
STUDIA

NAD

**AUTORYTARYZMEM
I TOTALITARYZMEM**

Tom 43, nr 4

STUDIA

NAD

AUTORYTARYZMEM I TOTALITARYZMEM

Tom 43, nr 4

DAWNIEJ STUDIA NAD FASZYZMEM I ZBRODNIAМИ HITLEROWSKIMI

pod redakcją
Łukasza Machaja i Tomasza Schefflera

WROCŁAW 2021
WYDAWNICTWO UNIwersYTETU WROCŁAWSKIEGO

Rada Redakcyjna

Francesco Berti (Włochy), Shinsuke Hosoda (Japonia), Michal Kubát (Czechy),
Marek Maciejewski (przewodniczący, Polska), Henryk Malewski (Litwa),
Christoph-Eric Mecke (Niemcy), Henryk Olszewski (Polska), Daniel Pipes (Izrael),
Ryszard Skarżyński (Polska), Alessandro Vitale (Włochy)

Komitet Redakcyjny

Redaktor naczelny: Tomasz Scheffler (UWr)

Redaktorzy tematyczni: Radosław Antonów (UWr), Adam Bosiacki (UW), Łukasz Machaj (UWr),
Maciej Marszał (UWr), Mirosław Sadowski (UWr), Joanna Sondel-Cedarmas (UJ)

Sekretarze Redakcji

Andrzej Demiańczuk, Paolo Janiszewski,
Jakub Juszcak

Redaktor tomu

Tomasz Scheffler

Redaktorzy numeru

Łukasz Machaj,
Tomasz Scheffler

Stali recenzenci

Marta Baranowska, Konstantin Bieliakov, Magdalena Budyn-Kulik, Maciej Chmieleński,
Krystyna Chojnicka, Anna Citkowska-Kimla, Przemysław Dąbrowski, Lech Dubel,
Marto Ferronato, Olgierd Górecki, Leonard Górnicki, Żaneta Gwardzińska,
Alicja Jagielska-Burduk, Włodzimierz Kaczorowski, Krzysztof Kawalec, Marcin Kazimierzczuk,
Piotr Kimla, Marek Wojciech Kornat, Ewa Kozerska, Beata Kozicka, Jarosław Kostrubiec,
Miłosz Kościelniak-Marszał, Tomasz Kruszewski, Bartłomiej Krzan, Marek Kulik,
Grzegorz Ławnikowicz, Małgorzata Łuszczynska, Artur Łuszczynski, Mateusz Machaj,
Henryk Malewski, Przemysław Malinowski, Barbara Mielnik, Katarzyna Miksza,
Anna Muszyńska, Arent van Nieukerken, Patrycjusz Pająk, Jacek Przygodzki, Joanna Ryszka,
Arkady Rzegocki, Jacek Srokosz, Rafał Stankiewicz, Witold Stankowski, Piotr Stec,
Ryszard A. Stefański, Rafał Szubert, Andrzej Szymański, Anna Tylusińska-Kowalska,
Dominika Uczkiewicz, Michał Urbańczyk, Adam Wielomski, Karina Wojtowicz,
Andrzej Wrzyszczyk, Maria Zmierzczak, Olha Zolotar

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Sp. z o.o.
Wrocław 2021

ISSN 0239-6661 (AUWr)

ISSN 2300-7249 (SnAiT)

Wersją pierwotną Czasopisma jest wersja drukowana

Publikacja przygotowana w Wydawnictwie Uniwersytetu Wrocławskiego Sp. z o.o.
50-137 Wrocław, pl. Uniwersytecki 15
tel. 71 3752885, e-mail: marketing@uwur.com.pl

ARTYKUŁY PROBLEMOWE

MACIEJ BŁAŻEWSKI

ORCID: 0000-0003-2812-8199

Uniwersytet Wrocławski

maciej.blazewski@uwr.edu.pl

Założenie nadrzędności interesu społecznego nad interesem jednostkowym w planowaniu przestrzennym jako przejaw autorytarnych tendencji prawodawcy w ustawie z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, interes społeczny, plany gospodarcze, autorytaryzm.

ASSUMPTION OF THE SUPERIORITY OF SOCIAL INTEREST
OVER INDIVIDUAL INTEREST IN SPATIAL PLANNING
AS A MANIFESTATION OF AUTHORITARIAN TENDENCIES
OF THE LEGISLATOR IN THE ACT OF 12 JULY 1984 ON SPATIAL PLANNING

Abstract

The Act of 12 July 1984 on Spatial Planning ensured the primacy of social interest over individual interest. This superiority was a manifestation of the authoritarian tendencies of the legislator. The normative measures ensuring this supremacy were the principle of planned development and the linking of spatial development plans with social and economic plans.

Keywords: urban planning, social interest, economic plans, authoritarianism.

Wstęp

W polskim porządku prawnym w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przyjęto socjalistyczny postulat nadrzędności dobra społecznego względem dobra jednostki. Postulat ten przekładał się na zapewnienie nadrzędności interesu

społecznego właściwego dobru społecznemu względem interesu jednostkowego. Nadrzędność ta miała autorytarne inklinacje ze względu na jej związek z ustanowieniem przez prawodawcę podporządkowania jednostki dobru społecznemu, rozumianemu z perspektywy ideologii socjalizmu. Środkami normatywnymi zapewniającymi nadrzędność interesu społecznego nad interesem jednostkowym były zasada zabudowy planowej oraz powiązanie planów zagospodarowania przestrzennego z planami społeczno-gospodarczymi. Środki te zostały ustanowione między innymi w ustawie z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym¹. Prawodawca w tej ustawie podtrzymywał założenia inkorporowane do poprzednich regulacji, w tym dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju² oraz ustawy z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym³.

Autorytarny charakter nadrzędności interesu społeczności nad interesem jednostkowym

Jednym z założeń ideologii socjalizmu, która dominowała w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, było uznanie nadrzędności interesu społecznego nad interesem jednostkowym. Zapewnienie tej nadrzędności miało w okresie funkcjonowania PRL autorytarny charakter. W literaturze podkreśla się, że autorytaryzm jest związany z ograniczeniami praw i wolności obywateli⁴. Prawodawca autorytarny ingeruje w te prawa i wolności, szczególnie gdy jest to związane z realizacją celów ideologicznych⁵. W związku z tym sytuacja jednostki powinna być podporządkowana dobru społecznemu ze względu na dominujące założenie dążenia do modelu kolektywistycznej organizacji społeczeństwa⁶. Założenie to

¹ Ustawa z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185).

² Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109).

³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1961 r. Nr. 7, poz. 47).

⁴ R. Tokarczyk podkreśla stopniowalny charakter autorytaryzmu, zależny od zakresu przymusu wobec obywateli i ograniczeń ich wolności; *idem*, *Autorytaryzm — dociekanie istoty pojęcia*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3, s. 40.

⁵ Jak zauważa W. Paruch, rządy autorytarne ingerują w sferę gospodarczą. Ingerencja ta ma charakter pośredni poprzez wzmoczoną działalność regulacyjną, a także bezpośredni — poprzez rozbudowę sektora państwowego w gospodarce; *idem*, *Autorytaryzm w Europie XX wieku. Zarys analizy politologicznej cech systemu politycznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 16, 2009, nr 1, s. 142.

⁶ Jak podkreśla R. Kania, teoretycy organizacji socjalistycznej wskazywali, że model kolektywistycznej organizacji społeczeństwa bazował na dwóch uzasadnieniach: ideologicznym, ze względu na dogmaty marksistowskie, oraz prakseologicznym, ze względu na domniemanie więk-

odnosiło się między innymi do prawa własności, w którym wyróżniono własność społeczną oraz własność prywatną. Własność społeczna obejmowała głównie socjalistyczną własność państwową, która zgodnie z założeniami ideologii socjalistycznej miała stanowić gwarancję dobrobytu zarówno całego narodu, jak i każdego obywatela⁷.

Zasada zabudowy planowej

Zasada zabudowy planowej była środkiem normatywnym zapewniającym nadrzędność interesu społecznego. Została wprowadzona do polskiego porządku prawnego dekretem z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju⁸, a następnie potwierdzona w przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym⁹. Prawodawca, uchwalając ustawę z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym, ponownie ustanowił tę zasadę. W świetle art. 6 tej ustawy „działalność wpływająca na sposób zagospodarowania oraz wykorzystania gruntów może być podjęta tylko wówczas, gdy jest zgodna z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego”. Jak słusznie podkreśla M. Szewczyk, zasada zabudowy planowej znacząco ograniczała prawo własności, którego przedmiotem jest nieruchomości. Wyznacznikiem uprawnień właścicielskich względem tej nieruchomości była treść planów zagospodarowania przestrzennego. Źródłem prawa zabudowy nieruchomości była zgoda organu administracji państwowej wyrażona poprzez objęcie tej nieruchomości planem miejscowym określającym uprawnienie do korzystania z niej na konkretne cele¹⁰. Zasada zabudowy planowej stanowiła tym samym przeciwieństwo zasady

szej sprawności działania organizacji społecznych; *idem*, *Między ideologią i praxis. Organizacja socjalistyczna w PRL w latach 1956–1981*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 4, s. 218–219.

⁷ J. Górski, *Kilka uwag w sprawie własności*, „Nowe drogi” 1951, nr 6, s. 86–87, cyt. za: M. Bużowicz, *Ewolucja prawa własności w Polsce Ludowej w latach 1944–1956*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiiana Wratislaviensia” 2016, nr 10, s. 496.

⁸ W świetle art. 1 dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju wszystkie poczynania publiczne i prywatne w zakresie użycia terenu i rozmieszczenia ludności powinny być dostosowane do postanowień planów zagospodarowania przestrzennego. Problematykę zasady planowej zabudowy w tym dekreście przedstawia szerzej M. Szewczyk, *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 6, s. 24.

⁹ Zasada zabudowy planowej nie była zasadą dyrektywną wyrażoną wprost w ustawie z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym, lecz była zasadą opisową, możliwą do odczytania na podstawie interpretacji przepisów tej ustawy. Problematykę ograniczeń prawa własności przez przepisy tej ustawy przedstawia szerzej M. Szewczyk, *Rozwój regulacji prawnych w Polsce*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019, s. 50–51.

¹⁰ M. Szewczyk, *Wolność budowlana...*, s. 24.

wolności zabudowy, będącej podstawą przepisów prawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w państwach o ustroju liberalno-demokratycznym¹¹.

Zasada zabudowy planowej wpływała na zachowanie znaczącej nierównowagi pomiędzy interesem jednostkowym a interesem społecznym. Z jednej strony, wpływała na sposób realizacji interesu jednostkowego: jeżeli nieruchomość nie była objęta planem miejscowym, to jej właściciel nie mógł realizować interesu jednostkowego w postaci zabudowy tej nieruchomości w sposób zgodny ze swoją wolą. Gdy nieruchomość była objęta planem miejscowym, to realizacja interesu jednostkowego obejmująca jej zabudowę była możliwa jedynie w sposób zgodny z ustaleniami tego planu¹². Z drugiej strony, zasada zabudowy planowej ugruntowała ochronę interesu społecznego. Przestrzeń mogła być zabudowana jedynie w sposób określony w planie miejscowym, którego treść powinna odpowiadać interesowi społecznemu. Założenie realizacji tego interesu determinowało treść tego planu, na co wskazuje katalog wartości, których ochrona stanowiła cel planowania przestrzennego. W świetle art. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym katalog chronionych wartości obejmował poprawę jakości życia społeczeństwa, zachowanie równowagi przyrodniczej, ochronę dóbr kultury, zwiększenie efektywności procesów gospodarczych i podnoszenie zdolności obronnej państwa. Wartości te były związane bezpośrednio z interesem społecznym. Należy podkreślić, że prawodawca pominął potrzebę ochrony interesu jednostkowego jako celu planowania przestrzennego.

Przepisy prawa ustanawiające zasadę zabudowy planowej obowiązywały do dnia 1 stycznia 1995 roku, kiedy weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym¹³. Ustawa ta znosiła tę zasadę i przywracała zasadę wolności zabudowy odnoszącą się do prywatnych zamierzeń inwestycyjnych¹⁴.

¹¹ Podkreślenia wymaga, że przepisy prawa ustanawiające zasadę zabudowy planowej uchylały jednocześnie zasadę wolności zabudowy, a nie zasadę wolności budowlanej. Zasada wolności budowlanej jest właściwą regulacją procesu budowlanego, którego przedmiotem jest realizacja zamierzenia budowlanego, a nie — zabudowy nieruchomości gruntowej. Szerzej problematykę zasady wolności budowlanej przedstawia M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016, s. 33.

¹² W świetle wyroku NSA z dnia 7 sierpnia 2013 roku zasada zabudowy planowej oznaczała, że terenem, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie był przeznaczony pod zabudowę, był nie tylko teren przeznaczony w istniejącym planie ogólnym lub szczegółowym na inne cele lub pod innego rodzaju zabudowę, lecz także teren nieprzeznaczony pod zabudowę ze względu na brak takich planów. Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 roku, II OSK 165/12, CBOSA.

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415).

¹⁴ W świetle art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu następuje w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, wydanej na podstawie obowiązujących ustaw. Jak słusznie podkreśla M. Szewczyk, zasada zabudowy planowej przestała obowiązywać dla zamierzeń prywatnych wraz

Plany gospodarcze wobec planów zagospodarowania przestrzennego

Środkiem normatywnym zapewniającym nadrzędność interesu społecznego nad interesem jednostkowym było także powiązanie planów zagospodarowania przestrzennego z planami społeczno-gospodarczymi. Plany społeczno-gospodarcze były szczególnego rodzaju aktami normatywnymi stanowiącymi podstawę działań administracji państwowej odnoszących się do funkcjonowania gospodarki planowej¹⁵. Plany społeczno-gospodarcze regulowały procesy gospodarcze, przez co służyły ochronie interesu społecznego. Ich powiązanie z planami zagospodarowania przestrzennego oznaczało, że interes społeczny związany ze sferą gospodarczą państwa powinien być znaleźć swojej odzwierciedlenie w tych planach.

Powiązanie tych planów zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego dekretem z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju¹⁶, a później potwierdzone przez przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym¹⁷. Prawodawca w ustawie z dnia

z wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, a dla zamierzeń publicznych — dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717). Zob. M. Szewczyk, *Wolność budowlana...*, s. 27.

¹⁵ W. Brzeziński, *Rozwój planów zagospodarowania przestrzennego jako formy prawnej zarządzania gospodarką narodową*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1987, s. 230.

¹⁶ Zgodnie z art. 2 dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju planowe zagospodarowanie przestrzenne, które było przeprowadzane na podstawie planu krajowego, planów regionalnych oraz planów miejscowych, powinno być zgodne z wytycznymi polityki gospodarczej państwa. Zob. M. Szewczyk, *Wolność budowlana...*, s. 25. Jak podkreśla W. Brzeziński, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być procedowany z uwzględnieniem wytycznych wynikających między innymi z postanowień planów gospodarczych; *idem*, *Administracja budowlana*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część szczegółowa*, z. 2, red. W. Brzeziński, J. Starościak, Warszawa 1957, s. 26–27. W literaturze podkreślono, że w pierwszym okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej normy planistyczne wyrażone w planach społeczno-gospodarczych były nadrzędne względem norm prawnych z uwagi na potrzebę zapewnienia bodźców ekonomicznych związanych z zapewnieniem postępu i rozwoju gospodarczego oraz społecznego. *Idem*, *Rozwój planów zagospodarowania przestrzennego...*, s. 231–232.

¹⁷ W świetle art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym planowanie przestrzenne powinno być uwzględniać bieżące i przyszłe potrzeby wynikające z programu rozwoju gospodarczego i społecznego. Zgodnie z art. 1 ust. 3 w zw. z art. 1 ust. 1–2 tej ustawy ustalenia planowania przestrzennego powinny być oparte między innymi na planach perspektywicznych rozwoju gospodarki narodowej oraz na wieloletnich narodowych planach gospodarczych. Zob. M. Szewczyk, *Wolność budowlana...*, s. 25. M. Szewczyk zauważa także, że ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym stanowiła bardziej ściśle powiązanie planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym w porównaniu z poprzednimi regulacjami prawnymi. M. Szewczyk, *Rozwój regulacji prawnych w Polsce*, [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 28. W.A. Gorzym-Wilkowski uważa, że przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1961

12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym pozostawił powiązanie pomiędzy planami zagospodarowania przestrzennego a planami społeczno-gospodarczymi. Należy jednak zauważyć, że powiązanie pomiędzy tymi dwoma rodzajami aktów planistycznych uległo modyfikacji. Plany zagospodarowania przestrzennego przestały być podległe planom społeczno-gospodarczym, lecz oba rodzaje tych aktów planistycznych stały się względem siebie równoważne¹⁸. W świetle przepisów ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym ustanowiono współzależność planów zagospodarowania przestrzennego z planami społeczno-gospodarczymi¹⁹. Prawodawca zakładał współzależność tych planów, co oznaczało, że postanowienia planów zagospodarowania przestrzennego wpływały na regulacje planów społeczno-gospodarczych²⁰, a postanowienia planów społeczno-gospodarczych wpływały na regulacje planów zagospodarowania przestrzennego²¹.

roku o planowaniu przestrzennym ustanawiały zasadę, że planowanie przestrzenne na poziomie krajowym stanowiło dopełnienie planowania gospodarczego; *idem*, *Pół wieku ewolucji teorii i praktyki planowania przestrzennego w Polsce (1961–2010)*, [w:] *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej*, red. M. Soja, A. Zborowski, Kraków 2011, s. 195. Jak podkreśla I. Wich ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym zakładała ścisłe powiązanie planów społeczno-gospodarczych z planami zagospodarowania przestrzennego. Ścisłym powiązaniem tych planów objęte były przenikanie się ich celów i zadań, jak i dostosowanie okresów planowania przestrzennego do okresów właściwych dla planowania perspektywicznego oraz planowania wieloletniego; *idem*, *Rozwój planowania przestrzennego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 1976, nr 10, s. 66. Nauka prawa współczesna dla obowiązywania przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym zauważała niewystarczające powiązanie pomiędzy planami zagospodarowania przestrzennego a planami społeczno-gospodarczymi. Zdaniem W. Pańki powiązanie planowania przestrzennego oraz planowania gospodarczego było najsłabsze na poziomie planowania miejscowego, a słabe na poziomie planowania regionalnego; *idem*, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 91.

¹⁸ Jak podkreśla W. Brzeziński, w latach osiemdziesiątych XX wieku zauważono równowagę pomiędzy normami planistycznymi, wyrażonymi w planach społeczno-gospodarczych, a normami prawnymi; *idem*, *Rozwój planów zagospodarowania przestrzennego...*, s. 232. Planami zagospodarowania przestrzennego były objęte normy prawne.

¹⁹ W świetle art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze są współzależne. Zob. Z. Leoński, *Planowanie przestrzenne a prawo budowlane*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego...*, s. 233. Na współzależność planowania przestrzennego oraz planowania gospodarczego wskazuje także treść art. 17 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym. W świetle tego przepisu projekt planu zagospodarowania przestrzennego kraju był rozpatrywany łącznie z projektem planu perspektywicznego rozwoju społeczno-gospodarczego.

²⁰ Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym możliwości i ograniczenia rozwoju społeczno-gospodarczego wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego powinny stanowić podstawę do określania w planach społeczno-gospodarczych sposobów, proporcji i środków zaspokajania potrzeb społecznych.

²¹ W myśl art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym wynikające z planów społeczno-gospodarczych uwarunkowania rozwoju powinny stanowić podstawę do określania w planach zagospodarowania przestrzennego sposobów, proporcji i miejsca realizacji przedsięwzięć służących zaspokojeniu potrzeb społecznych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym²² plan społeczno-gospodarczy był aktem planistycznym podjętym przez organ administracji państwowej i nakierowanym na podniesienie

materialnego i kulturalnego poziomu i jakości życia ludności, proporcjonalnego rozwoju gospodarki, podwyższania społecznej efektywności gospodarowania oraz rozwijania i umacniania ekonomicznych podstaw ustroju socjalistycznego.

W świetle art. 1 tej ustawy celem systemu planów społeczno-gospodarczych było kształtowanie aktywnego rozwoju gospodarczego z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego zgodnie z założeniami socjalistycznego systemu gospodarczego.

W myśl tych regulacji plany społeczno-gospodarcze służyły ochronie interesu społecznego związanego z działaniami gospodarczymi organów administracji państwowej. Powiązanie planów społeczno-gospodarczych z planami zagospodarowania przestrzennego skutkowało uwzględnieniem w tym planowaniu ochrony interesu społecznego związanego z aktywnością gospodarczą państwa. Należy podkreślić, że w planach zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniono ochrony interesu jednostkowego związanego z planowaną aktywnością gospodarczą jednostki. Skutkiem powiązania tych dwóch rodzajów planów jest zatem nadrzędność interesu społecznego względem interesu jednostkowego.

Przepisy ustanawiające powiązanie planów społeczno-gospodarczych i planów zagospodarowania przestrzennego obowiązywały do dnia 17 grudnia 1990 roku, gdy została uchylona ustawa z dnia 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym²³.

Zakończenie

Polski prawodawca w przepisach ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym ustanowił między innymi środki normatywne zapewniające nadrzędność interesu społecznego nad interesem jednostkowym w planowaniu przestrzennym. Środkami tymi były zasada zabudowy planowej oraz powiązanie planów zagospodarowania przestrzennego z planami społeczno-gospodarczymi. Środki te służyły podporządkowaniu interesu jednostki dobru społecznemu rozumianemu z perspektywy ideologii socjalizmu. Miały one charakter autorytarny, ponieważ były związane z nadmiernym ograniczeniem swobód jednostki i możliwości ochrony jej interesów. Skutkiem przemian ustrojowych było wyeliminowanie tych środków normatywnych z polskiego porządku prawnego. Zmiany

²² Ustawa z dnia 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz.U. z 1982 r. Nr 7, poz. 51).

²³ W świetle art. 1 ustawy z dnia 30 listopada 1990 roku o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr. 87, poz. 505) została uchylona ustawa z dnia 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym.

te następowały jednak stopniowo i były związane z szerszymi zmianami prawa dotyczącymi odpowiednio: uchwalenia ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym oraz uchylecia ustawy z dnia 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym.

Bibliografia

Akty normatywne

- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1961 r. Nr. 7, poz. 47).
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz.U. z 1982 r. Nr 7, poz. 51).
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185).
- Ustawa z dnia 30 listopada 1990 roku o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 505).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

Literatura

- Błażewski M., *Zasada wolności budowlanej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.
- Brzeziński W., *Administracja budowlana*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część szczegółowa*, z. 2, red. W. Brzeziński, J. Starościk, Warszawa 1957.
- Brzeziński W., *Rozwój planów zagospodarowania przestrzennego jako formy prawnej zarządzania gospodarką narodową*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1987.
- Bużowicz M., *Ewolucja prawa własności w Polsce Ludowej w latach 1944–1956*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasiana Wratislaviensia” 2016, nr 10.
- Gorzym-Wilkowski W.A., *Pół wieku ewolucji teorii i praktyki planowania przestrzennego w Polsce (1961–2010)*, [w:] *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej*, red. M. Soja, A. Zborowski, Kraków 2011.
- Górski J., *Kilka uwag w sprawie własności*, „Nowe Drogi” 1951, nr 6.
- Kania R., *Między ideologią i praxis. Organizacja socjalistyczna w PRL w latach 1956–1981*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 4.
- Leoński Z., *Planowanie przestrzenne a prawo budowlane*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1987.
- Pańko W., *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978.
- Paruch W., *Autorytaryzm w Europie XX wieku. Zarys analizy politologicznej cech systemu politycznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 16, 2009, nr 1.
- Szewczyk M., *Rozwój regulacji prawnych w Polsce*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019.

- Szewczyk M., *Rozwój regulacji prawnych w Polsce*, [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz-Poznań 2002.
- Szewczyk M., *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 6.
- Tokarczyk R., *Autorytaryzm — dociekanie istoty pojęcia*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3.
- Wich I., *Rozwój planowania przestrzennego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 1976, nr 10.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 roku, II OSK 165/12, CBOSA.

ALEKSANDRA BUDNIAK-ROGAŁA

ORCID: 0000-0003-1391-3506

Uniwersytet Wrocławski

aleksandra.budnik-rogala@uwr.edu.pl

Arbitraż w posttotalitarnych czasach PRL — uwagi wybrane na tle zakresu podmiotowego dopuszczal- ności arbitrażu (dawny art. 697 § 3 i 4 k.p.c.)

Słowa kluczowe: zakres dopuszczalności arbitrażu, podmiotowy zakres dopuszczalności arbitrażu, zdolność arbitrażowa, jednostki gospodarki społecznoej, sądownictwo polubowne w czasach PRL.

ARBITRATION IN THE POST-TOTALITARIAN ERA OF THE POLISH PEOPLE'S
REPUBLIC — SELECTED REMARKS ON THE OBJECTIVE SCOPE
OF ADMISSIBILITY OF ARBITRATION (FORMER ARTICLE 697 § 3
AND 4 OF THE CIVIL PROCEDURE CODE)

Abstract

This elaboration is an attempt to introduce an interpretation of former Art. 697 § 3 and 4 of the Civil Procedure Code regarding admissibility of concluding agreements for submitting disputes to an arbitration court by social economy entities. The analyzed provisions provided relevant limitations of the objective scope of admissibility of arbitration regarding said social economy entities – both in domestic and international transactions. It involved especially with the establishment of the State Economic Arbitral Institution. The solutions adopted by the legislator were undoubtedly the result of applying the principles of the socio-economic regime of the post-totalitarian Polish People's Republic.

Keywords: scope of admissibility of arbitration, objective scope of admissibility of arbitration, ability of arbitration, social economy entities, arbitration in the era of the Polish People's Republic.

1. Uwagi wstępne

Sądownictwo polubowne zwane jest także sądownictwem arbitrażowym albo po prostu arbitrażem¹. W doktrynie przyjmuje się, że „sądem polubownym [...] jest sąd niepaństwowy, powołany wolą stron do rozstrzygnięcia sporu, a mający oparte na ustawie prawo ferowania wyroku”². Podnosi się przy tym równocześnie, że podstawę determinującą działalność sądów arbitrażowych stanowią wola stron i pozwalający przepis ustawy³. Określenie zakresu dopuszczalności postępowania arbitrażowego (w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym) wykazuje kluczowe znaczenie dla sądownictwa polubownego. Pozwala bowiem ustalić krąg podmiotów, które mogą brać udział w postępowaniu przed sądem polubownym. Determinuje również zakres spraw, które mogą zostać poddane orzecznictwu sądu arbitrażowego⁴.

Regulacje sądownictwa polubownego ulegały ustawicznym modyfikacjom między innymi z uwagi na następujące w Polsce zmiany ustroju państwowego⁵. W okresie PRL obowiązujący ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy

¹ E. Wengerek, M. Tyczka, *Sądownictwo polubowne w handlu zagranicznym i międzynarodowym obrocie morskim*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1968, nr 6, s. 212; S. Dalka, *Sądownictwo polubowne PRL*, Warszawa 1987, s. 15; P. Michalska, *Uwagi o pojęciu i roli sądów polubownych ze szczególnym uwzględnieniem okresu Polski Ludowej*, [w:] *Postępowanie polubowne w dziejach*, red. P. Jurek, Wrocław 2006, s. 133.

² Tak K. Potrzebowski, W. Żywicki, *Sądownictwo polubowne. Komentarz dla potrzeb praktyki*, Warszawa 1961, s. 11; a także K. Potrzebowski, *Sąd polubowny według Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1981, s. 7; oraz S. Dalka, *op. cit.*, s. 15 i przywołany przez tych wszystkich autorów R. Kuratowski, *Sądownictwo polubowne*, Warszawa 1932, s. 4.

³ Tak W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część szczegółowa*, Warszawa 1959, s. 375; *idem*, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 495. Podobnie S. Dalka, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2002, komentarz przed art. 697 k.p.c., nb 1, s. 789–790. Zob. też P. Michalska, *op. cit.*, s. 133.

⁴ Aktualnie dla określenia zakresu dopuszczalności arbitrażu w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym stosuje się (odpowiednio) pojęcia zdolności i zdatności arbitrażowej. Szerzej zob. A. Budniak-Rogała, *Charakter prawny zapisu na sąd polubowny w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 2015, s. 58–59 i 336–337 wraz z przywołaną tam literaturą. Prezentowana konwencja pojęciowa przyjęła się powszechnie we współczesnej literaturze arbitrażu, a jej inicjatorem był A.W. Wiśniewski. Por. *idem*, *Rozstrzyganie sporów korporacyjnych spółek kapitałowych przez sądy polubowne — perspektywa ustawowego rozstrzygnięcia, cz. 1*, „Prawo Spółek” 2005, nr 4, s. 10; *idem*, *Międzynarodowy arbitraż handlowy. Status prawny arbitrażu i arbitrów*, Warszawa 2011, s. 174–175 i 181; *idem*, *Zdolność i zdatność arbitrażowa*, [w:] *System prawa handlowego*, t. 8. *Arbitraż handlowy*, red. A. Szumański, Warszawa 2015, nb 1, 2 i 5, s. 279–280 oraz nb 15, s. 283.

⁵ Pojęcie ustroju państwowego oznacza całościowy kształt organizacji państwa i metod działania władzy państwowej, przy czym ustrój ten dzieli się na ustrój polityczny i ustrój społeczno-gospodarczy. Ustrój polityczny to prawnoinstytucjonalny wyraz struktury i funkcjonowania władzy publicznej. Z kolei pod pojęciem ustroju społeczno-gospodarczego należy rozumieć materialne warunki życia społecznego, strukturę własnościową oraz funkcjonowanie gospodarki finansów publicznych. Tak i więcej zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 11–13.

wykazywał szczególnie istotne oddziaływanie na treść i wykładnię obowiązujących wówczas regulacji prawnych. Przedstawiciele doktryny podnosili, że ustroj PRL

jest to ustroj państwa demokracji ludowej, zmierzającej własną drogą do socjalizmu. Jest to ustroj, w którym władza należy do ludu pracującego miast i wsi (art. 1 Konstytucji PRL⁶). Prawa PRL są wyrazem interesów i woli ludu pracującego, a ściśle ich przestrzeganie jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela (art. 4 Konstytucji PRL)⁷.

W konsekwencji PRL — w zależności od konkretnego okresu, przy czym linię demarkacyjną w przedmiotowym zakresie stanowił rok 1956 — określa się obecnie mianem państwa totalitarnego, względnie posttotalitarnego⁸. Pojęcie demokracji ludowej utożsamiane jest zaś niekiedy z pojęciem demokracji totalitarnej⁹. W czasach PRL w piśmiennictwie wskazywano również, że ustroj polityczny państwa wyznaczany jest przez aktualny układ stosunków gospodarczo-społecznych, a normy prawne muszą odpowiadać w swej treści i w zakresie swej realizacji interesom klasy rządzącej w państwie¹⁰. W PRL obowiązywał model gospodarki centralnie planowanej, opartej na uspołecznionych środkach produkcji (art. 7 ust. 1 i 3 Konstytucji PRL). Nie pozostawało to z pewnością bez

⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232, dalej: Konstytucja PRL).

⁷ Tak W. Siedlecki, [w:] J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958, s. 5.

⁸ N. Davies wyodrębnia w ramach historii politycznej PRL trzy podstawowe fazy: pierwszą — w latach 1944–1948 — okres stopniowej budowy demokracji ludowej, drugą — w latach 1948–1956 — okres narzucania Polsce stalinizmu oraz trzecią — od roku 1956 — okres panowania aparatu „narodowego komunizmu”. *Idem*, *Boże igrzysko*, Kraków 2008, s. 1011. Współcześnie w doktrynie sporna pozostaje kwestia, czy PRL była państwem totalitarnym począwszy od roku 1944 aż po rok 1989. Szczegółowo zob. A. Friszke, *Spór o PRL w III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2002, nr 1, s. 18–24 wraz z przywołaną tam literaturą. W piśmiennictwie wskazuje się, że ustroj PRL podlegał nieustannej ewolucji. Przełomowe znaczenie (mające istotny wpływ na kształt obowiązującego wówczas systemu) przypisuje się wydarzeniom politycznym roku 1956. W konsekwencji przyjmuje się, że PRL w okresie stalinizacji — a więc do odwilży w roku 1956 — była państwem totalitarnym. Ustroj polityczny PRL po przełomie październikowym — a zatem po roku 1956 — określa się natomiast mianem posttotalitarnego autorytaryzmu. Zob. przykładowo L. Mażewski, *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956–1989*, Warszawa-Biała Podlaska 2010; A. Walicki, *PRL i skok do neoliberalizmu. Jaruzelski, Solidarność, zdrada elit*, Warszawa 2021. Ostatecznie warto jednak podkreślić, iż wprowadzenie dyferencjacji w przedmiotowym zakresie stanowi element swoistej konwencji związanej ze sposobem definiowania i określania konstruktywnych elementów pojęć (czy też — inaczej ujmując — kategorii) totalitaryzmu i autorytaryzmu. Szerzej zob. H. Izdebski, *Totalitaryzm i terminy pokrewne w naukach społecznych oraz w polskim języku prawnym i prawniczym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 38, 2016, nr 4, s. 31 n.

⁹ Por. przykładowo R. Balicki, A. Ławniczak, *Polska Ludowa jako przypadek prawno-polityczny*, [w:] *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. D. Makiła, M. Wilczek-Karczewska, Warszawa 2018, s. 51.

¹⁰ W. Siedlecki, [w:] J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne...*, s. 5.

wpływu na sposób kształtowania obowiązujących ówczasie regulacji prawnych — w tym w szczególności z zakresu postępowania arbitrażowego.

W okresie poprzedzającym uchwalenie Kodeksu postępowania cywilnego z 1964 roku Komisja Kodyfikacyjna rozważała zagadnienie celowości utrzymania instytucji sądownictwa polubownego. Argumentowano bowiem, że w gospodarce socjalistycznej sądownictwo arbitrażowe nie ma racji bytu¹¹. Ostatecznie ustawa z dnia 17 października 1964 roku — Kodeks postępowania cywilnego¹² zawierała jednak przepisy dotyczące sądownictwa polubownego¹³.

Na szczególną uwagę w przedmiotowym zakresie zasługuje regulacja z dawnego (dalej: d.) art. 697 k.p.c. determinująca zasadniczo zakres dopuszczalności postępowania arbitrażowego w ujęciu przedmiotowym (d. art. 697 § 1 k.p.c.) i podmiotowym (d. art. 697 § 3 i 4 k.p.c.). Zgodnie z treścią d. art. 697 § 1 k.p.c. strony w granicach zdolności do samodzielnego zobowiązywania się mogły poddać pod rozstrzygnięcie sądu polubownego spory o prawa majątkowe, z wyjątkiem sporów o alimenty i ze stosunku pracy. Umowę o poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego ustawodawca konsekwentnie określał mianem zapisu na sąd polubowny (por. d. art. 698 § 1 *in principio* k.p.c.)¹⁴. W myśl d. art. 697 § 3 k.p.c. rozporządzenie Rady Ministrów miało określić wypadki, w których jednostki gospodarki uspołecznionej będą mogły zawierać umowy o poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego. Z kolei na zasadzie d. art. 697 § 4 k.p.c., poza wypadkami określonymi stosownie do § 3, jednostki gospodarki uspołecznionej mogły zawierać umowy o poddanie pod rozstrzygnięcie sądu polubownego sporów ze stronami zamieszkałymi lub mającymi siedzibę za granicą. W nawiązaniu do powołanych regulacji wypada podkreślić, że w dacie wejścia w życie Kodeksu postępowania cywilnego z 1964 roku¹⁵ przepis d. art. 697 k.p.c. przewidywał w § 3 i 4 adekwatne ograniczenia zakresu podmiotowego dopuszczalności arbitrażu odnoszące się wyłącznie do jednostek gospodarki uspołecznionej¹⁶. Treść i wykładnia analizowanych przepisów wykazywała zatem szczególnie relewantne

¹¹ Por. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część szczegółowa...*, s. 377; oraz K. Potrzebowski, *op. cit.*, s. 5–6; a także S. Dalka, *Sądownictwo polubowne...*, s. 13 i przywołane przez tych dwóch ostatnich autorów: *Projekt Kodeksu postępowania cywilnego PRL*, Warszawa 1955, s. 195; oraz *Projekt Kodeksu postępowania cywilnego PRL*, Warszawa 1964, s. 210. Zob. też P. Michalska, *op. cit.*, s. 139.

¹² Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296, dalej: Kodeks postępowania cywilnego z 1964 roku lub k.p.c. z 1964 roku.

¹³ Art. 695–715.

¹⁴ Rozważania prowadzone w ramach niniejszego artykułu będą się zasadniczo skupiały na interpretacji regulacji z art. 697 § 3 i 4 k.p.c. Poza zakresem analizy pozostanie natomiast wykładnia przepisu art. 697 § 1 k.p.c. Odniesienie do przedmiotowej kwestii stanowiłoby bowiem (nieuzasadnione) odejście od zasadniczej tematyki opracowania.

¹⁵ Regulacje k.p.c. z 1964 roku weszły w życie w dniu 1 stycznia 1965 roku.

¹⁶ B. Dobrzański, [w:] B. Dobrzański *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1969, komentarz do art. 697 k.p.c., pkt 1, s. 969.

powiązanie z obowiązującym w posttotalitarnych czasach PRL ustrojem społeczno-gospodarczym.

2. Jednostki gospodarki uspołecznionej jako podmiot arbitrażu państwowego

Istnienie jednostek gospodarki uspołecznionej pozostawało w ścisłym związku z aktualnymi założeniami ustroju państwowego PRL. W okresie gospodarki planowanej została wprowadzona przez państwo kategoria jednostki gospodarczej, przy czym pojęcie to oznaczało każdą jednostkę organizacyjną powołaną do prowadzenia stałej działalności gospodarczej. Jednostki gospodarcze dzielono na jednostki gospodarki uspołecznionej i jednostki gospodarki nieuspołecznionej. Dyferencjacja w przedmiotowym zakresie stanowiła efekt dychotomicznego podziału obrotu gospodarczego na uspołeczniony i nieuspołeczniony dokonanego przede wszystkim na podstawie kryterium własnościowego¹⁷. Kategoria podmiotów gospodarki uspołecznionej obejmowała zatem wyodrębnione pod względem majątkowym i względnie samodzielne przedsiębiorstwa państwowe oraz spółdzielnie i inne społeczne organizacje gospodarcze¹⁸.

System społecznej gospodarki planowej wpływał na szczególny charakter stosunków, które powstawały pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej, wymagających swoistego podejścia przy rozstrzyganiu sporów powstałych na tle tych stosunków¹⁹. W związku z tym w dniu 1 października 1949 roku weszły w życie postanowienia dekretu z dnia 5 sierpnia 1949 roku o państwowym arbitrażu gospodarczym²⁰. Powołany dekret został uchylony z dniem 1 grudnia 1975 roku — wtedy zaczęła bowiem obowiązywać ustawa z dnia 23 października 1975 roku o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym²¹. Instytucja arbitrażu państwowego ustanowiona

¹⁷ Por. K. Kruczalak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1996, s. 41–42 i A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2020, s. 18. Zob. też T. Szanciło, *Przedsiębiorca w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 3, s. 4. Odnośnie do stosowanej nomenklatury pojęciowej szczegółowo por. przykładowo S. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1981, s. 105–110; oraz *idem*, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 2, Warszawa 1982, s. 216–217.

¹⁸ Tak W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 31. Podobnie P. Michalska, *op. cit.*, s. 140.

¹⁹ Szerzej zob. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu...*, s. 470; W. Berutowicz, *op. cit.*, s. 31. Por. też P. Michalska, *op. cit.*, s. 140.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 1961 r. Nr 37, poz. 195, dalej: dekret o państwowym arbitrażu gospodarczym lub p.a.g.d. Szerzej zob. między innymi M. Tyczka, *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe*, Warszawa 1970; A. Rosienkiewicz, *Postępowanie przed państwowymi komisjami arbitrażowymi*, Wrocław 1975.

²¹ Dz.U. z 1975 r. Nr 34, poz. 183, dalej: ustawa o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym lub p.a.g.u. Więcej por. na przykład Z. Klafkowski, A. Rosienkiewicz, *Państwowy Arbitraż Gospodar-*

została w celu rozpoznawania i rozstrzygania sporów majątkowych z sektora uspołecznionego²². Powstanie arbitrażu gospodarczego związane było zatem ściśle z obowiązującym wówczas systemem planowej gospodarki socjalistycznej²³.

Arbitraż państwowy cechował się licznymi odrębnościami — należało go więc całkowicie odróżnić zarówno od sądownictwa państwowego²⁴, jak i od sądownictwa polubownego²⁵. Konsekwentnie zatem spory pomiędzy podmiotami arbitrażu państwowego nie mogły być poddane orzecznictwu sądu arbitrażowego (por. odpowiednio art. 5 ust. 2 p.a.g.d. i art. 3 ust. 5 p.a.g.u.)²⁶.

czy. *Komentarz*, Warszawa 1978; A. Rosienkiewicz, *Zapobieganie i rozwiązywanie sporów między jednostkami uspołecznionymi*, Wrocław 1978; K. Korzan, *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe*, Warszawa 1980; S. Dalka, *Postępowanie arbitrażowe*, Gdańsk 1982.

²² Por. S. Włodyka, *Ustawa o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 3, s. 14; T. Wiśniewski, *Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, Kraków 1997, s. 9; *idem*, *System postępowania sądowego w sprawach cywilnych z udziałem przedsiębiorców*, [w:] *System prawa handlowego*, red. S. Włodyka, t. 7. *Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych z udziałem przedsiębiorców*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2013, nb 3, s. 6–7. Zob. też J. Kozak, *Sądownictwo gospodarcze*, [w:] *Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Stanisława Włodyki*, red. W. Pyziół, Kraków 1996, s. 256–257; P. Michalska, *op. cit.*, s. 140; J. Dąbrowska, *Rozpoznawanie przez sądy spraw gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 9.

²³ Tak M. Tyczka, *op. cit.*, s. 10.

²⁴ Postępowanie arbitrażowe przez Państwowym Arbitrażem Gospodarczym wzorowane było wprawdzie na sądowym postępowaniu cywilnym, cechowało się jednak licznymi odrębnościami — Państwowy Arbitraż Gospodarczy nie był bowiem organem niezawisłym i podporządkowany był Radzie Ministrów. Por. T. Ereciński, M. Tomaszewski, *Rozstrzyganie sporów*, „Handel Zagraniczny” 1983, nr 6, s. 22. Konsekwentnie model rozstrzygania sporów między jednostkami gospodarki uspołecznionej sankcjonował przepis d. art. 2 ust. 2 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu, który wyłączał z drogi sądowej sprawy cywilne między jednostkami gospodarki uspołecznionej należące do Państwowego Arbitrażu Gospodarczego lub arbitrażu resortowego. Zob. J. Kozak, *op. cit.*, s. 257. Powołany przepis został uchylony na mocy ustawy z dnia 24 maja 1989 roku o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych (Dz.U. z 1989 r. Nr 33, poz. 175), która weszła w życie w dniu 1 października 1989 roku.

²⁵ Państwowy Arbitraż Gospodarczy wbrew swej nazwie nigdy nie był sądem polubownym (arbitrażowym), lecz instytucją państwową, której naczelnym zadaniem było umacnianie praworządności i porządku prawnego w stosunkach między jednostkami gospodarki uspołecznionej. Tak J. Kozak, *op. cit.*, s. 257. Podobnie T. Wiśniewski, *System postępowania sądowego...*, nb 6, s. 8–9.

²⁶ Na zasadzie art. 3 ust. 5 p.a.g.u. umowa o poddanie pod rozstrzygnięcie sądu polubownego sporu, którego rozpoznanie należało do Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, była bowiem nieważna. Zob. K. Potrzebowski, *op. cit.*, s. 9; S. Dalka, *Sądownictwo polubowne...*, s. 41. Analogiczne wyłączenie statuowała również wcześniejsza regulacja z art. 5 ust. 2 p.a.g.d., zgodnie z którą nieważna była umowa o poddanie sporów ulegających rozpoznaniu przez państwowe komisje arbitrażowe pod rozstrzygnięcie sądów polubownych. Por. K. Potrzebowski, W. Żywicki, *op. cit.*, s. 12; E. Wengerek, M. Tyczka, *op. cit.*, s. 216; B. Dobrzański, *op. cit.*, komentarz do art. 697 k.p.c., pkt 3, s. 975.

3. Zawieranie przez jednostki gospodarki uspołecznionej umów o poddanie sporów pod rozstrzygnięcie sądu polubownego

Na podstawie regulacji z d. art. 697 § 3 i 4 k.p.c. ustawodawca w odmienny sposób unormował dopuszczalność zawierania zapisu na sąd polubowny przez jednostki gospodarki uspołecznionej w zależności od tego, czy chodziło o umowy w obrocie wewnętrznym (d. art. 697 § 3 k.p.c.), czy też międzynarodowym, a więc umowy ze stronami zamieszkałymi lub mającymi siedzibę za granicą (d. art. 697 § 4 k.p.c.)²⁷.

3.1. Umowy w obrocie wewnętrznym (d. art. 697 § 3 k.p.c.)

Na zasadzie d. art. 697 § 3 k.p.c. wypadki, w których jednostki gospodarki uspołecznionej będą mogły zawierać umowy o poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego, miało określić rozporządzenie Rady Ministrów. Na tle wykładni d. art. 697 § 3 k.p.c. przedstawiciele doktryny podnosili zatem pierwotnie, że

wobec tego chodzić będzie z reguły o zawieranie umów z podmiotami nie będącymi jednostkami gospodarki uspołecznionej. Dopuszczalna będzie taka umowa także w wypadku (oczywiście jeżeli tak postanowi rozporządzenie Rady Ministrów), gdy jedną ze stron będzie jednostka gospodarki uspołecznionej nie podlegająca państwowemu arbitrażowi gospodarczemu [...]²⁸.

Równocześnie (z uwagi na wyraźne wyłączenie statuowane na podstawie regulacji z art. 5 ust. 2 p.a.g.d.) w piśmiennictwie uznawano, że chodzić tu będzie głównie o zawieranie umów o poddanie sporów pod rozstrzygnięcie sądu polubownego z podmiotami niepodlegającymi arbitrażowi państwowemu²⁹. Podkreślano przy tym ostatecznie, że prawie wszystkie jednostki gospodarki uspołecznionej będą podlegały jurysdykcji państwowego arbitrażu gospodarczego. Z reguły zatem poddawanie pod rozstrzygnięcie sądów polubownych sporów między tymi jednostkami będzie niedopuszczalne³⁰.

Rozporządzenie, o którym mowa w d. art. 697 § 3 k.p.c., nie zostało jednak wydane³¹. W związku z tym w piśmiennictwie pozostawało sporne, czy jednostki gospodarki uspołecznionej mogą dokonywać zapisów na sąd polubowny z krajowymi

²⁷ E. Wengerek, M. Tyczka, *op. cit.*, s. 213; B. Dobrzański, *op. cit.*, komentarz do art. 697 k.p.c., pkt 3, s. 974; T. Ereciński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, t. 3, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Warszawa 1989, komentarz do art. 697 k.p.c., nb 4, s. 1064.

²⁸ Tak B. Dobrzański, *op. cit.*, komentarz do art. 697 k.p.c., pkt 3, s. 975.

²⁹ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu...*, s. 497.

³⁰ E. Wengerek, M. Tyczka, *op. cit.*, s. 216.

³¹ K. Potrzebowski, *op. cit.*, s. 8; M. Tomaszewski, *Klauzule arbitrażowe w kontaktach handlu zagranicznego sektora nieuspołecznionego*, „Handel Zagraniczny” 1984, nr 2, s. 22; S. Dalka, *op. cit.*, s. 40–41; T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego...*, komentarz do art. 697 k.p.c., nb 4, s. 1064.

jednostkami gospodarki nieuspołecznionej³². W literaturze prezentowany był pogląd, którego przedstawiciele uznawali, że brak wspomnianego rozporządzenia praktycznie przekreśla możliwość sporządzania zapisów na sąd polubowny w tego rodzaju sprawach³³. Część autorów wyrażała jednak pozytywne stanowisko w przedmiotowym zakresie — oczywiście w odniesieniu do sporów o rozszczenia majątkowe i z zastrzeżeniem adekwatnych wyłączeń odnoszących się do spraw ze stosunku pracy i o alimenty (na zasadzie d. art. 697 § 1 k.p.c.)³⁴. Niektórzy przedstawiciele doktryny prezentujący analizowany pogląd podnosili przy tym równocześnie, że możliwość dokonywania zapisów na sąd polubowny w odniesieniu do sporów o rozszczenia majątkowe obejmuje również jednostki uspołecznione, które nie są podmiotami postępowania przed organami Państwowego Arbitrażu Gospodarczego³⁵.

3.2. Umowy w obrocie międzynarodowym (d. art. 697 § 4 k.p.c.)

Wyjątek od ograniczenia podmiotowego dopuszczalności arbitrażu w stosunku do jednostek gospodarki uspołecznionej przewidywał d. art. 697 § 4 k.p.c.³⁶ Na zasadzie d. art. 697 § 4 k.p.c., poza wypadkami określonymi stosownie do § 3, jednostki gospodarki uspołecznionej mogły zawierać umowy o poddanie pod rozstrzygnięcie sądu polubownego sporów ze stronami zamieszkałymi lub mającymi siedzibę za granicą. W piśmiennictwie podkreślano, że powołana regulacja przyznaje wprost możliwość zawierania umów o poddanie sporów pod rozstrzygnięcie sądu polubownego przez jednostki gospodarki uspołecznionej w obrocie międzynarodowym³⁷. Część autorów podnosiła przy tym równocześnie, że analizowany przepis nie wprowadza żadnych ograniczeń w tym przedmiocie³⁸.

W literaturze wskazywano, że jeżeli chodzi o obrót międzynarodowy, to ze stronami zamieszkałymi lub mającymi siedzibę za granicą jednostki gospodarki uspołecznionej mogą zawierać umowy o poddanie sporów pod rozstrzygnięcie sądu polubownego na zasadach ogólnych — a więc przy zastosowaniu reguł statutowanych na podstawie regulacji z d. art. 697 § 1 k.p.c. Dotyczyło to jednak tylko umów o poddanie sporu sądowi polubownemu działającemu w kraju. W przypadku sądów arbitrażowych działających za granicą w analizowanym zakresie zastosowanie znajdowała bowiem regulacja z d. art. 1105 § 3 w zw. z § 1 k.p.c. Powołany

³² S. Dalka, *Sądownictwo polubowne...*, s. 40–41.

³³ Por. B. Dobrzański, *op. cit.*, s. 1010; K. Potrzebowski, *Sąd polubowny...*, s. 8-9; T. Ereciński, M. Tomaszewski, *Rozstrzygnięcie sporów...*, s. 23; T. Ereciński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego...*, komentarz do art. 697 k.p.c., nb 4, s. 1064; M. Tomaszewski, *Klauzule arbitrażowe...*, s. 22.

³⁴ Por. E. Wengerek, M. Tyczka, *op. cit.*, s. 216 i S. Dalka, *Sądownictwo polubowne...*, s. 41.

³⁵ S. Dalka, *Sądownictwo polubowne...*, s. 41.

³⁶ K. Potrzebowski, *op. cit.*, s. 9.

³⁷ Tak W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu...*, s. 497.

³⁸ K. Potrzebowski, *op. cit.*, s. 9.

przepis w pierwotnym brzmieniu przewidywał możliwość poddania przez polską jednostkę gospodarki uspołecznionej sądowi polubownemu działającemu za granicą tylko sporów o prawa majątkowe w zakresie zobowiązań, pod warunkiem że taki zapis był skuteczny według prawa tego państwa, do którego należał kontrahent, oraz gdy sprawa nie należała do wyłącznej jurysdykcji sądów polskich³⁹.

W konsekwencji (mając na względzie wymogi wynikające z treści d. art. 697 § 1 k.p.c.) w doktrynie wskazywano, iż

z tego wynika, że nie ma przeszkód, żeby nasze jednostki gospodarki uspołecznionej zawierały umowy o poddanie każdego sporu majątkowego (z wyjątkiem spraw ze stosunku pracy) ze stronami zamieszkałymi lub mającymi siedzibę za granicą pod rozstrzygnięcie sądu polubownego działającego w Polsce⁴⁰. [...] Możliwość taką mają również polskie osoby prawne i fizyczne, nie będące jednostkami gospodarki uspołecznionej z tym zastrzeżeniem, że względem osób fizycznych należy wziąć pod uwagę jeszcze warunek wyłączenia spraw o alimenty⁴¹.

W piśmiennictwie podkreślano bowiem, że analizowany przepis d. art. 697 § 4 k.p.c.

nie może być interpretowany *a contrario*, tj. w takim sensie, że tylko jednostki gospodarki uspołecznionej mogą zawrzeć umowę o sąd polubowny ze stroną zamieszkałą lub mającą siedzibę za granicą. Przepis ten stanowi bowiem wyjątek od zasadniczej niedopuszczalności zawierania umowy o sąd polubowny, ale tylko przez jednostki gospodarki uspołecznionej. Pomijając natomiast jednostki gospodarki uspołecznionej wszelkie inne podmioty, w granicach swej zdolności do samodzielnego zobowiązywania się, mogą zawierać umowy o sąd polubowny w zakresie wskazanym w d. art. 697 § 1 k.p.c., bez względu na to, jakie jest ich obywatelstwo i gdzie mają zamieszkanie lub siedzibę⁴².

4. Konkluzje

Syntetyczna analiza przeprowadzonej wykładni regulacji z d. art. 697 § 3 i 4 k.p.c. prowadzi do następujących konkluzji.

³⁹ Por. S. Dalka, *Sądownictwo polubowne...*, s. 41–42; T. Erciński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego...*, komentarz do art. 697 k.p.c., nb 7, s. 1065. Zob. też E. Wengerek, M. Tyczka, *op. cit.*, s. 216; K. Potrzebowski, *op. cit.*, s. 9; M. Tomaszewski, *Klauzule arbitrażowe...*, s. 23.

⁴⁰ Tak S. Dalka, *Sądownictwo polubowne...*, s. 42 i przywołani przez tego autora E. Wengerek, M. Tyczka, *op. cit.*, s. 216.

⁴¹ Tak S. Dalka, *Sądownictwo polubowne...*, s. 42 i przywołany przez tego autora M. Tomaszewski, *Klauzule arbitrażowe...*, s. 23; oraz E. Wengerek, M. Tyczka, *op. cit.*, s. 216. Więcej na ten temat zob. S. Dalka, *Sądownictwo polubowne...*, s. 42 i T. Erciński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego...*, komentarz do art. 697 k.p.c., nb 6, s. 1065; oraz przywołani przez tych autorów T. Erciński, M. Tomaszewski, *Rozstrzyganie sporów...*, s. 23.

⁴² Tak T. Erciński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego...*, komentarz do art. 697 k.p.c., nb 5, s. 1064–1065 wraz z przywołaniem stanowiska M. Tomaszewskiego, *Klauzule arbitrażowe...*, s. 22–23.

Primo, przepis d. art. 697 § 3 k.p.c. przewidywał kompetencję do określenia na mocy rozporządzenia Rady Ministrów wypadków, w których jednostki gospodarki uspołecznionej będą mogły zawierać umowy o poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego. Rozporządzenie to nie zostało jednak nigdy wydane. Co więcej, w okresie PRL orzecznictwu sądów polubownych nie mogły być poddawane spory pomiędzy podmiotami arbitrażu państwowego (por. art. 5 ust. 2 p.a.g.d. i art. 3 ust. 5 p.a.g.u.). W ostatecznym efekcie skutkowało to *de facto* (praktycznie całkowitym) wyłączeniem dopuszczalności postępowania arbitrażowego w odniesieniu do obrotu uspołecznionego.

Secundo, w przepisie d. art. 697 § 4 k.p.c. przewidziano wprawdzie wyjątek od ograniczenia podmiotowego dopuszczalności arbitrażu w stosunku do jednostek gospodarki uspołecznionej odnoszący się do umów o poddanie sporów pod rozstrzygnięcie sądu polubownego w obrocie międzynarodowym. W konsekwencji jednostki sektora uspołecznionego mogły zawierać umowy o poddanie pod rozstrzygnięcie sądu polubownego sporów ze stronami zamieszkałymi lub mającymi siedzibę za granicą na zasadach ogólnych statuowanych na podstawie regulacji z d. art. 697 § 1 k.p.c. Reguła to odnosiła się jednak wyłącznie do sądów polubownych działających w kraju. W odniesieniu do sytuacji, w których spór taki miał zostać poddany orzecznictwu sądu polubownego działającego za granicą, ustawodawca wprowadzał bowiem relewantne ograniczenia na zasadzie d. art. 1105 § 3 k.p.c.

W związku z powyższym wypada stwierdzić, że w posttotalitarnym okresie PRL ustawodawca przewidywał w istocie relewantne ograniczenia odnoszące się do podmiotowego zakresu dopuszczalności arbitrażu — w obrocie zarówno krajowym, jak i międzynarodowym. W literaturze podkreślano wprawdzie, że ówczesna praktyka potwierdziła pozytywne stanowisko w odniesieniu do sądownictwa arbitrażowego⁴³. Mając na względzie treść i wykładnię analizowanych regulacji z d. art. 697 § 3 i 4 k.p.c., nie sposób nie przyznać jednak słuszności przedstawicielom doktryny, którzy podnosili, że w okresie PRL doszło niewątpliwie do marginalizacji znaczenia sądownictwa polubownego⁴⁴.

Regulacje z d. art. 697 § 3 i 4 k.p.c. zostały uchylone na mocy ustawy z dnia 24 maja 1989 roku o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych⁴⁵. Wiązało się to niewątpliwie ze zrównaniem pozycji gospodarczej jednostek gospodarki uspołecznionej z podmiotami gospodarczymi innych sektorów gospodarki narodowej oraz z likwidacją Państwowego Arbitrażu Gospodarczego⁴⁶. Odrębność

⁴³ Por. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część szczegółowa...*, s. 377; K. Potrzebowski, *op. cit.*, s. 5–6; S. Dalka, *Sądownictwo polubowne...*, s. 13–14; P. Michalska, *op. cit.*, s. 139.

⁴⁴ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część szczegółowa...*, s. 376–377.

⁴⁵ Dz.U. z 1989 r. Nr 33, poz. 175, dalej: ustawa o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych.

⁴⁶ Tak S. Dalka, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego...*, komentarz do art. 697 k.p.c., nb 7, s. 797. Por. też J. Kozak, *op. cit.*, s. 257. Ustawa o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym została uchylona również ustawą z dnia 24 maja 1989 roku o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych.

jednostek reprezentujących sektor gospodarki uspołecznionej utraciła swoje znaczenie. W konsekwencji przestała istnieć potrzeba funkcjonowania osobnej, pozasądowej instytucji zajmującej się rozstrzyganiem sporów między tymi jednostkami⁴⁷. Wejście w życie ustawy o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych⁴⁸ skutkowało przekazaniem rozpoznawania wszystkich spraw związanych z profesjonalnym obrotem gospodarczym utworzonym w tym celu wyspecjalizowanym wydziałom sądów powszechnych (wydziałom gospodarczym), a także wyodrębnieniem postępowania w tych sprawach (postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych)⁴⁹. W doktrynie podnoszono, że rok 1989 stanowił cezurę czasową przemian polskiego prawa procesowego związanych ze zmianami ustrojowymi⁵⁰. Nie bez przyczyny podkreślano również, że analizowane zmiany miały charakter fundamentalny⁵¹. W efekcie wprowadzonych modyfikacji obowiązujące regulacje prawne nie przewidywały już adekwatnych wyłączeń w odniesieniu do zakresu podmiotowego dopuszczalności arbitrażu dotyczących jednostek gospodarki uspołecznionej. Uchylenie regulacji z d. art. 697 § 3 i 4 k.p.c. oraz przepisów ustawy o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym wiązało się niewątpliwie z koniecznością dostosowania obowiązującego porządku prawnego do zasad transformowania gospodarki.

Bibliografia

- Balicki R., Ławniczak A., *Polska Ludowa jako przypadek prawnopolityczny*, [w:] *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. D. Makiła, M. Wilczek-Karczewska, Warszawa 2018.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Berutowicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984.
- Budniak-Rogała A., *Charakter prawny zapisu na sąd polubowny w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 2015.
- Dalka S., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2002, komentarz przed art. 697 k.p.c.
- Dalka S., *Postępowanie arbitrażowe*, Gdańsk 1982.
- Dalka S., *Sądownictwo polubowne PRL*, Warszawa 1987.
- Davies N., *Boże igrzysko*, Kraków 2008.
- Dąbrowska J., *Rozpoznawanie przez sądy spraw gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2013.

⁴⁷ J. Kozak, *op. cit.*, s. 257.

⁴⁸ Ustawa weszła w życie 1 października 1989 roku.

⁴⁹ Szczegółowo zob. J. Kozak, *op. cit.*, s. 256 n.; S. Włodyka, *Ustawa...*, s. 14 n.; T. Wiśniewski, *System postępowania sądowego...*, nb 8–12, s. 9–11. W tym zakresie por. też T. Wiśniewski, *Postępowanie sądowe...*, s. 9–10; J. Dąbrowska, *Rozpoznawanie przez sądy...*, s. 9–11 wraz z przywołaną tam literaturą.

⁵⁰ A. Jakubecki, *Naczelne zasady postępowania cywilnego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem*, red. A. Oklejak, Kraków 2006, s. 349.

⁵¹ Tak J. Kozak, *op. cit.*, s. 256.

- Dobrzański B., [w:] B. Dobrzański, M. Lisiewski, Z. Resich, W. Siedlecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1969, komentarz do art. 697 k.p.c.
- Ereciński T., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, t. 3, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Warszawa 1989, komentarz do art. 697 k.p.c.
- Ereciński T., Tomaszewski M., *Rozstrzyganie sporów*, „Handel Zagraniczny” 1983, nr 6.
- Friszke A., *Spór o PRL w III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2002, nr 1.
- Izdebski H., *Totalitaryzm i terminy pokrewne w naukach społecznych oraz w polskim języku prawnym i prawniczym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 38, 2016, nr 4.
- Jakubicka A., *Naczelne zasady postępowania cywilnego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem*, red. A. Oklejak, Kraków 2006.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2020.
- Kłafkowski Z., Rosienkiewicz A., *Państwowy Arbitraż Gospodarczy. Komentarz*, Warszawa 1978.
- Korzan K., *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe*, Warszawa 1980.
- Kozak J., *Sądownictwo gospodarcze*, [w:] *Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Stanisława Włodyki*, red. W. Pyziół, Kraków 1996.
- Kruczałak K., *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1996.
- Kuratowski R., *Sądownictwo polubowne*, Warszawa 1932.
- Mażewski L., *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956–1989*, Warszawa-Biała Podlaska 2010.
- Michalska P., *Uwagi o pojęciu i roli sądów polubownych ze szczególnym uwzględnieniem okresu Polski Ludowej*, [w:] *Postępowanie polubowne w dziejach*, red. P. Jurek, Wrocław 2006.
- Potrzebowski K., *Sąd polubowny według Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1981.
- Potrzebowski K., Żywicki W., *Sądownictwo polubowne. Komentarz dla potrzeb praktyki*, Warszawa 1961.
- Rosienkiewicz A., *Postępowanie przed państwowymi komisjami arbitrażowymi*, Wrocław 1975.
- Rosienkiewicz A., *Zapobieganie i rozwiązywanie sporów między jednostkami uspołecznionymi*, Wrocław 1978.
- Siedlecki W., [w:] J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Część szczegółowa*, Warszawa 1959.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977.
- Szanciło T., *Przedsiębiorca w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 3.
- Tomaszewski M., *Klauzule arbitrażowe w kontaktach handlu zagranicznego sektora nieuspołecznionego*, „Handel Zagraniczny” 1984, nr 2.
- Tyczka M., *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe*, Warszawa 1970.
- Walicki A., *PRL i skok do neoliberalizmu. Jaruzelski, Solidarność, zdrada elit*, Warszawa 2021.
- Wengerek E., Tyczka M., *Sądownictwo polubowne w handlu zagranicznym i międzynarodowym obrocie morskim*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1968, nr 6.
- Wiśniewski A.W., *Międzynarodowy arbitraż handlowy. Status prawny arbitrażu i arbitrów*, Warszawa 2011.
- Wiśniewski A.W., *Rozstrzyganie sporów korporacyjnych spółek kapitałowych przez sądy polubowne — perspektywa ustawowego rozstrzygnięcia, cz. 1*, „Prawo Spółek” 2005, nr 4.
- Wiśniewski A.W., *Zdolność i zdolność arbitrażowa*, [w:] *System prawa handlowego*, red. A. Szumański, S. Włodyka, t. 8. *Arbitraż handlowy*, red. A. Szumański, Warszawa 2015.
- Wiśniewski T., *Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, Kraków 1997.
- Wiśniewski T., *System postępowania sądowego w sprawach cywilnych z udziałem przedsiębiorców*, [w:] *System prawa handlowego*, red. S. Włodyka, *Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych z udziałem przedsiębiorców*, t. 7, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2013.
- Włodyka S., *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1981.
- Włodyka S., *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 2, Warszawa 1982.
- Włodyka S., *Ustawa o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 3.

Wykaz aktów prawnych

- Dekret z dnia 5 sierpnia 1949 roku o państwowym arbitrażu gospodarczym (tekst jedn. z dnia 20 lipca 1961, Dz.U. z 1961 r. Nr 37, poz. 195).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku — Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296).
- Ustawa z dnia 23 października 1975 roku o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz.U. z 1975 r. Nr 34, poz. 183).
- Ustawa z dnia 24 maja 1989 roku o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych (Dz.U. z 1989 r. Nr 33, poz. 175).

Inne

Projekt Kodeksu postępowania cywilnego PRL, Warszawa 1955.

Projekt Kodeksu postępowania cywilnego PRL, Warszawa 1964.

DOMINIKA CENDROWICZ

ORCID: 0000-0002-2358-7188

Uniwersytet Wrocławski

dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl

Regulacja prawna pomocy społecznej w Polsce w okresie powojennym do 1989 roku

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, świadczenia pieniężne, PRL, socjalizm, autorytaryzm.

LEGAL REGULATION OF SOCIAL WELFARE IN POLAND IN THE POST-WAR PERIOD UP TO 1989

Abstract

The article's aim is to examine the legal regulation of social welfare in Poland after World War II up to the year 1989. The article analyzes the legal position of beneficiaries of social welfare benefits in that period. The political situation in Poland after the end of World War II introduced changes in the perception of the pre-war system of social welfare. In the period of the Polish People's Republic, social welfare was based on an incorrect legal basis and the legal position of beneficiaries of social welfare was not protected by law. Social welfare was transferred to the Ministry of Health and its organizational system was centralized. Such a situation lasted until the Act of 29 November 1990 on Social Welfare was passed. Theoretical and historical methods of legal research were used in this article.

Keywords: social welfare, monetary benefits, Polish People's Republic, socialism, authoritarianism.

Wprowadzenie

Pomoc społeczna to doniosła sfera działalności administracji publicznej i ważna instytucja polityki społecznej państwa¹. Jej regulacja prawna znajduje się obecnie

¹ Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, *passim*.

w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej². Zgodnie z tą ustawą pomoc społeczna stanowi instytucję polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać przy użyciu własnych uprawnień, zasobów i możliwości (art. 2 ust. 1 u.p.s.). Ważną rolę w systemie organizacyjnym pomocy społecznej odgrywa gmina będąca podstawowym podmiotem administracji świadczącej³. Zanim jednak pomoc społeczna uzyskała swój obecny kształt w prawie krajowym, przeszła długą ewolucję

od nawiązania do postępowych tradycji okresu międzywojennego, poprzez okres jej negacji, jako urządzenia ustrojowo obcego, fazę stopniowego uznawania jej roli w warunkach państwa socjalistycznego, aż do przyznania jej pozycji ważnego i niezbędnego ogniwa w systemie urzędów służących zaspokajaniu ważnych potrzeb człowieka⁴.

W drugiej połowie ubiegłego stulecia zasadniczy wpływ na ewolucję pomocy społecznej miały przemiany ustrojowe zapoczątkowane w Polsce po zakończeniu II wojny światowej⁵. Opisując pomoc społeczną w prawie krajowym w okresie powojennym do 1989 roku, można wyróżnić następujące fazy jej rozwoju: 1. okres ratunkowy obejmujący czas bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej; 2. okres zastoju opieki społecznej w okresie stalinizmu; 3. okres ponownego rozwoju tej instytucji po 1958 roku⁶. W literaturze spotkać można również klasyfikację obejmującą lata 1948–1956, w których podejmowane były próby likwidacji przedwojennej instytucji opieki społecznej, a także okres po 1956 roku, kiedy nastąpiło jej powolne odradzanie się w warunkach ustroju państwa socjalistycznego⁷.

1. W kwestii nazewnictwa pomocy społecznej w okresie PRL

Wprowadzane po 1945 roku zmiany w zakresie treści przedwojennej instytucji opieki społecznej przyniosły zmianę jej nazewnictwa. Komisja Socjalna przy KC PZPR⁸ uznała, że ustroj socjalistyczny nie likwiduje potrzeby istnienia opieki

² Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm., dalej: u.p.s.).

³ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 117.

⁴ H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 12.

⁵ Zob. H. Szurgacz, *Uwagi o ewolucji pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1987, nr 2.

⁶ K. Kluzowa, *Historia pracy socjalnej na łamach „Pracy Socjalnej”*, [w:] *Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce*, red. A. Małek, K. Slany, I. Szczepaniak-Wiech, Kraków 2006, s. 64–66.

⁷ M. Brenk, *System opieki społecznej w okresie Polski Ludowej (lata 1944–1989). Zarys problematyki*, „Biuletyn Historii Wychowania” 2017, nr 37, s. 80.

⁸ Chodzi o Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

społecznej, ale zmienia rodzaj potrzeb zgłaszanych do zaspokojenia w jej ramach przez obywateli oraz zakres i formy udzielanej pomocy⁹. Przyjęto, że w państwie socjalistycznym, które gwarantuje wszystkim obywatelom pracę, nie ma miejsca na ubóstwo, bezdomność czy bezrobocie. Opieka społeczna jest więc nieprzydatna¹⁰. Od chwili uchwalenia Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 roku¹¹ nastąpiło utrwalenie pojęcia pomocy społecznej w miejsce opieki społecznej. Zmiana nazewnictwa podyktowana została zmianami w materialnej treści opieki społecznej i względami natury politycznej, ponieważ pojęcie opieki społecznej powstało i używane było w okresie międzywojennym¹². W wielu aktach prawnych tamtego okresu nadal spotkać można było jednak pojęcie opieki społecznej, jak na przykład w ustawie z dnia 13 kwietnia 1960 roku o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac i o zmianie właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych i opieki społecznej¹³ czy w ustawie z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹⁴.

Opieka społeczna ukształtowana została w Polsce przed II wojną światową ustawą z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej¹⁵. Zgodnie z tą ustawą mianem opieki społecznej określano zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą nie mogły ich zaspokoić, jak również zapobieganie powstawaniu tego rodzaju sytuacji (art. 1 u.o.s.). Rola opieki społecznej w tamtym okresie polegała na dostarczaniu niezbędnej żywności, odzieży, a także pomieszczenia, narzędzi do pracy, pomocy higieniczno-sanitarnej, pomocy w przywróceniu utraconej lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy czy też pomocy w wychowaniu dzieci¹⁶. Jej charakterystyczną cechą było doraźne, okresowe lub trwałe dostarczanie środków niezbędnych dla utrzymania jednostki przy równoczesnym przejęciu odpowiedzialności za jej los¹⁷. Tym samym opieka społeczna

⁹ P. Sałustowicz, *Pomoc społeczna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 16.

¹⁰ M. Karczewski [bez tytułu], „Opiekun Społeczny” 1974, nr 2, s. 9.

¹¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232, dalej: Konstytucja PRL).

¹² A. Kokoszkiewicz, *Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015, s. 24.

¹³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 roku o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac i o zmianie właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych i opieki społecznej (Dz.U. z 1960 r. Nr 20, poz. 119, dalej: u.k.p.p.).

¹⁴ A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006, nr 4 (5), s. 26.

¹⁵ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej (Dz.U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726, dalej: u.o.s.).

¹⁶ J.S. Langrod, *Praca i ubezpieczenia społeczne*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 441.

¹⁷ K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 54.

opierała się na metodzie udzielania pomocy charakterystycznej dla dobroczynności¹⁸. Jej zastąpienie instytucją pomocy społecznej motywowane było w PRL chęcią ukazania jakościowej różnicy w zakresie wprowadzanego w jej miejsce modelu pomocy społecznej¹⁹, który w odróżnieniu od opieki ukierunkowany został na aktywizację jej świadczeniobiorców²⁰.

2. Regulacja prawna pomocy społecznej w latach 1947–1956

W pierwszych latach po II wojnie światowej opieka społeczna w Polsce spełniała funkcję ratownictwa społecznego i koncentrowała się na zaspokajaniu elementarnych potrzeb ludności²¹. W latach 1945–1947 działania opiekuńcze podejmowane były bez skonkretyzowanej podstawy prawnej²². Dopiero mocą art. 1 dekretu z dnia 22 października 1947 roku w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej²³ rozciągnięto na całym obszarze Polski moc obowiązującą u.o.s. oraz między innymi:

— § 1, 5, 6 i 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 1924 roku w sprawie wykonywania opieki społecznej nad obywatelami polskimi, którzy w żadnej gminie Rzeczypospolitej Polskiej nie mają prawa do opieki trwałej, oraz ponoszenia wynikających stąd kosztów²⁴;

— rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych²⁵;

— rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 roku o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa²⁶;

— rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej²⁷.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, s. 55.

²⁰ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 18–19.

²¹ K. Stopka, *op. cit.*, s. 55.

²² M. Mincer, *Pomoc społeczna jako instytucja prawna*, „Nowe Prawo” 1983, nr 1, s. 28.

²³ Dekret z dnia 22 października 1947 roku w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej (Dz.U. z 1947 r. Nr 65, poz. 389).

²⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 1924 roku w sprawie wykonywania opieki społecznej nad obywatelami polskimi, którzy w żadnej gminie Rzeczypospolitej Polskiej nie mają prawa do opieki trwałej, oraz ponoszenia wynikających stąd kosztów (Dz.U. z 1934 r. Nr 56, poz. 576).

²⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych (Dz.U. RP z 1928 r. Nr 26, poz. 232).

²⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 roku o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa (Dz.U. RP z 1927 r. Nr 92, poz. 823).

²⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej (Dz.U. RP z 1928 r. Nr 29, poz. 267).

W analizowanym okresie z opieki społecznej wyłączono sprawy związane z opieką nad dziećmi do lat trzech i nad kobietami ciężarnymi i karmiącymi, które to sprawy włączono do zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej²⁸. Momentem kluczowym w zakresie centralizacji systemu organizacyjnego opieki społecznej stała się likwidacja samorządu terytorialnego. Przepisem art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej²⁹ zniesiono w Polsce związki samorządu terytorialnego. Dotychczasowe obowiązki gmin wiejskich i miejskich, jak również powiatowych związków samorządowych w zakresie opieki społecznej przeszły na organy administracji terytorialnej stopnia podstawowego, zaś zadania wojewódzkich związków samorządowych zostały przejęte przez organy administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego³⁰. Nastąpiła tym samym centralizacja systemu organizacyjnego pomocy społecznej, przełamana dopiero w 1990 roku wraz z restytucją samorządu terytorialnego na stopniu gminy i uchwaleniem ustawy z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej.

Istotnym etapem ewolucji opieki społecznej w PRL było uchwalenie 22 lipca 1952 roku Konstytucji PRL, która odwoływała się do instytucji pomocy społecznej w art. 60 ust. 2 pkt 1 i traktowała ją jako formę urzeczywistniania prawa obywateli do ochrony zdrowia i prawa do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy³¹. Podstawę prawną do udzielania innych form świadczeń socjalnych na gruncie Konstytucji PRL wyprowadzano również z art. 69 (prawo do wypoczynku), art. 72 (prawo do nauki), art. 80 (opieka nad młodzieżą)³². W art. 14 Konstytucji PRL wyrażona została zasada: „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy”³³. Nowe nazewnictwo w zakresie pomocy społecznej podyktowane było głównie względami politycznymi i stało się adekwatne do zmian, które zachodziły w systemie opieki społecznej od początku lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku³⁴.

3. Regulacja prawna pomocy społecznej w latach 1956–1989

W 1958 roku Komisja Socjalna przy KC PZPR opracowała program zmierzający do kompleksowego działania w pomocy społecznej. Dalsze działania w zakresie

²⁸ Nastąpiło to na mocy art. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1950 roku o przekazaniu Ministrowi Zdrowia zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi do lat trzech oraz nad kobietami ciężarnymi i karmiącymi (Dz.U. z 1950 r. Nr 6, poz. 49).

²⁹ Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130).

³⁰ D. Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017, s. 124–125.

³¹ M. Mincer, *op. cit.*, s. 81.

³² *Ibidem*.

³³ Cytat ten pochodzi z pracy K. Marksa *Krytyka programu gotajskiego z 1891 roku*.

³⁴ K. Stopka, *op. cit.*, s. 56.

pomocy społecznej objęły między innymi wydanie przez Radę Ministrów uchwały nr 92 z dnia 5 marca 1959 roku w sprawie powołania instytucji opiekunów społecznych³⁵. Mocą jej § 1 postanowiono, że w organach właściwych do spraw pomocy społecznej prezydiów powiatowych (miejskich w miastach stanowiących powiaty miejskie i dzielnicowych w miastach wyłączonych z województw) rad narodowych należy powołać powiatowych (miejskich, dzielnicowych) opiekunów społecznych przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 maja 1958 roku w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezydiów rad narodowych³⁶. Następnie wydane zostało zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 27 października 1959 roku o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych³⁷, które w § 1 stanowiło, że

powiatowi (miejscy, dzielnicowi) opiekunowie społeczni działają w organach właściwych do spraw pomocy społecznej prezydiów powiatowych (miejskich w miastach stanowiących powiaty miejskie i dzielnicowych w miastach wyłączonych z województw) rad narodowych.

Jeśli chodzi o umiejscowienie opieki społecznej w systemie organizacyjnym ówczesnej administracji państwowej, należy wskazać, że do 1960 roku naczelnym organem administracji państwowej w zakresie opieki społecznej był Minister Pracy i Opieki Społecznej. Urząd Ministra Pracy i Opieki Społecznej został jednak zniesiony na mocy art. 13 ust. 1 u.k.p.p. Na mocy art. 13 ust. 3 u.k.p.p. nastąpiła zaś zmiana resortowej przynależności pomocy społecznej. Właściwość Ministra Pracy i Opieki Społecznej w sprawach pomocy społecznej, zawodowej rehabilitacji inwalidów i przemysłu ortopedycznego przeszła do zakresu działania Ministra Zdrowia. Od tego momentu sprawami z zakresu pomocy społecznej zajmowały się specjalistyczne jednostki służby zdrowia. Do form pomocy, którą świadczyły, należały przede wszystkim świadczenia pieniężne, na przykład zasiłki stałe, doraźne, okresowe i jednorazowe³⁸. Pomoc realizowana była jednak także w formie niepieniężnej i w formie opieki instytucjonalnej.

Dla pozycji prawnej świadczeniobiorców pomocy społecznej w PRL ważne znaczenie miało wydanie przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej instrukcji nr 5/68 z dnia 29 lutego 1968 roku w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych³⁹. W jej treści postanowiono, że podstawę dla decyzji o udzielenia albo odmowie udzielenia świadczenia z zakresu pomocy społecznej stanowi wywiad społeczny, przeprowadzany w miejscu pobytu stałego lub czasowego oso-

³⁵ Uchwała Rady Ministrów nr 92 z dnia 5 marca 1959 roku w sprawie powołania instytucji opiekunów społecznych (M.P. Nr 32, poz. 145).

³⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 1958 roku w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezydiów rad narodowych (Dz.U. z 1958 r. Nr 33, poz. 149).

³⁷ Zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 27 października 1959 roku o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych (M.P. Nr 93, poz. 496 ze zm.).

³⁸ D. Cendrowicz, *op. cit.*, s. 125.

³⁹ Instrukcja nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 lutego 1968 roku w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych (Dz.Urz. MZiOS Nr 6, poz. 33 ze zm.).

by wnioskującej o udzielenie jej pomocy społecznej⁴⁰. Oprócz wskazanej instrukcji wydany został cały szereg innych aktów tego typu, jak na przykład instrukcja o pomocy w formie obiadów⁴¹ czy instrukcja w sprawie dziennych domów pomocy społecznej⁴². Należy podkreślić, że tego rodzaju przepisy nie stanowiły źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a normy prawa powielaczowego.

Dopiero w 1986 roku Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej opracowało *Założenia ustawy o pomocy społecznej*, które zostały następnie przyjęte przez Radę Ministrów i stały się przedmiotem dyskusji odpowiedniego zespołu Rady Legislacyjnej. Zespół ten uznał, że stanowią one podstawę dla dyskusji nad kształtem przyszłej instytucji prawnej pomocy społecznej⁴³. Zaproponowane zmiany stanowiły ważny etap na drodze do uchwalenia nowej ustawy o pomocy społecznej i zmiany jej resortowej przynależności z ministerstwa zdrowia do Ministerstwa Zdrowia do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej⁴⁴. Wyrazem nowych tendencji w pomocy społecznej stało się uchwalenie w 1990 roku u.p.s.d., która następnie, wielokrotnie nowelizowana, przetrwała do 2004 roku, kiedy to zastąpiona została przez obowiązującą obecnie u.p.s. Stało się to możliwe dzięki zmianom systemowym, które zaszły w Polsce po 1989 roku.

4. Zagadnienie pozycji prawnej świadczeniobiorców pomocy społecznej w okresie PRL

Odwołując się do zagadnienia pozycji prawnej świadczeniobiorców pomocy społecznej w PRL, należy zwrócić uwagę na kwestię podstawy prawnej udzielania świadczeń z jej zakresu przez ówczesne organy administracji państwowej. W badanym okresie obowiązywały co prawda przepisy u.o.s., jednak w praktyce nie była ona stosowana i została zastąpiona przez liczne akty prawne, z których część miała charakter aktów prawa powielaczowego, jak wspomniana instrukcja Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 lutego 1968 roku. Tego rodzaju akty prawne uzależniały przyznanie pomocy społecznej od uznania organu administracji państwowej i wyłączały możliwość sprawowania przez ówczesny Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁵ sądowej kontroli wydanych na ich podstawie decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Istniejący stan rzeczy powodował, że nie było jakiegokolwiek możliwości ochrony prawnej świadczeniobiorcy przed organami administracji państwowej.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 30 września 1988 roku, I SA 1458/87, CBOSA.

⁴¹ Instrukcja nr 19/73 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 27 lutego 1973 roku w sprawie organizowania pomocy społecznej w formie obiadów (Dz.Ur. MZiOS Nr 15, poz. 81 ze zm.).

⁴² Instrukcja Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 września 1979 roku w sprawie dziennych domów pomocy społecznej (Dz.Ur. MZiOS Nr 12, poz. 37).

⁴³ H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 56.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 57.

⁴⁵ Dalej: NSA.

W okresie PRL do powyższej kwestii odniósł się kilkakrotnie w swoich wyrokach NSA. Jako przykład należy wskazać wyrok z dnia 27 kwietnia 1981 roku, SA 767/81, w którym NSA stwierdził, że

Instrukcja nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 lutego 1968 r. w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych [...], jako akt adresowany do organów administracji państwowej i określający zasady, jakimi organy te powinny się kierować przy załatwianiu spraw, nie jest ogólnie obowiązującym aktem prawa materialnego i — jako taka — nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej⁴⁶.

W przywołanym wyroku NSA uznał również, że u.o.s. zachowała moc obowiązującą na podstawie dekretu z dnia 12 października 1947 roku w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej⁴⁷. Problematykę obowiązywania przedwojennej ustawy o opiece społecznej NSA analizował także w wyroku z dnia 29 czerwca 1983 roku⁴⁸ i w wyroku z dnia 30 września 1988 roku⁴⁹.

Analizując pozycję świadczeniobiorców pomocy społecznej w okresie PRL, należy również zwrócić uwagę na praktykę organów administracji państwowej w tamtym okresie usankcjonowaną pismem Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 9 stycznia 1981 roku, CP 00-30/80. W treści przedmiotowego pisma zalecono, aby z dniem 1 maja 1981 roku zaniechano wydawania decyzji administracyjnych w rozumieniu art. 104–113 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁰ o przyznaniu albo odmowie przyznania świadczenia pieniężnego z zakresu pomocy społecznej. Rekomendowano, żeby sprawy pomocy społecznej załatwiane były w drodze pisma skierowanego do osoby ubiegającej się o świadczenie, co w praktyce wyłączało możliwość sądowej kontroli decyzji wydawanych w sprawach pomocy społecznej⁵¹. Ten stan rzeczy trwał do momentu uchwalenia u.p.s.d., która na powrót wprowadziła katalog świadczeń z zakresu pomocy społecznej do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego i umocniła pozycję prawną świadczeniobiorców pomocy społecznej.

Wnioski

Podsumowując: należy podkreślić, że w okresie powojennym systematycznie następowała dezorganizacja przedwojennej instytucji opieki społecznej⁵²,

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1980 roku, SA 767/81, CBOSA.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1983 roku, SA/Wr 290/83, CBOSA.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 30 września 1988 roku, I SA 1458/87.

⁵⁰ Dalej: k.p.a.

⁵¹ M. Mincer, *op. cit.*, s. 85.

⁵² J. Staręga-Piasek, *Pomoc społeczna wczoraj, dziś, jutro*, „Pomoc Społeczna” 1993, nr 9, s. 1.

wprowadzane były liczne zmiany w jej systemie, jak również nastąpiło osłabienie pozycji prawnej jej świadczeniobiorców. Instytucja opieki społecznej, uznana w początkowym okresie PRL za wrogą ideologicznie, przetrwała z licznymi zmianami przez cały okres powojenny. Opierała się jednak na niewłaściwej podstawie prawnej, a dodatkowo mocą Konstytucji PRL wprowadzone zostało pojęcie pomocy społecznej w miejsce opieki społecznej. Przez cały okres PRL formalnie obowiązywała u.o.s., jednak w praktyce nie była ona stosowana, a świadczenia pomocy społecznej przyznawane były na podstawie aktów prawa powielaczowego, co powodowało, że świadczeniobiorcy pozbawieni zostali prawnej możliwości obrony swoich praw przed NSA⁵³.

Ten stan rzeczy trwał do 1989 roku. Dopiero w 1990 uchwalona została nowa ustawa o pomocy społecznej, która w 2004 została zastąpiona przez obecnie obowiązującą u.p.s. Stało się to możliwe dzięki zmianom ustrojowym, które zaszły w Polsce po 1989 roku. Ich wyrazem była zmiana jakościowego podejścia do instytucji pomocy społecznej jako doniosłej sfery działalności już nie administracji państwowej, a administracji publicznej, i ważnego elementu polityki społecznej państwa.

Bibliografia

- Brenk M., *System opieki społecznej w okresie Polski Ludowej (lata 1944–1989). Zarys problematyki*, „Biuletyn Historii Wychowania” 2017, nr 37.
- Cendrowicz D., *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017.
- Karczewski M., [bez tytułu], „Opiekun Społeczny” 1974, nr 2.
- Kluzowa K., *Historia pracy socjalnej na łamach „Pracy Socjalnej”*, [w:] *Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce*, red. A. Małek, K. Slany, I. Szczepaniak-Wiech, Kraków 2006.
- Kokoszkiwicz A., *Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015.
- Langrod J.S., *Praca i ubezpieczenie społeczne*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Mincer M., *Pomoc społeczna jako instytucja prawna*, „Nowe Prawo” 1982, nr 1.
- Miruć A., *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006, nr 4 (5).
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Salustowicz P., *Pomoc społeczna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011.
- Staręga-Piąsek J., *Pomoc społeczna wczoraj, dziś, jutro*, „Pomoc Społeczna” 1993, nr 9.
- Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
- Szurgacz H., *Uwagi o ewolucji pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1987, nr 2.
- Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.

⁵³ M. Mincer, *op. cit.*, s. 95.

Akty prawne

- Dekret z dnia 22 października 1947 roku w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej (Dz.U. z 1947 r. Nr 65, poz. 389).
- Instrukcja nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 lutego 1968 roku w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych (Dz.Urz. MZiOS Nr 6, poz. 33 ze zm.).
- Instrukcja nr 19/73 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 27 lutego 1973 roku w sprawie organizowania pomocy społecznej w formie obiadów (Dz.Urz. MZiOS Nr 15, poz. 81 ze zm.).
- Instrukcja Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 września 1979 roku w sprawie dziennych domów pomocy społecznej (Dz.Urz. MZiOS Nr 12, poz. 37).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 1924 roku w sprawie wykonywania opieki społecznej nad obywatelami polskimi, którzy w żadnej gminie Rzeczypospolitej Polskiej nie mają prawa do opieki trwałej, oraz ponoszenia wynikających stąd kosztów (Dz.U. z 1924 r. Nr 56, poz. 576).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 roku o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa (Dz.U. RP z 1927 r. Nr 92, poz. 823).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej (Dz.U. RP z 1928 r. Nr 29, poz. 267).
- Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych (Dz.U. RP z 1928 r. Nr 26, poz. 232).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 1958 roku w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezydiów rad narodowych (Dz.U. z 1958 r. Nr 33, poz. 149).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1923 roku o opiece społecznej (Dz.U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1950 roku o przekazaniu Ministrowi Zdrowia zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi do lat trzech oraz nad kobietami ciężarnymi i karmiącymi (Dz.U. z 1950 r. Nr 6, poz. 49).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 roku o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac i o zmianie właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych i opieki społecznej (Dz.U. z 1960 r. Nr 20, poz. 119).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.).
- Uchwała Rady Ministrów nr 92 z dnia 5 marca 1959 roku w sprawie powołania instytucji opiekunów społecznych (M.P. Nr 32, poz. 145).
- Zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 27 października 1959 roku o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych (M.P. Nr 93, poz. 496 ze zm.).

Orzecnictwo

- Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1980 roku, SA 767/81, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1983 roku, SA/Wr 290/83, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 30 września 1988 roku, I SA 1458/87, CBOSA.

MONIKA CZECHOWSKA

ORCID: 0000-0001-8070-6094

Uniwersytet Wrocławski

monika.czechowska@uwr.edu.pl

Konfiskata mienia obowiązująca na gruncie kodeksu karnego PRL jako instrument totalitarnego systemu komunistycznej dyktatury

Słowa kluczowe: prawo karne, konfiskata mienia, kodeks karny PRL, represja ekonomiczna, walka z przeciwnikami politycznymi.

CONFISCATION OF PROPERTY IN FORCE UNDER THE CRIMINAL CODE OF THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC AS AN INSTRUMENT OF THE TOTALITARIAN SYSTEM OF COMMUNIST DICTATORSHIP

Abstract

Confiscation of property, understood as depriving the perpetrator of a crime (as well as third parties not involved in criminal practice) of all or part of their property, regardless of whether it was derived from criminal activity or was collected legally, is one of the most painful means of criminal law response in history. From the perspective of today's standards of human rights protection, it appears unacceptable and contrary to the guarantee function of criminal law. As the analysis of past regulations shows, this measure was used with pleasure in totalitarian states (for example in Nazi Germany and the Soviet Union) as an instrument of fighting political opponents, which was to occur through economic repression, often leading to material annihilation. Confiscation of property was also in force under the Criminal Code of the Polish People's Republic. The official *ratio legis* of this institution was seen in the fight against crime against social property. However, an analysis of the practical application of this institution leads to the conclusion that it was not the only goal of the then legislator. The aim of this article is therefore to analyze the institution of confiscation of property in force under the 1969 Criminal Code, and in the longer term to find an answer to the question of whether this regulation was an instrument of the totalitarian system of the communist dictatorship.

Keywords: criminal law, confiscation of property, Criminal Code of the Polish People's Republic, economic repression, fight against political opponents.

Wprowadzenie

Konfiskata mienia jest jednym z najbardziej represyjnych środków reakcji karnej, polegającym na pozbawieniu sprawcy przestępstwa całości jego majątku niezależnie od tego, czy pochodził on z działalności przestępczej, czy też był mieniem zgromadzonym legalnie¹. Jednocześnie instytucja ta stanowi jeden z najstarszych środków reakcji karnej, gdyż zabór majątku jako sankcja karna znany już był plemionom słowiańskim, które dopatrywały się w nim odwetu symbolicznego². Środek ten z powodzeniem stosowany był także w średniowieczu i latach późniejszych. Wraz z rozwojem prawa karnego, jak również myśli oświeceniowej, konfiskatę mienia zaczęto postrzegać jako zbyt dolegliwy i restrykcyjny instrument, zwłaszcza w zakresie, w jakim pozwalał na pozbawianie majątku osób trzecich, które nie uczestniczyły w działalności przestępczej³. W Europie Zachodniej już w XIX wieku konfiskata mienia została w znacznej mierze wyparta przez mniej dolegliwy i zrelatywizowany do szkody przepadek narzędzi lub owoców przestępstwa⁴. Sytuacja podobnie zresztą kształtowała się w prawodawstwie państw zaborczych obowiązującym na ziemiach polskich⁵. Również kodeks karny z 1932 roku nie przewidywał *expressis verbis* konfiskaty majątku lub jego części. Instytucja ta występowała jednak incydentalnie w ustawach szczególnych pod nazwą kary przepadku majątku⁶ i miała zastosowanie w wyjątkowych przypadkach — mowa tutaj na przykład o ustawie z dnia 23 czerwca 1939 roku o szczególnej odpowiedzialności karnej w przypadku zbiegostwa do nieprzyjaciela lub poza granice państwa⁷.

Co ciekawe, konfiskata mienia *sensu stricto* powróciła do katalogu sankcji karnych wraz z rozwojem państw totalitarnych, które wykorzystywały ten instrument do likwidacji wyimaginowanych wrogów władzy i przeciwników politycznych⁸. Cel ten miał być osiągnięty poprzez unicestwienie materialne. W polskim powojennym porządku prawnym kara konfiskaty mienia w ograniczonym zakresie również powróciła, jednakże miała zastosowanie głównie wobec sprawców zbrodni

¹ K. Buczkowski, *Skuteczność odzyskiwania korzyści majątkowych uzyskanych przez sprawców przestępstwa — analiza przypadków orzeczonych na podstawie art. 45 k.k.*, „Prawo w Działaniu” 8, 2010, nr 8, s. 224.

² I. Rzeplińska, *Konfiskata mienia. Studium z historii polityki kryminalnej*, Warszawa 1997, s. 90 n.

³ W. Cieślak *et al.*, [w:] *System prawa karnego*, t. 6. *Kary i inne środki reakcji prawnokarnej*, red. M. Melezini, Warszawa 2016, s. 794.

⁴ K. Postulski, M. Siwek, *Przepadek w polskim prawie karnym*, Warszawa 2004, s. 20.

⁵ W. Makowski, *Prawo karne. Część ogólna. Wykład porównawczy prawa karnego austriackiego, niemieckiego i rosyjskiego obowiązującego w Polsce*, Warszawa 1920, s. 386.

⁶ *Przepadek przedmiotów i korzyści pochodzących z przestępstwa*, red. E.M. Guzik-Makaruk, Warszawa 2012.

⁷ Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 roku o szczególnej odpowiedzialności karnej w przypadku zbiegostwa do nieprzyjaciela lub poza granice państwa (Dz.U. z 1939 r. Nr 57, poz. 367).

⁸ I. Rzeplińska, *Sprawcy i kara. Skazani w PRL na karę konfiskaty mienia*, „Biuletyn PTK” 2017, nr 24, s. 73.

wojennych — mowa tutaj o dekrete z dnia 31 sierpnia 1944 roku o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców narodu polskiego⁹ oraz dekrete z dnia 28 czerwca 1946 roku o odpowiedzialności karnej za odstępowanie od narodowości w czasie wojny 1939–1945¹⁰. Dopiero kodeks karny PRL, uchwalony 19 kwietnia 1969 roku (dalej: „kodeks karny PRL”, „k.k. PRL”, „kodeks karny z 1969”), wprowadził karę dodatkową konfiskaty mienia, rozumianą jako środek pozwalający na pozbawianie sprawców, jak również osób trzecich mienia zarówno pochodzącego z przestępstwa, jak i zgromadzonego legalnie. Zgodnie z oficjalnymi założeniami polityczno-kryminalnymi nowej kodyfikacji instrument ten miał na celu wyeliminowanie przestępczości uderzającej w mienie społeczne. Niemniej jednak — jeśli wziąć pod uwagę praktykę stosowania tego środka — nasuwa się wniosek, iż nie był to jedyny powód wprowadzenia rzeczony regulacji.

Celem niniejszego artykułu jest zatem dokonanie analizy instytucji konfiskaty mienia obowiązującej na gruncie kodeksu karnego z 1969 roku, po to by w konsekwencji odnaleźć odpowiedź na pytanie, czy środek ten był narzędziem do walki z oponentami politycznymi i z tego też powodu (na mocy art. 2 ustawy z dnia 23 lutego 1990 roku o zmianie kodeksu karnego i niektórych innych ustaw, która to ustawa weszła w życie z dniem 28 marca 1990 roku¹¹) został usunięty z porządku prawnego jako niemożliwy do pogodzenia z międzynarodowymi standardami i prawami człowieka.

Podstawy orzekania konfiskaty mienia w kodeksie karnym z 1969 roku

Kodeks karny PRL przewidywał kary zasadnicze (art. 30 k.k. PRL) oraz kary dodatkowe (art. 38 k.k. PRL). Jedną z kar dodatkowych — obok pozbawienia praw publicznych, pozbawienia praw rodzicielskich lub opiekuńczych, zakazu zajmowania określonych stanowisk, zakazu wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności, zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych lub innych pojazdów, przepadku rzeczy i podania wyroku do publicznej wiadomości — była kara konfiskaty mienia¹², uzasadniana względami prewencji

⁹ Dekret z dnia 31 sierpnia 1944 roku o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców narodu polskiego (Dz.U. z 1946 r. Nr 69, poz. 377).

¹⁰ Dekret z dnia 28 czerwca 1946 roku o odpowiedzialności karnej za odstępowanie od narodowości w czasie wojny 1939–1945 r. (Dz.U. z 1946 r. Nr 41, poz. 237).

¹¹ Ustawa z dnia 23 lutego 1990 roku o zmianie kodeksu karnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 14, poz. 84).

¹² M. Melezini, *Założenia polityczno-kryminalne kodeksu karnego z 1969 r. i ich realizacja w praktyce w latach 1970–1980*, „Z Dziejów Prawa” 20, 2019, nr 12, s. 901.

ogólnej¹³ (art. 38 pkt 5 k.k. PRL). Art. 46 k.k. PRL przewidywał kilka podstaw orzeczenia konfiskaty całości albo części mienia. W myśl § 1 art. 46 k.k. PRL konfiskata całości albo części mienia była obligatoryjna w razie skazania za zbrodnie:

— przeciwko podstawowym interesom politycznym lub gospodarczym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej;

— zagarnięcia mienia społecznego znacznej wartości.

Fakultatywna podstawa, uregulowana w art. 46 § 2 k.k. PRL, dotyczyła zaś przypadku skazania za inną zbrodnię popełnioną w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Niezależnie zatem od trybu orzekania konfiskaty jej zastosowanie było możliwe tylko w razie popełnienia zbrodni rozumianej jako czyn zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od trzech lat albo karą surowszą (art. 5 § 2 k.k. PRL), w dodatku popełniony z winy umyślnej (art. 6 k.k. PRL). Mając jednak na względzie surowość kar w ówczesnym kodeksie, zaznaczyć należy, że zbrodnie stanowiły kategorię szeroką.

Aby przejść do podstaw orzekania obligatoryjnej konfiskaty, w pierwszej kolejności trzeba wyjaśnić rozumienie pojęcia „zbrodnie przeciwko podstawowym interesom politycznym lub gospodarczym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W tym miejscu wskazać należy, że katalog tychże przestępstw został uregulowany w rozdziale XIX k.k. PRL, obejmującym zbrodnie takie jak zdrada ojczyzny, spisek przeciwko Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, szpiegostwo, terroryzm, sabotaż, nadużycie zaufania w stosunkach zagranicznych, dezinformacja, udział w zorganizowanej przestępczości przeciwko gospodarce lub przepisom dewizowym.

Drugą podstawą orzeczenia obligatoryjnej konfiskaty mienia było popełnienie zbrodni polegającej na zagarnianiu mienia społecznego znacznej wartości, spenalizowanej w art. 201 k.k. PRL. Czynność sprawczą, polegającą na zagarnianiu — zgodnie z art. 120 § 8 k.k. PRL — rozumiano jako przysporzenie sobie lub komuś innemu korzyści majątkowej przez kradzież, przywłaszczenie albo oszustwo lub inne wyłudzenie. Ustawodawca wyjaśnił także rozumienie pojęcia „mienia społecznego”. Zgodnie z art. 120 § 6 k.k. PRL pod pojęciem tym należało rozumieć socjalistyczne mienie ogólnonarodowe, mienie spółdzielcze lub mienie innej organizacji ludu pracującego. W opozycji do pojęcia „mienia społecznego” ustawodawca w art. 120 § 7 k.k. PRL zdefiniował także termin „mienie cudze”, który oznaczał zarówno cudze mienie osobiste, jak i indywidualne, z tym zastrzeżeniem, iż jeśli mienie takie zostało powierzone instytucji państwowej lub społecznej w celu przechowania, przewozu, sprzedaży, przetworzenia lub w innym podobnym celu, to korzystało ono z takiej samej ochrony jak mienie społeczne. W przeciwieństwie zatem do mienia cudzego mienie społeczne stanowiło własność państwa, ale znajdowało się w posiadaniu jednostek gospodarki uspołecznionej. Uchwycenie różnicy pomiędzy mieniem cudzym a mieniem społecznym nie zawsze było jednak prostym zadaniem, stąd też kwestie sporne w tym zakresie

¹³ I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 265.

nierzadko rozstrzygała judykatura. Dla przykładu Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 września 1979 roku, zapadłym w sprawie o sygn. III KR 267/79, stwierdził, że

o charakterze mienia (społecznego, cudzego) decyduje źródło pochodzenia tego mienia i cywilnoprawny stosunek do niego jego posiadacza, zaś zmiana charakteru mienia może nastąpić tylko w wyniku zmiany tego stosunku w formie prawem przewidzianej wskutek przeniesienia prawa własności (np. w drodze kupna-sprzedaży)¹⁴.

Znamię w postaci mienia społecznego podlegało zatem określonej wykładni. Kluczowe dla pełnego zrozumienia zakresu tej podstawy orzekania przypadku jest także pojęcie „znacznej wartości”. Termin ten został poddany kwantyfikacji, określonej w art. 120 § 9 k.k. PRL. Wysokość tej kwoty ulegała jednak permanentnym zmianom — w tekście pierwotnym została określona na poziomie wartości przekraczającej 100 tysięcy złotych. Następnie (w drodze ustawy z dnia 26 maja 1982 roku o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach) kwota ta została podniesiona do wartości przekraczającej 300 tysięcy złotych, a wkrótce potem (w drodze ustawy z dnia 17 czerwca 1988 roku o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach — Dz.U. z 1988 r. Nr 20, poz. 135) do kwoty 2 milionów złotych. W ten sposób ukształtowana kwota graniczna obowiązywała aż do 28 marca 1990 roku, kiedy konfiskata mienia została wyeliminowana z porządku prawnego. Co istotne, kodeks karny PRL przewidywał także, iż w sytuacji, kiedy zagarnięcia mienia dopuściło się dwóch lub więcej sprawców w porozumieniu, sąd przyjmie za podstawę oceny prawnej czynu ogólną wartość zagarniętego mienia.

Zakres przedmiotowy konfiskaty mienia w kodeksie karnym z 1969 roku

Zakres omawianej kary dodatkowej — i to orzekanej zarówno w trybie obligatoryjnym, jak i fakultatywnym — był również niezwykle rozległy. Środek ten obejmował mienie należące do sprawcy w chwili wydania wyroku, chociażby nieprawomocnego (art. 47 § 1 *in principio*). Poszczególne przedmioty lub inne składniki mienia objęte konfiskatą były określane przez sąd¹⁵, tak więc to właśnie od uznania sądu zależało, czy konfiskacie podlegała część, czy całość mienia sprawcy¹⁶. Co istotne, mienie podlegające konfiskacie nie musiało pochodzić z przestępstwa. Orzeczenie tego środka reakcji karnej mogło zatem dotyczyć także mienia zgromadzonego legalnie, które nie zostało nabyte ze środków pochodzących

¹⁴ Wyrok SN z 14 września 1979 roku, III KR 267/79, OSNKW 1980, nr 3, poz. 29.

¹⁵ K. Łojewski, E. Mazur, *Kodeks karny (zestawienie porównawcze przepisów nowego i dawnego kodeksu karnego oraz ustaw szczególnych)*, „Palestra” 13, 1969, nr 10–11 (142–143), s. 32.

¹⁶ K. Trybek, *Konfiskata rozszerzona mienia pochodzącego z przestępstwa w prawie polskim oraz unijnym*, Warszawa 2020, s. 9.

z działalności przestępczej. Konfiskata obejmowała zarówno mienie ruchome, jak i nieruchomości, wierzytelności oraz wszystkie prawa majątkowe wraz z przynależnościami. Co więcej, kodeks karny PRL nie przewidywał możliwości orzeczenia konfiskaty ułamkowej części lub całości mienia, jak również konfiskaty wszystkich nieruchomości lub wszystkich ruchomości¹⁷. Zakres konfiskaty mienia nie był także w żadnym stopniu relatywizowany do winy sprawcy. W konsekwencji kara dodatkowa w postaci konfiskaty mienia dotyczyła nie tylko sprawców przestępstw, lecz także członków rodziny skazanego, niezaangażowanych w przestępczy proceder. Konfiskata mienia była zatem środkiem reakcji prawnokarnej stosowanym wobec osób trzecich, co stało w sprzeczności z elementarną zasadą odpowiedzialności za popełniony czyn, jak również z zasadą indywidualizacji kary. Co więcej, ówczesne obowiązujące przepisy nie chroniły praw spadkobierców czy współwłaścicieli przed utratą mienia. Osoby te zostały pozbawione możliwości zakwestionowania zasadności orzeczonej konfiskaty mienia, jak również jej zakresu przedmiotowego. Ustawodawca wskazał, co prawda, katalog przedmiotów i praw majątkowych wyłączonych z konfiskaty, niemniej jednak było to mienie pozwalające skazanemu i jego najbliższej rodzinie jedynie na dalszą egzystencję, prowadzoną na najniższym poziomie. Za V. Konarską-Wrzosek wskazać należy, iż zgodnie z art. 161 ustawy z dnia 19 kwietnia 1968 roku — Kodeks karny wykonawczy¹⁸ (dalej: k.k.w. PRL) oraz art. 8 i 9 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹ konfiskacie nie podlegały:

1. przedmioty urządzenia domowego, pościel, bielizna i ubrania codzienne niezbędne dla skazanego i będących na jego utrzymaniu członków jego rodziny, a także ubrania niezbędne do pełnienia służby lub wykonywania zawodu;

2. zapasy żywności i opału niezbędne dla skazanego i będących na jego utrzymaniu członków jego rodziny na okres miesiąca;

3. jedna krowa lub dwie kozy albo trzy owce potrzebne do wyżywienia skazanego i będących na jego utrzymaniu członków jego rodziny, wraz z zapasem paszy i ściółki do najbliższych zbiorów;

4. narzędzia i inne przedmioty niezbędne do osobistej pracy zarobkowej skazanego będącego rzemieślnikiem lub drobnym wytwórcą oraz surowce niezbędne dla niego do jego pracy na okres siedmiu dni;

5. przedmioty niezbędne do pełnienia służby przez skazanego lub do wykonywania przez niego zawodu;

6. w przypadku skazanego, który pobiera periodycznie stałą płacę — pieniądze w kwocie, która odpowiada niepodlegającej egzekucji części płacy (wskazanej w art. 9 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym) za czas do najbliższego

¹⁷ *Ibidem*, s. 9–10.

¹⁸ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1968 roku — Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1968 r. Nr 13, poz. 98).

¹⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1966 r. Nr 24, poz. 151).

terminu wypłaty, a gdy skazany nie otrzymuje stałej płacy — pieniądze niezbędne dla niego i jego rodziny na utrzymanie przez 14 dni;

7. papiery osobiste, odznaczenia oraz przedmioty niezbędne skazanemu i członkom jego rodziny do nauki lub wykonywania praktyk religijnych, a także przedmioty codziennego użytku, które mogą być sprzedane tylko znacznie poniżej ich wartości, a dla skazanego lub dla członków jego rodziny pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym mają znaczną wartość użytkową;

8. niepodjęte wynagrodzenie ze stosunku pracy lub inne należności z tytułu pracy w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni pracy oraz wszystkie świadczenia powtarzające się, których celem jest zapewnienie utrzymania, oraz niepodjęte należności z tytułu dobrowolnego ubezpieczenia rentowego, w granicach minimalnej wysokości miesięcznego wynagrodzenia za pracę najniższej zarabiających pracowników;

9. prawa niezbywalne (czyli na przykład alimenty, stypendia), chyba że możliwość ich zbycia została wyłączona umową²⁰.

Zespół domniemań prawnych

Konfiskata mienia obowiązująca na gruncie kodeksu karnego z 1969 roku wiązała się także nierozdzielnie z zespołem wzruszalnych domniemań prawnych, uregulowanych w art. 134 § 1 i 2 k.k.w. PRL. Zgodnie z tą regulacją w przypadku konfiskaty orzeczonej za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo, które wyrządziło szkodę w mieniu społecznym, stosowano następujące ułatwienia procesowe:

1. domniemanie, że do oskarżonego lub skazanego należą rzeczy znajdujące się w samoistnym posiadaniu osoby będącej w bliskim z nim stosunku oraz przysługujące tej osobie prawa majątkowe, chyba że były one co najmniej od roku przed popełnieniem przestępstwa w jej samoistnym posiadaniu (art. 134 § 1 k.k.w. PRL);

2. domniemanie, że rzeczy oraz prawa majątkowe, które były we władaniu skazanego po orzeczeniu tej kary, należały do niego już w czasie popełnienia przestępstwa (art. 134 § 2 k.k.w. PRL).

W myśl art. 136 k.k.w. PRL powyższych domniemań nie stosowano po upływie pięciu lat od odbycia przez skazanego kary pozbawienia wolności lub jej darowania, a w każdym razie po upływie dziesięciu lat od daty popełnienia przestępstwa. Zgodnie z art. 137 § 1 k.k.w. PRL domniemania ustanowione w art. 134 mogły zostać obalone — przynajmniej teoretycznie — w drodze powództwa przeciwko Skarbowi Państwa. W tym celu należało jednak wykazać źródła nabycia

²⁰ V. Konarska-Wrzosek, J. Lachowski, *Przepadek i konfiskata mienia w Kodeksie karnym z 1969 r.*, [w:] *idem, Instytucja przypadku w polskim prawie karnym*, Warszawa 2020.

konkretnego mienia, jak również pochodzenie środków, które pozwoliły na owo nabywanie. Oskarżony musiał zatem przedstawić przeciwdowód niosący wiarygodną informację o pochodzeniu majątku, co świadczy o zastosowaniu przez ustawodawcę odwróconego ciężaru dowodu (*reverse burden of proof*) i tym samym złamaniu zasady *in dubio pro reo*.

Ratio legis konfiskaty mienia w kodeksie karnym z 1969 roku

Oficjalnym powodem wprowadzenia konfiskaty mienia do kodeksu karnego PRL była potrzeba ochrony interesów politycznych i gospodarczych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak również mienia społecznego (które w ówczesnym okresie podlegało znacznie silniejszej ochronie niż mienie prywatne²¹) oraz odstraszenie potencjalnych sprawców przestępstw wymierzonych w te dobra. Szerokie spektrum stosowania konfiskaty mienia, jak również rozległy zakres przedmiotowy jej orzekania oraz obligatoryjny charakter świadczą jednakże o wadze przywiązywanej przez władzę Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do konfiskaty jako elementu gry politycznej przeciwko społeczeństwu²². Na powyższe wskazuje także fakt, iż konfiskata mienia pod rządami kodeksu karnego PRL nie była w żadnym stopniu powiązana z wysokością szkody wyrządzonej przestępstwem, a zakresu orzekanej konfiskaty nie relatywizowano do rozmiarów przestępstwa. Poza podstawą fakultatywną orzekania tego środka reakcji prawnokarnej nie miało także znaczenia, czy sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, czy też nie. Tym samym stwierdzić należy, że konfiskata mienia na gruncie kodeksu karnego PRL w żadnym razie nie opierała się na zasadzie współmierności. Idąc dalej, za A. Spotowskim stwierdzić należy, że „o jej zakresie przedmiotowym nie decydowała waga popełnionego przez skazanego przestępstwa, ale kwestia tego, czy posiadał on mienie, jakich rozmiarów i jakiej wartości”²³. Powyższe prowadzi do konstatacji, że ukrytym celem kary dodatkowej konfiskaty mienia było zadanie sprawcy (jak również jego rodzinie) odpowiednio dotkliwej kary, godzącej w jego stan majątkowy. Konfiskata mienia pod rządami kodeksu karnego PRL była zatem karą o typowo represyjnym charakterze, nierzadko mającym na celu zniszczenie przeciwników politycznych komunistycznej władzy²⁴.

²¹ A. Malicka, M. Sikora, *Prawnokarna ochrona własności*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiiana Wratislaviensia” 2009, z. 3, s. 367.

²² I. Rzeplińska, *Polityka stosowania kary konfiskaty mienia w PRL*, „Archiwum Kryminologii PAN” 18, 1992, s. 147 n.

²³ A. Spotowski, *Konfiskata mienia i przypadek rzeczy (uwagi de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 3, s. 102.

²⁴ I. Rzeplińska, *Sprawcy i kara...*, Warszawa 2017, s. 75.

Konkluzja

Konfiskata mienia obowiązująca na gruncie kodeksu karnego PRL była jedną z najcięższych i najczęściej stosowanych²⁵ kar majątkowych. Pozwalała ona na eliminację niezależności średniej klasy ekonomicznej, jak również stanowiła narzędzie do walki z przeciwnikami politycznymi. Trudno uznać ją za karę słuszną, zwłaszcza w kontekście tego, że dotykała ona nie tylko samego sprawcę, lecz także jego najbliższych²⁶. Szeroki zakres zastosowania tejsze regulacji, w powiązaniu z odwróceniem ciężaru dowodu oraz zespołem domniemań prawnych, spowodował, że konfiskata mienia stanowiła bardzo niebezpieczny instrument. Z perspektywy dzisiejszych standardów ochrony praw człowieka instytucję tę jednoznacznie należy ocenić negatywnie jako zbyt restrykcyjną, naruszającą podstawowe zasady procesu karnego, a także służącą do umacniania władzy komunistycznej oraz do walki z opozycją²⁷. O represyjności i niezasadności tego środka świadczy fakt, iż spadkobiercy bezprawnie pozbawionego mienia — mimo prawomocnych uchyleń wyroków skazujących na konfiskatę zapadłych w PRL — do dziś podejmują mozolne próby odzyskania nielegalnie zabranego im mienia²⁸. Z tych też powodów odejście od instytucji konfiskaty mienia rozumianej jako odebranie sprawcy przestępstwa całości lub części mienia niezależnie od legalności jego pochodzenia, a także w oderwaniu od rozmiarów szkody, było konieczne.

Bibliografia

- Andrejew I., *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1978.
- Buczkowski K., *Skuteczność odzyskiwania korzyści majątkowych uzyskanych przez sprawców przestępstwa — analiza przypadków orzeczonych na podstawie art. 45 k.k.*, „Prawo w Działaniu” 2010, nr 8.
- Cieślak W., Marek A., Oczkowski T., Raglewski J., [w:] *System prawa karnego*, t. 6. *Kary i inne środki reakcji prawnokarnej*, red. M. Melezini, Warszawa 2016.
- Konarska-Wrzosek V., Lachowski J., *Przepadek i konfiskata mienia w Kodeksie karnym z 1969 r.*, [w:] V. Konarska-Wrzosek, J. Lachowski, *Instytucja przypadku w polskim prawie karnym*, Warszawa 2020.
- Łojewski K., Mazur E., *Kodeks karny (zestawienie porównawcze przepisów nowego i dawnego kodeksu karnego oraz ustaw szczególnych)*, „Palestra” 13, 1969, nr 10–11 (142–143).

²⁵ Jak wskazuje V. Konarska-Wrzosek „od 1985 r. była to druga co do częstotliwości orzekania kara dodatkowa, której udział wynosił 1/6 wszystkich orzekanych kar dodatkowych”. Zob. V. Konarska-Wrzosek, J. Lachowski, *op. cit.*

²⁶ I. Rzeplińska, *Polityka stosowania kary konfiskaty mienia...*, s. 147 n.

²⁷ K. Polit-Langierowicz, *Rozszerzony przypadek korzyści pochodzących z przestępstwa — uwagi do projektu nowelizacji Kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 7–8, s. 157.

²⁸ Jedną z takich spraw jest walka spadkobiercy osoby skazanej w ramach tak zwanej afery miesnej, nadzorowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w ramach Programu Spraw Precedensowych — więcej na ten temat: <https://www.hfhr.pl/postepowanie-w-sprawie-mienia-skonfiskowanego-prl-w-sprawie-afery-miesnej-2/> (dostęp: 10.06.2021).

- Makowski W., *Prawo karne. Część ogólna. Wykład porównawczy prawa karnego austriackiego, niemieckiego i rosyjskiego obowiązującego w Polsce*, Warszawa 1920.
- Malicka A., Sikora M., *Prawnokarna ochrona własności*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiiana Wratislaviensia” 2009, z. 3.
- Melezini M., *Założenia polityczno-kryminalne kodeksu karnego z 1969 r. i ich realizacja w praktyce w latach 1970-1980*, „Z Dziejów Prawa” 20, 2019, nr 12.
- Polit-Langierowicz K., *Rozszerzony przepadek korzyści pochodzących z przestępstwa — uwagi do projektu nowelizacji Kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 7–8.
- Postulski K., Siwek M., *Przepadek w polskim prawie karnym*, Warszawa, 2004.
- Przepadek przedmiotów i korzyści pochodzących z przestępstwa*, red. E.M. Guzik-Makaruk, Warszawa 2012.
- Rzeplińska I., *Konfiskata mienia. Studium z historii polityki kryminalnej*, Warszawa 1997.
- Rzeplińska I., *Polityka stosowania kary konfiskaty mienia w PRL*, „Archiwum Kryminologii PAN” 18, 1992.
- Rzeplińska I., *Sprawcy i kara. Skazani w PRL na karę konfiskaty mienia*, „Biuletyn PTK” 2017, nr 24.
- Spotowski A., *Konfiskata mienia i przepadek rzeczy (uwagi de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 3.
- Trybek K., *Konfiskata rozszerzona mienia pochodzącego z przestępstwa w prawie polskim oraz unijnym*, Warszawa 2020.

Orzecznictwo

Wyrok SN z 14 września 1979 roku, III KR 267/79, OSNKW 1980, nr 3, poz. 29.

Źródła internetowe

<https://www.hfhr.pl/postepowanie-w-sprawie-mienia-skonfiskowanego-w-prl-w-sprawie-afery-miesnej-2/>.

ANNA CWIĄKAŁA-MALYS

ORCID: 0000-0001-9812-2118

Uniwersytet Wrocławski

anna.cwiakala-malys@uwr.edu.pl

MAŁGORZATA DURBAJŁO-MROWIEC

ORCID: 0000-0003-0977-0960

Uniwersytet Wrocławski

malgorzata.durbajlo-mrowiec@uwr.edu.pl

Koncepcja efektywności oceny przedsiębiorstw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i jej ewolucja

Słowa kluczowe: efektywność przedsiębiorstwa, finanse, rachunek kosztów, radzieckie wzorce.

THE CONCEPT OF EFFICIENCY EVALUATION OF ENTERPRISES OF THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC AND ITS EVOLUTION

Abstract

After the Second World War, in the time of totalitarian leadership, economic and inter-company settlement rules were implemented for the management of the Polish economy and Polish enterprises. Their purpose was to control the use of resources and the implementation of plans as well as to increase the efficiency and rationality of management. The term efficiency was not used. The aim of the article is to investigate whether the internal economic settlement, an inherent part of which was cost accounting, had the features of efficiency accounting. The research was carried out by qualitative, comparative and praxeological methods. The chronological views of selected economists from the times of the Polish People's Republic presented here indicate their significant evolution. With the end of the socialist economy, economists were writing about maximizing profits and the profitability of enterprises remaining on inter-company settlement, about the efficiency of their activities and financial independence. Cost accounting was modified to resemble the normative cost accounting model that provided multi-sectional information for managing, including evaluation of efficiency. That is why a tool was used that was not connected with the centralized economy but was an example of modern solutions that were necessary in a totalitarian country for achieving the desired level of control over society.

Keywords: enterprise efficiency, finances, cost accounting, Soviet patterns.

Wprowadzenie

Po II wojnie światowej, wraz z całkowitym podporządkowaniem Polski komunistycznemu systemowi, do zarządzania polską gospodarką wdrożono rozrachunek gospodarczy i wewnętrzzakładowy, którego koncepcje pochodziły z ZSRR, a ich dzieje sięgały 1929 roku¹. Rozrachunek gospodarczy był i pozostaje do dzisiaj kategorią trudną do zdefiniowania. Niewątpliwie był to swego rodzaju mechanizm ekonomiczny „włożony” w ramy gospodarki socjalistycznej oraz systemu nakazowo-rozdziałowego. Celem tego mechanizmu była kontrola wykorzystania zasobów i realizacji planów oraz zwiększenia wydajności, racjonalności gospodarowania. Należy zauważyć, że nie posługiwano się wówczas terminem „efektywność”.

Celem artykułu jest zatem zbadanie, czy wewnętrzzakładowy rozrachunek gospodarczy, którego immanentną częścią był rachunek kosztów, miał cechy rachunku efektywności.

Badania przeprowadzono metodami: jakościową, porównawczą i prakseologiczną.

1. Rozrachunek gospodarczy jako metoda zarządzania

Rozrachunek gospodarczy należał do istotnej problematyki ekonomicznej, prawnej oraz z zakresu organizacji i zarządzania w krajach socjalistycznych². W ujęciu ekonomicznym o rozrachunku gospodarczym pisał między innymi O. Lange³. O rozrachunku pisano już w latach pięćdziesiątych. Poza Langem pisali o nim również na przykład J. Kronrod⁴, W. Diaczenko⁵, Z. Fedorowicz⁶, J. Wierzbicki⁷ oraz inni autorzy, których poglądy zostały przedstawione poniżej.

Rozrachunek gospodarczy był bardzo różnie definiowany. W opinii J. Wierzbickiego jest on powiązany z samodzielnością gospodarczą przedsiębiorstw państwowych⁸. Wierzbicki podkreślał, że rozrachunek gospodarczy był wiązany z „działaniem prawa wartości”. Dyskutowano, czy rachunek gospodarczy jest obiek-

¹ R. Sochacka, *Rozrachunek wewnętrzzakładowy a rachunek kosztów w ZSRR*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 1984, nr 41, s. 36.

² Z. Mitura, *W kwestii pojęcia rozrachunku gospodarczego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 1988, nr 22.

³ O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1959, s. 92.

⁴ J. Kronrod, *Podstawy rozrachunku gospodarczego*, przeł. B. Wścieklica, Warszawa 1954, s. 15–38.

⁵ W. Diaczenko, *Obiektywne podstawy rozrachunku gospodarczego*, „Finanse” 1956, nr 4, s. 96–107.

⁶ Z. Fedorowicz, *O prawie wartości i rozrachunku gospodarczym*, Warszawa 1957, s. 148–202.

⁷ J. Wierzbicki, *Podstawy samodzielności gospodarczej przedsiębiorstw państwowych*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1958, nr 3, s. 135–147.

⁸ *Ibidem*, s. 135–136.

tywną kategorią ekonomiczną czy metodą zarządzania. Wierzbicki twierdził, że „istnieją [...] przedsiębiorstwa oparte na zasadzie rozrachunku gospodarczego, mimo braku bezspornego sformułowania tego pojęcia”⁹. Z. Mitura wskazywał, że rozrachunek gospodarczy jest elementem socjalistycznej gospodarki i nie jest stosowany w gospodarce kapitalistycznej. Pełni funkcję społeczno-ekonomiczną i umożliwia „dążenie do maksymalnego zaspokojenia potrzeb społecznych drogą racjonalnego wykorzystania rozporządzalnych środków w skali gospodarki narodowej jako całości”¹⁰.

O. Lange wiązał rozrachunek gospodarczy z zasadą racjonalnego gospodarowania. Uważał, że w parametrycznym systemie zarządzania pozwala on osiągać maksymalne cele przy danym poziomie środków (zasada największej wydajności), a w systemie nieparametrycznym — zminimalizować zużycie środków przy danym stopniu realizacji celu (zasada oszczędności środków).

W obu systemach rozrachunek gospodarczy jest zarówno metodą zwiększania racjonalności gospodarowania, jak też metodą oceny i kontroli działalności jednostek gospodarczych. W zasadach jego stosowania tkwią bowiem zarówno warunki umożliwiające racjonalne gospodarowanie, stymulatory zachęcające do zwiększania racjonalności gospodarowania, jak też system ocen stopnia gospodarności¹¹.

Według Langego „społeczno-gospodarcza racjonalność działalności gospodarczej” przedsiębiorstw powinna być podporządkowana celowi ogólnospołecznemu. Integrację i koordynację celów umożliwia planowanie gospodarcze¹². J. Mujżel uzasadniał potrzebę decentralizacji zarządzania własnością państwową i wyodrębnienia pod względem technicznym i organizacyjnym zakładów oraz zapewnienia im pewnego zakresu samodzielności ekonomicznej w celu poprawy efektywności gospodarowania¹³.

W wersji dynamicznego rozrachunku gospodarczego podkreślano, jakie znaczenie ma „wysokość nadwyżki dochodów nad wydatkami, czyli wysokość zysku i zasady jego podziału pomiędzy państwo, przedsiębiorstwo i załogę”¹⁴. W latach osiemdziesiątych przedstawiciele ekonomii socjalistycznej i prawa gospodarczego, na przykład J. Wiszniewski¹⁵, zastanawiali się, czy taki pomiar efektywności działalności oznacza samodzielność finansową przedsiębiorstw pozostających na rozrachunku gospodarczym (równoważenie dochodów z wydatkami), czy rentowność polegającą na maksymalizacji zysku, o której w ówczesnym prawodawstwie raczej nie wspomiano.

⁹ *Ibidem*, s. 136.

¹⁰ Z. Mitura, *op. cit.*, s. 421.

¹¹ O. Lange, *op. cit.*, s. 148–150.

¹² *Ibidem*.

¹³ J. Mujżel, *Stosunki towarowe w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1963, s. 59.

¹⁴ Z. Mitura, *op. cit.*, s. 423.

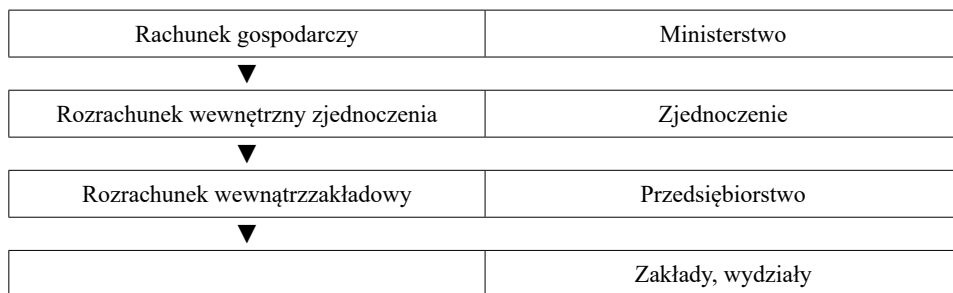
¹⁵ J. Wiszniewski, *Prawo gospodarcze*, Warszawa 1982, s. 58.

W 1950 roku Rada Ministrów wydała uchwałę w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych objętych budżetem centralnym¹⁶, w której to uchwale wyodrębniła przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym. W § 11 określono zasady działania tych przedsiębiorstw, które:

- a) korzystają w wykonaniu zadań wynikających z planów gospodarczych z pełnej operatywnej samodzielności,
- b) wchodzą w wykonaniu tych zadań w stosunki umowne z innymi przedsiębiorstwami i organizacjami,
- c) prowadzą pełną rachunkowość, sporządzając pełny samodzielny bilans i rachunek wyników,
- d) posiadają samodzielne rachunki w banku finansującym ich działalność eksploatacyjną,
- e) korzystają bezpośrednio ze środków planu inwestycyjnego,
- f) rozliczają się bezpośrednio z budżetem państwa,
- g) korzystają z innych uprawnień przewidzianych w przepisach szczególnych.

W przedsiębiorstwach wielozakładowych przewidziano stosowanie wewnątrzzakładowego rozrachunku gospodarczego (wrg) w zakładach, w formie pełnej lub ograniczonej. Wskazano również potrzebę przechodzenia na wewnątrzzakładowy rozrachunek gospodarczy przez wydziały i oddziały zakładów lub przedsiębiorstw (§ 12).

Podsumowanie organizacji rozrachunku gospodarczego ujęto na rysunku poniżej.



Rysunek 1. Organizacja rozrachunku gospodarczego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Sochacka, *Rozrachunek wewnątrzzakładowy a rachunek kosztów w ZSRR*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 1984, nr 41, s. 35.

¹⁶ Uchwała Rady Ministrów z 17 kwietnia 1950 roku w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych objętych budżetem centralnym (M.P. z 1950 r. Nr A-55, poz. 630).

2. Rachunek kosztów w wewnątrzzakładowym rozrachunku gospodarczym

Zgodnie z wytycznymi do wewnątrzzakładowego rozrachunku gospodarczego podstawowym źródłem informacji systemu miał być rachunek kosztów. Za najbardziej pożądany uznano model rachunku kosztów charakteryzujący się możliwością dostarczania informacji do planowania pracy wewnętrznych podmiotów w przedsiębiorstwie i oceny pracy podmiotów oraz motywowania członków systemu wewnątrzzakładowego rozrachunku gospodarczego, a jednocześnie dostarczający informacji do podejmowania decyzji krótkoterminowych i długookresowych (zarządczy rachunek kosztów) i umożliwiający przygotowanie kosztów do sporządzania sprawozdań zewnętrznych (systematyczny rachunek kosztów)¹⁷. Koszty są bowiem jedyną kategorią ekonomiczną, którą mierząc u źródła, można określić dla wyodrębnionych w przedsiębiorstwie zakładów, wydziałów i innych obiektów odniesienia. Na początku lat sześćdziesiątych opublikowano w Polsce wiele prac naukowych o rachunku kosztów¹⁸. W literaturze radzieckiej i polskiej pisano o konieczności grupowania kosztów według miejsc powstawania, zwanych centrami kosztów. Centrum kosztów definiowano jako

wydzielone w wydziałach produkcji podstawowej (tzw. centrum produkcyjne), grupy stanowisk o jednakowych parametrach, grupy pracowników wykonujących jednakową pracę lub grupy operacji, w skrajnym przypadku centrami kosztów może być jedno stanowisko, jeden pracownik, jedna operacja¹⁹.

Przewidziano również tak zwane centra obsługi świadczące usługi pomocnicze, takie jak remonty i konserwacje, oraz centra nominalne, do których należało przypisywać koszty ogólnego przeznaczenia, to jest koszty administracji i zarządzania, straty na brakach, koszty postojów, koszty nieprodukcyjne. Centra kosztów miały być wyodrębniane zgodnie ze strukturą organizacyjną przedsiębiorstw i miały służyć wewnętrznej kontroli kosztów wytworzenia. Zastrzegano, że centra kontroli kosztów nie są jednoznaczne z centrami odpowiedzialności za poziom kosztów. W poniższej tabeli przedstawiono strukturę organizacyjną miejsc powstawania kosztów i podmiotów wewnątrzzakładowego rozrachunku gospodarczego w przykładowym polskim przedsiębiorstwie produkcyjnym.

¹⁷ R. Sochacka, *Rachunkowość w warunkach rozrachunku gospodarczego*, praca doktorska, Łódź 1985, s. 167.

¹⁸ E. Nowak, *Zarządzanie kosztami z perspektywy historycznej. Początki koncepcji w ośrodku wrocławskim*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2018, nr 30, s. 208.

¹⁹ A.D. Sheremiyet, K. Goli, *Tioriya i praktika istisleniya sebestoimosti VSSR i KDR*, Moskwa 1977, s. 25.

Tabela 1. Struktura podmiotów wewnątrzzakładowego rozrachunku gospodarczego a struktura organizacyjna i struktura miejsc powstawania kosztów w hutnictwie

Struktura organizacyjna	Struktura miejsc powstawania kosztów	Struktura podmiotów wewnątrzzakładowego rozrachunku gospodarczego
wydział W1: — zespół topielny — zespół topielny MS	wydział W1	wydział W1
wydział W2	wydział W2	wydział W2
wydział W3 oddział W3/R	wydział W3	wydział W2: — oddział W3/R
wydział W4	wydział W4	wydział W4
oddział W5/C: — piec topielny K — piece topielne E i P oddział W5/B: — piec topielny T — piec topielny B — piece topielne RiS — linia technologiczna SNBP oddział W5/P	wydział W5	wydział W5: — oddział W5/B — oddział W5/C — oddział W5/P

Źródło: opracowanie własne.

W rachunku kosztów prowadzonym w przykładowym przedsiębiorstwie gromadzone koszty tylko częściowo były wykorzystywane w wewnątrzzakładowym rozrachunku gospodarczym, a mianowicie:

- koszty materiałów bezpośrednich i wydziałowy koszt przerobu,
- koszty jednostkowe,
- koszty przerobu z wyodrębnionymi pozycjami analitycznymi.

Koszty zużycia materiałów i koszty przerobu wykorzystywano w analizie efektywności zrealizowanych zadań. Koszt jednostkowy był podstawą tworzenia cenników, a na podstawie kosztów przerobu ustalano preliminarze tych kosztów²⁰.

W okresie stosowania wewnątrzzakładowego rozrachunku gospodarczego opracowano model rachunku kosztów apriorycznych, w którym wzorce kosztów budowano na bazie norm techniczno-technologicznych. Był to tak zwany rachunek kosztów normatywnych. Twórcą modelu był W. Malc. Cechą charakterystyczną rachunku kosztów normatywnych jest rozdzielnica forma prezentacji informacji o kosztach. To pozwala bezpośrednio wykorzystać tę kategorię ekonomiczną w zarządzaniu przedsiębiorstwem i jego podmiotami wewnętrznymi,

²⁰ Uchwała Rady Ministrów w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych objętych budżetem centralnym nakładała na przedsiębiorstwa, które zostały zobowiązane do działania zgodnie z wewnątrzzakładowym rozrachunkiem gospodarczym, obowiązek sporządzania preliminarzy kosztów utrzymania zakładów i ustalania cen metodą kosztową.

w tym w kontrolowaniu realizacji produkcji, osiągniętej wydajności, racjonalności wykorzystania zasobów oraz w ocenie efektywności działań.

W modelu tym koszty faktyczne (K_f) w przekroju rodzajów, miejsc powstawania, nośników kosztów w rozwiniętej formule ujmuje się (również w systemie ewidencyjnym) i prezentuje w formie²¹:

$$K_f = K_a \pm R_s \pm R_n$$

gdzie: K_a — koszty ustalone z góry (*a priori*),

R_s — różnice typu sprostowania (odchylenia z tytułu zmiany norm),

R_n — różnice typu niedotrzymania (odchylenia kosztów faktycznych od standardowych).

Rozliczenie kosztów produkcji przebiega zaś w wariantach rozliczeniowym lub dyspozycyjnym według następujących równań²²:

— wariant dyspozycyjny:

$$K_{nnpn} + K_b = K_z + K_{nkn}$$

$$K_b = K_{bn} \pm K_{bo}$$

$$K_z = K_{zn} \pm K_{bo}$$

— wariant rozliczeniowy:

$$K_{nnpn} + K_b = K_z + K_{nkn}$$

$$K_z = K_{zn} \pm K_o$$

gdzie: K_{nnpn} — koszty normatywne produkcji niezakończonyj na początek okresu,

K_b — koszty okresu bieżącego,

K_z — koszty produkcji zakończonyj,

K_{nkn} — koszty normatywne produkcji niezakończonyj na koniec okresu,

K_{bn} — koszty normatywne bieżącego okresu (według dokumentacji normatywnej),

K_{bo} — odchylenia od kosztów normatywnych bieżącego okresu (udokumentowane, nieudokumentowane, nierozpoznane),

K_{zn} — koszty normatywne produkcji zakończonyj (ustalone na podstawie jednostkowego kosztu normatywnego),

K_o — odchylenia od kosztów normatywnych bieżącego okresu (nieudokumentowane, nierozpoznane).

Z jednej strony rachunek kosztów opracowany przez W. Malca był niezwykle rozbudowany i bardzo trudny we wdrożeniu. Z drugiej zaś dzięki informacjom generowanym przez aprioryczny rachunek kosztów pozwalał na ocenę poziomu ponoszonych kosztów w wielu przekrojach: dla jednostki półfabrykatu, detalu, wyrobu, braku, fazy produkcji, operacji technologicznej, zespołu pracowników, grupy kosztów, wydziału, maszyny, w relacji do jednostki produktu, w relacji do ceny sprzedaży.

²¹ A. Jarugowa, W. Malc, K. Sawicki, *Rachunek kosztów*, Warszawa 1990, s. 242–244.

²² *Ibidem*, s. 257–265.

Centrum Informatyki i Badań Ekonomicznych Hutnictwa opracowało i wdrożyło w stalowniach normatywny rachunek kosztów. Pierwsze wdrożenie nastąpiło w latach 1966–1967 w hucie martenowskiej Bobrek i Zygmunt. Ośrodek opracował również zasady stosowania normatywnego rachunku kosztów z wykorzystaniem maszyn cyfrowych. Podkreślono, że zastosowanie maszyn obliczeniowych pozwala uzyskać informacje o kosztach produkcji stali dużo szybciej niż dotychczas (po zakończeniu produkcji, a nie dopiero po miesiącu) i z podziałem na dodatkowe ośrodki odpowiedzialności — brygady. Opracowano również koncepcję obliczania opłacalności asortymentowej wyrobów hutniczych. Wdrożono ją pilotażowo w Hucie Kościuszko. W 1984 roku w Hucie Łabędy wdrożono system operatywnego obliczania kosztów na potrzeby zarządzania oraz sterowania produkcją stali²³.

Podsumowanie

Syntetyczne przedstawienie poglądów wybranych ekonomistów z czasów PRL w układzie chronologicznym wskazuje na ich ewolucję. Z końcem gospodarki socjalistycznej pisano już o maksymalizacji zysków i rentowności przedsiębiorstw pozostających na wewnątrzzakładowym rozrachunku gospodarczym, o efektywności ich działalności i samodzielności finansowej.

Rachunek kosztów jako nieodłączny element wewnątrzzakładowego rozrachunku gospodarczego miał być, zgodnie z założeniem, głównym źródłem informacji dla kontroli realizacji planów produkcyjnych, oceny ich realizacji. Po zakończeniu II wojny światowej rachunek kosztów rozwijał się w Polsce częściowo jako element wewnątrzzakładowego rozrachunku gospodarczego, a częściowo niezależnie. Model apriorycznego rachunku kosztów opracowany teoretycznie przez W. Malca i wdrażany w polskich hutach dostarczał wieloprzekrojowych informacji o kosztach w formie umożliwiającej bezpośrednią kontrolę produkcji, szczegółową ocenę wydajności, racjonalności i efektywności produkcji, produktów, pracowników, urządzeń, materiałów i innych elementów procesu produkcji.

Można więc stwierdzić, że wewnątrzzakładowy rozrachunek gospodarczy, którego immanentną częścią był rachunek kosztów, miał cechy rachunku efektywności. Prowadził więc do dysonansu pomiędzy potencjałem informacyjnym apriorycznego rachunku kosztów a potrzebami gospodarki planowo-rozdzielczej. Jest przykładem nowoczesnych rozwiązań, które były niezbędne w państwie totalitarnym do osiągnięcia pożądanego stopnia kontroli nad społeczeństwem.

²³ J. Piga, *30-lecie działalności i dorobek Centrum Informatyki i Badań Ekonomicznych Hutnictwa w latach 1955–1985*, s. 42–44, <https://www.historiainformatyki.pl/historia/dokument.php?nonav=1&&nr ar=8&nr zesp=9&sygn=VIII/6/4&handle=600> (dostęp: 1.11.2021).

Bibliografia

- Diaczenko W., *Obiektywne podstawy rozrachunku gospodarczego*, „Finanse” 1956, nr 4.
- Fedorowicz Z., *O prawie wartości i rozrachunku gospodarczym*, Warszawa 1957.
- Jarugowa. A., Malc W., Sawicki S., *Rachunek kosztów*, Warszawa 1990.
- Kronrod J., *Podstawy rozrachunku gospodarczego*, przeł. B. Wścieklica, Warszawa 1954.
- Lange O., *Ekonomia polityczna*, t 1. *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1959.
- Mitura Z., *W kwestii pojęcia rozrachunku gospodarczego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 1988, nr 22.
- Mujżel J., *Stosunki towarowe w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1963.
- Nowak E., *Zarządzanie kosztami z perspektywy historycznej. Początki koncepcji w ośrodku wrocławskim*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2018, nr 30.
- Piga J., *30-lecie działalności i dorobek Centrum Informatyki i Badań Ekonomicznych Hutnictwa w latach 1955–1985*, <https://www.historiainformatyki.pl/historia/dokument.php?nonav=1&nr ar=8&nr zesp=9&sygn=VIII/6/4&handle=600>.
- Sheremiyet A.D., Goli K., *Tioriya i praktika istisleniya sebestoimosti v SSR i KDR*, Moskwa 1977.
- Sochacka R., *Rachunkowość w warunkach rozrachunku gospodarczego*, praca doktorska, Łódź 1985.
- Sochacka R., *Rozrachunek wewnątrzzakładowy a rachunek kosztów w ZSRR*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 1984, nr 41.
- Uchwała Rady Ministrów z 17 kwietnia 1950 roku w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych objętych budżetem centralnym (M.P. z 1950 r. Nr A-55, poz. 630).
- Wierzbiński J., *Podstawy samodzielności gospodarczej przedsiębiorstw państwowych*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1958, nr 3.
- Wiszniewski J., *Prawo gospodarcze*, Warszawa 1982.

KATARZYNA GÓRSKA

ORCID: 0000-0002-3773-3617

Uniwersytet Wrocławski,

katarzyna.gorska@uwr.edu.pl

Stosowanie przepisów o formie czynności prawnych jako instrument kontroli obrotu prawnego w perspektywie orzecznictwa SN w latach 1964–1989

Słowa kluczowe: swoboda formy czynności prawnych, forma szczególna, kodeks cywilny, dokumentacja obrotu, orzecznictwo Sądu Najwyższego, kontrola obrotu.

APPLICATION OF REGULATIONS ON THE FORM OF LEGAL ACTIONS
AS AN INSTRUMENT OF CONTROLLING LEGAL TRANSACTIONS
IN THE CONTEXT OF SUPREME COURT JURISPRUDENCE IN THE YEARS 1964–1989

Abstract

The regulation of civil law transactions during the Polish People's Republic took place on many different levels. Among other things, the scope of state control over the performance of legal transactions also involved the obligation to document them. At the normative level, the code institution of the form of legal transactions reflected classical civilist concepts, typical for free-market relations. The aim of the study is to determine to what extent the principle of freedom of form expressed in the Civil Code was respected in practice, and to what extent the application of the rules on form made them another tool at the disposal of the totalitarian state to control transactions. Judicial jurisprudence seems to be the most appropriate area to analyze this problem. The article presents selected theses of the Supreme Court relating to the application of regulations on the form of legal transactions, formulated in the years 1964–1989, that is, from the enactment of the Civil Code to the beginning of the political and economic transformation towards democracy and free-market economy. The main considerations are preceded by a presentation of the code regulation of the form of legal actions with an indication of the basic functions, which — in the intention of the authors of the Civil Code — were ascribed to the form of legal actions. The part of the study devoted to the discussion of the jurisprudence explains, first of all, how the principle of the freedom of form was understood and how the provisions on the special form and the consequences of failing to observe it were applied. The conclusions that emerge from the analysis do not allow us to formulate a thesis about an ideological interpretation by the Supreme Court. In particular, it cannot be confirmed that the use of provisions on form testified to their instrumentalization. This leads us to reflect that the political

conditions of the communist period did not preclude the Supreme Court from interpreting the law in a fully autonomous manner. For this reason, much of the case law from that period is still relevant.

Keywords: freedom of form of legal transactions, specific form, Civil Code, legal trade documentation, Supreme Court rulings, trade control.

Wprowadzenie

Po II wojnie światowej kolejne działania prawotwórcze nowej władzy ludowej systematycznie marginalizowały znaczenie majątkowego prawa cywilnego¹. Sytuacji nie zmieniło ostateczne doprowadzenie do przyjęcia w 1964 roku kodeksu cywilnego². Regulacja kodeksowa, mimo iż pod wieloma względami stanowiła wyraz kontynuacji klasycznej myśli cywilistycznej, została w istotnym stopniu nasycona elementami ideologicznymi, które wynikały z przyjętych zasad mających stanowić podstawę nowego systemu gospodarczego. Wyrazem tego był art. 4 k.c., w którym to artykule jednoznacznie ustalono, że „przepisy prawa cywilnego powinny być tłumaczone i stosowane zgodnie z zasadami ustroju i celami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Zarówno zasady te, jak i cele były zaś jednoznaczne. Przewidywały one wprowadzenie centralnego planowania gospodarczego zastępującego mechanizmy wolnorynkowe oraz typologię własności z wyraźnym uprzywilejowaniem własności społecznej (w tym zwłaszcza jednolitej własności państwowej) przy jednoczesnym stopniowym marginalizowaniu własności prywatnej³. Równoległe praktyczny zakres zastosowania kodeksu kurczył się między innymi w związku z przewidzianą w art. 2 k.c. klauzulą derogacyjną umożliwiającą organom państwowym wprowadzanie, odrębnych od kodeksowych, unormowań odnoszących się do stosunków między jednostkami gospodarki uspołecznionej, a także w związku z innymi przepisami kodeksu bądź to odsyłającymi do aktów wykonawczych, bądź udzielającymi kompetencji do uregulowania określonej materii przez organy państwowe⁴. W ten sposób obszar należący dotąd do prawa prywatnego stawał się domeną prawa publicznego i wynikającej z niego rozbudowanej regulacji administracyjnej i fiskalnej.

¹ Zjawisko to opisuje szerzej Z. Radwański, *Prawo cywilne PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1995, z. 1–2, s. 23–26.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93), weszła w życie w dniu 1 stycznia 1965 roku.

³ Zob. Z. Radwański, *op. cit.*, s. 26. Realizowały one założenia wynikające z marksistowsko-leninowskiej doktryny leżącej u podstaw ustroju socjalistycznego, zakładające między innymi zmianę granic między sferą prawa prywatnego a sferą prawa publicznego, odejście od zasady formalnej równości wobec prawa oraz abstrakcyjnego pojęcia własności i autonomii woli stron (zob. A. Machnikowska, *Wpływ ustawodawstwa stanu wojennego na prawo cywilne w Polsce*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 39, 2017, nr 3, s. 23).

⁴ Jak na przykład w art. 384 k.c. § 1 k.c., na podstawie którego Rada Ministrów lub z jej upoważnienia inny naczelny organ administracji państwowej mogły ustalać ogólne warunki lub wzory umów dla określonej kategorii umów między jednostkami gospodarki uspołecznionej albo między tymi jednostkami a innymi osobami.

W tych okolicznościach należy się zgodzić z opinią, że kodeks cywilny miał mniejsze znaczenie, niż chciano mu przypisywać⁵. Choćby tylko w zakresie kluczowej dla prawa prywatnego zasady autonomii woli podmiotów doszło do jej znacznego ograniczenia wskutek realizacji założeń gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Jednocześnie kodeks cywilny nie był aktem bez znaczenia. O tym, w jaki sposób elementy ideologiczne determinowały obrót cywilnoprawny, przesądzało bowiem nie tylko to, jaki był stan istniejącego prawodawstwa, lecz także to, w jaki sposób przepisy te były interpretowane. W tym zaś zakresie istotną rolę odgrywało orzecznictwo sądowe.

Przedmiotem analizy tego opracowania uczyniono, widzianą z perspektywy orzeczniczej, problematykę formy czynności prawnych. Przedstawione rozważania biorą pod uwagę powyższy kontekst i koncentrują się na wybranym zagadnieniu.

Na poziomie normatywnym instytucja formy nie została poddana szczególnej ideologizacji. Przeciwnie, kodeks cywilny śladem rozwiązań przyjętych w dotychczasowej regulacji prawnej wyrażał zasadę swobody formy. Można by więc przyjąć, że reglamentacja obrotu wynikająca z założeń gospodarki nakazowo-rozdzielczej nie wykluczyła możliwości swobodnego, co do zasady, składania oświadczeń woli. Zakres działania tej zasady był jednak — rzecz jasna — uwarunkowany wieloma czynnikami. Warto podkreślić, że bez względu na panujący ustroj polityczny i związany z nim model gospodarczy do takich czynników należą zarówno ograniczenia *stricte* ustawowe⁶, jak i te wynikające z sądowej praktyki stosowania prawa.

Przegląd orzecznictwa sądowego dotyczącego formy czynności prawnych pozwoli określić, na ile ustrojowy totalitaryzm okresu PRL znajdował odzwierciedlenie w obszarze gospodarczym w postaci wzmocnionej kontroli dokumentowania obrotu cywilnoprawnego⁷. W pewnym sensie określi również i to, czy i ewentualnie w jakim stopniu SN stał się w analizowanym obszarze wyrazicielem ideologii socjalistycznego państwa.

Dokonanie analizy w tym względzie warto poprzedzić uwagą, iż stosowanie przepisów o formie, widziane z perspektywy wykorzystania tej instytucji jako instrumentu kontroli obrotu, mogło wyrażać się w zróżnicowany sposób i znajdować wyraz zarówno w zaostrzaniu wymogów formalnych (na przykład przez dążenie do maksymalizacji katalogu czynności prawnych wymagających zachowania formy szczególnej lub włączanie organów administracji publicznej w proces dokonywania czynności prawnych), jak i w ich łagodzeniu (na przykład przez osłabianie rygoru niedochowania formy w celu ustalenia faktu i treści dokonywanych czynności).

⁵ Tak A. Machnikowska, *op. cit.*, s. 27.

⁶ Mam w tym wypadku na myśli takie ograniczenia jak wynikające z mocy ustawy obowiązki zachowania formy szczególnej dla dokonania określonej czynności prawnej czy stopień skomplikowania przesłanek warunkujących dochowanie formy szczególnej.

⁷ Przedmiotem analizy objęte zostaną wybrane orzeczenia Sądu Najwyższego (dalej: SN) w latach 1964–1989, to jest od czasu uchwalenia kodeksu cywilnego do 1989 roku, wyznaczającego początek transformacji politycznej i gospodarczej w kierunku demokracji i gospodarki rynkowej.

Wskazanie wybranych wątków judykatury oraz ich zbadanie pod kątem wpływu orzecznictwa na stosowanie przepisów o formie wymaga, dla uporządkowania rozważań, zwięzłego przedstawienia samej regulacji prawnej.

1. Podstawowe założenia kodeksowej regulacji o formie czynności prawnych

Regulacja formy czynności prawnych w uchwalonym w 1964 roku kodeksie cywilnym stanowiła zasadniczo odzwierciedlenie konstrukcji przyjętych we wcześniej obowiązujących przepisach, w tym również wyraźnie nawiązujących do przedwojennego kodeksu zobowiązań⁸. Przepisy o formie przyjęte w pierwotnej wersji kodeksu cywilnego przetrwały w tym kształcie bez większych zmian 38 lat⁹.

W art. 60 k.c. (wzorem art. 29 k.z. oraz art. 43 p.o.p.c. z 1950 roku) podtrzymano zasadę swobody formy. Ponadto, w księdze I k.c. w dziale III tytułu IV poświęconego czynnościom prawnym zawarto uregulowanie, w którego ramach dało się wyróżnić trzy podstawowe grupy przepisów dotyczących formy. Należały do nich przepisy: określające skutki niedochowania formy szczególnej (art. 73–74 k.c. i art. 76 k.c.), określające przesłanki zachowania wskazanych typów formy szczególnej (art. 78–81 k.c.) oraz określające wymogi zachowania formy szczególnej dla wskazanych czynności prawnych (art. 75 i 77 k.c.).

⁸ Po II wojnie światowej przepisy należące do części ogólnej prawa cywilnego, w tym przepisy o formie, były przedmiotem kilku aktów prawnych. W art. 10 dekretu z dnia 12 listopada 1946 roku — Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. z 1946 r. Nr 67, poz. 369) wyrażono zasadę kontynuacji w stosunku do regulacji formy zawartej w kodeksie zobowiązań (Rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1933 roku — Kodeks zobowiązań, Dz.U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598), jednocześnie nakazując odpowiednie stosowanie tych przepisów do oświadczeń woli przewidzianych w innych przepisach prawa cywilnego. Pierwsza istotna zmiana w tak ustalonym stanie prawnym nastąpiła niespełna pięć lat później. Zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1950 roku — Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. z 1950 r. Nr 34, poz. 312; dalej: p.o.p.c.) dekret z 1946 roku stracił moc (art. I ustawy) a także zniesiono przepisy prawa cywilnego przewidujące pisemną formę oświadczeń woli dla celów dowodowych (art. II ustawy). W nowych przepisach ogólnych prawa cywilnego (przyjętych ustawą z dnia 18 lipca 1950 roku, Dz.U. z 1950 r. Nr 34, poz. 311) utrzymano jednak wyrażoną w art. 29 kodeksu zobowiązań zasadę swobody formy. Wynikające z ustawy odstępstwo od tej zasady mogło mieć postać formy zastrzeżonej pod rygorem nieważności — co traktowano jako zasadę — lub dla wywołania szczególnych skutków prawnych (art. 63 p.o.p.c.). Dodatkowo w ustawie tej uregulowano przesłanki zachowania formy pisemnej (art. 65 p.o.p.c.) wraz z zastępczymi postaciami tej formy przewidzianymi dla osób nieumiejących lub niemogących pisać, lecz mogących czytać (art. 66 p.o.p.c.) oraz osób nieumiejących lub niemogących czytać (art. 67 p.o.p.c.). Wprowadzono również regulację związaną z tak zwaną datą pewną (art. 68 p.o.p.c.).

⁹ Pierwsza istotniejsza nowelizacja w tym względzie została dokonana ustawą z dnia 14 lutego 2003 roku o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408).

Według założeń kodeksowych ustawodawca przewidział w przepisach art. 73 i 74 k.c. trzy możliwe skutki niezachowania formy szczególnej, a mianowicie: bezwzględną nieważność czynności prawnej (forma *ad solemnitatem* — art. 73 § 1 § 2 zd. 1 k.c.), niedopuszczalność dowodu z zeznań świadków lub z przesłuchania stron (forma *ad probationem* — art. 74 § 1 k.c.) oraz niewywołanie przez czynność prawną określonych skutków prawnych (forma *ad eventum* — art. 73 § 2 zd. 2 k.c., art. 74 § 1 zd. 2 k.c.). Zdecydowano zatem o przywróceniu, zniesionej w 1950 roku, formy dla celów dowodowych¹⁰. Zgodnie z art. 74 k.c. w takim charakterze mogła jednak zostać zastrzeżona wyłącznie zwykła forma pisemna. Tego ograniczenia nie przewidziano w odniesieniu do „innych form szczególnych”, wobec czego każda forma (zarówno zwykła pisemna, jak i jakakolwiek inna) mogła występować w obrocie w postaci formy *ad solemnitatem* albo *ad eventum*. Reguły dotyczące potencjalnych sankcji związanych z niezachowaniem wymogu zostały zaprojektowane jako uniwersalne w tym sensie, że znajdowały zastosowanie w każdym przypadku, gdy z ustawy lub czynności prawnej wynikał wymóg zachowania formy szczególnej.

Gdy chodzi o zawarte w dziale III tytułu IV księgi I k.c. przepisy określające przesłanki zachowania formy szczególnej, to — śladem poprzednich unormowań — nie przewidziano bardziej kompleksowej regulacji, w postaci wskazania choćby przykładowego katalogu form szczególnych. Ustawodawca wspominał jedynie o „formie pisemnej” oraz o „innych formach szczególnych”. W ten sposób ustalenie katalogu form szczególnych pozostawiono doktrynie, która musiała w tej kwestii posiłkować się typami form dającymi się wyodrębnić na podstawie całokształtu regulacji prawnej. W ramach części ogólnej uregulowana została jedynie forma pisemna (art. 78 k.c.), jej zastępcze postaci (art. 79–80 k.c.) oraz urzędowe poświadczenie daty (art. 81 k.c.), które stało się podstawą wyróżniania w nauce tak zwanej formy z datą pewną. Z kolei w księdze IV k.c. uregulowane zostały formy testamentów zwykłych (art. 949–951 k.c.) oraz testamentów szczególnych (art. 952–954 k.c.). Poza materią kodeksową znalazła się forma aktu notarialnego¹¹.

W ramach przepisów ustanawiających wymóg zachowania formy szczególnej przewidziano dwa, mające ogólny zakres zastosowania, przepisy prawa. I tak w art. 77 k.c. uregulowano formę czynności następczych. Z kolei w związku ze

¹⁰ Losy formy dla celów dowodowych były w polskim ustawodawstwie dość zmienne, sama zaś instytucja budziła kontrowersje (na ten temat szerzej zob. między innymi A. Szpunar, *Uwagi o formie przewidzianej dla celów dowodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, z. 4; K. Górka, *O perspektywie zniesienia formy pisemnej dla celów dowodowych*, „Rejent” 2008, nr 12; M. Grochowski, *Forma oświadczenia woli dla celów dowodowych* — enfant terrible polskiej cywilistyki, [w:] *Profesor Aleksander Wolter — w 105. rocznicę urodzin*, red. M. Grochowski, Lublin 2010). O wyeliminowaniu formy *ad probationem* w 1950 roku przesądziło zdanie, że jej zastosowanie klóci się z podstawową dla procesu socjalistycznego zasadą prawdy obiektywnej. Zniesienie formy *ad probationem* nie było jednak całkowite, ponieważ nie dotyczyło praktyki arbitrażowej.

¹¹ Na dzień uchwalenia kodeksu cywilnego forma aktu notarialnego była regulowana w art. 45 ustawy z dnia 25 maja 1951 roku — Prawo o notariacie, to jest z dnia 8 kwietnia 1963 roku (Dz.U. z 1963 r. Nr 19, poz. 106). Także po transformacji ustrojowej w 1989 roku nie zdecydowano się na włączenie tej formy do regulacji kodeksowej.

wskrzeszeniem formy dla celów dowodowych ustanowiono obowiązek stwierdzenia pismem czynności zobowiązujących lub rozporządzających, których wartość świadczenia przenosiła kwotę 10 tysięcy złotych¹². Poza tym obowiązek zachowania formy wynikał z szeregu przepisów szczególnych (w tym również pozakodeksowych), odnoszących się do konkretnych czynności prawnych¹³.

Zastosowanie przedstawionych przepisów o formie odnosiło się do wszystkich stosunków objętych kodeksem cywilnym, w tym również stosunków handlowych i stosunków między jednostkami gospodarki społecznej¹⁴. Należy jednak wspomnieć, że na podstawie art. VI § 2 przepisów wprowadzających k.c.¹⁵ stosowanie formy dla celów dowodowych zostało wyłączone w stosunkach handlu zagranicznego. Z kolei ze względu na, wynikające z założeń realnego socjalizmu, uznanie prawa pracy za odrębny dział prawa, przepisy o formie nie znalazły bezpośredniego zastosowania do stosunków prawa pracy¹⁶.

Na koniec tego fragmentu rozważań trzeba zaznaczyć, że gdy chodzi o funkcje formy realizowane w przyjętym modelu kodeksowym, to dostrzegano w tym względzie pełną analogię do typowych funkcji formy wyznaczanych w nowożytnych systemach prawa. Realizacja przepisów o formie miała zatem służyć przede wszystkim:

- (1) uchyleniu wątpliwości, czy oświadczenie woli zostało złożone [...];
- (2) ułatwieniom dowodowym;
- (3) ochronie samych stron przed nieprzemyślanymi decyzjami;
- (4) jawności czynności prawnej w stosunku do osób trzecich;
- (5) ułatwieniu sprawowania kontroli państwa nad dokonywaniem czynności prawnych¹⁷.

¹² Wymóg ten był nowością na gruncie polskiego prawa cywilnego. Kodeks zobowiązań nie wprowadzał ogólnego obowiązku zachowania formy szczególnej ze względu na wartość dokonywanej czynności prawnej, a przepisy dawnego prawa przewidywały formę *ad probationem* w powiązaniu z wartością czynności prawnej jedynie w szeregach szczególnych sytuacjach, na przykład umowy pożyczki (zob. na ten temat A. Szpunar, *op. cit.*, s. 53).

¹³ Trafnie dostrzegano w doktrynie, że ocena modelu przepisów o formie powinna być dokonywana w kontekście całościowej oceny ustawowych przypadków, dla których ustawodawca przewidział obowiązek zachowania formy, z uwzględnieniem sankcji jej niedochowania. Wątek ten wykracza poza ramy tego opracowania — zob. na ten temat S. Grzybowski, [w:] *System prawa cywilnego*. t. 1. *Część ogólna*, Wrocław 1974, s. 566–568.

¹⁴ Zakres podmiotowy kodeksu cywilnego był wyznaczony w art. 1. Zgodnie z tym artykułem obejmował on przede wszystkim stosunki cywilnoprawne między jednostkami gospodarki społecznej, między osobami fizycznymi oraz między jednostkami gospodarki społecznej a osobami fizycznymi (§ 1). Ponadto przepisy kodeksu dotyczące jednostek gospodarki społecznej należało stosować do „instytucji państwowych i organizacji społecznych ludu pracującego, których zadanie nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej” (§ 2), a przepisy dotyczące osób fizycznych należało stosować — o ile z przepisów kodeksu lub innych ustaw nie wynikało nic innego — do osób prawnych nie będących jednostkami gospodarki społecznej”.

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94).

¹⁶ Art. XII § 1 przepisów wprowadzających kodeks cywilny stanowił, że kodeks cywilny nie narusza przepisów ustawodawstwa pracy, a w § 3 tego przepisu wskazano, że do stosunków pracy nie stosuje się art. 73–77 k.c., o ile dotyczą one formy pisemnej przewidzianej dla celów dowodowych.

¹⁷ Z. Radwański, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1. *Część ogólna*, red. S. Grzybowski, Wrocław 1985, s. 622.

Zwrócono przy tym uwagę, że w ustroju socjalistycznym większą doniosłość społeczną ma funkcja kontrolna¹⁸. Między innymi właśnie argumenty o możliwości uzyskania dodatkowego instrumentu kontroli nad obrotem uspołecznionym oraz zapewnienia większej dyscypliny społecznej przesądziły na etapie prac Komisji Kodyfikacyjnej o przywróceniu formy dla celów dowodowych¹⁹. Świadomość tej funkcji mogła mieć zatem wpływ na wykładnię przepisów dokonywaną w procesie stosowania prawa.

2. Stanowisko judykatury — wybrane wątki

2.1. Swoboda formy

Wyrażona w art. 60 k.c. zasada swobody formy czynności prawnej ma znaczenie dla tej części obrotu, która nie jest poddana ścisłej reglamentacji ustawowej. W okresie gospodarki centralnej wynikający z art. 4 k.c. wymóg, aby przepisy prawa tłumaczyć i stosować zgodnie z zasadami ustroju PRL, stwarzał jednak możliwość, aby swoboda podmiotów w zakresie sposobu wyrażania swojej woli w stosunkach cywilnoprawnych była interpretowana przez pryzmat ideologicznej potrzeby kontrolowania obrotu. Analiza orzecznictwa w zakresie art. 60 k.c. nie pozwala jednak na wysunięcie takich wniosków. SN wielokrotnie dawał wyraz stanowisku, które można by streścić w określeniu: „nie ma formy bez normy”.

Przykładem są choćby orzeczenia dotyczące obowiązku dokumentowania stosunków związanych z umową ubezpieczenia. W kwestii formy, w jakiej powinna zostać wyrażona zgoda pracownika na objęcie go ubezpieczeniem pracowniczym od następstw nieszczęśliwych wypadków, SN stwierdził, że wobec braku jakichkolwiek norm (wynikających z ogólnych warunków ubezpieczenia lub wprost z regulacji kodeksowej umowy ubezpieczenia)

brak podpisu ubezpieczonego od następstw nieszczęśliwych wypadków na deklaracji zgody w sytuacji, gdy ubezpieczony wyrażał wolę przystąpienia do ubezpieczenia i opłacał składkę, nie powoduje nieważności umowy ubezpieczeniowej²⁰.

Sąd ten uznał w szczególności, iż

przystąpienie do ubezpieczenia objętego powołanymi wyżej ogólnymi warunkami ubezpieczenia może być wyrażone przez każde takie zachowanie się pracownika (czyzny konkludent-

¹⁸ *Ibidem*. Z. Radwański podkreślał równocześnie, że funkcja kontrolna nie powinna „prowadzić do ustanowienia utrudnień przekraczających racjonalne wymagania kontrolne, ponieważ wówczas forma zaczyna odgrywać szkodliwą dla obrotu gospodarczego rolę: sprzyjać obchodzeniu instytucji prawnych, które ten obrót organizują” (*ibidem*).

¹⁹ O dyskusji prowadzonej w trakcie prac kodyfikacyjnych zob. K. Górka, *op. cit.*, s. 38–40 i przywołana tam literatura.

²⁰ Uchwała SN z 29 maja 1978 roku III CZP 32/78; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1979, nr 3, poz. 45; Legalis; z aprobowaną głosem T. Kwicińskiego i A. Wąsiewicza, „Nowe Prawo” 1980, nr 4, s. 134 n.

ne), które w sposób nie budzący wątpliwości wyraża tę wolę (art. 60 k.c.). Wyrazem takiego zamiaru jest w szczególności zgoda na potrącanie składek z przysługującego pracownikowi wynagrodzenia za pracę, odprowadzanych następnie do PZU, zwłaszcza gdy taki stan rzeczy trwa przez dłuższy czas.

Pogląd ten został podtrzymany przez SN w wyroku z 18 maja 1979 roku, w którym zostało stwierdzone, że

przewidziane w ogólnych warunkach ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków, zatwierdzonych decyzją Ministra Finansów z dnia 11 lipca 1970 r., wymaganie podpisania tzw. deklaracji zgody przez osobę przystępującą do grupowego ubezpieczenia pracowników oznacza — wobec braku zastrzeżenia, że brak podpisu powoduje nieważność umowy ubezpieczeniowej — wprowadzenie dla tego oświadczenia woli formy pisemnej dla celów dowodowych (art. 74 § 1 k.c.)²¹.

Z kolei w wyroku z 15 września 1977 Sąd Najwyższy zajął analogiczne stanowisko w odniesieniu do formy przystąpienia pracownika do zbiorowego ubezpieczenia rodzinnego na życie oraz formy składania rezygnacji z tegoż ubezpieczenia. Sąd wskazał wówczas, że postanowienia ogólnych warunków nie przewidują sankcji nieważności za niezachowanie formy pisemnej w przypadku tych czynności²². Warto zauważyć, że w uzasadnieniu tegoż wyroku znalazło się zdanie, iż „deklaracja zgody [...] i inne czynności dokonywane na piśmie, o których jest mowa w § 14–18 ogólnych warunków ubezpieczenia, spełniają jedynie funkcję ewidencyjno-porządkową”. Okoliczność ta uniemożliwiła, zdaniem sądu, przypisywanie tym czynnościom wymogu formy pisemnej pod rygorem nieważności. Wydaje się, że z tego stwierdzenia wypływa również dalej idące wnioski, że wynikające z ogólnych warunków ubezpieczenia wymagania dotyczące dokumentowania opisanych czynności nie powinny być w ogóle traktowane jako obowiązek zachowania formy szczególnej, w tym również zastrzeżonej dla celów dowodowych.

Zasada swobody formy była również respektowana w innych stosunkach prawnych. Można tu wskazać między innymi wyrok SN z 22 sierpnia 1979 roku, w którym w odniesieniu do formy porozumienia między zakładami pracy o przejściu pracownika z jednego zakładu do drugiego stwierdzone zostało, że wobec braku zastrzeżenia w kodeksie pracy formy pisemnej dla takiego porozumienia „oświadczenie zakładów pracy w tym przedmiocie może być wyrażone przez każde zachowanie, które ich wolę ujawni w sposób dostateczny, a więc również i ustnie”²³. Przedmiotowe orzeczenie miało kluczowe znaczenie dla ustalenia nabycia

²¹ III CRN 287/78; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1980, nr 1, poz. 8; Legalis.

²² II CR 297/77; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1978, nr 7, poz. 114; Legalis.

²³ I PRN 102/79, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1980, nr 3, poz. 53; Legalis.

przez pracownika prawa do dodatku za wysługę lat²⁴. Z kolei w wyroku z 30 października 1979 roku SN odniósł się do formy umowy kooperacji w rolnictwie i także w tym wypadku doszedł do wniosku, że wobec braku szczegółowych unormowań²⁵ zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego, a umowa kooperacji zawarta w formie ustnej jest ważna²⁶. Trzeba dostrzec, że sprawa dotyczyła sporu między rolnikiem indywidualnym a spółdzielnią kółek rolniczych, wyrok sądu, hołdujący wyrażonej w art. 60 k.c. zasadzie swobody formy, był zaś ukierunkowany na potrzebę wyjaśnienia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia bez stawiania w uprzywilejowanej sytuacji którejkolwiek ze stron.

1.2. Tak zwana forma konkludentna

W kontekście art. 60 k.c. SN wyrażał stanowisko o dopuszczalności tak zwanych konkludentnych (dorozumianych) oświadczeń woli. Możliwość niewerbalnego wyrażania oświadczeń woli, w sytuacji braku przepisów, z których mógłby wynikać obowiązek zachowania formy szczególnej, nigdy nie została zakwestionowana w judykaturze. Przeciwnie, da się odnotować szereg orzeczeń, w których konsekwentnie uznawane było za dopuszczalne wyrażanie woli przez każde, niekoniecznie sformalizowane, zachowanie się uczestnika obrotu. Co istotne, swoboda komunikacji w obrocie prawnym była respektowana bez względu na to, jakich stosunków dotyczyła oraz jaki status miały podmioty. W wyroku z 8 stycznia 1968 roku SN stwierdził, że

brak jest przepisu prawnego bądź postanowień statutu, z których wynikałoby, że umowa między spółdzielnią zaopatrzenia i zbytu a rzemieślnikiem-członkiem spółdzielni wymaga dla swej ważności formy pisemnej. Zgodnie więc z ogólnymi zasadami prawa umowa między stronami mogła dojść do skutku w każdej formie, nie wyłączając czynności konkludentnych, wyrażających się w takim zachowaniu się obu stron, które w sposób dostateczny ujawniło ich wolę zawarcia umowy określonej treści²⁷.

W odniesieniu do formy potrącenia wyrażony został pogląd, że oświadczenie w tym zakresie może być złożone drugiej stronie, przy czym

²⁴ Nabywanie tego dodatku następowało z uwzględnieniem poprzednich okresów pracy w jednostce uspołecznionej gospodarki rolnej, jeżeli przejście do pracy w jednostce kółek rolniczych nastąpiło na podstawie porozumienia między zakładami pracy.

²⁵ SN miał tu na uwadze uchwałę Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 1976 roku w sprawie rozwoju zespołu rolników indywidualnych, specjalizacji i kooperacji w rolnictwie (M.P. Nr 11, poz. 53), w której uregulowane były między innymi tak zwane umowy kooperacyjne.

²⁶ II CR 355/79; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1980, nr 4, poz. 75; Legalis. Wobec tego stanowiska SN częściowo krytycznie wypowiedziano się w doktrynie (zob. L. Kostórkiewicz, *Glosa do wyroku SN z 30.10.1979 r.*, II CR 355/79, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1981 nr 4, poz. 72).

²⁷ II CR 300/67; Legalis.

nie jest konieczne wyraźne stwierdzenie, iż dłużnik potrąca swoją wierzytelność z wierzytelnością drugiej strony, lecz wystarczy ujawnienie przez niego woli umorzenia obu wierzytelności przez ich wzajemne przeciwstawienie sobie²⁸.

Podobnie zinterpretowano formę wezwania dłużnika do zapłaty, o czym mowa w art. 455 k.c. SN stwierdził, że wezwanie nie wymaga żadnej szczególnej formy — „wystarczy, jeżeli wierzyciel wyrazi w sposób dostateczny przez swoje zachowanie swoją wolę, aby dłużnik spełnił świadczenie”²⁹. W wyroku z 28 sierpnia 1986 roku SN odniósł się z kolei do formy umowy o wykonanie lub wykorzystanie dzieła plastycznego, które w myśl przepisów wykonawczych do ustawy o prawie autorskim wymagało formy pisemnej³⁰. Sąd wskazał, że jest to forma zastrzeżona dla celów dowodowych, zatem sama umowa może dojść do skutku również w sposób dorozumiany³¹.

Możliwość dorozumianego złożenia oświadczenia woli została jednak zakwestionowana przez SN w sytuacji, gdy strony umownie przewidziały wymóg zachowania formy szczególnej. W wyroku z 15 maja 1980 roku SN stwierdził, że

jeżeli strony w zamiarze zapobieżenia dorozumianemu kontynuowaniu dzierżawy (art. 694 k.c. w związku z art. 674 k.c.) zastrzegły w umowie, że ich oświadczenie woli co do przedłużenia powinno być dokonane pod rygorem nieważności na piśmie (art. 76 zdanie 1 k.c.), to niezachowanie tej formy wyłącza możliwość powoływania się przez dzierżawcę na wyrażenie przez wydzierżawiającego w jakikolwiek inny sposób (art. 60 k.c.) woli przedłużenia tej dzierżawy³².

W uzasadnieniu SN zabrakło niestety szerszego odniesienia się do znaczenia *pactum de forma* oraz możliwości zmiany umownych zastrzeżeń poczynionych przez strony co do formy dokonywanych przez nie czynności prawnych.

1.3. Forma szczególna a forma dla celów administracyjnych

W orzecznictwie SN dostrzeżono różnicę pomiędzy sytuacją, w której wymóg formy szczególnej wynika z przepisów prawa, a sytuacją, gdy przepisy takiego wymogu nie statuuja, ale sformalizowanie czynności prawnej wiąże się z koniecznością dokonania jakiejś czynności urzędowej. Ciekawe orzeczenie zapadło w tym względzie w dniu 15 września 1986 roku w kontekście formy umowy sprzedaży samochodu³³. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym taka umowa nie

²⁸ III PZP 2/72; Legalis.

²⁹ III CRN 2/72; Legalis.

³⁰ Chodziło o załącznik nr 1 rozporządzenia RM z dnia 11 listopada 1977 roku w sprawie zasad i stawek wynagrodzenia twórców dzieł plastycznych oraz umów o wykonanie lub wykorzystanie tych dzieł (Dz.U. z 1977 r. Nr 36, poz. 158) wydanego na podstawie art. 33 § 1 ustawy z dnia 10 lipca 1952 roku o prawie autorskim (Dz.U. z 1952 r. Nr 34, poz. 234).

³¹ I CR 320/86; Legalis.

³² II CR 110/80; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1980/11/222.

³³ III CRN 198/86; Legalis.

wymagała zachowania żadnej formy szczególnej. Spór między stronami powstał jednak w związku z faktem, że po zawarciu umowy w formie ustnej, sprzedający odmówili wydania dokumentu poświadczającego fakt kupna, co uniemożliwiło nabywcom rejestrację pojazdu na ich nazwisko³⁴. W istocie rzeczy chodziło o brak udokumentowanego dowodu nabycia własności rzeczy przy jednoczesnym braku podstaw do zakwestionowania ważności lub skuteczności umowy sprzedaży. SN uznał w tej sytuacji, że jeżeli zachowanie formy pisemnej niezbędne jest dla dopełnienia czynności administracyjnej tego rodzaju, jak wydanie dowodu rejestracyjnego samochodu na nazwisko nowego jego nabywcy, a kontrahent odmawia sporządzenia w formie pisemnej umowy kupna-sprzedaży, to sytuacja taka uzasadnia skorzystanie z powództwa o ustalenie na podstawie art. 189 k.c. Sąd Najwyższy stwierdził nadto, że „wyrok ustalający, że strony zawarły umowę kupna-sprzedaży, zastępuje w tym wypadku formę pisemną wymaganą dla wywołania dalszych skutków w dziedzinie prawa administracyjnego”.

1.4. Orzeczenie sądowe lub administracyjne jako tak zwana forma zastępcza

Wcześniej opisana możliwość udokumentowania faktu nieformalnego dokonania czynności prawnej w postaci orzeczenia sądowego korelowała z innym poglądem, który zakładał, iż w niektórych przypadkach orzeczenie sądowe lub administracyjne może stanowić zastępczą formę w stosunku do wymogu zachowania formy szczególnej.

Takie zapatrywanie SN zostało wyrażone na gruncie art. 64 k.c. oraz art. 1047 k.p.c., dotyczących stwierdzenia przez sąd obowiązku złożenia oświadczenia woli³⁵. Przyjęto, że wyrok sądu zastępuje formę tego oświadczenia woli, którego obowiązek złożenia sąd stwierdza. Jednak w przypadkach stwierdzenia obowiązku zawarcia umowy przyrzeczonej w umowie przedwstępnej oraz w wypadkach, gdy sąd uwzględnia powództwo o stwierdzenie obowiązku zawarcia umowy całkowicie zgodnie z żądaniem powoda, orzeczenie sądu stwierdza zawarcie umowy i zastępuje tę umowę, czyniąc tym samym zadość ewentualnemu wymogowi zachowania formy szczególnej.

W orzecznictwie dopuszczono również możliwość zastąpienia wymogu formy szczególnej przez czynność administracyjną. Między innymi taki pogląd został wyrażony w postanowieniu SN z 14 września 1965 roku w odniesieniu do

³⁴ Zgodnie bowiem z ówczesnie obowiązującymi przepisami przy zarejestrowaniu pojazdu wnioskodawca miał przedstawić między innymi dokument kupna-sprzedaży (§ 3 ust. 1 pkt 1 i § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 29 grudnia 1983 roku w sprawie rejestracji, ewidencji i oznaczania pojazdów; Dz.U. z 1984 r. Nr 1, poz. 2 w zw. z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 lutego 1983 roku — Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 1983 r. Nr 6, poz. 35).

³⁵ Tak SN między innymi w uchwale z dnia 7 stycznia 1967 roku, III CZP 32/66, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1968, nr 12, poz. 199.

ustanowienia prawa użytkowania wieczystego³⁶. W uzasadnieniu tego wyroku SN wyraził jednak zapatrywanie, że sytuacje tego rodzaju, choć dopuszczalne, powinny znajdować swoje umocowanie normatywne. Innymi słowy: decyzja administracyjna może zastąpić czynność prawną, a wraz z tym czynić zadość wymaganej formie szczególnej, ale tylko w takich wypadkach, w których przepisy uprawniają do wydania władczego rozstrzygnięcia określonej sprawy³⁷.

1.5. Przesłanki dochowania formy szczególnej

Analiza judykatury SN w części poświęconej stosowaniu przepisów określających obowiązek zachowania formy szczególnej skłania do postawienia tezy przeciwnej do tej, która odzwierciedlała wykładnię art. 60 k.c. W tym bowiem przypadku SN respektował zasadę: „jest norma, musi być i forma”.

Ocena dochowania formy szczególnej była wobec tego dokonywana w sposób restryktywny. Miało być przede wszystkim jasne, że jeśli przepis wymaga zachowania formy szczególnej, to wymóg ten jest spełniony tylko wtedy, gdy w owej formie obie strony złożą swoje oświadczenia woli. Wyrazem tego był między innymi pogląd, iż „oświadczenie pisemne zawarte na dokumencie zwanym wekslem, będące podstawą zobowiązania wekslowego, nie jest umową, lecz jednostronną czynnością prawną”, zatem „wystawienie przez osobę trzecią i wręczenie wierzycielowi weksla własnego nie czyni zadość wymaganiu formy pisemnej, przewidzianej w art. 522 k.c. dla umowy o przejęcie długu”³⁸.

Ścisłe interpretowanie przepisów określających przesłanki dochowania formy szczególnej, z zasady wykluczało również możliwość rozszerzenia lub ograniczenia ich stosowania ze względów słusznościowych (na przykład zasady współżycia społecznego w PRL) lub celowościowych (na przykład urzeczywistnianie socjalistycznych zasad gospodarki centralnej).

³⁶ III CR 171/65; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1966, nr 7–8, poz. 121, str. 56, Legalis. Orzeczenie SN zapadło między innymi na tle obowiązującej w tym czasie ustawy z dnia 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159). Jej art. 14 ust. 1 stanowił, że „ustanowienie i przedłużenie prawa wieczystego użytkowania następuje w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego, który stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej”. W uzasadnieniu SN wskazał, że umowa o przeniesienie własności nieruchomości powinna być pod nieważnością zawarta w formie aktu notarialnego, jednak w praktyce zrównuje się z tą formą ugodę sądową, a z mocy szczególnych przepisów własność nieruchomości można uzyskać na zasadzie orzeczenia władzy administracyjnej (nadanie gruntu w trybie reformy rolnej i inne podobne wypadki uwłaszczenia). Jak stwierdził SN „żadne argumenty logiczne nie przemawiają za tym, aby inaczej traktować ustanowienie wieczystego użytkowania, które przecież jest prawem o nieco węższym zakresie niż własność”.

³⁷ SN wskazał jako przykład takich sytuacji nadanie własności gruntu w trybie reformy rolnej lub przypadki wywłaszczenia.

³⁸ Uchwała SN z 17 października 1979 roku, III CZP 68/79; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1980, nr 4, poz. 67; Legalis.

W uchwale z 22 grudnia 1980 roku SN uznał, że na podstawie przepisów regulujących formę umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy w zamian za emeryturę lub rentę³⁹ umowa taka powinna być pod rygorem nieważności sporządzona przed naczelnikiem gminy lub osobą będącą jego zastępcą, zaś niedopuszczalne jest jej zawarcie przez pracownika urzędu posiadającego upoważnienie wystawione przez naczelnika gminy⁴⁰. Podobnie ścisłej wykładni SN poddał przesłanki sporządzenia testamentu ustnego (art. 952 k.c.) w uchwale z 20 września 1968 roku, w której uznał, że do jego ważności konieczne jest ustne oświadczenie woli spadkodawcy. Zatem nie wystarcza ujawnienie woli w inny sposób ani też podpisanie przez spadkodawcę pisemnego projektu testamentu przygotowanego przez inną osobę⁴¹.

Natomiast przykładem odstępstwa od ścisłej, literalnej wykładni przepisów dotyczących przesłanek formy szczególnej jest wyrok SN z 21 czerwca 1966 roku. Został w nim wyrażony pogląd, iż do zachowania pisemnej formy jednostronnej czynności prawnej konieczne jest doręczenie adresatowi oświadczenia dokumentu obejmującego treść oświadczenia woli, przy czym nie wystarczy tu samo okazanie pisma. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu, intencją przepisów o formie jest zapewnienie stronie możliwości dysponowania dokumentami

³⁹ SN orzekał na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym rolników i ich rodzin (Dz.U. z 1977 r. Nr 32, poz. 130), który stanowił, iż „przekazanie gospodarstwa rolnego następcy następuje w drodze umowy pisemnej sporządzonej przez naczelnika gminy”. Jak wskazano w uzasadnieniu, przepis ten stanowi przypadek upoważnienia przez ustawodawcę organu administracji państwowej do sporządzenia czynności prawnej, przy czym wybór osoby uprawnionej wiąże się z uznaniem jej za osobę zaufania publicznego.

⁴⁰ Uchwała SN (7) — o mocy zasady prawnej, III CZP 39/80; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1981, nr 7, poz. 121; Legalis.

⁴¹ III CZP 85/68; OSNCP 1969 Nr 6, poz. 102, Legalis. SN podjął powyższą uchwałę w odpowiedzi na pytanie prawne: „czy do ważności testamentu sporządzonego na podstawie art. 952 § 1 k.c. konieczne jest, żeby spadkodawca oświadczył ostatnią wolę ustnie, to jest przez wypowiedzenie słów obejmujących pełną treść testamentu, czy też wystarcza, by uczynił to za pomocą pewnych gestów lub znaków, w szczególności przez podpisanie przygotowanego uprzednio bez jego udziału i następnie odczytanego mu pisemnego projektu testamentu?”. SN zwrócił przy tym uwagę, że nawet względem na osoby głuchonieme nie może doprowadzić do wykładni sprzecznej z brzmieniem art. 952 § 1 k.c. Wart przytoczenia jest fragment uzasadnienia tej uchwały, w której stwierdzone zostało, iż „potwierdzeniem potrzeby dosłownego rozumienia ustawowego wymagania ustnego wyrażania woli są poruszane w literaturze względy, że testament jest aktem formalnym, prawnie bardzo doniosłym, a zatem wymagającym dojrzałej decyzji testatora i dokładnego ustalenia treści testamentu, że świadkowie powinni się przekonać przy testowaniu, iż spadkodawca świadomie i swobodnie wyraża swą wolę, i że należy świadkom umożliwić — przez ewentualne pytanie skierowane do testatora — właściwe zrozumienie jego oświadczeń. Nie ulega wątpliwości, że dopuszczenie oświadczenia woli przez pewne konkludentne zachowanie się czy nawet przez podpisanie projektu testamentu sporządzonego przez inną osobę przeczyłoby powyższemu założeniu”. Trzeba jednak odnotować, że rozluźnienie tej ścisłej wykładni nastąpiło w przypadku formy testamentu własnoręcznego w zakresie treści podpisu złożonego pod rozrządzeniem testatora uchw. SN (7) zasada prawna z dnia 28 kwietnia 1973 roku, III CZP 78/72, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1973, nr 12, poz. 207; Legalis.

zawierającymi treść czynności prawnej⁴². Wyrok ten stanowi jeden z nielicznych przypadków, w których SN przy ustalaniu przesłanek zachowania formy pisemnej oświadczenia woli tak ewidentnie kierował się względami celowościowymi ukierunkowanymi na funkcje dowodowe tej formy⁴³.

1.6. Treść czynności prawnej a zakres obowiązku formy

Jednym z istotnych wątków dotyczących realizacji formy szczególnej były rozważania SN poświęcone zakresowi obowiązku formy w kontekście treści oświadczenia woli.

W wyroku z 25 maja 1988 roku SN odniósł się do elementów treści umowy kontraktacji, która to umowa powinna być zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności⁴⁴. SN ze względu na doniosłość ekonomiczno-prawną tego typu umów przyjął, iż wynikająca z art. 616 k.c. forma pisemna „ma doprowadzić do zawarcia konkretnej umowy, która indywidualnie charakteryzować będzie elementy przedmiotowo istotne dla każdej ze stron powstałego tą drogą stosunku zobowiązaniowego”. Z tego względu SN stwierdził, że „nie można zrezygnować, aby umowa kontraktacji nie obejmowała swoją treścią dokładnego oznaczenia elementów przedmiotowo istotnych”. Na tej podstawie można by wnioskować, że po pierwsze — jeśli dla dokonania czynności prawnej wymagana jest forma szczególna, to realizacja tego wymogu wiąże się z koniecznością wyrażenia w tej formie co najmniej elementów przedmiotowo istotnych treści czynności prawnej; po drugie — elementy te powinny zostać dokładnie oznaczone. Jak bowiem dalej wskazał SN:

jeżeli zdarzy się, że elementy (przedmiotowo istotne) nie będą dokładnie oznaczone, np. ilość świadczenia zawyżona będzie zaniżona, świadczenie inaczej określone, wówczas dowód zmierzający do wykazania, jaka była rzeczywista treść czynności prawnej, jest dowodem przeciwko osnowie dokumentu i jako taki musi napotkać na ograniczenia przewidziane w przepisie art. 247 KPC.

W ten sposób SN akcentował znaczenie formy szczególnej dla uchylenia wątpliwości co do dokonania czynności prawnej i związanej z tym pewności obrotu, a ponadto zwracał uwagę na jej funkcję dowodową.

Trzeba odnotować, że w judykaturze nie zawsze konsekwentnie wiązano spełnienie wymogu formy szczególnej z koniecznością wyrażenia w niej elementów przedmiotowo istotnych czynności prawnej. W wyroku z 26 maja 1983 roku SN uznał, iż

⁴² III PR 18/65; „Nowe Prawo” 1966, nr 4; Legalis.

⁴³ Stanowisko SN zostało poddane gruntownej krytyce (zob. glosa do tego orzeczenia M. Pieterskiego, NP 1966, nr 4) i nie znalazło reprezentacji w późniejszym orzecznictwie.

⁴⁴ II CR 129/88; Legalis. 1966, Nr 4.

forma materialna umowy pozornej służy jednocześnie umowie ukrytej, co oznacza, że do ważności ukrytej umowy, dla której ustawa zastrzega formę szczególną pod rygorem nieważności, wystarcza, żeby umowa pozorna była zawarta w tej formie⁴⁵.

Wyrok ten stał się podstawą zapatrywania, że pozorna czynność prawna niejako „używa” swojej formy czynności ukrytej, bez względu na to, że elementy treści czynności dysymulowanej nie zostały w tej formie ujęte. Pogląd SN stał w kontrze nie tylko wobec dowodowych funkcji formy, lecz także nie sprzyjał pewności obrotu, przez co stwarzał pole do obchodzenia przepisów wymagających zachowania formy szczególnej⁴⁶. Zupełnie też nie respektował kontrolnej funkcji formy szczególnej. Omawiane stanowisko SN trudno inaczej wytłumaczyć, jak potrzebą stabilizacji stosunków prawnych ukształtowanych w następstwie takich „ukrytych” czynności prawnych, zwłaszcza że w przeważającej większości dotyczyły one stosunków gruntowych.

1.7. Konwersja czynności prawnej nieważnej z powodu braku formy

W obszarze analizy skutków niedochowania formy szczególnej pojawił się problem dopuszczalności konwersji czynności prawnej nieważnej z uwagi na brak formy w inną ważną czynność. Poglądy wyrażane w tym zakresie przez SN nie pozwalają uznać, że doszło do ukształtowania generalnego stanowiska w tej kwestii. Po pierwsze, SN wypowiadał się w odniesieniu do konkretnych zdarzeń. Wyrażane poglądy nie miały zatem bardziej uniwersalnego charakteru. Po drugie, stanowisko SN w tym zakresie nie było jednolite. I tak na przykład w wyroku z 17 grudnia 1966 roku SN nie wykluczył możliwości konwertowania umowy licencyjnej zawartej bez wymaganej pod rygorem nieważności formy pisemnej. Stwierdził, że

brak formy pisemnej wymienionej umowy ma tylko ten skutek, że nie stanowi ona umowy licencyjnej, co nie wyłącza możliwości oceny jej skutków — na podstawie przepisów prawa cywilnego — jak każdej umowy nienazwanej⁴⁷.

Natomiast całkowicie odmienny pogląd wypowiedział w postanowieniu z 2 grudnia 1971 roku. W tym wypadku stwierdzono, że umowa licencyjna zawarta bez zachowania formy wymaganej pod rygorem nieważności nie może być uznana za

⁴⁵ II CR 32/83, „Nowe Prawo” 1985, nr 2, s. 116; Legalis z aprobowaną glosą M. Kępińskiego, „Nowe Prawo” 1985, nr 2.

⁴⁶ Po transformacji ustrojowej stanowisko to zostało zakwestionowane w orzecznictwie SN — zob. wyrok SN z 12 października 2001 roku, V CKN 631/00, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2002, nr 7–8, poz. 91; uchwała SN z 22 maja 2009 roku, III CZP 21/09, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2010, nr 1, poz. 13; uchwała SN z 9 grudnia 2011 roku, III CZP 79/11, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2012, nr 6, poz. 74.

⁴⁷ I CR 447/66; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1967, nr 9, poz. 153; Legalis.

ważną jako umowa nienazwana⁴⁸. Pogląd o dopuszczalności konwersji ugruntował się zaś w orzecznictwie na gruncie prawa spadkowego w kontekście wadliwie sporządzonego testamentu allograficznego, który w opinii SN można było jednak uznać za ważny testament ustny⁴⁹. U podstaw dopuszczalności konwersji w tym przypadku leżało przekonanie o szczególnej — na gruncie prawa spadkowego — potrzebie ochrony woli stron⁵⁰.

Innej sytuacji dotyczyło postanowienie z 3 października 1980 roku, w którym SN odniósł się do możliwości zbycia spadku lub udziału w spadku w drodze oświadczenia złożonego przed sądem w ramach postępowania o dział spadku. Zdaniem SN, takie oświadczenie jest nieważne wobec braku wymaganej na podstawie art. 1052 § 3 k.c. formy aktu notarialnego, jednak może być uznane „za wniosek uczestnika postępowania wyrażający jego wolę co do sposobu dokonania działu przez sąd”⁵¹. Tezy tej nie można jednak potraktować jako przykładu konwersji, bowiem stanowiące czynność procesową oświadczenie uczestników postępowania działowego nie jest wiążące dla sądu i nie prowadzi bezpośrednio do wywołania skutków w sferze prawa materialnego.

1.8. Skutki dowodowe niedochowania formy szczególnej

Poza dyskusją, również na poziomie orzecznictwa, pozostawało to, że następstwem niedochowania formy zastrzeżonej *ad solemnitatem* jest bezwzględna nieważność czynności prawnej. Sąd Najwyższy, respektując w pełni ten skutek, zwrócił przy okazji uwagę na dowodowy aspekt formy zastrzeżonej pod rygorem

⁴⁸ II CZ 175/71; „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1973 nr 12, poz. 243, Legalis, z aprobowaną glosą R. Markiewicza, *Glosa do post. SN z 2.12.1971 r., II CZ 176/71*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1973 nr 12, poz. 243, s. 528–530. Trzeba odnotować, że zagadnienie konwersji czynności prawnej nieważnej z uwagi na brak formy było również dość rozbieżnie postrzegane wśród przedstawicieli doktryny prawa (zob. w tym zakresie R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 529).

⁴⁹ W uchwale SN z dnia 22 marca 1971 roku, III CZP91/70 („Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1971, nr 10, poz. 168) stwierdzono, że „okolicznością szczególną w rozumieniu art. 952 § 1 k.c. może być także niezachowanie ze strony właściwego funkcjonariusza prezydium rady narodowej przepisu prawa, powodujące nieważność testamentu zwykłego z art. 951 k.c. To zaś wystarcza do uznania, że nastąpiło spełnienie pierwszej przesłanki dopuszczalności sporządzenia testamentu szczególnego, jakim jest testament ustny”. Zob. również uchwała SN z 9 lutego 1981 roku (III CZP 68/80, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1981, nr 6, poz. 103) oraz uchwała SN z 22 marca 1982 roku (III CZP 5/82, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1982, nr 8–9, poz. 117 z krytyczną glosą A. Proksy, „Nowe Prawo” 1984, nr 3, str. 113 n.), w których dopuszczono możliwość uznania za testament ustny woli oświadczonej, odpowiednio, wobec kierownika Urzędu Stanu Cywilnego i sołtysa.

⁵⁰ Zob. na ten temat M. Grochowski, *Skutki braku zachowania formy szczególnej oświadczenia woli*, Warszawa 2017, s. 67 n.

⁵¹ III CRN 180/80; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1981, nr 2–3, poz. 45; Legalis.

nieważności i wykluczył — w razie jej niedochowania — możliwość dopuszczenia przed sądem innych dowodów na okoliczność dokonania czynności prawnej⁵².

W wypowiedziach SN poświęconych stosowaniu formy dla celów dowodowych zwraca z kolei uwagę tendencja do osłabiania skutków niedochowania tej formy dyktowana potrzebą poznania prawdy obiektywnej. Wyrażało się to w stosunkowo liberalnym traktowaniu przesłanek uprawniających do uchylenia ograniczeń dowodowych. Między innymi w odniesieniu do wskazanego w art. 74 § 2 zd. 1 k.c. pisma uprawdopodobniającego fakt zawarcia umowy SN stwierdził, że nie jest konieczne, aby pochodziło ono od strony, przeciwko której dowód taki ma być prowadzony, ani też, aby było podpisane przez jedną ze stron⁵³.

Podstawowe znaczenie miała jednak wykładnia art. 74 § 2 zd. 2 k.c., na podstawie którego sąd lub państwowa komisja arbitrażowa mogły dopuścić dowody dokonania czynności prawnej pochodzące z przesłuchania stron lub z zeznań świadków, jeżeli ze względu na szczególne okoliczności sprawy uznały to za konieczne. Ta niedookreślona przesłanka łagodzenia wynikającego z formy *ad probationem* rygoru dowodowego stała się przedmiotem licznych wypowiedzi judykatury. Przede wszystkim, jak zwrócono uwagę, możliwość tolerowania ujemnych następstw wynikających dla strony z ograniczeń dowodowych mogła zachodzić tylko w tych przypadkach „gdy nie koliduje to z zasadami współżycia społecznego i interesem państwa oraz da się pogodzić z podstawowymi zasadami wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych”⁵⁴. W tym kontekście w orzecznictwie wskazano szereg sytuacji, w których na sądzie spoczywa szczególny obowiązek poznania prawdy obiektywnej. Należały do nich sprawy, w których jedną ze stron była jednostka gospodarki uspołecznionej, sprawy alimentacyjne oraz sprawy odszkodowawcze. Za szczególne okoliczności przemawiające za koniecznością dopuszczenia przez sąd dowodów osobowych na fakt nieformalnej czynności prawnej uznano również sytuację, w której należało poddać ochronie osobę niebędącą jednostką gospodarki uspołecznionej, o słabej znajomości przepisów prawa, gdy jej niewiedza o obowiązku udokumentowania czynności prawnej została wykorzystana przez drugą stronę. Podobnie liberalne podejście przyjęto w sytuacji, gdy nieformalna czynność prawna została dokonana „między członkami komórki społecznej, darzącymi się — z uwagi na więź grupową — wyjątkowym zaufaniem, a więc pomiędzy członkami rodziny i najbliższymi krewnymi”⁵⁵. Za szczególne okoliczności w rozumieniu

⁵² Tak między innymi w uchwale SN z 17 października 1979 roku (III CZP 68/79), w której stwierdzono, że dopuszczenie dowodów na okoliczność umowy zawartej bez zachowania wymaganej pod rygorem nieważności formy pisemnej nie jest możliwe, gdyż prowadziłoby do obejścia przepisów o formie zastrzeżonej pod rygorem nieważności (art. 247 k.p.c.).

⁵³ Wyrok SN z 18 maja 1979 roku, III CRN 287/78; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1980, nr 1, poz. 9; Legalis.

⁵⁴ Z uzasadnienia uchwały SN z dnia 8 sierpnia 1986 roku, III CZP 45/86, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1987, nr 7, poz. 95; Legalis.

⁵⁵ *Ibidem*. W głosie, zasadniczo aprobującej, do tej uchwały Sądu Najwyższego A. Szpunar wskazał, że analogicznie liberalne stanowisko prezentuje orzecznictwo francuskie (*idem*, *Glosa do*

art. 74 § 2 zd. 2 k.c. została nadto uznana sytuacja ujęta w art. 246 k.c., to jest gdy dokument obejmujący czynność prawną został zgubiony, zniszczony lub zabrany przez osobę trzecią⁵⁶.

Wnioski

Orzecznictwo SN w latach 1964–1989 nie wpłynęło na maksymalizację wymogów formalnych wynikających z kodeksu cywilnego.

W wykładni art. 60 k.c. pojawiające się wątpliwości były rozstrzygane na rzecz zasady swobody formy. Można by wręcz stwierdzić, że SN kierował się w tym względzie swoistą dyrektywą interpretacyjną *in dubio pro libertate*. Szeroko dopuszczano również możliwość dorozumianego składania oświadczenia woli we wszystkich przypadkach, w których ani z przepisu prawa, ani z woli stron nie wynikał obowiązek zachowania formy szczególnej.

Na stanowisko SN w tej kwestii nie miał wpływu status strony czynności prawnej, w tym interes podmiotu będącego jednostką gospodarki społeczno-nej. Przy braku ustawowego wymogu formy szczególnej SN nie znajdował podstaw do kwestionowania ważności lub skuteczności dokonanych nieformalnie czynności prawnych, nawet jeśli konieczność ich dokumentowania wiązała się z potrzebą dokonania jakiejś czynności administracyjnej. Strony mogły jednak uzyskać dowód dokonania czynności w postaci wyroku uwzględniającego powództwo o ustalenie w trybie art. 189 k.p.c. Jednocześnie w orzecznictwie nie znalazło się miejsce dla tezy o generalnej dopuszczalności zastąpienia wymogu formy szczególnej w postaci orzeczenia sądowego lub administracyjnego. Aby taki skutek mógł nastąpić, uprawnienie do działania dla sądu lub organu administracji państwowej musiało mieć umocowanie w ustawie. Podobnie dopuszczalność konwersji nieformalnej czynności prawnej została uznana tylko wyjątkowo w oznaczonych okolicznościach i tylko dla ochrony woli stron.

Interpretacja przepisów regulujących przesłanki dochowania formy szczególnej była w zdecydowanej większości przypadków dokonywana w sposób ścisły, bez śladu wpływu ideologii państwa socjalistycznego. Między innymi wskutek tego nie doszło w orzecznictwie do rozszerzenia kręgu podmiotów, które ze strony przedstawicieli administracji państwowej byłyby uprawnione do dokonywania czynności prawnych.

Funkcja kontrolna formy czynności prawnych nie miała dominującego znaczenia przy wykładni przepisów o formie. Większe znaczenie przypisywano raczej takim funkcjom formy, jak uchylenie wątpliwości co do dokonania czynności prawnych czy zapewnienie pewności obrotu. Niebagatelne znaczenie miała również funkcja dowodowa formy czynności prawnych. W tym właśnie obszarze

uchwały SN z dnia 08.08.1986 r., III CZP 45/86, „Państwo i Prawo” 1988, nr 4, s. 140).

⁵⁶ Wyrok SN z 12 grudnia 1973 roku, II CR 668/73, Legalis.

widać w orzecznictwie tendencję do uprzywilejowywania zasady prawdy obiektywnej, leżącej u podstaw socjalistycznego postępowania cywilnego. Także jednak i w tym zakresie dążenie do jej realizacji nie prowadziło do obchodzenia przepisów o formie zastrzeganej pod rygorem nieważności, a jedynie do łagodzenia rygoru niedochowania formy dla celów dowodowych.

Reasumując: przegląd wyżej opisanych wątków judykatury nie stanowi podstawy do postawienia tezy, że przepisy o formie czynności prawnych były stosowane w okresie PRL w sposób, który czyniłby z nich nadzwyczajny instrument kontroli obrotu. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie dawał najczęściej świadectwo kontynuowania dobrej, klasycznej myśli prawa cywilnego. W konsekwencji większość ukształtowanych w tamtym okresie poglądów zachowała swoją aktualność.

Bibliografia

Literatura

- Górska K., *O perspektywie zniesienia formy pisemnej dla celów dowodowych*, „Rejent” 2008, nr 12.
- Grochowski M., *Forma oświadczenia woli dla celów dowodowych — enfant terrible polskiej cywilistyki*, [w:] *Profesor Aleksander Wolter — w 105. rocznicę urodzin*, red. M. Grochowski, Lublin 2010.
- Grochowski M., *Skutki braku zachowania formy szczególnej oświadczenia woli*, Warszawa 2017.
- Grzybowski S., [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1. *Część ogólna*, Wrocław 1974.
- Kępiński M., *Glosa do wyroku SN z 26.05.1983 r., II CR 32/83*, „Nowe Prawo” 1985, nr 2.
- Kostórkiewicz L., *Glosa do wyroku SN z 30.10.1979 r., II CR 355/79*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1981, nr 4, poz. 72.
- Kwieciński T., Wąsiewicz A., *Glosa do uchwały SN z 29.5.1978 r. III CZP 32/78*, „Nowe Prawo” 1980, nr 4.
- Machnikowska A., *Wpływ ustawodawstwa stanu wojennego na prawo cywilne w Polsce*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2017, nr 3.
- Markiewicz R., *Glosa do post. SN z 2.12.1971 r., II CZ 176/71*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1973, nr 12, poz. 243.
- Piekarski M., *Glosa do wyroku SN z 21.06.1965 r., III PR 18/65*, „Nowe Prawo” 1966, nr 4.
- Proksa A., *Glosa do uchwały SN z 22.3.1982 r., III CZP 5/82*, „Nowe Prawo” 1984, nr 3.
- Radwański Z., [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1. *Część ogólna*, red. S. Grzybowski, Wrocław 1985.
- Radwański Z., *Prawo cywilne PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1995, z. 1–2.
- Szpunar A., *Glosa do uchwały SN z dnia 08.08.1986 r., III CZP 45/86*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 4.
- Szpunar A., *Uwagi o formie przewidzianej dla celów dowodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, z. 4.

Orzecznictwo

- Postanowienie SN z 14 września 1965 roku, III CR 171/65; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1966, nr 7–8, poz. 121, Legalis.
- Postanowienie SN z 2 grudnia 1971 roku, II CZ 175/71; „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1973, nr 12, poz. 243, Legalis.

- Postanowienie SN z 9 marca 1972 roku, III PZP 2/72; Legalis.
- Postanowienie SN z 3 października 1980 roku, III CRN 180/80; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1981, nr 2–3, poz. 45; Legalis.
- Uchwała SN z 7 stycznia 1967 roku, III CZP 32/66; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1968, nr 12, poz. 199.
- Uchwała SN z 20 września 1968 roku, III CZP 85/68; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1969, nr 6, poz. 102; Legalis.
- Uchwała SN (7) — zasada prawna z dnia 22 marca 1971 roku, III CZP 91/70; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1971, nr 10, poz. 168.
- Uchwała SN (7) — zasada prawna z dnia 28 kwietnia 1973 roku, III CZP 78/72; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1973, nr 12, poz. 207; Legalis.
- Uchwała SN z 29 maja 1978 roku, III CZP 32/78; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1979, nr 3, poz. 45; Legalis.
- Uchwała SN z 17 października 1979 roku, III CZP 68/79; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1980, nr 4, poz. 67; Legalis.
- Uchwała SN (7) — zasada prawna z 22 grudnia 1980 roku, III CZP 39/80; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1981, nr 7, poz. 121; Legalis.
- Uchwała SN z 9 lutego 1981 roku; III CZP 68/80; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1981, nr 6, poz. 103.
- Uchwała SN z 22 marca 1982 roku, III CZP 5/82; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1982, nr 8–9, poz. 117.
- Uchwała SN z dnia 8 sierpnia 1986 roku, III CZP 45/86; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1987, nr 7, poz. 95; Legalis.
- Uchwała SN z 22 maja 2009 roku, III CZP 21/09; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2010, nr 1, poz. 13.
- Uchwała SN z 9 grudnia 2011 roku, III CZP 79/11; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2010, nr 2012, nr 6, poz. 74.
- Wyrok SN z 21 czerwca 1965 roku, III PR 18/65; „Nowe Prawo” 1966, nr 4; Legalis.
- Wyrok SN z 17 grudnia 1966 roku, I CR 447/66; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1967, nr 9, poz. 153; Legalis.
- Wyrok SN z 8 stycznia 1968 roku, II CR 300/67; Legalis.
- Wyrok SN z 22 listopada 1972 roku, III CRN 2/72; Legalis.
- Wyrok SN z 12 grudnia 1973 roku, II CR 668/73; Legalis.
- Wyrok SN z 15 września 1977 roku, II CR 297/77; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1978, nr 7, poz. 114; Legalis.
- Wyrok SN z 18 maja 1979 roku, III CRN 287/78; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1980, nr 1, poz. 8; Legalis.
- Wyrok SN z 22 sierpnia 1979 roku, I PRN 102/79; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1980, nr 3, poz. 53; Legalis.
- Wyrok SN z 30 października 1979 roku, II CR 355/79; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1980, nr 4, poz. 75; Legalis.
- Wyrok SN z 15 maja 1980 roku, II CR 110/80; OSNC 1980/11/222; Legalis.
- Wyrok SN z 26 maja 1983 roku, II CR 32/83; „Nowe Prawo” 1985, nr 2, s. 116; Legalis.
- Wyrok SN z 28 sierpnia 1986 roku, I CR 320/86; Legalis.
- Wyrok SN z 15 września 1986 roku, III CRN 198/86; Legalis.
- Wyrok SN z 25 maja 1988 roku, II CR 129/88; Legalis.
- Wyrok SN z 12 października 2001 roku, V CKN 631/00; „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2002, nr 7–8, poz. 91.

MARIA KACZOROWSKA

ORCID: 0000-0001-8301-5774

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: maria.kaczorowska@uwr.edu.pl

Land and mortgage registers as a cornerstone of real estate transactions in Polish law — a historical and legal outline (On the 40th anniversary of the enactment of the Land and Mortgage Registers and Mortgage Act)

Abstract: With its core purpose of establishing the legal status of immovable property, the system of land and mortgage registers (perpetual books) operating in Poland plays a paramount social and economic role in ensuring legal security of real estate conveyancing, and thereby contributes to implementing the constitutional principle of democratic state ruled by law. The foundations for a uniform land and mortgage register law were laid down in the 1930s by the Codification Commission of the Republic of Poland, appointed after the Polish State regained independence in 1918, following the period of partitions. The works of the Commission were interrupted by the outbreak of the Second World War in 1939. In the early years of the post-war communist regime, the Commission's draft provisions on land and mortgage registers served as the basis of the unified legislation that entered into force. Shortly thereafter, however, the very usefulness of the institution of land and mortgage register was contested by communist authorities, as it was considered contrary to the ideological assumptions underlying the socialist system. As a consequence, although not abolished, the land and mortgage register law's relevance was diminished substantially for several decades, as manifested by the fact that it was not incorporated into the Civil Code of 1964. The significance of land and mortgage registers was restored to a certain degree only upon adopting the Land and Mortgage Registers and Mortgage Act of 1982, which, after being appropriately amended, is still in force. Subsequently, land and mortgage registers were subject to systemic reforms as part of the democratic transition process in Poland, and in recent years, advanced computerisation and informatisation actions have been undertaken bringing about noteworthy modernisation effects.

In view of the forthcoming 40th anniversary of the enactment of the Land and Mortgage Registers and Mortgage Act, it is worth providing deeper insights into contemporary Polish land and mortgage register law against the historical background. The article is aimed at outlining the evolution

of legislative and doctrinal approaches to the position of land and mortgage registers in the legal system in Poland — from the period of the interwar Codification Commission’s activity, through the decades of the totalitarian domination of the communist system, until the present time. In this respect, particular reference will be made to basic rules underpinning the organisation of land and mortgage registers. Based on the overview of the development of land and mortgage register law, with special consideration of its legislative marginalisation in the People’s Republic of Poland, conclusions will be drawn as to the current legal position of land and mortgage registers in the context of recognising the vital importance thereof for property law relations.

Keywords: land and mortgage registers, Poland, Codification Commission of the Republic of Poland’s draft of the Property Law, marginalisation of land and mortgage register law in the communist period, Land and Mortgage Registers and Mortgage Act of 1982.

1. Introduction

The process of land registration, the general aim of which is to record the transfer and creation of interests in land, serves crucial functions in the national economic and social development because it guarantees legal security of real estate transactions as well as mortgage lending. Historically, a variety of models of land registers have evolved in individual jurisdictions across the world. The Polish land and mortgage register (verbatim: perpetual book — *księga wieczysta*¹) is categorised as a specific type of Central European land register.²

It should be highlighted that, in contrast to countries of Western Europe, because of its tragic historical background, Poland was prevented from freely developing various areas of social and economic life in the course of the 20th century. This is also the case with regard to the formation of the system of land and mortgage registers.

In 1918, the Polish State regained independence after 123 years of partitioning by Russia, Prussia and Austria, which opened the period of the Second Republic of Poland.³ It was made possible following the fall of the three annexing

¹ The terms ‘land and mortgage register’ and ‘perpetual book’ are used interchangeably in the text.

² On different types of land registers existing in Europe, see further e.g. P. Błajer, *Rejestry nieruchomości. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2018, pp. 8, 19 ff.; T. Stawecki, “Rejestry nieruchomości, księgi hipoteczne i księgi wieczyste od czasów najdawniejszych do XXI wieku”, *Studia Iuridica* 40, 2002, pp. 167–208; S. Rudnicki, “Systemy ksiąg wieczystych i zabezpieczeń majątkowych na nieruchomościach w większości krajów europejskich”, *Rejent* 1995, no. 11, pp. 27–39; S. Cámara Lapuente, “Registration of interests as a formality of contracts: Comparative remarks on land registers within the frame of European private law”, *European Review of Private Law* 2005, no. 6, pp. 831–837.

³ See e.g. A. Chwalba, “Państwo, społeczeństwo, naród”, [in:] *Encyklopedia historyczna świata*, vol. 14. *Polska*, ed. A. Chwalba, Kraków 2003, pp. 29–30; P. Szlanta, *Polish Roads to Independence*, <https://niepodlegla.gov.pl/en/about-niepodlegla/polish-roads-to-independence/> (accessed: 27.09.2021).

empires as a result of the First World War, as well as the joint efforts of Poles, who soon afterwards also managed to defend their newly-restored sovereignty during the Polish-Soviet War. What deserves to be particularly emphasised is the significance of the famous victory achieved by the Polish army at the 1920 Battle of Warsaw, described as the ‘Miracle of the Vistula,’ which stopped the spread of the communist revolution to Western Europe.⁴ Given the differentiation of legal systems inherited from the three invaders, the legislature of the reborn Poland faced a challenging task of unifying the law. Already in 1919, the Codification Commission of the Republic of Poland (Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej) was appointed and was entrusted with preparing, first of all, uniform civil and penal legislation throughout the country. The output of the Commission included, i.a., a draft of property law, elaborated in the 1930s, which provided for provisions on land and mortgage registers. The works on the draft, however, were not completed because of the outbreak of the Second World War. Not only was Poland tragically invaded by joint German and Soviet aggression in September 1939,⁵ which led to the extermination of Polish citizens, war crimes and extensive devastation of the country by the two occupiers, but also, despite Polish soldiers’ heroic fight on all fronts of the war on the side of the Allies, it did not regain full independence after the war. Following the decisions made by the ‘Big Three’ leaders at the Yalta Conference in 1945, Polish borders were entirely redrawn and the Polish State fell under the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) domination, becoming the scene of subsequent persecution and crimes against Polish patriots.⁶

Under the conditions of the communist totalitarian regime, the post-war law implemented in Poland was subordinated to the imposed socialist ideology. With regard to land and mortgage register law, even though in the initial period after the war the draft provisions prepared by the Codification Commission were utilised as the basis of the unified legislation, not long thereafter, land and mortgage registers were marginalised, since their usefulness for the socialist system was called into question. It was decided that they would be temporary, as it would be the case of individual ownership of land. Eventually, despite the doctrinal demands for the abolition of the institution of land and mortgage register, the relevant provisions remained in force, which was largely determined by public resistance. Nevertheless, they were not incorporated into the Civil Code enacted in 1964.

⁴ See e.g. M. Szumiło, *Battle of Warsaw 1920*, <https://ipn.gov.pl/en/digital-resources/articles/4397,Battle-of-Warsaw-1920.html> (accessed: 27.09.2021); E.V. D’Abernon, *The Eighteenth Century Battle of the World: Warsaw, 1920*, London 1931.

⁵ In consequence of a secret German-Soviet pact signed on 23 August 1939, called the Ribbentrop–Molotov Pact, Poland was invaded by Germany on 1 September 1939, and by the Soviet Union on 17 September 1939. See e.g. A. Chwalba, *op. cit.*, pp. 32–33.

⁶ See e.g. M. Korcuć, *The Fighting Republic of Poland 1939–1945*, Warszawa 2019.

It was not until the early 1980s that the legal significance of land and mortgage registers was restored to some extent upon adopting the Land and Mortgage Registers and Mortgage Act of 6 July 1982⁷ (*ustawa o księgach wieczystych i hipotece*, hereinafter referred to as: LMRMA), whose provisions, after being appropriately amended, continue to apply today as the statutory basis for the functioning of land and mortgage registers. Following the formal collapse of communism in 1989, in the period of democratic transition in Poland, systemic reforms of land and mortgage registers were implemented, including those connected with computerisation and informatisation. Currently, Polish land and mortgage registers operate electronically and are subject to further modernisation.

The year 2022 will mark the 40th anniversary of the enactment of LMRMA. This provides an opportunity to inquire into the course of development of the land and mortgage register law provisions and accentuate the specificity of the Polish land registration system. The central focus of the article is on discussing in a synthetic manner the basic assumptions underlying the model of land and mortgage register, with special reference to its organisational dimension, in the context of the changing legislative and doctrinal attitudes towards the status of land and mortgage registers in the legal system over the subsequent periods of the 20th century history of Poland and modern times. Particular attention shall be paid to the factors that determined the failure of the attempts to eliminate land and mortgage register law from the Polish legislation in the communist period, and allowed LMRMA to be adopted in the early 1980s. Against this background, an assessment will be made of the current directions of development of the system of land and mortgage registers and new legislative tendencies in this respect.

2. General characteristics of land and mortgage registers

The land and mortgage register is a public register into which titles to land and encumbrances thereon are entered. As follows from art. 1 para. 1 LMRMA, the basic purpose of keeping land and mortgage registers is to establish the legal status of land (immovable property). This rule corresponds to the main functions attributed to land and mortgage registers, i.e. the information function (consisting in reducing uncertainty as to the legal status of land by providing specific and complete land information), the protective function (which ensures the accuracy of information that can be relied on by persons acting in trust to the content of the land and mortgage register), and the control function (relating to the power of the land registration authority to check the legality of circumstances to be disclosed in the land and mortgage register).⁸ The first two functions are connected with the

⁷ Consolidated text: Journal of Laws (Dz.U.) of 2019, Item 2204, as amended.

⁸ See e.g. J. Kuropatwiński, [in:] *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*, eds. M. Habdas, M. Frasz, Warszawa 2021, pp. 39 ff.; M. Deneka, *Księgi wieczyste. Zasady materialno-*

principle of publicity, being one of the key organisational principles underlying land and mortgage registers. Publicity may be considered in formal and substantive aspects. In formal terms, it refers to the accessibility of information from land and mortgage registers, whereas substantive publicity is based on the assumption that the land and mortgage register reflects the actual status of land, and it thus can be considered reliable.

As already mentioned, the land and mortgage register, being largely based on solutions deriving from German law, shares most of the features with the Central European land register — the land book, or rather, ground book (*księga gruntowa*, *Grundbuch*). What the classical land book and the Polish perpetual book have in common is that in both cases, the register is kept by a court within non-contentious jurisdiction; the subject of registration are rights and the register follows the real system (real folium), which means that it is organised on the basis of immovable properties; good faith in the register's content is protected, and the register is structured in a specific manner (consisting of distinct parts, which regard, respectively, the description of immovable property, the owner, and finally the restrictions, securities and other limited rights). The main difference, in turn, concerns legal effects of registration — as for the land and mortgage register, in principle, the entry therein is declaratory and not constitutive, which is the rule under German law.⁹ It is therefore worth stressing that the subtype of the Central European land register that has evolved in Poland presents important specificities developed by Polish legal thought, offering an alternative to the classical model.¹⁰

What additionally emphasises the originality of the institution of land and mortgage register is the unique term ‘perpetual book,’ used in Polish language. This denomination refers to the Polish legal tradition, and expresses the quality of durability of land and mortgage registers in the sense that their records shall not ever be subject to destruction, even if they are closed.¹¹ Thereby, the substantial role land and mortgage registers play in guaranteeing security of real estate conveying is highlighted.

prawne, Warszawa 2012, pp. 23 ff.; T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, pp. 34 ff., 303; J. Skąpski, “Funkcja ksiąg wieczystych”, [in:] *Prace z prawa cywilnego wydane dla uczczenia pracy naukowej Józefa Stanisława Piątowskiego*, eds. B. Kordasiewicz, E. Łętowska, Wrocław 1985, pp. 117 ff. Cf. R. Moszyński, L. Policha, A. Izdebska, *Księgi wieczyste*, Warszawa 1960, pp. 21–22.

⁹ See e.g. J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste. Komentarz do art. 1–58² u.k.w.h. oraz art. 626¹–626¹³ k.p.c.*, vol. 1. *Komentarz do art. 1–10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Bydgoszcz 2013, pp. 24–25; P. Blajer, op. cit.; B. Zdziennicki, “Regulacja prawna ksiąg wieczystych”, *Studia Prawnicze* 2001, no. 2, pp. 8 ff.; S. Cámara Lapuente, op. cit., pp. 833–834.

¹⁰ J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste...*, p. 59.

¹¹ J. Pisuliński, [in:] *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Postępowanie wieczystoksięgowe*, ed. J. Pisuliński, Warszawa 2014, pp. 31–32; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, p. 350.

3. Stages of the formation of land and mortgage register law in Poland. An overview

Before embarking on discussing the course of development of the legislation on land and mortgage registers during the period of the Second Republic of Poland and then the communist period, it is worth underlining that the origins of legal solutions aimed to collect and publicise information on property law relations regarding land in the Polish territories date back to the Middle Ages. At that time, real estate transactions were recorded in a chronological order in land and castle court books (*księgi sądowe ziemskie i grodzkie*). Upon entry in the relevant court book, a juridical act was considered to assume the quality of ‘perpetuity’ (*wieczystość*). Of key importance for the development of legal rules relating to recordation of real estate transactions was the Act on the Validity of Records (*ustawa o ważności zapisów*) of 1588, which provided a foundation for modern mortgage law. What particularly proves the pioneering character of the above Act is that it introduced the principle of publicity of mortgage, thus surpassing Western European legislations.¹²

Unfortunately, further reforms aimed at improvement of registration procedure by establishing separate books for each immovable property had failed to be implemented before the downfall of the Polish-Lithuanian Commonwealth (the First Republic of Poland) as a result of the division of its territories among the three empires of Russia, Prussia and Austria, which took place at the end of the 18th century. In individual partition areas, different rules governing land registration applied.¹³ With respect to territories incorporated into Prussia and Austria, Polish regulations in force at that time were repealed and replaced by legislations of respective partitioning states. Under Prussian and Austrian laws, the system of land books had developed.¹⁴ In the Russian partition area, at the initial stage, the existing Polish law retained its force. After the establishment of the Kingdom of Poland (the ‘Congress Kingdom,’ created by the Vienna Congress in 1815 and subsequently forcibly integrated with the Russian Empire), the system of mortgage registers (*księgi hipoteczne*) was adopted by virtue of the Mortgage Act (*ustawa hipoteczna*) of 1818,¹⁵ considered a monument of Polish legislation.¹⁶ The provisions of

¹² See e.g. T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2017, pp. 93, 107, 138–139; W. Wójcikiewicz, *Prawo hipoteczne Królestwa Polskiego*, Wrocław 1967, pp. 16 ff.; W. Dajczak, “Historical development of private law in Poland”, [in:] *Foundations of Law: The Polish Perspective*, eds. W. Dajczak, T. Nieborak, P. Wiliński, Warszawa 2021, p. 57.

¹³ See further e.g. J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste...*, pp. 54–55.

¹⁴ See further e.g. P. Blajer, “Z historii ksiąg gruntowych (Grundbücher)”, *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* 2015, no. 2, pp. 77 ff.

¹⁵ Act of 26 April 1818 — Law on the Determination of Ownership of Real Estate, Privileges and Mortgages in Place of Title XVIII of Book III of the Civil Code (Journal of Laws of the Kingdom of Poland of 1818, vol. 5, no. 21).

¹⁶ See e.g. W. Wójcikiewicz, op. cit., pp. 53 ff.; J. Glass, *Zarys prawa hipotecznego w b. Królestwie Polskiem*, Warszawa-Kraków 1921, p. VIII; L. Domański, “O istocie i znaczeniu Ustawy hipotecznej roku 1818-go”, *Gazeta Sądowa Warszawska* 1918, no. 43–45, pp. 422–423.

that Act combined legal solutions existing under the former Polish law, and Prussian law as well as French law. Mortgage registers were established for each immovable property, and consisted of three parts: the register of perpetual contracts, the collection of documents and the mortgage register. It was mortgage offices (*kancelarie hipoteczne*), headed by mortgage registrars (*pisarze hipoteczni*), that were in charge of keeping mortgage registers.¹⁷

3.1. The concept of land and mortgage register in the Codification Commission of the Republic of Poland's unification works

The reconstruction of the Polish State, which reappeared on the map of Europe on 11 November 1918, required that the diversity of partitioning countries' legislations remaining in force in individual provinces be removed as rapidly as possible. For that purpose, the Codification Commission of the Republic of Poland was established by virtue of the Act of 3 June 1919 on the Codification Commission (*ustawa o komisji kodyfikacyjnej*),¹⁸ adopted by the Legislative Sejm (*Sejm Ustawodawczy*) only a few months after the day of regaining independence. The Commission consisted of eminent representatives of Polish legal scholarship and practice, appointed by the Head of State, and later by the President of the Republic of Poland.¹⁹ The Commission's members dedicated themselves to a demanding and complex work of creating from scratch a new Polish legal system by way of unification and, subsequently, codification of various fields of law, including civil law. At the very beginning of the Civil Law Section's activity, the possibility of adopting any of foreign civil codes in force up to then was rejected. It was intended that an entirely new code, adapted to the Polish nation's intrinsic

¹⁷ See further e.g. M.A. Dalkowska, "Geneza oraz kształt prawa hipotecznego na ziemiach polskich w XIX w.", *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2019, no. 3, pp. 50–54; T. Maciejewski, op. cit., pp. 266–268; P. Ślawicki, "Mortgage registers and mortgage council in the Kingdom of Poland", *Miscellanea Historico-Iuridica* 12, 2013, pp. 135–144.

¹⁸ Journal of Laws of the Polish State No. 44, Item 315.

¹⁹ See further e.g. L. Górnicki, "Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji", *Prawo* 328, 2019, pp. 109–151; J. Markiewicz, "Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (Wybrane zagadnienia)", *Teka Komisji Prawniczej — Oddział Lubelski PAN* 3, 2010, pp. 113–122; M. Mazuryk, I. Sadowski, "Organizacja i funkcjonowanie komisji kodyfikacyjnych prawa cywilnego w latach 1919–1989. Zarys problematyki", *Roczniki Nauk Prawnych* 23, 2013, no. 1, pp. 8–13; S. Grodziski, "Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)", *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1992, no. 1–4, pp. 9–19; D. Malec, "Ustrój i prawo XX w.", [in:] *Encyklopedia historyczna świata*, vol. 14. *Polska*, pp. 70–73; S. Golab, "The codification of Polish Law", *Journal of Comparative Legislation and International Law* 6, 1924, no. 1, pp. 95–109; W. Dajczak, op. cit., pp. 50–51; M. Gałędek, "The beginning of the debate on the codification of Polish law after the World War I: The issue of the Codification Commission autonomy in the light of political declarations", *Studia Iuridica* 80, 2019, pp. 119–134; E.M. Guzik-Makaruk, P. Fiedorczyk, "The achievements of the Codification Commission of the Second Republic of Poland — a century after regaining the independence", *Internal Security* 2018, special issue, pp. 17–28.

needs and conforming to the standards of the modern legal culture, should be created.²⁰ Separate drafts pertaining to each field of law covered by the civil code were being elaborated in parallel by designated reporters, and subsequently submitted to relevant sub-commissions for deliberation. Once adopted at first reading by a sub-commission, a given draft was subject to extensive consultation by other members of the Codification Commission, courts, competent authorities and organisations. Based on the opinions obtained, the draft was passed through second reading by the sub-commission, then adopted by a special college, and finally submitted to the Minister of Justice in order to pursue the legislative procedure.²¹

Although the Codification Commission's extensive works conducted in the years 1919–1939 did not result in preparing a complete draft of a civil code, their outcomes are undoubtedly a remarkable lawmaking achievement recognised internationally. Among the principal legal enactments of the interwar period, two 1933 codes should be mentioned: the Code of Obligations, considered the most distinguished accomplishment of private law doctrine on a European scale, and the Commercial Code. Representing the highest legislative level and practical viability, both the above codes crucially influenced the development of future Polish legislation and legal scholarship.²²

As regards property law, the unification process posed much more difficulties than in case of other domains of civil law, such as the law of obligations or commercial law, owing to a lasting nature of property law relations and the fact that until then applicable specific property law constructs had been well-established in the social awareness.²³ The Codification Commission's works started in 1929, with mortgage law being given priority, due to an urgent need to unify the forms of mortgage credit. In 1933, it was decided not to continue preparing a separate mortgage act, and instead to move to elaborate a draft regarding property law as a whole. A complete draft in the first reading version, including rules on land and mortgage registers, was published on 14 July 1937²⁴ and subject to public discussion.²⁵ The draft (hereinafter referred to as: the draft of the Property Law of 1937) was an important contribution to the Polish legal doctrine, which not only

²⁰ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000, p. 114.

²¹ S. Grodziski, op. cit., p. 13; T. Maciejewski, op. cit., pp. 345–346.

²² See e.g. L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach...*, pp. 455–462; J. Markiewicz, op. cit., pp. 118–120; J. Kola, “Działalność Komisji Kodyfikacyjnej RP w obszarze prawa zobowiązań. Refleksje z okazji 80. rocznicy kodeksu zobowiązań”, *Palestra* 2013, no. 9–10, pp. 250–60; E.M. Guzik-Makaruk, P. Fiedorczyk, op. cit., pp. 21–22.

²³ See e.g. J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste...*, p. 55.

²⁴ *Projekt prawa rzeczowego uchwalony w pierwszym czytaniu przez Podkomisję Prawa Rzeczowego Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa 1937.

²⁵ S. Grodziski, op. cit., p. 18; *Projekt prawa rzeczowego...*, pp. 3–4; J. Górski, “O projekcie prawa rzeczowego”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1938, no. 1, pp. 22–28.

drew from foreign legislations, but also introduced many innovative solutions, thus proving its originality.²⁶

Initially, however, distinct provisions on ‘land books’ (*księgi ziemskie*) were proposed.²⁷ As stated in the preparatory reports of 1930 and 1931, terminologically, it was considered inappropriate to use either the designation ‘mortgage registers’ — *księgi hipoteczne* (because of its limited scope, covering only the mortgagee’s rights, but not other rights entered in the register, such as ownership and servitudes) — or the name ‘perpetual books’ — *księgi wieczyste* (because of the entries in the register being by their nature subject to changes over time, and thus in any case not perpetual) for land and mortgage registers. Therefore, it was the term ‘land’ (*ziemski*) that became the preferred option, as it referred to the historical tradition; nevertheless, the alternative term ‘ground’ (*gruntowy*) was also found acceptable.²⁸

By contrast, under the abovementioned draft of Property Law of 1937, land and mortgage registers were denominated literally as ‘perpetual books’ (*księgi wieczyste*). Such a choice was motivated by the common use of that term in legal language, a reference to the tradition of the ancient Polish law as well as the conviction that it adequately reflected the nature of land and mortgage registers. At the same time, the members of the Codification Commission recognised that the name ‘ground books’ (*księgi gruntowe*) should be rejected as a germanism, all the more so because the term ‘ground’ (*grunt*) itself did not occur in the text of the draft. Again, the alternative option, i.e. the name ‘mortgage registers’ (*księgi hipoteczne*), was excluded for the reason of its scope being too narrow.²⁹

The proposed provisions on land and mortgage registers were contained in Title VII of the draft of the Property Law of 1937, encompassing two sections, devoted to the organisation of land and mortgage registers (*ustrój ksiąg wieczystych*) and the general provisions on rights evidenced in the land and mortgage register (*przepisy ogólne o prawach jawnych z księgi wieczystej*), respectively. Among the organisational aspects of the functioning of land and mortgage registers addressed in the draft were: the setting up of land and mortgage registers, entries, mortgage letters as well as the competence of authorities and the proceedings.

²⁶ J. Górski, op. cit., pp. 27–28. See further e.g. L. Górnicki, “Prawa rzeczowe”, [in:] *Syn-teza prawa polskiego 1918–1939*, eds. T. Guz, M.R. Pałubka, J. Głuchowski, Warszawa 2013, pp. 300–353.

²⁷ F. Zoll, *Referat przygotowawczy do prac nad skodyfikowaniem jednolitego prawa ksiąg ziemskich (ksiąg hipotecznych, gruntowych, wieczystych), obejmujący głównie zarysy projektu ustawy z objaśnieniami*, Warszawa 1930; *idem*, *Drugi referat przygotowawczy do prac nad skodyfikowaniem jednolitego prawa ksiąg ziemskich (ksiąg hipotecznych, gruntowych, wieczystych), obejmujący zestawienie tez, które mają być podstawą projektu ustawy*, Warszawa 1931.

²⁸ F. Zoll, *Referat przygotowawczy...*, pp. 24–26; *idem*, *Drugi referat przygotowawczy...*, p. 5.

²⁹ See e.g. J. Wasilkowski, “Zasady ustroju ksiąg wieczystych w projekcie prawa rzeczowego”, *Przegląd Notarialny* 1937, no. 13–14, p. 285; J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste...*, pp. 27–28; J. Pisuliński, op. cit., pp. 31–32.

As provided for in draft art. 338, land and mortgage registers should serve to disclose proprietary rights on immovable property and to make other entries specified by law. It was obligatory to set up land and mortgage registers for any immovable property, subject to the exceptions laid down in further provisions (draft art. 339). Each single immovable property should have a separate land and mortgage register kept for it (draft art. 342). According to draft arts. 344–346, the land and mortgage registers should consist of four sections. The first should contain the designation of immovable property, based on cadastral data or other official measurements; the second should contain the designation of the owner, the title of acquisition and the limitations in the owner's capacity to legal actions; the third should be intended for entries concerning servitudes, real burdens and limitations in disposal of immovable property, as well as for entries concerning personal rights whose disclosure was provided for by law; and the fourth should be intended for entries concerning mortgages and limitations in the mortgagee's capacity to legal actions. Pursuant to draft art. 347, a collection of documents, consisting of original and authenticated copies of documents being the basis for entry, should be kept for each land and mortgage register.³⁰

Moreover, the draft of the Property Law of 1937 gave expression to the principle of publicity of land and mortgage registers, — in both its formal and substantive aspects. Pursuant to draft art. 348, land and mortgage registers should be freely accessible. Anyone should be entitled to consult land and mortgage registers and collections of documents, subject to relevant order regulations. As laid down in art. 392, no one might plead ignorance of entries in a land and mortgage register, nor of applications which had been noted therein.³¹

Unless otherwise provided by law, an entry might be made only on the basis of a public document. In particular, a juridical act to be the basis for entry should be effected in the form of a notarial deed, even if that form was not required for the validity of the declaration of will (draft art. 353). As a general rule, entries in the land and mortgage register should be made only upon submission of an application (draft art. 354).³²

As followed from draft art. 369, the keeping of land and mortgage registers should belong to the competence of municipal courts (*sądy grodzkie*). It also was envisaged that land and mortgage registers should be kept by a judge, and the activities that could be performed independently by court clerks (*sekretarze sądowi*) should be determined by the Minister of Justice by way of a regulation (art. 371).³³

Additionally, referring briefly to some substantive principles of land and mortgage registers stipulated in the draft of the Property Law of 1937, it should be indicted that, as a rule, an entry in the land and mortgage register was required for

³⁰ See J. Wasilkowski, *op. cit.*, p. 286; J. Górski, *op. cit.*, p. 26.

³¹ See J. Wasilkowski, *op. cit.*, pp. 286–287.

³² See *ibidem*, p. 287.

³³ See *ibidem*, p. 286; J. Górski, *op. cit.*, pp. 26–27.

the acquisition of proprietary rights on immovables, which constituted the principle of entry (draft art. 38 para. 1).³⁴ Furthermore, an entry of a right evidenced in the land and mortgage register should be presumed to be reflecting the actual legal status of immovable property (presumption of the compliance of the entry with the actual legal status of immovable property). It was also enshrined that non-compliance of the land and mortgage register with the actual legal status of immovable property should not be prejudicial to any person who, by performing a juridical act, had acquired a proprietary right or a right resulting from a real burden, unless that person acted in bad faith (land and mortgage registers' public credibility warranty).³⁵

The second reading of the draft of the Property Law of 1937 was concluded on 7 July 1939, less than two months before the outbreak of the Second World War. Editing work on the draft was continued in conspiracy conditions and the final version thereof was drawn up in 1941.³⁶

3.2. Land and mortgage register law in the period of communism

3.2.1. Finalisation of the process of unification of land and mortgage register law in the 1940s

As a result of the post-Yalta order being introduced, a communist administration fully reliant on Moscow was installed in the Polish territories, along with a murderous operation of liquidating the civilian and military structures of the Polish Underground State. At the same time, the legitimate Polish government-in-exile was denied in the international arena by the Soviet authorities. Gradually, the communists took over all the areas of the nation's life, by exercising terror and brutally suppressing any form of resistance. Repressive actions were undertaken not only against Poles involved in a further fight for independence, but also against potential opponents of the communist system. In the second half of 1940s and the early 1950s, the totalitarian regime imposed by the communist party, which ruled the country on behalf of USSR, attained its full form.³⁷ Pursuant to the Constitution

³⁴ See J. Wasilkowski, op. cit., pp. 285–286; J. Górski, op. cit., p. 24. The principle of entry was one of contentious issues during the process of drafting the property law provisions. See further e.g. J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste...*, pp. 56–57; L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach...*, pp. 351–396.

³⁵ See J. Górski, op. cit., p. 27.

³⁶ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach...*, pp. 317 ff.; J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste...*, p. 55.

³⁷ See e.g. F. Musiał, "Stalinism in Poland", *The Person and the Challenges* 9, 2019, no. 2, pp. 9–23; W. Bernacki et al., *Komunizm w Polsce. Zdrada, zbrodnia, zakłamanie, zniewolenie*, Kraków 2005; D. Malec, op. cit., pp. 77–78.

adopted by the communists in 1952,³⁸ the hitherto name of the Polish State, i.e. the Republic of Poland (*Rzeczpospolita Polska*), was replaced by a new one, the People's Republic of Poland (*Polska Rzeczpospolita Ludowa*).³⁹

Under those circumstances, works on the unification of civil law restarted in 1945, with the aim to not only overcome the existing differentiation of legal solutions, but also to impose reforms subordinated to the reconstruction of the social system. The Codification Commission, however, was not reactivated.⁴⁰ The process of codification was coordinated by the Ministry of Justice. Drafts of legal acts were prepared by the Legal Commission at the Legislative Department of the Ministry of Justice, and then submitted to the State National Council (*Krajowa Rada Narodowa*), with no public discussion thereon being foreseen.⁴¹

As regards property law, notwithstanding the discontinuation of the interwar Codification Commission's activity, it was its draft of the Property Law in the second reading version that was taken as the basis of the future unified legislation. At the request of the Ministry of Justice, an explanatory memorandum to the draft was prepared.⁴² Moreover, some amendments, not yet of an ideological character, were implemented into the draft.⁴³ Further works conducted by the abovementioned Legal Commission resulted in the introduction by the State National Council of three decrees of 11 October 1946, which entered into force on 1 January 1947: the Property Law Decree (hereinafter referred to as: PLD),⁴⁴ the Land and Mortgage Registers Law Decree (hereinafter referred to as: LMRLD),⁴⁵ and the Provisions Implementing Property Law and the Land and Mortgage Registers Law Decree.⁴⁶ Matters governed by LMRLD included the organisation of land and mortgage registers as well as the proceedings, whereas provisions concerning rights evidenced in land and mortgage registers were contained in PLD

³⁸ Constitution of the People's Republic of Poland enacted by the Legislative Sejm on 22 July 1952 (Journal of Laws No. 33, Item 232, as amended).

³⁹ See further e.g. D. Malec, op. cit., p. 76.

⁴⁰ See further e.g. A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013, pp. 190 ff.; S. Grodziski, op. cit., pp. 19 ff.; T. Maciejewski, op. cit., p. 390; W. Dajczak, op. cit., pp. 51–52.

⁴¹ A. Lityński, op. cit., p. 191; S. Grodziski, op. cit., pp. 21–24; E.M. Guzik-Makaruk, P. Fiedorczyk, op. cit., pp. 26–27. On the process of subordination of the Polish civil law to the Soviet model, see further e.g. P. Fiedorczyk, "Polscy prawnicy emigracyjni o sowietyzacji prawa cywilnego", *Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi* 33, 2011, pp. 481–492; A.W. Rudzinski, "Sovietization of civil law in Poland", *The American Slavic and East European Review* 15, 1956, no. 2, pp. 216–246.

⁴² See S. Grzybowski, "Projekt prawa rzeczowego przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną w 1939 r.", *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1993, no. 4, pp. 515–519; "Projekt prawa rzeczowego przyjęty w lipcu 1939 r. w drugim czytaniu przez podkomisję prawa rzeczowego", [in:] *ibidem*, pp. 520–567.

⁴³ J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste...*, p. 58.

⁴⁴ Journal of Laws No. 57, Item 319, as amended.

⁴⁵ Journal of Laws No. 57, Item 320, as amended.

⁴⁶ Journal of Laws No. 57, Item 321, as amended.

(arts. 14–27). Rules laid down in both the above decrees were generally consistent with the relevant content of the Codification Commission’s draft of the Property Law, the main difference being the abolition of the principle of entry. Pursuant to art. 43 PLD, ownership should be transferred by way of a contract between the owner and the acquiring party. Therefore, with respect to the transfer of ownership, the effect of registration was not constitutive, but declaratory. A constitutive entry in the land and mortgage register was required in cases specified by relevant provisions, such as, e.g., the creation of a mortgage.⁴⁷

On 1 January 1947, the process of unifying the land and mortgage register system formally began in the whole country. In practice, however, the implementation of a single template of the new land and mortgage register encountered difficulties.⁴⁸ As a result, for the next several decades, former types of registers had existed alongside the newly set up land and mortgage registers, based on the unified template.⁴⁹ Nevertheless, it is considered a significant achievement of the unification of land and mortgage register law that it has resulted in developing an original model of a perpetual book, constituting a Polish variant of the Central European land register, which, having proven its practical usefulness, is followed until the present day.⁵⁰

3.2.2. Dispute as to the role of land and mortgage registers in the socialist system

In the early 1950s, a controversy arose regarding the need to maintain the institution of land and mortgage register under the conditions of the socialist system.⁵¹ The position of land and mortgage registers as the organisational and legal basis of real estate transactions and mortgage lending was undermined on the grounds of deeming individual ownership of land temporary and diminishing the relevance of mortgage credit. Widely represented in the legal scholarship, such a stance was in line with general political criticism of property law regulations, considered to be

⁴⁷ See A. Lityński, *op. cit.*, pp. 193–195.

⁴⁸ See e.g. S. Breyer, “Technika prowadzenia ksiąg wieczystych”, *Przegląd Notarialny* 1947, no. 4, pp. 325–326.

⁴⁹ J. Ignatowicz, J. Wasilkowski, [in:] *System prawa cywilnego*, vol. 2. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, ed. J. Ignatowicz, Wrocław 1977, p. 895.

⁵⁰ J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste...*, p. 59.

⁵¹ See e.g. S. Breyer, “Księgi wieczyste *de lege ferenda*”, *Nowe Prawo* 1953, no. 2, pp. 27 ff.; *idem*, “Problem ksiąg wieczystych”, *Nowe Prawo* 1964, no. 1, pp. 238 ff.; J. Wasilkowski, “Zagadnienie hipoteki i ksiąg wieczystych w przyszłym prawie cywilnym”, *Państwo i Prawo* 1955, no. 5, pp. 587, 608–609; J. Marowski, “Niektóre zagadnienia kodyfikacji prawa rzeczowego”, *Nowe Prawo* 1952, no. 8–9, p. 33. Further on these issues, see A. Lityński, *op. cit.*, pp. 213–214; E. Gniewek, “Miejsce ksiąg wieczystych w systemie prawa cywilnego”, [in:] *Czterdzieści lat kodeksu cywilnego. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów w Rzeszowie (8–10 października 2004 r.)*, ed. M. Sawczuk, Kraków 2006, pp. 128 ff.; W.T. Buczek-Markowska, “Rola i zadania ksiąg wieczystych na tle przekształceń gospodarczych”, *Rejent* 1996, no. 7–8, pp. 131 ff.; B. Barłowski, E. Janeczko, *Księgi wieczyste — rejestr nieruchomości*, Warszawa 1988, pp. 6–7.

based on inappropriate foundations inherent to the capitalist system. The above approach found its expression particularly during the works on a civil code, which were conducted by the Codification Commission established in 1956⁵² and resulted in the enactment of the Civil Code of 23 April 1964⁵³ (*Kodeks cywilny* — hereinafter referred to as: CC). At that time, it was even suggested that the institution of land and mortgage register should be abolished as it was incompatible with the basic premises underpinning the socialist economy and therefore expendable.⁵⁴

Ultimately, it was decided not to eliminate land and mortgage registers from the legal system, but to leave the provisions thereon outside CC. The rationale for the above solution was that the then existing transition conditions, before the formation of the socialist system in Poland was completed, were still characterised by a variety of property law relations, with a significant share of individual ownership of land in rural areas (according to the assumptions of the People's Republic of Poland's rural policy, individual farms were destined to eventually be subject to socialisation). Based on those arguments, the Codification Commission managed to resist the ideological pressure from the supporters of radical legislative actions.⁵⁵ Upon the entrance into force of CC on 1 January 1965, PLD was repealed, with the exception of arts. 14–27, relating to land and mortgage registers.⁵⁶ LMRLD remained in force as well. At the same time, it was envisaged that the system of land and mortgage registers would be subject to a thorough reform, and a draft of a new act would be prepared in which all the matters regarding land and mortgage registers as well as mortgage would be jointly regulated. As intended, the future provisions were supposed to be patterned after the Mortgage Act of 1818. In 1966, a draft of land and mortgage register and mortgage law was elaborated by a commission appointed by the Minister of Justice.⁵⁷ Because of

⁵² The Codification Commission acted within the Ministry of Justice and did not enjoy autonomy. Nonetheless, in its activity, it implicitly referred to the output of the Codification Commission of the Second Republic of Poland. The codification works carried out between 1956 and 1964 were preceded by endeavours undertaken by a commission for the preparation of a unified civil code, established directly after the war, in 1947. Draft laws elaborated in the next years, however, were not subject to legislative process. See further e.g. M. Mazuryk, I. Sadowski, op. cit., pp. 13–15; A. Lityński, op. cit., pp. 204–205, 222 ff.; *idem*, “Nowe ustawodawstwo w nowym ustroju. O prawie karnym i cywilnym w pierwszym dwudziestolecu Polski Ludowej”, *Miscellanea Historico-Juridica* 4, 2006, pp. 135–138; A. Moszyńska, “Prace nad kodyfikacją majątkowego prawa cywilnego w latach 1950–52”, *Miscellanea Historico-Juridica* 14, 2015, no. 2, pp. 165–180; *eadem*, “Work on the Polish Civil Code in Stalinist period (1948–1956)”, *Právněhistorické Studie* 49, 2020, no. 2, pp. 30–38.

⁵³ Consolidated text: Journal of Laws of 2020 Item 1740, as amended.

⁵⁴ A. Stelmachowski, “W kwestii przyszłości ksiąg wieczystych”, *Nowe Prawo* 1964, no. 3, pp. 229 ff.

⁵⁵ E. Gniewek, op. cit., p. 129.

⁵⁶ See art. III point 3 of the Act of 23 April 1964 — Provisions Implementing the Civil Code (Journal of Laws No. 16, Item 94, as amended).

⁵⁷ See S. Rudnicki, “Nowy projekt prawa o księgach wieczystych i hipotece”, *Nowe Prawo* 1968, no. 12, pp. 1748–1749.

the ongoing dispute over the role of land and mortgage registers in a communist country, however, works on that draft had not been continued, and a situation of temporariness in this regard had persisted for an extended period of time.⁵⁸

Moreover, a departure from the long-held organisational premises of the system of land and mortgage registers was demonstrated in 1964 by conferring⁵⁹ the tasks connected with keeping them, previously exercised by the courts, on the state notarial offices (*państwowe biura notarialne*), which had the status of state bodies operating under the supervision of the Ministry of Justice.⁶⁰

3.2.3. The impact of the evolution of rural policy on the enactment of the Land and Mortgage Registers and Mortgage Act in 1982

The marginalisation of the institution of land and mortgage register in the People's Republic of Poland period was largely due to rural policy pursued by the communist authorities, whose primary objective was to socialise the farming sector, especially by transforming individual ownership of land into state ownership (state farms — *państwowe gospodarstwa rolne*).⁶¹ In the course of time, however, the attitude towards the position of individual farms in the People's Republic of Poland's socio-economic system had changed, as reflected in legislative amendments and doctrinal views.

What had substantially contributed to preventing full nationalisation of farms from being implemented was strong resistance from the Polish farmers who from the beginning had consistently opposed compulsory farmland collectivisation. Moreover, already since the mid-1970s, they had fought for their union rights. In 1980, alongside with the creation of the Solidarity anti-communist movement following the strike in the Gdańsk Shipyard, a union of Polish farmers called Rural Solidarity was established. Given the communist government's refusal to legitimise the union, farmers' protests began in the late 1980 and early 1981, ultimately leading to the signing of the so-called Ustrzyki-Rzeszów Agreement of 18 and 20 February 1981, which guaranteed individual ownership of land, although the government did not yet agree to the registration of the farmers' Solidarity. It should be underlined that the emergence of the rural anti-communist movement would not have been possible without the support provided by the Polish Church, and

⁵⁸ J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste...*, pp. 60–61; J. Skąpski, op. cit., p. 114.

⁵⁹ Act of 16 November 1964 on Entrusting the State Notarial Offices with the Keeping of Land and Mortgage Registers (Journal of Laws No. 41, Item 248).

⁶⁰ See further e.g. J. Pisuliński, op. cit., pp. 34–34; D. Malec, op. cit., p. 79.

⁶¹ See further e.g. T. Maciejewski, op. cit., p. 396; M. Niedośla, "Wprowadzenie do części I", [in:] M. Niedośla, B. Waclawik, *Prawo własności. Aspekty prawne — etyczne (moralne) — społeczne — filozoficzne — ekonomiczno-finansowe*, Warszawa 2013, pp. 26–31; D. Malec, op. cit., pp. 78–79; T. Mróz, "The role of property law in creating the basis of the market economy after 1989 (regarding the historical context)", *Optimum. Economic Studies* 2019, no. 4, pp. 135 ff.; L.B. Koziębrodzki, "Polish agrarian law", [in:] *Polish Civil Law*, ed. D. Lasok, vol. 1, Leiden 1973, pp. 117 ff.

personally by Blessed Cardinal Stefan Wyszyński, Primate of Poland, who had been deeply involved in defending the inalienable rights of the people, including the right to individual possession and disposition of farmland, as well as the development of favourable conditions for individual farms.⁶² Thanks to the interventions of Primate Wyszyński, the conflict concerning the acknowledgment of Rural Solidarity was finally resolved in the so-called Agreement of Bydgoszcz of 17 April 1981, and after passing a special law on trade unions of individual farmers by the Sejm, the registration of the union took place on 12 May 1981.⁶³

The turn in state policy towards the farming sector at the beginning of the 1980s was accompanied by changes at the legislative level that found their expression in a new wording of art. 131 CC. In its original version, the above provision contained a declaration that ‘care should be provided by the People’s Republic of Poland for individual farms of working farmers.’ As amended in 1982, art. 131 CC read that the People’s Republic of Poland ‘guaranteed ownership and full protection of individual farms, which constituted a permanent and equal element of the socio-economic system.’⁶⁴ What is more, by virtue of the Act amending the Constitution of the People’s Republic of Poland of 20 July 1983,⁶⁵ the permanence of individual farms was guaranteed constitutionally (art. 15 point 3 of the Constitution of the People’s Republic of Poland).⁶⁶

Against the changing political background, land and mortgage registers gradually had started to regain importance as well, which was evidenced by the opinions expressed in the legal scholarship as far back as the 1970s. It was recognised that land and mortgage registers performed a significant function in ensuring certainty and transparency of property law relations, and proved to be useful in respect of individual ownership of farms.⁶⁷

The above described conditions, in particular the stabilisation and further acceptance of individual farms in the social and legal system, appeared to be favourable for discarding the notion of land and mortgage register as a merely temporary

⁶² Cardinal Stefan Wyszyński was beatified on 12 September 2021.

⁶³ Subsequently, Rural Solidarity was delegalised upon the introduction of martial law on 13 December 1981, and was re-registered only on 20 April 1989. See further e.g. K. Maniewska, *Narodziny i działalność rolniczej “Solidarności” 1981–1989*, Bydgoszcz-Gdańsk-Warszawa 2020; A.W. Kaczorowski, T. Kozłowski, J. Ołazek, *“Solidarność” Rolników 1980–1989*, Warszawa 2010; A.W. Kaczorowski, *The Primate of Poland and Farmers’ ‘Solidarity’*, <https://ipn.gov.pl/en/digital-resources/articles/8119,The-Primate-of-Poland-and-Farmers039-039Solidarity039.html> (accessed: 27.09.2021).

⁶⁴ See e.g. E. Gniewek, op. cit., pp. 129–130; R. Budzinowski, “Indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym PRL (Rozważania na tle art. 131 k.c.)”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1983, no. 2, pp. 1–19.

⁶⁵ Journal of Laws No. 39, Item 175.

⁶⁶ See e.g. J. Skąpski, op. cit., p. 115; M. Niedośpiał, op. cit., p. 28.

⁶⁷ See e.g. S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, p. 215; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1976, p. 229; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, p. 259.

institution, and eventually allowed LMRMA to be enacted in 1982. In this way, the relevance of land and mortgage registers was reaffirmed, even though they were regulated by an ordinary act, instead of by CC. By virtue of LMRMA, which entered into force on 1 January 1983, the until-then-in-force LMRLD and arts. 14–27 PLD were repealed, with the organisational, procedural and substantive rules contained therein, respectively, being basically preserved under the new legislation.⁶⁸

3.3. Development of Land and Mortgage Registers from the 1990s to present

Anti-communist protests undertaken through the decades of the People's Republic of Poland period, together with increasing crisis of the centrally planned socialist economy, entailed gradual erosion of the communist regime, the result being the systemic transformation initiated in 1989, and the formation of the Third Republic of Poland as a democratic state based on the rule of law.⁶⁹ Social and political transition in Poland has brought about a shift in the approach to property law relations. Private ownership is now recognised as one of the principal elements on which a social market economy, constituting the foundation of the economic system of the Republic of Poland, is based, as enshrined in art. 20 of the Polish Constitution of 2 April 1997.⁷⁰ Significant changes have also been successively introduced since the early 1990s as regards provisions governing land and mortgage registers.

As of 22 March 1991, by virtue of the Act of 14 February 1991 — Provisions Implementing the Notarial Law Act and amending the Code of Civil Procedure as well as the Land and Mortgage Registers and Mortgage Act,⁷¹ the state notarial offices were abolished, and the keeping of land and mortgage registers was again entrusted to the judiciary (district courts — *sądy rejonowe*). Today, as laid down in art. 23 LMRMA, the competence to keep land and mortgage registers is vested in district courts in which special land and mortgage register divisions are established. Relevant court activities regarding the keeping of land and mortgage registers may be performed by court referees (*referendarze sądowi*). Thereby, the previously well-established tradition in Polish law was continued.⁷² Worthy of note is that in subsequent years, calls for reorganisation of land and mortgage registers were put forward. The proposed reforms were intended to streamline the

⁶⁸ E. Gniewek, op. cit., p. 130; J. Pisuliński, op. cit., p. 34. Cf. A. Szpunar, “Nowa ustawa o księgach wieczystych i hipotece”, *Państwo i Prawo* 1983, no. 5, pp. 3 ff.

⁶⁹ See e.g. D. Malec, op. cit., pp. 82–83.

⁷⁰ Journal of Laws No. 78, Item 483, as amended. See further e.g. E. Gniewek, op. cit., pp. 130–131; A. Lityński, *Historia prawa...*, p. 230.

⁷¹ Journal of Laws No. 22, Item 92.

⁷² See e.g. J. Sadowski, K. Zaradkiewicz, *Wybrane zagadnienia reformy wymiaru sprawiedliwości — głos w dyskusji*, raport Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości no. 51, Warszawa 2005, p. 19; B. Zdziennicki, op. cit., pp. 8, 14–15.

registration procedure by privatising land and mortgage registers,⁷³ but ultimately, not being approved by the Ministry of Justice, they were not implemented.⁷⁴

Further significant amendments to LMRMA included, i.a., the repeal in 2001⁷⁵ of the provisions on land and mortgage register proceedings, which from then on are governed by arts. 626¹–626¹³ of the Code of Civil Procedure of 17 November 1964⁷⁶ (*Kodeks postępowania cywilnego* — hereinafter referred to as: CCP). Nevertheless, the delimitation of issues covered by Section I LMRMA, which deals with land and mortgage registers, and the CCP, respectively, is not strict.⁷⁷

The last decades have also been marked by consistent efforts undertaken to increase the efficiency of the system of land and mortgage registers through extensive application of new technologies. Already in the early 1990s, the process of computerisation of land and mortgage registers started, and subsequently was followed by the informatisation (digitisation) phase.⁷⁸ The statutory basis for informatisation of land and mortgage registers was art. 25¹ para. 1 LMRMA, added by way of the amendment of 2001 cited above. Based on the so-called Migration Act of 14 July 2003,⁷⁹ the transfer of the content of ‘physical’ (paper) land and mortgage registers to the electronic ones commenced. Upon the completion in 2014 of the process of migration, land and mortgage registers are now set up and kept in the information technology data transmission system (art. 25¹ para. 1 LMRMA in the present wording). For the purpose of keeping electronic land and mortgage registers, a central land and mortgage registers’ database (*centralna baza danych ksiąg wieczystych*) has been established. It constitutes the national collection of land and mortgage registers kept in the information technology data transmission system, and is maintained by the Minister of Justice (art. 36³ para. 1 LMRMA).⁸⁰

⁷³ See further e.g. L. Zabielski, “Prowadzenie ksiąg wieczystych i innych rejestrów publicznych. Ocena i kierunki zmian”, *Nowy Przegląd Notarialny* 2001, no. 7–8, pp. 16 ff.; Z. Bystrzycka, “Księgi wieczyste — w domu u właściciela”, *Rejent* 2001, no. 6, pp. 172 ff.

⁷⁴ Further on this issue, see e.g. E. Gniewek, op. cit., pp. 135–136; J. Pisuliński, op. cit., pp. 35–36.

⁷⁵ Act of 11 May 2001 amending the Land and Mortgage Registers and Mortgage Act, the Code of Civil Procedure, the Act on Court Costs in Civil Matters and the Notarial Law Act (Journal of Laws No. 63, Item 635).

⁷⁶ Consolidated text: Journal of Laws of 2020 Item 1575, as amended.

⁷⁷ See further e.g. S. Rudnicki, “Zmiana ustawy o księgach wieczystych i hipotece”, *Rejent* 2001, no. 10, pp. 31–39; E. Gniewek, op. cit., pp. 132–134; J. Pisuliński, op. cit., p. 34.

⁷⁸ See further e.g. J. Gołaczyński, “Informatyzacja ksiąg wieczystych. Uwagi ogólne”, [in:] *Informatyzacja ksiąg wieczystych i postępowania wieczystoksięgowego*, ed. J. Gołaczyński, Warszawa 2020, pp. 3–39; A. Gryszczyńska, *Nowa Księga Wieczysta. Informatyzacja rejestru publicznego*, Warszawa 2011; A. Stefańska, *Elektroniczna księga wieczysta*, Warszawa 2011; D. Bogucki, “Projekt Nowa Księga Wieczysta a reforma ksiąg wieczystych”, *Rejent* 1998, no. 6, pp. 13–22.

⁷⁹ Act of 14 February 2003 on Transferring the Content of Land and Mortgage Register into the Structure of Land and Mortgage Register Kept in the Information Technology System (Journal of Laws No. 42, Item 363, as amended).

⁸⁰ See e.g. J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste...*, pp. 61 ff.; A. Gryszczyńska, “Migracja ksiąg wieczystych”, [in:] *Elektroniczne aspekty wymiaru sprawiedliwości*, eds. G. Tylec, J. Misztal-Konecka, Bydgoszcz-Lublin 2009, pp. 43–54.

As hitherto, in general, a separate land and mortgage register shall be kept for each single immovable property (art. 24 para. 1 sentence 1 LMRMA). The informatisation has not basically modified the structure of the land and mortgage register. It consists of four sections, of which:

1. the first contains the designation of immovable property and the entries of the rights concerning its ownership;

2. the second contains the entries concerning the ownership and perpetual usufruct;

3. the third is intended for entries concerning limited proprietary rights, except for mortgages, for entries concerning restrictions on the disposals of the immovable property or of its perpetual usufruct, as well as for entries concerning other rights or claims, except for claims concerning mortgages;

4. the fourth is intended for entries concerning mortgages (art. 25 para. 1 LMRMA).⁸¹

The basis for the designation of land in the land and mortgage register shall be the real estate cadastre data (art. 26 para. 1 LMRMA). In the existing Polish legal framework, it is the land and buildings register (*ewidencja gruntów i budynków*) that is equated with the real estate cadastre. Currently, the Integrated Land Information System (*Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach*) is under implementation, with the aim to ensure interoperability of land and mortgage registers and the cadastre.⁸²

The information from the central land and mortgage registers' database, in both electronic and paper formats, is provided by the Central Information Office of the Land and Mortgage Registers (*Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych*), having its agencies at the district courts divisions which keep land and mortgage registers (art. 36⁴ para. 1 LMRMA). The introduction of new methods of access to electronic land and mortgage registers, including common online access (art. 36⁴ paras. 3–5 LMRMA), has contributed to enhancing their information function as well as extending the guarantees of formal and substantive publicity, under the present state of the law finding its expression in art. 2 LMRMA.⁸³

⁸¹ See e.g. B. Prus, "Organizacja struktury ksiąg wieczystych w Polsce", *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich* 2011, no. 3, pp. 183 ff.; T. Sokołowski, "Property law", [in:] *Foundations of Law...*, p. 187.

⁸² See e.g. K. Gózdź, "Interoperacyjność zbiorów informacji o nieruchomościach w Polsce", [in:] *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, ed. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016, pp. 459 ff.; J. Grzesiak, "Zintegrowany system informacji o nieruchomościach", *Nieruchomości* 2015, no. 5, p. 47.

⁸³ See e.g. A. Gryszczyńska, "Jawność formalna ksiąg wieczystych w Polsce", [in:] *Rejestry publiczne. Jawność...*, pp. 261 ff.; J. Bydłosz, "Wybrane zagadnienia związane z dostępem do ksiąg wieczystych drogą elektroniczną", *Świat Nieruchomości* 2011, no. 77, pp. 14 ff.; M. Leśniak, "Powszechny dostęp do przeglądania księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (nowej księgi wieczystej)", *Prawo Mediów Elektronicznych* 2010, no. 3, pp. 21 ff.; A. Rogacka-Lukasik, "Jawność ksiąg wieczystych w świetle nowelizacji przepisów w 2013 roku", *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2014, no. 11, pp. 15 ff.; P. Siciński, "Nowe ujęcie jawności formalnej ksiąg wieczystych", part 1. *Nieruchomości* 2014, no. 8, pp. 4 ff.; part 2: *Nieruchomości* 2014,

Considerable progress can also be observed as regards implementing innovative technological solutions in land and mortgage register proceedings. The first phase of informatisation thereof started with the entrance into force of the Act of 15 January 2015 amending the Code of Civil Procedure and Several Other Acts,⁸⁴ by virtue of which, as of 1 July 2016 notaries, court executive officers and heads of tax offices are obliged to submit applications for entry in the land and mortgage register via the information technology data transmission system, with the use of official forms and qualified electronic signatures.⁸⁵

What needs to be emphasised is that the abovementioned modernisation initiatives carried out in the field of land registration have reached an advanced stage. Therefore, Poland can be considered one of the leading European jurisdictions in regard of improving availability of land information and increasing the effectiveness of the registration procedure.⁸⁶

In addition to the aforementioned remarks, it is worth indicating that under the present state of the law, unchanged remain substantive principles underlying the functioning of land and mortgage registers. As a rule, registration in the land and mortgage register has merely declaratory effect. However, by virtue of art. 34 para. 1 LMRMA, the owner is obliged to immediately submit a relevant application for having his or her right evidenced in the land and mortgage register. A constitutive entry in the land and mortgage register is required only in cases provided for by law, including, i.a., the creation and transfer of perpetual usufruct, the creation of separate premises as well as the creation and transfer of mortgage. Among other principles still enshrined by LMRMA are the presumption of the compliance of the entry with the actual legal status of immovable property as well as land and mortgage registers' public credibility warranty.⁸⁷

no. 9, pp. 17 ff.; M. Kaczorowska, "Realizacja zasady jawności ksiąg wieczystych w prawie polskim w dobie informatyzacji. Zarys problematyki", [in:] *Informatyzacja ksiąg wieczystych...*, pp. 54 ff.

⁸⁴ Journal of Laws Item 218, as amended.

⁸⁵ See e.g. J. Gołaczyński, op. cit., pp. 36–38; P. Biernacki, G. Mikołajczuk, *Wniosek o wpis w księdze wieczystej po nowelizacji. Komentarz praktyczny. Opłaty sądowe, wzór wniosku o wpis*, Warszawa 2017; A. Maziarz, "Wszczęcie postępowania wieczystoksięgowego drogą elektroniczną", [in:] *Elektronizacja postępowania wieczystoksięgowego. Komentarz praktyczny. Akty wykonawcze*, ed. A. Marciniak, Warszawa 2016, pp. 67 ff.

⁸⁶ See further e.g. P. Blajer, *Rejestry nieruchomości...*, pp. 838 ff.; M. Kaczorowska, "Postępy informatyzacji rejestrów nieruchomości w krajach Unii Europejskiej. Analiza prawno-porównawcza", [in:] *Informatyzacja ksiąg wieczystych...*, pp. 149–391; eadem, "Informatisation of land registers in Poland and other Member States of the European Union: A comparative overview", *Law and Forensic Science* 17, 2019, no. 1, pp. 30–48.

⁸⁷ See e.g. M. Deneka, op. cit., pp. 78 ff.; T. Sokołowski, op. cit., p. 188.

4. Concluding remarks

The difficulties involved in shaping land and mortgage register law from the revival of the independent Poland in 1918 and substantial interwar efforts invested in the unification and codification process, through the time of oppression by the communist system, until the period of democratic transformation at the turn of 1980s and 1990s, — can be an example that illustrates how heavily the course of the 20th century history weighed on the development of modern Polish legislation. At the same time, the communist authorities' failure to erase core institutions underlying the operation of society, such as land and mortgage registers (as well as individual ownership of land and mortgage), from the legal system evidences the strength of the Polish nation that had tenaciously opposed the post-war totalitarian regime. Despite the communist ideological pressure, land and mortgage registers related legal solutions elaborated by the interwar Codification Commission have not been squandered, and, after some modifications, are up to the present the foundation for real estate conveyancing under the LMRMA of 1982. With this in mind, it may be stated that, in a symbolic sense, land and mortgage registers have effectively proven to be resistant to destruction, and thus 'perpetual' indeed.

In recent years, much progress has been achieved as regards modernisation of the system of land and mortgage registers with the view to ensuring more effective performance of their functions, which has been stimulated by dynamic technological advancements. The contemporary development tendencies in the field of land registration are a clear manifestation of the acknowledgement of the essential relevance thereof in the real estate transactions domain. Furthermore, in connection with the recent initiative of recodification of civil law, calls are being put forward for transferring the land and mortgage register law provisions from LMRMA to the CC now in force, or a new code.⁸⁸ As pointed out in the literature, the act of 1982 has already served its purpose by expressing at the legislative level the acceptance for the continuing operation of land and mortgage registers, contrary to the approach followed in the communist period, assuming their temporary character.⁸⁹ Such an amendment would therefore actually underscore the rightful position of land and mortgage registers in the Polish legal system.

⁸⁸ See e.g. Z. Radwański, "Zielona Księga. Optymalna wizja Kodeksu Cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej", *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2007, no. 1, pp. 9 ff.; E. Gniewek, op. cit., pp. 130–131, 136; K. Zaradkiewicz, "Księga wieczysta i inne publiczne rejestry dóbr prawnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego", *Rejent* 2015, no. 5, pp. 201–223.

⁸⁹ E. Gniewek, op. cit., p. 131.

Bibliography

- Barłowski B., Janeczko E., *Księgi wieczyste — rejestr nieruchomości*, Warszawa 1988.
- Bernacki W. et al., *Komunizm w Polsce. Zdrada, zbrodnia, zakłamanie, zniewolenie*, Kraków 2005.
- Biernacki P., Mikołajczuk G., *Wniosek o wpis w księdze wieczystej po nowelizacji. Komentarz praktyczny. Opłaty sądowe, wzór wniosku o wpis*, Warszawa 2017.
- Blajer P., *Rejestry nieruchomości. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2018.
- Blajer P., “Z historii ksiąg gruntowych (Grundbücher)”, *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* 2015, no. 2.
- Bogucki D., “Projekt Nowa Księga Wieczysta a reforma ksiąg wieczystych”, *Rejent* 1998, no. 6.
- Breyer S., “Księgi wieczyste *de lege ferenda*”, *Nowe Prawo* 1953, no. 2.
- Breyer S., “Problem ksiąg wieczystych”, *Nowe Prawo* 1964, no. 1.
- Breyer S., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975.
- Breyer S., “Technika prowadzenia ksiąg wieczystych”, *Przegląd Notarialny* 1947, no. 4.
- Buczek-Markowska W.T., “Rola i zadania ksiąg wieczystych na tle przekształceń gospodarczych”, *Rejent* 1996, no. 7–8.
- Budzinowski R., “Indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym PRL (Rozważania na tle art. 131 k.c.)”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1983, no. 2.
- Bydłosz J., “Wybrane zagadnienia związane z dostępem do ksiąg wieczystych drogą elektroniczną”, *Świat Nieruchomości* 2011, no. 77.
- Bystrzycka Z., “Księgi wieczyste — w domu u właściciela”, *Rejent* 2001, no. 6.
- Cámara Lapuente S., “Registration of interests as a formality of contracts: Comparative remarks on land registers within the frame of European private law”, *European Review of Private Law* 2005, no. 6.
- Chwalba A., “Państwo, społeczeństwo, naród”, [in:] *Encyklopedia historyczna świata*, vol. 14. *Pol-ska*, ed. A. Chwalba, Kraków 2003.
- D’Abernon E.V., *The Eighteenth Decisive Battle of the World: Warsaw, 1920*, London 1931.
- Dajczak W., “Historical development of private law in Poland”, [in:] *Foundations of Law: The Polish Perspective*, eds. W. Dajczak, T. Nieborak, P. Wiliński, Warszawa 2021.
- Dalkowska M.A., “Geneza oraz kształt prawa hipotecznego na ziemiach polskich w XIX w.”, *Prze-gład Ustawodawstwa Gospodarczego* 2019, no. 3.
- Deneka M., *Księgi wieczyste. Zasady materialnoprawne*, Warszawa 2012.
- Domański L., “O istocie i znaczeniu Ustawy hipotecznej roku 1818-go”, *Gazeta Sądowa Warszaw-ska* 1918, no. 43–45.
- Fiedorczyk P., “Polscy prawnicy emigracyjni o sowietyzacji prawa cywilnego”, *Studia nad Faszy-zmem i Zbrodniami Hitlerowskimi* 33, 2011.
- Gałędek M., “The beginning of the debate on the codification of Polish law after the World War I: The issue of the Codification Commission autonomy in the light of political declarations”, *Studia Iuridica* 80, 2019.
- Glass J., *Zarys prawa hipotecznego w b. Królestwie Polskiem*, Warszawa-Kraków 1921.
- Gniewek E., “Miejsce ksiąg wieczystych w systemie prawa cywilnego”, [in:] *Czterdzieści lat kodek-su cywilnego. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów w Rzeszowie (8–10 października 2004 r.)*, ed. M. Sawczuk, Kraków 2006.
- Golab S., “The codification of Polish law”, *Journal of Comparative Legislation and International Law* 6, 1924, no. 1.
- Gołaczyński J., “Informatyzacja ksiąg wieczystych. Uwagi ogólne”, [in:] *Informatyzacja ksiąg wie-czystych i postępowania wieczystoksięgowego*, ed. J. Gołaczyński, Warszawa 2020.
- Górnicki L., “Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmo-wanie decyzji”, *Prawo* 328, 2019.

- Górnicki L., “Prawa rzeczowe”, [in:] *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, eds. T. Guz, M.R. Pałub-ska, J. Głuchowski, Warszawa 2013.
- Górnicki L., *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000.
- Górski J., “O projekcie prawa rzeczowego”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1938, no. 1.
- Gózdź K., “Interoperacyjność zbiorów informacji o nieruchomościach w Polsce”, [in:] *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, ed. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016.
- Grodziski S., “Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)”, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1992, no. 1–4.
- Gryszczyńska A., “Jawność formalna ksiąg wieczystych w Polsce”, [in:] *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, ed. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016.
- Gryszczyńska A., “Migracja ksiąg wieczystych”, [in:] *Elektroniczne aspekty wymiaru sprawiedliwości*, eds. G. Tylec, J. Misztal-Konecka, Bydgoszcz-Lublin 2009.
- Gryszczyńska A., *Nowa Księga Wieczysta. Informatyzacja rejestru publicznego*, Warszawa 2011.
- Grzesiak J., “Zintegrowany system informacji o nieruchomościach”, *Nieruchomości* 2015, no. 5.
- Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1976.
- Grzybowski S., “Projekt prawa rzeczowego przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną w 1939 r.”, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1993, no. 4.
- Guzik-Makaruk E.M., Fiedorczyk P., “The achievements of the Codification Commission of the Second Republic of Poland — a century after regaining the independence”, *Internal Security* 2018, special issue.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Ignatowicz J., Wasilkowski J., [in:] *System prawa cywilnego*, vol. 2. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, ed. J. Ignatowicz, Wrocław 1977.
- Kaczorowska M., “Informatisation of land registers in Poland and other Member States of the European Union: A comparative overview”, *Law and Forensic Science* 17, 2019, no. 1.
- Kaczorowska M., “Postępy informatyzacji rejestrów nieruchomości w krajach Unii Europejskiej. Analiza prawno-porównawcza”, [in:] *Informatyzacja ksiąg wieczystych i postępowania wieczystoksięgowego*, ed. J. Gołaczyński, Warszawa 2020.
- Kaczorowska M., “Realizacja zasady jawności ksiąg wieczystych w prawie polskim w dobie informatyzacji. Zarys problematyki”, [in:] *Informatyzacja ksiąg wieczystych i postępowania wieczystoksięgowego*, ed. J. Gołaczyński, Warszawa 2020.
- Kaczorowski A.W., *The Primate of Poland and Farmers’ “Solidarity”*, <https://ipn.gov.pl/en/digital-resources/articles/8119,The-Primate-of-Poland-and-Farmers039-039Solidarity039.html> (accessed: 27.09.2021).
- Kaczorowski A.W., Kozłowski T., Olaszek J., „Solidarność” *Rolników 1980–1989*, Warszawa 2010.
- Koła J., “Działalność Komisji Kodyfikacyjnej RP w obszarze prawa zobowiązań. Refleksje z okazji 80. rocznicy kodeksu zobowiązań”, *Palestra* 2013, no. 9–10.
- Korkuć M., *The Fighting Republic of Poland 1939–1945*, Warszawa 2019.
- Koziebrodzki L.B., “Polish agrarian law”, [in:] *Polish Civil Law*, ed. D. Lasok, vol. 1, Leiden 1973.
- Kuropatwiński J., [in:] *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*, eds. M. Habdás, M. Frás, Warszawa 2021.
- Kuropatwiński J., *Księgi wieczyste. Komentarz do art. 1–58² u.k.w.h. oraz art. 626¹–626¹³ k.p.c.*, vol. 1, *Komentarz do art. 1–10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Bydgoszcz 2013.
- Leśniak M., “Powszechny dostęp do przeglądania księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (nowej księgi wieczystej)”, *Prawo Mediów Elektronicznych* 2010, no. 3.
- Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013.
- Lityński A., “Nowe ustawodawstwo w nowym ustroju. O prawie karnym i cywilnym w pierwszym dwudziestolecu Polski Ludowej”, *Miscellanea Historico-Iuridica* 4, 2006.

- Maciejewski T., *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2017.
- Malec D., "Ustrój i prawo XX w.", [in:] *Encyklopedia historyczna świata*, vol. 14. *Polska*, ed. A. Chwalba, Kraków 2003.
- Maniewska K., *Narodziny i działalność rolniczej „Solidarności” 1981–1989*, Bydgoszcz-Gdańsk-Warszawa 2020.
- Markiewicz J., "Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (Wybrane zagadnienia)", *Teka Komisji Prawniczej — Oddział Lubelski PAN* 3, 2010.
- Marowski J., "Niektóre zagadnienia kodyfikacji prawa rzeczowego", *Nowe Prawo* 1952, no. 8–9.
- Maziarz A., "Wszczęcie postępowania wieczystoksięgowego drogą elektroniczną", [in:] *Elektronizacja postępowania wieczystoksięgowego. Komentarz praktyczny. Akty wykonawcze*, ed. A. Marciniak, Warszawa 2016.
- Mazuryk M., Sadowski I., "Organizacja i funkcjonowanie komisji kodyfikacyjnych prawa cywilnego w latach 1919–1989. Zarys problematyki", *Roczniki Nauk Prawnych* 23, 2013, no. 1.
- Moszyńska A., "Prace nad kodyfikacją majątkowego prawa cywilnego w latach 1950–52", *Miscellanea Historico-Iuridica* 14, 2015, no. 2.
- Moszyńska A., "Work on the Polish Civil Code in Stalinist period (1948–1956)", *Právněhistorické Studie* 49, 2020, no. 2.
- Moszyński R., Policha L., Izdebska A., *Księgi wieczyste*, Warszawa 1960.
- Mróz T., "The role of property law in creating the basis of the market economy after 1989 (regarding the historical context)", *Optimum. Economic Studies* 2019, no. 4.
- Musiał F., "Stalinism in Poland", *The Person and the Challenges* 9, 2019, no. 2.
- Niedośpiał M., "Wprowadzenie do części I", [in:] M. Niedośpiał, B. Waclawik, *Prawo własności. Aspekty prawne — etyczne (moralne) — społeczne — filozoficzne — ekonomiczno-finansowe*, Warszawa 2013.
- Nowakowski Z.K., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980.
- Pisuliński J., [in:] *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Postępowanie wieczystoksięgowe*, ed. J. Pisuliński, Warszawa 2014.
- Projekt prawa rzeczowego uchwalony w pierwszym czytaniu przez Podkomisję Prawa Rzeczowego Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa 1937.
- Prus B., "Organizacja struktury ksiąg wieczystych w Polsce", *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich* 2011, no. 3.
- Radwański Z., "Zielona Księga. Optymalna wizja Kodeksu Cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej", *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2007, no. 1.
- Rogacka-Lukasik A., "Jawność ksiąg wieczystych w świetle nowelizacji przepisów w 2013 roku", *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2014, no. 11.
- Rudnicki S., "Nowy projekt prawa o księgach wieczystych i hipotece", *Nowe Prawo* 1968, no. 12.
- Rudnicki S., "Systemy ksiąg wieczystych i zabezpieczeń majątkowych na nieruchomościach w większości krajów europejskich", *Rejent* 1995, no. 11.
- Rudnicki S., "Zmiana ustawy o księgach wieczystych i hipotece", *Rejent* 2001, no. 10.
- Rudzinski A.W., "Sovietization of civil law in Poland", *The American Slavic and East European Review* 15, 1956, no. 2.
- Sadomski J., Zaradkiewicz K., *Wybrane zagadnienia reformy wymiaru sprawiedliwości — głos w dyskusji*, raport Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości no. 51, Warszawa 2005.
- Siciński P., "Nowe ujęcie jawności formalnej ksiąg wieczystych", part 1. *Nieruchomości* 2014, no. 8; part 2. *Nieruchomości* 2014, no. 9.
- Skąpski J., "Funkcja ksiąg wieczystych", [in:] *Prace z prawa cywilnego wydane dla uczczenia pracy naukowej Józefa Stanisława Piątkowskiego*, eds. B. Kordasiewicz, E. Łętowska, Wrocław 1985.
- Sławicki P., "Mortgage registers and mortgage council in the Kingdom of Poland", *Miscellanea Historico-Iuridica* 12, 2013.

- Sokołowski T., "Property law", [in:] *Foundations of Law: The Polish Perspective*, eds. W. Dajczak, T. Nieborak, P. Wiliński, Warszawa 2021.
- Stawecki T., "Rejestry nieruchomości, księgi hipoteczne i księgi wieczyste od czasów najdawniejszych do XXI wieku", *Studia Iuridica* 40, 2002.
- Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005.
- Stefańska A., *Elektroniczna księga wieczysta*, Warszawa 2011.
- Stelmachowski A., "W kwestii przyszłości ksiąg wieczystych", *Nowe Prawo* 1964, no. 3.
- Szlanta P., *Polish Roads to Independence*, <https://niepodlegla.gov.pl/en/about-niepodlegla/polish-roads-to-independence/> (accessed: 27.09.2021).
- Szpunar A., „Nowa ustawa o księgach wieczystych i hipotece”, *Państwo i Prawo* 1983, no. 5.
- Szumilo M., *Battle of Warsaw 1920*, <https://ipn.gov.pl/en/digital-resources/articles/4397,Battle-of-Warsaw-1920.html> (accessed: 27.09.2021).
- Wasilkowski J., "Zagadnienie hipoteki i ksiąg wieczystych w przyszłym prawie cywilnym", *Państwo i Prawo* 1955, no. 5.
- Wasilkowski J., "Zasady ustroju ksiąg wieczystych w projekcie prawa rzeczowego", *Przegląd Notarialny* 1937, no. 13–14.
- Wójcikiewicz W., *Prawo hipoteczne Królestwa Polskiego*, Wrocław 1967.
- Zabielski L., "Prowadzenie ksiąg wieczystych i innych rejestrów publicznych. Ocena i kierunki zmian", *Nowy Przegląd Notarialny* 2001, no. 7–8.
- Zaradkiewicz K., "Księga wieczysta i inne publiczne rejestry dóbr prawnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego", *Rejent* 2015, no. 5.
- Zdziennicki B., "Regulacja prawna ksiąg wieczystych", *Studia Prawnicze* 2001, no. 2.
- Zoll F., *Drugi referat przygotowawczy do prac nad skodyfikowaniem jednolitego prawa ksiąg ziemskich (ksiąg hipotecznych, gruntowych, wieczystych), obejmujący zestawienie tez, które mają być podstawą projektu ustawy*, Warszawa 1931.
- Zoll F., *Referat przygotowawczy do prac nad skodyfikowaniem jednolitego prawa ksiąg ziemskich (ksiąg hipotecznych, gruntowych, wieczystych), obejmujący głównie zarysy projektu ustawy z objaśnieniami*, Warszawa 1930.

PIOTR KAPUSTA

ORCID: 0000-0003-2002-5419

Uniwersytet Zielonogórski

p.kapusta@wpa.uz.zgora.pl

Skutki ideologizacji preambuły kodeksu pracy

Słowa kluczowe: ideologizacja, indoktrynacja, socjalistyczne stosunki pracy, lud pracujący, zasada jedności praw i obowiązków.

EFFECTS OF THE IDEOLOGIZATION OF THE PREAMBLE TO THE LABOUR CODE

Abstract

The post-totalitarian authoritarianism of the Polish People's Republic of 1956–1989 was based on, among others, indoctrination. It was carried out not only through the media and the education system. The law also served this purpose. The adoption of the Labour Code provided the basis for using the educational function of the preamble to shape and consolidate politically desirable patterns of behaviour in socialist labour relations. The content of the Preamble to the Labour Code not only reflected the goals set by the legislator of the adopted legal regulation, but, being saturated with ideological issues, it set the directions for adopting and applying labour law provisions and defined the desired behaviour patterns. Due to the content of individual editorial units, the Preamble to the Labour Code was not only of legal importance, but also some parts of it were normative.

Keywords: ideologization, indoctrination, socialist labour relations, working people, the principle of unity of rights and obligations.

Uwagi wstępne

Wejście w życie z dniem 1 stycznia 1975 roku ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku — Kodeks pracy¹ zakończyło prace zainicjowane w 1968 roku na V Kongresie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, podczas którego na mocy politycznej decyzji postanowiono powierzyć Centralnej Radzie Związków

¹ Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141; dalej: k.p.

Zawodowych przygotowanie kodyfikacji prawa pracy. Zarówno rozpoczęcie prac nad treścią aktu prawnego, jak i ich przebieg były kontrolowane politycznie przy jednoczesnym wyraźnym ograniczeniu akademickiej refleksji nad proponowanymi rozwiązaniami. W efekcie przygotowano i wprowadzono w życie regulacje prawne wieńczące proces kształtowania systemu socjalistycznego prawa pracy w Polsce².

Skutków działalności prawotwórczej nie można rozpatrywać tylko przez pryzmat jej znaczącego wpływu na usamodzielnienie się prawa pracy jako odrębnej gałęzi prawa³. Nie można tracić z pola widzenia okoliczności politycznych powstania k.p.⁴ i ich oddziaływania na jego postanowienia. Założenia socjalistycznej myśli prawniczej były widoczne nie tylko w treści poszczególnych artykułów. Wyrażała je już sama preambuła k.p. Wykorzystanie przez ustawodawcę funkcji propagandowej, perswazyjnej i wychowawczej wstępu do ustawy⁵ wpisywało się w prowadzony przez ówczesną władzę proces indoktrynacji. Najczęściej wskazuje się, że jest ona prowadzona z wykorzystaniem środków masowego przekazu i systemu oświaty⁶, jednak nie można wykluczać posługiwania się innymi metodami — również aktem normatywnym.

Choć w teorii prawa znaczenie wstępu do aktu prawnego nie jest jednolicie wyjaśniane, to jednak w przypadku k.p. oddziaływanie preambuły na przepisy prawa pracy i ich stosowanie nie pozostało niezauważane. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, że preambuła k.p. nie tylko wyrażała wartości preferowane przez władzę polityczną, ale i wskazywała już w pierwszych słowach ustawy pożądane zachowania w sferze stanowienia i stosowania prawa pracy. Zwrócić należy uwagę na wpływ preambuły k.p. nie tylko na treść norm prawnych prawa pracy, ale również na świadomość obywateli i kulturę prawną.

Zakres i ramy artykułu nie pozwalają na wnikliwą analizę każdego sformułowania preambuły k.p. i jego skutków. W pierwszej kolejności wyjaśnione zostaną w niezbędnym zakresie zagadnienia terminologiczne. Następnie zostaną

² Zob. M. Seweryński, *Refleksje na czterdziestolecie kodyfikacji prawa pracy*, [w:] *40 lat Kodeksu pracy*, red. Z. Góral, M.A. Mielczarek, Warszawa 2015, s. 22.

³ Zob. W. Szubert, *Zagadnienie kodyfikacji prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 8–9.

⁴ Na marginesie należy zauważyć, że decyzją polityczną wyłączono z prac nad przygotowaniem projektu k.p. przedstawicieli nauki prawa pracy. Jedynym pracownikiem naukowym uczestniczącym w tych działaniach był prof. Wojciech Muszalski — wówczas mający stopień doktora. Pozbawienie kadry naukowej możliwości oddziaływania na kształt i treść przyszłych regulacji spotkało się zresztą z niezadowolaniem świata nauki. Z tego powodu niezwykle interesujące jest streszczenie prac legislacyjnych zawarte w opracowaniu W. Muszalskiego, *Tworzenie i wydanie Kodeksu pracy — wspomnienie świadka*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.

⁵ Zob. między innymi M.E. Stefaniuk, *Preambula aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 58–61.

⁶ Według wydanego przez PWN leksykonu pedagogiki indoktrynacja to proces wpajania członkom społeczeństwa przekonań, zwłaszcza politycznych i społecznych, będących w interesie grup rządzących, za pomocą uporczywej propagandy prowadzonej przez środki masowego przekazu czy system oświaty (*Indoktrynacja*, [hasło w:] *Pedagogika*, red. B. Milerski, B. Śliwerski, Warszawa 2000, s. 84).

rozpatrzone — w kontekście powiązanych instytucji prawa pracy stanowiących ich rozwinięcie normatywne — wybrane przykłady ideologicznie nacechowanych wypowiedzi ustawodawcy. Podjęta zostanie także próba pokazania oddziaływania zideologizowanych postanowień ustawy na świadomość prawną obywateli i kulturę prawną. W pracy zastosowanie znajdzie przede wszystkim metoda dogmatycznoprawna, z uwzględnieniem wypowiedzi judykatury. Mając na uwadze uchylene w 1996 roku preambuły k.p., opracowanie to ma walor historycznoprawny, choć nie brak w nim uwag o charakterze ogólnym.

Preambuła aktu prawnego — pojęcie i funkcja

Językowe rozumienie terminu „preambuła” nakazuje przyjąć, że jest to „uroczysty wstęp poprzedzający właściwy tekst jakiegoś ważnego aktu prawnego, np. konstytucji, wyjaśniający główne motywy i cele tego aktu”⁷. W nauce prawa akceptuje się przytoczoną definicję analizowanego pojęcia. Wskazuje się przy tym, że „preambułę można odnaleźć zazwyczaj w aktach o charakterze powszechnie obowiązującym — regulujących jakąś doniosłą społecznie kwestię lub o istotnym znaczeniu politycznym. Do tych zaliczane są przede wszystkim konstytucje, umowy międzynarodowe oraz ustawy regulujące kwestie istotne dla ustroju państwa”⁸. Z uwagi na jej ustrojowe znaczenie w nauce prawa najczęściej bada się znaczenie treści preambuły konstytucji.

Ponieważ preambuła stanowi część aktu prawnego, sama w sobie również ma charakter prawny. W literaturze nie ma jednak zgody co do tego, czy jej postanowienia mają charakter normatywny. Analizując wypowiedzi formułowane w odniesieniu do ustawy zasadniczej, można odnieść wrażenie, że dominuje tendencja do doszukiwania się normatywnego charakteru jej postanowień. Należy opowiedzieć się za tą grupą poglądów, które przypisują preambule (lub jej części) charakter normatywny w sytuacji, gdy z jej treści można zdekodować normę prawną lub gdy jej postanowienia są co najmniej współstosowane z innymi przepisami⁹. Kiedy jednak preambuła jako część aktu normatywnego nie stanowi

⁷ *Preambuła*, [hasło w:] *Wielki słownik języka polskiego PWN. O–Q*, red. S. Dubisz, Warszawa 2018, s. 913.

⁸ Zob. B. Sosnowski, *Geneza, rola i cechy preambuły w aktach prawnych*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2016, nr 6, s. 207.

⁹ Zob. J. Trzeciński, *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, [w:] *Projekt Konstytucji RP w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego: materiały konferencji Gdańsk 7–9 marca 1997*, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 31; A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji — zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 183; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 130; L. Garlicki, *Preambuła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 4; K. Complak, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 12–13; J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999, s. 90.

źródła wzorca odpowiedniego zachowania obywateli, należy jej przypisywać doniosłość prawną¹⁰. W ten sposób prawne znaczenie preambuły nie zostaje pominięte, gdyż jej postanowienia muszą być uwzględniane w procesie wykładni i stosowania przepisów danego aktu prawnego, a w przypadku kodeksów również przy tworzeniu regulacji stanowiących element danej gałęzi prawa. Zatem w żadnym wypadku nie można deprecjonować znaczenia wstępu do ustawy¹¹.

Charakter preambuły kodeksu pracy

Nawiązując do wyjaśnień Bogusława Banaszaka dotyczących preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, należy wskazać, że preambuła k.p. dostarcza opartych na autentycznej wypowiedzi ustawodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji postanowień tego aktu prawnego. W tym ujęciu są one jednym ze środków kształtujących požądane z punktu widzenia ustawodawcy postawy jednostek. Ponadto tworzą one również wzorce działalności organów państwowych w tym zakresie¹².

Odnosząc się bezpośrednio do preambuły k.p., Jan Jończyk wyjaśnia, że „wstęp niewątpliwie jest integralną częścią ustawy, czy i jaką wartość normatywną mają poszczególne zdania wstępu, zależy od ich treści i przyjętych sposobów interpretacji prawa”¹³. Choć przy pierwszej lekturze odnieść można wrażenie, że przesiąknięta ideologią treść preambuły do k.p. służy tylko realizacji celów propagandowych, to jednak pod jej „szatą językową [...] kryją się [...] pewne treści normatywne adresowane do określonych w Kodeksie pracy podmiotów i mówiące o ich powinnościach, zwłaszcza co do sposobu tworzenia, interpretacji i stosowania prawa pracy. Niektóre tezy wstępu są sformułowane wprost w stylu normatywnym (powinnościowym)”¹⁴. Stąd też należy przyjąć, że o ile wiele ze

¹⁰ Szerzej zob. A. Choduń, *Sens „charakteru normatywnego”*, „inGremio” 2016, nr 103, <https://ingremio.org/2016/11/sens-charakteru-normatywnego/> (dostęp: 30.10.2021).

¹¹ Znaczenie treści preambuły do aktu prawnego wyjaśnia się także w orzecznictwie. Najwyższy Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 sierpnia 1984 roku (II SA 735/84) wskazał, że „preambuła nie jest normą prawną, stanowi natomiast pochodzące od organu, który wydał akt prawny zaopatrzonej w preambułę, wyjaśnienie podstawowych motywów, dla jakich został wydany akt. Motywy te nie mogą pozostawać bez wpływu na wykładnię norm prawnych zawartych w danym akcie. Przy interpretowaniu bowiem treści normy prawnej szczególną rolę odgrywa ustalenie celu normy, to znaczy rezultatu, jaki w sferze stosunków społecznych zamierzono osiągnąć za pomocą danej normy. Ten rodzaj wykładni prawa, zwanej wykładnią celowościową, wymaga uwzględnienia wielu elementów. Jednym z najważniejszych jest właśnie treść preambuły aktu prawnego jako bezpośredniej wypowiedzi na ten temat organu, od którego akt pochodzi”.

¹² Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 5.

¹³ J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 63.

¹⁴ *Ibidem*, s. 43.

sformułowań wywołuje wrażenie „daniny ideologicznej”¹⁵, o tyle jednak części postanowień preambuły do k.p. nie można odmówić charakteru normatywnego.

Znaczenie pracy w państwie ludu pracującego

W pierwszym zdaniu preambuły k.p. wskazuje się, że „praca w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w państwie ludu pracującego jest podstawowym prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela”. W postanowieniu tym pojawia się odwołanie do kategorii ludu pracującego, które to pojęcie rozumiano jako „wspólnotę ludzi żyjących z pracy w społecznie użytecznej i niewyzyskujących innych, złączonych więzią państwowo-prawną”¹⁶. Użycie tego terminu stanowiło nawiązanie do ustroju socjalistycznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ugruntowane w społeczeństwie znaczenie tego pojęcia w kontekście preambuły miało zaś, jak można przypuszczać, podkreślić przynależność ludu pracującego do wspólnoty państwowej. Umieszczenie już w pierwszym zdaniu k.p. kategorii ludu pracującego nie mogło przy tym pozostawać bez wpływu na ocenę znaczenia pracy w państwie realnego socjalizmu.

Przywołane zdanie wskazuje nie tylko na przywilej pracy. Obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie tylko dysponował prawem do pracy, ale stanowiła ona obowiązek ciążyący na każdym Polaku. W tym zakresie preambuła k.p. powtarzała wyrażony w art. 19 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej obowiązek. „Na gruncie Konstytucji z 1952 r. praca uzyskała szczególny status dobra, którego obowiązek zaspokojenia został nałożony na państwo. Powszechnie przyjmowano jednak, że konstytucyjny obowiązek pracy nie oznacza przymusu pracy, natomiast obywatelskie prawo do pracy nie ma charakteru podmiotowego”¹⁷. Przypomnienie w k.p. roli pracy w ustroju socjalistycznym wydaje się być naturalnym elementem polityki państwa i kształtowanych przez nie stosunków społeczno-gospodarczych. Nie bez znaczenia pozostało nie tylko kategoryzowanie pracy z perspektywy prawnej. Odwołanie się do sprawy honoru każdego obywatela nakazywało oceniać wypełnianie obowiązku pracy jako moralną powinność.

Zasada jedności praw i obowiązków

Przedmiotem szczególnego zainteresowania socjalistycznej nauki prawa pracy — w kontekście wcześniej sygnalizowanego konstytucyjnego obowiązku pracy

¹⁵ Zob. L. Florek, *Ewolucja Kodeksu pracy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 24, 2015, nr 3, s. 31.

¹⁶ W. Zamkowski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Wrocław 1973, s. 47.

¹⁷ A. Dral, B. Bury, *Zasada ochrony pracy w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3, s. 236 i przywołana tam literatura.

— stał się fragment preambuły k.p. stanowiący jej ustęp 4¹⁸. Na podstawie jego treści sformułowano zasadę jedności pracowniczych praw i obowiązków. W kontekście przepisu art. 1 k.p. zasada ta „miała [...] stać się zasadą przewodnią prawa pracy, podkreślającą służebną rolę kodeksu w »umacnianiu socjalistycznych stosunków pracy«”¹⁹. Ponieważ omawiana zasada była związana z konstytucyjnym obowiązkiem pracy, stanowiła ona również podkreślenie znaczenia art. 12 k.p. w jego ówczesnym brzmieniu. Ustawodawca w ten sposób dał wyraz ideologicznym podstawom powinności pracownika: należytego wykonywania obowiązków, przestrzegania dyscypliny pracy, dążenia do uzyskiwania w pracy jak najlepszych wyników i przejawiania w tym celu odpowiedniej inicjatywy oraz dbania o dobro zakładu pracy i jego mienie. W efekcie powiązania wyrażonej w preambule zasady jedności praw i obowiązków z zawartymi w art. 12 k.p. podstawowymi obowiązkami pracownika doszło do sformułowania dyrektywy wykładni przepisów prawa pracy²⁰.

Przyjęte rozwiązanie redakcyjne wyrażało obowiązującą w socjalistycznej nauce prawa ocenę relacji zachodzącej między prawami i obowiązkami obywatela. Formułowane opinie odnosiły się do „dialektycznej jedności i współzależności między prawami i obowiązkami obywatelskimi”²¹. Jak słusznie współcześnie wyjaśnia Michał Seweryński, „w doktrynie prawa pracy lansowano rozumienie zasady jedności praw i obowiązków nie jako wzajemność praw i obowiązków stron stosunku pracy (ta wzajemność w stosunku pracy także w tamtym czasie była zresztą oczywista i nie trzeba było dla niej tworzyć specjalnej zasady), lecz jako ideologiczne wzmocnienie pracowniczego obowiązku należytego wykonywania pracy, przestrzegania dyscypliny pracy oraz uzyskiwania najlepszych wyników pracy”²². Takie rozumienie zasady jedności praw i obowiązków pozostawało przy tym w spójności z oceną świadomości prawnej obywateli. Poprzez wyrażenie w preambule zasady jedności praw i obowiązków podkreślono konieczność „zajęcia się obowiązkami obywatelskimi i związaną z nimi odpowiedzialnością”²³. W efekcie podkreślenia istoty obowiązków w statusie prawnym obywatela (tu w reżimie pracowniczym) nawiązano do zawartej w ustępie 2 preambuły kwestii dyscypliny pracy, ładu i porządku, do której przestrzegania miało wychowywać prawo pracy.

¹⁸ Ta część omawianego aktu stanowiła: „Kodeks kształtuje jednolity system praw i obowiązków pracowników. Zwiększając wymagania w zakresie obowiązków pracowniczych, od których należytego, sumiennego i twórczego spełniania zależy zasobność państwa i dobrobyt narodu, jednocześnie rozszerza uprawnienia pracownicze”.

¹⁹ M. Seweryński, *Refleksje na czterdziestolecie kodyfikacji prawa pracy*, [w:] *40 lat Kodeksu pracy*, red. Z. Góral, M.A. Mielczarek, Warszawa 2015, s. 23.

²⁰ Funkcja kodeksu w obrębie danej gałęzi prawa pozwala na sformułowanie wniosku o znaczeniu zawartej w preambule k.p. dyrektywy wykładni przepisów prawa pracy, a nie tylko przepisów samego kodeksu. Zob. J. Jończyk, *Wprowadzenie*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. J. Jończyk, Warszawa 1977, s. 5.

²¹ J. Jończyk, *Jedność praw i obowiązków*, „Nowe Drogi” 1975, nr 10, s. 69.

²² M. Seweryński, *op. cit.*, s. 23 i przywołana tam literatura.

²³ J. Jończyk, *Jedność praw...*, s. 75.

Zakład pracy jako podmiot zatrudniający

Posłużenie się przez ustawodawcę w k.p. (w tym w jego preambule) sformułowaniem „zakład pracy” było konsekwencją działań politycznych, ale również pociągało za sobą daleko idące skutki dla świadomości społecznej. Termin „zakład pracy” różni się od pojęcia „pracodawca”. Używano go dla określenia podmiotu stosunku pracy, ale też w sensie przedmiotowym jako ogół środków techniczno-organizacyjnych i majątkowych stanowiących pewną wyodrębnioną całość²⁴. Zaraz po uchwaleniu k.p. zwrócono uwagę na trudności terminologiczne, wskazując, że „używana dawniej, krótka i powszechnie zrozumiała nazwa: »pracodawca« jest obciążona bagażem pojęć minionej epoki i przedstawia fałszywie rolę tego podmiotu (który bierze raczej, a ściślej przyjmuje świadczenie pracy, dając w zamian wynagrodzenie). W związku z tym stosuje się ją rzadko, raczej tylko w odniesieniu do stosunków pracy w gospodarce nieuspołecznionej”²⁵. Przy uwzględnieniu znaczącego uspołecznienia środków produkcji pojęcie „zakład pracy” definiowało jego charakter jako integralnej części państwowego aparatu gospodarczego²⁶. Pojawiające się w dalszych przepisach prawa pracy sformułowanie „obowiązek przestrzegania reguł, mających zapewnić integrację poszczególnych zakładów pracy z całym państwowym aparatem gospodarczym i jednolitość funkcjonowania wszystkich jego części składowych”²⁷ skutkowało pozbawieniem pełnej podmiotowości zakładu pracy jako podmiotu zatrudniającego. W efekcie realizacji między innymi założeń gospodarki centralnie planowanej państwo uzyskało status tak zwanego pracodawcy pośredniego obok zakładu pracy jako pracodawcy bezpośredniego, który wchodził w stosunki pracy z pracownikami.

Opisywane różnice terminologiczne służyły odcięciu się od poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego. Wprowadzenie pojęcia „zakład pracy” nie było przypadkowe — wiązało się z uspołecznieniem środków produkcji. Dotychczas wykorzystywany termin „pracodawca” w swej formule niósł ze sobą zbyt dużą samodzielność podmiotu zatrudniającego, na którą w ustroju socjalistycznym nie było miejsca. W efekcie nowe pojęcie wpływało na świadomość prawną stron stosunku pracy oraz na kulturę prawną w obrębie prawa pracy. Z powodu zwiększenia znaczenia państwa i jego organów w zakresie nadzoru nad świadczeniem pracy oraz przypisanie mu licznych kompetencji, które powinny należeć wyłącznie do pracodawcy, zakłady pracy działały w reżimie ograniczonej samodzielności. Taki stan rzeczy nie sprzyjał rozwojowi konkurencyjności gospodarki i innowacyjności. Wielość i różnorodność zakładów pracy funkcjonujących w gospodarce uspołecznionej nie pozwalały ich kierownikom podejmować indywidualnych

²⁴ Zob. W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976, s. 85.

²⁵ *Ibidem*, s. 84.

²⁶ Zob. W. Szubert, *Refleksje nad reformą prawa pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 1, s. 10.

²⁷ *Ibidem*, s. 11.

inicjatyw w interesie tych podmiotów. Podkreślono to już w ustępie 7 preambuły k.p.²⁸ i w sformułowanych tam obowiązkach kierownika socjalistycznego zakładu pracy. Brak pełnej podmiotowości podmiotu zatrudniającego nie służył również budowaniu wspólnoty zakładu pracy i rzeczywistej dbałości o jego los. Po roku 1989 dotychczasowa terminologia i pozycja zakładu pracy w stosunku pracy nie przystawała do nowych warunków gospodarczych.

Podsumowanie

Rola preambuły k.p. dalece wykraczała poza znaczenie prawne, a jej postanowienia niejednokrotnie wykazują charakter normatywny, na przykład chociażby poprzez określenie obowiązków kierownika socjalistycznego zakładu pracy. Liczne odniesienia w jej treści do wartości cenionych w socjalistycznym ustroju społeczno-gospodarczym uwypuklają przy tym polityczne znaczenie wstępu do k.p. Ideologiczne inklinacje niewątpliwie pełniły służebną rolę wobec oczekiwania klasy rządzącej. Wprowadzenie do ustawy treści o charakterze ideologicznym stanowi przykład prowadzenia przez władzę indoktrynacji we wszelkich sferach życia obywateli. Była ona realizowana nie tylko faktycznie, bowiem uwidaczniała się także w wymiarze normatywnym, czego dowodzi brzmienie i znaczenie preambuły k.p.

Pracę uczyniono nie tylko prawem jednostki, ale równocześnie jej obowiązkiem, a poprzez uznanie pracy za sprawę honoru przypisano jej także walor moralny. Tym zabiegiem ustawodawca wielowymiarowo wpływał na poczucie konieczności pracy w państwie ludu pracującego. W odpowiedzi na zgłaszane dysproporcje w określaniu i znajomości praw i obowiązków obywatelskich wyrażono w preambule zasadę jedności praw i obowiązków, służącą zdefiniowaniu kompleksowego statusu obywatela, na który składały się tak prawa, jak i obowiązki. W obszarze prawa pracy obowiązki ściśle wiązały się z dyscypliną pracy, czemu dano wyraz w treści analizowanego aktu. Stosowana siatka pojęciowa zaś odpowiadała etatystyczno-centralistycznemu modelowi prawa pracy²⁹.

Preambuła k.p. nie przetrwała próby czasu. Na konieczność jej zmiany lub uchylecia wskazywano już w pierwszych latach istnienia III Rzeczypospolitej. Powodem tego rodzaju postulatów były elementy ideologiczne w jej treści, na które

²⁸ Ta część preambuły k.p. stanowiła, że: „Kierownik socjalistycznego zakładu pracy odpowiada za prawidłowe wykonywanie zadań zakładu wynikających z planu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju [...] oraz zgodnie z zasadą jednoosobowego kierownictwa reprezentuje zakład pracy i zarządza tym zakładem pracy w imieniu państwa”.

²⁹ Zob. W. Szubert, *Nowy model prawa pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, z. 1, s. 4–5.

uwagę zwracał poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kazimierz Pańtak³⁰. Do nowego modelu gospodarczego nie przystawało „skupienie w osobie państwa nie tylko imperium obejmującego wyłączność stanowienia norm, lecz również tytułu własności mienia uspołecznionego i wynikającego stąd zarządzania tym mieniem w sposób pozbawiający poszczególne przedsiębiorstwa samodzielności gospodarczej”³¹. W warunkach gospodarki wolnorynkowej oczekiwano usunięcia z preambuły k.p. treści wywodzących się z ideologii socjalistycznej, a także umożliwienia przedsiębiorstwom jako samodzielnym podmiotom zatrudniającym realizacji ich indywidualnych interesów. W związku z brakiem propozycji nowej treści preambuły k.p. postanowiono ją uchylić.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004.
- Choduń A., *Sens „charakteru normatywnego”*, „inGremio” 2016, nr 11, <https://ingremio.org/2016/11/sens-charakteru-normatywnego/>.
- Complak K., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Dral A., Bury B., *Zasada ochrony pracy w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3.
- Florek L., *Ewolucja Kodeksu pracy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 24, 2015, nr 3.
- Garlicki L., *Preambuła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji — zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Jończyk J., *Jedność praw i obowiązków*, „Nowe Drogi” 1975, nr 10.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1995.
- Jończyk J., *Wprowadzenie*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. J. Jończyk, Warszawa 1977.
- Muszalski W., *Tworzenie i wydanie Kodeksu pracy — wspomnienie świadka*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.
- Pedagogika*, red. B. Milerski, B. Śliwerski, Warszawa, 2000.
- Preambuła*, [hasło w:] *Wielki Słownik Języka Polskiego*. O-Q, red. S. Dubisz, Warszawa 2018.
- Seweryński M., *Refleksje na czterdziestolecie kodyfikacji prawa pracy*, [w:] *40 lat Kodeksu pracy*, red. Z. Góral, M.A. Mielczarek, Warszawa 2015.
- Sosnowski B., *Geneza, rola i cechy preambuły w aktach prawnych*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2016, nr 6.
- Stafaniuk M.E., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009.

³⁰ Zob. wypowiedź posła Kazimierza Pańtaka w trakcie 63. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji z dnia 26 października 1995 roku, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/4fb829a81a8d007ac125746d0030d0fb/7f5b5ba8338afe81c12574eb003ad36c?OpenDocument>, dostęp: 30.10.2021.

³¹ W. Szubert, *Nowy model...*, s. 5.

- Szubert W., *Nowy model prawa pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, z. 1.
- Szubert W., *Refleksje nad reformą prawa pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 1.
- Szubert W., *Zagadnienie kodyfikacji prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 8–9.
- Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976.
- Trzcíński J., *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, [w:] *Projekt Konstytucji RP w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998.
- Wawrzyniak J., *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 1984 roku, sygn. akt II SA 735/84.
- Zamkowski W., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Wrocław 1973.

DARIA KOSTECKA-JURCZYK

ORCID: 0000-0002-8404-7791

Uniwersytet Wrocławski

daria.kostecka-jurczyk@uwr.edu.pl

Zmiany organizacyjno-prawne przedsiębiorstwa państwowego w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo państwowe, gospodarka nakazowa, działalność gospodarcza państwa autorytarne, gospodarka centralnie planowana, nadzór założycielski, własność państwowa.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL CHANGES OF A STATE-OWNED ENTERPRISE IN THE PERIOD OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF POLAND

Abstract

In Poland, during the People's Republic of Poland, the policy of central management of the economy was based on the principles of unity of state power and unity of state property. They constituted the foundation of the state sector and the state economic activity. State-owned enterprises, strongly subordinated to public administration bodies, were the leading form of economic activity. The authoritarian state controlled not only the process of enterprise creation, liquidation and supervision, but also the enterprises' operational activities. Strong state supervision and lack of responsibility for financial results were the main reasons for their low profitability, which in turn brought about attempts to reform the legal structure of the state-owned enterprises. The aim of the article is to show the legal and organizational changes in state-owned enterprises that are to produce an increase in economic efficiency. Based on the historical-legal method and the grammatical interpretation of the law, it was shown that the reforms undertaken in the field of the organization of state-owned enterprises were not effective.

Keywords: state-owned enterprise, command economy, centrally planned economy, economic activity of the authoritarian state, founding supervision, state property.

Wprowadzenie

W wielu krajach przedsiębiorstwa państwowe powstawały już w XIX wieku w celu realizacji zadań społecznych. Skala państwowej działalności gospodarczej wzrosła po I wojnie światowej, głównie ze względu na potrzeby militarne. Natomiast po II wojnie światowej sektor państwowy zdominował gospodarkę krajów socjalistycznych i obejmował praktycznie wszystkie ich obszary. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie małą rolę odegrał on także w krajach kapitalistycznych, między innymi w Niemczech, Hiszpanii, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoszech i Japonii, czemu sprzyjały procesy nacjonalizacyjne¹.

W Polsce po wojnie na mocy ustawy nacjonalizacyjnej przeszły na własność państwa przedsiębiorstwa przemysłowe, górnicze, komunikacyjne, ubezpieczeniowe, handlowe należące do Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska oraz ich obywateli². Regulacji tej nie podlegały przedsiębiorstwa stanowiące własność samorządowych związków międzykomunalnych oraz spółdzielni i ich związków³. Podstawową formą organizacyjno-prawną gospodarczej działalności państwa było wówczas przedsiębiorstwo państwowe.

1. Konstrukcja przedsiębiorstwa państwowego jako formy działalności gospodarczej państwa

Przedsiębiorstwo państwowe w znaczeniu ekonomicznym stanowiło wyodrębnioną jednostkę prowadzącą działalność produkcyjną, handlową lub usługową⁴. W ujęciu prawnym pojęcie to łączono z kompleksem praw służących gospodarzemu celowi osoby, która zarządzała taką jednostką⁵. Odnosiło się ono nie tylko do działalności nastawionej na osiąganie zysku, ale też takiej, której celem było zaspokojenie potrzeb różnych podmiotów społecznych, w tym przedsiębiorców i osób fizycznych, z wykorzystaniem mienia państwowego⁶.

¹ R. Green, J. Haskel, *Seeking a Premier League Economy. The role of Privatisation*, London 2000, s. 5.

² Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 roku o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17); Dekret z dnia 8 marca 1946 roku o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. z 1946 r. Nr 13, poz. 87).

³ J. Szachułowicz, *Własność publiczna. Powstanie, przekształcanie, funkcje, zarządzanie*, Warszawa 2000, s. 37 n.

⁴ *Elementarne zagadnienia ekonomii*, red. R. Milewski, Warszawa 2002, s. 160; S. Sudoł, *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teorie i praktyka zarządzania*, Toruń 1999, s. 34–39.

⁵ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 151.

⁶ D. Kostecka, *Komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 2006, s. 53 n.

Obowiązująca w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zasada jedności własności państwowej oznaczała, że własność ogólnonarodowa „przysługiwała niepodzielnie państwu”. Zatem było ono jedynym właścicielem składników mienia państwowego, którym zarządzało za pośrednictwem państwowych osób prawnych oraz niemających osobowości prawnej państwowych jednostek organizacyjnych. Przedsiębiorstwa państwowe, podobnie jak inne państwowe osoby prawne, otrzymywały mienie należące do Skarbu Państwa tylko w tak zwany zarząd. Organ założycielski utrzymywał jednak kontrolę nad przekazanym przedsiębiorstwu mieniem i wywierał istotny wpływ na sposób zarządzania organizacją, która z tego mienia korzystała. Przejawem tego była konieczność uzyskania zgody na dokonanie czynności rozporządzających.

Organizację przedsiębiorstwa państwowego wzorowano początkowo na rozporządzeniu prezydenta Rzeczypospolitej z 1927 roku, które obowiązywało do czasu wydania dekretu z 1947 roku, odwołującego się do zasad gospodarki planowej⁷. Przedsiębiorstwa państwowe włączono wówczas w system centralnego planowania, a ich celem stało się wykonywanie zadań wynikających z narodowego planu gospodarczego. W efekcie ich działalność sprowadzała się do realizacji planu bez względu na wyniki finansowe⁸.

Przedsiębiorstwa państwowe były tworzone na mocy zarządzenia właściwego ministra w porozumieniu z ministrem skarbu i prezesem Centralnego Urzędu Planowania (CUP). Podstawą działalności przedsiębiorstwa państwowego były dekret oraz zawierający szczegółowe postanowienia statut⁹. Jego organem zarządzającym była dyrekcja, powoływana i odwoływana przez właściwego ministra lub podległe mu organy, bądź też zjednoczenia albo zarządy centralne. Liczbę członków dyrekcji określał statut. Nadzór nad przedsiębiorstwem sprawowali właściwy minister, zjednoczenia i zarządy centralne.

W 1950 roku wspomniany dekret został uchylony i zastąpiony dekretem o przedsiębiorstwach państwowych¹⁰, który obowiązywał do czasu wejścia w życie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z dnia 25 września 1981 roku¹¹. Akt ten nie miał zastosowania do państwowych instytucji bankowych, Polskich Kolei Państwowych, Polskiej Poczty, Telegrafu i Telefonu oraz państwowych gospodarstw

⁷ Dekret o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych z dnia 3 stycznia 1947 roku, Dz.U. z 1947 r. Nr 8, poz. 42.

⁸ S. Buczkowski, Z.K. Nowakowski, *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1974, s. 54 n.; M. Stelmachowski, *Zarys prawa cywilnego*, Kraków 1995, s. 93 n.

⁹ S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe. Charakterystyka prawna*, Warszawa 1948, s. 50.

¹⁰ Zob. A. Chełmoński, *Założenia wstępne struktury prawnej przedsiębiorstw państwowych*, „Państwo i Prawo” 1950, nr 7, s. 8 n.; Dekret z 26 października 1950 roku o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. z 1960 r. Nr 18, poz. 111 (dalej: dekret z 1950 roku).

¹¹ Ustawa z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm. (dalej: ustawa o p.p.).

leśnych. Miały one szczególnie reżim prawny, polegający na zakazie zbywania środków trwałych na rzecz osób niebędących jednostkami gospodarki społecznionej.

W 1956 roku w przedsiębiorstwach państwowych na mocy ustawy utworzono rady robotnicze¹², które uczestniczyły w procesie zarządzania firmą. Ich ustanowienie było przejawem rozluźnienia scentralizowanego zarządu własnością ogólnonarodową i budziło nadzieję na wdrożenie w przyszłości korporacyjnych metod zarządzania. Prawno-organizacyjna konstrukcja przedsiębiorstwa państwowego była bowiem nieadekwatna do zachodzących już wówczas zmian w ustroju społeczno-gospodarczym, zwłaszcza koncentracji potencjału wytwórczego, zainteresowania pracowników efektywnym gospodarowaniem i ich udziałem w zarządzaniu przedsiębiorstwem.

2. W kierunku ekonomicznego racjonalizmu

Głęboki kryzys społeczno-gospodarczy w latach siedemdziesiątych, przejawiający się między innymi drastycznym wzrostem długu zagranicznego i spadkiem poziomu życia ludności, wymusił zmianę podejścia do zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi¹³. Jednym z kluczowych rozwiązań była decentralizacja kompetencji decyzyjnych w przedsiębiorstwach państwowych, czego skutkiem było zwiększenie zaangażowania ich organów w procesy zarządzania. Istotnym czynnikiem motywującym do podniesienia wydajności było uzależnienie funduszu płac przedsiębiorstw od wzrostu produkcji netto, względnie od wzrostu ilości produkcji w wyrażeniu naturalnym (głównie w gałęziach wydobywczych), a także przyznanie państwowym firmom szerokich uprawnień w zakresie dysponowania funduszem płac.

Na początku lat osiemdziesiątych pojawiła się także tendencja do ograniczania nakazowej metody zarządzania, czego przejawem była uchwała Rady Ministrów z 17 listopada 1980 roku w sprawie zmian w systemie kierowania przedsiębiorstwami państwowymi¹⁴. Proces tych przeobrażeń nazwano małą reformą gospodarczą. Polegały one w głównej mierze na ograniczeniu narzucanych planów produkcji, ale nie zmieniły powszechnie krytykowanego systemu nakazowo-rozdzielczego¹⁵. Z tego względu mała reforma nie odegrała istotnej roli

¹² Ustawa z dnia 19 listopada 1956 roku o radach robotniczych, Dz.U. z 1956 r. Nr 52, poz. 238.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 lutego 1976 roku w sprawie warunków, trybu i organów właściwych do wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym uprawnień do tworzenia przedstawicielstw na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dla wykonywania działalności gospodarczej, Dz.U. z 1976 r. Nr 11, poz. 63, oraz uchwała Rady Ministrów nr 24 z 7 lutego 1979 roku w sprawie tworzenia i działalności w kraju przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego, M.P. z 1979 r. Nr 4, poz. 36.

¹⁴ Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1980 roku w sprawie zmian w systemie kierowania przedsiębiorstwami państwowymi, M.P. z 1980 r. Nr 80, poz. 165

¹⁵ Zob. J. Wiszniewski, *Prawo gospodarcze*, Warszawa 1982, s. 67 n.

w procesie ekonomizacji i uniezależniania przedsiębiorstw od organów administracji państwowej. Ich działalność wciąż była podporządkowana planom gospodarczym, których realizacja była obowiązkiem. Istotne zmiany zaczęto wdrażać dopiero po 1981 roku.

3. Reformy wdrażane po 1981 roku

W 1981 roku uchwalono ustawy o przedsiębiorstwach państwowych¹⁶ i o samorządzie załogi przedsiębiorstw państwowych¹⁷, które zastąpiły dekret z 1950 roku¹⁸ oraz ustawę o samorządzie robotniczym z 20 listopada 1958 roku¹⁹. Wyodrębniono wówczas przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Odrębną kategorię stanowiły przedsiębiorstwa mieszane, to znaczy utworzone przez przedsiębiorstwo państwowe wspólnie z innymi osobami prawnymi i fizycznymi. Jednocześnie ustawodawca sformułował trzy zasady, które miały być fundamentem zarządzania przedsiębiorstwem państwowym — zasady samodzielności, samorządności i samofinansowania. Samodzielność miała przejawiać się w oderwaniu zasad funkcjonowania przedsiębiorstw od reżimu scentralizowanego państwa i była utożsamiana z prawem do samodzielnego działania i podejmowania pewnych decyzji przez organy zarządzające. Samorządność z kolei wiązała się z dopuszczeniem udziału załogi w procesie podejmowania decyzji operacyjnych i strategicznych związanych z działalnością przedsiębiorstwa. Samofinansowanie natomiast miało wymusić jego funkcjonowanie na podstawie rachunku ekonomicznego i ponoszenie przez dyrektora pełnej odpowiedzialności za wyniki ekonomiczne²⁰. Jednak praktyczne zastosowanie tych reguł okazało się niezwykle trudne. Główną przeszkodą była wciąż silna centralizacja systemu zarządzania gospodarką narodową i narzucane przedsiębiorstwom plany produkcji. Wiele z nich nie przestrzegało zasady samofinansowania, korzystając z różnych form pomocy finansowej ze strony państwa (dotacje, kredyty subsydiowane). Realna możliwość podejmowania samodzielnych decyzji przez organy przedsiębiorstwa wciąż była mocno ograniczona. Brakowało im bowiem autonomii w zakresie bieżącego zarządzania, a organy założycielskie nie dysponowały mechanizmami egzekwowania odpowiedzialności za gospodarkę finansową przedsiębiorstwa. W konsekwencji niemożliwe stało się wymuszenie efektywności ekonomicznej. Sankcje za brak rentowności nie były

¹⁶ Ustawa o p.p.

¹⁷ Ustawa z dnia 25 września 1981 roku o samorządzie załogi przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1981 r. Nr 24, poz. 123 ze zm.

¹⁸ Dekret z 1950 roku.

¹⁹ Ustawa o samorządzie robotniczym z dnia 20 listopada 1958 roku, Dz.U. z 1958 r. Nr 77, poz. 397.

²⁰ *Polska reforma gospodarcza*, oprac. W. Baka, Warszawa 1983, s. 74.

praktycznie stosowane, nie premiowano też wysiłków stwarzających szanse rozwoju²¹. Nie było zatem narzędzi motywujących do racjonalizacji zarządzania.

Przejawem pozytywnych zmian w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem było uniezależnienie dyrektora od organów administracji państwowej i partyjnej. W ustawie o p.p. wprowadzono bowiem obowiązek powoływania na to stanowisko przez radę pracowniczą (w drodze konkursu lub w ustawowo określonych przypadkach przez organ założycielski). Celem takiego rozwiązania miało być stworzenie szansy na wyłonienie sprawnych menedżerów w oderwaniu od partyjnych rekomendacji. Rada pracownicza była bowiem organem wybieranym przez wszystkich pracowników i reprezentującym przedsiębiorstwo. Taki sposób wyboru jej członków miał na celu ograniczenie wpływu administracji państwowej i partyjnej na działalność przedsiębiorstwa. Jedynie w firmach o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz przedsiębiorstwach użyteczności publicznej obowiązywała zasada powoływania dyrektora przez organ założycielski. Należy jednak zaznaczyć, że funkcjonujące obok dyrekcji organy samorządu załogi, to jest ogólne zebranie pracowników oraz rada pracownicza, *de facto* powodowały osłabienie pozycji władz zakładu²².

Aby zapobiec negatywnym skutkom tego rozwiązania, w 1982 roku²³ organy założycielskie i dyrektorzy przedsiębiorstw zostali wyposażeni w szerokie kompetencje w zakresie kontrolowania działalności samorządu załogi. Dotyczyły one możliwości zawieszania i wznawiania działalności samorządu; osłabiono też moc prawną sprzeciwu organów samorządu i dyrektora wobec decyzji jednostek nadrzędnych. Jednak już rok później organy założycielskie otrzymały dodatkowe uprawnienia do decydowania o sytuacji dyrektorów przedsiębiorstw państwowych w zakresie stosunku pracy²⁴. Ponadto ponownie zostali oni uzależnieni od organu założycielskiego w kwestii wynagrodzenia za pracę, nawiązania stosunku pracy, oceny i kontroli. W konsekwencji kolejny raz ograniczono możliwość sprawnego zarządzania przedsiębiorstwem przez dyrektora. Nie mógł on samodzielnie podejmować decyzji w sprawach zatrudnienia, kształtowania poziomu cen czy profilu produkcji.

Pozornie przedsiębiorstwa państwowe miały autonomię w stosunkach z organem założycielskim. Mogły bowiem wyrazić sprzeciw wobec jego decyzji

²¹ L. Stępiak, *Próba oceny funkcjonowania ustaw o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1985, nr 7, s. 196.

²² A. Walaszek-Pyziół, *Organy przedsiębiorstwa państwowego a zasada jednoosobowego kierownictwa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 18, 1985, s. 55 n.

²³ Ustawa z dnia 18 grudnia 1982 roku o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego, Dz.U. z 1982 r. Nr 41, poz. 273.

²⁴ Ustawa z dnia 21 lipca 1983 roku o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewyżczenia kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1983 r. Nr 39, poz. 175.

i w efekcie doprowadzić do wstrzymania wykonania uchwały lub decyzji²⁵. Organy przedsiębiorstwa miały też możliwość odwołania się od decyzji organów założycielskich, ze skargą sądową włącznie. Podmiotami uprawnionymi do korzystania z tych środków byli dyrektor i rada pracownicza. Jednak mimo tego organ założycielski nadal miał wyłączne prawo powoływania i odwoływania dyrektora nowo tworzonego przedsiębiorstwa (w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej w każdym przypadku), w tym na wniosek rady pracowniczej. Posiadał też władcze kompetencje wobec organów samorządu załogi (rady pracowniczej i ogólnego zebrania delegatów), związane z rozpatrywaniem wnoszonych przez nie sprzeciwów.

W 1988 roku w znacznym stopniu ograniczono prawa reprezentacji pracowniczej w przedsiębiorstwie²⁶. Wprowadzono też możliwość odwoływania dyrektorów, dokonywania połączeń, podziałów i likwidacji przedsiębiorstw bez zgody rady pracowniczej. Te rozwiązania miały ograniczyć nieformalny wpływ załogi i związków zawodowych na sprawy zakładu, co później mogło ułatwiać podejmowanie decyzji prywatyzacyjnych.

Podsumowanie

Formę organizacyjno-prawną prowadzenia przez państwo autorytarne działalności gospodarczej, czyli przedsiębiorstwo państwowe, wielokrotnie modyfikowano w okresie kilkudziesięciu lat. Liczne reformy przedsiębiorstwa państwowego nie były jednak w stanie sprostać coraz poważniejszym wyzwaniom gospodarczym. Usprawnienie zarządzania nimi miało wymusić wdrożenie zasad samodzielności, samorządności i samofinansowania. W praktyce były one jednak realizowane w ograniczonym stopniu. Wynikało to z reguły centralizmu planowania i zarządzania gospodarką. Zdolność racjonalnego zarządzania uniemożliwiała bowiem konieczność realizacji planów narzucanych przez organy centralne. W efekcie przedsiębiorstwa państwowe miały problemy z płynnością finansową i były uzależnione od pomocy państwa. Istotną barierą były także wzajemne zależności między dyrektorami przedsiębiorstw państwowych a organami przedstawicielskimi pracowników i organami założycielskimi, które uniemożliwiałały podejmowanie racjonalnych decyzji. System funkcjonowania tego typu zakładów był dość sformalizowany, co ograniczało ich elastyczność w procesie gospodarowania i ciągłego dostosowywania się do sytuacji rynkowej. Konstrukcja zarządzania nim

²⁵ Zob. L. Bar, *Ochrona praw przedsiębiorstwa państwowego i samorządu jego załogi*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 10, s. 7; K. Pawłowicz, *Sądowa kontrola przedsiębiorstw*, „Życie Gospodarcze” 1985, nr 40, s. 7; M. Tyczka, *Postępowanie sądowe w sprawach związanych z działalnością przedsiębiorstw państwowych i ich samorządów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, nr 2; B. Banaszak, *Otwarta droga do sądu*, „Rzeczpospolita” 27.01.2005.

²⁶ Ustawa z dnia 11 maja 1988 roku o nadzwyczajnych uprawnieniach i upoważnieniach Rady Ministrów, Dz.U. z 1988 r. Nr 13, poz. 98.

była wadliwa, bazowała bowiem na dychotomii zarządu. Decyzje w sprawach przedsiębiorstwa podejmował dyrektor, ale mogły to czynić również inne organy w jego strukturze, będące jednocześnie organami samorządu załogi. Należy pamiętać także o tym, że dyrektor w pewnym zakresie był uzależniony od samorządu pracowniczego, gdyż posiadał on istotny wpływ na jego powoływanie i odwoływanie. W rzeczywistości przedsiębiorstwa państwowe funkcjonowały w sieci wzajemnych zależności między organem założycielskim a instytucjami planowania.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Otwarta droga do sądu*, „Rzeczpospolita” 27.01.2005.
- Bar L., *Ochrona praw przedsiębiorstwa państwowego i samorządu jego załogi*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 10.
- Buczkowski S., Nowakowski Z.K., *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1974.
- Buczkowski S., *Przedsiębiorstwo państwowe. Charakterystyka prawna*, Warszawa 1948.
- Chełmoński A., *Założenia wstępne struktury prawnej przedsiębiorstw państwowych*, „Państwo i Prawo” 1950, nr 7.
- Chwiałkowska J., *Sektor państwowy w gospodarce rynkowej*, [w:] *Gospodarka, administracja, samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Elementarne zagadnienia ekonomii*, red. R. Milewski, Warszawa 2002.
- Green R., Haskel J., *Seeking a Premier League Economy. The role of Privatisation*, London 2000.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Kosikowski C., *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Warszawa 1991.
- Kostecka D., *Komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 2006.
- Pawłowicz K., *Sądowa kontrola przedsiębiorstw*, „Życie Gospodarcze” 1985, nr 40.
- Polska reforma gospodarcza*, oprac. W. Baka, Warszawa 1983.
- Przedsiębiorstwo państwowe w nowym systemie planowania i zarządzania gospodarką narodową*, red. J. Grabowski, Katowice 1986.
- Stelmachowski M., *Zarys prawa cywilnego*, Kraków 1995.
- Stępiak L., *Próba oceny funkcjonowania ustaw o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1985, nr 7.
- Sudoł S., *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teorie i praktyka zarządzania*, Toruń 1999.
- Szachułowicz J., *Własność publiczna. Powstanie, przekształcanie, funkcje, zarządzanie*, Warszawa 2000.
- Tyczka M., *Postępowanie sądowe w sprawach związanych z działalnością przedsiębiorstw państwowych i ich samorządów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, nr 2.
- Walaszek-Pyziół A., *Organy przedsiębiorstwa państwowego a zasada jednoosobowego kierownictwa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 18, 1985.
- Wiszniewski J., *Prawo gospodarcze*, Warszawa 1982.
- Włodyka S., *Prawo gospodarcze. Zarys systemu*, t. 1. *Część ogólna*, Warszawa 1981.
- Wojtyła A., *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, „Ekonomista” 2001, nr 1.
- Wostal M., *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczeń na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa-Poznań 1975.
- Zabińska J., *Miejsce i rola państwa w gospodarce rynkowej*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 9.

KATARZYNA LIŻYŃSKA

ORCID: 0000-0002-9666-1019

Uniwersytet Wrocławski

katarzyna.lizynska@uwr.edu.pl

ANNA PŁOŃSKA

ORCID: 0000-0003-1191-7407

Uniwersytet Wrocławski

anna.plonska@uwr.edu.pl

Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej

Słowa kluczowe: autorytaryzm, prawo wykroczeń, wykroczenie, postępowanie w sprawach o wykroczenia, kolegia orzekające.

MODEL OF JURISPRUDENCE IN PETTY OFFENCE CASES IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF POLAND

Abstract

The authoritarian ideology that guided the authorities of the communist Polish state did not remain indifferent to the emerging model of jurisprudence in petty offence cases. Eliminating the possibility of court proceedings, the location of adjudicating boards in petty offence cases at national councils, the introduction of collegial jurisprudence exercised by the social factor, giving the jurisprudence an educational character, and abandoning it in favour of severe penalties implemented for hooligan petty offences — these are just some of the features that distinguish the jurisprudence model in petty offence cases in the People's Republic of Poland. The pursuit of the authorities to subordinate the individuals by, on the one hand, handing over the jurisprudence in petty offence cases into the hands of the people, and, on the other hand, filling the adjudication boards with members subordinate to the authority, did not bring independence in the decisions issued. It is evidenced, for example, by the excessive repressive adjudication boards judgments issued against participants of the political crisis of March 1968. The Authors present the development of the model of jurisprudence in petty offence cases in the controversial period of the communist regime.

Keywords: authoritarianism, petty offences law, petty offence, proceedings in petty offence cases, adjudication boards.

Rozwój modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia jest nierozzerwalnie związany z ukształtowaniem się prawa o wykroczeniach (dalej: p.o.w.), którego początek datuje się na moment odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku, kiedy to rozpoczęły się szeroko zakrojone prace nad kodyfikacją węzłowych gałęzi rodzimego prawa¹. W zakresie wykroczeń proces ten przebiegał pod znakiem ścierania się różnorodnych koncepcji teoretycznych, lecz największy wpływ na ostateczne rozwiązania ustawowe i praktykę funkcjonowania zawsze wywierały czynniki polityczne².

Nie da się przedstawić modelu orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej bez chociażby pobieżnego zaprezentowania modelu tego orzecznictwa od czasu powstania niepodległej Polski. Ścieranie modeli pozostałych państwach zaborczych³ oraz fascynacje szybkim i bezpośrednim stosowaniem środków represji karnej przez organy administracji⁴ sprawiły, że już na początku uwidoczniły się tendencje ustawodawcy do przekazywania organom administracji obowiązku karania wykroczeń. Mimo że sama Konstytucja z 1921 roku⁵ stała na stanowisku jednolitości prawa karnego, wskazując, że „żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub straty”⁶, a „od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w drugiej instancji będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu”⁷, późniejsze decyzje ustawodawcy w zakresie rozpoznania spraw o wykroczenia, jak pokazuje historia, nie były zgodne z pierwotnymi założeniami.

Początkowo system koncepcji odpowiedzialności za wykroczenia funkcjonował bez zastrzeżeń. Kary miały być wymierzane przez sądy, organy administracji orzekały „zastępczo”, a ich rozstrzygnięcia na żądanie obywatela miały podlegać kontroli sądowej. Uchwalone 22 marca 1928 roku rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu karno-administracyjnym⁸ w myśl założeń ustawy

¹ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 8.

² M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń w XX w.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 17, 2018, z. 1, s. 169.

³ Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości obowiązywały na jej terenie trzy systemy prawne: austriacki — typizujący wykroczenia kryminalne rozpoznawane przez sądy powiatowe i tak zwane wykroczenia policyjne rozpoznawane przez organy administracji; rosyjski, w którym sprawy o wykroczenia podlegały orzecznictwu sądowemu; oraz system niemiecki na terenach byłego zaboru pruskiego, traktujący wykroczenia jako drobniejsze przestępstwa, jednakże ze względu na mnogość spraw w tym zakresie orzecznictwo przekazane zostało organom administracji, zachowując przy tym warunkowy charakter kompetencji organów administracji i dopuszczając do orzekania przez sądy przy żądaniu strony skierowania sprawy na drogę sądową.

⁴ Tak: J. Jakubowska-Hara, K. Łucarz, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020, s. 7.

⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

⁶ Art. 98 Konstytucji z 1921 roku.

⁷ Art. 72 Konstytucji z 1921 roku.

⁸ Dz.U. Nr 38, poz. 365.

zasadniczej powierzało zatem wykroczenia zagrożone karą nie wyższą niż grzywna w wysokości 3 tysięcy złotych i areszt do 3 miesięcy, niezależnie od kar dodatkowych, orzecznictwu władz administracyjnych. Zostały powołane powiatowe władze administracji ogólnej, które były podmiotami właściwymi do dochodzenia i karania sprawców wykroczeń. Postępowanie w sprawach o wykroczenia oparte zostało na szybkiej i prostej procedurze administracyjnej, a droga sądowa zapewniona została warunkowo, przy złożonym sprzeciwie od wydanego przez władze administracyjne orzeczenia.

Ze względu na przemiany społeczno-ustrojowe zachodzące w Polsce po II wojnie światowej zasadność dalszego obowiązywania p.o.w. jako aktu prawnego uchwalonego „w przedwojennych kapitalistycznych stosunkach” stało pod znakiem zapytania. Przyjęte w p.o.w. rozwiązania nie były bowiem wystarczające, aby w pełni zaspokoić nowe odmienne potrzeby związane z budowaniem ustroju socjalistycznego⁹.

Zauważalne stało się odchodzenie od kontroli sądowej orzecznictwa organów administracji. Dotyczy to zwłaszcza nowo tworzonych wykroczeń. Jednym z przejawów większej roli administracji nad sprawami z zakresu wykroczeń było coraz powszechniejsze posługiwanie się przez środowisko prawnicze terminem „prawo karno-administracyjne”, używanym w miejsce określenia „prawo wykroczeń”, co miało podkreślać wzrastającą rolę aparatu administracji w rozstrzyganiu spraw o wykroczenia¹⁰. W ówczesnym piśmiennictwie uprawnienia jurysdykcyjne administracji uzasadniano między innymi tym, że podmioty te dogłębniej niż sądy znają zagadnienia administracyjne, a przyznane im prawo wymierzania kar może być lepiej wykorzystane jako narzędzie realizowania polityki administracyjnej¹¹.

Stworzony w okresie międzywojennym system orzecznictwa karno-administracyjnego nie był dostosowany przede wszystkim do nowych warunków powstałych po reformie terenowego aparatu administracji państwowej. Krytykę tego systemu wiązano z umacnianiem się ideologii komunistycznej w ramach władzy państwowej czerpiącej wzorce z modelu przyjętego w Związku Radzieckim, który między innymi odrzucał koncepcję jednoosobowego rozstrzygania spraw o wykroczenia przez czynnik urzędniczy, a także powiązanie orzecznictwa w tych sprawach z wymiarem sprawiedliwości¹².

Instytucjonalną zmianą w ustroju powszechnych organów orzekających w trybie karno-administracyjnym była wspomniana już reforma terenowych organów administracji państwowej z 1950 roku¹³. Reforma ta przesądziła o zmianie modelu

⁹ Tak: M. Łysko, *Udział przedstawicieli nauki w pracach nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, z. 1, s. 130.

¹⁰ M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej (1960–1971)*, Białystok 2016, s.34.

¹¹ J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń*, Lublin 1995, s. 39.

¹² M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją...*, s. 35.

¹³ Tak: J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 99.

orzecznictwa karno-administracyjnego. Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹⁴, znosząc dualizm administracji państwowej, sprawiła, że do końca 1972 roku pracą samorządów kierowały rady narodowe. Likwidacja samorządów wyeliminowała osobowość prawną społeczności lokalnych i pozbawiła je resztek własności komunalnych. Proces centralizacji oraz zniesienie samorządu były traktowane jako jedno z wielkich osiągnięć władzy ludowej. Działanie rad narodowych stawało się coraz bardziej scentralizowane i zbiurokratyzowane¹⁵. W związku z wprowadzonymi zmianami orzecznictwo w sprawach o wykroczenia zostało bowiem przekazane do kompetencji prezydiów powiatowych rad narodowych, a sprawy o wykroczenia rozpoznawane były przez pracowników prezydiów. Taki „urzędniczy” system orzeczniczy nie podobał się ówczesnej władzy, która popierała stworzenie orzecznictwa tak charakterystycznego dla komunizmu — kolegialnego, które miało być także wielostopniowe i powiązane z siecią rad narodowych¹⁶.

Urzeczywistnienie tych dążeń znalazło wyraz w ustawie z dnia 15 grudnia 1951 roku o orzecznictwie karno-administracyjnym¹⁷, która powołała do życia kolegia funkcjonujące przy prezydiach gminnych, miejskich, dzielnicowych i powiatowych rad narodowych. Początkowo kolegia nie miały specjalnej nazwy, gdyż dopiero w 1958 roku ustawodawca wprowadził określenie „kolegia karno-administracyjne”. Do tego czasu w języku potocznym nazywane były „kolegiami orzekającymi”¹⁸. Orzekały one w składzie przewodniczącego i dwóch członków kolegium, wyznaczonych przez przewodniczącego spośród członków zgromadzenia. W teorii podkreśla się, że reforma z 1951 roku wytyczyła nowy kierunek postępowania w sprawach o wykroczenia. Większą uwagę zwrócono na oddziaływanie wychowawcze, odchodząc od kierunku represyjnego¹⁹. Podstawową karą za wykroczenie była bowiem kara pracy poprawczej, której wymiar wynosił od 1 dnia do 3 miesięcy. Odstąpiono od wymierzania kary aresztu, a zamiast niej wymierzano karę pracy poprawczej, przyjmując, że jeden dzień pracy poprawczej jest równoważnikiem dnia aresztu. Drugą z możliwych kar była kara grzywny, jednak wymiar granicy kary grzywny, określony przez ustawę od 3 do

¹⁴ Dz.U. Nr 14, poz.130.

¹⁵ E. Sokalska, *Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX w.*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 11, 2011, nr 3, s. 313–314.

¹⁶ Tak: M. Zimmermann, *Orzecznictwo karno-administracyjne*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1965, nr 4, s.7.

¹⁷ Dz. U. z 1958 r. Nr 77, poz. 396.

¹⁸ M. Łysko, *Postępowanie nakazowe w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej. Charakterystyka modelu orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*, „Z dziejów Prawa” 2019, nr 12 (20), s. 837. Nazwa „kolegia orzekające” została także użyta przez ustawodawcę w ustawie z dnia 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. Nr 43, poz. 191).

¹⁹ M. Bojarski, [w:] M. Bojarski, A. Płońska, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2012, s. 17.

3000 złotych, uzależniony był od stopnia danego kolegium — przykładowo kolegia przy prezydiach gminnych oraz miejskich rad narodowych w miastach liczących do 10 tysięcy mieszkańców mogły orzec kary grzywny do 300 złotych lub karę pracy poprawczej do 6 dni. Konieczność orzeczenia wyższej kary wiązała się z przekazaniem sprawy do rozpoznania kolegium przy prezydium powiatowej rady narodowej.

Dokonana w grudniu 1951 roku reforma orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej w zasadniczy sposób zmieniła ustrój organów orzekających, oparłszy się na koncepcji uspołecznienia i demokratyzacji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia²⁰. Niewyobrażalne w zmieniającej się sytuacji politycznej lat pięćdziesiątych, w szczycie stalinizmu, było pozostawienie orzecznictwa jednoosobowym organom administracyjnym. Z punktu widzenia prawidłowego rozwoju państwa budującego ustrój socjalistyczny utrzymanie takiego modelu orzecznictwa byłoby oczywistym anachronizmem²¹.

Reprezentujący czynnik społeczny członkowie kolegiów orzekających byli wybierani przez terenowe organy władzy państwowej — rady narodowe — spośród kandydatów zgłaszanych przez organizacje społeczne i polityczne ludu pracującego oraz zakłady pracy²². Listy kandydatów na członków kolegiów sporządzały prezydium rad narodowych, dzięki czemu organy administracji państwowej w pełni kontrolowały proces obsady personalnej kolegiów orzekających. W myśl zasady kolegalności sprawy o wykroczenia rozpoznawały, oparte na czynniku społecznym, trzyosobowe składy orzekające, podczas gdy kierujący pracą kolegium przewodniczący z racji zasiadania w prezydium rady narodowej miał reprezentować czynnik urzędniczy²³. Utworzone przy prezydiach rad narodowych kolegia miały sprawować przede wszystkim funkcję wychowawczą, zadaniem zaś organów państwowych było społeczno-wychowawcze oddziaływanie na obywateli²⁴. Zgodnie z ideą socjalizmu wprowadzono zasadę orzekania na rozprawie z udziałem przedstawicieli organizacji społecznych i kolektywów pracowniczych²⁵. Odwołania od orzeczeń i nakazów karnych rozpoznawane były przez kolegia przy prezydiach rad narodowych bezpośrednio wyższego stopnia. Kolegia szczebla wojewódzkiego zostały utworzone w związku z likwidacją sądowej kontroli orzecznictwa karno-administracyjnego i wprowadzeniem wzorowanej

²⁰ M. Łysko, *Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej (1952–1956)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021, z. 2, s. 249–250.

²¹ Tak: J. Skupiński, *op. cit.*, s. 99.

²² M. Łysko, *Socjalistyczna reforma orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*, [w:] *Księga pamiątkowa dla uczczenia pamięci Profesor Krystyny Kamińskiej*, red. A. Gaca, Toruń 2013, s. 322–323.

²³ K. Siarkiewicz, *Kształtowanie się ustroju kolegiów*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 4–5, s. 36.

²⁴ Tak: J. Skupiński, *op. cit.*, s. 113.

²⁵ A. Marek, [w:] *System prawa karnego. Zagadnienia ogólne*, t. 1, red. A. Marek, Warszawa 2010, s. 37.

na procedurze administracyjnej instytucji odwołania do kolegium II instancji²⁶. Zwierzchni nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym, wyrażający się zwłaszcza w prawie wydawania wiążących kolegia wytycznych w zakresie polityki karnej, początkowo sprawował Prezes Rady Ministrów.

Ustawa z 15 grudnia 1951 roku, nawiązując do założeń ustrojowych państwa socjalistycznego, włączyła orzecznictwo karno-administracyjne do systemu organizacyjnego rad narodowych, co miało na celu przede wszystkim zagwarantowanie bezpośredniego wpływu organów przedstawicielskich na politykę karną w sprawach o wykroczenia. Orzecznictwo karno-administracyjne było bowiem traktowane jako narzędzie wspierające rady narodowe w realizacji ich zadań państwowych, jak również w zagwarantowaniu porządku społecznego na terenie ich działania²⁷. Jak wskazuje Andrzej Marek, według ówczesnych poglądów na zadania administracji państwa socjalistycznego przyjęto, iż orzecznictwo karno-administracyjne ma być systemem środków wychowawczych, którymi posługuje się administracja przy realizacji nowych zadań²⁸. Założeniem zmian wprowadzonych ustawą z 15 grudnia 1951 roku, przewidujących kolegialny tryb rozpatrywania spraw karno-administracyjnych, miało być wyrażenie dużego postępu w organizacji organów do spraw wykroczeń, analogicznego do dokonywanych w tym samym czasie reform ustrojowych i społecznych. Jednakże uzależnienie kolegiów od prezydiów rad narodowych wpłynęło negatywnie na funkcjonowanie orzecznictwa karno-administracyjnego w okresie stalinowskim²⁹. Co więcej, instytucjonalne powiązanie kolegiów orzekających z systemem rad narodowych wykluczało ich niezależność. Wywierało bowiem wpływ na kształtowanie polityki karno-administracyjnej, czyniło niezawisłość członków kolegiów *stricte* iluzoryczną, wreszcie — miało znaczenie dla aspektu organizacyjnego kolegiów. Zauważalne stało się osłabienie systemu, które łączyło się również z aspektem personalnym. Dopuszczenie tak zwanego czynnika społecznego do rozpoznawania spraw o wykroczenia oznaczało wszak, że członkowie kolegiów nie mieli wykształcenia prawniczego. Słabość kadrowa wyrażała się w braku czynnika fachowego, co przekładało się na obniżenie poziomu orzecznictwa, trudności z zaznajomieniem się z rozległymi przepisami prawno-administracyjnymi oraz problemy z radzeniem sobie z dużą liczbą spraw³⁰.

Jak trafnie zauważa Marcin Łysko, reforma z 1951 roku została przeprowadzona na zbyt wczesnym etapie rozwoju społeczeństwa socjalistycznego, którego świadomość ulegała przemianom zbyt wolno w stosunku do wprowadzanych reform

²⁶ M. Łysko, *Postępowanie nakazowe...*, s. 837.

²⁷ M. Siewierski, *Prawo o wykroczeniach jako narzędzie realizacji zadań administracji*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 4–5, s. 49.

²⁸ A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 12.

²⁹ M. Łysko, *Kształtowanie się ustroju...*, s. 273.

³⁰ K. Łuczaj, A. Muszyńska, *Ewolucja polskiego systemu wykroczeń: przez autorytaryzm do demokracji. Część 1*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 4, s. 146–147.

politycznych i ekonomicznych³¹. Szybko okazało się bowiem, że z uwagi na nieskuteczność kary pracy poprawczej przyjęty w 1951 roku system orzecznictwa w sprawach o wykroczenia wymaga przeprowadzenia kolejnej reformy. W związku z tym, na mocy ustawy z dnia 22 maja 1958 roku o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo³², upoważniono kolegia karno-administracyjne do wymierzania kary aresztu za taksatywnie wymienione w ustawie wykroczenia o charakterze chuligańskim. Istotne znaczenie miała również nowelizacja ustawy z dnia 2 grudnia 1958 roku o orzecznictwie karno-administracyjnym³³, na mocy której zniesiono karę pracy poprawczej, przywrócono kompetencję kolegiów do wymierzania kary aresztu za wskazane w niej wykroczenia, a także upoważniono kolegia do wymierzania zastępczej kary aresztu w przypadkach nieuiszczenia kary grzywny. Tym samym przywrócono instytucję żądania skierowania sprawy na drogę sądową³⁴.

W wyniku reformy systemowej z 1958 roku nastąpiło odejście od zasady obligatoryjnego tworzenia kolegiów w gromadach i osiedlach, podstawowym zaś ogniwem w strukturze organizacyjnej stały się kolegia szczebla powiatowego, które jako organy I instancji funkcjonowały przy prezydiach powiatowych, dzielnicowych oraz rad narodowych większych miast. Organem II instancji było kolegium przy prezydium wojewódzkiej rady narodowej. W celu podniesienia niskiego poziomu funkcjonowania kolegiów reforma ta wprowadziła w odniesieniu do przewodniczącego kolegium oraz jego zastępców wymóg posiadania wykształcenia prawniczego. Także przewodniczący poszczególnych składów orzekających w „miarę możliwości” winni być rekrutowani spośród osób z fachowymi kwalifikacjami³⁵. Rozwiązania te w dużej mierze przyczyniły się do wyeliminowania występujących w okresie stalinowskim braków w organizacji kolegiów³⁶.

Wyłaniający się na tle nowelizacji z 1958 obraz orzecznictwa karno-administracyjnego dalece odbiegał od tego, który kreowała ustawa z 1951 roku. Ustawodawca ze względów praktycznych wyraźnie odstąpił od założeń uwzględniających indywidualizację kary i szerokie stosowanie środków o charakterze wychowawczym. Wyznaczył kierunek bardziej represyjny, rozszerzając uprawnienia kolegiów do stosowania surowych środków karnych³⁷.

Dalsze zmiany w modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia zostały wprowadzone ustawą z dnia 17 czerwca 1966 roku o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego³⁸.

³¹ M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu...*, s. 176.

³² Dz.U. Nr 34, poz. 152 ze zm.

³³ Dz.U. Nr 77, poz. 396.

³⁴ A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 13.

³⁵ Tak: M. Łysko, *Karanie uczestników wydarzeń marcowych z 1968 r. przez kolegia karno-administracyjne*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 13, 2020, nr 1, s. 64; zob. też *idem*, *Zasady obsady personalnej kolegiów karno-administracyjnych Polski Ludowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 12, 2013.

³⁶ M. Łysko, *Kształtowanie się ustroju...*, s. 274.

³⁷ K. Łucarz, A. Muszyńska, *op. cit.*, s. 151.

³⁸ Dz.U. Nr 23, poz. 149.

Ten akt prawny zapoczątkował proces rozwarstwienia wykroczeń i różnicowania środków odpowiedzialności, znajdując pełny wyraz w ustawie z dnia 20 maja 1971 roku — Kodeks wykroczeń³⁹. Nowelizacja dokonana w 1966 roku pogłębiła odejście od nadawania administracyjnego charakteru orzecznictwu kolegiów oraz zmierzała do stopniowego krystalizowania się poglądu, że prawo wykroczeń stanowi dziedzinę prawa karnego *sensu largo*, postępowanie zaś w sprawach o wykroczenia jest odmianą postępowania karnego⁴⁰. Reforma z 1966 roku, mimo że dotyczyła głównie materialnego prawa wykroczeń, przyniosła również istotną zmianę w zakresie orzecznictwa kolegiów. Wprowadzono bowiem instytucję radcy do spraw kolegium karno-administracyjnego, którego zadaniem była obsługa organizacyjno-prawna i biurowa oraz wykonywanie innych funkcji związanych z pracami kolegium. Radcą mogła zostać jedynie osoba o wykształceniu prawniczym i było to pierwsze w historii kolegiów sformułowanie tak wysokich wymagań co do kwalifikacji zawodowych osób biorących udział w pracach kolegiów⁴¹. Poza przesunięciem do obszaru wykroczeń niektórych drobnych przestępstw i przekazaniem jurysdykcji w tych sprawach kolegiom wskazana ustawa wprowadziła daleko idące zmiany w dziedzinie materialnego oraz procesowego prawa karno-administracyjnego, które w pewnym sensie wytyczyły nowy kierunek polityki karnej w omawianej dziedzinie prawa⁴².

Początkowy okres Polski Ludowej nie przyniósł większych zmian w zakresie orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, jednak zmiany ustrojowe narzucały konieczność pilnego dostosowania orzecznictwa karno-administracyjnego do nowego ładu. Podsumowanie ewolucji prawa wykroczeń, jak również modelu orzecznictwa w tym zakresie w PRL stanowiła kodyfikacja z 20 maja 1971 roku⁴³. Uchwalono wówczas kodeks wykroczeń, kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, które opierały się na założeniu odrzucającym karno-administracyjny charakter orzecznictwa w sprawach o wykroczenia⁴⁴. Wprawdzie nadal w sprawach o wykroczenia orzekały kolegia, ale już nie „karno-administracyjne”, lecz „do spraw wykroczeń”.

Tadeusz Bojarski oceniał owo zerwanie z „administracyjnością” jako początek tendencji do „usądowienia” polskiego prawa wykroczeń. Postępowanie w sprawach o wykroczenia opierało się bowiem w szerokim zakresie na zasadach procesu karnego z prawem żądania wejścia na drogę sądową⁴⁵. Postulaty koniecznych reform

³⁹ A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 14.

⁴⁰ A. Marek, [w:] *System prawa...*, s. 38.

⁴¹ J. Skupiński, *op. cit.*, s. 150.

⁴² K. Łuczak, A. Muszyńska, *op. cit.*, s. 152.

⁴³ A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 14.

⁴⁴ A. Marek, *Niedokończona reforma prawa wykroczeń*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011, s. 663.

⁴⁵ T. Bojarski, *Z problematyki form postępowania w sprawach o wykroczenia*, [w:] *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, red. A. Błachnio-Parzych *et al.*, Warszawa 2013, s. 666.

w czasach PRL wiązały się z koniecznością poddawania orzecznictwa w sprawach o wykroczenia kontroli sądowej. W szczególności chodziło w nich o rozszerzenie kontroli sądowej, którą kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej: k.p.w.) z 1971 roku ograniczył do zasadniczych kar aresztu i ograniczenia wolności. Według art. 86 k.p.w. z 1971 roku od orzeczeń kolegium I instancji zasadniczej kary aresztu lub kary ograniczenia wolności uprawnieni do wnoszenia odwołań mieli prawo złożyć środek zaskarżenia w postaci żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Natomiast częściej orzekane zastępcze kary aresztu czy też zakaz prowadzenia pojazdów pozbawione były takiej kontroli⁴⁶. Miały również miejsce poważne nadużycia w stosowanym często na podstawie zarządzeń ministra spraw wewnętrznych przyspieszonym trybie postępowania, w którym ze względu na klauzulę natychmiastowej wykonalności orzeczeń (art. 73 pkt 4 k.p.w.) ukarany był faktycznie pozbawiony gwarancji prawnych⁴⁷. Przyjęte w art. 3 k.p.w. z 1971 roku założenia kodyfikacyjne podkreślały niezawisłość członków kolegiów do spraw wykroczeń w zakresie orzekania, sprawujących — paralelny do sądowego — tak zwany mały wymiar sprawiedliwości⁴⁸.

Należy podkreślić, że przewidziane w k.p.w. z 1971 roku zasady i gwarancje prawne w dużym stopniu miały charakter fasadowy, co wynikało z instrumentalnego traktowania prawa wykroczeń i orzecznictwa w sprawach o wykroczenia przez ówczesne władze. W praktyce czynnik administracyjny kształtował składy kolegiów i tym samym wywierał istotny wpływ na ich orzecznictwo. Kolegia do spraw wykroczeń w zakresie stosowania prawa i polityki orzecznictwa podlegały bowiem nadzorowi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁴⁹.

Przyjęty dwuinstancyjny model kolegiów usytuowanych w I instancji przy terenowych organach administracji państwowej stopnia podstawowego, w II instancji natomiast przy terenowych organach administracji państwowej stopnia wojewódzkiego niewiele zmieniał. W przypadkach wymierzenia kary grzywny lub nagany przez kolegium I instancji środkiem prawnym było odwołanie do kolegium II instancji. W przypadkach zaś wymierzenia przez kolegium I instancji kary aresztu lub ograniczenia wolności w miejsce odwołania wchodziło żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Z kolei uchylanie prawomocnych rozstrzygnięć kolegiów zostało powierzone komisjom orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, które początkowo były usytuowane przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych, a później przy wojewodach⁵⁰. Przyjęte w k.p.w. rozwiązania utrzymywały jednak w praktycznie niezmienionej formie model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia — orzecznictwo w tym zakresie nadal

⁴⁶ A. Marek, *Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 2, s. 28 n.

⁴⁷ A. Marek, *Niedokończona reforma...*, s. 664.

⁴⁸ M. Siewierski, *Model postępowania w sprawach o wykroczenia w projekcie nowego kodeksu*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1969, nr 2, s. 26.

⁴⁹ A. Marek, [w:] *System prawa...*, s. 39.

⁵⁰ P. Daniluk, [w:] *Reforma...*, s. 13.

było podporządkowane resortowi spraw wewnętrznych, a z racji dominującej pozycji tego resortu w strukturze organów państwowych wszelkie postulaty zmian zmierzających do osłabienia zależności kolegów od aparatu spraw wewnętrznych nie miały racji bytu⁵¹.

Reasumując zawarte w tym artykule rozważania, należy wskazać, że ustawodawca przez cały okres funkcjonowania reżimu komunistycznego w kwestii wykroczeń konsekwentnie realizował założenia leżące u podstaw jego socjalistycznego modelu wzorowanego na ustawodawstwie i doświadczeniach Związku Radzieckiego⁵². „Odsądowanie” orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, dostosowanie go do systemu rad narodowych i ich organów, wprowadzenie orzecznictwa kolegialnego sprawowanego przez czynnik społeczny, abstrahując od jego przygotowania w zakresie prowadzenia spraw o wykroczenia, początkowe wpajanie społeczeństwu wychowawczego charakteru kar z przejściem do nadmiernej represyjności — to przykłady dostosowywania modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia do zmieniającej się sytuacji politycznej. Lansowane w ówczesnych latach poglądy doktryny radzieckiej, jakoby „administracja winna wychowywać obywateli w duchu przestrzegania ustaw, zasad współżycia społecznego i wzajemnej pomocy”⁵³, a następnie zasady „jak najszybciej karać”⁵⁴ oraz „rozwiązywania wszystkich zagadnień przy pomocy surowej represji”⁵⁵ natychmiast znajdowały odzwierciedlenie w rzeczywistości PRL.

Niedemokratyczny porządek autorytarny, który przyświecał komunistycznej władzy Polski Ludowej, miał także wpływ na kształtowanie się modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Przejawiało się to w szczególności w dążeniu do podporządkowania jednostki przez odejście od rozstrzygnięcia sprawy na drodze sądowej i oddanie orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w ręce ludu, przy jednoczesnym obsadzeniu kolegów członkami podporządkowanymi ówczesnej władzy. Nie można dostrzec istotnych zmian w modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia aż do czasu obalenia komunizmu i zakończenia funkcjonowania PRL. Co prawda już po wejściu w życie 1 stycznia 1972 roku prawa wykroczeń wysuwano coraz więcej krytycznych uwag odnośnie do modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, odcięcia tego orzecznictwa od resortu spraw wewnętrznych i przeniesienia go pod zwierzchnictwo resortu sprawiedliwości, jednak zauważalne zmiany stały się możliwe dopiero po zmianie ustrojowej, w wyniku której Rzeczpospolita Polska stała się demokratycznym państwem prawa. Już

⁵¹ M. Łysko, *Projekt ustawy o ustroju kolegów do spraw wykroczeń z 1970 r. w ocenie uczestników dyskusji społecznej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 15, 2016, z. 1, s. 199.

⁵² M. Łysko, *Przełom roku 1956 w Polsce a orzecznictwo karno-administracyjne*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 11, 2011, nr 4, s. 277.

⁵³ *Ibidem*, s. 279.

⁵⁴ Z. Orłowski, *O pracy kolegów orzekających w kampanii obowiązkowych dostaw*, „Poradnik dla Kolegów Orzekających” 1956, nr 1, s. 5–6.

⁵⁵ Uzasadnienie projektu „prawa karno-administracyjnego”, IPN BU MSW II 4, s. 248.

na mocy ustawy z dnia 29 maja 1989 roku o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach⁵⁶ zniesiona została powszechnie krytykowana natychmiastowa wykonalność orzeczeń w postępowaniu przyspieszonym (art. 73 pkt 3 k.p.w. z 1971 roku). Kolejna ważna zmiana nastąpiła na mocy ustawy nowelizacyjnej z 8 czerwca 1990 roku⁵⁷, która zniosła nadzór zwierzchni ministra spraw wewnętrznych nad orzecznictwem kolegiów do spraw wykroczeń, odrywając je od struktury administracyjnej i umieszczając je przy sądach rejonowych⁵⁸. Natomiast zmiany dokonane przez ustawę zasadniczą z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁵⁹ przyniosły całkowite „usądowienie” orzecznictwa w sprawach o wykroczenia.

Bibliografia

- Bojarski M., [w:] M. Bojarski, A. Płońska, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2012.
- Bojarski T., *Z problematyki form postępowania w sprawach o wykroczenia*, [w:] *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, red. A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, Warszawa 2013.
- Daniluk P., [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.
- Jakubowska-Hara J., Łuczarski K., [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.
- Łuczarski K., Muszyńska A., *Ewolucja polskiego systemu wykroczeń: przez autorytaryzm do demokracji. Część I*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 4.
- Łysko M., *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń w XX w.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 17, 2018, z. 1.
- Łysko M., *Karanie uczestników wydarzeń marcowych z 1968 r. przez kolegia karno-administracyjne*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 13, 2020, nr 1.
- Łysko M., *Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej (1952–1956)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021, z. 2.
- Łysko M., *Postępowanie nakazowe w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej. Charakterystyka modelu orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*, „Z Dziejów Prawa” 2019, nr 12 (20).
- Łysko M., *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej (1960–1971)*, Białystok 2016.
- Łysko M., *Projekt ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń z 1970 r. w ocenie uczestników dyskusji społecznej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 15, 2016, z. 1.
- Łysko M., *Przełom roku 1956 w Polsce a orzecznictwo karno-administracyjne*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 11, 2011, nr 4.
- Łysko M., *Socjalistyczna reforma orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*, [w:] *Księga pamiątkowa dla uczczenia pamięci Profesor Krystyny Kamińskiej*, red. A. Gaca, Toruń 2013.
- Łysko M., *Udział przedstawicieli nauki w pracach nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej*, „Czasopismo Prawo-Historyczne” 2015, z. 1.

⁵⁶ Dz.U. Nr 34, poz. 180.

⁵⁷ Dz.U. Nr 43, poz. 251.

⁵⁸ A. Marek, *Niedokończona reforma...*, s. 665–666.

⁵⁹ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

- Łysko M., *Zasady obsady personalnej kolegiów karno-administracyjnych Polski Ludowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 12, 2013.
- Marek A., *Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 2.
- Marek A., *Niedokończona reforma prawa wykroczeń*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011.
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012.
- Orłowski Z., *O pracy kolegiów orzekających w kampanii obowiązkowych dostaw*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 1.
- Siarkiewicz K., *Kształtowanie się ustroju kolegiów*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 4–5.
- Siewierski M., *Model postępowania w sprawach o wykroczenia w projekcie nowego kodeksu*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1969, nr 2.
- Siewierski M., *Prawo o wykroczeniach jako narzędzie realizacji zadań administracji*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 4–5.
- Skupiński J., *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974.
- Sokalska E., *Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX w.*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 11, 2011, nr 3.
- System prawa karnego. Zagadnienia ogólne*, t. 1, red. A. Marek, Warszawa 2010.
- Szumski J., *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń*, Lublin 1995.
- Zimmermann M., *Orzecznictwo karno-administracyjne*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1965, nr 4.

ELWIRA MARSZAŁKOWSKA-KRZEŚ

ORCID: 0000-0003-3276-4438

Uniwersytet Wrocławski

elwira.marszalkowska-krzes@uwr.edu.pl

Autorytarne formy władzy a realizacja prawa do cywilnoprawnej ochrony prawnoprocesowej przez obywateli w okresie PRL

Słowa kluczowe: autorytaryzm państwa, postępowanie cywilne, socjalizm, PRL.

AUTHORITARIAN FORMS OF POWER AND THE REALISATION OF THE RIGHT
TO CIVIL LEGAL PROTECTION BY CITIZENS IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

Abstract

The study describes the functions of civil procedure as a legal instrument from the times of the socialist authoritarian state of the People's Republic of Poland. The positions expressed in the doctrine regarding the purpose and principles of conducting civil proceedings, regulated in the Act of 16 November 1964, Code of Civil Procedure, which was adopted during the authoritarian power of the dominant political party of the Polish United Workers' Party, were presented. Provisions of procedural law, dating back to the authoritarian rule of democratic socialism in the People's Republic of Poland, were intended to provide protection for the socialized economy and to enable the state to control civil-law relations. Civil proceedings were intended to guarantee the possibility of protecting not only the rights of the individual, but also, or rather first and foremost, of the units of the socialized economy, as well as of the disputes that might arise in connection with relations between the state and its citizens, and between citizens. This principle required the authorities conducting civil proceedings to ensure adequate legal and procedural protection in the event that a party or participant in the proceedings was a unit of the socialized economy. Civil proceedings in which the court, within its powers, could interfere with the legal sphere of an individual in connection with the conferral of discretionary power, was another legal tool and instrument allowing the state to influence private-law relations. In addition, the authoritarianism of the state power at that time was also manifested in this.

Keywords: state authoritarianism, civil proceedings, socialism, PRL.

W momencie wejścia w życie ustawy z dnia 16 listopada 1964 roku — Kodeks postępowania cywilnego¹ obowiązywał ustroj socjalistyczny, który opierał się na społecznej własności środków produkcji, co wymagało szczególnych regulacji prawnoprocesowych związanych z zapewnieniem ochrony prawnoprocesowej. Polska z okresu socjalistycznego określana jest jako „Polska Rzeczpospolita Ludowa (w skrócie PRL) — autorytarne państwo w Europie Środkowej istniejące w latach 1944–1989 (oficjalnie od 1952 roku). Formalnie niepodległe, w praktyce częściowo zależne od ZSRR”². W związku z tym warto opisać w aspekcie historyczno-prawnym, jakie funkcje pełniło wówczas postępowanie cywilne, stanowiące jeden z instrumentów prawnych z czasów socjalistycznego autorytarnej państwa PRL.

W opracowaniu przedstawiono stanowiska wyrażane ówczesnie w doktrynie odnośnie do celu oraz zasad prowadzenia postępowań cywilnych, uregulowanych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Przedmiotowa ustawa została uchwalona w okresie autorytarnej władzy dominującej partii politycznej — PZPR.

Przepisy prawa procesowego z czasów autorytarnej władzy państwowej socjalizmu demokratycznego miały zapewniać ochronę jednostkom gospodarki uspołecznionej i umożliwiać państwu kontrolę nad stosunkami cywilnoprawnymi. Postępowanie cywilne, w którym sąd w ramach posiadanych uprawnień mógłby ingerować w sferę prawną jednostki w związku z przyznaniem dyskrecyjnej władzy stanowiło kolejne narzędzie i instrument prawny pozwalający na wpływ państwa na stosunki prywatnoprawne. W tym przejawiał się także autorytaryzm ówczesnej władzy państwowej.

W doktrynie po uchwaleniu kodeksu postępowania cywilnego wyrażano stanowisko, że

W ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej postępowanie cywilne służy przede wszystkim realizacji zasady praworządności, demokratyzmu socjalistycznego, ochronie własności społecznej i ochronie praw obywateli, zagwarantowanych przez porządek prawny państwa socjalistycznego³.

Prowadzenie postępowania cywilnego wiąże się z rozpoznawaniem przez sądy spraw cywilnych, których ustroj i struktury określają przepisy ustrojowe organów prowadzących postępowanie cywilne⁴. Jak podkreślano wówczas w literaturze, funkcja postępowania cywilnego, stanowiąca jedną z zasadniczych funkcji państwa, polega na zapewnieniu ochrony interesów społecznych i indywidualnych w zakresie stosunków cywilnych, rodzinnych i pracy, zgodnie z wolą klasy rządzącej, przez konkretyzowanie i przymusowe urzeczywistnianie obowiązujących w tym zakresie norm prawnych⁵.

¹ Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 (dalej: k.p.c. z 1964 roku).

² *Polska Rzeczpospolita Ludowa*, https://historia.fandom.com/pl/wiki/Polska_Rzeczpospolita_Ludowa (dostęp: 1.12.2021).

³ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 12.

⁴ Por. S. Włodyka, *Ustroj organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 46 n.

⁵ W. Berutowicz, *Funkcja postępowania cywilnego w Polsce Ludowej*, [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, red. J. Jodłowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 7.

Postępowanie cywilne miało nie tylko gwarantować możliwość ochrony praw jednostki, ale też jednostek gospodarki uspołecznionej oraz rozstrzygać spory, jakie mogły powstać w związku ze stosunkami w relacjach państwo–obywatel oraz pomiędzy obywatelami. Podkreślano wówczas w literaturze, że wskutek wejścia w życie kodeksu postępowania cywilnego przedmiotem rozpoznawania i rozstrzygania spraw w socjalistycznym postępowaniu cywilnym interes jednostki i państwa jest chroniony

równocześnie i równolegle, albowiem ochrona jednego nie wyklucza ochrony drugiego, a przeciwnie — ochrona każdego z nich warunkuje ochronę drugiego. Ta współzależność interesu indywidualnego i społecznego determinuje treść i kierunek funkcji postępowania cywilnego w społeczeństwie socjalistycznym⁶.

Wskazana regulacja odnośnie do zakresu i treści funkcji postępowania cywilnego następowała stopniowo; jak wskazywano,

w miarę jak krzepła władza radziecka w ZSRR, w życiu społecznym kształtowały się stosunki socjalistyczne, niosące ze sobą nowe potrzeby w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Dał temu wyraz W.I. Lenin w znanym liście do ówczesnego komisarza sprawiedliwości D. Kurskiego, postulując, aby rozszerzyć wpływ państwa na stosunki prywatnoprawne i nie pomijać żadnej okazji do rozszerzenia możliwości ingerencji państwa w stosunki cywilnoprawne⁷.

Przywołany cytat jednoznacznie obrazuje, jaką funkcję miało pełnić postępowanie cywilne w okresie socjalistycznego państwa polskiego. Jego zasadniczym celem nie było zatem zagwarantowanie jednostce tak zwanego prawa skargi. W tamtym okresie rola sądu, sprowadzająca się do oceny stanu faktycznego sprawy w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia o prawach strony inicjującej wszczęcie postępowania pod kątem zasadności jej roszczenia lub prawa, postrzegana była jako cecha procesu z czasu burżuazyjnego. W okresie socjalistycznym uznano, że trzeba wzmocnić rolę sądu i przyznać mu możliwość władczego ingerowania w sferę dyspozycyjności stron, zarówno w aspekcie procesowym, jak i materialnym. Postępowanie cywilne, w którym sąd w ramach posiadanych uprawnień mógłby ingerować w sferę prawną jednostki w związku z przyznaniem dyskrecjonalnej władzy, mogło stanowić kolejne narzędzie i instrument prawny pozwalający na wpływ państwa na stosunki prywatnoprawne. Zwiększanie uprawnień władczych organów orzeczniczych, w tym możliwość stosowania środków przymusu państwowego, w znaczny sposób ogranicza bowiem prawa podmiotów, w stosunku do których prowadzone jest postępowanie.

Należy podkreślić, że przyznanie uprawnienia organom ścigania (prokuratorowi) wszczęcia, ale i prowadzenia postępowania cywilnego z urzędu stanowi właśnie przejaw możliwości ingerencji państwa w sferę stosunków cywilnoprawnych. Polski ustawodawca, dokonując kodyfikacji postępowania cywilnego, wzorował się na konstrukcjach stosowanych w radzieckim wymiarze sprawiedliwości.

⁶ W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1978, s. 70.

⁷ *Ibidem*.

W doktrynie politycznoprawnej prezentowano stanowiska w poszczególnych republikach związkowych ZSRR, że kodeksy postępowania cywilnego mają służyć ochronie społecznego i państwowego ustroju ZSRR, a także socjalistycznego systemu gospodarowania, opierającego się na własności socjalistycznej państwa. W związku z tym również polskie regulacje w zakresie postępowania cywilnego miały służyć ochronie przede wszystkim interesów państwowych instytucji, organizacji społecznych, przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni, a w mniejszym zakresie interesów obywateli. Jak bowiem wypowiediano się wówczas w literaturze przedmiotu:

postępowanie cywilne powinno również sprzyjać umocnieniu socjalistycznej praworządności, zapobiegać naruszeniom prawa oraz wychowywać obywateli w duchu przestrzegania ustaw oraz zasad współżycia socjalistycznego⁸.

Wśród funkcji postępowania cywilnego podkreślano zatem funkcję wychowawczą, ale w zakresie przestrzegania prawa socjalistycznego nakierowanego na ochronę własności państwowej i spółdzielczej w celu realizacji

planu budownictwa komunistycznego, którego urzeczywistnienie wymaga podniesienia poziomu świadomości mas, uformowania osobowości człowieka w duchu kolektywizmu i zamiłowania do pracy, uświadomienia obowiązków społecznych i przestrzegania zasad moralnych nowego społeczeństwa⁹.

Jak to wówczas określono, „nowy ład społeczny” miał być urzeczywistniany między innymi za pomocą instrumentów prawnoprocesowych, w tym regulacji dotyczących postępowania cywilnego, aby mieć możliwość ingerencji władczej w sferę prywatną obywateli w celu kształtowania socjalistycznych, a więc „właściwych postaw społecznych” w okresie reżimu państwa totalitarnego. Do instrumentów prawnych mających zapewnić realizację tych celów zaliczano: możliwość uczestniczenia w postępowaniu cywilnym również organizacji społecznych, badanie i uogólnianie praktyki orzeczniczej poprzez władczy nadzór nad sądami przez Sąd Najwyższy, w istocie tworzący wiążące ogólne zasady prawne, przesyłanie odpisów orzeczeń organom władzy państwowej i państwowym instytucjom prawnym, a także przeprowadzanie procesów w zainteresowanych środowiskach (państwowy arbitraż gospodarczy).

Jak z tego wynika, rola postępowania cywilnego w okresie socjalistycznych regulacji prawnych w PRL znacznie wzrosła, albowiem celem tego postępowania nie było tylko rozpoznanie sprawy, lecz zastosowanie do ustalonego stanu faktycznego właściwej normy prawa materialnego. Funkcja postępowania cywilnego przejawiała się w kształtowaniu norm społecznych i moralnych, aby doprowadzić do przeobrażenia społeczeństwa burżuazyjnego w socjalistyczne poprzez kształtowanie „światopoglądu socjalistycznego”. W związku z tym postępowanie

⁸ *Ibidem*, s. 71.

⁹ *Ibidem*, s. 72.

cywilne miało służyć zapobieganiu naruszeniom prawa nie tylko w przypadku, kiedy jednostka uzna za konieczne ochronę swoich praw, ale też kiedy do takiego naruszenia prawa dochodzi, a jednostka nie podejmuje czynności w celu realizacji ochrony swoich praw. W związku z tym nie tylko dopuszczono możliwość inicjowania i prowadzenia postępowania cywilnego przez prokuratora, który niejako z racji pełnionych funkcji podejmuje czynności w celu przestrzegania praworządności, lecz także prawo to przyznano organizacjom społecznym oraz innym instytucjom (w tym inspektorom pracy oraz innym państwowym jednostek).

O ile zrozumiąta jest możliwość inicjowania postępowania oraz udział w postępowaniu przez prokuratora w celu zapewnienia praworządności, o tyle niezrozumiałe jest ingerowanie w sferę praw jednostki poprzez inicjowanie postępowania cywilnego bez jej woli lub nawet wbrew jej woli. Tego rodzaju sposób prowadzenia postępowania jest bowiem charakterystyczny dla spraw rozpoznawanych w postępowaniu administracyjnym. Sprawy administracyjne, w przeciwieństwie do cywilnych, nie wiążą się wszak z równoprawnym traktowaniem stron postępowania, a umożliwiają stosowanie środków przymusu państwowego. W orzecznictwie wyrażano jednak wówczas stanowisko, że

Jeżeli w sprawach o zaprzeczenie pochodzenia dziecka i unieważnienie uznania (art. 86 k.p.c.) powództwo wytoczył prokurator, to może on samodzielnie rozporządzać przedmiotem sporu w tym sensie, że może dokonać cofnięcia powództwa, jak i cofnąć powództwo ze zrzeczeniem się „roszczenia”. W takiej sytuacji rozporządzenie procesem i jego przedmiotem nie podlega kontroli ze strony sądu (art. 203 par. 4 k.p.c.), a zezwolenie na cofnięcie powództwa lub brak tego zezwolenia (art. 454 § 2 i 3 k.p.c.) nie pociąga za sobą skutków przewidzianych w art. 203 § 1 k.p.c.)¹⁰.

Prokurator miał zatem wówczas pełną autonomię w odniesieniu do czynności podejmowanych w toku postępowania cywilnego.

Do dziś obowiązują niektóre regulacje pozwalające na ingerencję w sferę prawną strony procesu cywilnego czy uczestnika postępowania nieprocesowego. Przede wszystkim pozostawiono możliwość zainicjowania przez państwowego inspektora pracy postępowania o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku pracy. Dalsze obowiązywanie takich regulacji pozwala na stymulacyjne działanie przez organy państwa na sfery prawne obywateli w zakresie, w którym takiego rodzaju ingerencja może być konieczna.

Z opisanymi funkcjami ściśle wiązały się obowiązujące w okresie PRL zasady postępowania cywilnego, stanowiące idee przewodnie dla organów prowadzących postępowanie, obrazujące ideologię tamtego okresu. Poszczególne zasady procesowe były bowiem powiązane z celami i funkcjami procesu cywilnego. Naczelne zasady procesowe nie tylko miały na celu zapewnienie sprawnego przeprowadzenia postępowania w danej sprawie, ale miały umożliwić organowi

¹⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego — Izba Cywilna z dnia 20 grudnia 1973 roku, sygn. II CR 211/73, Legalis.

kierowanie przebiegiem postępowania. W związku z tym już wówczas obowiązywały zasady kierownictwa sędziowskiego i koncentracji materiału procesowego, zasada bezpośredniości, ustności i swobodnej oceny dowodów, choć odmiennie niż obecnie były one rozumiane i stosowane. W okresie socjalistycznego państwa polskiego zasada prawdy obiektywnej oraz zasada inicjatywy sądu¹¹ miały bowiem służyć realizacji i zapewnieniu ochrony interesów społecznych¹². W ówczesnej literaturze przedmiotu podkreślano, że pełniła ona wielorakie funkcje w całym mechanizmie państwa socjalistycznego, a w marksistowskiej teorii poznania uwagę poświęca się zagadnieniu prawdy obiektywnej, która

oznacza wierność i adekwatność odzwierciedlenia w ustaleniach sądu określonego wycinka społecznej rzeczywistości, co do którego zachodzi potrzeba zastosowania przez sąd pewnej normy prawnej, a więc prawdziwość wiedzy o faktach, składających się na wycinek rzeczywistości i wiedzy o zależnościach przyczynowych między tymi faktami¹³.

Zasada inicjatywy sądu była przeciwstawiana zasadzie autonomii, która — jak podkreślano — była charakterystyczna dla okresu burżuazyjnego.

W ustroju socjalistycznym, w którym istotne znaczenie miała rola wychowawcza postępowania sądowego, a rozstrzyganie spraw cywilnych było jednym z ogniw w łańcuchu środków kształtowania nowych stosunków międzyludzkich, podkreślano, że tok postępowania cywilnego nie może być uzależniony od woli stron¹⁴. Zaprezentowany pogląd potwierdza ówczesne podejście do roli państwa oraz systemu sądowiczego, który był podporządkowany ideom wychowawczej roli państwa i wpływu na stosunki międzyludzkie nie tylko w sferze publiczno-prawnej. W związku z tym regulacje prawne miały zapewnić możliwe władcze ingerowanie w tok prowadzonego postępowania cywilnego niezależnie od woli stron. W judykaturze wyrażono stanowisko, że

umorzenie postępowania w sprawie z przyczyny cofnięcia pozwu bez jakiegokolwiek ze strony sądu oceny tej dyspozycji strony pod kątem jej zgodności z prawem lub zasadami współżycia

¹¹ Od tej zasady działania sądu z urzędu odstąpiono w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej — prawo upadłościowe i prawo o postępowaniu układowym, kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 1 marca 1996 roku (Dz.U. Nr 43, poz. 189). Mimo to w judykaturze nawet po wejściu w życie zmian wyrażano stanowisko, że „Wynikające z tej nowelizacji ograniczenie obowiązku działania sądu z urzędu i przesunięcie ciężaru dowodzenia na same strony (zasady kontradiktoryjności i dyspozycyjności), przejawiające się w szczególności w nowym brzmieniu art. 3, 203, 213, 232 i 316 k.p.c., nie zwalnia sądu z obowiązku działania z urzędu z dwóch przyczyn: 1) sąd ma obecnie prawo, a nie obowiązek działania z urzędu, 2) powinien jednak takie działanie podjąć, gdy obowiązek ten wynika z wyraźnego unormowania kodeksu, bądź w sprawie zostały ujawnione środki dowodowe istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Do takiego unormowania należą zaś m.in. niektóre przepisy dotyczące postępowania odrębnego w sprawach małżeńskich (art. 425–458 k.p.c.)” — uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego — Izba Cywilna z dnia 5 lutego 1997 roku, sygn. I CKU 81/96, Legalis.

¹² Por. W. Broniewicz, *op. cit.*, s. 231 i 238.

¹³ *Ibidem*, s. 232.

¹⁴ *Ibidem*, s. 236.

społecznego albo czy nie narusza to rażąco jej interesu, jest naruszeniem art. 203 § 4 w związku z art. 355 § 1 k.p.c.¹⁵

Szczegółnej ochronie podlegała własność społeczna nie tylko na etapie postępowań sądowych, ale też w regulacjach odnoszących się do jednostek gospodarki uspołecznionej. Dlatego też Sąd Najwyższy wyraził wówczas pogląd, że

Obowiązek ochrony własności społecznej ciąży przede wszystkim na przedmiotach bezpośrednio odpowiedzialnych za powierzone im pieczy mienie, a powinność sądu w tym zakresie nie może być rozumiana w ten sposób, aby musiał on wyrećczyć jednostki gospodarki uspołecznionej — powinien ingerować dopiero wtedy, gdy okoliczności sprawy nasuwają w tym względzie uzasadnione obawy. Nie można więc czynić zasadnie sądowi zarzutu niedołożenia należytej staranności przy kontroli ugody sądowej, jeżeli nie sprzeciwiał się jej zawarciu w sytuacji, gdy jednostka gospodarki uspołecznionej była reprezentowana przez radcę prawnego, wartość przedmiotu ugody została określona przez biegłego, a okoliczności sprawy nie nasuwały zastrzeżeń co do prawidłowego wykonywania swych obowiązków przez przedstawiciela strony i rzetelności opinii rzeczoznawcy¹⁶.

W obecnym stanie prawnym także pozostawione zostały regulacje prawne umożliwiające ocenę czynności dyspozycyjnych stron w postępowaniu cywilnym, ale ma to charakter wyjątkowy. Przykładowo przepis art. 203 § 4 k.p.c. stanowi, że sąd wprawdzie może uznać za niedopuszczalne cofnięcie pozwu, zrzeczenie się lub ograniczenie roszczenia, ale tylko wtedy, gdy okoliczności sprawy wskazują, że wymienione czynności są sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierzają do obejścia prawa.

Jako zasadę wskazywano także zapewnienie ochrony własności społecznej jako „głównej podstawy kraju i pomyślności narodu” (art. 5 pkt 4 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952, Dz.U. z 1952 Nr 33, poz. 232). Zasada ta wymagała ze strony organów prowadzących postępowanie cywilne zapewnienia należytej ochrony prawnoprocesowej w wypadku, kiedy stroną lub uczestnikiem postępowania była jednostka gospodarki uspołecznionej (dalej: j.g.u.). W myśl art. 4 k.p.c. z 1964 roku sąd miał obowiązek dążyć do zapewnienia należytej ochrony własności społecznej. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego termin j.g.u. odnosiły do Skarbu Państwa, innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz innych jednostek gospodarki uspołecznionej, a więc bardzo szeroko, odwołując się do przepisów prawa materialnego¹⁷. Ponadto przepisy kodeksu odnoszące się do j.g.u. należało odpowiednio stosować także do instytucji państwowych, których zadania nie polegały na prowadzeniu działalności gospodarczej (art. 14 k.p.c. z 1964 roku¹⁸).

¹⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego — Izba Cywilna z dnia 23 lipca 1970 roku, sygn. II CZ 91/70, Legalis.

¹⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego — Izba Cywilna z dnia 28 marca 1974 roku, sygn. III CRN 13/74, Legalis.

¹⁷ *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, t. 1, red. Z. Resich, W. Siedlecki, Warszawa 1975–1976, s. 92 n.

¹⁸ Przepis art. 14 został uchylony na mocy art. 1 pkt 4 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 1 marca 1996 roku (Dz.U. Nr 43, poz. 189).

Natomiast do zasad realizacji ochrony interesów indywidualnych w okresie PRL zaliczano zasady równości stron, dyspozycyjności oraz kontrydiktoryjności, choć podkreślano znaczenie aktywnej roli prokuratora i organizacji społecznych jako podmiotów działających na prawach strony. W okresie PRL łączono funkcję ochronną państwa z ochroną interesu jednostki. Postępowanie cywilne w ustroju socjalistycznym nie tylko miało zapewnić poszanowanie prawa w społeczeństwie, ale też stwarzać podstawy do uporządkowania życia gospodarczego i społecznego. Podkreślano, że

z podstawowej zgodności interesów społecznych i indywidualnych w ustroju socjalistycznym wynika, że nieudzielenie ochrony słusznym interesom jednostki, w razie ich naruszenia lub zagrożenia, godzi również w interesy społeczne. Dlatego organy, które w ustroju socjalistycznym są powołane do strzeżenia tych interesów, muszą mieć prawo i obowiązek działania nie tylko przy bezpośrednim ich naruszeniu, ale także pośrednim — poprzez naruszenie interesów indywidualnych¹⁹.

W związku z tym w postępowaniu cywilnym w okresie socjalistycznym w Polsce wola osób bezpośrednio zainteresowanych zainicjowaniem i prowadzeniem postępowania cywilnego w pewnym sensie była stymulowana przez organy stojące na straży praworządnego państwa socjalistycznego, co przejawiało się wprost w regulacji przepisu art. 7 k.p.c., który w pierwotnie uchwalonym brzmieniu stanowił, że

Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli, interesu społecznego lub własności społecznej. W sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie²⁰.

Ówczesnie w podręcznikach do postępowania cywilnego podkreślano, że

Postępowanie cywilne spełnia doniosłą rolę społeczną. Interes społeczny bowiem wymaga, by normy prawne będące wyrazem woli klasy rządzącej w państwie były stosowane, a w wypadku ich niestosowania, by nastąpiło przymusowe ich urzeczywistnienie. Instytucja postępowania cywilnego nie tylko zapewnia poszanowanie prawa w społeczeństwie, ale także stwarza podstawy do uporządkowania życia gospodarczego i społecznego²¹.

Wielopłaszczyznowość funkcji, jaką miały pełnić regulacje dotyczące postępowania cywilnego, można podsumować stwierdzeniem Włodzimierza Berutowicza, że

funkcję postępowania cywilnego w PRL stanowi ta część wymiaru sprawiedliwości jako przejawu funkcji wewnętrznej państwa, która obejmuje ochronę socjalistycznego porządku prawnego i sfery prawnej jednostek w zakresie stosunków cywilnych, rodzinnych i pracy, przez konkrety-

¹⁹ W. Broniewicz, *op. cit.*, s. 242.

²⁰ Przepis art. 7 k.p.c. został zmieniony na mocy art. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy — kodeks postępowania cywilnego z dnia 13 lipca 1990 roku (Dz.U. Nr 55, poz. 318) poprzez skreślenie „własności społecznej”.

²¹ W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 11.

zowanie i przymusowe urzeczywistnianie w tym zakresie norm prawnych, a także wychowawcze oddziaływanie na obywateli, aby swoje stosunki i interesy prawne kształtowali, dobrowolnie i świadomie, zgodnie z przepisami prawnymi obowiązującymi w poszczególnych dziedzinach²².

Reasumując, należy wskazać, że totalitaryzm okresu socjalistycznego w PRL spowodował, że zasady postępowania cywilnego uległy modyfikacji, w celu ich dostosowania do umacniania socjalistycznej praworządności, zapobiegania naruszeniom prawa, ale w aspekcie przede wszystkim ochrony własności społecznej i państwowej. Przedstawione historyczne regulacje prawne potwierdzają, że na wykładnię oraz zasady postępowania cywilnego istotny wpływ mają obowiązujące w danym momencie regulacje prawne, na które oddziałuje także ustroj polityczny państwa, albowiem — jak już wtedy dostrzegano — funkcja postępowania cywilnego wchodzi w zakres zasadniczych funkcji państwa²³.

Bibliografia

Literatura

- Berutowicz W., *Funkcja postępowania cywilnego w Polsce Ludowej*, [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, red. J. Jodłowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974.
- Broniewicz W., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1978.
- Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, t. 1, red. Z. Resich, W. Siedlecki, Warszawa 1975–1976.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977.
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.

Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Najwyższego — Izba Cywilna z dnia 23 lipca 1970 roku, sygn. II CZ 91/70, Legalis.
- Postanowienie Sądu Najwyższego — Izba Cywilna z dnia 20 grudnia 1973 roku, sygn. II CR 211/73, Legalis.
- Postanowienie Sądu Najwyższego — Izba Cywilna z dnia 28 marca 1974 roku, sygn. III CRN 13/74, Legalis.
- Postanowienie Sądu Najwyższego — Izba Cywilna z dnia 5 lutego 1997 roku, sygn. I CKU 81/96, Legalis.

²² *Ibidem*, s. 84.

²³ *Ibidem*, s. 11.

MARCIN PODLEŚ

ORCID: 0000-0002-4365-7569

Uniwersytet Wrocławski

marcin.podles@uwr.edu.pl

Instytucja osobowości prawnej w okresie PRL jako narzędzie ograniczania autonomii jednostek przez państwo autorytarne

Słowa kluczowe: osobowość prawna, osoba prawna, autorytaryzm, jednostka gospodarki społecznej.

THE REGULATION OF LEGAL PERSONALITY DURING THE COMMUNIST PERIOD IN POLAND AS A MEANS OF LIMITING THE AUTONOMY OF INDIVIDUALS BY AN AUTHORITARIAN STATE

Abstract

The purpose of this paper was to analyze how the regulation of legal personality by positive law affected the rights and freedoms of individuals in the period of the Polish People's Republic. The possession of legal personality leads to the empowerment of an organization and facilitates it by pooling resources to achieve a certain goal. Having legal personality also gives an entity a certain autonomy vis-à-vis other entities, including its members and the state. The analysis has shown that in the period of the Polish People's Republic, positive law was deliberately used to limit the possibility of creating entities with their own legal personality. The formal concept of a legal person was used instrumentally as a tool to impede the possibility of building an organization outside state control. It also led to a structurally incorrect and practically questionable recognition of the judicial capacity of entities that did not have legal personality. In addition, using the concept of an economic unit in the area of economy, a functional criterion was adopted to determine the participants of economic turnover, which also broke with the traditionally adopted in this respect approach based on legal personality. This led some of the representatives of civil law doctrine at that time to consider the institution of legal personality as useless, which testified to the fact that the legal environment and the applied mechanisms typical of an authoritarian state suppressed any autonomy and independence of interest underlying a separate legal personality.

Keywords: legal personality, legal person, authoritarianism, socialized economic unit.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem opracowania jest analiza zagadnienia, jak w okresie Polskiej Republiki Ludowej regulacja osobowości prawnej przepisami prawa pozytywnego wpływała na prawa i wolności jednostek. Posiadanie osobowości prawnej (podmiotowości) przez daną organizację (jednostkę organizacyjną) prowadzi bowiem do jej upodmiotowienia i ułatwia przez to prowadzenie i rozwijanie prowadzonej działalności — gromadzenie środków dla osiągnięcia określonego celu. Posiadanie osobowości prawnej stwarza też danej organizacji pewną autonomię wobec innych podmiotów, w tym wobec jej członków oraz państwa. W prawie prywatnym termin osoba prawna jest zaś tradycyjnie i aktualnie uznawany za jedno z podstawowych określeń¹. Istota osoby prawnej jest na przełomie dziejów różnie charakteryzowana, przy czym dla polskiej nauki prawa szczególne znaczenie ma koncepcja stworzona przez Romana Longchamps de Bériera, uznająca osobę prawną za twór społeczny posiadający określony własny i uznawany interes².

W opracowaniu zaprezentowane zostaną obowiązujące w okresie PRL przepisy prawa odnoszące się do osobowości prawnej i ich konsekwencje dla uznawania podmiotowości prawnej jednostek organizacyjnych. Przywołane zostanie też pojęcie jednostki gospodarki jako kategoria pojęciowa charakterystyczna dla prawa okresu PRL³.

2. Regulacja osobowości prawnej w okresie PRL

W Polsce po drugiej wojnie światowej materię osobowości prawnej uregulowano w ustawie — przepisy ogólne prawa cywilnego⁴. Nie uzależniano jednak posiadania osobowości prawnej od wyraźnego jej nadania przez ustawodawcę. Również we wcześniej obowiązujących przepisach z okresu dwudziestolecia międzywojennego nie było normatywnej definicji osoby prawnej, a ówczesna doktryna odwoływała się przede wszystkim do elementów konstrukcyjnych i cech, które posiadały jednostki nazywane przez konkretne przepisy osobami prawnymi, jednocześnie uznając zasadę *numerus clausus* typów podmiotów prawa⁵. Jednakże już projekt kodeksu cywilnego z 1954 roku ujawnił tendencję do reglamentowania podmiotowości i zdolności prawnej w stosunku do „organizacji niebędących

¹ Tak przykładowo J. Frąckowiak, [w:] *Prawo cywilne — część ogólna*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 1118 n.; por. także dokonaną przez J. Frąckowiaka prezentację teorii opisujących istotę osoby prawnej.

² R. Longchamps de Bérier, *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911, s. 147 n.

³ Ze względu na ramy objętościowe poza zakresem opracowania pozostawiono zagadnienie specjalnej zdolności prawnej osób prawnych, które zasługuje na odrębne potraktowanie.

⁴ Ustawa z dnia 18 lipca 1950 roku (Dz.U. z 1950 r. Nr 34, poz. 311).

⁵ Por. szerzej S. Grzybowski, *Ze studjów nad osobowością prawną. Powstanie, rozwiązanie i likwidacja spółdzielni*, Kraków 1930.

organizacjami socjalistycznymi”⁶. Według art. 30 § 1 projektu kodeksu cywilnego, „organizacje socjalistyczne” miały mieć bowiem zdolność prawną w zakresie uregulowanym w ustawach oraz w opartych na nich statutach, natomiast „organizacjom niebędącym organizacjami socjalistycznymi” zdolność prawną przysługiwać miała w wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych. Przyjęte finalnie w kodeksie cywilnym uregulowanie wymagało zaś w każdym przypadku wywodzenia osobowości prawnej z wyraźnego przepisu ustawy⁷. Zgodnie z treścią art. 33 kc w wersji pierwotnej za osoby prawne uznano następujące „jednostki gospodarki uspołecznionej”: Skarb Państwa, przedsiębiorstwa państwowe i ich zjednoczenia oraz banki państwowe⁸. Ponadto na podstawie art. 33 § 1 kc w jego pierwotnej wersji osobowość prawną przyznano spółdzielniom i ich związkom oraz kółkom rolniczym i ich związkom. Inne „państwowe jednostki organizacyjne” oraz „inne organizacje społeczne ludu pracującego” miały być wyposażone w osobowość prawną, gdy przepisy szczególne im ją przyznały. Również „jednostki organizacyjne niebędące jednostkami gospodarki uspołecznionej” mogły być osobami prawnymi, o ile przepisy szczególne przyznawałyby im osobowość prawną (art. 33 § 2 kc w pierwotnej wersji). Dodatkowo osobowość prawną uzależniona została od szeregu przesłanek natury formalnej, w tym od wymogu rejestracji (art. 37 kc w pierwotnej wersji)⁹.

W okresie PRL nie zdecydowano się na wybór metody ogólnego formułowania cech osób prawnych. Odstąpiono od materialnego ich określania i wylizania w przepisach swoistego katalogu ich cech — obierając rozwiązanie wymagające wyraźnego przyznania danemu typowi jednostki organizacyjnej osobowości prawnej przez ustawodawcę w przepisie prawa¹⁰ i tym samym przyjmując formalne ujęcie osoby prawnej¹¹. Towarzyszyła temu istotna powściągliwość ustawodawcy w przyznawaniu osobowości prawnej jednostkom organizacyjnym, co spotykało się z krytyką doktryny prawa cywilnego¹². Aleksander Wolter zarzucił ustawodawcy na przykładzie jednostek budżetowych, iż nadając określonym jednostkom osobowość prawną, kierował się względami całkowicie leżącymi poza sferą

⁶ Por. A. Wolter, *Zagadnienie osobowości prawnej w projekcie kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Materiały dyskusyjne do projektu kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej*, Warszawa 1955, s. 81–82.

⁷ A. Wolter, *Osobowość prawna jednostek budżetowych*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 11, s. 824–825.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93), dalej: kc.

⁹ Por. także A. Stelmachowski, *Czy kryzys osoby prawnej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 3, 1960, s. 200.

¹⁰ Por. Z. Radwański, *Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r.*, „Przebieg Sądowy” 2003, nr 7–8, s. 5.

¹¹ Por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 162.

¹² Por. przykładowo: A. Klein, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, [w:] *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Warszawa 1983, s. 61; A. Wolter, *Nowy projekt kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 2, s. 212.

prawa cywilnego¹³. W jego ocenie za przymiotem osobowości prawnej powinna stać zdolność do uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym, dająca się streścić jako zdolność prawna i do czynności prawnych, a każda jednostka organizacyjna, która ma te cechy, powinna być uznana za osobę prawną¹⁴. Wolter posługiwał się przy tym określeniem „ułamnych osób prawnych”¹⁵. Osoba prawna w nauce prawa prywatnego definiowana była często poprzez posiadanie atrybutu zdolności prawnej¹⁶. W ówczesnej doktrynie prawa podkreślano jednak również różnorodność stosunków społeczno-gospodarczych wymagających powoływania do życia „tworów o charakterze kolektywnym, które jednak nie mają wyraźnie przyznanej osobowości prawnej”¹⁷. Wskazywano przy tym na powstawanie pozbawionych osobowości prawnej „centrów działalności, którym prawo nadaje różną organizację, a na ich członków nakłada prawa i obowiązki odnoszące się zarówno do ich stosunków wewnętrznych, jak i stosunków zewnętrznych”¹⁸. W końcu część przedstawicieli polskiej doktryny stanęła na stanowisku, iż określone jednostki organizacyjne posiadają podmiotowość prawną, pomimo iż żaden przepis szczególny im jej nie przyznaje¹⁹. Treść art. 33 kc próbowano także interpretować rozszerzająco w ten sposób, iż przepisy szczególne, do których odsyłał art. 33 kc, miały przyznawać osobowość prawną także pośrednio — poprzez odpowiednie materialne ukształtowanie danej jednostki organizacyjnej²⁰. Przywołane poglądy o pośrednim przyznawaniu osobowości prawnej były jednak z normatywnego punktu widzenia trudne do zaakceptowania na bazie ówczesnie obowiązujących przepisów, ponieważ prowadziły do przejścia typu regulacji świadomie odrzuconego przez ustawodawcę²¹. Według Stanisława Grzybowskiego poza osobami prawnymi i fizycznymi kodeks cywilny nie znał żadnych innych osób prawa cywilnego²². Również Alfred Ochanowicz argumentował, iż kodeks cywilny nie zawiera żadnej wzmianki o organizacjach niemających osobowości prawnej, a mimo to mogących we własnym imieniu nabywać prawa i zaciągać zobowiązania²³.

¹³ Por. A. Wolter, *Osobowość...*, s. 824–825.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Por. A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 167.

¹⁶ *Ibidem*, s. 162.

¹⁷ Por. H. Dzierżgwa, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 7.06.1957, IV CR 185/56*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1958, poz. 260, s. 614.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Tak między innymi A. Wolter, *Prawo cywilne...*, s. 169.

²⁰ Por. A. Klein, *op. cit.*, s. 107 n. Autor ten wyróżniał na podstawie wyodrębnionych przez siebie kryteriów materialnych osoby prawne wyraźnie nazwane przez porządek prawy i osoby prawne nienazwane.

²¹ Tak trafnie: Z. Radwański, *Prawo cywilne — część ogólna*, Warszawa 1994, s. 144–145.

²² Por. S. Grzybowski, *Kilka uwag o rzekomych podmiotach stosunków cywilnoprawnych*, „Studia Cywilistyczne” 27, 1976, s. 3–7. Autor ten uznał jednak potencjalną możliwość stworzenia teoretycznej konstrukcji opierającej się na koncepcji „ułamnej osoby prawnej”, lecz równocześnie traktował ją jako sprzeczną z obowiązującymi w owym czasie przepisami.

²³ Por. A. Ochanowicz, *Zobowiązania. Zarys według kodeksu cywilnego*, Warszawa-Poznań 1965, s. 35 n.

W okresie PRL próbowano przezwyciężyć trudności wynikające z celowo oszczędnego dysponowania w przepisach szczególnych przymiotem osobowości prawnej przez ustawodawcę poprzez szerokie ujmowanie zdolności sądowej wykraczającej poza krąg osób prawnych. We wczesnym orzecznictwie podkreślano, iż „rozwój stosunków społeczno-gospodarczych wymaga przyznania zdolności sądowej niektórym twórcom społecznym wykazującym dostateczny stopień wyodrębnienia i samodzielności, mimo iż nie są one uznane za osoby prawne”²⁴. Sąd Najwyższy uzasadnił swoją linię orzeczniczą sprzecznością między istniejącym ówczesnie systemem nabywania osobowości prawnej a potrzebami wywołanymi rozwojem stosunków społecznych, politycznych i gospodarczych²⁵. W ten sposób uznano w orzecznictwie zdolność sądową, pomimo braku osobowości prawnej, partii politycznych, spółek jawnych oraz komitetów elektryfikacyjnych wsi²⁶. Andrzej Stelmachowski spostrzegł tutaj prawidłowość, że jeżeli sądy czuły się zmuszone do szerszego dopuszczania do udziału w procesie jednostek nieposiadających osobowości prawnej, to czyniły to przez konstrukcję zdolności sądowej bez osobowości prawnej²⁷. Stosowane rozwiązanie przyznające zdolność prawną jednostkom organizacyjnym nieposiadającym zdolności prawnej zrywało jednak tradycyjny i logiczny związek między zdolnością prawną i sądową, a w konsekwencji nie służyło zasadzie bezpieczeństwa obrotu prawnego²⁸. Miało charakter raczej rozwiązania prowizorycznego — poszukiwania praktycznego rozwiązania w sytuacji niedostatecznego nadawania osobowości prawnej.

Warto podkreślić, że w przepisach kodeksu postępowania cywilnego ustawodawca usankcjonował co prawda stan istnienia zdolności sądowej bez osobowości prawnej, ale możliwość taką literalnie ograniczył jedynie do „organizacji społecznych ludu pracującego dopuszczonych do działania na podstawie obowiązujących przepisów”²⁹.

²⁴ Por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1964 roku, I CR 697/62, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1965, poz. 95.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Por. A. Stelmachowski, *Czy kryzys...*, s. 199–200.

²⁷ Por. *ibidem*, s. 199. Na temat kształtowania się relacji pojęcia zdolności sądowej do pojęcia zdolności prawnej por. H. Mądrzak, *Zdolność prawna a zdolność sądowa (uwagi wokół upodmiotowienia niektórych struktur organizacyjnych w prawie cywilnym i procesowym)*, [w:] *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania*, Poznań-Kluczbork 1999, s. 177 n.; por. także A. Stelmachowski, *Czy kryzys...*, s. 207.

²⁸ Tradycyjnie zdolność sądową odnoszono zawsze do podmiotu prawnego — por. na przykład W. Siedlecki, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1968, s. 111; por. także T. Misiuk, *Pojęcie organizacji ludu pracującego*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 1, s. 28. Autorka trafnie podniosła, że aby dochodzić we własnym imieniu określonych praw, trzeba być podmiotem tych praw, co wyklucza istnienie podmiotów wyposażonych w zdolność sądową, a nieposiadających zdolności prawnej.

²⁹ Por. art. 64 § 2 k.p.c. w pierwotnej wersji — ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296); por. także T. Misiuk, *Glosa do uchwały z 7 VII 1966, III PZP 11/66*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 6, s. 1029–1030. Autorka ta postawiła tezę, że przyznanie takim organizacjom przez przepisy procedury cywilnej zdolności sądowej implikuje uznanie ich zdolności

3. Pojęcie jednostki gospodarki jako substytut pojęcia kupca (przedsiębiorcy)

Ochodzenie przez ustawodawcę od ujęcia podmiotowego uczestników obrotu widoczne było również w obszarze gospodarki, gdzie centralne miejsce zajmowało pojęcie jednostki gospodarki. Po drugiej wojnie światowej niezmiernie wzrosła też rola państwa w gospodarce, w szczególności w wyniku wydania dekretu z dnia 3 stycznia 1946 roku o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej³⁰. Państwo stało się w ten sposób właścicielem wielkiej ilości przedsiębiorstw przemysłowych, górniczych, komunikacyjnych, ubezpieczeniowych, a częściowo również handlowych³¹. Wraz z wejściem w życie kodeksu cywilnego został też uchylony kodeks handlowy³². Obszar zastosowania spółek stał się niewielki, co było pochodną przede wszystkim reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej, z jednej strony³³, a z drugiej — preferowania przez ustawodawcę innych form działalności niż spółki, na obszarze szerokiej aktywności gospodarczej państwa oraz jego emanacji³⁴.

prawnej, chociaż równocześnie wyraziła wątpliwość, na ile to uregulowanie proceduralne jest zgodne z zasadami prawa cywilnego.

³⁰ Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17.

³¹ S. Janczewski, *Prawo handlowe, wekslowe i czekowe*, Warszawa 1946, s. 46. Zrodziło to potrzebę wyodrębnienia przedsiębiorstwa państwowego jako formy prowadzenia działalności gospodarczej — por. dekret z dnia 3 stycznia 1947 roku o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 1947 r. Nr 8, poz. 42); dekret z dnia 28 października 1950 roku o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1960 r. Nr 18, poz. 111), ustawę o przedsiębiorstwach państwowych, ustawę z dnia 21 maja 1948 roku o przedsiębiorstwach państwowo-spółdzielczych (Dz.U. z 1948 r. Nr 30, poz. 201) oraz ustawę z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach (Dz.U. z 1981 r. Nr 24, poz. 122). Stanowiło to zmianę w stosunku do okresu Drugiej Rzeczypospolitej, gdzie konkretne przedsiębiorstwa tworzone były w drodze specjalnych ustaw lub dekretów.

³² Por. art. VI § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94) — przepisy wprowadzające kodeks cywilny, przy czym jednocześnie utrzymano w mocy część przepisów kodeksu handlowego.

³³ Por. Ustawa z dnia 1 lipca 1958 roku o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej (Dz.U. z 1958 r. Nr 45, poz. 224), Ustawa z 8 czerwca 1972 roku o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz.U. Nr 4, poz. 20) oraz Ustawa z dnia 18 lipca 1974 roku o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej (Dz.U. z 1974 r. Nr 27, poz. 158).

³⁴ Por. S. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1981, s. 201. Formy trwałego współdziałania stanowiły dla sektora państwowego — zjednoczenia, kombinaty, przedsiębiorstwa prowadzące i patronackie; dla sektora spółdzielczego — związki spółdzielnie i centralne związki spółdzielni; dla pozarolniczego sektora nieuspołecznionego — spółdzielnie rzemieślnicze oraz przymusowe organizacje rzemiosła oraz prywatnego handlu — por. W. Góralczyk, [w:] *Z problematyki skuteczności prawa gospodarczego i finansowego*, Warszawa 1987, s. 133. W obszarze współpracy międzynarodowej w ramach RWPG stosowano konstrukcję „wspólnego przedsiębiorstwa”, która mogła przebierać różne formy prawne, w tym formy państwowych spółek akcyjnych — por. A. Janik, *Osobowość prawna wspólnych przedsiębiorstw krajów RWPG*, „Państwo i Prawo” 1977, s. 91 n.

W takich okolicznościach głównymi uczestnikami obrotu profesjonalnego stały się tak zwane jednostki gospodarki³⁵. Pojęcie „jednostki gospodarczej” („jednostki gospodarki”) nie było normatywnie zdefiniowane, co powodowało trudności w jednoznacznym określeniu granic tego pojęcia³⁶. Doktryna konstruowała je zwykle szeroko, obejmując nim każdą odpowiednio wyodrębnioną jednostkę organizacyjną powołaną do prowadzenia stałej działalności gospodarczej i specjalnie pod tym kątem ukształtowanej³⁷. Jednostki gospodarki ujmowano zatem funkcjonalnie (a nie podmiotowo), a ponadto podlegały one różnym klasyfikacjom i podziałom. Zasadnicze znaczenie przypisywano przy tym podziałowi jednostek gospodarki ze względu na charakter własności stanowiącej podstawę ich działalności³⁸. W związku z tym wyróżniano „jednostki gospodarki uspołecznionej”, „jednostki gospodarki nieuspołecznionej” oraz „jednostki mieszane”, chociaż w obrocie występowały przede wszystkim jednostki gospodarki uspołecznionej (j.g.u.)³⁹. Z kolei do jednostek gospodarki nieuspołecznionej zaliczano — nadal posługując się ujęciem funkcjonalnym — zakłady rzemieślnicze, indywidualne gospodarstwa rolne, a także prywatne przedsiębiorstwa w dziedzinie handlu, usług i przemysłu⁴⁰. Jednostkom gospodarki nieuspołecznionej przypadało jednakże w obrocie jedynie marginalne znaczenie⁴¹. Z pojęciem tym łączono występowanie podmiotowości prawnej, ale przysługiwać ona miała albo właścicielowi danej jednostki — jak w odniesieniu do zakładów rzemieślniczych czy przedsiębiorstw jednoosobowych — bądź samej tej jednostce⁴².

Wąskie przyznawanie osobowości prawnej, centralizacja władzy oraz stosowanie innych kategorii pojęciowych spowodowało, że w doktrynie formułowane były podglądy wręcz o nieprzydatności pojęcia osoby prawnej⁴³. Przykładowo nawet w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych, formalnie w okresie

³⁵ S. Włodyka, *op. cit.*, s. 18–19.

³⁶ W. Góralczyk, [w:] *Z problematyki...*, s. 142.

³⁷ S. Włodyka, *op. cit.*, s. 105; por. także ujęcie jednostki gospodarki uspołecznionej na gruncie art. 1 oraz art. 33 kc przed zmianami dokonany ustawą o zmianie kodeksu cywilnego z dnia 28 lipca 1990 roku (Dz.U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321).

³⁸ S. Włodyka, *op. cit.*, s. 105.

³⁹ Por. Z. Gordon, [w:] *idem et al., Prawo obrotu gospodarczego*, Warszawa 1980, s. 25; S. Włodyka, *op. cit.*, s. 106. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 Ustawy z dnia 23 października 1975 roku o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz.U. z 1975 r. Nr 34, poz. 183) Państwowemu Arbitrażowi Gospodarczemu podlegały spółki, w których państwo lub wymienione w tej ustawie jednostki państwowe, spółdzielcze lub społeczne posiadały udział wynoszący ponad 50% kapitału zakładowego. Kryterium kapitału zakładowego mogło być oceniane jedynie wśród spółek kapitałowych, ponieważ w spółkach osobowych instytucja kapitału zakładowego nie występowała.

⁴⁰ S. Włodyka, *op. cit.*, s. 107.

⁴¹ W. Siuda, [w:] J. Kufel, W. Siuda, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów*, Warszawa-Poznań 1980, s. 85.

⁴² S. Włodyka, *op. cit.*, s. 119.

⁴³ Por. przykładowo E. Rzepka, *Z problematyki osobowości prawnej*, „Nowe Prawo” 7–8, 1978, s. 1128.

PRL w osobowość prawną wyposażonych, kwestionowano znaczenie nadania tej osobowości ze względu na daleko idące podporządkowanie przedsiębiorstw państwowych ich jednostkom nadrzędnym, powodujące całkowite zredukowanie ich samodzielności⁴⁴. Andrzej Stelmachowski podnosił, że cel organizacji nie zależał od woli danego przedsiębiorstwa, lecz od założeń i zadań planowych, co wynikało z oparcia gospodarki PRL o plany gospodarcze (centralne planowanie) oraz obowiązywania zasady jednolitego funduszu własności państwowej⁴⁵. W efekcie nazwał on osobę prawną „formą pozbawioną istotnej treści”⁴⁶.

4. Podsumowanie

W okresie PRL celowo wykorzystywano prawo pozytywne do ograniczania możliwości tworzenia jednostek organizacyjnych wyposażonych we własną osobowość prawną i — co za tym idzie — zdolność prawną, które mogłyby na tej podstawie działać w oparciu o własną autonomię, również w jakiś sposób niezależnie w stosunku do państwa. Samo przyjęcie formalnej koncepcji osoby prawnej — odmiennie niż przyjmowano to w okresie Drugiej Rzeczypospolitej — można ocenić z punktu widzenia potrzeb praktyki pozytywnie, ponieważ usuwa wątpliwości co do charakteru prawnego danej jednostki organizacyjnej. Odpadają dzięki temu wątpliwości, czy mamy do czynienia z osobą prawną ze względu na jej konkretne cechy materialne⁴⁷. Przy formalnej koncepcji osoby prawnej nie może jednak dochodzić do wykorzystywania nadawania osobowości prawnej w sposób instrumentalny jako narzędzia o charakterze autorytarnym do utrudniania możliwości budowania organizacji poza kontrolą państwa. Stan taki prowadził też do niepoprawnego konstrukcyjnie i wątpliwego praktycznie uznawania zdolności sądowej jednostek organizacyjnych, które nie posiadały osobowości prawnej. Dodatkowo, posługując się w obszarze gospodarki pojęciem jednostki gospodarki, przyjmowano kryterium funkcjonalne dla określania uczestników

⁴⁴ A. Stelmachowski, *Czy kryzys...*, s. 205 n.

⁴⁵ *Ibidem*; w zakresie zasady jedności własności państwowej w odniesieniu do osobowości prawnej przedsiębiorstw państwowych por. także: C. Przymusiński, *Jeszcze jedna próba pogodzenia zasady jedności własności państwowej z zasadą osobowości prawnej przedsiębiorstw państwowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1966, nr 3, s. 93–94. Autor ten, odwołując się do przykładu z NRD, wskazuje, że „niechętnie używa się tam frazeologii z zakresu prawa cywilnego”.

⁴⁶ A. Stelmachowski, *Czy kryzys...*, s. 208–209; krytycznie wobec takiego wniosku między innymi E. Łętowska, *Samodzielność przedsiębiorstw i ich osobowość prawną*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1971, nr 11, s. 369.

⁴⁷ Za przeciwieństwo formalnej koncepcji osoby prawnej uznaje się metodę ogólnego formułowania cech osób prawnych, gdzie istnienie osobowości prawnej ocenia się przez pryzmat posiadanych przez daną jednostkę organizacyjną cech, co bywać może źródłem niepewności dla obrotu gospodarczego — por. A. Kubiak-Cyruł, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2020, komentarz do art. 33, II, nb 7.

obrotu gospodarczego, co także zrywało z tradycyjnie przyjmowanym ujęciem podmiotowym. Część ówczesnej doktryny prawa cywilnego próbowała — mimo formalnego ujęcia osobowości prawnej — wywodzić podmiotowość prawną w oparciu o inne podstawy, jednakże na tle *legis latae* miało to wątpliwe uzasadnienie. W rezultacie obowiązującej regulacji w doktrynie prawa cywilnego reprezentowane były poglądy kwestionujące w ogóle przydatność instytucji osoby prawnej, co świadczy o tym, że otoczenie prawne i stosowane mechanizmy tłumili wszelką autonomię i niezależność interesu leżącą u podstaw odrębnej podmiotowości prawnej.

Pewnego rodzaju pozostałością wąskiego przyznawania osobowości prawnej w okresie PRL jest wyróżnianie w polskiej nauce prawa trzeciej — obok osób fizycznych i prawnych — kategorii podmiotów. Ma ona obecnie — po wprowadzeniu kategorii tak zwanych „osób ustawowych”⁴⁸ jako jednostek organizacyjnych wyposażonych w zdolność prawną, ale nieposiadających osobowości prawnej — w polskim systemie prawnym swoje normatywne podstawy⁴⁹. Obecnie osoby ustawowe nie są jednak odróżniane od prawnych ze względu na istnienie podmiotowości czy też jej zakres — mogą one stanowić podmiot praw i obowiązków taki sam jak osoby prawne — a różnicowane są z przyczyn dotyczących ich konstrukcji.

Bibliografia

- Dzierzwa H., *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 7.06.1957, IV CR 185/56*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1958, poz. 260.
- Frąckowiak J., *Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 2013, nr 6.
- Gordon Z., Kwaśniewski Z., Łopuski J., Winiarz J., *Prawo obrotu gospodarczego*, Warszawa 1980.
- Grzybowski S., *Kilka uwag o rzekomych podmiotach stosunków cywilnoprawnych*, „Studia Cywilistyczne” 27, 1976.
- Grzybowski S., *Ze studjów nad osobowością prawną. Powstanie, rozwiązanie i likwidacja spółdzielni*, Kraków 1930.
- Janczewski S., *Prawo handlowe, wekslowe i czekowe*, Warszawa 1946.
- Janik A., *Osobowość prawna wspólnych przedsiębiorstw krajów RWPG*, „Państwo i Prawo” 1977.
- Klein A., *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, [w:] *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Warszawa 1983.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2020.
- Kufel J., Siuda W., *Prawo gospodarcze dla ekonomistów*, Warszawa-Poznań 1980.
- Longchamps de Bérier R., *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911.
- Łętowska E., *Samodzielność przedsiębiorstw i ich osobowość prawna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1971, nr 11.

⁴⁸ Por. szerzej J. Frąckowiak, *Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 2013, nr 6, s. 23 n.

⁴⁹ Zgodnie z art. 33¹ kc do „jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną”, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych.

- Mądrzak H., *Zdolność prawna a zdolność sądowa (uwagi wokół upodmiotowienia niektórych struktur organizacyjnych w prawie cywilnym i procesowym)*, [w:] *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania*, Poznań-Kluczbork 1999.
- Misiuk T., *Glosa do uchwały z 7 VII 1966, III PZP 11/66*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 6.
- Misiuk T., *Pojęcie organizacji ludu pracującego*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 1.
- Ohanowicz A., *Zobowiązania. Zarys według kodeksu cywilnego*, Warszawa-Poznań 1965.
- Prawo cywilne — część ogólna*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2012.
- Przymusiński C., *Jeszcze jedna próba pogodzenia zasady jedności własności państwowej z zasadą osobowości prawnej przedsiębiorstw państwowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1966, nr 3.
- Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów. Z problematyki skuteczności prawa gospodarczego i finansowego*, Warszawa 1987.
- Radwański Z., *Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r.*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 7–8.
- Radwański Z., *Prawo cywilne — część ogólna*, Warszawa 1994.
- Rzepka E., *Z problematyki osobowości prawnej*, „Nowe Prawo” 7–8, 1978.
- Siedlecki W., *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1968.
- Stelmachowski A., *Czy kryzys osoby prawnej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 3, 1960.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Włodyka S., *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1981.
- Wolter A., *Nowy projekt kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 2.
- Wolter A., *Osobowość prawna jednostek budżetowych*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 11.
- Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967.
- Wolter A., *Zagadnienie osobowości prawnej w projekcie kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Materiały dyskusyjne do projektu kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej*, Warszawa 1955.

KATARZYNA TOMASZEWSKA

ORCID: 0000-0003-4024-0036

Uniwersytet Wrocławski

katarzyna.tomaszewska@uwr.edu.pl

Obowiązek posiadania dowodu osobistego i funkcje dowodów pod rządami dekretu z dnia 22 października 1951 roku o dowodach osobistych oraz w czasach współczesnych

Słowa kluczowe: dowody osobiste, obowiązek obywatelski, PRL, elektroniczny dowód osobisty, dekret o dowodach osobistych.

OBLIGATION TO HAVE AN IDENTITY CARD AND THE FUNCTIONS OF IDENTITY
CARDS UNDER THE DECREE OF 22 OCTOBER 1951 ON IDENTITY CARDS
AND IN MODERN TIMES

Abstract

The fulfilment of basic civic duties has always entailed the need for individuals to bear certain responsibilities. Their weight varies depending on the content of the obligation itself and the political system of the state in which the obligation is fulfilled. Such a claim is fully justified if we consider the obligation to have an identity card, defined by the content of the Decree of 22 October 1951 and the Act of 6 August 2010 on Identity Cards. The analysis of the above-mentioned regulations allows for: emphasizing the obligation's character as a basic civic duty, recalling the differences in the actual occurrence and social perception of ailments related to the implementation of the obligation to have an identity card in the times of the Polish People's Republic and in the 21st century, while referring to the similarities and differences resulting from the visual aspects and functionality of contemporary and historical ID cards.

Keywords: identity cards, civic duty, Polish People's Republic, electronic identity card, Decree on Identity Cards, Act on Identity Cards.

Wprowadzenie

Dowód osobisty stanowi dokument potwierdzający tożsamość jednostki, do posiadania którego i do posługiwania się którym zobligowany jest każdy wypełniający odpowiednie warunki obywatel polski. Nie jest decyzją administracyjną¹, ani też jego otrzymanie nie następuje wskutek wydania władczego rozstrzygnięcia, ale będąc dokumentem urzędowym, posiada szczególną wartość (chodzi o moc dowodową co do podmiotu wydającego oraz wewnętrznej zawartości)². Posiada szczególne znaczenie dla każdej przeciętnej jednostki, mimo iż nie reprezentuje sobą żadnej wartości materialnej. Jak podkreślił w jednym z wyroków Sąd Apelacyjny w Lublinie: „Nie może być uznany za mienie, gdyż nie jest rzeczą mogącą w związku z tym być przedmiotem obrotu, ani też nie daje prawa do uzyskania mienia”³. Z tego też tytułu „jego zabór w celu przywłaszczenia nie stanowi przedmiotu przestępstwa określonego w art. 210 § 1 k.k.”⁴. Niezależnie jednak od tego wiedza czy też świadomość ważności (doniosłości) dowodu osobistego po stronie obywateli uwidacznia się, z jednej strony, w dążeniu do zapewnienia mu odpowiedniej ochrony, z drugiej zaś — w chęci jego posiadania przez te jednostki, które powoli zbliżają się do pełnoletności. Nie trudno się temu dziwić, albowiem posiadanie tego dokumentu od wieków w świadomości społecznej przesądzało (przesądza) o dorosłości, dojrzałości, prawie do bycia samodzielnym i niezależnym. Tego rodzaju podejście determinuje szczególną, niezależną od czasów i ustroju politycznego w państwie funkcję dowodu osobistego jako instrumentu, który otwiera nowy etap w życiu każdego człowieka. Nie posiada ona jednak żadnego prawnego znaczenia, choć nawiązuje do funkcjonalności wynikającej z przepisów o dowodach osobistych. Chodzi w tym wypadku o uregulowania dekretu z dnia 22 października 1951 roku o dowodach osobistych (dalej: dekret)⁵ oraz ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 roku o tym samym tytule (dalej: u.d.o.)⁶. Stanowią one przedmiot analizy prowadzonej na gruncie niniejszego opracowania. Ma ona na celu ukazanie charakteru obowiązku posiadania dowodu osobistego i funkcji, którą pełnił w czasach PRL oraz uwidocznienie znaczenia dokumentów tożsamości, którymi posługuje się współczesna jednostka — człowiek XXI wieku. Dla potrzeb przybliżenia funkcjonalności dowodów osobistych nie bez znaczenia pozostaje ogólna ich charakterystyka od strony wizualnej, merytorycznej (treściowej) oraz formalnej związanej z wydawaniem przez

¹ Por. Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2018 roku, II OSK 301/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FED5D3ED0A> (dostęp: 24.08.2021).

² Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 72.

³ Wyrok SA w Lublinie z dnia 14 maja 1992 roku, II AKr 99/92, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520114861/1?directHit=true&directHitQuery=II%20AKr%2099~2F92> (dostęp: 10.08.2021).

⁴ Wyrok SN z dnia 5 grudnia 1985 roku, Rw 1090/85, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520113828/1?directHit=true&directHitQuery=Rw%201090~2F85> (dostęp: 10.08.2021).

⁵ Dz.U. z 1962 r. Nr 2, poz. 5.

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 816 ze zm.

odpowiednie podmioty publiczne, jak również nawiązującej do obligatoryjności posiadania i okazywania na wezwanie właściwych funkcjonariuszy publicznych.

Posiadanie dowodu osobistego jako obowiązek obywatelski

Każda jednostka żyjąca w danym państwie niezależnie od epoki, będąca częścią określonego społeczeństwa jest adresatem ogółu powinności, które wynikają z norm moralnych, obyczajowych, w szczególności zaś prawnych⁷. Te same przepisy, które determinują przysługujące jednostkom prawa i wolności, wytyczają obowiązki będące mniejszym lub też większym ciężarem dla obywateli. Uchwalona w 1952 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Ludowej⁸ wyraźnie podkreśliła fakt umocnienia i rozszerzenia praw oraz wolności obywatelskich, wyznaczyła jednak ich katalog (podobnie jak katalog obowiązków) w oddzielnym, umiejscowionym pod koniec aktu rozdziale, to jest — w rozdziale 8. Mimo iż katalog ten został określony jako podstawowy, to tego rodzaju prawa i obowiązki sformułowane zostały także w innych częściach ustawy zasadniczej. Fakt ulokowania w ustawie zasadniczej nadał im szczególną rangę i wyniósł ponad wszystkie pozostałe powinności nawiązujące lub też odnoszące się do konstytucyjnych uzupełnianych lub rozwijanych w drodze ustawy⁹. Wbrew temu, czego można by się spodziewać przy uwzględnieniu daty uchwalenia konstytucji, jak również ze względu na potocznie odczytywane znaczenie dowodu osobistego, obligatoryjność jego posiadania nie została wyraźnie zdeterminowana w regulacjach konstytucyjnych z czasów PRL. Obowiązek jego posiadania nie został zakwalifikowany jako podstawowy, czyli taki, który dotyka najważniejszych interesów państwa oraz obywateli, który uwidacznia się w stopniu największym, biorąc pod uwagę istniejące w danym kraju stosunki polityczne, kontakty społeczne oraz etap jego rozwoju¹⁰. Niemniej jednak, jak wynikało z art. 8 ust. 2 Konstytucji PRL, ścisłe przestrzeganie praw stanowiło podstawowy obowiązek każdego organu i obywatela. Obywatel PRL miał przestrzegać przepisów konstytucji i ustaw oraz socjalistycznej dyscypliny pracy, szanować zasady współżycia społecznego, wypełniać sumiennie inne obowiązki wobec państwa (art. 90 Konstytucji RP). Jak zauważył Bogdan Dobkowski, w tej jednej regulacji fragmentarycznie zostały zarysowane aż cztery rozmaite zobowiązania zakwalifikowane do rangi najważniejszych — grupy obowiązków podstawowych, które obejmują swoimi ramami również inne

⁷ R. Wieruszewski, *Podstawowe obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1984, s. 65.

⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

⁹ A. Łopatka, *Pojęcie podstawowych praw i obowiązków obywateli PRL*, [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, red. A. Łopatka, Warszawa 1968, s. 33.

¹⁰ *Ibidem*, s. 32.

powinności obywatelskie¹¹. Ogólny charakter przywołanego przepisu, to jest — nieograniczanie się do jednego tylko zobowiązania, przede wszystkim zaś szeroko zakreślona powinność postępowania bez ścisłej konkretyzacji, utworzył podstawy do doszukiwania się w prawie uregulowanym obowiązku posiadania dowodu osobistego zasadniczego znaczenia i pośrednio również konstytucyjnego charakteru. Jako uregulowany treścią dekretu, z jednej strony, wypływał z ogólnego i podstawowego zobowiązania obywateli do przestrzegania prawa, ale z drugiej — sam z siebie nim nie był i w świetle literalnego brzmienia uregulowań konstytucji nie sposób mu było nadać przymiotu podstawowego obowiązku obywatelskiego. Wprawdzie ustawy i akty niższego rzędu wyznaczają nowe obowiązki po stronie obywateli, ale nie posiadają one tego podstawowego charakteru, który wynika z racji umiejscowienia określonej powinności jednostki w akcie najwyższej rangi¹². Dzieje się tak, mimo iż ich zasadnicze znaczenie potwierdziła jednoznacznie praktyka, a obowiązek respektowania podlegał stosunkowo częstej i niezorganizowanej weryfikacji. Tego rodzaju twierdzenie jest w pełni uzasadnione, jeśli weźmiemy pod uwagę występującą w czasach PRL częstotliwość legitymowania obywateli znajdujących się w danym momencie w prozaicznych sytuacjach. Każdy obywatel PRL miał obowiązek noszenia dowodu przy sobie i prezentowania go na dosyć powszechnie znane z tamtych czasów wezwanie: „dowód – a nierzadko nawet zdrobniale — dowodzik proszę”¹³. W myśl art. 17 dekretu dla potrzeb kontroli ruchu ludności organy Milicji Obywatelskiej mogły żądać okazania dowodu osobistego. Słusznie zauważył Zbigniew Nęcki, że dowody osobiste stanowiły narzędzie walki ówczesnej władzy, na którym praktyka PRL-owska opierała weryfikowanie swoich obywateli¹⁴.

Jak wynikało z zawartości art. 1 dekretu, każdy obywatel polski zamieszkały w kraju miał obowiązek posiadania dowodu osobistego od ukończenia 18 roku życia. Nie dotyczyło to osób umysłowo chorych podlegających wpisowi do dowodów osobistych swoich opiekunów. Podobnie sytuacja wyglądała w odniesieniu do osób niepełnoletnich i nieposiadających tymczasowego zaświadczenia tożsamości (art. 2 ust. 1 dekretu). Warto podkreślić, że mimo prawnie nałożonego zobowiązania dowody osobiste były wydawane jedynie tym osobom, których tożsamość oraz obywatelstwo zostało stwierdzone w sposób niebudzący żadnych wątpliwości. Jakakolwiek niepewność w tym zakresie skutkowałą otrzymaniem przez jednostkę jedynie dokumentu zastępczego — zaświadczenia (art. 4 dekretu). Pod rządami ówczesnie obowiązujących przepisów posiadanie dowodu

¹¹ B. Dobkowski, *Konstytucyjne prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 269; oraz R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 135.

¹² A. Łopatka, *op. cit.*, s. 183.

¹³ Zob. J. Kochanowski, *Dowód (proszę)*, <https://www.polska1918-89.pl/pdf/dowod-prosze,1673.pdf> (dostęp: 11.08.2021).

¹⁴ Z. Nęcki, *Ludzie są przyzwyczajeni do dowodów osobistych*, <https://www.radiokrakow.pl/audycje/z-necki-ludzie-sa-przyzwyczajeni-do-dowodow-osobistych> (dostęp: 11.08.2021).

osobistego było jednym z ważniejszych, prawnych, niekonstytucyjnych obowiązków spoczywających na obywatelach PRL. Tak jak lekceważenie czy też naruszanie innych powinności było karalne, tak uchylanie się od czynienia zadość obowiązkowi posiadania dowodu osobistego było zagrożone sankcją — podlegało karze aresztu do lat dwóch lub też mogło doprowadzić do nałożenia grzywny w wysokości do 10 tysięcy złotych. Prawodawca dopuszczał również możliwość wymierzenia kary łącznej. Ważność posiadania i władania dowodem osobistym wynikała również z zawartości art. 16 ust. 1 dekretu, albowiem jego utrata wymagała niemalże natychmiastowego (bo w ciągu 24 godzin) przekazania informacji do najbliższego komisariatu lub też posterunku Milicji Obywatelskiej. To samo stanowisko, o większym ciężarze gatunkowym obowiązku posiadania dowodów osobistych w porównaniu do współczesnych czasów, można zająć przy uwzględnieniu treści Rozporządzenia Ministrów Bezpieczeństwa Publicznego i Finansów z dnia 22 grudnia 1952 roku o opłatach w sprawach dowodów osobistych i tymczasowych zaświadczeń tożsamości (dalej: rozporządzenie o opłatach)¹⁵. Kwoty pobierane tytułem wydania nowej dokumentacji w związku z uszkodzeniem lub utratą uprzedniej w istotny sposób przewyższały standardowe opłaty związane z pozyskiwaniem dowodów osobistych. Regulacje dokonywały stopniowania czynności (zdarzeń), jakie mogły mieć miejsce w odniesieniu do posiadania dowodu osobistego. Kwalifikowały jego zaginięcie jako zdarzenie szczególnie niepożądane i rodzące tym samym najcięższe konsekwencje natury finansowej po stronie posiadacza. Nierzadko zwyczajne zgubienie dowodu osobistego traktowane było jako dążenie do uchylenia się od innych obowiązków na rzecz państwa, a nawet mogło stanowić asumpt do oskarżenia jednostki za prowadzenie działalności wrogiej dla państwa i jego władzy¹⁶. Podwyższone opłaty, z jednej strony, miały działać odstraszająco, z drugiej zaś — mogły stanowić rzeczywistą karę za nieuwagę jednostki, jej lekkomyślność, niedbalstwo, zaniechanie odpowiednich działań zabezpieczających. Wynosiły odpowiednio 25 zł w przypadku uszkodzenia dowodu osobistego i 50 zł w przypadku jego zaginięcia (niezależnie od konkretnych przyczyn i okoliczności zagubienia dowodu osobistego). Dla porównania warto w tym miejscu nadmienić, że normalny (standardowy) koszt wydania dowodu osobistego wynosił 8 zł. Ponadto należy zauważyć, że ocena przydatności danego dokumentu, który uległ uszkodzeniu, i podjęcie decyzji o konieczności jego wymiany nie pozostawało w gestii jego posiadacza. Ogół przedstawionych rozważań prowadzi do konstatacji, że obowiązkowi posiadania dowodu osobistego towarzyszyły szczególne, choć nieopisane i nieuregulowane prawnie, ciężary związane z podejmowaniem działań na rzecz zapobieżenia uszkodzeniu lub zgubieniu dowodu osobistego. Wprawdzie nie zostało to usankcjonowanie treścią dekretu, ale pociągało za sobą szczególne reperkusje o charakterze

¹⁵ Dz.U. z 1952 r. Nr 51, poz. 338.

¹⁶ A. Dryszel, *Plastikowa karta zastępuje papierową książeczkę. Jest nowocześniejsza, ale czy na pewno lepiej?*, <https://www.tygodnikprzeгляд.pl/historia-dowodow-osobistych/> (dostęp: 13.08.2021).

finansowym związane z koniecznością pozyskania nowej dokumentacji. Sam zaś dowód osobisty (pomimo swojego namacalnego charakteru) nie stanowił dobytku — własności — obywatela, którą mógł on swobodnie władać. Owszem, to na posiadaczu spoczywał obowiązek dbałości i ochrony, ale o samej konieczności wymiany nie przesądzały tylko zdarzenia określone treścią obowiązujących przepisów (utrata ważności, brak miejsca na dokonywanie wpisów, zmiana nazwiska lub imienia), ale decydowanie w tym przedmiocie pozostawiono organom Milicji Obywatelskiej. Ponadto nie należy zapominać, że zgodnie z treścią art. 14 dekretu dowody osobiste na czas wyjazdu za granicę podlegały przedłożeniu właściwym organom¹⁷. Realizacja przedstawionego obowiązku została szczegółowo określona treścią Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów i Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 15 grudnia 1952 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów dekretu o dowodach osobistych¹⁸.

Pomimo wprowadzenia ustroju demokratycznego obligatoryjność posiadania dowodu została zachowana, z tym jednak, że złagodzone dolegliwości związane z lekceważeniem tego obowiązku, z niesumiennym jego wypełnianiem. Sam zaś charakter omawianego obowiązku przy uwzględnieniu sposobu i miejsca uregulowania nie wykazuje większych odmienności. Wynika to z zawartości obowiązujących regulacji, nadających mu znaczenie niekonstytucyjnej, choć istotnej powinności prawnej, ściśle powiązanej z obowiązkiem przestrzegania prawa RP (art. 83 Konstytucji RP)¹⁹. Wedle art. 5 ust. 2 u.d.o. pełnoletni obywatel Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujący na jej terytorium jest zobowiązany posiadać dowód osobisty. Jednocześnie jednak nie należy zapominać, że ten sam ustawodawca w ust. 1 art. 5 w pierwszej kolejności odwołuje się do posiadania dowodu osobistego, kreując z tego faktu uprawnienie zagwarantowane określonym jednostkom, to jest — każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od wieku czy zdolności do czynności prawnych²⁰. Z jednej zatem strony, posiadanie dowodu osobistego jest administracyjnoprawnym obowiązkiem wynikającym wprost z regulacji ustawowych, ale z drugiej — każda osoba będąca obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, która jeszcze nie ukończyła 18 roku życia, ma prawo uzyskania dowodu osobistego po spełnieniu warunków określonych w ustawie. Dowód osobisty wydaje się niezależnie od faktu zameldowania i miejsca zamieszkania, co implikuje fakt, że obywatel na stałe zamieszkujący poza terytorium RP również dysponuje uprawnieniem do posiadania jednego ważnego dowodu osobistego (art. 6 u.d.o.).

¹⁷ Zob. też § 16 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 lutego 1962 roku o właściwości organów i trybie postępowania w sprawach dowodów osobistych i tymczasowych zaświadczeń tożsamości oraz o wzorach tych dokumentów (Dz.U. z 1962 r. Nr 16, poz. 70).

¹⁸ Dz.U. z 1952 r. Nr 49, poz. 329.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁰ W. Maciejko, *Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, LEX 2013.

Od strony praktycznej należy zwrócić uwagę, że współcześnie inaczej wygląda świadomość jednostek w zakresie konieczności respektowania owej powinności i posiadania dowodu osobistego. Tego rodzaju świadomość opiera się głównie na dążeniu do sprawnego załatwienia określonych spraw urzędowych czy prywatnych, których nie tylko powodzenie, ale wręcz rozpoczęcie (możliwość procedowania) uzależnione jest od wylegitymowania się przez zainteresowanego dowodem osobistym. Nie chodzi zatem o posiadanie dowodu tylko dla potrzeb okazania na żądanie funkcjonariusza, ale i dokonania określonych czynności w przychodni, banku, u notariusza, w bibliotece, hotelu, na poczcie, u operatora telefonii komórkowej. Wykorzystanie dowodu osobistego jest na tyle pospolite, że współczesny człowiek rzadko skupia na tym swoją uwagę. Pozostaje to w ścisłym związku z rozszerzeniem jego funkcjonalności jako narzędzia identyfikacji (nośnika identyfikacji elektronicznej)²¹. I choć aktualnie można odnaleźć uregulowania z zakresu materialnego prawa administracyjnego, przewidujące obowiązek posiadania dowodu osobistego „przy sobie”²², to jednak realna — faktyczna — obawa przed jego pozostawieniem w domu, chwilowym nieposiadaniem jest mniejsza w porównaniu do czasów PRL. Sam termin, w ciągu którego obywatel ma zgłosić fakt utraty dowodu osobistego, nie został precyzyjnie uregulowany. Ustawodawca posługuje się bliżej niedookreślonym pojęciem niezwłoczności, czyli wskazuje, że zawiadomienie powinno mieć miejsce tak szybko, jak tylko jest to możliwe (niekoniecznie w ciągu 24 godzin). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko Wojciecha Maciejki, przy pomocy którego autor podkreśla, że skoro przepisy prawa w sposób wyjątkowy (bo w ściśle określonych sytuacjach) regulują przypadki obligatoryjnego posiadania przy sobie dowodu osobistego i powinność ta nie została wprost i wyraźnie zaakcentowana ani w uprzednio obowiązującej Ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych²³, ani w aktualnie obowiązującej u.d.o., należy uznać, że w rzeczywistości taki obowiązek — nieodłącznego i każdorazowego posiadania dowodu osobistego przez obywatela — nie występuje²⁴. Niezależnie od niniejszego ustawodawca przewiduje (mimo iż łagodniejsze) sankcje za fakt nieposiadania dowodu osobistego (uchylania się od obowiązku jego wyrobienia lub wymiany). Chodzi w tym przypadku o karalność przewidzianą w sytuacji niezawnioskowania o wydanie dowodu osobistego, wówczas gdy powstał już obowiązek jego posiadania lub wymiany. Co więcej, w obliczu tak zwięzłego sformułowania (art. 79 pkt 1 u.d.o.)

²¹ K. Czaplicki, *Biometryczny dowód tożsamości*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 24, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrygaztomi> (dostęp: 24.08.2021).

²² Chodzi w tym wypadku między innymi o art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928), art. 23 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1932), cyt. za: W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 12.

²³ Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 93 ze zm.

²⁴ W. Maciejko, *Osobowe...*, s. 12–13.

można uznać, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby penalizacja obejmowała również sytuację długotrwałego nieodbierania przygotowanego dla wnioskodawcy dowodu osobistego. Przedstawiona powyżej karalność została zrównana z dolegliwościami, jakie mogą być odczuwalne po stronie osób dopuszczających się niezgodnych z prawem czynów polegających na zatrzymaniu bez podstawy prawnej cudzego dowodu osobistego lub też niezwracających dowodu osobistego w razie utraty obywatelstwa polskiego. W tych wszystkich przypadkach ustawodawca przewiduje odpowiedzialność za wykroczenie²⁵. Na sprawcę czynu może być nałożona kara ograniczenia wolności lub grzywny.

Wizualizacja i wydawanie dowodu osobistego z czasów PRL i XXI wieku

Po zakończeniu wojny realizacja obowiązku posiadania dowodu osobistego została ugruntowana dekretem, „pierwsze” jednak dowody pojawiły się dopiero w 1953 roku. Pod rządami dekretu kompetencje do wydawania dowodów posiadały komendy Milicji Obywatelskiej, których właściwość miejscowa była wyznaczana według miejsca zamieszkania zainteresowanego (art. 8 ust. 1 dekretu). Realizacja obowiązku posiadania dowodu osobistego wymagała zawnioskowania przez zainteresowanego, co pociągało za sobą konieczność przedłożenia organom wydającym stosownej dokumentacji. Obok bowiem formularza wniosku, który musiał zawierać poświadczenie miejsca pobytu (zamieszkania) przyszłego posiadacza dowodu, występowała również obligatoryjność przedłożenia odpisu skróconego aktu urodzenia lub aktu małżeństwa oraz trzech fotografii. Prawodawca oprócz wyznaczenia zakresu załączników do wniosku o wydanie dowodu osobistego uregulował również obowiązek przedłożenia do wglądu zaświadczenia z miejsca pracy lub nauki. Okazaniu podlegała także dokumentacja, która zawierała w swej treści informacje o tym, czym zajmuje się wnioskodawca lub też skąd czerpie środki finansowe na swoje utrzymanie. Tego rodzaju obligatoryjność obejmowała w odniesieniu do wybranych jednostek także wojskowy dokument osobisty lub zaświadczenie o zgłoszeniu się do rejestracji stwierdzające stosunek do powszechnego obowiązku wojskowego. Mimo iż nie wynikało to wprost z art. 9 dekretu, pozyskanie dowodu osobistego nie było bezpłatne. Wprawdzie, jak wynikało z treści rozporządzenia o opłatach, wszelkiego rodzaju podania, pisma i załączniki, świadectwa związane z uzyskaniem przez zainteresowanego dowodu osobistego nie wymagały uprzedniego uiszczenia opłaty, to samo odebranie dowodu osobistego pociągało za sobą należność w wysokości 8 zł. Kwalfikowane (bo jednak wyższe) kwoty przewidziane były w sytuacji dokumentacji wydawanej na skutek wymiany „starego” dowodu osobistego. Uregulowania aktu

²⁵ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 445.

wykonawczego utworzyły katalog przesłanek, których wypełnienie prowadziło do zwolnienia z opłaty. Od jej ponoszenia mogły być zwolnione osoby, których źródłem utrzymania było zaopatrzenie emerytalne, lub inwalidzi wojskowi, jak również osoby pobierające stosowne zasiłki oraz znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej (ze względu na ich warunki materialno-bytowe). O zwolnieniu decydowała właściwa komenda Milicji Obywatelskiej. Weryfikacja przesłanek do zwolnienia przeprowadzana była w oparciu o zaświadczenie prezydium właściwej rady narodowej bądź na podstawie dokumentu, który potwierdzał fakt pobierania zasiłku.

Uwzględniając zawartość art. 10 i 11 dekretu, można nadmienić, że dowody z czasów PRL stanowiły zespół danych (były swoistą, opieczetowaną, indywidualną, papierową bazą danych) o obywatelach. Katalog informacji podlegających umieszczeniu w tak zwanej zielonej książeczce o miękkiej płóciennej okładce, ciemnozielonego koloru (§ 5 ust. 1 rozporządzenia o właściwości) posiadał enumeratywny charakter. Niedopuszczalne bowiem było zamieszczenie w jego treści jakichkolwiek innych informacji czy wpisów poza tymi, które wynikały z treści obowiązującego prawa. Obok standardowych danych podlegających wpisowi w zawartości umieszczane były również informacje o stanie cywilnym, zawodzie, widniał rysopis posiadacza dowodu, określenie organu wydającego, wskazanie na osoby pozostające pod władzą rodzicielską lub opieką posiadacza dowodu, informacje o przyjęciu i zwolnieniu z pracy. Jedną z ważniejszych informacji widniejących w dowodzie był adres zameldowania i informacje na temat wymeldowania. Na to przeznaczone było najwięcej stron dokumentu, albowiem zakładano, że obywatel między innymi w celu poszukiwania pracy będzie się przemieszczał, co każdorazowo wymagało nowego zameldowania i obligatoryjnego odnotowania tego faktu w dowodzie osobistym. Podobną wagę przypisywano informacjom o miejscu zatrudnienia.

Wygląd i zawartość dokumentów osobistych ulegał zmianie na przestrzeni lat, przede wszystkim zaś format książeczki z rubrykami, w których zamieszczane były stosowne wpisy, oraz z widniejącym na ostatniej stronie pouczeniem o odpowiedzialności karnej za naruszanie obowiązku przekształcił się w plastikową kartę, w której dokonywanie jakiegokolwiek adnotacji z racji samego materiału wykonania zostało wykluczone²⁶. Choć pierwsze „plastikowe” dowody tożsamości pojawiły się w 2001 roku²⁷ i określone zostały mianem rewolucji XX wieku, to

²⁶ Zob. też. T. Quintel, *The Commission Proposal and EDPS Opinion 7/2018 on the Proposed Regulation Concerning Identity Cards of Union Citizens and Other Documents*, „European Data Protection Law Review (EDPL)” 4, 2018, nr 4, s. 505–514.

²⁷ Do 2 sierpnia 2021 roku obowiązywało Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 stycznia 2020 roku w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz.U. z 2020 r. poz. 31). Zostało ono uchylone na mocy Ustawy z dnia 14 kwietnia 2021 roku o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1000).

ich pierwotna postać oraz zawartość nie pozostały niezmiennie. Dostrzeżone braki, niedociągnięcia, błędy wynikające z wprowadzania do „obrotu” tego szczególnego *novum* pociągnęły za sobą konieczność wdrażania zmian i udoskonaleń zarówno co do wyglądu, jak i funkcjonalności dowodu osobistego. Na szczególną uwagę zasługuje fakt ograniczenia informacji, które przez wiele lat widniały w treści papierowego dokumentu. Nie bez znaczenia pozostaje również wykluczenie z treści dowodów danych dotyczących osób trzecich (art. 6 ust. 3 u.d.o.). Nie należy jednak zapominać, że zbiór danych o osobie umiejscowionych w aktualnym dowodzie osobistym to nie tylko to, co jest jawne i widoczne dla ludzkiego oka. Obok bowiem warstwy graficznej występuje również warstwa elektroniczna, czyli informacje zakodowane. Ta pierwsza obejmuje podstawowe dane dotyczące posiadacza dowodu oraz informacje o samym dokumencie. Z kolei w warstwie elektronicznej umieszczono dane dotyczące osoby, dowodu, informacje uwierzytelniające, jak również stosowne certyfikaty (art. 12 i 12a u.d.o.).

Jak zostało już wskazane, współczesny obowiązek posiadania dowodu osobistego w porównaniu do czasów PRL został złagodzony, a ciężar jego realizacji nie jest tak dotkliwy, jak to miało miejsce historycznie. Co istotne, nie chodzi w tym wypadku jedynie o miarkowanie ciężaru, które odwołuje się do obniżenia karalności przewidzianej na wypadek jego lekceważenia, ale też o zmniejszenie wagi zobowiązania wynikającego między innymi z przydzielenia kompetencji do wydawania przedmiotowej dokumentacji organom samorządowym (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta). Podmiotami wydającymi dowody osobiste nie są już budzące negatywne odczucia i skojarzenia organy Milicji Obywatelskiej. Ponadto nie należy zapominać, że współczesne dowody osobiste są wydawane bez konieczności uiszczenia opłaty²⁸. W tym właśnie można doszukiwać się również potwierdzenia dla określonego w art. 5 u.d.o. uprawnienia do posiadania dowodu osobistego. Skoro fakt ten w świetle obowiązujących uregulowań ma być pewnego rodzaju przywilejem, z którego mogą skorzystać obywatele RP, niezasadne byłoby żądanie uiszczenia należności jako zapłaty za jego przygotowanie i wydanie uprawnionemu. Przedłożenie wniosku o dowód osobisty nie wymaga stawienia się w urzędzie właściwym ze względu na miejsce zameldowania danego obywatela. Co więcej, w ogóle nie wymaga się osobistego stawiennictwa przed organem, albowiem ustawodawca dopuszcza postać elektroniczną wniosku opatrzoną podpisem elektronicznym i przekazaną organowi przy pomocy środków komunikacji elektronicznej (art. 24 ust. 3 u.d.o.)²⁹. Mniejszego ciężaru zobowiązania można również doszukiwać się w braku konieczności przedkładania rozbudowanego zestawu załączników na etapie wnioskowania o wydanie dowodu osobistego. To samo dotyczy samego odbioru przygotowanej przez

²⁸ Por. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2017 roku, II SA/RZ 1363/16, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42AD291C79> (dostęp: 24.08.2021).

²⁹ Zob. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 listopada 2015 roku, III SAB/Gd 28/15, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D9DB281868> (dostęp: 23.08.2021).

organ dokumentacji — potwierdzenie tożsamości i obywatelstwa wnioskodawcy następuje w oparciu o ważny, choć „stary”, dowód osobisty lub dokument paszportowy, jak również poprzez porównanie danych widniejących w dokumentach z tymi umiejscowionymi w centralnych zbiorach danych, takich jak RDO oraz rejestr PESEL. Można również dokonać niniejszego przy użyciu innego dokumentu zawierającego fotografię wnioskodawcy. Dopuszczalne jest także dla potrzeb weryfikacji kierowanie pytań o nazwisko rodowe wnioskodawcy lub nazwiska rodowe rodziców, daty i miejsca ich urodzenia. Zwiększony zakres wymagań (choć wbrew pozorom niestanowiący większego obciążenia po stronie osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego) uwidacznia się w zakresie fotografii, która ma określać wizerunek przyszłego posiadacza dowodu osobistego. Ustawodawca w sposób szczegółowy determinuje jej warunki techniczne i wizualne, albowiem dowody nie są sporządzane w urzędzie gminy, ale przesyłane za pomocą systemu teleinformatycznego do RDO. Możliwość wprowadzenia obrazu do systemu jest uzależniona od spełnienia odpowiednich wymagań technicznych³⁰ po to, aby w dalszej kolejności wizerunek obywatela został cyfrowo przeniesiony na wielowarstwową płytkę stanowiącą dowód osobisty. I choć mogą one stanowić pewnego rodzaju utrudnienie dla człowieka współczesnych czasów (który przyzwyczajony do wykonywania fotografii za pomocą telefonu może uznawać tego rodzaju wymogi za przesadne), to jednak nie należy zapominać o statusie i charakterze dowodu jako urzędowej dokumentacji. Wymaga ona bowiem zapewnienia jej jednolitości oraz zagwarantowania odpowiedniej powagi w prezentowanym wizerunku posiadacza.

Identyfikacja, sygnowanie dokumentacji, przekraczanie granic — czyli zespół czynności, którym służył (służy) dowód osobisty

Odnosząc się do funkcjonalności omawianej dokumentacji, można pokusić się o stwierdzenie, że dowód kojarzy się z udogodnieniami. Rodzi przekonanie, że fakt jego posiadania powinien jednostce coś dawać (jakieś przywileje). Słusznie zauważa Abdur Rahman Khan, że bez możliwości identyfikacji, którą daje dowód osobisty, nie można wykonywać obowiązków obywatelskich (na przykład w zakresie głosowania), ani też czerpać z korzyści, jakie daje obywatelom państwo³¹. Wiąże się to z szeregiem funkcji, którym dowód służył historycznie i współcześnie. Posłużenie się jednak tego rodzaju twierdzeniem w odniesieniu do czasów

³⁰ Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2017 roku, II SA/Gl 728/16, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CBC27696CF> (dostęp: 23.08.2021).

³¹ A. Rahman Khan, *National Identity Card: Opportunities and Threats*, „Journal of Asian Research” 2, 2018, nr 2, s. 79.

PRL może rodzić uzasadnione wątpliwości, w szczególności jeśli weźmiemy pod uwagę charakterystykę ówczesnych czasów. Nie wynikało to wprawdzie z zawartości art. 5 dekretu, niemniej jednak akty wykonawcze wydane na jego podstawie wyraźnie potwierdziły, że fakt posiadania dowodu pociągał za sobą dodatkowe obowiązki po stronie obywatela. W świetle art. 5 dowody osobiste i tymczasowe zaświadczenia tożsamości były jedynymi dokumentami przeznaczonymi do potwierdzenia tożsamości danego obywatela. Jednocześnie stanowiły wyłączną dokumentację, na podstawie której można było dokonać zameldowania i wymeldowania danej osoby. Warto w tym miejscu podkreślić, że (wbrew temu, co wynika z przywołanej regulacji) korzyści po stronie obywatela wynikające z możliwości potwierdzenia swojej tożsamości czy też posiadanego meldunku miały jedynie pozorny charakter. W rzeczywistości bowiem działania polegające na potwierdzaniu tożsamości czy miejsca zameldowania danej osoby bardziej służyły władzy i kontroli przez nią wykonywanej niż samemu obywatelowi. Ponadto samo otrzymanie dowodu osobistego rodziło nowe powinności po stronie obywatela. Ich treścią było uzyskanie stosownych wpisów (nie w dowolnym, ale w ściśle wyznaczonym terminie), począwszy od faktu samego zameldowania, poprzez posiadany lub zmieniony stan cywilny, aż po informacje o dacie przyjęcia do pracy i zwolnieniu z pracy. Stosowne wpisy umieszczały organy ewidencji i kontroli ruchu ludności, urzędy stanu cywilnego oraz państwowe i spółdzielcze zakłady pracy, bądź też organizacje o znaczeniu ogólnopaństwowym (§ 7–10 rozporządzenia o właściwości). Mogły one wzywać posiadaczy do przedłożenia dowodów osobistych i tymczasowych zaświadczeń celem umiejscowienia w ich treści prawem wymaganych adnotacji (§ 11 rozporządzenia o właściwości). Ich istotność potwierdzała konieczność wymiany dowodu osobistego wówczas, gdy zabrakło już miejsca na dokonywanie nowych wpisów (art. 13 ust. 1 pkt 3 dekretu). Uwidaczniająca się na gruncie uregulowań dekretu i aktów wykonawczych funkcjonalność omawianej dokumentacji potwierdziła, że prawidłowa realizacja obowiązku posiadania dowodu osobistego, podobnie jak meldunkowego, uzyskania paszportu czy też pozwolenia na broń miała służyć i służyła ochronie takich wartości, jak bezpieczeństwo i porządek publiczny³². A zatem służba na rzecz jednostki miała jedynie pośrednie znaczenie i odbywała się nierzadko kosztem obywatela między innymi na skutek stosowanego przymusu, inwigilacji i represji. Nie jest bowiem tajemnicą, że w okresie PRL owe wartości (bezpieczeństwo i porządek publiczny) zajmowały szczególnie wysoką pozycję, jeśli chodzi o hierarchię wszystkich wartości społecznych³³. To ich utrzymaniu miały służyć nie tylko działania kontrolne (następcze), ale również prewencyjne związane z uchwalaniem i wdrażaniem restrykcyjnych uregulowań prawnych.

³² E. Smoktunowicz, *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 171.

³³ *Ibidem*.

Głębsza analiza użyteczności dowodów osobistych uwidacznia pewnego rodzaju zależność: im mniejsza zawartość treściowa dowodu osobistego, tym szerszy zakres funkcji, którym służy. Pozostaje to w ścisłym związku z postępującym procesem informatyzacji w administracji publicznej, a ściślej mówiąc — z występowaniem elektronicznych zbiorów danych o obywatelach (PESEL, RSC, RDO), jak również z wdrażaniem nowych rozwiązań prawno-informatycznych, na przykład podpisu elektronicznego (osobistego), które poszerzają jego współczesne zastosowanie. Współczesny dowód osobisty, mimo że podstawowy, nie jest jedynym (albowiem nie wskazuje na to jednoznacznie sam ustawodawca) dokumentem, na podstawie którego dokonuje się potwierdzenia tożsamości i obywatelstwa polskiego³⁴. Ponadto, jak wynika z zawartości u.d.o., dowód osobisty przyznaje legitymację do przekraczania granic państw, o których mowa w art. 4 u.d.o., i mimo iż nie wynika to bezpośrednio z u.d.o., jego posiadanie daje możliwość legalnego zatrudnienia jednostki poza terytorium RP oraz korzystania z przysługującego obywatelom danego państwa wsparcia w ramach gwarantowanej obywatelom UE swobody przepływu osób³⁵. Może być wykorzystywany:

- dla uwierzytelnienia posiadacza w usługach online za pomocą profilu zaufanego³⁶;
- dla złożenia podpisu osobistego;
- dla potwierdzenia obecności danej osoby w określonym miejscu i czasie;
- jako kwalifikowane urządzenie przeznaczone do składania podpisu elektronicznego³⁷ (kwalifikowanego podpisu elektronicznego).

Dodatkowe funkcje współczesnego dowodu osobistego jako instrumentu potwierdzającego tożsamość jednostki można wyprowadzić z treści uregulowań Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku o kierujących pojazdami³⁸. W myśl bowiem art. 3 ust. 4 osoba, która ukończyła 18 rok życia, nie ma obowiązku posiadania dokumentu stwierdzającego posiadane uprawnienie do kierowania rowerem, wózkiem rowerowym lub pojazdem zaprzęgowym. W tym przypadku dokumentem podlegającym ewentualnej weryfikacji jest dowód osobisty jako potwierdzenie osiągnięcia prawem wymaganego wieku. Podobnie sytuacja wygląda w zakresie osoby kierującej motorowerem. Dotyczy to jednak tylko tych jednostek, które przed dniem wejścia w życie ustawy ukończyły 18 rok życia (art. 133 ust. 4). Na

³⁴ Por. Wyrok SN z 4 stycznia 1977 roku, I KR 243/76, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520110668/1?directHit=true&directHitQuery=I%20KR%20243~2F76> (dostęp: 24.08.2021).

³⁵ Zob. art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012), s. 13; art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012), s. 47.

³⁶ Zob. art. 3 pkt 14 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 670 ze zm.).

³⁷ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 910/2014 z 23 lipca 2014 roku w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającą dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257 z 28.08.2014, s. 73).

³⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 112.

zakończenie warto podkreślić, że wielofunkcyjność współczesnego dowodu osobistego oraz obligatoryjność jego posiadania przesądzają o niedopuszczalności jego zatrzymania w związku z orzeczeniem wobec podejrzanego nieizolacyjnego środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju (art. 277 § 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks postępowania karnego³⁹)⁴⁰.

Zakończenie

Posiadanie dowodu osobistego można zaliczyć do tak zwanych innych, bo niekonstytucyjnych, ale jednak prawnie uregulowanych obowiązków obywatelskich. Ogólna jego charakterystyka prowadzi do wniosków, że owe zobowiązanie jest (bez względu na „epokę”) wymagającym rzetelnego wypełnienia nakazem określonego postępowania, zgodnym z normami moralnymi żądaniem ze strony państwa, którego dobrowolna realizacja ma służyć ochronie zarówno interesu indywidualnego, jak i zbiorowego⁴¹. Co jednak ważne, ciężar realizacji tego zobowiązania pod rządami dekretu był bardziej odczuwany w porównaniu do współczesnych czasów. Zostało to podyktowane okolicznościami, które towarzyszyły samemu procesowi wydawania dokumentacji, jak i wynikało z funkcji, którym miał służyć pozostający we władaniu danej jednostki dowód osobisty. Przedstawiona w opracowaniu funkcjonalność dowodu osobistego z czasów PRL potwierdziła, że podstawowe znaczenie odgrywała funkcja identyfikacyjna związana z możliwością stwierdzenia tożsamości jednostki i w jej następstwie kontrolowania. Miała ona służyć celom związanym z utrzymaniem porządku wewnętrznego w państwie. Ponadto nie należy zapominać, że obowiązek tak zwanego wyrobienia i posiadania dowodu osobistego miał działać stymulująco i wychowawczo na obywatela po to, aby wzbudzać jego społeczną aktywność, wzmacniać poczucie patriotyzmu i odpowiedzialności za dalsze losy całego kraju⁴². Współczesny dowód osobisty pomimo istotnych zmian, w materiale, przy użyciu którego został stworzony, wyglądzie i ograniczonej zawartości treściowej, nie utracił swojego znaczenia jako dokumentacja urzędowa, a ciężar samego zobowiązania związanego z posiadaniem dowodu i posługiwania się nim nie jest tak dotkliwy, jak miało to miejsce dawniej. Od strony funkcjonalnej trzeba podkreślić, że nieustannie służy tym samym celom — ma przede wszystkim potwierdzać tożsamość danej jednostki i jej obywatelstwo. Słusznie podkreślają Erich Schweighofer i Walter Hötendorfer, że w tych wszystkich przypadkach, w których chodzi o większą dozę pewności

³⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.

⁴⁰ K. Dudka, *Praktyka stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych w polskim procesie karnym*, LEX 2016.

⁴¹ R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 233; F. Siemieniowski, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 284.

⁴² *Ibidem*, s. 234

co do identyfikacji danej jednostki, warto posłużyć się jej dowodem osobistym⁴³. W związku ze zmianą ustroju politycznego utraciło swoje znaczenie traktowanie go jako instrumentu wnikliwego kontrolowania obywatela przez władzę — tego, gdzie pracuje, czy i ile ma dzieci, z czego się utrzymuje, gdzie stale zamieszkuje. W istotny zaś sposób rozwinęła się funkcja związana z przyznawaniem obywatelom szczególnych uprawnień, gwarantowaniem im określonych przywilejów i kreowaniem szczególnych udogodnień w zakresie przemieszczania się oraz sygnowania dokumentacji przybierającej postać elektroniczną.

Bibliografia

- Banasik K., *Dokumenty stwierdzające tożsamość*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 6.
- Berutowicz W., Mokry J., *Organizacja ochrony prawnej w PRL*, Warszawa 1987.
- Czaplicki K., *Biometryczny dowód tożsamości*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 24, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrygaztomi>.
- Dobkowski B., *Konstytucyjne prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.
- Dryszel A., *Plastikowa karta zastępuje papierową książeczkę. Jest nowocześniejsza, ale czy na pewno lepiej?*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/historia-dowodow-osobistych/>.
- Dudka K., *Praktyka stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych w polskim procesie karnym*, LEX 2016.
- Leoński Z., *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Łopatka A., *Pojęcie podstawowych praw i obowiązków obywateli PRL*, [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, red. A. Łopatka, Warszawa 1968.
- Łopatka A., Wieruszewski R., *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL w okresie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, Warszawa 1976.
- Kluska B., *PESEL w PRL*, Łódź 2019.
- Kochanowski J., *Dowód (proszę)*, <https://www.polska1918-89.pl/pdf/dowod-prosze,1673.pdf>.
- Maciejko W., *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- Maciejko W., *Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, LEX 2013.
- Nęcki Z., *Ludzie są przyzwyczajeni do dowodów osobistych*, <https://www.radiokrakow.pl/audycje/z-necki-ludzie-sa-przyzwyczajeni-do-dowodow-osobistych>.
- Quintel T., *The Commission Proposal and EDPS Opinion 7/2018 on the Proposed Regulation Concerning Identity Cards of Union Citizens and Other Documents*, „European Data Protection Law Review (EDPL)” 4, 2018, nr 4.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Rahman Khan A., *National Identity Card: Opportunities and Threats*, „Journal of Asian Research” 2, 2018, nr 2.
- Schweighofer E., Hötendorfer W., *Electronic identities — public or private*, „International Review of Law, Computers & Technology” 27, 2013.
- Siemieniowski F., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.
- Smoktunowicz E., *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987.
- Sokolewicz W., *O socjalistycznej koncepcji podstawowych praw i obowiązków obywateli*, „Studia Prawnicze” 1978, nr 2.
- Torański B., *Knebel. Cenzura w PRL-u*, Warszawa 2016.

⁴³ E. Schweighofer, W. Hötendorfer, *Electronic identities — public or private*, „International Review of Law, Computers & Technology” 27, 2013, s. 230.

Wawrzyniak J., *Równość obywateli w PRL*, Warszawa 1977.
Wieruszewski R., *Podstawowe obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1984.

Wykaz aktów prawnych

- Dekret z dnia 22 października 1951 roku o dowodach osobistych (Dz.U. z 1962 r. Nr 2, poz. 5).
Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z dnia 26.10.2012).
Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
Rozporządzenie Ministrów Bezpieczeństwa Publicznego i Finansów z dnia 22 grudnia 1952 roku o opłatach w sprawach dowodów osobistych i tymczasowych zaświadczeń tożsamości (Dz.U. z 1952 r. Nr 51, poz. 338).
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 lutego 1962 roku o właściwości organów i trybie postępowania w sprawach dowodów osobistych i tymczasowych zaświadczeń tożsamości oraz o wzorach tych dokumentów (Dz.U. z 1962 r. Nr 16, poz. 70).
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 stycznia 2020 roku w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz.U. z 2020 r. poz. 31).
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 roku w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257 z dnia 28.08.2014).
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów i Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 15 grudnia 1952 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów dekretu o dowodach osobistych (Dz.U. z 1952 r. Nr 49, poz. 329).
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. C 326 z dnia 26.10.2012).
Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z dnia 26.10.2012).
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 93 ze zm.).
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.).
Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnych organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1932).
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 670 ze zm.).
Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych (Dz.U. z 2021 r. poz. 816 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2021 r. poz. 112).
Ustawa z dnia 14 kwietnia 2021 roku o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1000).
Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 czerwca 1956 roku w sprawie ustalenia przypadków, w których złożenie dowodu osobistego lub tymczasowego zaświadczenia tożsamości przy wyjazdach a granicę — na czas pobytu za granicą — nie jest wymagane (M.P. z 1956 r. Nr 56, poz. 611).
Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 kwietnia 1962 roku w sprawie określenia organizacji społecznych obowiązanych do dokonywania wpisów w dowodach osobistych i tym-

czasowych zaświadczeń tożsamości zatrudnionych u nich osób o dacie przyjęcia do pracy i zwolnienia (M.P. z 1962 r. Nr 32, poz. 149).

Zarządzenie Ministrów Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 20 stycznia 1953 roku w sprawie dowodów osobistych żołnierzy (M.P. z 1953 r. Nr A-10, poz. 145).

Wykaz orzecznictwa

Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2018 roku, II OSK 301/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FED-5D3ED0A>.

Wyrok SN z 4 stycznia 1977 roku, I KR 243/76, SIP LEX, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520110668/1?directHit=true&directHitQuery=I%20KR%20243~2F76>.

Wyrok SN z dnia 5 grudnia 1985 roku, Rw 1090/85, SIP Lex, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520113828/1?directHit=true&directHitQuery=Rw%201090~2F85>.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 listopada 2015 roku, III SAB/Gd 28/15, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D9DB281868>.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2017 roku, II SA/Gl 728/16, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CBC27696CF>.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2017 roku, II SA/RZ 1363/16, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42AD291C79>.

Wyrok SA w Lublinie z dnia 14 maja 1992 roku, II AKr 99/92, SIP Lex, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520114861/1?directHit=true&directHitQuery=II%20AKr%2099~2F92>.

MAGDALENA WASYLKOWSKA-MICHÓR

ORCID: 0000-0002-5810-9186

Uniwersytet Zielonogórski

m.wasylkowska-michor@wpa.uz.zgora.pl

Prawo właściwe dla zobowiązań niewynikających z czynności prawnych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Słowa kluczowe: zobowiązanie pozaumowne, *lex loci delicti commissi*, prawo miejsca zamieszkania, Polska Rzeczpospolita Ludowa, zobowiązanie niewynikające z czynności prawnej.

LAW APPLICABLE TO OBLIGATIONS NOT ARISING OUT OF LEGAL ACTION IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

Abstract

In the communist era, the law applicable to non-contractual obligations was regulated by two acts — the Private International Law of 1926 and the Private International Law of 1965, which dealt with the issue of the law applicable to obligations not arising out of legal action. The object of this study is to present the respective regulations in terms of determining this law. In particular, the author focuses on the analysis of two main connecting factors used at that time to determine the law applicable to non-contractual obligations, namely, the law of the place where the act giving rise to the non-contractual obligation was performed and the law of domicile. In the conclusion of the article the author assesses the solutions presented above from the point of view of both Polish and foreign doctrine.

Keywords: non-contractual obligation, *lex loci delicti commissi*, law of domicile, Polish People's Republic, obligation not arising from legal action.

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie regulacji prawa właściwego dla zobowiązań niewynikających z czynności prawnych w dobie PRL. W pierwszej kolejności zatem należy ustalić, jaki okres możemy tu zaliczyć, a następnie które ustawy dotyczące materii będącej przedmiotem niniejszego artykułu obowiązywały w tym czasie. Za okres historycznie zwany PRL lub bardziej potocznie Polską Ludową uważa się lata 1952–1989. Dnia 31 grudnia 1989 roku weszła w życie nowelizacja, która wprowadzała do konstytucji nową nazwę państwa, przywracała przedwojenne godło i wykreślała ideologiczne deklaracje zawarte w ustawie zasadniczej z roku 1952. Tego dnia określenie Polska Rzeczpospolita Ludowa przeszło do historii. W tym okresie prawo właściwe dla zobowiązań pozaumownych regulowały dwie ustawy — prawo prywatne międzynarodowe z 1926 roku¹ oraz prawo prywatne międzynarodowe z 1965 roku². Główną zasadą regulującą prawo właściwe dla czynów niedozwolonych na gruncie tych dwóch ustaw było *lex loci delicti commissi* — prawo właściwe dla miejsca wystąpienia zdarzenia będącego przyczyną czynu niedozwolonego.

1. Właściwość prawa miejsca popełnienia czynu w prawie polskim

Artykuł 11 ustawy prawo prywatne międzynarodowe z 1926 roku stanowił, że zobowiązania z występków i innych zdarzeń prawnych podlegają prawu państwa, gdzie zaszedł fakt, który wywołał zobowiązanie. To samo prawo rozstrzyga, czy osoba w swej zdolności osobistej ograniczona odpowiada za wyrządzoną szkodę. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, że poprzez posłużenie się określeniem „zobowiązania z występków i z innych zdarzeń prawnych” zakres normy został od razu zakreślony bardzo szeroko. Autorzy projektu utrzymywali bowiem, że chodzi tutaj nie tylko o zobowiązania pozaumowne, ale także i te, które wynikają z jednostronnych czynności prawnych. Podobnie szeroko rozumiany był w orzecznictwie łącznik wyrażający się w określeniu „fakt, który wywoła zobowiązanie”. W przypadku, gdyby działanie rozgrywało się w kilku miejscach, decydujące miało być to zakończenia czynu. Z kolei w przypadku zamieszkania za właściwe uważano miejsce, gdzie zaniechana czynność powinna być dokonana³.

¹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych (Dz.U. Nr 101, poz. 581 ze zm.).

² Ustawa z dnia 12 listopada 1965 roku — Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 1965 r. Nr 46, poz. 290).

³ M. Sośniak, *Lex loci delicti commissi w prawie międzynarodowym prywatnym*, „Studia Cywilistyczne” 1963, nr 4, s. 13.

Jeśli chodzi o ustawę prawo prywatne międzynarodowe z 1965 roku, to właściwość prawa miejsca deliktu przewidywała w art. 31 § 1, jeśli nie zachodziły warunki do zastosowania § 2, to znaczy — o ile obydwie strony nie były obywatelami tego samego państwa i nie miały w nim jednocześnie miejsca zamieszkania. Z powyższego wynikało zatem, że ustawa nie precyzowała, czy chodzi o miejsce wystąpienia faktu, który spowodował odpowiedzialność, czy też szkody. Co więcej, pojęcie „miejsce deliktu” nie zostało nigdy zdefiniowane w żadnej regulacji prawnej.

Sformułowanie § 1 zostało pozytywnie ocenione przez Mieczysława Sośniaka. Utrzymywał on bowiem, że dzięki takiej konstrukcji ustawodawca nie przesądził ostatecznie o przyjęciu jako właściwego prawa miejsca popełnienia czynu też prawa miejsca wystąpienia skutku. Wprost przeciwnie — § 1 umożliwiał szeroką interpretację w zależności od konfiguracji poszczególnych elementów stanu faktycznego. Tak więc w przypadku odpowiedzialności opartej na zasadzie winy lokalizacja powinna nastąpić w miejscu czynu, a więc tam, gdzie działała osoba odpowiedzialna. Z kolei w przypadku lekkiej nieostrożności czy też niedbalstwa, które ujmuje się jako odpowiedzialność zobiektywizowaną, decydujące powinno być miejsce, w którym należało urzeczywistnić model należytego zachowania, decydujący o możliwości postawienia zarzutu osobie odpowiedzialnej. Następnie autor dokonuje dalszego zróżnicowania rodzajów odpowiedzialności. I tak w przypadku odpowiedzialności za cudze czyny czy też zwierzęta (art. 430 kc), pomimo oparcia tej odpowiedzialności na zasadzie winy, powinno się brać pod uwagę nie miejsce, w którym działała osoba odpowiedzialna, ale to, gdzie działała osoba, nad zwierzęciem której miano roztoczyć nadzór, bądź to, gdzie nastąpił szkodliwy skutek braku nadzoru. Podobnie w przypadku tak zwanej odpowiedzialności opartej na zasadzie ryzyka należało brać pod uwagę miejsce, w którym doszło do wystąpienia szkody. W przypadku szkody doznanej na skutek zaniechania sprawcy należało brać pod uwagę miejsce, gdzie istniał obowiązek zaniechanego działania. Zasady te należało przy tym traktować tylko jako pewne wskazówki po to, aby uniknąć nadmiernego schematyzmu. Reasumując, M. Sośniak uzależniał zastosowanie prawa danego państwa od stopnia powiązania czynu z określonym terytorium. Natężenie tego związku, z jednej strony, oraz elementy, jakie w danym delikcie wysuwają się na pierwszy plan, z drugiej, decydują o tym, który z kilku ewentualnie wchodzących w grę czynników ma zostać uznany za decydujący dla wyboru właściwości prawa. Sąd był obowiązany do badania w każdym przypadku siły tego powiązania i dostosowania rozstrzygnięcia kolizyjnego do specyfiki stanu faktycznego deliktu⁴.

Pozytywnym aspektem rozwiązania przyjętego przez M. Sośniaka jest to, że poszukiwał on sposobu uelastycznienia sztywnego łącznika *lex loci delicti commissi*, jednakże nie można się już zgodzić z wprowadzaniem przez tego

⁴ M. Sośniak, *Zobowiązania nie wynikające z czynności prawnych w prawie prywatnym międzynarodowym*, Katowice 1971, s. 91–96.

autora rozwiązań znanych w kolizjonistyce amerykańskiej, a to różnicowania zasady wskazania prawa właściwego od tego, który z elementów odnośnego stanu faktycznego jest najbardziej dominujący. Należy mieć bowiem na uwadze fakt, że w przypadku Stanów Zjednoczonych do takich działań upoważniało literalne brzmienie przepisów, chociażby Restatement II. Z kolei nie budziło żadnych wątpliwości stanowisko, że nie należy łącznika z art. 31 § 1 rozumieć szeroko w kontekście społecznego otoczenia deliktu, ponieważ ustawa polska posługuje się pojęciem „państwa, w którym nastąpiło zdarzenie będące źródłem zobowiązania”, co nie oznaczało oczywiście, że nie należy uwzględniać innych niż geograficzne czynników⁵.

Wobec zmian wprowadzonych ustawą z dnia 4 lutego 2011 roku prawo prywatne międzynarodowe zasada *lex loci delicti commissi* ma obecnie w prawie polskim znaczenie tylko historyczne. Oznacza to całkowitą rewolucję w polskiej kolizjonistyce w zakresie prawa właściwego dla czynów niedozwolonych, jako że, jak zostało to już wyżej nadmienione, była to zasada główna zarówno w ustawie z 1926, jak i z 1965 roku.

2. Łącznik miejsca zamieszkania w prawie polskim

Artykuł 31 § 2 stanowiący, że gdy strony są obywatelami tego samego państwa i mają w nim miejsce zamieszkania, właściwe jest prawo tego państwa, należał natomiast do grupy II, gdzie obydwie podstawy miały pozycję równorzędną⁶. Na gruncie tego przepisu kontrowersyjne było to, czy można go stosować także do bezpaństwowców. Większość doktryny opowiedziała się za takim rozwiązaniem⁷.

Łącznik miejsca zamieszkania występował w ustawie prawo prywatne międzynarodowe z 1965 roku bądź jako łącznik samoistny (art. 26, 27 § 1 i 33 § 1),

⁵ T. Pajor, *Odpowiedzialność deliktowa w prawie prywatnym międzynarodowym*, Warszawa 1989, s. 177–181. Pierwszeństwo zasady *lex loci delicti commissi* było w doktrynie przedmiotu bardzo różnie uzasadniane. Tłumaczono konieczność zastosowania tej zasady między innymi uzasadnieniem społecznym (A. Pillet, *Traité pratique de droit international privé*, t. 2, Paryż 1923, s. 312, cyt. za: M. Sośniak, *Zobowiązania...*, s. 29), terytorialnym charakterem ustaw dotyczących odpowiedzialności deliktowej (J.P. Niboyet, *Traité de droit international privé français*, t. 5, Paryż 1948, s. 148, cyt. za: M. Sośniak, *Zobowiązania...*, s. 29), obowiązkiem zapewnienia przez każde państwo przynajmniej minimalnej ochrony wszystkim osobom przebywającym na jego terytorium bez względu na przynależność państwową (obywatelstwo), naturą zobowiązania deliktowego, (P. Arminjon, *Précis de droit international privé*, t. 2, Paryż 1934, s. 348, cyt. za: M. Sośniak, *Zobowiązania...*, s. 29).

⁶ Trzecią grupę stanowią przepisy, w których łącznik zamieszkania zajmuje pozycję samodzielną. Sytuacja taka wchodzi w grę w przypadku zobowiązań nie dotyczących nieruchomości i niezawartych na giełdzie ani targach publicznych, jeżeli strony nie dokonały wyboru prawa (zob. A. Mączyński, *Zamieszkanie jako podstawa łącznika normy kolizyjnej*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1978, nr 81, s. 45–50).

⁷ A. Mączyński, *op. cit.*, s. 45–50.

bądź posiłkowy (zamiast obywatelstwa, w razie jego braku — art. 3) lub też łącznie z łącznikiem obywatelstwa.

Na tle przyjętego rozwiązania doszło do rozbieżności interpretacyjnych. W opinii przedstawicieli części doktryny przepis § 2 należało traktować jako wyjątek od reguły wyrażonej § 1⁸, natomiast zwolennicy inni⁹ twierdzili, że pierwszeństwo zastosowania ma zawsze § 2, ponieważ nim sąd zastosuje § 1, musi najpierw zbadać, czy strony nie mają wspólnego obywatelstwa i jednocześnie wspólnego miejsca zamieszkania. Tym niemniej jednak przepis § 1 nie mógł być traktowany jako swego rodzaju norma posiłkowa w sytuacji, gdy występowały trudności ze stosowaniem § 2. W końcu przeważył pogląd, że normy zawarte w § 1 i 2 należało traktować jako dwie zupełnie odmienne normy kolizyjne, czego konsekwencją było to, że w sytuacji, gdy nie było podstaw do zastosowania § 2, automatycznie nie stosowano § 1, a następowało sięgnięcie do art. 7. W przeciwnym bowiem razie § 1 byłby stosowany tylko posiłkowo w stosunku do § 2. Takie stanowisko prezentowała też Barbara Tracz-Pasternak. W jej ocenie § 1 i 2 to dwie zupełnie różne normy, między którymi nie ma związku. Co więcej, w przypadku, gdy z ustaleń stanu faktycznego wynika, że zastosowania nie znajdzie § 2, wówczas należy odwoływać się do regulacji art. 7, a nie § 1¹⁰.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że w doktrynie przedmiotu przeciwko konstrukcji § 2 art. 31 wysuwane były liczne zastrzeżenia. Chodziło mianowicie o to, że zastosowany w nim łącznik personalny opierał się aż na dwóch podstawach: obywatelstwie i miejscu zamieszkania, co bardzo komplikowało jego zastosowanie w praktyce i było wyrazem pewnej asekuracji ustawodawcy czyniącego ustępstwo od zasady *legis loci delicti*. Przepis § 2 art. 31

⁸ Do zwolenników pierwszej grupy należą W. Ludwiczak, E. Wierzbowski. K. Przybyłowski zajmuje stanowisko nie do końca sprecyzowane. Za traktowaniem § 2 jako wyjątku przemawia niewątpliwie zastosowanie określenia „jednakże gdy” oraz umieszczenie tego rozwiązania kolizyjnego właśnie w § 2, a nie w § 1, co wskazuje na fakt, że to § 1 stanowi zasadę. Ponadto należy pamiętać o wykładni historycznej, w wyniku której pierwszeństwo ma zasada *lex loci delicti commisi*. Przeciwno takiemu stanowisku wysuwane są jednakże liczne argumenty. Do najważniejszych należy ten, który wskazuje na konieczność stosowania w takim wypadku ścisłej interpretacji, co uniemożliwiłoby poniekąd dalsze uelastycznianie i różnicowanie reguł kolizyjnych (zob. T. Pajor, *op. cit.*, s. 143–145).

⁹ Zwolennicy drugiego poglądu to przede wszystkim M. Sośniak i H. Trammer. Twierdzą oni, że za przyjęciem § 2 jako zasady przemawia kolejność operacji myślowych sędziego, który najpierw musi zadać sobie pytanie, czy strony mają wspólne miejsce zamieszkania i obywatelstwo, a dopiero w następnej kolejności zwraca się ku właściwości miejscowej. Przeciwno temu stanowisku przemawia fakt, że nie można dla ustalenia, czy mamy do czynienia z zasadą prawa, powoływać się na tok myślenia sędziego. Ponadto przedstawiony przez wymienionych autorów proces myślowy wprost przeciwnie przemawia za tym, że rozwiązanie § 2 należy stosować jako wyjątek. Sędzia bowiem najpierw eliminuje przepis stanowiący wyjątek, by móc powołać się na zasadę (zob. T. Pajor, *op. cit.*, s. 143–145).

¹⁰ B. Tracz-Pasternak, *Właściwość prawa personalnego stron dla zobowiązań niewynikających z czynności prawnych*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 2, s. 87–88.

nie precyzował również, czy dotyczy tylko i wyłącznie bezpośredniego sprawcy szkody i bezpośrednio poszkodowanego, czy znajdował także zastosowanie w przypadku osób bezpośrednio poszkodowanych i pośrednio odpowiedzialnych za szkodę. W doktrynie przeważał pogląd, że wobec brzmienia przepisu dopuszczalne było stanowisko drugie. Przepis ten jednak nie dotyczył osób, które tylko wstąpiły w prawa lub obowiązki stron stosunku deliktowego¹¹.

Następne trudności interpretacyjne rodziła sytuacja, w której po jednej lub każdej ze stron występował więcej niż jeden podmiot. Mogło się bowiem wtedy zdarzyć, że byłoby na przykład dwóch sprawców szkody, z których tylko jeden miałby takie samo obywatelstwo i miejsce zamieszkania jak poszkodowany. Powstałaby wtedy sytuacja, kiedy w jednym stanie faktycznym zastosowanie miałyby dwie normy — ta z art. 31 § 1 i z § 2, przy czym mogło się okazać, że w ten sposób wskazane zostaną prawa innych państw, które mogą w odmienny sposób regulować sytuację osób poszkodowanych¹².

Ponadto przepis nie podawał, jaka chwila była miarodajna dla określenia wspólności obywatelstwa i zamieszkania, a mianowicie, czy chodziło tu o chwilę, w której doszło do zdarzenia wyrządzającego szkodę, nastąpienia samej szkody, czy też może wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym lub wyrokowania. W doktrynie przyjmowało się, że chodzi o moment zajścia samego zdarzenia, a wszelka następcza zmiana sytuacji stron nie miała w tym wypadku większego znaczenia¹³. Za taką interpretacją zdawał się również przemawiać fakt, że w § 1 art. 31 ustawodawca posłużył się łącznikiem prawa miejsca deliktu, co niejako pośrednio wskazywało na chwilę wystąpienia zdarzenia powodującego szkodę jako najbardziej miarodajną dla ustalenia wspólności prawa stron. Nie należy bowiem zapominać, że pomimo wyrażanych niekiedy w doktrynie przeciwnych stanowisk obydwaj paragrafy art. 31 pozostawały ze sobą w funkcjonalnym związku. Problem

¹¹ T. Pajor, *op. cit.*, s. 169–175.

¹² W literaturze proponuje się kilka rozwiązań. W pierwszej kolejności nasuwa się pytanie, czy po to, aby wyeliminować rozwiązanie niekorzystne dla stron, można sięgnąć po klauzulę porządku publicznego z art. 6, zgodnie z którą prawa obcego stosować nie można, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Z brzmienia tego przepisu wynika jednak wprost, że nie chodzi tu o sytuację, kiedy norma prawa obcego jest sprzeczna z normą prawa polskiego, ale o taką, w której dochodzi do sprzeczności z podstawowymi zasadami porządku prawnego. Wobec powyższego zatem to rozwiązanie jest nie do przyjęcia. Drugie rozwiązanie to tak zwane dostosowywanie polegające na tym, że sędzia może utworzyć nową normę kolizyjną, która byłaby syntezą przepisów obu systemów prawnych. Byłaby to przy tym norma będąca syntezą przepisów materialnych tych państw. Wątpliwość rodzi w tym miejscu fakt, że sędzia nie ma kompetencji prawotwórczych. W końcu sędzia może spośród dwóch praw wskazanych przez każdą z norm kolizyjnych wybrać jedno, najbardziej związane ze stosunkiem prawnym. Decyduje przy tym wola sędziego, a nie stron, przy czym nie musi się on kierować kryterium, które z praw zostałyby wybrane przez strony. Sędzia natomiast może dokonać swojego wyboru tylko spośród norm wskazanych przez normy kolizyjne z art. 31 (T. Pajor, *op. cit.*, s. 684–688).

¹³ *Ibidem*, s. 168–172.

interpretacyjny rodziła również sytuacja, w której obydwie strony były co prawda obywatelami tego samego państwa, ale państwo to było zróżnicowane pod względem obowiązujących w jego poszczególnych regionach systemów prawnych¹⁴.

Praktyczny problem w przypadku stosowania art. 31 § 2 mógł pojawić się także w sytuacji, w której jedna lub dwie strony stosunku zobowiązaniowego posiadały wiele obywatelstw. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że zastosowanie w takiej sytuacji znajdował art. 2 prawa prywatnego międzynarodowego. W przypadku obywatela polskiego mającego jednocześnie więcej niż jedno obywatelstwo był to rzeczywiście art. 2 § 1, stosownie do którego jeżeli ustawa przewiduje właściwość prawa ojczystego, obywatel polski podlega prawu polskiemu, chociażby prawo innego państwa uznawało go za obywatela tego państwa. Natomiast w odniesieniu do cudzoziemca zastosowanie znajdował art. 2 § 2, stosownie do którego cudzoziemiec mający obywatelstwo dwóch lub więcej państw podlega, jako prawu ojczystemu, prawu tego z nich, z którym jest najściślej związany. Należy jednakże zwrócić uwagę na fakt, że przepis ten posługiwał się pojęciem „prawo ojczyste”, które nie jest tożsame z obywatelstwem. Co więcej, w przypadku cudzoziemca istniała konieczność ustalania tego, z którym prawem jest najściślej związany, co wobec niedookreśloności pojęcia budziło znaczne problemy interpretacyjne. W związku z powyższym utrwalilo się stanowisko, że w przypadku, gdy albo po jednej, albo po dwóch stronach stosunku zobowiązaniowego występowało wielorakie obywatelstwo, należało najpierw sprawdzić, czy jedno z nich było obywatelstwem polskim i wtedy znajdował zastosowanie art. 31 § 2. W tym miejscu należy przy tym podkreślić, że wymóg najściślejszego związku z art. 2 § 2 stanowił dodatkową przesłankę i zastępował tym samym domicyl z art. 31 § 2, podczas gdy artykuł ten samodzielnie regulował przesłanki zastosowania prawa w sytuacji w nim określonej, a zatem takie odniesienie było zbędne. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku, gdy obydwie strony stosunku zobowiązaniowego albo tylko jedna z nich nie miały obywatelstwa żadnego państwa. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy należy zastosować art. 3 prawa prywatnego międzynarodowego, stosownie do którego jeżeli ustawa przewiduje właściwość prawa ojczystego, a obywatelstwa danej osoby ustalić nie można albo osoba ta nie ma obywatelstwa żadnego państwa, stosuje się prawo państwa, w którym znajduje się jej miejsce zamieszkania. Przepis ten ponownie odnosił się bowiem do pojęcia prawa ojczystego, którym nie posługiwał się art. 31 § 2. W tym przypadku przeważało rozwiązanie, że w odniesieniu do bezpaństwowców łącznik miejsca zamieszkania jest jedyny i wystarczający do zastosowania tego przepisu¹⁵.

Kolejną kwestią interpretacyjną, która miała miejsce na gruncie art. 31 § 2, było to, czy znajdował on zastosowanie w przypadku, gdy stronami stosunku prawnego były osoby prawne, a nie fizyczne. Ostatecznie przeważał pogląd przemawiający za

¹⁴ *Ibidem*, s. 174–176.

¹⁵ B. Tracz-Pasternak, *op. cit.*, s. 90–92.

rozszerzającą interpretacją tego przepisu¹⁶. Pomimo iż posługiwał się on pojęciami immanentnie związanymi z osobami fizycznymi, takimi jak obywatelstwo czy miejsce zamieszkania, to nie należy zapominać, że odnosił się do stron stosunku prawnego. Tymczasem pod pojęciem strony rozumie się zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Nie ma przy tym potrzeby, aby na użytek prawa prywatnego międzynarodowego nadawać temu pojęciu inny charakter, interpretując je w sposób zawężony¹⁷. Co więcej, za zawężoną interpretacją art. 31 § 2 nie przemawia pogląd, że osoba prawna jako twór różny od osoby fizycznej nie może posiadać ani obywatelstwa, ani miejsca zamieszkania, obydwie te funkcje w przypadku osób prawnych pełni bowiem siedziba.

Przyjmuje się, że na gruncie ustawy z 1965 roku prawo prywatne międzynarodowe skumulowany łącznik obywatelstwa i miejsca zamieszkania był równoznaczny z łącznikiem siedziby¹⁸.

3. Podsumowanie

Uzasadnienia dla przyznania pierwszeństwa prawu miejsca czynu poszukuje się w normalnej ocenie zachowania sprawcy, którego należy oceniać według zasad panujących w miejscu popełnienia czynu. Takie podejście jest bardzo przydatne, gdy chodzi o uzasadnienie obciążenia sprawcy odszkodowaniem obowiązującym w miejscu popełnienia czynu, gdyż w wielu ustawodawstwach wysokość odszkodowania jest wprost proporcjonalna do stopnia winy¹⁹. Kolejną zaletę tego łącznika, wskazywaną w literaturze przedmiotu, stanowi fakt, że wskazane przez niego prawo jest często zbieżne z prawem miejsca sądu, zapewnia także jednolitość rozstrzygnięć²⁰.

Jednocześnie jednak nie ulega wątpliwości, że łącznik ten faworyzuje sprawcę czynu niedozwolonego chociażby z tego względu, że umożliwia mu przewidzenie zasad, według których będzie on ponosił odpowiedzialność. Sprawca szkody musi zachowywać się zgodnie z normami obowiązującymi tylko w miejscu działania, podczas gdy w zasadzie powinien przestrzegać także te normy prawne,

¹⁶ Kwestię rozciągnięcia zakresu art. 31 § 2 także na osobę prawną rozwiązały ostatecznie dwa orzeczenia Sądu Najwyższego – wyrok SN z dnia 22 listopada 1972 roku, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1974, nr 1, poz. 6; oraz uchwała SN z dnia 5 października 1974 roku, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1976, nr 11, poz. 202, które dopuściły jego stosowanie także w stosunku do tych podmiotów.

¹⁷ B. Tracz-Pasternak, *op. cit.*, s. 89. Tak też podnosił Sąd Najwyższy w wyroku z 22 listopada 1972 roku, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1974, nr 1, poz. 6.

¹⁸ W. Klyta, *Teoria powstania osoby prawnej w prawie prywatnym międzynarodowym*, „Problemy Prawa i Handlu Zagranicznego” 19–20, 2000, s. 167 n.

¹⁹ M. Hancock, *Torts in the Conflict of Laws*, Chicago 1942, s. 54–62.

²⁰ K. Przybyłowski, *Nowe polskie unormowanie problematyki kolizyjnej prawa prywatnego międzynarodowego*, „Studia Cywilistyczne” 8, 1966, s. 30.

które obowiązują w miejscu, gdzie ujawniły się skutki działania sprawcy²¹. Kolejnym argumentem przemawiającym za stosowaniem jest utrzymanie integralności systemu prawnego państwa poprzez zastosowanie własnych norm prawnych w sytuacji, gdy obowiązujące w nim prawo zostało naruszone przez delikt²². Następnie należy zwrócić uwagę na fakt, że posługiwanie się tym łącznikiem prowadzi do ustalenia pewnych standardów postępowania, a co za tym idzie — do ujednolicenia rozstrzygnięć. Ponadto łącznik ten jest łatwy w stosowaniu²³.

Niewątpliwą zaletą tego łącznika jest jego konkretność i jednoznaczność, ale jednocześnie zauważyć należy, że ma to miejsce tylko wtedy, kiedy ustawodawca z góry poczynił założenie, czy mamy do czynienia z łącznikiem prawa miejsca wystąpienia czynu niedozwolonego, czy też szkody.

Kontynuując krytykę łącznika *lex loci delicti commissi*, należy sięgnąć do argumentów M. Sośniaka, który w pierwszej kolejności ma zastrzeżenia do „jednoznaczności” pojęcia czynu. Nie chodzi tu przy tym o różnice doktrynalne, ale o samo fizyczne działanie sprawcy, które może składać się z wielu elementów, z których każdy może być oceniany jako oddzielny czyn. Sytuacja taka występuje na przykład w przypadku wysłania listu z pogrózkami, gdzie miejscem popełnienia czynu, w zależności od przyjętej koncepcji, może być zarówno miejsce napisania listu, wrzucenia go do skrzynki czy też w końcu dotarcia do rąk adresata. Podobnie w przypadku tak zwanych deliktów prasowych czy też telewizyjnych. Po trzecie, koncepcja ta zawodzi całkowicie w sytuacji, gdy jeden czyn jest następstwem drugiego, przy czym dopiero oba łącznie traktowane są jako delikt. Przykładem takim jest m.in. sytuacja, gdy sprawca najpierw obezwładnia ofiarę, a potem ją zabija. Mieczysław Sośniak negatywnie ocenia przy tym koncepcję, według której należy brać pod uwagę tylko czyn ostatni — ten, który określa skutek, stanowi to bowiem w istocie przekreślenie idei całej zasady. Z kolei niemożliwa jest łączna ocena wszystkich czynów, gdyż byłoby to rozwiązanie zbyt skomplikowane. Ponadto duży problem powstaje w przypadku odpowiedzialności za osoby trzecie. Kontrowersyjnym zagadnieniem jest bowiem możliwość kwalifikacji jako

²¹ M. Sonnentag, *Zur Europäisierung des Internationalen ausservertraglichen Schuldrechts durch die geplante Rom II-Verordnung*, „Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft” 2006, nr 105, s. 267.

²² C.G.J. Morse, *Torts in Private International Law*, Amsterdam-New York-Oxford 1978, s. 113–114; por. też E. Rabel, *The Conflict of Laws. A Comparative Study*, t. 2, Chicago 1945, s. 303–306, 311–323. Nie wydaje się jednak, aby na obecnym etapie rozwoju prawa prywatnego międzynarodowego, a zwłaszcza europejskiego prawa prywatnego międzynarodowego, które dąży do wskazania prawa jak najściślej związanego z danym stanem faktycznym, kwestia zachowania integralności państwowego systemu prawnego była aż tak istotna.

²³ M. Sośniak, *Zobowiązania nie wynikające...*, s. 24. Należy mieć jednak na uwadze, że jednolitość rozstrzygnięć będzie możliwa tylko wtedy, kiedy ustawodawca wyraźnie opowie się, czy prawem właściwym jest prawo miejsca wystąpienia zdarzenia powodującego czyn niedozwolony, czy też szkody. W przeciwnym bowiem razie to właśnie orzecznictwo będzie za każdym razem opowiadało się za jedną z tych opcji, biorąc pod uwagę okoliczności danego przypadku. Taki stan rzeczy nie będzie na pewno sprzyjał ani przejrzystości rozstrzygnięć, ani łatwości stosowania tej zasady.

czynu niedopełnienia tak zwanego obowiązku pieczy. W końcu koncepcja ta jest także sztuczna w przypadku deliktów z zaniechania. Jej zwolennicy jako miejsce popełnienia deliktu przyjmują bowiem to, gdzie znajdował się sprawca w chwili, w której dopuścił się zaniechania, bądź też właściwość miejsca, gdzie istniał obowiązek działania. W pierwszym przypadku problem powstaje, gdy takiego miejsca nie da się oznaczyć albo przy braku dokładnego terminu popełnienia czynu (gdy na przykład dana osoba przebywała wówczas w kilku miejscach). Z kolei w przypadku drugiego rozwiązania problem powstaje, gdy nie da się określić miejsca, w którym istniał obowiązek działania²⁴.

Następnie należy się również zgodzić z ogólnie przyjętym poglądem, że omawiany łącznik jest zupełnie nieprzydatny w przypadku tak zwanej odpowiedzialności opartej na zasadzie ryzyka, nie jest ona bowiem warunkowana koniecznością dokładnego zidentyfikowania czynu sprawczego²⁵.

Stosowanie łączników personalnych było poddane krytyce przede wszystkim w dawniejszej doktrynie prawa prywatnego międzynarodowego. W pierwszej kolejności wysuwany był argument, że położenie głównego nacisku na takie kryteria, jak obywatelstwo czy domicyl stron, powoduje, że pomimo iż do wyrządzenia szkody doszło w jednym miejscu, będzie ono odmiennie oceniane w zależności od statutu personalnego stron²⁶. Za czyn popełniony w tym samym miejscu odpowiedzialność powinna być zawsze poniesiona na tej samej podstawie prawnej. Wady koncepcji stosowania statutu personalnego uwidaczniają się najpełniej w sytuacji, gdy w konflikt zamieszana jest osoba trzecia, inna niż sprawca szkody i poszkodowany. Niektórzy przedstawiciele doktryny twierdzą wprost, że stosowanie łączników personalnych prowadzi do naruszenia zasady równości stron wobec prawa. Następnie wskazują na fakt, że ani obywatelstwo, ani domicyl nie należą do elementów przedmiotowo istotnych w przypadku popełnienia czynu niedozwolonego. Stosunek deliktowy nawiązuje się pomiędzy jego stronami dopiero w momencie popełnienia czynu niedozwolonego i nie mają na to wpływu ani obywatelstwo, ani domicyl którejsz z nich. Aby więc łączniki personalne mogły mieć zastosowanie, pomiędzy stronami powinno jeszcze istnieć powiązanie innego rodzaju, powstałe przed powstaniem stosunku deliktowego²⁷.

Obecnie poszukuje się uzasadnienia dla stosowania wspólnego prawa personalnego²⁸ stron, które jest najściślej związane z daną sprawą. W mojej ocenie

²⁴ M. Sośniak, *Lex loci...*, s. 148–154.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ T. Pajor, *op. cit.*, s. 97–98.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Niektórzy autorzy podnoszą jednak, że istnieje również taka grupa sytuacji, gdzie uzasadnione będzie stosowanie prawa personalnego tylko jednej strony — na przykład wtedy, gdy wystąpi zupełny brak związku pomiędzy osobą odpowiedzialną a miejscem działania, w sytuacji, gdy delikt zostanie popełniony przez osobę pozostającą pod pieczęcią czy też pod nadzorem. Podobnie przyjmuje się w wypadku wad konstrukcji obciążających konstruktora. W niektórych przypadkach powinno być zatem dopuszczalne stosowanie prawa personalnego tylko jednej ze stron stosunku zobowiązaniowego. Powinno to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji, gdy z okoliczności danego przypadku

za zastosowaniem łączników personalnych wydają się przemawiać również inne argumenty, które są powszechnie wyrażane w literaturze przedmiotu. W pierwszej kolejności podkreślić należy, że rozstrzygnięcie wydane na podstawie prawa miejsca zamieszkania lub pobytu stron jest dla nich najbardziej przewidywalne i zrozumiałe. Łącznik ten zapewnia ponadto związek z miejscem, w którym skoncentrowane są sprawy życiowe (ośrodek życiowy) stron, podczas gdy miejsce wystąpienia czynu niedozwolonego lub szkody jest najczęściej zupełnie przypadkowe. Co więcej, strony po wystąpieniu czynu niedozwolonego prawie zawsze wracają do miejsca swojego zwykłego pobytu lub zamieszkania. Za zastosowaniem tego łącznika przemawia też niewątpliwie ekonomia procesowa. Przeprowadzenie postępowania w miejscu wspólnego pobytu stron jest bowiem niewątpliwie najtańszym rozwiązaniem, niewymagającym na przykład specjalistycznych usług prawnych czy też udziału tłumaczy. Niewątpliwą zaletą tego łącznika jest też to, że w przypadku, gdy strony znajdują się w izolowanym środowisku (na przykład spędzają urlop razem, mają wspólne miejsce zatrudnienia itp.), zastosowanie prawa wspólnego miejsca pobytu doprowadzi do bardziej sprawiedliwego rezultatu, jako że będzie ściślej związane ze stronami i miejscem, w którym szkoda zostanie poniesiona²⁹. Im krótszy i bardziej przejściowy okres pobytu stron za granicą, tym bardziej odpowiednie i sprawiedliwe wydaje się zastosowanie prawa miejsca ich wspólnego pobytu, zarówno jeśli chodzi o standardy zabezpieczenia, jak i wspólnego środowiska życiowego³⁰.

Jednocześnie jednak nie należy lekceważyć przytoczonych na wstępie tego rozdziału argumentów doktryny. Oparcie się bowiem tylko i wyłącznie na łącznikach personalnych doprowadziłoby do tego, że całkowicie na znaczeniu straciłby związek danego czynu niedozwolonego z państwem, w którym doszło do zdarzenia powodującego szkodę, bądź też do wystąpienia samej szkody. Konsekwentnie stosowanie tylko i wyłącznie tego łącznika doprowadziłoby zatem do tego, że niepotrzebne byłyby wszystkie inne łączniki i to nie tylko w zakresie prawa właściwego dla deliktów.

Z tych względów łącznik personalny powinien mieć przede wszystkim charakter pomocniczy, to znaczy — powinien korygować negatywne skutki zastosowania *lex loci delicti commissi*, takie jak przypadkowość miejsca wystąpienia zdarzenia powodującego szkodę lub samej szkody. Wydaje się jednak, że nie wzięli tego pod uwagę twórcy rozporządzenia Rzym II, którzy łącznik ten skonstruowali na zasadzie wszystko albo nic.

wynika, że nie powinno być dopuszczalne tak zwane powiązanie terytorialne (M. Sośniak, *Zobowiązania...*, s. 59).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ T.K. von Graziano, *Das auf ausservertragliche Schuldverhaeltnisse anzuwendende Recht nach Inkrafttreten der Rom II-Verordnung*, „*Rabels Zeitschrift fuer auslaendisches und internationales Privatrecht*” 73, 2009, nr 1, s. 18.

Bibliografia

Wykaz źródeł

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych (Dz.U. z 1926 r. Nr 101, poz. 581 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 listopada 1965 roku — Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 1965 r. Nr 46, poz. 290).

Wykaz literatury

Arminjon P., *Précis de droit international privé*, t. 2, Paryż 1934.

Graziano T.K. von, *Das auf ausservertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht nach Inkrafttreten der Rom II-Verordnung*, „*Rabels Zeitschrift fuer auslaendisches und internationales Privatrecht*” 73, 2009, nr 1.

Hancock M., *Torts in the Conflict of Laws*, Chicago 1942.

Klyta W., *Teoria powstania osoby prawnej w prawie prywatnym międzynarodowym*, „*Problemy Prawne Handlu Zagranicznego*” 19–20, 2000.

Mączyński A., *Zamieszkanie jako podstawa łącznika normy kolizyjnej*, „*Zeszyty Naukowe UJ*” 1978, nr 81.

Morse C.G.J., *Torts in Private International Law*, Amsterdam-New York-Oxford 1978.

Niboyet J.P., *Traité de droit international privé français*, t. 5, Paryż 1948.

Pajor T., *Odpowiedzialność deliktowa w prawie prywatnym międzynarodowym*, Warszawa 1989.

Pillet A., *Traité pratique de droit international privé*, t. 2, Paryż 1923.

Przybyłowski K., *Nowe polskie unormowanie problematyki kolizyjnej prawa prywatnego międzynarodowego*, „*Studia Cywilistyczne*” 8, 1966.

Rabel E., *The Conflict of Laws. A Comparative Study*, t. 2, Chicago 1945.

Sonnentag M., *Zur Europäisierung des Internationalen ausservertraglichen Schuldrechts durch die geplante Rom II-Verordnung*, „*Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft*” 2006, nr 105.

Sośniak M., *Lex loci delicti comissi w prawie międzynarodowym prywatnym*, „*Studia Cywilistyczne*” 1963, nr 4.

Sośniak M., *Zobowiązania nie wynikające z czynności prawnych w prawie prywatnym międzynarodowym*, Katowice 1971.

Tracz-Pasternak B., *Właściwość prawa personalnego stron dla zobowiązań niewynikających z czynności prawnych*, „*Państwo i Prawo*” 1980, nr 2.

Orzeczenia sądowe

Uchwała SN z dnia 5 października 1974 roku, „*Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych*” 1976, nr 11, poz. 202.

Wyrok SN z dnia 22 listopada 1972 roku, „*Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych*” 1974, nr 1, poz. 6.

EWA WÓJTOWICZ
ORCID: 0000-0003-2272-1442
Uniwersytet Wrocławski
ewa.anna.wojtowicz@uwr.edu.pl

Ubezpieczenia ustawowe w PRL jako instytucja ubezpieczeń w gospodarce centralnie planowanej

Słowa kluczowe: umowa ubezpieczenia, ubezpieczenia ustawowe, ubezpieczenia obowiązkowe, gospodarka centralnie planowana.

STATUTORY INSURANCE IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC AS AN INSURANCE INSTITUTION IN A CENTRALLY PLANNED ECONOMY

Abstract

The article concerns the issue of compulsory insurance known in the period of the Polish People's Republic, which was created by the law itself — the so-called statutory insurance. The basic methods used are the legal-dogmatic method and the descriptive method, the study of legal literature, and the analysis of legal acts and jurisprudence, mostly of a historical nature. Statutory insurance functioned from the 1950s until the end of the 1980s in a centrally planned economy, being specific to the so-called socialist insurance. The insurance relationship concluded by the operation of law could exist in a monopoly situation — in the different categories of insurance there was only one state insurer. In the literature and jurisprudence of the time, the statutory insurance relationship was usually classified as a civil law relationship. Such an assessment, however, raises doubts due to the number of public-law elements occurring in this type of insurance. Statutory insurance was an artificial insurance element, serving fiscal purposes.

Keywords: insurance contract, statutory insurance, compulsory insurance, centrally planned economy.

Wprowadzenie

Umowy ubezpieczenia pełnią istotną funkcję gospodarczą i społeczną. Ich specyfika przejawia się między innymi w znaczącym udziale regulacji o charakterze publicznoprawnym. Swoboda umów w znaczeniu szerokim doznaje w przypadku umów ubezpieczenia ograniczenia. Zakres swobody umów rozumianej jako zasada prawa cywilnego obejmuje bowiem nie tylko swobodę kształtowania treści stosunku zobowiązaniowego mającą charakter normatywny (art. 353¹ kc), ale również swobodę co do tego, z kim umowa ma być zawarta, oraz podjęcia decyzji o zawarciu umowy w ogóle i rozwiązaniu stosunku zobowiązaniowego¹.

W przypadku umów ubezpieczenia jedną ze stron — ubezpieczycielem — może być wyłącznie podmiot posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, działający w jednej z przewidzianych przez ustawę form: spółki akcyjnej, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych albo spółki europejskiej². Ponadto wiele ubezpieczeń funkcjonuje jako obowiązkowe, co oznacza, że podmiot stosunku zobowiązaniowego nie może podjąć w sposób swobodny decyzji co do tego, czy zawrzeć umowę. Ubezpieczenia obowiązkowe regulowane w szczególności przez ustawę o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych³, stanowią wyjątek od zasady, że umowa ubezpieczenia ma charakter dobrowolny. Prawo administracyjne (art. 4 i 5 UUU) wprowadza zarówno obowiązek ubezpieczenia po stronie klienta zakładu ubezpieczeń, jak i zasadę, że zakład ubezpieczeń posiadający zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej w grupach obejmujących ubezpieczenia obowiązkowe nie może odmówić zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, jeżeli w ramach prowadzonej działalności ubezpieczeniowej zawiera takie umowy ubezpieczenia⁴.

Aktualnie obowiązujące przepisy realizują jednak zasadę umownego źródła umowy ubezpieczenia, która znajduje wyraz w regulacji art. 15 ust. 1 UDUR stanowiącym, że zakład ubezpieczeń udziela ochrony ubezpieczeniowej na podstawie umowy ubezpieczenia zawartej z ubezpieczającym. Dotyczy to wszelkich umów ubezpieczenia, w tym także ubezpieczeń obowiązkowych. Obowiązująca ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej reguluje rynek ubezpieczeń w Polsce jako część jednolitego rynku ubezpieczeń w Unii Europejskiej

¹ Por. P. Machnikowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021, art. 353¹, nb 1; K. Osajda, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2021, art. 353¹, nt 12.

² Artykuły 6–7 Ustawy z dnia 11 września 2015 roku o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1130 z późn. zm.), dalej: UDUR.

³ Ustawa z dnia 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 854 ze zm.), dalej: UUU.

⁴ Por. Z. Długosz, *Swoboda umów zobowiązaniowych i jej ograniczenia w świetle art. 353¹ kodeksu cywilnego*, [w:] *Ograniczenia swobody umów w kształtowaniu stosunku ubezpieczenia na cudzy rachunek*, Warszawa 2017.

i stanowi transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 roku w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II)⁵. Zasada umownego źródła ubezpieczenia jest potwierdzona również przez treść definicji ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z którą ubezpieczeniem obowiązkowym jest ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej podmiotu lub mienia, jeżeli ustawa lub ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa międzynarodowa nakłada obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia⁶.

Przed rokiem 1990 funkcjonowały jednak ubezpieczenia ustawowe, a stosunek ubezpieczenia w przypadku niektórych kategorii nawiązywany był na mocy przepisu prawa, bez konieczności składania przez podmiot ubezpieczający i zakład ubezpieczeń żadnych oświadczeń woli. Kategoria ta stanowi przykład instytucji właściwej dla systemu ubezpieczeń PRL, mającej związek z monopolem państwa na rynku ubezpieczeń.

Potrzebę istnienia ubezpieczeń ustawowych uzasadniano dwoma przesłankami: społeczno-gospodarczą ważnością niektórych wartości oraz brakiem świadomości społecznej co do roli ubezpieczeń gospodarczych⁷.

Jako cechy charakterystyczne dla ubezpieczeń w ustroju socjalistycznym w ówczesnej doktrynie wskazywano, po pierwsze, na monopol państwowy — oddanie działalności ubezpieczeniowej przedsiębiorstwu państwowemu, co miało pozwolić na „prowadzenie gospodarki ubezpieczeniowej w sposób centralistyczny i planowy, a zatem zgodny z ogólną polityką gospodarczą i społeczną państwa”. Po drugie, charakterystyczne miało być uznanie za obowiązkowe ubezpieczeń od określonych postaci ryzyka i oparcie ich na planowości gospodarki socjalistycznej oraz w przypadku jednostek gospodarki uspołecznionej na zasadzie rozrachunku gospodarczego. Trzecim elementem miał być społeczny podział pracy przemawiający za stworzeniem jednostki wyspecjalizowanej w prowadzeniu działalności ubezpieczeniowej⁸.

Rynek ubezpieczeń został dostosowany do potrzeb gospodarki rynkowej⁹ dopiero po wejściu w życie ustawy z 28 lipca 1990 roku o działalności ubezpieczeniowej¹⁰.

⁵ Dz.Urz. UE L 335 z 17.12.2009, s. 1, ze zm.; por. też P. Wajda, R. Grzeszczak, [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, red. M. Szczepeńska, Warszawa 2017, art. 1, nt. 12–28.

⁶ Art. 3 UUU.

⁷ Por. E. Kowalewski, *Nowe prawo ubezpieczeń gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 3, s. 20.

⁸ Por. Z. Łabno, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Zarys wykładu. Podstawowe akty normatywne*, Katowice 1975, s. 11–12.

⁹ Por. D. Maśniak, *Znaczenie rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego (U) wydanej dla banków dotyczącej dobrych praktyk w zakresie bancassurance oraz wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego dla zakładów ubezpieczeń dotyczących dystrybucji ubezpieczeń dla regulacji rynku ubezpieczeniowego*, [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 176 n.

¹⁰ Dz.U. z 1990 r. Nr 59, poz. 344. Ustawa weszła w życie 28 sierpnia 1990 roku.

Ubezpieczenia nawiązywane z mocy ustawy w latach 1952–1984

W latach 1944–1950 w Polsce wprowadzono szereg zmian, których efektem było przeobrażenie ustroju ekonomicznego i stworzenie gospodarki centralnie planowanej. Jeszcze w 1947 roku występował mieszany system własności, w którym własność państwowa odpowiadała za tworzenie mniej niż 50% dochodu narodowego. Pozostałe elementy stanowiły własność samorządowa, spółdzielcza oraz prywatna (43,9% udziału w tworzeniu dochodu narodowego)¹¹. W kolejnych latach nastąpiło zwiększenie znaczenia własności państwowej w gospodarce, w tym własności *quasi*-państwowej, za jaką uznaje się po 1947 roku własność spółdzielczą i samorządową. Jednocześnie rozwijano również system centralnego planowania i sterowania gospodarką, powołując do tego celu Centralny Urząd Planowania (od listopada 1945 roku), a następnie Państwową Komisję Planowania Gospodarczego (od kwietnia 1949 roku). System ekonomiczny nazywany gospodarką centralnie planowaną wiązał się ze wspomnianą etatyzacją gospodarki oraz dyrektywnym planowaniem i scentralizowanym zarządzaniem. Nastąpiła sowytyzacja gospodarki i polityki ekonomicznej¹².

Analogicznym zmianom polegał rynek ubezpieczeń. Lata 1945–1951 uznawane są za okres przejściowy, w którym nastąpiło stopniowe odejście od ubezpieczeń wzajemnych, a zostały one zastąpione przez państwowe. Natomiast w latach 1952–1984 funkcjonował już scentralizowany państwowy monopol ubezpieczeniowy, kiedy to jako ubezpieczyciel występował pierwotnie tylko jeden Państwowy Zakład Ubezpieczeń (PZU), do którego w 1959 roku dołączyło Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji „Warta” SA¹³. PZU występował jako ubezpieczyciel na rynku krajowym, natomiast Warta zajmowała się ubezpieczeniami obrotu międzynarodowego, zwanymi „ubezpieczeniami dewizowymi”¹⁴. Zarówno PZU, jak i Warta funkcjonowały w przydzielonym im obszarze na zasadach wyłączności, będąc monopolistami i nie mając żadnej konkurencji¹⁵.

¹¹ Por. J. Kaliński, „Transformacja” do gospodarki centralnie planowanej w Polsce (1944–1950), „Optimum. Economic Studies” 1 (95), 2019, s. 37.

¹² Por. *ibidem*, s. 37–42 oraz powoływana tam literatura.

¹³ Por. J. Lisowski, *Ewolucja systemu finansowego ubezpieczeń gospodarczych w Polsce w latach 1945–2010*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2011, nr 181, s. 114–115

¹⁴ Por. E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ewolucja i kierunki przemian*, Bydgoszcz 1992, s. 57.

¹⁵ Por. W. Górski, *Ubezpieczenia transportowe*, Warszawa 1982, s. 32–36, Autor opisuje także tryb, w jakim ustalono zakres działania PZU oraz Warty — odbyło się to na podstawie niepublikowanego zarządzenia ministra finansów nr 198 z dnia 30 listopada 1959 roku, zmodyfikowanego następnie na podstawie porozumienia z 30 czerwca 1971 roku zawartego przez dwa zainteresowane zakłady ubezpieczeń.

Początkowo zmiany w zakresie ubezpieczeń gospodarczych nie były wprowadzane za pomocą aktów prawnych, a sfera ta podzieliła losy całego systemu bankowo-finansowego, który został upaństwowiony. Prywatne zakłady ubezpieczeń nie mogły podjąć działalności ubezpieczeniowej, ponieważ nie uzyskały niezbędnych zezwoleń. Natomiast jesienią 1944 roku wznowił działalność Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych. 3 stycznia 1947 roku zostały wydane dwa dekrety dotyczące ubezpieczeń gospodarczych — o uregulowaniu ubezpieczeń rzeczowych i osobowych¹⁶ oraz o Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych¹⁷, które miały na celu dostosowanie ubezpieczeń gospodarczych do nowych potrzeb społeczno-gospodarczych¹⁸. Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych został przekształcony w PZU i przyznano mu prawo wyłączności w zakresie ubezpieczeń pierwszego stopnia¹⁹.

Pierwsza z ustaw ubezpieczeniowych z tego okresu — z dnia 28 marca 1952 roku o ubezpieczeniach państwowych²⁰ — w art. 1 wprowadziła kategorię „ubezpieczeń państwowych”, które obejmowały osobowe i majątkowe. Ustawa przesądzała, że ubezpieczenie obowiązkowe „powstaje z mocy prawa”, oraz wymieniała, co podlegało obowiązkowi ubezpieczenia na całym obszarze państwa. Ubezpieczeniem obowiązkowym było: ubezpieczenie budynków od ognia i innych określonych zdarzeń losowych, ubezpieczenie mienia ruchomego w gospodarstwach rolnych od ognia i innych określonych zdarzeń losowych, ubezpieczenie ziemiopłodów od gradobicia i powodzi, ubezpieczenie zwierząt gospodarczych od padnięcia, ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej za szkody łowieckie (usunięte z treści ustawy z dniem 1 stycznia 1955 roku), ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej z ruchu środków komunikacji, ubezpieczenie następstw nieszczęśliwych wypadków w komunikacji wynikłych u pasażerów lub innych osób poszkodowanych. Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia rozszerzyć obowiązek ubezpieczenia na inne rodzaje mienia, grupy osób i zdarzenia losowe oraz zawiesić obowiązek niektórych ubezpieczeń na części lub całości obszaru państwa w przypadkach szczególnie uzasadnionych.

Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 roku o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych²¹ w art. 3 wprowadzała podział ubezpieczeń majątkowych na obowiązkowe i dobrowolne, rozstrzygając, że to pierwsze powstaje „z mocy prawa”, natomiast drugie — „na podstawie umowy ubezpieczenia”. Mechanizm nawiązywania ubezpieczeń obowiązkowych tłumaczono w ten sposób, że ubezpieczenie to powstaje wówczas, gdy spełni się dyspozycja normy prawnej, która kwalifikowała dane

¹⁶ Dz.U. z 1947 r. Nr 5, poz. 23.

¹⁷ Dz.U. z 1947 r. Nr 10, poz. 72.

¹⁸ Por. E. Kowalewski, *Prawo...*, s. 23–27.

¹⁹ Por. *ibidem*, s. 28.

²⁰ Dz.U. z 1952 r. Nr 20, poz. 130 ze zm.

²¹ Dz.U. z 1958 r. Nr 72, poz. 357 z dnia 10 grudnia 1958 roku, uchylona z dniem 1 stycznia 1985 roku.

ubezpieczenie jako obowiązkowe²². Zawierane było „niejako bez woli i udziału stron”²³. Stosunek ubezpieczenia powstawał z chwilą, w której powstawało ubezpieczenie oparte na właściwym akcie normatywnym, a wygasał wtedy, gdy odpadła podstawa prawna dla jego istnienia²⁴.

Jako ubezpieczenia obowiązkowe na terenie całego państwa art. 5 ustawy z 1958 roku wskazywał: ubezpieczenie budynków i mienia ruchomego w gospodarstwach rolnych od ognia (które obejmowało także ubezpieczenie od powodzi, huraganu i innych określonych zdarzeń losowych), ubezpieczenie ziemiopłodów od gradobicia i powodzi, ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej z ruchu środków komunikacji, a także ubezpieczenie następstw nieszczęśliwych wypadków w komunikacji wynikłych u pasażerów lub innych osób poszkodowanych. Dodatkowo w art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z 1958 roku przewidziano kompetencję rad narodowych do wprowadzania oraz zawieszania w drodze uchwał obowiązkowych ubezpieczeń zwierząt gospodarczych od padnięcia, jak również prawo Rady Ministrów do tego, by w drodze rozporządzeń rozszerzać obowiązkowe ubezpieczenia na inne rodzaje mienia, grupy osób i zdarzenia losowe, a także by — w szczególnie uzasadnionych przypadkach — zawieszać niektóre obowiązkowe ubezpieczenia na części lub całości obszaru państwa.

W ramach upoważnienia ustawowego rozszerzano w drodze rozporządzeń zakres obowiązkowych, powstających z mocy prawa, ubezpieczeń rolniczych oraz komunikacyjnych. W szczególności wprowadzono jako obowiązkowe ubezpieczenie *autocasco* — od uszkodzeń zarejestrowanych pojazdów samochodowych będących w posiadaniu osób fizycznych i jednostek gospodarki nieuspołecznionej²⁵. Połączenie trzech ubezpieczeń komunikacyjnych: odpowiedzialności cywilnej, następstw nieszczęśliwych wypadków oraz *autocasco*, uznawane było za charakterystyczną cechę ustawowego systemu ubezpieczeń komunikacyjnych w PRL²⁶.

Tym samym ubezpieczenia obowiązkowe, które nie musiały być przewidziane w akcie rangi ustawowej, zostały utożsamione z tymi powstającymi z mocy prawa, natomiast dobrowolne — z powstającymi na podstawie umowy ubezpieczenia. Podział ten był krytykowany w ówczesnej doktrynie²⁷. Zauważano w szczególności,

²² Por. A. Wąsiewicz, Z.K. Nowakowski, *op. cit.*, s. 33; M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011, s. 101 n.

²³ Por. J. Zych, *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej jednostek gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 1983, s. 12, cyt. za: M. Orlicki, *op. cit.*, s. 101 n.

²⁴ Por. Z. Łabno, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Zarys wykładu. Podstawowe akty normatywne*, Katowice 1975, s. 45–46.

²⁵ Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1974 roku w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych (Dz.U. Nr 46, poz. 274 ze zm.); por. M. Orlicki, *op. cit.*, s. 101 n., na ten temat też: M. Domagała, *Spoleczno-ekonomiczne przesłanki wprowadzenia obowiązkowych ubezpieczeń auto-casco zintegrowanych z obowiązkowymi ubezpieczeniami komunikacyjnymi*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1974, nr 2, s. 1 n.

²⁶ Por. A. Wąsiewicz, *Ubezpieczenia samochodowe*, Warszawa 1984, s. 28–29.

²⁷ Por. *ibidem*, s. 33.

że w obrocie społecznym ubezpieczenia umowne, a więc teoretycznie dobrowolne, nie były zawierane na podstawie swobodnej decyzji ubezpieczającego, ale w związku z nakazami lub zaleceniami jednostek nadrzędnych²⁸. Były w praktyce nazywane ubezpieczeniami obligatoryjnymi, aby odróżnić je od ubezpieczeń obowiązkowych — ustawowych²⁹.

Specyficzny charakter miały również składki ubezpieczeniowe. W umowie ubezpieczenia składka uiszczana jest jako podstawowe świadczenie ubezpieczającego z tytułu udzielonej ochrony ubezpieczeniowej. W latach pięćdziesiątych XX wieku ustawy ubezpieczeniowe nakazywały odpowiednie stosowanie do składek w ubezpieczeniach obowiązkowych przepisów o zobowiązaniach podatkowych³⁰. Dodatkowo w art. 7 ust. 1 ustawy z 1952 roku zawarto deklarację, że składki z tytułu tych ubezpieczeń „są traktowane na równi z opłatami publicznymi”.

Ubezpieczenia ustawowe od roku 1985

1 stycznia 1985 roku weszła w życie kolejna ustawa regulująca rynek ubezpieczeń w PRL — Ustawa z dnia 20 września 1984 roku o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych³¹. W ustawie tej po raz pierwszy użyto terminu „ubezpieczenia ustawowe”. W miejsce używanych wcześniej pojęć ustawa posługiwała się terminem ubezpieczeń „ustawowych”, które odpowiadały obowiązkowym, oraz ubezpieczeń „umownych”, które przez poprzednio obowiązujące ustawy nazywane były „dobrowolnymi”. Artykuł 3 ustawy przewidywał, że ubezpieczenie powstaje z mocy ustawy (ubezpieczenie ustawowe) lub na podstawie umowy (ubezpieczenie umowne).

Jednocześnie Radę Ministrów wyposażono w kompetencję nakładania na jednostki gospodarki społecznej obowiązku zawierania umów ubezpieczenia w określonych rodzajach ubezpieczeń (art. 3 ust. 2 ustawy z 1984 roku). Umowne ubezpieczenia obligatoryjne funkcjonowały więc obok ustawowych.

Ustawa z 1984 roku utrzymywała szeroki zakres ubezpieczeń ustawowych znanych z ustawodawstwa lat pięćdziesiątych XX wieku. W szczególności wśród ubezpieczeń komunikacyjnych status ubezpieczeń ustawowych posiadały zarówno ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów, jak i ubezpieczenie następstw nieszczęśliwych wypadków powstałych u osób fizycznych w związku z ruchem pojazdów mechanicznych oraz ubezpieczenie *autocasco* pojazdów mechanicznych. Poza ubezpieczeniami komunikacyjnymi art. 6 ustawy z 1984 roku wymieniał jako ubezpieczenia obowiązkowe: ubezpieczenie budynków od ognia,

²⁸ J. Zych, *op. cit.*, s. 12; M. Orlicki, *op. cit.*, s. 101.

²⁹ Por. E. Kowalewski, *Nowe prawo...*, s. 19.

³⁰ Artykuł 7 ust. 2 ustawy z 1952 roku oraz art. 7 ustawy z 1958 roku.

³¹ Dz.U. z 1984 r. Nr 45, poz. 242 z dnia 2 października 1984.

huraganu, powodzi i innych zdarzeń losowych; ubezpieczenie mienia ruchomego związanego z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i mienia ruchomego posiadaczy budynków na działkach o powierzchni do 0,5 ha — od ognia, huraganu, powodzi i innych zdarzeń losowych; ubezpieczenie upraw zbóż oraz roślin okopowych i pastewnych — od gradobicia, ognia, powodzi i zalania wskutek nadmiernych opadów atmosferycznych; ubezpieczenie koni i bydła w wieku przydatności produkcyjnej oraz trzody chlewnej (z wyjątkiem prosiąt) od padnięcia i uboju z konieczności; ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników za szkody powstałe w związku z prowadzeniem indywidualnego gospodarstwa rolnego oraz wyrządzone w życiu prywatnym; ubezpieczenie środków trwałych przedsiębiorstw państwowych — od ognia, huraganu, powodzi i innych zdarzeń losowych.

Jak widać, katalog ustawowy ubezpieczeń powstających z mocy prawa był szerszy niż w regulacjach z lat pięćdziesiątych. Ubezpieczenie *autocasco* było traktowane w sposób specjalny o tyle, że przyznano Radzie Ministrów kompetencję do określenia w rozporządzeniu trybu wyłączenia z niego pojazdu. Było to więc ubezpieczenie określane jako „fakultatywno-ustawowe”. Właściciel pojazdu mechanicznego mógł złożyć oświadczenie o wyłączeniu pojazdu z ubezpieczenia ustawowego w przepisany terminie, w przypadku braku takiego oświadczenia ubezpieczenie powstawało z mocy ustawy³².

W założeniu rozbudowany system ubezpieczeń ustawowych miał realizować zasadę powszechności ochrony ubezpieczeniowej³³. Jednak stałe rozszerzanie kategorii ubezpieczeń ustawowych było krytykowane nawet w doktrynie lat osiemdziesiątych XX wieku³⁴.

W ustawie z 1984 roku ograniczono możliwość wprowadzania ubezpieczeń ustawowych przez rady narodowe oraz Radę Ministrów. Wojewódzkie rady narodowe mogły jedynie rozszerzyć ustawowe ubezpieczenia na konie i bydło, inne niż określone w ustawie, oraz na prosięta, jak również rozszerzyć zakres zdarzeń objętych ubezpieczeniem (w tym na koszty leczenia). Rada Ministrów miała określić rozporządzeniem w sposób szczegółowy grupy osób, rodzaje mienia, zakres zdarzeń losowych objętych ubezpieczeniem, postępowanie w razie wypadku, zasady ustalania szkód i wysokości odszkodowań oraz sposób ich wypłaty, jak również zakres obowiązków wynikających ze stosunku ubezpieczenia.

Nadal do składek na ubezpieczenia ustawowe odpowiednio stosowane były przepisy o zobowiązaniach podatkowych (art. 9 ust. 1 ustawy z 1984 roku). Taryfy składek oraz zasady ich opłacania były ustalane rozporządzeniem ministra finansów.

Zmianę w stosunku do ustawodawstwa lat pięćdziesiątych XX wieku stanowiły próby demonopolizacji rynku ubezpieczeniowego. Zgodnie z przepisami ustawy działalność mogły prowadzić państwowe zakłady ubezpieczeń, spółdzielcze zakłady ubezpieczeń, to znaczy — utworzone w formie spółdzielni w trybie i na

³² Por. E. Kowalewski, *Nowe prawo...*, s. 20.

³³ Por. E. Kowalewski, *Prawo...*, s. 82.

³⁴ Por. E. Kowalewski, *Nowe prawo...*, s. 20.

zasadach określonych w prawie spółdzielczym, oraz spółki kapitałowe z udziałem Skarbu Państwa, przy czym udział ten w kapitale zakładu powinien wynosić co najmniej 51%³⁵. Jednak ta liberalizacja nie dotyczyła ubezpieczeń ustawowych — te były zarezerwowane dla państwowych zakładów ubezpieczeń. Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia upoważnić do prowadzenia ubezpieczeń ustawowych również inne zakłady ubezpieczeń niż państwowe³⁶. Dodatkowo w pozostałym zakresie regulacja ustawy z 1984 roku wskazywała na utrzymanie faktycznej wyłączności dwóch dotychczasowych zakładów ubezpieczeń — PZU oraz Warty, rozdział 8 (art. 64–70 ustawy z 1984 roku) został zatytułowany *Przepisy szczególne dotyczące Państwowego Zakładu Ubezpieczeń i Towarzystwa Ubezpieczeń i Reasekuracji „WARTA” Spółka Akcyjna* i zawierał regulację poświęconą tym tylko ubezpieczycielom³⁷. Artykuł 64 ust. 1 ustawy z 1984 roku deklarował, że w dniu wejścia w życie ustawy działalność ubezpieczeniową prowadzą: Państwowy Zakład Ubezpieczeń, zwany dalej PZU, oraz Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji „WARTA” Spółka Akcyjna, zwane dalej TUiR WARTA.

Stosunek prawny ubezpieczenia ustawowego jako stosunek publiczno- czy cywilnoprawny

Ustawy ubezpieczeniowe o charakterze publicznoprawnym wkraczały w materię prawa prywatnego — cywilnego. Od wejścia w życie obowiązującego kodeksu cywilnego współistniały z zawartą w nim regulacją umowy ubezpieczenia. Wcześniej nie miały one rangi kodeksowej³⁸.

W literaturze krytykowano ustawy ubezpieczeniowe jako wprowadzające chaos w regulacji ubezpieczeń ustawowych oraz ingerujące nadmiernie w sferę prawa cywilnego. Zwracano uwagę na przenikanie się regulacji publiczno- i prywatnoprawnej w tym obszarze³⁹. Dodatkowo również w ramach regulacji kodeksu cywilnego występował dualizm z uwagi na funkcjonowanie odrębnego reżimu dla jednostek gospodarki uspołecznionej oraz obrotu nieuspołecznionego⁴⁰. W przypadku ubezpieczeń ustawowych, przy których składki ubezpieczeniowe miały specyficzny status, trudno było wskazać, jakie różnice miałyby występować między składką a podatkiem. Było to spotęgowane przez realizację charakterystycznego

³⁵ Artykuł 19, 20 i 21 ustawy z 1984 roku; por. też J. Lisowski, *op. cit.*, s. 114.

³⁶ Artykuł 23 ustawy z 1984 roku; por. też M. Orlicki, *op. cit.*, s. 109 n.

³⁷ Por. E. Kowalewski, *Nowe prawo...*, s. 21.

³⁸ Por. A. Wolter, *Nowy projekt kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 2, s. 217.

³⁹ Por. E. Kowalewski, T. Sangowski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2004.

⁴⁰ Por. D. Fuchs, *Ochrona konsumenta usługi ubezpieczeniowej w świetle art. 807 § 2 k.c. — stan obecny i projektowany*, [w:] *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*, red. B. Gnela, Warszawa 2007, s. 149 n.

dla ubezpieczenia socjalistycznego założenia, że poza ubezpieczeniową działalnością odszkodowawczą zakłady ubezpieczeń realizować muszą prewencję ubezpieczeniową — dla tego celu funkcjonowały fundusze prewencyjne tworzone głównie z narzutu na składkę ubezpieczeniową⁴¹. W statucie PZU wyraźnie uregulowano jako zadania PZU organizowanie i wykonywanie działalności ubezpieczeniowej oraz działalności zapobiegawczej (prewencyjnej)⁴². Działalność prewencyjna była wymieniana w art. 16 ustawy z 1984 roku jako prowadzona przez zakłady ubezpieczeń obok działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Znaczenie roli prewencyjnej ubezpieczeń socjalistycznych akcentowano również w doktrynie tamtego czasu⁴³.

Mimo że stosunek ubezpieczenia w przypadku ubezpieczeń ustawowych powstawał z mocy samego prawa, a składki podlegały egzekucji administracyjnej⁴⁴, uznawany był przeważnie — zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie — za stosunek cywilnoprawny⁴⁵.

Jako jeden z argumentów przemawiających za taką klasyfikacją wymieniano możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu każdego ubezpieczenia, w tym obowiązkowego (ustawowego) przed sądami powszechnymi oraz w arbitrażu, co jednak samo w sobie nie mogło przesądzać o cywilnoprawnym charakterze stosunku ubezpieczenia obowiązkowego (ustawowego)⁴⁶. Ponadto odwoływano się do cech związanych z samym stosunkiem ubezpieczenia, podnosząc, że jego treść jest tożsama dla wszystkich ubezpieczeń, bez względu na ich podstawę. Powoływano się również na fakt wykonywania działalności ubezpieczeniowej przez państwowe organy gospodarcze działające na zasadzie wyłączności w przypadku wszystkich kategorii ubezpieczeń oraz występowanie państwowych ubezpieczających i jednostek gospodarki społecznej jako podmiotów równorzędnych w relacji z ubezpieczycielem⁴⁷. Uznawano, że Państwowy Zakład Ubezpieczeń jako przedsiębiorstwo usługowe nie był organem administracji państwowej, a rozstrzygając o wypłacie sumy pieniężnej ze stosunku ubezpieczenia, nie wydawał decyzji administracyjnej, ale „orzeczenie o charakterze techniczno-ubezpieczeniowym”. Natomiast prawo do otrzymania świadczenia z tytułu ubezpieczenia nie powstawało z woli zakładu

⁴¹ Por. E. Kowalewski, *Prawo...*, s. 82–83.

⁴² § 1 statutu; por. W. Górski, *op. cit.*, s. 30.

⁴³ Por. Z. Łabno, *op. cit.*, s. 12.

⁴⁴ Artykuł 2 § 1 ust. 1 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1966 r. Nr 24, poz. 151 ze zm.).

⁴⁵ Por. Postanowienie SN z 13 maja 1983 roku, III ARN 6/83, NP 1984/3, s. 134; Uchwała SN z dnia 25 marca 1985 roku, III CZP 9/85, OSNC 1985/11/173; także W. Warkało, *Prawo ubezpieczeniowe*, Warszawa 1974, s. 166–170; oraz T. Ereciński, *Sądowe dochodzenie roszczeń z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych*, Warszawa 1976, s. 15–16 i przywoływana tam literatura.

⁴⁶ Por. T. Ereciński, *op. cit.*, s. 16.

⁴⁷ Por. W. Warkało, *Ubezpieczenia majątkowe*, Warszawa 1971, s. 144, cyt. za: T. Ereciński, *op. cit.*, s. 17.

ubezpieczeń. Również administracyjna egzekucja składek nie była traktowana przez zwolenników cywilnoprawnego charakteru ubezpieczenia ustawowego jako element mogący przesądzać o administracyjnym stosunku tego ubezpieczenia, ponieważ ustawodawstwo PRL znało również inne przypadki przymusowej egzekucji należności wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, jak egzekucja należności Skarbu Państwa z tytułu najmu⁴⁸.

Prezentowany był jednak w literaturze także pogląd odmienny: o administracyjnoprawnym charakterze stosunku ubezpieczenia ustawowego, za czym przemawiać miał między innymi specjalny status Państwowego Zakładu Ubezpieczeń, który występował w relacji z pozostałymi podmiotami stosunku ubezpieczenia jako organ państwowy, kształtował stosunek ubezpieczenia i mógł stosować przymus w ramach administracyjnej egzekucji składek⁴⁹. W istocie również nie wszystkie spory związane z ubezpieczeniami obowiązkowymi były rozstrzygane przez sądy powszechne — dotyczyło to jedynie roszczeń ubezpieczających o odszkodowania z ubezpieczeń obowiązkowych⁵⁰.

Kodeks cywilny, który wszedł w życie w okresie obowiązywania regulacji ustawy z 1958 roku, w ogóle nie odnosił się do ubezpieczeń ustawowych, chociaż regulować miał wszystkie cywilnoprawne stosunki ubezpieczeniowe. W efekcie poszczególne rozporządzenia poświęcone ubezpieczeniom obowiązkowym powtarzały ogólne zasady i regulacje dotyczące ubezpieczeń gospodarczych, które zawarte były w kodeksie cywilnym. Relacja pomiędzy ustawą z 1958 roku i wydawanymi na jej podstawie rozporządzeniami regulującymi ubezpieczenia obowiązkowe a kodeksem cywilny była niejasna⁵¹. Przyjmowano jednak, że to kodeks cywilny stanowił akt prawny regulujący podstawy i zakres odpowiedzialności ubezpieczyciela⁵².

Dopiero ustawa z 1984 roku nakazywała do ubezpieczeń ustawowych w sprawach nią nieuregulowanych odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu cywilnego. Nakaz „odpowiednego” stosowania w miejsce stosowania wprost wskazywały przy tym na odrębność stosunku ubezpieczenia ustawowego od umownego.

Aktualnie ustawa nie stanowi już źródła zobowiązań cywilnoprawnych w polskim prawie. Podstawowym źródłem zobowiązań są umowy — w tym umowa ubezpieczenia. Obok nich źródło zobowiązania mogą stanowić jednostronne czynności prawne; zdarzenia prawne, takie jak delikty i bezpodstawne wzbogacenie; orzeczenia sądowe i — w ograniczonym zakresie — akty administracyjne⁵³.

⁴⁸ Por. T. Ereciński, *op. cit.*, s. 21–26.

⁴⁹ Por. K. Jenger, *Charakter prawny stosunku ubezpieczeniowego w ubezpieczeniach obowiązkowych i dobrowolnych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1960, nr 4, s. 18–19; T. Ereciński, *op. cit.*, s. 17.

⁵⁰ Por. T. Ereciński, *op. cit.*, s. 18.

⁵¹ Por. E. Kowalewski, *Prawo...*, s. 41–46.

⁵² Por. T. Ereciński, *op. cit.*, s. 27.

⁵³ Por. E. Łętowska, K. Osajda, [w:] *Prawo zobowiązań — część ogólna*, t. 5, red. K. Osajda, Warszawa 2020, s. 20–22, nb 20–25.

Podstawowym wymogiem dla zawarcia umowy jest w świetle aktualnych poglądów doktryny konsens stron, ich zgodne oświadczenie woli⁵⁴, mimo że kodeks cywilny nie definiuje samego pojęcia umowy. Również obowiązujące w latach 1950–1965 przepisy ogólne prawa cywilnego⁵⁵ stanowiły, że umowa zostaje zawarta, gdy strony złożą zgodne oświadczenia co do jej istotnych postanowień (art. 56). Podobnie w kodeksie zobowiązań zawarta była regulacja, zgodnie z którą umowa powstaje przez zgodne oświadczenie woli dwóch stron, z których jedna zobowiązuje się do świadczenia, a druga zobowiązanie to przyjmuje (art. 50 § 1 kz)⁵⁶.

Zakończenie

Tego rodzaju konstrukcja, która zakładała, że każdy podmiot znajdujący się w normowanej przez przepisy sytuacji faktycznej i prawnej staje się stroną stosunku cywilnoprawnego ubezpieczenia, nie jest możliwa, jeśli rynek ubezpieczeń funkcjonuje na zasadach gospodarki rynkowej. Niezbędny jest monopol zakładu ubezpieczeń dla ubezpieczeń, które mają funkcjonować jako ustawowe, co było z kolei możliwe w ramach gospodarki centralnie planowanej⁵⁷. Ubezpieczenie ustawowe miało w zasadzie charakter publicznoprawny. Państwowe zakłady ubezpieczeń będące monopolistami mogły realizować ubezpieczenia ustawowe na podstawie aktów o charakterze władczym. Egzekwowały wobec ubezpieczających nałożony na nich przez ustawę obowiązek ubezpieczenia⁵⁸.

Mimo że literatura i orzecznictwo z okresu funkcjonowania ubezpieczeń ustawowych podejmowały próby wpasowania tego tworu w system prawa, nie mogły być one do końca satysfakcjonujące z uwagi na nagromadzenie w tego rodzaju ubezpieczeniach cech obcych dla zobowiązaniowych stosunków cywilnoprawnych, takich jak obowiązek ustawowy, władczość, brak możliwości zindywidualizowania ochrony oraz oceny ryzyka, fiskalizm i zrównanie składki, której wysokość wynikała z rozporządzenia. Była to hybryda funkcjonująca obok „zwykłych” stosunków ubezpieczenia, które powoływane były do życia na podstawie umowy. Konstrukcja ta nawet ówczesnej doktrynie sprawiała trudności z jej właściwą kwalifikacją i wyjaśnieniem nasilenia elementów publicznoprawnych w relacji cywilnoprawnej.

⁵⁴ Por. P. Machnikowski, Z. Radwański, [w:] *Prawo cywilne — część ogólna*, t. 2, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019, nb 3.

⁵⁵ Ustawa z dnia 18 lipca 1950 roku — Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. z 1950 r. Nr 34, poz. 311 ze zm.).

⁵⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 roku. Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598 ze zm.).

⁵⁷ Por. M. Krajewski, [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, red. M. Szczepeńska, P. Wajda, Warszawa 2017, art. 15, nt. 2.

⁵⁸ Por. E. Kowalewski, *Prawo...*, s. 90.

Począwszy od ustawy z 28 lipca 1990 roku o działalności ubezpieczeniowej, kolejne ustawy ubezpieczeniowe wyrażają zasadę umownego źródła stosunku ubezpieczenia, co połączone zostało z odrzuceniem monopolu państwowego w ubezpieczeniach i przejściem do gospodarki rynkowej. Pozwala to na sprawniejsze udzielanie ochrony ubezpieczeniowej na podstawie indywidualnej oceny ryzyka zamiast realizowania pod pozorem ubezpieczeń celów fiskalnych państwa.

Bibliografia

- Długosz Z., *Ograniczenia swobody umów w kształtowaniu stosunku ubezpieczenia na cudzy rachunek*, Warszawa 2017.
- Domagała M., *Spoleczno-ekonomiczne przesłanki wprowadzenia obowiązkowych ubezpieczeń auto-casco zintegrowanych z obowiązkowymi ubezpieczeniami komunikacyjnymi*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1974, nr 2.
- Erciński T., *Sądowe dochodzenie roszczeń z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych*, Warszawa 1976.
- Fuchs D., *Ochrona konsumenta usługi ubezpieczeniowej w świetle art. 807 § 2 k.c. — stan obecny i projektowany*, [w:] *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*, red. B. Gnela, Warszawa 2007.
- Górski W., *Ubezpieczenia transportowe*, Warszawa 1982.
- Kaliński J., „Transformacja” do gospodarki centralnie planowanej w Polsce (1944–1950), „Optimum. Economic Studies” 1 (95), 2019.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2021.
- Kowalewski E., *Nowe prawo ubezpieczeń gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 3.
- Kowalewski E., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ewolucja i kierunki przemian*, Bydgoszcz 1992.
- Kowalewski E., Sangowski T., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Lisowski J., *Ewolucja systemu finansowego ubezpieczeń gospodarczych w Polsce w latach 1945–2010*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2011, nr 181.
- Łabno Z., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Zarys wykładu. Podstawowe akty normatywne*, Katowice 1975.
- Maśniak D., *Znaczenie rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego (U) wydanej dla banków dotyczącej dobrych praktyk w zakresie bancassurance oraz wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego dla zakładów ubezpieczeń dotyczących dystrybucji ubezpieczeń dla regulacji rynku ubezpieczeniowego*, [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016.
- Orlicki M., *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011.
- Prawo cywilne — część ogólna*, t. 2, red. A. Olejniczak, Z. Radwański, Warszawa 2019.
- Prawo zobowiązań — część ogólna*, t. 5, red. K. Osajda, Warszawa 2020.
- Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, red. M. Szczepańska, Warszawa 2017.
- Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, red. M. Szczepańska, P. Wajda, Warszawa 2017.
- Warkało W., *Prawo ubezpieczeniowe*, Warszawa 1974.
- Warkało W., *Ubezpieczenia majątkowe*, Warszawa 1971.
- Wąsiewicz A., *Ubezpieczenia samochodowe*, Warszawa 1984.
- Wąsiewicz A., Nowakowski Z.K., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa 1980.

Wolter A., *Nowy projekt kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 2.

Zych J., *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej jednostek gospodarki społecznej*, Warszawa 1983.

Orzeczenia

Postanowienie SN z 13 maja 1983 r., III ARN 6/83, NP 1984/3.

Uchwała SN z dnia 25 marca 1985 r., III CZP 9/85, OSNC 1985/11/173.

DOBROMIŁA NOWICKA

ORCID: 0000-0002-1480-7281

Uniwersytet Wrocławski

dobromila.nowicka@uwr.edu.pl

Palenie ksiąg w starożytnym Rzymie jako przejaw autorytarnego ograniczania republikańskiej wolności słowa

Słowa kluczowe: palenie ksiąg, wolność słowa, pryncypat, *crimen maiestatis*.

BOOK BURNING IN ANCIENT ROME AS A MANIFESTATION OF AUTHORITARIAN LIMITATION OF THE REPUBLICAN FREEDOM OF SPEECH

Abstract

Transition from republic to principate brought a meaningful alteration in the area of conceiving freedom of speech. Republican standards in this matter were not apt for the new regime as it was too fragile to withstand the republican dissidence. New restrictions and ad hoc measures needed to be applied. Among them burning of books was of particular importance.

The article deals with incidents of book burning in the times of Augustus (cases of Titus Labienus and Cassius Severus) and Tiberius (those of MamerCUS Scaurus and Cremutius Cordus), which, although not numerous, were of high significance for freedom of speech within the new regime. On the basis of analysis of selected ancient sources and scientific literature on the matter, an answer to the question about their political meaning is sought. Accordingly, the socio-political background of change in the area of freedom of speech in the context of passing from a republic to the authoritarian regime of a principate needs to be taken into account. Unfortunately, historical sources regarding the matter are deeply unequivocal and scientific interpretations seem strongly conditioned by tendencies to discern *crimen maiestatis* in every case of book burning from the times of early empire, even if it is not plainly attested by ancient authors. It appears that the subsequent popularity of *maiestas* charges could have influenced the erroneous interpretation of previous incidents, which appear to have been — at least formally — distant from the law of injured majesty, being ad hoc measures at least in the times of the reign of Augustus.

However, the essential point of analysis concerns the grounds of the incidents of burning books that took place under August and Tiberius, showing a step-by-step process of suppressing the repub-

lican freedom of speech. Although rare, book burnings reflect a common tendency in new authoritarian rulers' politics, which at first tend to deal with opponents unpopular among the aristocracy, only to move on to managing adversaries originating from the Roman élite. Nevertheless, the undertaken measures were not suitable for annihilating the books in question, contributing to their growth in popularity. The answer to the core question about the aims of book burnings under Augustus and Tiberius seems to boil down to mere propaganda, showing that dissident books would not be tolerated, no matter the social status of their authors.

Keywords: book burning, freedom of speech, principate, *crimen maiestatis*.

Problematyka związana z paleniem ksiąg w starożytnym Rzymie cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem nie tylko wśród przedstawicieli nauki prawa rzymskiego i historyków zainteresowanych antyką, zajmując od lat badaczy starożytności oraz tych, którzy do niej sięgają, analizując późniejsze — w tym współczesne — zjawiska społeczne czy polityczne. Wydaje się, że z jednej strony jest to pokłosie wieloaspektowości tej tematyki, w której mieszczą się zagadnienia związane z wolnością słowa, sposobem sprawowania władzy, konfliktami społecznymi, polityką, literaturą, religią czy magią. Z drugiej natomiast zwraca uwagę ponadczasowość zjawiska, które od starożytności po czasy najnowsze bywa obecne w różnych reżimach politycznych, stanowiąc przejaw autorytaryzmu w sprawowaniu władzy.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest jedynie niewielkiej części tej złożonej kwestii i ogranicza się do krótkiej analizy najbardziej znanych przypadków palenia ksiąg, mających miejsce za rządów Augusta i Tyberiusza. Jakkolwiek bowiem już w dobie republiki doszło do wprowadzenia zakazu posiadania określonych ksiąg, a nawet ich palenia¹, było to związane z ich profetycznym charakterem i ściśle nawiązywało do uzasadnienia religijnego i chęci „oczyszczenia” państwa rzymskiego z praktyk uznanych za szkodliwe². Mimo że obawy te z pewnością były powiązane z brakiem kontroli państwa nad działalnością tego rodzaju i ryzykiem pojawienia się w jej ramach tendencji zakłócających ówczesne *status quo*, z uwagi na swój nie tylko polityczny charakter zostaną one tu pominięte w związku z tym, że artykuł ten koncentruje się na nieznannej republice

¹ C.A. Forbes, *Books for the Burning*, „Transactions and Proceedings of the American Philological Association” 1936, nr 67, s. 118; J.A. Howley, *Book-Burning and the Uses of Writing in Ancient Rome: Destructive Practice between Literature and Document*, „The Journal of Roman Studies” 2017, nr 107, s. 215–217; D. Rohmann, *Book Burning as Conflict Management in the Roman Empire (213 BCE–200 CE)*, „Ancient Society” 2013, nr 43, s. 119–122. Podkreślenia wymaga jednak, że tylko jeden przypadek palenia ksiąg nie budzi wątpliwości.

² Szerzej zob. J. Herrin, *Book Burning as Purification*, [w:] *Transformations of Late Antiquity. Essays for Peter Brown*, red. P. Rousseau, M. Papoutsakis, Farnham 2009, s. 205–222; D.C. Sarefield, *Bookburning in the Christian Roman Empire. Transforming a Pagan Rite of Purification*, [w:] *Violence in Late Antiquity*, red. H.A. Drake, Aldershot 2006, s. 287–296.

praktyce niszczenia ksiąg mogących zagrozić nowemu porządkowi z powodów *stricte* politycznych.

Republikańska wolność słowa³ stanowiła w Rzymie podstawę debaty publicznej zarówno w formie zinstytucjonalizowanej, jak i tej nieformalnej. Co warte podkreślenia, nie opierała się ona na żadnym akcie prawnym, który gwarantowałyby każdemu obywatelowi prawo do swobodnego wyrażania poglądów — była inherentnie związana z samą koncepcją *res publica*⁴. Z tego też względu można mówić o szerokim zakresie *libertas*⁵ w odniesieniu do wypowiedzi także nieprzychylnych, które — pod warunkiem że nie miały charakteru naruszającego cześć człowieka wolnego — nie były uznawane za przejawy szkodliwej magii i nie wpisywały się w organizowanie *sedditio*, nie prowadziły bezpośrednio do odpowiedzialności ich autorów. Dodatkowo istniały liczne okoliczności, które niejako legitymizowały wyrażanie słów kwalifikujących się już w oderwaniu od nich jako naruszające czyjeś dobre imię — tak było w przypadku twierdzeń czy określeń używanych podczas określonych uroczystości⁶, zinstytucjonalizowanej debaty publicznej, jak ta w senacie⁷, czy mów sądowych, co dobitnie poświadczają inwektywy obecne w mowach Cycerona⁸. Jakkolwiek nie eliminowały one

³ Zob. zwł. L. Robinson, *Freedom of Speech in the Roman Republic*, Baltimore 1940, *passim*; J.M. Díaz de Valdéz, *Freedom of Speech in Rome [Libertad de expresión en Roma]*, „Revista de Estudios Histórico-Jurídicos” 2009, nr 31, s. 129–133; R.A. Bauman, *Human Rights in Ancient Rome*, London 2000, s. 102–103. Na temat jednak nie do końca określonego zakresu *maiestas* w dobie późnej republiki zob. zwł. R. Seager, *Maiestas in the Late Republic: Some Observations*, [w:] *Critical Studies in Ancient Law, Comparative Law and Legal History*, red. J.W. Cairns, O.F. Robinson, Oxford 2001, s. 143–153.

⁴ Zob. J.M. Díaz de Valdéz, *op. cit.*, s. 127–129, 136–137. Zob. też D.J. Kapust, *The Case of Cremutius Cordus: Tacitus on Censorship and Writing under Despotic Rulers*, [w:] *Censorship Moments: Reading Texts in the History of Censorship and Freedom of Expression*, red. G. Kemp, London-New Delhi-New York-Sydney 2015, s. 18–19. O wolności słowa w powiązaniu z *humanitas* zob. R.A. Bauman, *op. cit.*, s. 101.

⁵ Zob. zwł. Ch. Wirszubski, *Libertas as a Political Idea at Rome during the Late Republic and Early Principate*, Cambridge 1950, s. 97–123; K.A. Raafaub, *Aristocracy and Freedom of Speech in the Greco-Roman World*, [w:] *Free Speech in Classical Antiquity*, red. I. Sluiter, R.M. Rosen, Leiden-Boston 2004, s. 54–57; por. S.G. Chrissanthos, *Freedom of Speech and the Roman Republican Army*, [w:] *Free Speech...*, s. 342–348; Ch. Chinn, „*Libertas Reverentiam Remisit*”: *Politics and Metaphor in Statius’ “Silvae” 1.6*, „The American Journal of Philology” 129, 2008, nr 1, s. 101–124; S.M. Braund, *Libertas or licentia? Freedom and Criticism in Roman Satire*, [w:] *Free Speech...*, s. 409–428.

⁶ Zob. np. A.D. Manfredini, *La diffamazione verbale nel diritto romano*, Milano 1978, s. 65. Na temat *libertas* w rzymskich realiach wojskowych zob. zwł. S.G. Chrissanthos, *op. cit.*, s. 348–356.

⁷ Ch.G. Starr Jr., *The Perfect Democracy of the Roman Empire*, „The American Historical Review” 58, 1952, nr 1, s. 1–16. Zob. też D. Nowicka, *Rzymski senat a wolność słowa*, [w:] *Zgromadzenia stanowe i organy przedstawicielskie w dziejach. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Józefowi Ptakowi*, red. J. Koredczuk, P. Wiązek, Wrocław 2020, s. 315–322.

⁸ Zob. zwł. A. Corbeill, *Ciceronian Invective*, [w:] *Brill’s Companion to Cicero: Oratory and Rhetoric*, red. J.M. May, Leiden 2002, s. 197–217; C. Steel, *Name and Shame? Invective against*

możliwości złożenia formalnej skargi, w praktyce były uważane za dopuszczalne i niestanowiące obrazy. Pewna *licentia*, choć już nie w tak szerokim zakresie, charakteryzowała także podejście Rzymian do utworów poetyckich. Podkreślenia jednak wymaga, że obowiązujące w republice ograniczenia wolności słowa — poza jawnym nawoływaniem do buntu czy recytowaniem szkodliwych zaklęć — były związane jedynie z ochroną czci osób prywatnych, które w pełni autonomicznie podejmowały decyzje o dochodzeniu odszkodowania na drodze powództwa prywatnego. Oceny dotyczące zachowania osób sprawujących funkcje publiczne nie pociągały za sobą odpowiedzialności ich autora, jeśli dodatkowo nie wyczerpywały znamion wskazanych czynów⁹. Tym samym zakres dopuszczalnej wolności słowa, w tym krytyki, w dobie republiki był bardzo szeroki i obowiązywał w sposób dorozumiany.

Przejęcie do innej formy państwa z nadejściem pryncypatu nie zmieniło tej sytuacji od razu, jako że August w pierwszych latach swych rządów starał się utrzymywać pozór dalszego funkcjonowania wolności słowa, choć nie w dotychczas znanym zakresie¹⁰. Wykazywał się dużą tolerancją, gdy chodzi o pisma go zniesławiające, choć podejmował też kroki mające na celu ograniczenie zasięgu rozpowszechniania nieprzychylnych mu i nowemu porządkowi wypowiedzi, także padających podczas debat w senacie¹¹. Nie wydaje się jednak, by pozostawał w nieświadomości co do możliwych następstw politycznych formułowanych ataków, raczej nie chciał podjąć szeroko zakrojonych, stanowczych działań w celu ich tłumienia, jako że stałoby to w jawnej sprzeczności z utrzymywaniem fasady kontynuacji w tym względzie zasad zbliżonych do republikańskich¹².

Clodius and Others in the Post-Exile Speeches, [w:] *Cicero on the Attack: Invective and Subversion in the Orations and Beyond*, red. J. Booth, Swansea 2007, s. 105–128.

⁹ Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na słynny przypadek Naeviusa. Szerzej zob. zvl. H.B. Mattingly, *Naevius and the Metelli*, „*Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte*” 9, 1960, nr 4, s. 414–439; B. Santalucia, *La carcerazione di Naevio*, [w:] *idem, Altri studi di diritto penale romano*, Milano 2009, s. 371–387 z powołaną tam literaturą. Zob. też R.A. Bauman, *The Crimen Maiestatis in the Roman Republic and Augustan Principate*, Johannesburg 1967, s. 246–247; R.E. Smith, *The Law of Libel at Rome*, „*The Classical Quarterly*” 1, 1951 nr 3–4, s. 170–171.

¹⁰ Zob. F.H. Cramer, *Bookburning and Censorship in Ancient Rome: A Chapter from the History of Freedom of Speech*, „*Journal of the History of Ideas*” 6, 1945, nr 2, s. 163–167. O wątpliwościach co do zakresu dopuszczalnej wolności słowa, także w odniesieniu do późniejszych cesarzy, zob. E. Watts, *Introduction: Freedom of Speech and Self-Censorship in the Roman Empire*, „*Revue Belge de Philologie et d’Histoire / Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis*” 2014, nr 92, s. 160–162.

¹¹ Zob. np. R.A. Bauman, *The Crimen Maiestatis...*, s. 251–252; T. Polański, *The Destructive Force of Roman Censorship. A Retrospective View across the Limes*, [w:] *Essays in Honour of S. Stabryła*, red. S. Styka, Kraków 2007, s. 265.

¹² Zob. F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 157, 163–164; J.M. Díaz de Valdéz, *op. cit.*, s. 134–135; por. I.J. Colunga, *Untangling a Historian’s Misinterpretation of Ancient Rome’s Treason Laws*, „*Journal of Jurisprudence*” 2011, nr 9, s. 17–18.

Przełomowe w tym zakresie były ostatnie lata panowania Augusta, gdy doszło do pierwszego aktu spalania ksiąg z powodów innych niż związane ze sferą religijno-magiczną¹³, przy czym zmiany polityki Augusta upatruje się niekiedy w zwiększającym się znaczeniu opinii jego najbliższego otoczenia, w tym Tyberiusza.

Jakkolwiek istnieją wątpliwości co do tego, w stosunku do którego z autorów jako pierwszego zastosowano sankcję w postaci spalania jego dorobku literackiego¹⁴, wydaje się, że był nim, znany z zuchwałej krytyki *inlustres*, zwolennik ustroju republikańskiego, Titus Labienus¹⁵. Nie jest przy tym pewne, czy to właśnie z uwagi na zaciekle ataki na najznamienitszych przedstawicieli ludu rzymskiego¹⁶, czy też z powodu zarzutów lub ocen formułowanych pod adresem princepsa i nowego reżimu, doszło do zarządzenia spalania jego ksiąg. Podobny los spotkał następnie księgi prorepublikańskiego Cassiusa Severusa¹⁷, także znanego z ostrej krytyki społecznej elity Rzymu, choć również w tym przypadku uzasadnienie interwencji mogło mieć związek z ochroną wizerunku władcy. W tym wypadku oprócz spalania ksiąg ich autor został wygnany, lecz z powodu kontynuowania twórczości na wygnaniu, już za Tyberiusza, zasądzono wobec niego *aquae et igni interdictio*.

Podkreślenia wymaga, że źródła w odniesieniu do obu sytuacji są wyjątkowo niejednoznaczne, nie tylko jeśli chodzi o daty obu wydarzeń¹⁸, ale też ich rzeczywiste uzasadnienie i podstawę prawną¹⁹. Najczęściej uznaje się, że miały one

¹³ Suetonius, *Augustus*, 31.1. Zob. też F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 167–168; J.A. Howley, *op. cit.*, s. 219; D. Rohmann, *op. cit.*, s. 134–135.

¹⁴ Związane jest to z odmiennymi stanowiskami Seneki i Tacyta. Zob. np. V. Rudich, *Navigating the Uncertain: Literature and Censorship in the Early Roman Empire*, „Arion” 2006, nr 14, s. 14.

¹⁵ Zob. Seneca Rhetor, *Controversiae 10*, praef. 4; Tacitus, *Annales*, 4.34; D. Henning, *T. Labienus und der erst Majestätprozeß de famosis libellis*, „Chiron” 1973, nr 3, s. 245–254; D. Rohmann, *op. cit.*, s. 130–131; F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 172–175.

¹⁶ Tak D. Rohmann w odniesieniu do senatorów; zob. *idem*, *op. cit.*, s. 130.

¹⁷ Zob. Tacitus, *Annales*, 1.72; Seneca Rhetor, *Controversiae 10*, praef. 5–8; A. D’Hautcourt, *L’exile de Cassius Severus: hypothèse nouvelle*, „Latomus” 54, 1995, nr 2, s. 315–318; D. Rohmann, *op. cit.*, s. 131–132; F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 175–177; R.A. Bauman, *The Crimen Maiestatis...*, s. 257–260.

¹⁸ Zob. J.A. Howley, *op. cit.*, s. 217–218.

¹⁹ O kontrowersjach zob. np. V. Rudich, *op. cit.*, s. 9–10; J.A. Howley, *op. cit.*, s. 217; R.A. Bauman, *The Crimen Maiestatis...*, s. 246–265; M. Balzarini, „De iniuria extra ordinem statui”. *Contributo allo studio del diritto penale romano dell’età classica*, Padova 1983, s. 104–121; *idem*, *Ancora sul Lex Cornelia de iniuriis e sulla repressione di talune modalità di diffamazione*, [w:] *Estudios en Homenaje al Profesor Juan Iglesias*, red. J.R. Esteve, t. 2, Madrid 1988, s. 590–594; G. Mucciaccia, *In tema di repressione delle opere infamanti*, [w:] *Studi in onore di Arnaldo Biscardi*, t. 5, Milano 1984, s. 61–78; D. Nowicka, *Some Remarks on Criminalization of Written Defamation in Roman Classical Law*, [w:] *“They Called Me to Destroy the Wicked and the Evil”: Selected Essays on Crime and Punishment in Antiquity*, red. S. Nowicki, Münster 2016, s. 130–139. Wątpliwości w największej mierze dotyczą następujących źródeł i relacji między nimi: Suetonius, *Augustus*, 55; Tacitus,

miejsce w 12 lub 13 roku n.e., choć niektórzy badacze²⁰ umieszczają datę pierwszego spalenia ksiąg nawet między 6 a 8 rokiem n.e. Druga kontrowersja dotyczy znaczenia wzmianek na temat zacieklej ataków na *inhustres* w odniesieniu do obu przypadków, odpowiednio u Seneki Starszego (Labienus) oraz Tacyta (Cassius Severus). Obaj autorzy spalonych ksiąg byli też znani z licznych i ostrych wypowiedzi przeciw nowemu reżimowi, dodatkowo otwarcie prezentowali nieprzychylnie Augustowi postawy prorpublikańskie.

Zwolennicy tezy, że incydenty palenia ksiąg miały związek z działalnością tych autorów skierowaną przeciw możnym²¹, postulują uznanie, że podstawą spalenia ksiąg były procesy na gruncie nowego prawa, mającego stanowić wypadkową ustawodawstwa decemwiralnego, dotyczącego *mala carmina* oraz poświęconego *crimen maiestatis*, toczącego się przed senatem²². Jako że nie istnieją jakiegokolwiek wzmianki źródłowe mogące poświadczyć takie rozwiązanie legislacyjne, teza ta nie może w najmniejszym stopniu zostać uznana za uzasadnioną. Innym rozwiązaniem jest przyjęcie, że podstawą było wyłącznie naruszenie *maiestas*, co skutkuje albo uznaniem za nie zniesławienia przedstawicieli elit rzymskich²³, albo też sugeruje, że palenie ksiąg miało bezpośredni związek z antycesarskimi wypowiedziami obu autorów²⁴. Jakkolwiek ta druga interpretacja jest bardziej przekonująca z uwagi na zgodność z założeniami *lex de maiestate*, która mogła być zastosowana także do działań słownych/pisemnych, co stanowiło *novum* w stosunku do dotychczasowej praktyki, jednak mieściło się w ochronie *maiestas* na gruncie bardzo pojemnej ustawy regulującej jej naruszenia, nie do końca odpowiada to znanej już wcześniej polityce Augusta w tym zakresie, a nawet podejściu Tyberiusza z pierwszych lat jego rządów. Wydaje się, że rozważyć należy jeszcze jedno rozwiązanie — uznanie, że uchwały senatu zarządzające palenie ksiąg miały charakter działań *ad hoc*, oczywiście inspirowanych przez Augusta²⁵. Nie tylko bowiem eliminowałyby to problemy będące skutkiem dążenia do wpisania tych działań w ramy znanych rozwiązań, jak i tworzenia sztucznych, nieznanających potwierdzenia w źródłach koncepcji opartych na fuzji ustaw,

Annales, 1.72 oraz dwóch przekazów Cassiusa Diona, *Historia Romana*, 55,27,1–3 oraz 56,27,1. Zob. też D. Nowicka, *Zniesławienie w prawie rzymskim*, Wrocław 2013, s. 86–94.

²⁰ Zob. F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 173.

²¹ Zob. *ibidem*, s. 169; także za nim na przykład T. Polański, *op. cit.*, s. 266.

²² Zob. V. Rudich, *op. cit.*, s. 11–12; M.R. McHugh, *Historiography and Freedom of Speech: The Case of Cremudius Cordus*, [w:] *Free Speech...*, s. 393. Por. D. Rohmann, *op. cit.*, s. 131.

²³ Na temat zniesławień senatorów jako podstawy *senatus consultum* w przypadku Labienusa zob. D. Rohmann, *op. cit.*, s. 130. Podobnie w stosunku do Scaurusa — *ibidem*, s. 132. O interpretacji zniewag wobec klasy rządzącej jako naruszenia *maiestas* zob. np. A.Z. Bryen, *Labeo's iniuria: Violence and Politics in the Age of Augustus*, „Chiron” 2018, nr 48, s. 12–13.

²⁴ Tę ostatnią linię interpretacyjną przyjmuje na przykład V. Rudich, *op. cit.*, s. 14–15. Zob. też D.J. Kapust, *op. cit.*, s. 19.

²⁵ Tak D. Nowicka, *Some Remarks...*, s. 138, 153. Zob. też M. Balzarini, *De iniuria...*, s. 104–122, zwł. s. 114, 120–122.

lecz także wpisywałyoby się w charakter poprzednich przedsięwzięć tego typu, nie łącząc palenia ksiąg z *crimen maiestatis*.

Niezależnie jednak od przyjętej interpretacji — występowania Augusta w imieniu własnym czy formalnie w obronie „elit” bądź też *ad hoc* w celu zachowania porządku publicznego — nie budzi raczej wątpliwości, co w rzeczywistości było celem wydanych *senatus consulta*. Spalenie ksiąg było jasnym sygnałem, że zuchwałę występowanie przeciw nowemu reżimowi, mimo że nie zawiera bezpośrednich nawoływań do podjęcia działań w celu jego obalenia, nie będzie tolerowane. Republikańska wolność słowa nie odpowiadała bowiem potrzebom princepsa i jego otoczenia, senat zaś nie miał już charakteru niezależnego, będąc podporządkowanym woli Augusta. Ten jednak nie odważył się na ograniczenie swobody dyskusji i krytyki w ramach jego posiedzeń, a — co szczególnie znamienne — przypadki palenia ksiąg przeciwników nowego ustroju nie tylko były ograniczone do osób pochodzących z ubogich rodzin, z pewnością nienależących do *inlustres*²⁶, lecz także — jak można przypuszczać, nieprzypadkowo — znanych z zuchwałej krytyki elit, których reprezentacja zasiadała w senacie. Tym samym wydaje się, że *senatus consulta*, które przewidywały tak drastyczne konsekwencje jak oficjalne zniszczenie dorobków Titusa Labienusa i Cassiusa Severusa, mimo sprzeciwu niektórych senatorów, nie musiały budzić w tym gronie tak nieprzychylnych ocen, jakich można by się było spodziewać w odniesieniu do innych autorów.

W okresie tak nieodległym od ustroju republikańskiego, gdy nowy reżim nie był jeszcze ustabilizowany, a prorrepublikańskie lub też antymonarchiczne emocje w oczywisty sposób pozostawały świeże, wprowadzanie cenzury i ograniczanie wolności wypowiedzi z przyczyn politycznych musiało następować sukcesywnie, nie pozostawiając jednak złudzeń co do kierunku działań władzy i możliwości zastosowania represji nie tylko wobec mniej znaczących członków społeczeństwa rzymskiego. Podkreślenia wymaga, że incydem palenia ksiąg w tym okresie towarzyszyły inne przejawy autorytarnego ograniczania wolności słowa, jak na przykład cenzura *populi acta diurna*, stanowiących pierwszą rzymską „gazetę”²⁷. Nie można w tym kontekście nie wspomnieć także o zmianie w zakresie ścigania anonimowych bądź pisanych pod pseudonimem paszkwili, w których wypadku osoby pokrzywdzone uzyskały mocniejszą ochronę z powodu wprowadzenia mieszanej, publiczno-prywatnej procedury w sprawach tego rodzaju²⁸.

²⁶ Zob. T. Polański, *op. cit.*, s. 269, który sugeruje, że to ich niskie pochodzenie sprawiło, że procesy były traktowane przez władzę jako „testowe”, co torowało drogę procesom osób z kręgów arystokratycznych, którzy stanowili dla cesarza prawdziwe zagrożenie.

²⁷ Zob. F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 161–162; Na temat *acta senatus* zob. też A. Vannucci, *I giornali presso gli antichi Romani*, „Archivio Storico Italiano. Nuova Serie” 9, 1859, nr 1, s. 128–134; M. Coudry, *Sénatus-consultes et acta senatus: rédaction, conservation et archivage des documents émanant du sénat, de l'époque de César à celle des Sévères*, [w:] *La mémoire perdue. À la recherche des archives oubliées, publiques et privées, de la Rome antique*, red. S. Demougin, Paris 1994, s. 1–29.

²⁸ Zob. np. F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 168–169. Na temat anonimowych oraz pisanych pod pseudonimem pism zniesławiających i interwencji senackiej w tym zakresie za panowania Augusta zob. D. Nowicka, *Zniesławienie...*, s. 153–163 z podaną tam literaturą.

Przejście władzy w ręce Tyberiusza, mimo znanych już wcześniej jego zapatrywań na kwestię zbyt łagodnego podejścia Augusta do atakujących go krytyków, nie przyniosło jednak nagłego wzrostu liczby incydentów palenia ksiąg, podobnie jak nie poskutkowało od razu skazaniami za *crimen maiestatis* w przypadku znieśławień cesarza czy jego matki²⁹. Oczywiście czym innym były sytuacje, które mimo że odnosiły się jedynie do niefortunnej wypowiedzi, mogły być interpretowane jako stanowiące naruszenie *maiestas* rodziny cesarskiej. Co jednak znamienne, w wypadku słynnego procesu i skazania na śmierć Clutoriusa Priscusa³⁰ za przedwczesne stworzenie elegii pośmiertnej dla poważnie chorego Drususa, który jednak powrócił do zdrowia, co zostało uznane przez senat za wypełniające znamiona *crimen maiestatis*, nie zarządzono spalenia dzieła. Od początku lat dwudziestych coraz więcej skazań z tego tytułu tyczyło się jednak obraźliwych wypowiedzi na temat cesarza³¹.

Pierwszy przypadek spalenia ksiąg za Tyberiusza dotyczył Mamercusa Aemiliusa Scaurusa³², przy czym nie chodziło o wszystkie jego dzieła, a jedynie siedem spisanych mów. Dodatkowo prawdopodobnie była to jedyna sankcja, jaką wówczas poniósł Scaurus. Wydaje się, że tak łagodne potraktowanie tego zwolennika republiki i jego dzieł miało związek z pochodzeniem autora ze znamienitego rodu oraz jego ustosunkowaniem wśród *inlustres* mimo nieprzynoszącego mu chwały trybu życia. Podkreślenia wymaga, że nie wiadomo, czy skutek jego późniejszego procesu, w którym jednym z zarzutów miała być „zdrada literacka” w związku z krótkim fragmentem jego tragedii (*Atreus*), doszło do spalenia jego pozostałych dzieł, ale jest to wysoce wątpliwe.

To jednak nie Scaurus, a Cremutiusa Cordusa³³ należy uznać za najbardziej znanego autora z czasów Tyberiusza, którego księgi zostały spalone. Wyjątkowość sytuacji tego pierwszego dotyczyła bowiem nie tylko jego pozycji społecznej, ale też — jak się wydaje w konsekwencji — selektywnego wyboru utworów, które miały zostać spalone. W przypadku Cordusa, który podobnie jak Scaurus piastował godność senatorską, podstawą spalenia ksiąg były bowiem fragmenty

²⁹ Tacitus, *Annales*, 2.50 oraz 1.74.3–6; M.R. McHugh, *op. cit.*, s. 399; I.J. Colunga, *op. cit.*, s. 12, 18–21; F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 178–181; R.A. Bauman, *Human Rights...*, s. 102.

³⁰ Por. ciekawą interpretację sytuacji przedstawioną przez V. Rudicha, *op. cit.*, s. 22. Zob. też I.J. Colunga, *op. cit.*, s. 21–22; F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 186–188.

³¹ Zob. np. T. Polański, *op. cit.*, s. 269–270.

³² Zob. Seneca Rhetor, *Controversiae* 10, praef. 2–3; Suetonius, *Tiberius*, 61.3; Tacitus, *Annales*, VI, 9–30; D. Rohmann, *op. cit.*, s. 132; F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 189–191.

³³ Zob. Tacitus, *Annales*, 4.34–35; Suetonius, *Tiberius*, 61.3; Seneca, *Ad Marciam*, 1.2–4, 22.4–7, 26, 1.3. Zob. np. M.R. McHugh, *op. cit.*, s. 393–394 oraz 399–403; H. Tränkle, *Zu Cremutius Cordus fr. 4 Peter*, „Museum Helveticum” 37, 1980, nr 4, s. 231–241; D.J. Kapust, *op. cit.*, s. 17–24; R.S. Rogers, *The Case of Cremutius Cordus*, „Transactions and Proceedings of the American Philological Association” 1965, nr 96, s. 351–359; J. Wisse, *Remembering Cremutius Cordus: Tacitus on History, Tyranny and Memory*, „Histos” 2013, nr 7, s. 299–361; D. Rohmann, *op. cit.*, s. 127–129; F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 191–196; R.A. Bauman, *Human Rights...*, s. 104–105.

jego dzieła o charakterze historycznym, jakkolwiek tendencje prorepublikańskie były w nim wyraźne. Nie dopuścił się on jednak ataków na cesarza, choć utrzymuje się, że nadmiernie chwalił Cassiusa i Brutusa, a także w niewystarczający sposób okazał szacunek Augustowi³⁴. Był to więc pierwszy przypadek, w którym kopie dzieła o zupełnie innej naturze — *Annales* — miały zostać odszukane przez urzędników i spalone. Nie jest jasne, czy dotyczyło to jedynie tego dzieła, czy też całego dorobku Cordusa, choć wydaje się prawdopodobne, że tylko wspomnianych *Annales*. Co warto podkreślić, fragmenty tego dzieła były znane Augustowi — podobnie jak *Atreusa* autorstwa Scaurusa — i nie wzbudziły jego zastrzeżeń. Z jednej strony wzmacnia to wiarygodność znanego już w starożytności rzeczywistego podłoża procesów, ściśle powiązanego z prywatną wrogością inicjatorów postępowań w stosunku do wskazanych autorów, z drugiej — obrazuje zmianę, jaka w zakresie interpretacji dopuszczalności krytycznych wypowiedzi wobec władcy dokonała się w ciągu panowania dwóch pierwszych cesarzy.

Wydaje się jednak, że obie te kwestie są z sobą ściśle powiązane. Nie idealizując czasów Augusta, które zapoczątkowały tłumienie republikańskiej wolności słowa w starożytnym Rzymie³⁵, należy uznać, że dopiero rządy Tyberiusza przyniosły jej daleko idące ograniczenia³⁶. Wzrastające poczucie zagrożenia cesarza³⁷ sprzyjało interpretacjom dotychczas dopuszczalnych pism w sposób rzekomo godzący w jego *maiestas*, stając się orężem w walce z wrogami politycznymi oraz sposobem na zemstę. Podkreślenia wymaga, że już przypadek spalenia wybranych pism Scaurusa, mimo wyjątkowo łagodnej sankcji, był ostrzeżeniem dla krytyków władzy, dobitnie ukazującym, że nawet członkowie stanu senatorskiego nie mogą czuć się bezpiecznie³⁸. Na tym etapie nie zdecydowano się jednak jeszcze na podjęcie dalej idących kroków, lecz zarówno ten, jak i inne przejawy wciąż narastającego autorytaryzmu władcy, w tym coraz liczniejsze procesy o *crimen maiestatis* z coraz bliższych powodów, wyraźnie świadczyły o kierunku rozwoju polityki omawianego cesarza, zmierzającej nieuchronnie do stłumienia pozostałości republikańskiej wolności słowa.

³⁴ Zob. Tacitus, *Annales*, 4.34; T. Polański, *op. cit.*, s. 271; M.R. McHugh, *op. cit.*, s. 400–401; D.J. Kapust, *op. cit.*, s. 17–18. Podkreślenia wymaga jednak, że był to jeden z wachlarza zarzutów, które zostały mu postawione. D. Rohmann, *op. cit.*, s. 127, utrzymuje, że pozostałe miały dla sądu większe znaczenie niż tu analizowany. Por. też interesującą analizę w tym zakresie przeprowadzoną przez R.S. Rogersa, *op. cit.*, s. 353–359 oraz J. Wissego, *op. cit.*, s. 299–361. Szerzej o znaczeniu wypowiedzi Tacyty w tym zakresie zob. zwł. J. Moles, *Cry Freedom: Tacitus Annals 4.32–4.35*, „Histos” 1998, nr 2, s. 95–184.

³⁵ Zob. F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 170; R.A. Bauman, *Human Rights...*, s. 104.

³⁶ Na temat przesadzonej narracji Swetoniusza (Suetonius, *Tiberius*, 61.3), w sposób negatywny przedstawiającej cesarza w kontekście *crimen maiestatis* i tłumienia wolności słowa, zob. D. Rohmann, *op. cit.*, s. 125–126.

³⁷ Zob. *ibidem*, s. 128.

³⁸ Por. *ibidem*, s. 132. D. Rohmann utrzymuje, że spalenie mów Scaurusa nie miało związku z przewinieniem wobec Tyberiusza, a ze sprawą zniesławionych senatorów.

Procesy Scaurusa w odniesieniu do tragedii *Atreus* oraz ten Cordusa w związku z *Annales* udowadniają, że rzekome naruszenie *maiestas* stało się uniwersalnym zarzutem, którym można się było posłużyć w dowolny sposób. Podatność Tyberiusza na argumenty dotyczące ataków na jego osobę była pożywką dla wykorzystywania *crimen maiestatis* do eliminacji oponentów politycznych, których wypowiedzi, poddane odpowiedniej interpretacji, rozumiane były jako nie tylko prorpublikańskie, a w rzeczywistości stanowiące poważne zagrożenie dla majestatu cesarza³⁹.

Analizując palenie ksiąg za rządów Tyberiusza na tle tego zjawiska w czasach Augusta, można by wysnuć wniosek o mniejszym jego znaczeniu po śmierci pierwszego princepsa w związku z ograniczeniem tej sankcji do jedynie wybranych dzieł danego autora. Konkluzja ta wbrew pozorom nie wydaje się nieuzasadniona. Jakkolwiek bowiem pod panowaniem Tyberiusza doszło do znacznie dalej idących działań mających na celu wyeliminowanie werbalnych i pisemnych głosów krytycznych wobec nowego reżimu i samego cesarza, na tle licznych procesów o *crimen maiestati* dwa znane przypadki spalenia ksiąg, dodatkowo ograniczone do jedynie niektórych dzieł danego autora, wydają się incydentami o dość nikłym znaczeniu. Obawa przed skazaniem za słowa nieprzychylnie władcy na najwyższą karę, przy jednoczesnej niepewności co do dopuszczalnych granic i tak bardzo ograniczonej wolności słowa, odsuwała na dalszy plan kwestię samego palenia ksiąg. Tym samym instrument ten, jakkolwiek wykorzystywany za Tyberiusza, nie musiał stanowić tak odstrasżającego środka, za jaki uznać by można podobne incydenty z czasów Augusta. Funkcję tę przejęły bowiem procesy o już wcześniej bardzo pojemne, a teraz wręcz uniwersalne *crimen maiestatis*⁴⁰.

Ograniczone korzystanie z instytucji palenia ksiąg w tym okresie pełniło jednak przynajmniej dwie ważne funkcje. Z jednej strony utrwalalo bowiem znane już wcześniej zjawisko, podkreślając, że polityka w tym względzie nie tylko nie zmieniła się, lecz została wzmocniona, obejmując nawet dzieła o charakterze historycznym, a co za tym idzie — wskazując, że analizie pod tym kątem poddawane będą nie tylko nowo powstające, ale i wcześniej akceptowane dzieła. Tym samym bezpiecznie w nowym reżimie nie mogli się czuć nawet ci, których krytyczne wypowiedzi nie uzyskały jawnej dezaprobaty Augusta. Dodatkowo podkreślenia wymaga, że oba przypadki palenia ksiąg, jak się wydaje — nieprzypadkowo, dotyczyły — do tej pory niejako chronionych swym statusem — senatorów, jasno

³⁹ T. Polański, *op. cit.*, s. 272, słusznie zauważa, że wspólnym mianownikiem obu tych spraw była retrospektywna lektura i reinterpretacja tekstów, rzekomo wymierzonych przeciw cesarzowi. O realnym lub rzekomym zagrożeniu zamachami w kontekście postawy Tyberiusza zob. np. D. Rohmann, *op. cit.*, s. 128. O zmianie znaczenia *maiestas* zob. J. Gaudemet, *Maiestas populi Romani*, [w:] *Synteleia V. Arangio-Ruiz*, t. 2, red. L. Labruna, A. Guarino, Napoli 1964, s. 701–709; D.J. Kapust, *op. cit.*, s. 19–20. Por. D. Rohmann, *op. cit.*, s. 125–126.

⁴⁰ Por. I.J. Colunga, *op. cit.*, s. 13–14, który utrzymuje, że Tyberiusz nie nadużywał oskarżeń o *maiestas*, podkreślając negatywną retorykę Tacyty w zakresie przekazu odnoszącego się do tego władcy.

dając do zrozumienia, że wysoka pozycja społeczna nie będzie stanowić przeszkody dla wymierzenia „sprawiedliwości” tym, wydzwięk wypowiedzi których nie odpowiada obecnemu reżimowi.

Z drugiej strony natomiast niekiedy budzący zdziwienie fakt tak ograniczonego zakresu korzystania z wcześniej już wprowadzonej praktyki palenia ksiąg w kontekście zdeterminowanego dążenia do wyeliminowania wolności słowa za Tyberiusza, przy jednoczesnej rozbudowie interpretacji niedookreślonego naruszenia *maiestas*, pozwolił na przeniesienie punktu ciężkości polityki ograniczającej krytykę ówczesnej władzy z dzieł spisanych, co do odpowiedzialności z tytułu których i tak nie można było mieć wątpliwości, na wypowiedzi ustne. W ramach szeroko zakrojonych działań mających na celu stłumienie opozycji politycznej zarzuty dotyczące rzeczywistości lub rzekomo wypowiedzianych słów stanowiły bowiem znacznie bardziej elastyczny i pewniejszy sposób na pozbycie się przeciwników. Nie można także wykluczyć, że miało to związek z przeniesieniem niezależnej debaty politycznej z utworów pisanych, podlegających nawet weryfikacji wstecznej, na — zdawać by się mogło, mniej „uchwytnie” i, przynajmniej obiektywnie, trudniejsze dowodowo — ustne.

Podkreślenia przy tym wymaga, że zarówno August, jak i początkowo Tyberiusz wykazywali dużą tolerancję w stosunku do uwag kierowanych pod adresem nich samych, wybacząc, a przynajmniej nie chcąc karać, śmiałości prorepublickańskich czy nawet obraźliwych wypowiedzi dotyczących ich bezpośrednio. Jednocześnie w czasach Augusta oraz pierwszych latach panowania Tyberiusza dostrzec można daleko idącą niechęć do korzystania w takich sytuacjach z oskarżeń o *crimen maiestatis*. Z tego względu za dość mało prawdopodobne należałoby przyjąć, że *senatus consulta* pierwszych lat nowej ery, zarządzające spalenie ksiąg, miały być w rzeczywistości formą wyroków kończących senackie postępowania w sprawach dotyczących *crimen maiestatis*, których w sprawach o zniesławienia jego samego *princeps* tak chciał uniknąć. Za znacznie bardziej prawdopodobne należałoby uznać, że uchwały senatu, będące podstawą palenia ksiąg w czasach Augusta, miały charakter rozstrzygnięć *ad hoc*⁴¹, a dopiero znacznie późniejszy okres, przypadający głównie na drugą połowę rządów Tyberiusza, przyniósł wykorzystanie wcześniejszych praktyk, choć w ograniczonym zakresie, w ramach wówczas już uniwersalnego zarzutu o naruszenie *maiestas*. Wydaje się przy tym, że właśnie z uwagi na ten zwrot w polityce Tyberiusza i pod jego wpływem postuluje się uznanie, że już za Augusta palenie ksiąg było dodatkową, nową sankcją w wypadku skazania za *crimen maiestatis*.

Rozważyć jednak należy, czy sytuacja w rzeczywistości nie wyglądała odwrotnie, to jest — czy to nie na skutek polityki Tyberiusza, koncentrującej się w dużej mierze wokół ataków na niego samego, jego najbliższe otoczenie i nową formę państwa, palenie ksiąg z czasów Augusta jest błędnie interpretowane jako działanie wynikające z regulacji dotyczących *crimen maiestatis*.

⁴¹ Por. D. Rohmann, *op. cit.*, s. 146.

Niezależnie jednak od rozstrzygnięcia tej kwestii wskazane przypadki palenia ksiąg w czasach panowania dwóch pierwszych cesarzy okresu pryncypatu niewątpliwie stanowiły nieczęste⁴², aczkolwiek ważne kroki w ograniczaniu republikańskiej wolności słowa, dobitnie świadcząc o próbach jej tłumienia w odniesieniu do krytyków nowego porządku, będących jednocześnie zwolennikami ustroju republikańskiego, a także przeciwników osób sprawujących władzę. Czy jednak incydenty palenia ksiąg mogły w rzeczywistości wyeliminować niepożądane treści z debaty na temat kwestii politycznych? Dzieła Titusa Labienusa, Cassiusa Severusa i Cremudiusa Cordusa zostały przez Kaligulę zrehabilitowane i uznane za przywrócone do obrotu⁴³, a ich posiadanie oraz czytanie nie stanowiło już naruszenia prawa. Prywatne kolekcje i nieoficjalnie sporządzane kopie spalonych dzieł pozwoliły na ich powrót do obiegu. Podkreślenia bowiem wymaga, że poszukiwanie zakazanych ksiąg i ich palenie nie obejmowało prywatnych bibliotek, w ramach których wyjęte spod prawa teksty zostały zachowane⁴⁴. Co więcej, popularność niektórych z tych dzieł w dużej mierze opierała się właśnie na tym, że były zakazane⁴⁵. Natomiast przywrócenie im legalności było niekiedy początkiem końca ich popularności.

Pozostaje zatem pytanie, czy August i Tyberiusz, a także inni sprawujący autorytarną władzę po nich w rzeczywistości mogli liczyć na to, że spalenie ksiąg nieprzychylnych władzy, mające w znaczący sposób ograniczyć wolność słowa, przyczyni się do stłumienia tendencji opozycyjnych. Wydaje się, że nie tylko odpowiedź na to pytanie nie może być twierdząca, ale i nie do końca taki cel przyświecał podjętym przez nich działaniom. Za prawdopodobne można bowiem uznać, że był to wyłącznie sygnał propagandowy, wskazujący na sankcje, z którymi muszą się liczyć osoby, które zdecydowały się na praktykowanie prawdziwie republikańskiej wolności słowa. Tym samym nie wydaje się, by chodziło o nadzieje na rzeczywiste wyeliminowanie głosów krytycznych, lecz o ograniczenie ich oddziaływania i rozprzestrzeniania w oficjalnym życiu publicznym, przy jednoczesnym wykreowaniu atmosfery strachu przed sankcjami za „nieprawomyślne” wypowiedzi⁴⁶. Co w tym kontekście jednak najbardziej znamienne, zarówno w starożytnym Rzymie, jak i później palenie ksiąg wpływało raczej na zwiększenie atrakcyjności takich tekstów, sprzyjając, choć nieoficjalnemu, rozpo-

⁴² Na temat kontrowersji związanych z postrzeganiem palenia ksiąg w czasach wczesnego cesarstwa zob. D. Rohmann, *op. cit.*, s. 124 wraz z przyp. 52.

⁴³ Suetonius, *Caligula*, 16.1; D. Rohmann, *op. cit.*, s. 129; F.H. Cramer, *op. cit.*, s. 194.

⁴⁴ Zob. M.I. Finley, *Censorship in Classical Antiquity*, [w:] *idem, Democracy Ancient and Modern*, New Brunswick 1985, s. 95–96, 99; D. Rohmann, *op. cit.*, s. 128–129.

⁴⁵ D. Rohmann, *op. cit.*, s. 130.

⁴⁶ Interesujący pogląd w tym względzie wyraził M.I. Finley, *op. cit.*, s. 99, wskazujący, że znaczenie treści rozpowszechnianych przez książki i *libelli* nie było wcale tak duże dla kształtowania opinii publicznej, nawet w zakresie samych elit, zarówno z uwagi na niewielką liczbę ksiąg, jak i czytelników spoza dość ścisłego grona intelektualistów.

wszecznieniu zawartych w nich treści oraz przyczyniając się w sposób nieunikniony do utrwalania tendencji antyautorytarnych, których oficjalnym przejawom takie postępowanie miało zapobiec⁴⁷.

Bibliografia

- Balzarini M., *Ancora sul Lex Cornelia de iniuriis e sulla repressione di talune modalità di diffamazione*, [w:] *Estudios en Homenaje al Profesor Juan Iglesias*, red. J.R. Esteve, t. 2, Madrid 1988.
- Balzarini M., „*De iniuria extra ordinem statui*”. *Contributo allo studio del diritto penale romano dell'età classica*, Padova 1983.
- Bauman R.A., *The Crimen Maiestatis in the Roman Republic and Augustan Principate*, Johannesburg 1967.
- Bauman R.A., *Human Rights in Ancient Rome*, London 2000.
- Braund S.M., *Libertas or licentia? Freedom and Criticism in Roman Satire*, [w:] *Free Speech in Classical Antiquity*, red. I. Sluiter, R.M. Rosen, Leiden-Boston 2004.
- Bryen A.Z., *Labeo's iniuria: Violence and Politics in the Age of Augustus*, „Chiron” 2018, nr 48.
- Chinn Ch., „*Libertas Reverentiam Remisit*”: *Politics and Metaphor in Statius "Silvae" 1.6*, „The American Journal of Philology” 129, 2008, nr 1.
- Chrissanthos S.G., *Freedom of Speech and the Roman Republican Army*, [w:] *Free Speech in Classical Antiquity*, red. I. Sluiter, R.M. Rosen, Leiden-Boston 2004.
- Colunga I.J., *Untangling a Historian's Misinterpretation of Ancient Rome's Treason Laws*, „Journal Jurisprudence” 2011, nr 9.
- Corbeill A., *Ciceronian Invective*, [w:] *Brill's Companion to Cicero: Oratory and Rhetoric*, red. J.M. May, Leiden 2002.
- Coudry M., *Sénatus-consultes et acta senatus: rédaction, conservation et archivage des documents émanant du sénat, de l'époque de César à celle des Sévères*, [w:] *La mémoire perdue. À la recherche des archives oubliées, publiques et privées, de la Rome antique*, red. S. Demougin, Paris 1994.
- Cramer F.H., *Bookburning and Censorship in Ancient Rome: A Chapter from the History of Freedom of Speech*, „Journal of the History of Ideas” 6, 1945, nr 2.
- D'Hautcourt A., *L'exile de Cassius Severus: hypothèse nouvelle*, „Latomus” 54, 1995, nr 2.
- Díaz de Valdéz J.M., *Freedom of Speech in Rome [Libertad de expresión en Roma]*, „Revista de Estudios Histórico-Jurídicos” 2009, nr 31.
- Finley M.I., *Censorship in Classical Antiquity*, [w:] *idem, Democracy Ancient and Modern*, New Brunswick 1985.
- Forbes C.A., *Books for the Burning*, „Transactions and Proceedings of the American Philological Association” 1936, nr 67.
- Gaudemet J., *Maiestas populi Romani*, [w:] *Syntelesia V. Arangio-Ruiz*, t. 2, red. L. Labruna, A. Guarino, Napoli 1964.
- Henning D., *T. Labienus und der erst Majestätprozeß de famosis libellis*, „Chiron” 1973, nr 3.
- Herrin J., *Book Burning as Purification*, [w:] *Transformations of Late Antiquity. Essays for Peter Brown*, red. P. Rousseau, M. Papoutsakis, Farnham 2009.

⁴⁷ Na temat późniejszych aktów palenia ksiąg w starożytnym Rzymie sumarycznie zob. C.A. Forbes, *op. cit.*, s. 124–125; T. Polański, *op. cit.*, s. 273–277; J.A. Howley, *op. cit.*, s. 218 oraz 226–231; D. Rohmann, *op. cit.*, s. 137–143.

- Howley J.A., *Book-Burning and the Uses of Writing in Ancient Rome: Destructive Practice between Literature and Document*, „The Journal of Roman Studies” 2017, nr 107.
- Kapust D.J., *The Case of Cremutius Cordus: Tacitus on Censorship and Writing under Despotic Rulers*, [w:] *Censorship Moments: Reading Texts in the History of Censorship and Freedom of Expression*, red. G. Kemp, London-New Delhi-New York-Sydney 2015.
- Manfredini A.D., *La diffamazione verbale nel diritto romano*, Milano 1978.
- Mattingly H.B., *Naevius and the Metelli*, „Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte” 9, 1960, nr 4.
- McHugh M.R., *Historiography and Freedom of Speech: The Case of Cremutius Cordus*, [w:] *Free Speech in Classical Antiquity*, red. I. Sluiter, R.M. Rosen, Leiden-Boston 2004.
- Moles J., *Cry Freedom: Tacitus Annals 4.32–4.35*, „Histos” 1998, nr 2.
- Mucciacia G., *In tema di repressione delle opere infamanti*, [w:] *Studi in onore di Arnaldo Biscardi*, t. 5, Milano 1984.
- Nowicka D., *Rzymski senat a wolność słowa*, [w:] *Zgromadzenia stanowe i organy przedstawicielskie w dziejach. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Józefowi Ptakowi*, red. J. Koredczuk, P. Wiązek, Wrocław 2020.
- Nowicka D., *Some Remarks on Criminalization of Written Defamation in Roman Classical Law*, [w:] *“They Called Me to Destroy the Wicked and the Evil”: Selected Essays on Crime and Punishment in Antiquity*, red. S. Nowicki, Münster 2016.
- Nowicka D., *Zniesławienie w prawie rzymskim*, Wrocław 2013.
- Polański T., *The Destructive Force of Roman Censorship. A Retrospective View across the Limes*, [w:] *Essays in Honour of S. Stabryła*, red. S. Styka, Kraków 2007.
- Raaflaub K.A., *Aristocracy and Freedom of Speech in the Greco-Roman World*, [w:] *Free Speech in Classical Antiquity*, red. I. Sluiter, R.M. Rosen, Leiden-Boston 2004.
- Robinson L., *Freedom of Speech in the Roman Republic*, Baltimore 1940.
- Rogers R.S., *The Case of Cremutius Cordus*, „Transactions and Proceedings of the American Philological Association” 1965, nr 96.
- Rohmann D., *Book Burning as Conflict Management in the Roman Empire (213 BCE–200 CE)*, „Ancient Society” 2013, nr 43.
- Rudich V., *Navigating the Uncertain: Literature and Censorship in the Early Roman Empire*, „Arion” 2006, nr 14.
- Santalucia B., *La carcerazione di Naevio*, [w:] *idem, Altri studi di diritto penale romano*, Milano 2009.
- Sarefield D.C., *Bookburning in the Christian Roman Empire. Transforming a Pagan Rite of Purification*, [w:] *Violence in Late Antiquity*, red. H.A. Drake, Aldershot 2006.
- Seager R., *Maiestas in the Late Republic: Some Observations*, [w:] *Critical Studies in Ancient Law, Comparative Law and Legal History*, red. J.W. Cairns, O.F. Robinson, Oxford 2001.
- Smith R.E., *The Law of Libel at Rome*, „The Classical Quarterly” 1, 1951 nr 3–4.
- Starr Jr. Ch.G., *The Perfect Democracy of the Roman Empire*, „The American Historical Review” 58, 1952, nr 1.
- Steel C., *Name and Shame? Invective against Clodius and Others in the Post-Exile Speeches*, [w:] *Cicero on the Attack: Invective and Subversion in the Orations and Beyond*, red. J. Booth, Swansea 2007.
- Tränkle H., *Zu Cremutius Cordus fr. 4 Peter*, „Museum Helveticum” 37, 1980, nr 4.
- Vannucci A., *I giornali presso gli antichi Romani*, „Archivio Storico Italiano. Nuova Serie” 9, 1859, nr 1.
- Watts E., *Introduction: Freedom of Speech and Self-Censorship in the Roman Empire*, „Revue Belge de Philologie et d’Histoire / Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis” 2014, nr 92.
- Wirszubski Ch., *Libertas as a Political Idea at Rome during the Late Republic and Early Principate*, Cambridge 1950.
- Wisse J., *Remembering Cremutius Cordus: Tacitus on History, Tyranny and Memory*, „Histos” 2013, nr 7.

ALEKSANDRA SZYMAŃSKA

ORCID: 0000-0003-0569-3005

Uniwersytet Wrocławski

aleksandra.kaczmarczyk@uwr.edu.pl

Tyran i rządy tyrańskie w ujęciu Bartolusa de Saxoferrato

Słowa kluczowe: tyrania, tyran, Bartolus de Saxoferrato, traktat.

TYRANT AND TYRANNICAL RULE IN THE VIEWS OF BARTOLUS DE SAXOFERRATO

Abstract

The famous 14th-century jurist Bartolus de Saxoferrato addressed the issues of tyranny at various points in his prolific scientific career, both in his commentary to the *Corpus iuris civilis* and in the public law treatises *De regimine civitatis* and *De Guelfis et Gebellinis*, where the theme of resistance against a tyrant was developed, whereas the legal theory of tyranny was comprehensively presented by him in the treatise *De tyranno*. The subject of the article is the analysis of the concepts of tyrant and tyrannical rule in Bartolus' works.

Keywords: tyranny, tyrant, Bartolus de Saxoferrato, treatise.

Bartolus de Saxoferrato był nie tylko wybitnym czternastowiecznym prawnikiem włoskim, ale także jednym z najważniejszych autorytetów prawniczych epoki *ius commune*. Początkowo studiował w Perugii, później zaś w Bolonii. Był uczniem przyjaźniącego się z Dantem Alighieri Cynusa de Pistoia, który wywarł na niego ogromny wpływ. Karierę uniwersytecką rozpoczął jako profesor prawa cywilnego w Pizie, gdzie był świadkiem zacieklých i zdających się nie kończyć walk pomiędzy frakcjami miejskimi. Do Perugii wrócił około 1342 roku, i spędził

tam najbardziej owocne pod względem naukowym lata życia. Wtedy to powstały komentarze do kompilacji justyniańskiej, traktaty oraz porady prawne (*consilia*), jego zaś wykłady przyciągały studentów pochodzących z najróżniejszych stron, co przyczyniło się do rozpowszechniania głoszonej przez niego doktryny. Dzieła Bartolusa stały się przedmiotem studiów uniwersyteckich, a jego poglądy prawne były wykorzystywane jako argumenty w sporach sądowych. Pod koniec życia napisał traktaty o charakterze polityczno-prawnym, poruszające ważne dla mieszkańców późnośredniowiecznej Italii tematy: *De regimine civitatis*, *Tractatus de Guelphis et Gebellinis* oraz *De tyranno*¹.

Italia czasów Bartolusa de Saxoferrato była niezwykle podzielonym pod względem administracyjnym i politycznym obszarem, na którym ścierały się interesy rozlicznych grup i jednostek. By użyć określenia Andrea Zorziego, miasta włoskie stanowiły *uno straordinario laboratorio di convivenza*, w którym dokonywały się „polityczne i instytucjonalne eksperymenty”². Brak ciągłości w sprawowaniu rządów oraz rozluźnienie więzów polegających na zaufaniu, zbieżnych celach oraz trosce o dobro wspólne i pozycję miasta, które mimo konfliktów do tej pory wiązały jego mieszkańców z władzami, spowodowały, że na początku XIV wieku w przestrzeni politycznej pojawił się problem „tyranii”³.

¹ Literatura na temat życia, twórczości oraz wpływów Bartolusa jest bardzo obszerna, tytułem przykładu można wymienić następujące pozycje F.C. von Savigny, *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*, t. 6, Heidelberg 1850, s. 137–184; C.N.S. Woolf, *Bartolus of Saxoferrato. His Position in the History of Medieval Political Thought*, Cambridge 1913; J.L.J. van de Kamp, *Bartolus de Saxoferrato, 1313–1357. Leven, Werken, Invloed, Betekenis*, Amsterdam 1936; A.T. Sheedy, *Bartolus on Social Conditions in the Fourteenth Century*, New York 1942, s. 11–49; F. Calasso, *Bartolo da Sassoferrato*, „Annali di storia del diritto” 9, 1965, s. 472–520; M. Bellomo, *Bartolo da Sassoferrato*, [w:] *Medioevo edito e inedito*, t. 3, Roma 1998, s. 181–193; H. Lange, M. Kriechbaum, *Römisches Recht im Mittelalter*, t. 2. *Die Kommentatoren*, München 2007, s. 682–733; R. Wojciechowski, *Bartolus de Saxoferrato, 1313/1314–1357*, [w:] *Wybrane problemy nauki i nauczania prawa*, red. E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański, Opole 2010, s. 121–130; M. Ascheri, *Bartolo da Sassoferrato: Introduzione a un Giurista Globale*, [w:] *Mundos medievales: espacios, sociedades y poder: homenaje al profesor José Angel García de Cortázar y Ruiz de Aguirre*, t. 2, red. B. Arizaga Bolumburu, Santander 2012, s. 1029–1040; M. Ascheri, *Bartolo da Sassoferrato: il civilista ‘globale’ del Medioevo*, [w:] *Bartolo da Sassoferrato a Siena nel VII centenario della nascita*, red. E. Mecacci, M.A. Panzanelli Fratoni, Siena 2014, s. 13–22; O. Condorelli, *Bartolo da Sassoferrato (1313/14–1357)*, [w:] *Law and the Christian Tradition in Italy. The Legacy of the Great Jurists*, red. O. Condorelli, R. Domingo, London 2020, s. 160–178.

² A. Zorzi, *La questione della tirannide nell’Italia del Trecento*, [w:] *Tiranni e tirannide nel Trecento italiano*, red. A. Zorzi, Roma 2013, s. 17.

³ *Ibidem*, s. 19. Na temat tyranii w średniowieczu zob. C. Fiocchi, *Mala potestas: la tirannia nel pensiero politico medioevale*, Bergamo 2004; M. Turchetti, *Tyrannie et tyrannicide de l’Antiquité à nos jours*, Paris 2013; A. Lamy, *La représentation de la tyrannie chez les maîtres de la scolastique, de Thomas d’Aquin à Jean Gerson*, [w:] *Le Tyran et sa postérité dans la littérature latine de l’Antiquité à la Renaissance*, red. L. Boulègue, H. Casanova-Robin, C. Lévy, Paris 2013, s. 255–270; M. Łuszczynska, *Pojęcie tyranii w myśli średniowiecza*, „Studia nad Autorytaryzmem

Zamykające traktat *De regimine civitatis* Bartolusa stwierdzenie „Dzisiaj cała Italia jest pełna tyranów”⁴ było w połowie tego stulecia, czyli momencie, gdy traktat ten powstał, swego rodzaju toposem literackim. Podobnych słów użył Dante w *Boskiej komedii* czy Petrarca w *Liście do Stefana Colony*. Nad losem Włochów, którzy musieli znosić jarzmo tyranii, ubolewał także Marsyliusz z Padwy w *Obroncy pokoju*⁵.

W średniowieczu starożytna figura tyrana była wykorzystywana w różnych kontekstach. Tak więc, aby stygmatyzować papieża, który przekraczał zakres swojej władzy i nie liczył się z rolą soborów ani pozycją cesarza, by piętnować łamiących prawo podległych wasali cesarza czy wreszcie, jak to miało miejsce w realiach włoskich, naznaczać lokalnych władców, którzy uzurpowali sobie władzę, uciskając lud⁶. Słynny czternastowieczny jurysta poruszył zagadnienia związane z tyranią w różnych miejscach swojej bogatej twórczości naukowej, zarówno w komentarzu do *Corpus iuris civilis*⁷, jak i w traktatach z zakresu prawa publicznego *O rządzie miasta (De regimine civitatis)* oraz *O Gwelfach i Gibelinach (De Guelfis et Gebellinis)*, gdzie został rozwinięty temat oporu wobec tyrana. Natomiast prawna teoria tyranii została przedstawiona kompleksowo w traktacie *O tyranie (De tyranno)*.

W tym ostatnim Bartolus dużo miejsca poświęca określeniu pojęcia tyran, zajmując się zarówno jego etymologią, jak i definicją. Jego rozważania w tym zakresie w znacznej mierze są oparte na ustaleniach innych autorów. Jak to ujął Diego Quaglioni, prawna doktryna tyranii u Bartolusa de Saxoferrato znajduje swój pierwotny i konieczny fundament teoretyczny w teologiczno-politycznej tradycji chrześcijańskiego średniowiecza⁸.

i Totalitaryzmem” 36, 2014, nr 1, s. 7–22; J. Nikodem, *Władca idealny i tyran w myśli politycznej średniowiecza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 71, 2019, nr 2, s. 24–42; C.J. Nederman, *Three Concepts of Tyranny in Western Medieval Political Thought*, „Contributions to the History of Concepts” 14, 2019, nr 2, s. 1–22.

⁴ Istnieją wątpliwości, czy zakończenie to napisał sam Bartolus, czy też dodał je kopista. Zob. D. Quaglioni, *Politica e diritto nel Trecento italiano. Il “De tyranno” di Bartolo da Sassoferrato (1314–1357), con l’edizione critica dei trattati “De Guelphis et Gebellinis”, “De regimine civitatis” e “De tyranno”*, Firenze 1983, s. 23–24.

⁵ Zob. S. Parent, *Introduction*, [w:] Bartole de Sassoferrato, *Traité sur les Guelfes et les Gibelins, Sur le gouvernement de la cité, Sur le tyran*, Paris 2019, s. 25–26.

⁶ G. Giorgini, *Tirannide*, [hasło w:] *Enciclopedia delle scienze sociali*, t. 8, Roma 1998, https://www.treccani.it/enciclopedia/tirannide_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/ (dostęp: 20.04.2021).

⁷ Bartolus de Saxoferrato, *Commentaria in primam Codicis partem*, Lugduni 1581, ad C. 1, 2, 16, s. 20 v.

⁸ D. Quaglioni, *Il processo Avogari e la dottrina medievale della tirannide*, [w:] *Processo Avogari (Treviso, 1314–1315)*, red. G. Cagnin, Roma 1999, <http://www.rmoa.unina.it/1078/1/RM-Quaglioni-Avogari.pdf> (dostęp: 20.04.2021).

Pierwsze pytanie, jakie stawia jurysta w traktacie, dotyczy pochodzenia słowa „tyran”⁹. Według niego, tak jak i autorytetów, do których się odwołuje¹⁰, słowo to pochodzi od greckiego wyrazu *tyro*, tłumaczonego na łacinę jako *fortis* (silny, mocny) lub *angustia* (ciasnota, udręczenie). Za Izydorem z Sewilli dodaje, że z tego powodu silnych królów nazywano tyranami, później zaś określano tyranami królów bardzo złych i zdeprawowanych, którzy gnębili swych poddanych, postępując okrutnie i pragnąc coraz większej władzy¹¹.

Gdy mowa o tyranii, nie sposób nie skierować myśli w stronę starożytnej Grecji, tak jak to uczynił Bartolus, była ona bowiem greckim fenomenem, samo zaś słowo „tyran” weszło do języka łacińskiego z języka greckiego. Etymologia Bartolusa jednak, jak często bywało w pismach glosatorów i zamisat czy komentatorów, nie była precyzyjna czy nawet prawidłowa. Samo słowo „tyran” (τύραννος) najprawdopodobniej pochodzi z Bliskiego Wschodu, podobnie jak *anaks* (ἄναξ) czy *basileus* (βασιλεύς), inne greckie terminy zarezerwowane dla władców. Pierwotne znaczenie oraz droga, jaką wyraz τύραννος przebył, zanim trafił do języka greckiego, nie zostały jednoznacznie wyjaśnione¹². Termin „tyran” mógł zostać

⁹ „Primo quero unde dicatur tyrannus. Respondeo: a tyro Grece, quod Latine dicitur fortis seu angustia, unde »fortes reges tyranni vocabuntur. Postea accidit tyrannos vocari pessimos et improbos reges, luxuriose dominationis cupiditatem et crudelissimam dominationem in populis exercentes«; »a tyro, quod est angustia: quia angustiat et cruciat suos«, secundum Huguccionem. Et quod tyrus interpretetur ut dictum est patet ex interpretationibus Bible, ubi sic habetur: »Tyrus interpretatur angustia vel tribulatio aut fortitudo«, que omnia in malum congruunt tyranno. Et hec utilia sunt cum queritur de condicione tyranni et de modo probandi” („Po pierwsze pytam, skąd pochodzi termin tyran. Odpowiadam: od greckiego słowa *tyro*, które w łacinie oznaczane jest przez terminy *fortis* (silny, mocny) lub *angustia* (ciasnota, udręczenie), stąd »silnych królów nazywano tyranami. Później przyjęto nazywać tyranami najgorszych i niegodziwych królów gnębiących lud niepohamowaną żądzą władzy i wyjątkowo okrutnym panowaniem«; według Huguccio [słowo to pochodzi] od *tyro*, co znaczy *angustia* (ciasnota, ucisk, udręczenie): ponieważ ogranicza i gnębi swoich. A że *tyrus* interpretuje się, tak jak zostało powiedziane, jest jasne z interpretacji Biblii, gdzie jest napisane: »*Tyrus* oznacza *angustia* (ucisk) albo *tribulatio* (mękę) albo *fortitudo* (siłę)«, które wszystkie w złym znaczeniu spotykają się w tyranie. Informacje te są użyteczne, gdy pytamy o naturę tyrana i o sposób dowodzenia [że ktoś jest tyranem]”).

¹⁰ Z imienia wymienia jedynie Huguccia z Pizy. Zob. Uguccione da Pisa, *Derivationes*, t. 2, red. E. Cecchini *et al.*, Firenze 2004, s. 1225. Cytuje ponadto Izydora z Sewilli, zob. Isidori Hispalensis Episcopi, *Etymologiarum sive Originum libri XX*, red. W.M. Lindsay, Oxonii 1911, IX, 3, 19; oraz Świętego Hieronima, zob. S. Hieronymus, *Liber interpretationis Hebraicorum Nominum, De libro Jesu Nave* 15, 24; 19, 29, [w:] *S. Hieronymi Presbyteri Opera*, t. 1, red. P. Lagarde, Turnhout 1959, s. 97.

¹¹ Isidori Hispalensis Episcopi, *op. cit.*, IX, 3, 19–20: „Fortes enim reges tyranni vocabantur. Nam tiro fortis [...] Iam postea in usum accidit tyrannos vocari pessimos atque improbos reges, luxuriosae dominationis cupiditatem et crudelissimam dominationem in populis exercentes”.

¹² Jako jego pierwowzór Franco Pintore wskazał występujące w języku luwijskim, jednym z indoeuropejskich języków anatolijskich, słowo *tarwanis*, poświadczone w inskrypcjach. Na podstawie fenickiego tłumaczenia uczeni doszli do wniosku, że termin ten oznacza sędziego lub sprawiedliwego. Zob. F. Pintore, *Tarwanis*, [w:] *Studia mediterranea Piero Meriggi dicata*, red. O. Carruba, Pavia 1979, s. 473–476. Alexander Uchitel wysnuł hipotezę, że Grecy przejęli wy-

przyjęty przez Greków z języka lidyjskiego¹³. W istocie lidyjski król Gyges jest pierwszym władcą nazywanym w literaturze greckiej tym mianem¹⁴. Tak określił go współczesny mu Archiloch¹⁵. Warto zaznaczyć, że Gyges był uzurpatorem.

Początkowo, jak pokazują źródła literackie (a w ślad za Izydorem z Sewilli odnotowuje to także Bartolus), słowo *tyrannos* nie miało zasadniczo negatywnego znaczenia, podobnie zresztą jak *basileus* nie zawsze miało pozytywną wymowę. Słowa te były używane zamiennie¹⁶. Władza mogła być oceniana zarówno pozytywnie, jak i negatywna, w zależności od czynów i zachowań osoby, która ją sprawowała, a także od poglądów politycznych autora oceny. Niektórzy widzieli w jednowładztwie zagrożenie. Z czasem *basileus* zaczął oznaczać dobrego, czy też prawowitego monarchę, podczas gdy mianem tyrana określano władcę, który przejął rządy bezprawnie lub sprawował je bardzo źle. Jak stwierdził Mait Kōiv, wyraźne rozróżnienie między tymi terminami zostało dokonane niemal równocześnie przez Tukidydesa i Hippiasza oraz prawdopodobnie przez Sokratesa¹⁷. Tyrania stała się określeniem nacechowanym negatywnie. Taki też zdecydowanie charakter miała w koncepcjach ustrojowych Platona i Arystotelesa. Odtąd tyrańskimi nazywano rządy bezprawne i opresyjne. Nie inaczej jest u Bartolusa, z którego etymologicznych wywodów wynika, że tyran to władca, który używa siły i dręczy swoich poddanych. Aby jeszcze bardziej podkreślić te permanentne cechy tyranii, powołał się na autorytet w kwestiach biblijnych, którym jest Święty Hieronim ze Strydonu, tłumacz i komentator Pisma Świętego, któremu zawdzięczamy jego przekład z języka hebrajskiego i greckiego na łacinę, zwany

raz w jego oryginalnym znaczeniu, czyli nieposiadającego arystokratycznego pochodzenia władcy spowinowaconego z rodziną królewską. Jako przykład podał Kypselosa z Koryntu, Proklesa z Epidauros, Pittakosa z Mityleny. Później słowo „tyran” straciło swoje pierwotne znaczenie i zaczęło być łączone z „ludową dyktaturą antyarystokratyczną”, co miało związek z przejmowaniem przez tyranów władzy od arystokratów na tle niepokojów społecznych. Zob. A. Uchitel, *The earliest tyrants: from Luwian tarwanis to Greek*, [w:] *Greeks Between East and West*, red. G. Herman, I. Shatzman, Jerusalem 2007, s. 28. Na temat etymologii słowa „tyran” zob. ponadto O. Pianigiani, *Vocabolario etimologico della lingua italiana*, t. 2, Roma-Milano 1907, s. 1484; P. Chantraïne, *Dictionnaire Etymologique de la language grecque. Histoire des mots*, t. 4, Paris 1968, s. 1164; D. Hegyi, *Notes on the Origins of Greek Tyrannis*, „Acta Antiqua Academiae Scientiarum Hungaricae” 13, 1965, s. 303–318; R. Drews, *The first Tyrants in Greece*, „Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte” 21, 1972, nr 2, s. 138; F. Pintore, *Seren, tarawanis, tyrannos. Studi Orientalistici in Ricordo di Franco Pintore*, red. O. Carruba, C. Liverani, C. Zaccagnini, Pavia 1983, s. 285–322; V. Parker, *Τύραννος. The Semantics of a Political Concept from Archilochus to Aristotle*, „Hermes” 126, 1998, nr 2, s. 145–149; F. Giusfredi, *The problem of the Luwian title tarwanis*, „Altorientalische Forschungen” 36, 2009, nr 1, s. 140–145; D. Kuchar, *Obraz tyranii w Polityce Arystotelesa a tyrania Dionizjusza I*, „Classica Wratislaviensia” 29, 2009, s. 61, przyp. 3.

¹³ F. Pintore, *Tarwanis*, s. 473–476; A. Uchitel, *op. cit.*, s. 13–14.

¹⁴ V. Parker, *op. cit.*, s. 150.

¹⁵ Archilochos, fr. 19 oraz 23W. Zob. M. Kōiv, *Basileus, tyrannos and polis. The Dynamics of Monarchy in Early Greece*, „Klio” 98, 2016, nr 1, s. 18.

¹⁶ Zob. M. Kōiv, *op. cit.*, s. 18 n.

¹⁷ *Ibidem*, s. 21.

Wulgatą. Bartolus, przytoczywszy fragment z hieronimowego *Liber interpretationis Hebraicorum Nominum*, mówiący o tym, że *tyrus* oznacza „angustia (ucisk) albo *tribulatio* (mękę), albo *fortitudo* (siłę)”¹⁸, stwierdził, że wszystkie te cechy odnoszą się do tyra. Etymologiczne wywody Bartolusa, oprócz tego, że są konwencjonalnym elementem komentarza, jaki prawnicy ze szkół glosatorów i komentatorów często zamieszczali w omówieniach poszczególnych instytucji prawnych¹⁹, stanowią także inspirację dla definicji prawnej konstruowanej przez jurystę, jak również pełnią funkcję źródłowego uzasadnienia negatywnych konotacji politycznych dla słowa „tyran”²⁰. Bartolus zaznaczył, że będą przydatne w odpowiedzi na pytanie o naturę tyra i o sposób jego demaskacji.

Lektura traktatu Bartolusa ujawnia dwa znaczenia terminu „tyran”: ścisłe (*proprie*) oraz mniej ścisłe (*minus proprie*). Pierwsze zostało omówione po wyjaśnieniach etymologicznych, w rozdziale drugim, gdzie jurysta zastanawia się, jak można zdefiniować tyra. Odwołuje się w tym celu do księgi XII *Moralia super Job* papieża Grzegorza I Wielkiego, jednego z Ojców Kościoła, wyjątkowej dla średniowiecza postaci²¹. Bartolus zaznaczył, że są to dokładne słowa Grzegorza, które muszą być respektowane jako prawo²².

¹⁸ *Tyrus, quae hebraice dicitur Sor, et interpretatur tribulatio sive angustia vel fortitudo. Liber interpretationis Hebraicorum Nominum, De libro Jesu Nave* 15, 24; 19, 29, [w:] S. Hieronymi presbyteri opera, t. 1, red. P. Lagarde, Turnhout 1959, s. 97.

¹⁹ Zob. na przykład A. Szymańska, *O monopolu na podstawie średniowiecznych summ do Kodeksu Justyniana*, [w:] *Handel w dziejach państwa i prawa*, red. D. Nowicka, Wrocław 2021, s. 36–37.

²⁰ Por. B. da Sassoferato, *Trattati politici; sulla tiranide, sulle costituzioni politiche, sui partiti*, przeł. A. Turrioni, red. D. Razzi, Foligno 2019, s. 27, przyp. 9.

²¹ *Patrologiae Cursus Completus: Series Latina: Sive, Bibliotheca Universalis, Integra, Uniformis, Commoda, Oeconomica, Omnium SS. Patrum, Doctorum Scriptorumque Ecclesiasticorum Qui Ab Aevo Apostolico Ad Usque Innocentii III Tempora Floruerunt*, t. 75, red. J.P. Migne, Parisius 1849, kol. 1006: „Proprie enim tyrannus dicitur qui in communi republica non iure principatur. [Vet. XIX.] Sed sciendum est quia omnis superbus iuxta modum proprium tyrannidem exercet. Nam quod nonnunquam alius in republica, hoc est, per acceptam dignitatis potentiam, alius in provincia, alius in civitate, alius in domo propria, alius per latentem nequitiam hoc exercet apud se in cogitatione sua. Nec intuetur Dominus quantum quisque mali valeat facere, sed quantum velit. Et cum deest potestas foris, apud se tyrannus est, cui iniquitas dominatur intus, quia etsi exterius non affligit proximos, intrinsecus tamen habere potestatem appetit, ut affligat” („Właściwie tyranem nazywa się kogoś, kto sprawuje władzę w państwie, nie przestrzegając prawa. Należy jednak wiedzieć, że wszelki pyszałek na swój sposób sprawuje tyranie. Czyni bowiem w swych własnych myślach to samo, co jeden w państwie (to jest zdobywszy godność i władzę), kto inny w prowincji, inny w mieście, a jeszcze inny we własnym domu, inny zaś poprzez ukrytą niegodziwość. Pan zaś nie zważa na to, ile zła każdy może uczynić, lecz ile chciałby. A jeśli nie nadarza się sposobność na zewnątrz, ten, w którego wnętrzu rządzi nieprawość, jest tyranem w sobie samym, bo chociaż nawet nie dręczy bliźnich jawnie, wewnątrznie chciałby posiadać możliwość ich dręczenia”) (Święty Grzegorz Wielki, *Moralia. Komentarz do księgi Hioba*, t. 3. Ks. XI–XVI, przeł. E. Buszewicz, Kraków 2007, s. 99, ks. XII, 38).

²² B. de Saxoferrato, *Tractatus de tyranno*, II 62–63: „Hec sunt verba Gregorii ad litteram, que pro lege servanda sunt, XV. distinction, c. sancta Romana [c. 3, D. XV]”. Bartolus w tym miejscu powołuje się na dekret Gracjana. Zob. *Corpus Iuris Canonici*, cz. I. *Decretum Magistri Gratiani*,

Zgodnie z przytoczoną przez Bartolusa definicją tyрана, którą znajdujemy u Grzegorza, *Proprie tyrannus dicitur qui in communi re publica non iure principatur* („Ścisłe mówiąc, tyranem jest ten, kto w państwie rządzi niezgodnie z prawem”). Bartolus odniósł się do wszystkich rodzajów tyranii, o których pisał Grzegorz Wielki, a zatem do tyрана w państwie, pojedynczej prowincji, mieście, domu czy wreszcie — własnym sercu. Zastanawiał się ponadto nad tyranią *in vicinia*.

Pierwsza sytuacja dotyczy tego, kto jest tyranem w całym imperium rzymskim. Bartolus tłumaczy, kim jest tyran w ścisłym znaczeniu, przeciwstawiając go królowi lub cesarzowi rzymskiemu, który jest „we właściwym znaczeniu prawdziwym, słusznym i powszechnym władcą”. Każdy zaś, kto w sposób nieuzasadniony próbuje zająć miejsce władcy uniwersalnego, jest nazywany tyranem we właściwym znaczeniu²³. Niezgodność z prawem jest w tym miejscu rozumiana jako uzurpacja władzy. Tyranem *sensu stricto* jest zatem ten, kto sprawuje władzę królewską czy cesarską wbrew prawu, co ma miejsce, jeżeli nie został wybrany, został wprawdzie wybrany, ale w sposób nieprawidłowy, został wybrany w sposób prawidłowy, ale nie został uznany przez Stolicę Apostolską, został wybrany w sposób prawidłowy, zatwierdzony i koronowany, ale później pozbawiony tytułu i zdetronizowany na mocy sprawiedliwego wyroku²⁴, jak to miało miejsce w przypadku Fryderyka II, który został zdetronizowany na soborze lyońskim²⁵. Król może stracić królestwo z powodu grzechów (*propter peccata*), jeżeli mimo to rządzi dalej, staje się tyranem, gdyż nie ma prawa do sprawowania władzy²⁶. Posłuszeństwo Kościołowi w koncepcji Bartolusa jest więc nieodzownym elementem legalnych rządów.

red. E. Friedberg, Lipsiae 1879, kol. 36–41. Cytaty fragmentów *Tractatus de tyranno* oraz *Tractatus de regimine civitatis* pochodzą z krytycznego wydania D. Quagliioniego, zamieszczonego w *Politica e diritto nel Trecento italiano*. Rzymska cyfra oznacza jedną z *quaestiones* sporządzonych przez Bartolusa, pozostałe numery stanowią oznaczenie wersów zastosowane w wydaniu Quagliioniego.

²³ *Ibidem*, II 65–69: „»Proprie tyrannus« etc.: sicut enim rex seu imperator Romanorum proprie est verus et iustus rex et universalis, ita si quis illum locum vult iniuste tenere proprie appellatur tyrannus. Et de tali tyranno habemus C. de sacrosanctis ecclesiis, l. decernimus [C. 1, 2, 16] et l. omni novatione [C. 1, 2, 6], et ibi nota”. I o takim tyranie jest mowa w Kodeksie Justyniana w tytule *De sacrosanctis ecclesiis*, we fragmentach *Decernimus* oraz *Omni novatione*, jak również w odnośnych glosach.

²⁴ *Ibidem*, II 72–76: „»Non iure principatur«: hoc contingit quia caret titulo, quia non est electus vel electus non de iure vel electus et reprobatus, ut extra, de electione, c. venerabilem [*Liber Extra*, I, 6, c. 34]; vel electus, coronatus et postea reprobatus iusto iudicio, ut extra, de re iudicata, c. ad apostolice, libro VI [*Liber Sextus*, II, 14, c. 2]”.

²⁵ Bartolus daje również przykład biblijnego króla Saula — 1 Księga Samuela 13, 13–14: „Samuel powiedział Saulowi: »Postąpiłeś niemądrze. Nie zachowałeś przykazania, które otrzymałeś od Pana, twój Bóg. Gdybyś je zachował, Pan utrwaliłby panowanie twój rodu nad Izraelem na wieki. Lecz teraz twoje królestwo się nie ostoi. Pan znalazł sobie człowieka, który odpowiada pragnieniom Jego serca. Pan wyznaczył go na przywódcę swojego ludu, ponieważ ty nie zachowałeś tego, co ci Pan przykazał«” (Biblia Paulistów).

²⁶ B. de Saxoferrato, *Tractatus de tyranno*, II 83–85: „Apparet ergo quod propter peccata rex privatur regno et ex tunc tyrannus est, quia non iure principatur”.

Tyrania we właściwym znaczeniu opiera się zatem na nielegalnym zdobyciu i sprawowaniu władzy. Bartolus wspomina także o tyranie w mniej ścisłym znaczeniu, którym jest ten, kto wprawdzie sprawuje władzę legalnie, lecz nadużywa jej ze szkodą dla poddanych, dopuszczając się tyrańskich czynów, to znaczy działań skierowanych nie na dobro wspólne²⁷, lecz na własną korzyść. Jest więc tyranem z uwagi na sposób postępowania, co w istocie również jest rządzeniem bezprawnym (*non iure*)²⁸. Widzimy zatem, że innym, obok braku legitymacji do rządzenia, kryterium kwalifikowania władzy jako tyrańskiej jest nadużywanie władzy, co jest jednoznaczne z brakiem troski o dobro wspólne. Bartolus nie ma jednak złudzeń i w rozdziale poświęconym tyranii ukrytej snuje taką oto gorzką refleksję:

Z tego powodu należy wiedzieć, że tak jak rzadko można znaleźć człowieka zdrowego pod każdym względem i niecierpiącego na żadną wadę ciała, tak też rzadko można znaleźć rząd, który dąży wyłącznie do dobra publicznego i w którym nie ma elementu tyranii. Byłoby bowiem rzeczą bardziej boską niż ludzką, gdyby ci, którzy rządzą, w żaden sposób nie troszczyli się o swój własny interes, lecz jedynie o dobro wspólne. Jednak reżimem dobrym, a nie tyrańskim, nazywamy taki, w którym zwycięża dobro wspólne i ogółu, a nie partykularny interes rządzących; z drugiej strony, rządem tyrańskim nazywamy ten, w którym przeważa interes osobisty²⁹.

Zgodnie ze słowami Bartolusa o władzy mówimy, że jest tyrańska, gdy bardziej dba o własny pożytek niż o dobro wspólne. Tyranią jest więc także szkodliwe dla wspólnoty sprawowanie władzy. Może ono przybierać oczywiście różne stopnie.

Widzimy, że panowanie *non iure* może oznaczać nie tylko nielegalne zdobywanie i utrzymywanie się przy władzy, ale także wyraźne przedkładanie własnego dobra nad dobro wspólnoty, co skutkuje niechybnie opresją, uciskiem, a nawet okrucieństwem. Można zatem dostrzec, że w Bartolusowej koncepcji tyranii przeplatają się elementy prawne z moralnymi. Bartolus, tak jak Arystoteles i Tomasz z Akwinu, uznał tyranię za najgorszy rodzaj rządów (*Regimen tyranni pessimum est*)³⁰.

Tradycyjnie tyran traktowany jest jako przeciwieństwo króla. Izydor z Sewilii wywodzi wyraz *rex* (król) od *recte regere*, co oznacza rządzić zgodnie z prawem.

²⁷ O średniowiecznej koncepcji dobra wspólnego zob. L. Dubel, M. Łuszczynska, *Średniowieczne źródła współczesnych koncepcji dobra wspólnego*, [w:] *Pro publico bono — idee i działalność*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2016, s. 61–73.

²⁸ B. de Saxoferrato, *Tractatus de tyranno*, VIII 458–463: „Octavo quero de tyranno manifesto ex parte exercitii, licet iustum habeat titulum, licet iste minus proprie dicatur tyrannus, ut xiiii., q. iiiii., c. neque enim. [C. XIV, q. 5, c. 9] Dico quod ille tyrannus est ex parte exercitii, qui opera tyrannica facit, hoc est, opera eius non tendunt ad bonum commune, sed proprium ipsius tyranni. Istud enim est non iure principari”.

²⁹ *Ibidem*, XII 774–783: „Propter quod sciendum est, quod sicut raro reperitur unus homo sanus per omnia, quin in corpore aliquid patiatur defectus; ita raro reperitur aliquod regimen, in quo simpliciter ad bonum publicum attendatur et in quo aliquid tyrannidis non sit. Magis enim esset divinum quam humanum, si illi qui principantur nullo modo commodum proprium, sed communem utilitatem respicerent. Illud tamen dicimus bonum regimen et non tyrannicum, in quo plus prevalet communis utilitas et publica, quam propria regentis; illud vero tyrannicum, in quo propria utilitas plus attenditur”.

³⁰ *Ibidem*, III 121–121.

Ten, kto nie rządzi zgodnie z prawem, jest tyranem³¹. W *De regimine civitatis* Bartolus zauważa, że wszystkie zdegenerowane formy władzy można nazwać tyranią, tak więc oprócz tyranii jednostki (*tyrannides unius*), kiedy to władca dąży do własnego interesu, istnieje tyrania ludu (*tyrannides populi*), którą dla Arystotelesa jest demokracja, a także tyrania pewnej grupy (*tyrannides aliquorum*), którą Stagiryta określili jako oligarchię³². Jest to zatem, zdaniem Bartolusa, sposób rządzenia niezależny od formy rządu³³.

Bartolus za Grzegorzem Wielkim dopatruje się źródeł tyranii w pysze (*superbia*), która jest korzeniem wszelkiego zła. Dobry władca powinien być władcą wiernym, chrześcijańskim, sprawiedliwym, pozbawionym wyniosłości, nie powinien ciemnić poddanych, lubować się w zbytku ani być też chciwy czy pyszny³⁴. Ponieważ tyran jest przeciwieństwem dobrego władcy, będzie pozbawiony wymienionych wyżej zalet oraz będzie posiadał wszystkie wskazane wady³⁵. Bartolus przyrównał tyranie do schizmy religijnej. Odcinając się od wspólnoty powszechnego cesarstwa, podpadał tyran pod *lex Iulia de maiestate*, za co powinien być ukarany³⁶.

Bartolus przypomina, że zdaniem wszystkich filozofów tyrania jest najgorszą formą rządów, uznając ją za najwyższy stopień niegodziwości. Powodem takiej oceny jest odejście od zamiaru kierowania się dobrem wspólnym, tak charakterystyczne dla tyranów³⁷. Najgorsze są rządy pojedynczego tyrana, który całkowicie oddala się od dobra wspólnego. Jeżeli władzę sprawuje pewna grupa lub lud, który kieruje się własnym dobrem, a nie dobrem wspólnym, chociaż jest to wówczas rząd ludzi złych i przewrotnych, to jednak z samego faktu, że władzę sprawuje wielu, wynika, że nie odbiega on tak bardzo od intencji kierowania się dobrem wspólnym³⁸.

³¹ J. Baszkiewicz, *Myśl polityczna wieków średnich*, Poznań 1998, s. 201.

³² B. de Saxoferrato, *De regimine civitatis*, I 62–64: „Veruntamen omne malum regimen potest communi nomine appellari tyrannides, scilicet tyrannides populi, tyrannides aliquorum et tyrannides unius”.

³³ M. Turchetti, *op. cit.*, s. 295.

³⁴ B. de Saxoferrato, *De regimine civitatis*, II 271–272: „Debet ergo bonus rex esse fidelis, Christianus, iustus, non pomposus, non subditorum gravator, non luxuriosus, non avarus nec superbus”.

³⁵ Zob. A. Dal Ri Jr., D. Nunes, *A tirania como categoria jurídica de governo: a construção do ius publicum medieval na obra de Bartolo de Saxoferato*, „Revista Justiça Do Direito” 32, 2018, nr 3, s. 485.

³⁶ B. de Saxoferrato, *Tractatus de tyranno*, VII 287–290: „Sed tempus tyrannidis potest dici tempus scismatis. Scindit enim tyrannus se et separat se a communione universalis imperii: quod patet, quia incidit in legem Iuliam maiestatis, ut dictum est”.

³⁷ B. de Saxoferrato, *De regimine civitatis*, III 451–457: „In hoc omnes philosophi dicunt quod tyrannides est pessimus principatus: tenet enim ultimum gradum malitie. [...] Sed per tyrannum maxime ab intentione boni communis receditur, unde tyrannides est pessimus principatus”.

³⁸ *Ibidem*, III 457–463: „Unde si dominantur plures, quia divites vel boni credentur, vel si dominetur multitudo, quamquam illi regentes tendant ad bonum proprium et non ad commune, et sic est regimen malorum vel populi perversi, tamen non tantum receditur ab intentione boni communis: quia ex eo quod plures sunt aliquid sapit de natura boni communis. Sed si unus est tyrannus, in totum recedit a communi bono”.

Obserwując włoską rzeczywistość swoich czasów, komentator dostrzegł, że istnieje coś gorszego od zwykłej tyranii, a mianowicie — gdy w tym samym regionie jest kilku tyranów tak silnych, że żaden nie zyskuje przewagi nad innymi. Władze miejskie były tak słabe, że nie miały wobec nich żadnej władzy. Wbrew ich woli nie były w stanie nic przedsięwziąć, ani przeciwko baronom, ani ich zwolennikom. Bartolus określił to jako potworną rzecz (*res monstrosa*), potworną formę rządów (*regimen monstrosus*), której nie przewidział Arystoteles³⁹. Zobrazował to jako ciało wyposażone w jedną bezsilną głowę, z którego jednak wyrasta wiele innych silniejszych, rywalizujących między sobą. Ta monstualna istota jego czasów kontrastuje z chwalebą przeszłością dawnego Rzymu, który niegdyś był „głową obyczajów” (*caput morum*), „głową państwa” (*caput politiarum*). Owej dekadencji Rzymu w czasach „niewoli awiniońskiej” jurysta upatruje przede wszystkim w boskiej woli przypomnienia o przemijalności wszelkiej doczesnej chwały. W owych tyranach trapiących Rzym w połowie XIV wieku można rozpoznać baronów, przedstawicieli najważniejszych rodów arystokratycznych miasta. Jak stwierdził Sandro Carocci, od około połowy XIII do połowy XIV wieku stanowili oni ograniczoną grupę kilkunastu rodzin, do której należały między innymi rody Annibaldi, Colonna, Conti, Orsini, Savelli⁴⁰.

Traktat *De regimine civitatis* kończy się konstatacją, że zarówno rządy przewrotnego ludu, jak i władza wielu niegodziwców nie trwają długo, lecz łatwo

³⁹ *Ibidem*, I 65–80: „Est et septimus modus regiminis, qui nunc est in civitate Romana, pessimus. Ibi enim sunt multi tyranni per diversas regiones adeo fortes, quod unus contra alium non prevalet. Est enim regimen commune totius civitatis adeo debile, quod contra nullum ipsorum tyrannorum potest nec contra aliquem adherentem ipsis tyrannis, nisi quatenus ipsi patiuntur. Quod regimen Aristoteles non posuit, et merito: est enim res monstrosa. Quid enim, si quis videret unum corpus habens unum caput commune debile et multa alia capita communia fortiora illo et invicem sibi adversantia? Certe monstrum esset. Apellatur ergo hoc regimen monstrosus. Hoc enim divina permissione factum est, ut ostendat quod omnis gloria mundi caduca est. Civitas enim Romana caput morum, caput politiarum, ad tanta monstrositatem circa sui regimen venit, quod verius dici potest quod non est regimen nec regiminis formam habet: argum. ff. de statu hominum, l. non sunt liberti [D. 1, 5, 14], et est expressum extra, de de officio ordinarii, c. quoniam in plerisque [*Liber extra*, I, 31, c. 14]”.

⁴⁰ Zob. S. Carocci, *Baroni in città Considerazioni sull'insediamento e i diritti urbani della grande nobiltà*, [w:] *Rome aux XIIIe et XIVe siècles*, red. É. Hubert, Rome 1993, s. 140. O podziale Rzymu pomiędzy baronów zob. A. Rehberg, *Clientele e Fazioni nell'azione politica di Cola di Rienzo*, Roma 2004, s. 49. Bartolus opisał sytuację w Rzymie w połowie XIV wieku. Istnieją poglądy, że Bartolus nawiązywał do wydarzeń, które miały miejsce w Rzymie w związku z aktywnością i po śmierci Coli di Rienzo (1313–1354). Zob. B. da Sassoferato, *Trattati politici; sulla tirannide, sulle costituzioni politiche, sui partiti*, przeł. A. Turrioni, red. D. Razzi, Foligno 2019, s. 151, przyp. 16, oraz s. 39, przyp. 26. O działalności i losach Coli di Rienzo zob. J.A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1986, s. 135–136; M. Głodek, *Kampania polityczna Cola Di Rienzo (Rienzi) w 1347 roku w świetle relacji. Kroniki Anonimo Romano*, „Ślupskie Studia Historyczne” 12, 2006, s. 205–211. V. Groß, J. Zimmermann, *Eine »revolutionäre Bewegung« im Trecento? Die Tragweite zweier Anachronismen für die Interpretation des Römischen Tribuns Cola di Rienzo (1313–1354)*, „Archiv für Sozialgeschichte” 59, 2019, s. 61–98.

mogą przerodzić się w tyranię jednostki, co dzieje się najczęściej za Bożym przyzwoleniem⁴¹.

Grzegorz Wielki wspomniał również o tyranie na mniejszym niż całe państwo terytorium — prowincji. Jest nim ten, kto rządzi tam niezgodnie z prawem, analogicznie do władającego całym państwem. Tyranem prowincji staje się też namiestnik, który po upływie kadencji odmawia ustąpienia miejsca następcy. Podlega wówczas *lex Iulia maiestatis*⁴².

Tyranii w rodzinie Bartolus poświęcił osobne miejsce. W czwartym *quaestio* jurysta zastanawia się, czy w ogóle może istnieć taki rodzaj tyranii. Wydaje się, że nie, ponieważ nie ma tam jurysdykcji. Niemniej jednak, ponieważ Grzegorz Wielki wspomniał o takim rodzaju tyranii, należałoby więc poddać to pod rozważenie. Bartolus przywołał w tym miejscu rzymską instytucję władzy *pater familias* nad dziećmi (*patria potestas*) oraz niewolnikami (*dominica potestas*), względem których może stanowić swoje własne prawa⁴³. Osoby ważne lub starsze mają w rodzinie w pewnym zakresie jurysdykcję. Tyranem domowym może być nie tylko ojciec rodziny, ale także starszy brat czy wuj względem osób, które nie ukończyły 25 roku życia. Odpowiada to rzymskiej instytucji kurateli dla osoby wprawdzie dojrzałej, ale która z uwagi na młody wiek i brak doświadczenia życiowego zasługuje na szczególne traktowanie (*cura minoris*). Bartolus, przywołując powyższe przykłady, uznał, że także w rodzinie istnieje osoba, która sprawuje władzę, i jeżeli czyni to niezgodnie z prawem, słusznie zasługuje na miano tyrana⁴⁴. Przykładem takiego niezgodnego z prawem sprawowania władzy w rodzinie, które sprawia, że jej zwierzchnika można określić mianem tyrana, jest zmuszanie osób podlegających jego władzy do zawierania umów czy dokonywania innych czynności prawnych, których nie dokonaliby, gdyby nie strach przed nim. Jurysta

⁴¹ B. de Saxoferrato, *De regimine civitatis*, III 476–482: „Item advertendum est, quod regimen plurium malorum vel regimen populi perversi non diu durat, sed de facili in tyrannidem unius deducitur. Hoc enim de facto saepius vidimus. Hoc etiam permissione divina est, cum scriptum sit: »Qui regnare facit hypocritem propter peccata populi«, Iob xxxiv. c.” (Jb. 34, 30).

⁴² B. de Saxoferrato, *De tyranno*, II 96–100: „»Alius in provincia«: in provincia aliquis non iure principatur, sicut supra dixi in communi re publica. Est et alius modus, si quis factus fuit preses provincie ad tempus vel ad beneplacitum et ille finito tempore successorum non admisit: hic tyrannus est et in legem Iuliam maiestatis inducit, ut ff. ad legem Iuliam maiestatis, l. II. [D. 48, 4, 2]”.

⁴³ *Ibidem*, IV 167–173: „Quarto quero an in una domo possit esse tyrannus. Videtur quod non, quia ibi non exercetur iurisdictio. Ergo etc., ut dictum est. In contrarium sunt verba Gregorii relata supra in ii. questione [Respondeo: in domo propria potest dici patremfamilias habere aliquid iuris regalis. Ius enim sibi dicit in filios et in servos, ut l. servi et filii, ff. de furtis] [D. 47, 2, 17], et C. de patria potestate, l. congruentius [C. 8, 46, 4]”.

⁴⁴ *Ibidem*, IV 174–178: „Item maior seu antiquior domus habet quodammodo quandam iurisdictionem in uxorem, liberos et servos; et etiam antiquior frater vel patruus in minores XXV. annis, qui sunt in illa domo, ut C. de emendatione servorum, l. i [C. 9, 14, 1], et de emendatione propinquorum, l. i. [C. 9, 15, 1]. Merito, si in illa domo non iure principatur dicitur tyrannus” („Jeżeli jednak ktoś zamieszkuje w domu wraz z młodszym bratem lub synem brata, który ukończył dwadzieścia pięć lat, to jako starszy brat czy stryj nie ma nad nim tego typu władzy”).

stwierdził, że istnieje możliwość unieważnienia umów zawieranych ze strachu przed domowym tyranem⁴⁵.

Tak jak ojciec rodziny ma władzę nad jej członkami, tak też sprawuje ją opat względem podległych mu zakonników. Tyranem można zatem nazwać opata klasztoru, jeśli rządzi tam niezgodnie z prawem jako uzurpator lub jeśli sprawuje władzę w sposób tyrański, choć jego tytuł jest ważny⁴⁶.

O tyranii sprawowanej we własnym sercu Bartolus pisze, że nie jest ona przedmiotem rozważań jurysty, gdyż żaden człowiek nie może być karany za swoje myśli⁴⁷. Bartolus powołał się w tym miejscu na fragment *Digestów* mówiący o tym, że myśli nie podlegają karze (*Cogitationis poenam nemo patitur*)⁴⁸. Rozważania nad karą za tego typu tyranię jurysta zostawia teologom, gdyż sąd nad sumieniami należy do wieczystego sędziego (*iudex aeternus*)⁴⁹. Należy jednak mieć na względzie, że karze podlega także usiłowanie urzeczywistnienia tyranii poprzez próbę dokonania jakiegoś czynu lub zlecenie jego wykonania, nawet jeżeli nie udaje się osiągnąć oczekiwanego skutku⁵⁰.

Bartolus rozważa też przypadek tyranii nieuwzględniony przez Grzegorza Wielkiego, a mianowicie — możliwość istnienia tyranii *in vicinia*. Należy przez to rozumieć „wszelkie formy władzy o ograniczonych kompetencjach zarówno przedmiotowych, jak i terytorialnych, które nie posiadają autonomicznej jurysdykcji”⁵¹. *Vicinia* może być przyrównana do okręgu czy dzielnicy w ramach miasta, która jednak nie posiada niezależnych władz⁵². Bartolus pisze, że nie ma zwyczaju, aby w tego typu jednostce był król lub jakaś inna władza posiadająca jurysdykcję, dlatego też nie może tam być tyrana. Dzielnica nie jest bowiem rządzona przez odrębny rząd, ale przez tego, kto sprawuje władzę nad miastem. Jeśli tyranem jest ten, kto nie rządzi zgodnie z prawem, to oczywiste jest, że tam, gdzie nie ma ani królestwa, ani rządów, nie może być tyrana. Jeżeli znajdują się tam jacyś

⁴⁵ *Ibidem*, IV 179–182: „Et ideo si quis de familia faceret aliquem contractum vel aliquid simile, metu talis qui est tyrannus in domo, rescinderetur sicut factum metu tyranni, ut ff. quarum rerum actio non datur, l. i, §. que onerando [D. 44, 5, 1, 5], et quod ibi notatur”.

⁴⁶ *Ibidem*, IV 190–193: „Possumus etiam dicere tyrannum in domo propria abbatem alicuius monasterii, qui in eo non iure principatur: quia intrusus, ut extra, de prebendis, c. eum qui, libro VI. [c. 18, VI, 3, 4], vel licet habeat iustum titulum tyrannice regit, ut dicam infra de tyranno civitatis”.

⁴⁷ *Ibidem*, II 104–107: „»Alius per latentem nequitiam hoc exercet apud se in cogitatione sua«: tyrannides que est in sola cogitatione non pertinet ad iuristam, quia cogitationis penam nemo meretur, ut ff. de penis, l. cogitationis [D. 48, 19, 18]”.

⁴⁸ D. 48, 19, 18.

⁴⁹ *Ibidem*, II 110–112: „Littera vero que sequitur loquitur de punitatione que fit in examinatione eternii iudici, ideo eam non expono sed dimitto theologis”.

⁵⁰ *Ibidem*, II 107–109: „Sciendum tamen est, quod si quis curavit seu procuraverit, licet non perfecerit, punitur ac si perfecisset, ut ff. ad legem Iuliam maiestatis, l. iii. in fine [D. 48, 4, 3]”.

⁵¹ B. da Sassoferrato, *Trattati politici*, s. 27, przyp. 23.

⁵² E. Emerton, *Humanism and Tyranny. Studies in the Italian Trecento*, Cambridge, MA 1925, s. 129.

wielcy i potężni ludzie, którzy uciskają innych, nie można nazwać ich tyranami⁵³. Będą jedynie ludźmi bardziej wpływowymi, o jakich jest mowa w D. 4, 7, 3⁵⁴ i D. 1, 18, 6, 2⁵⁵. Może jednak zaistnieć taka sytuacja, że w dzielnicy lub pewnej części miasta ktoś stanie się dominujący do tego stopnia, że władze miasta będą zmuszone postępować zgodnie z jego wolą, wówczas słusznie może on zostać nazwany tyranem. Bartolus dostrzegł, że w jego czasach taka sytuacja miała miejsce w przypadku przedstawicieli szlachty w Rzymie, którzy zasługiwali na to miano⁵⁶. Jak już wyżej zostało wskazane, wspominał o tym także w traktacie *De regimine civitatis*, pisząc o potwornej formie rządów charakteryzującej się obecnością wielu walczących ze sobą tyranów. Jurysta zauważył także, że miasta dzielą się zazwyczaj na dzielnice i parafie, a w każdej z nich są osoby zwane kapitanami lub syndykami, które kierują jej sprawami⁵⁷. Niemniej jednak nie mają one jurysdykcji, chociaż czasem powierza się im środki przymusu w celu skutecznego pobierania opłat i zgłaszania władzom wszelkich występków popełnionych na kontrolowanym terenie. Są oni jednak tylko sługami tych, którzy rządzą miastem, nie zaś rządzącymi, nie można ich zatem nazwać tyranami. Z uwagi jednak na pełnione funkcje są bardziej wpływowi i mogą w mieszkańcach wzbudzać strach⁵⁸. Bartolus powołał się w tym miejscu na dwa fragmenty kompilacji

⁵³ B. de Saxoferrato, *De tyranno*, III 119–133: „Tertio quero an in una vicinia dicatur tyrannus. Respondeo: non, ut patet ex verbis Gregorii, qui hanc tyrannidis speciem non posuit. Hoc etiam probatur racione. Regimen tyranni pessimum est, ut dictum est, et opponitur directo regimini regis, quod est optimum. Et cum tyrannus sit qui non iure principatur, apparet quod ubi non est regnum nec principatus, ibi non potest esse tyrannus. Cum igitur in provincia vel civitate cadat regimen per modum principatus, merito ibi cadit tyrannus. At in vicinia non consuevit esse rex vel regimen aliquod per modum iurisdictionis, ideo ibi non cadit tyrannus. Vicinia enim non regitur per unum, sed per eum qui totam civitatem regit. Et licet in vicinia sint aliqui magni et potentes qui alios opprimunt, non tamen sunt tyrani, sed sunt illi potentiores de quibus loquitur ff. de alienatione iudicii mutandi causa facta, l. iii. in principio [D. 4, 7, 3], et de officio presidis, l. illicitas, §. ne potentiores [D. 1, 18, 6, 2]”.

⁵⁴ D. 4, 7, 3 pr (*Gaius libro quarto ad edictum provinciali*): „Quia etiam si cum eo, qui alterius provinciae sit, experiar, in illius provincia experiri debeo et potentiori pares esse non possumus”.

⁵⁵ D. 1, 18, 6, 2 (*Ulpianus libro primo opinionum*): „Ne potentiores viri humiliores iniuriis adficiant neve defensores eorum calumniis criminibus insectentur innocentes, ad religionem praesidis provinciae pertinet”.

⁵⁶ B. de Saxoferrato, *De tyranno*, III 133–137: „Nisi poneris, quod in vicinia vel certa parte civitatis quis assumeret tantam preemptionem, quod universalis curia civitatis ibi nichil posset nisi quatenus ipse vellet, ut faciunt nobiles Romani: tunc enim recte dicuntur tyranni illius partis civitatis”.

⁵⁷ *Ibidem*, III 138–143: „Sed contra predicta posset dici: communiter, ut in qualibet civitate, contingit quod fit divisio per quarteria vel parrochias, et in qualibet parte sunt aliqui qui vocantur capitanei vel syndici, qui presunt negotiis illius partis civitatis: de quibus notatur ff. de pactis, l. item magistri [D. 2, 14, 14]. Ergo cum ibi sit regimen apparet quod ibi poterit esse tyrannus”.

⁵⁸ *Ibidem*, III 144–151: „Respondeo: tales non habent iurisdictionem, licet quandoque eis aequalis coherentia permittatur pro quibusdam exactionibus faciendis et in maleficiis denunciandis. Isti enim magis dicuntur famulari hiis qui regunt civitatem, quam ipsi regere, et sic non principantur sed principantibus famulantur; unde non possunt dici tyranni, sed sunt potentiores ratione officii et possunt timorem incutere et incidunt in constitutionem illam, si per impressionem, C. quod metus causa [C. 2, 19, 11], et ff. de concussionem, l. i [D. 47, 13, 1]”.

justyniańskiej: C. 2, 19, 11⁵⁹ oraz D. 47, 13, 1⁶⁰. Przy okazji tych rozważań Bartolus dotknął jednego z wiążących się ze zjawiskiem tyranii problemów, a mianowicie — poczucia bezkarności. Tego typu funkcjonariusze dzielnicowi nie czuli się bezkarni, gdyż wszelkie popełnione przez nich występki mogły być szybko naprawione przez tych, którzy zarządzili miastem. W tym Bartolus upatrywał powodu, dla którego Grzegorz Wielki nie wspominał o tyranii w dzielnicy⁶¹. Tam zatem, gdzie nie ma jurysdykcji ani *de iure*, ani *de facto*, tak jak w willach, wioskach i zamkach hrabiego, nie można mówić o tyranii, nawet jeżeli działa tam człowiek potężniejszy od reszty. Bartolus zauważa jednak, że w ufortyfikowanym miejscu, na przykład zamku, mogłoby dojść do buntu przeciwko prawowitym władzom miasta. Gdyby nie były one w stanie łatwo ukrócić dziejących się tam nieprawości, można by uznać buntownika za tyrana⁶².

Przedmiotem szczególnego zainteresowania Bartolusa był *tyrannus civitatis*⁶³, czyli tyran miasta, czy też — jak określił to Jan Baszkiewicz — „wolnej republiki miejskiej”⁶⁴. Jurysta wyróżnił dwa typy tyranów: jawnego (*apertus et manifestus*) oraz ukrytego (*velatus et tacitus*). Tym pierwszym można być przez wadę tytułu (*ex defectu tituli*) lub z powodu nadużywania władzy (*ex parte exercitii*)⁶⁵. Wzorując się na dziełach Arystotelesa i Egidiusza Rzymianina, Bartolus scharakteryzował w *quaesto VIII* tyranie przejawiającą się w sposobie sprawowania władzy. Wymienił dziesięć cech tego typu tyrańskich rządów. *Tyrannus velatus* może być tyranem z powodu tytułu (*propter titulum*), gdy symuluje przestrzeganie norm ustrojowych, w rzeczywistości je łamiąc, lub z powodu wady tytułu

⁵⁹ C. 2, 19, 11 (*Imperator Constantinus*): „Si per impressionem quis aliquem metuens saltem in mediocri officio constitutum rei suae in eadem provincia vel loco, ubi tale officium peragit, sub venditionis titulo fecerit cessionem, et quod emptum fuerit reddatur et nihilo minus etiam pecunia retineatur: simili poena servanda, si qui vel coniugis vel amici nominibus abutentes praedam tamen sibi adquirunt”.

⁶⁰ D. 47, 13, 1 (*Ulpianus libro quinto opinionum*): „Si simulato praesidis iussu concussio intervenit, ablatum eiusmodi terrore restitui praeses provinciae iubet et delictum coercet”.

⁶¹ B. de Saxoferrato, *De tyranno*, III 152–155: „Praeterea, istorum potentiorum qui sunt per vicinias maleficia possunt cito corrigi per eos qui regunt civitatem: ideo non possunt dici tyranni et ideo beatus Gregorius tyrannidam in vicinia non posuit”.

⁶² *Ibidem*, III 155–165: „Eadem ratione dico quod in villis, vicis et castris comitatus alicuius civitatis, in quibus iurisdictio non exercetur de iure nec de facto, quod ibi non potest esse tyrannus, licet sit aliquis potentior. Si tamen esset locus ita fortis, quod quis rebellaret civitati et se ab ea defenderet, ita quod per regentes civitatem maleficia ibi non possent corrigi sine magna difficultate, tunc ibi posset esse tyrannus: de quo habemus ff. ad legem Iuliam maiestatis, l. iii [D. 48, 4, 3], ibi: »aut arcem tenuerit«, et C. de fundis limitrophis, l. quicumque, libro xi. [C. 11, 59, 2]; facit quod notatur ff. qui satisfacere cogantur, l. ii. in principio [D. 2, 8, 2], ubi dicitur quod non est ydoneus conveniendi facilitate qui est de loco vel castro munitissimo”.

⁶³ *Ibidem*, II 103–104: „»Alius in civitate«: de tyranno civitatis principaliter infra tractabitur”.

⁶⁴ J. Baszkiewicz, *op. cit.*, s. 158.

⁶⁵ B. de Saxoferrato, *De tyranno*, V, 203–204: „Item quem esse tyrannum manifestum contingit quandoque ex defectu tituli, quandoque ex parte exercitii”.

(*propter defectum tituli*)⁶⁶, jeżeli nie mając żadnego tytułu lub posiadając tytuł, który formalnie nie daje żadnej władzy, zmusza prawowite władze do poddania się jego woli⁶⁷.

Obraz tyranii, jaki wyłania się z twórczości Bartolusa de Saxoferrato, a zwłaszcza ze specjalnie poświęconego temu tematowi traktatowi *De tyranno*, oparty o figurę tyрана wypracowaną w tradycji średniowiecznej, wzbogacony został o wiedzę prawniczą autora oraz jego obserwacje i doświadczenia polityczne. Wyrazy tyran i tyrania są obecne w leksykonach politycznych Zachodu od czasów starożytnych, a problematyka tyrańskich rządów była przedmiotem refleksji wielu znamienitych umysłów. Temat ten podjął także Bartolus de Saxoferrato z charakterystyczną dla siebie precyzją w formułowaniu myśli, opracowując go pod kątem problemów prawnych wiążących się z tym zjawiskiem, w sposób typowy dla prawniczej twórczości scholastycznej, czyli poprzez odwoływanie się do przepisów prawa rzymskiego i kanonicznego oraz autorytetu wcześniejszych autorów. Jak informuje jego biograf Thomas Diplovatatus, jurysta pozostawił po sobie imponującą jak na owe czasy bibliotekę zawierającą zarówno księgi prawnicze, jak i teologiczne, których znajomość jest wyraźnie widoczne w bartolusowym opracowaniu tematyki tyranii.

Bibliografia

- Ascheri M., *Bartolo da Sassoferrato: il civilista 'globale' del Medioevo*, [w:] *Bartolo da Sassoferrato a Siena nel VII centenario della nascita*, red. E. Mecacci, M.A Panzanelli Fratoni, Siena 2014.
- Ascheri M., *Bartolo da Sassoferrato: Introduzione a un Giurista Globale*, [w:] *Mundos medievales: espacios, sociedades y poder: homenaje al profesor José Angel García de Cortázar y Ruiz de Aguirre*, t. 2, red. B. Arizaga Bolumburu, Santander 2012.
- Baszkiewicz J., *Myśl polityczna wieków średnich*, Poznań 1998.
- Bellomo M., *Bartolo da Sassoferrato*, [w:] *Medioevo edito e inedito*, t. 3, Roma 1998.
- Calasso F., *Bartolo da Sassoferrato*, „Annali di storia del diritto” 9, 1965.
- Carocci S., *Baroni in città Considerazioni sull'insediamento e i diritti urbani della grande nobiltà*, [w:] *Rome aux XIIIe et XIVe siècles*, red. É. Hubert, Rome 1993.
- Chantraien P., *Dictionnaire Etymologique de la language grecque. Histoire des mots*, t. 4, Paris 1968.
- Condorelli O., *Bartolo da Sassoferrato (1313/14–1357)*, [w:] *Law and the Christian Tradition in Italy. The Legacy of the Great Jurists*, red. O. Condorelli, R. Domingo, London 2020.
- Corpus Iuris Canonici*, cz. I. *Decretum Magistri Gratiani*, red. E. Friedberg, Lipsiae 1879.
- Dal Ri Jr. A., Nunes D., *A tirania como categoria jurídica de governo: a construção do ius publicum medieval na obra de Bartolo de Saxoferato*, „Revista Justiça Do Direito” 32, 2018, nr 3.
- Drews R., *The first Tyrants in Greece*, „Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte” 21, 1972, nr 2.
- Dubel L., Łuszczynska M., *Średniowieczne źródła współczesnych koncepcji dobra wspólnego*, [w:] *Pro publico bono — idee i działalność*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2016.

⁶⁶ *Ibidem*, V, 205–206: „Item eodem modo tyrannus velatus est quandoque propter titulum, quandoque propter defectum tituli”.

⁶⁷ *Ibidem*, XII. Zob. A. Szymańska, *Tyrania cicha i zawoalowana według traktatu De tyranno Bartolusa de Saxoferrato*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3.

- Fiocchi C., *Mala potestas: la tirannia nel pensiero politico medioevale*, Bergamo 2004.
- Gierowski J.A., *Historia Włoch*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1986.
- Giorgini G., *Tirannide*, [hasło w:] *Enciclopedia delle scienze sociali*, t. 8, Roma 1998.
- Giusfredi F., *The problem of the Luvian title tarwanis*, „Altorientalische Forschungen” 36, 2009, nr 1.
- Głodek M., *Kampania polityczna Cola Di Rienzo. (Rienzi) w 1347 roku w świetle relacji. Kroniki Anonimo Romano*, „Słupskie Studia Historyczne” 12, 2006.
- Groß V., Zimmermann J., *Eine »revolutionäre Bewegung« im Trecento? Die Tragweite zweier Anachronismen für die Interpretation des Römischen Tribuns Cola di Rienzo (1313–1354)*, „Archiv für Sozialgeschichte” 59, 2019.
- Hegy D., *Notes on the Origins of Greek Tyrannis*, „Acta Antiqua Academiae Scientiarum Hungaricae” 13, 1965.
- Isidori Hispalensis Episcopi, *Etymologiarum sive Originum libri XX*, red. W.M. Lindsay, Oxonii 1911.
- Kamp J.L.J. van de, *Bartolus de Saxoferrato, 1313–1357. Leven, Werken, Invloed, Beteekenis*, Amsterdam 1936.
- Kõiv M., *Basileus, tyrannos and polis. The Dynamics of Monarchy in Early Greece*, „Klio” 98, 2016, nr 1.
- Kuchar D., *Obraz tyranii w Polityce Arystotelesa a tyrania Dionizjusza I*, „Classica Wratislaviensia” 29, 2009.
- Lamy A., *La représentation de la tyrannie chez les maîtres de la scolastique, de Thomas d'Aquin à Jean Gerson*, [w:] *Le Tyran et sa postérité dans la littérature latine de l'Antiquité à la Renaissance*, red. L. Boulégue, H. Casanova-Robin, C. Lévy, Paris 2013.
- Lange H., Kriechbaum M., *Römisches Recht im Mittelalter*, t. 2. *Die Kommentatoren*, München 2007.
- Luszczyńska M., *Pojęcie tyranii w myśli średniowiecza*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 36, 2014, nr 1.
- Nederman C.J., *Three Concepts of Tyranny in Western Medieval Political Thought*, „Contributions to the History of Concepts” 14, 2019, nr 2.
- Nikodem J., *Władca idealny i tyran w myśli politycznej średniowiecza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 71, 2019, nr 2.
- Parent S., *Introduction*, [w:] *Bartole de Sassoferrato, Traités sur les Guelfes et les Gibelins, Sur le gouvernement de la cité, Sur le tyran*, Paris 2019.
- Parker V., *Ἱσχυρός. The Semantics of a Political Concept from Archilochus to Aristotle*, „Hermes” 126, 1998, nr 2.
- Patrologiae Cursus Completus: Series Latina: Sive, Bibliotheca Universalis, Integra, Uniformis, Commoda, Oeconomica, Omnium SS. Patrum, Doctorum Scriptorumque Ecclesiasticorum Qui Ab Aevo Apostolico Ad Usuque Innocentii III Tempora Floruerunt*, t. 75, red. J.P. Migne, Parisius 1849.
- Pianigiani O., *Vocabolario etimologico della lingua italiana*, t. 2, Roma-Milano 1907.
- Pintore F., *Seren, tarwanis, tyrannos. Studi Orientalistici in Ricordo di Franco Pintore*, red. O. Carruba, C. Liverani, C. Zaccagnini, Pavia 1983, *Studia Mediterranea*, t. 4.
- Pintore F., *Tarwanis*, [w:] *Studia mediterranea Piero Meriggi dicata*, red. O. Carruba, Pavia 1979.
- Quaglioni D., *Il processo Avogari e la dottrina medievale della tirannide*, [w:] *Processo Avogari (Treviso, 1314–1315)*, red. G. Cagnin, Roma 1999.
- Quaglioni D., *Politica e diritto nel Trecento italiano. Il “De tyranno” di Bartolo da Sassoferrato (1314–1357), con l’edizione critica dei trattati “De Guelphis et Gebellinis”, “De regimine civitatis” e “De tyranno”*, Firenze 1983.
- Rehberg A., *Clientele e Fazioni nell’azione politica di Cola di Rienzo*, Roma 2004.
- Sassoferrato Bartolo da, *Trattati politici; sulla tirannide, sulle costituzioni politiche, sui partiti*, przeł. A. Turrioni, red. D. Razzi, Foligno 2019.
- Saxoferrato Bartolus de, *Commentaria in primam Codicis partem*, Lugduni 1581.
- Savigny F.C. von, *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*, t. 6, Heidelberg 1850.

- Sheedy A.T., *Bartolus on Social Conditions in the Fourteenth Century*, New York 1942.
- S. Hieronymi presbyteri opera, t. 1, red. P. Lagarde, Turnhout 1959.
- Szymańska A., *O monopolu na podstawie średniowiecznych summ do Kodeksu Justyniana*, [w:] *Handel w dziejach państwa i prawa*, red. D. Nowicka, Wrocław 2021.
- Szymańska A., *Tyrania cicha i zawoalowana według traktatu De tyranno Bartolusa de Saxoferrato*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3.
- Święty Grzegorz Wielki, *Moralia. Komentarz do księgi Hioba*, t. 3. Ks. XI–XVI, przeł. E. Buszewicz, Kraków 2007.
- Turchetti M., *Tyrannie et tyrannicide de l'Antiquité à nos jours*, Paris 2013.
- Uchitel A., *The earliest tyrants: from Luwian tarwanis to Greek*, [w:] *Greeks Between East and West*, red. G. Herman, I. Shatzman, Jerusalem 2007.
- Ugucione da Pisa, *Derivationes*, t. 2, red. E. Cecchini, G. Arbizzoni, S. Lanciotti, G. Nonni, M.G. Sassi, A. Tontin, Firenze 2004.
- Wojciechowski R., *Bartolus de Saxoferrato, 1313/1314–1357*, [w:] *Wybrane problemy nauki i nauczania prawa*, red. E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański, Opole 2010.
- Woolf C.N.S., *Bartolus of Saxoferrato. His Position in the History of Medieval Political Thought*, Cambridge 1913.
- Zorzi A., *La questione della tirannide nell'Italia del Trecento*, [w:] *Tiranni e tirannide nel Trecento italiano*, red. A. Zorzi, Roma 2013.

RADOSŁAW ANTONÓW

ORCID: 0000-0003-4812-6609

Uniwersytet Wrocławski

radoslaw.antonow@uwr.edu.pl

Zamówienia publiczne w II Rzeczypospolitej

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, II Rzeczpospolita, dostawy i roboty na rzecz Skarbu Państwa, przetargi, zamówienia z wolnej ręki, środki publiczne.

PUBLIC PROCUREMENT IN THE SECOND POLISH REPUBLIC

Abstract

Following Poland's regaining of independence in 1918, the country had to face a considerable range of challenges virtually at all levels of government functioning. Rebuilding the Polish state involved major expenditure, which, on the one hand, implied raising public resources in a sustainable way, while, on the other hand, the need to prioritize and use public funds efficiently while implementing public undertakings set by the state. The huge scale of the needs coupled with limited financial resources forced Poland's government, as it were, to develop suitable legal arrangements in the 1930s. Those measures were designed to spend public funds on the country's reconstruction in a manner that was efficient, purposeful, economical, and competitive. The key legal measure at that time was the Act of 15 February 1933 on Supplies and Works for the Benefit of the Treasury, Local Government and Public Law Institutions. Moreover, the relevant implementing act was Regulation of the Council of Ministers of 29 January 1937 on Supplies and Works for the Benefit of the Treasury, Local Government and Public Law Institutions. Both acts implemented innovative legal measures in terms of public-service contracts which were in force not only until the outbreak of the Second World War (they were subsequently repealed by the rules established in PRL — Polish People's Republic), considering that they also provided a basis for the new rules governing public spending implemented after 1990 and set out in the Act of 10 June 1994, Public Procurement Law.

Keywords: public procurement, the Second Polish Republic, supplies and works for the benefit of the Treasury, tenders, single-source procurement, public funding

Polska po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku stanęła przed szeregiem problemów występujących właściwie na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania państwa. Dość tylko wspomnieć o trudnościach i wyzwaniach politycznych, społecznych, gospodarczych czy bezpieczeństwa. Odbudowa państwa polskiego w każdym z tych przypadków wiązała się z kosztami, co oznaczało, z jednej strony, zrównoważone gromadzenie środków, zaś z drugiej — wskazywanie priorytetów i racjonalne wydatkowanie środków publicznych na realizację założonych przedsięwzięć. Skala potrzeb państwa przy jednoczesnych ograniczonych zasobach finansowych wymusiła niejako wypracowanie odpowiednich rozwiązań prawnych umożliwiających sprawne, oszczędne i konkurencyjne wydatkowanie z trudem zgromadzonych środków publicznych właściwie na odbudowę państwa polskiego, a nie — jak to ma miejsce w Polsce w XXI wieku — w przeważającej mierze na realizację wybranych przedsięwzięć publicznych. Za takim stanowiskiem autora wydaje się przemawiać bardzo trudna sytuacja Polski i Polaków po odzyskaniu niepodległości i — z uwagi na ograniczone środki publiczne — konieczność dokonywania wyborów w zakresie planowania priorytetowych inwestycji i przedsięwzięć gospodarczych i społecznych.

Jednolite i obowiązujące dla całego obszaru państwa polskiego procedury dotyczące wydatkowania środków publicznych w II Rzeczypospolitej weszły w życie dopiero po pokonaniu trudności związanych z obowiązywaniem w Polsce po odzyskaniu niepodległości różnych systemów prawnych będących spuścizną po państwach zaborczych¹. Pomimo trudności z tym związanych już w 1918 roku zamówienia rządowe poddane zostały prawu zawartemu w dekreście o utworzeniu Urzędu Rozdzielczego², a rok później przy Ministerstwie Spraw Wojskowych powołany został Główny Urząd Zaopatrywania Armii³, co było kluczowym zadaniem z uwagi na odbudowę sprawnej armii, a tym samym — bezpieczeństwa Polski. W 1933 roku weszły w życie, obowiązujące dla całego obszaru państwa polskiego, przepisy regulujące wydatkowanie środków pochodzących z budżetu państwa⁴. Pierwszym aktem prawnym w tym obszarze była Ustawa z dnia 15 lutego 1933 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucyj prawa publicznego⁵. Rozwiązania prawne zawarte w tej ustawie, choć były lakoniczne, ogólne i pozbawione szczegółowych rozwiązań prawnych, posiadały jednak istotny walor w postaci jednolitości tego prawa dla całego obszaru odrodzonego państwa

¹ Zob. R. Antonów, *Ewolucja zamówień publicznych w Polsce*, [w:] *Zamówienia publiczne*, red. P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid, Warszawa 2021, s. 25 n.

² Dekret w przedmiocie utworzenia Urzędu Rozdzielczego w celu centralizacji zamówień rządowych (Dz. Praw P. Pol. z 1918 r. Nr 19, poz. 55).

³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 1919 roku o utworzeniu Głównego Urzędu Zaopatrywania Armii (Dz. Praw P. Pol. z 1919 r. Nr 32, poz. 265).

⁴ Zob. T. Kocowski, *Rozwój prawa zamówień publicznych*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 11, 2020, s. 154.

⁵ Ustawa z dnia 15 lutego 1933 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucyj prawa publicznego (Dz.U.R.P. z 1933 r. Nr 19, poz. 127).

polskiego. Akt ten wydany został na mocy art. 44 Ustawy z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Ustawa ta, licząca zaledwie pięć artykułów, nie zawierała w swojej treści rozwiązań proceduralnych, jak to ma miejsce w przypadku współczesnych polskich ustaw dotyczących przedmiotowego zagadnienia, uchwalonych po roku 1990. Ustawa z 1933 roku wskazywała, a właściwie regulowała prawnie, trzy główne zasady w tym obszarze.

Pierwsza odnosiła się do prawa stanowienia aktów wykonawczych i zasad w zakresie procedur i mechanizmów udzielania zamówień publicznych. Zgodnie z przyjętymi w przedmiotowej ustawie rozwiązaniami Rada Ministrów na podstawie art. 1 ustalała w drodze rozporządzeń sposoby i warunki udzielania zamówień na dostawy i roboty oraz przyjmowania dokonanych dostaw i robót dla Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego, instytucji prawa publicznego, zakładów i przedsiębiorstw państwowych, tudzież dla zakładów i funduszy przez państwo zarządzanych, z wyłączeniem monopolu państwowych i tych przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i górniczych, które zostały wydzielone z ogólnej administracji państwowej i uznane za przedsiębiorstwa posiadające samoistną osobowość prawną, w drodze rozporządzeń Rady Ministrów wydanych na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji⁷. Ponadto Rada Ministrów zobowiązana była do wydania w drodze rozporządzeń specjalnych przepisów normujących warunki dostaw i robót w monopolach i przedsiębiorstwach państwowych posiadających samoistną osobowość prawną. Wreszcie w granicach upoważnień ustalonych Rozporządzeniami Rady Ministrów poszczególni ministrowie w porozumieniu z ministrami przemysłu i handlu oraz skarbu mieli prawo wydawać szczegółowe przepisy o dostawach i robotach dla podległych im działów administracji państwowej oraz instytucji będących pod ich nadzorem. Dla administracji ogólnej i samorządu terytorialnego ministrem właściwym do wydawania takich przepisów był minister spraw wewnętrznych działający w porozumieniu z ministrami przemysłu i handlu oraz skarbu, tudzież z innymi zainteresowanymi ministrami⁸. Istotną więc cechą regulacji w zakresie zamówień publicznych w badanym okresie były akty prawne w randze rozporządzenia.

Druga zasada, fundamentalna z uwagi na wyzwania stojące przed odrodzonym państwem polskim, dotyczyła przyjęcia preferencji krajowych. Z punktu widzenia interesu Polski, w kontekście odbudowy gospodarczej i społecznej, było to kluczowe rozwiązanie. Polegało to na udzielaniu zamówień w pierwszej

⁶ Zob. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.R.P. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

⁷ Zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji (Dz.U. z 1927 r. Nr 25, poz. 195).

⁸ Por. art. 1 (Dz.U.R.P. z 1933 r. Nr 19, poz. 127).

kolejności wszystkim przedsiębiorstwom krajowym, a więc polskim. Co ważne, zasada ta obejmowała zarówno krajowych wykonawców robót, jak i dostawców wyrobów i surowców. W myśl bowiem przepisów art. 2 ustawy z 1933 roku dostawy i roboty powinny być z reguły wykonywane przez przedsiębiorstwa krajowe mające siedziby w kraju oraz przy wykorzystaniu surowców oraz wszelkich wyrobów pochodzenia krajowego w takim stopniu, aby produkcja ich została całkowicie wykorzystana. Zgodnie z treścią przywołanego artykułu właściwi ministrowie w porozumieniu z ministrami przemysłu i handlu oraz rolnictwa i reform rolnych byli zobowiązani do ustalania w drodze rozporządzeń obowiązku wykonywania zamówień tylko z surowców i wszelkich wyrobów krajowego pochodzenia, względnie wysokości obowiązującej domieszki surowców krajowych. Celem takich rozwiązań było, w pierwszej kolejności, wykorzystanie wszelkich dostępnych zasobów krajowych, a tym samym umożliwienie rozwoju krajowej przedsiębiorczości. Z zakładów zagranicznych dopuszczone natomiast były te, które posiadały w odpowiedniej wysokości wydzielony kapitał w kraju i dysponowały prawem działalności oraz były tam zarejestrowane. Takie rozwiązania prawne, z jednej strony, regulowały zasady wydatkowania środków publicznych, z drugiej zaś — przyczyniały się do odbudowy gospodarczej Polski. Obowiązek wykorzystywania rodzimych surowców i produktów przez polskie przedsiębiorstwa dawał rękojmię ożywienia gospodarczego kraju⁹.

Trzecią zasadą było wprowadzenie mechanizmów wygaszania dotychczasowych rozwiązań administracyjnych i prawnych w obszarze wydatkowania środków publicznych. W tym kontekście ustawodawca na podstawie przepisów art. 3 ustawy wprowadził zasady i terminy utraty mocy obowiązującej wszelkich dotychczasowych przepisów prawnych o dostawach i robotach dla Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego, instytucji prawa publicznego, zakładów i przedsiębiorstw państwowych niewydzielonych z ogólnej administracji państwowej na podstawie rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji, tudzież dla zakładów i funduszy przez państwo zarządzanych¹⁰. W myśl przepisów art. 3 ustawy wszelkie dotychczasowe przepisy regulujące obszar zamówień publicznych traciły moc obowiązującą w terminie ustalonym w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 1 omawianej ustawy¹¹. Wykonanie ustawy z 1933 roku powierzone zostało, w myśl przepisów art. 4 ustawy, ministrowi przemysłu i handlu oraz innym, każdemu we własnym zakresie działania¹². Ustawa weszła w życie 24 marca 1933 roku¹³.

⁹ Por. art. 2 (Dz.U.R.P. z 1933 r. Nr 19, poz. 127).

¹⁰ Por. art. 3 (Dz.U.R.P. z 1933 r. Nr 19, poz. 127).

¹¹ Por. art. 3 (Dz.U.R.P. z 1933 r. Nr 19, poz. 127).

¹² Por. art. 4 (Dz.U.R.P. z 1933 r. Nr 19, poz. 127).

¹³ Por. art. 5 (Dz.U.R.P. z 1933 r. Nr 19, poz. 127).

Przepisy wykonawcze do ustawy o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucyj prawa publicznego zostały wprowadzone w życie dopiero w 1937 roku Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucyj prawa publicznego¹⁴. To obszerne rozporządzenie składające się z 50 paragrafów uregulowało zasadniczo kwestie odnoszące się do warunków uczestnictwa wykonawców w procesie zamówień publicznych, zagadnień formalnych związanych z udzielaniem zamówień publicznych, trybów udzielania zamówień (pisemny przetarg ofertowy nieograniczony i ograniczony; publiczny przetarg ustny, zamówienie z wolnej ręki, zakup bezpośredni za zwykłym rachunkiem), procesu realizacji zamówień (umowy, przyjmowanie wykonanych dostaw i robót oraz regulowanie rachunków). Istotną kwestię w przedmiotowym rozporządzeniu stanowiło powtórzenie kluczowych przepisów ustawy z 1933 roku. W myśl bowiem § 2 rozporządzenia zamówienia na dostawy lub roboty powinny być z reguły udzielane przedsiębiorstwom mającym siedziby w kraju lub zagranicznym posiadającym odpowiedniej wysokości wydzielony kapitał, dopuszczonym do działalności i zarejestrowanym w kraju. Ponadto warunki techniczne dostaw i robót powinny być tak ustalone, aby mogły zostać wykonane przy użyciu sił krajowych i surowców oraz wszelkich wyrobów pochodzenia krajowego, albo jeżeli ich produkcja w kraju była niewystarczająca — z użyciem tych surowców i wyrobów w takim stopniu, aby produkcja ich została całkowicie wykorzystana¹⁵.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia przepisy miały zastosowanie do dostaw i robót na rzecz Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego, instytucji prawa publicznego, między innymi instytucji ubezpieczeń społecznych i przez nie powołanych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych, w szczególności takich jak Polska Poczta, Telegraf i Telefon oraz Polskie Koleje Państwowe, tudzież na rzecz zakładów i funduszy przez państwo zarządzanych, z wyłączeniem monopolii państwowych i tych przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych oraz górniczych, które zostały wydzielone z ogólnej administracji państwowej i uznane za przedsiębiorstwa posiadające samoistną osobowość prawną w drodze rozporządzeń Rady Ministrów wydanych na podstawie Rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji. Przepisom rozporządzenia nie podlegały natomiast Lasy Państwowe¹⁶.

Ważnym zagadnieniem w przedmiotowym rozporządzeniu było swego rodzaju planowanie w zakresie dostaw lub robót polegające na udzielaniu ich — jak przyjęto —

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucyj prawa publicznego (Dz.U.R.P. z 1937 r. Nr 13, poz. 92).

¹⁵ Zob. A. Panasiuk, *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2004, s. 10 n.

¹⁶ Por. § 1 (Dz.U.R.P. z 1937 r. Nr 13, poz. 92).

o ile możliwości, w takim czasie, by ich wykonanie przypadało na tzw. sezony martwe. Zamówienia na dostawę artykułów rolnych należy, o ile możliwości, udzielać tak, aby ich wykonanie przypadało przede wszystkim na sezony wzmożonej podaży, zwłaszcza w okresach bezpośrednio następujących po żniwach i wykopach. Wykonywanie dostawy lub roboty w sezonie martwym nie powinno w żadnym razie powodować powiększenia kosztów dostawy lub roboty jak również obniżenia ich jakości¹⁷.

Z uwagi na konieczność niwelowania dysproporcji w rozwoju pomiędzy poszczególnymi rejonami kraju, będących spuścizną po zaborach, ustawodawca zadbał również o równomierny rozwój gospodarczy. W myśl § 14 rozporządzenia z 1937 roku zamówienia na dostawy i roboty znacznych rozmiarów, niezależnie od formy ich dokonywania, powinny być udzielane w ten sposób, aby możliwie równomiernie uwzględniać potrzeby wszystkich okręgów gospodarczych państwa¹⁸. Pomocne w tym miały być szczegółowe przepisy wydawane na podstawie § 15 rozporządzenia. W jego granicach właściwi ministrowie mogli wydawać w porozumieniu z ministrami przemysłu i handlu oraz skarbu szczegółowe przepisy o dostawach i robotach dla podległych im działów administracji państwowej oraz instytucji będących pod ich nadzorem. Dla administracji ogólnej i samorządu terytorialnego przepisy takie wydawać mógł minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrami przemysłu i handlu oraz skarbu lub z innymi zainteresowanymi. Minister przemysłu i handlu w zakresie produkcji przemysłowej, a minister rolnictwa i reform rolnych, w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu w zakresie produkcji rolnej, wydawali ogólne wytyczne na każdy rok gospodarczy co do udzielania zamówień na dostawy i roboty, które miały szczególne znaczenie ze względu na interesy gospodarcze danej gałęzi gospodarstwa narodowego. Wytyczne w przypadku dostaw i robót dla potrzeb wojska wydawane były również w porozumieniu z ministrem spraw wojskowych. W zakresie produkcji przemysłowej (w tym na potrzeby wojska) i rolnej ustalane były również warunki udzielania zamówień za granicą lub przedsiębiorstwom zagranicznym zarejestrowanym w kraju, oraz określane sezony martwe poszczególnych grup przemysłu¹⁹.

Z uwagi na potrzebę równomiernego rozwoju społecznego i gospodarczego ustawodawca przyjął zasadę pierwszeństwa: po pierwsze, dla rynku miejsca przeznaczenia dostawy lub wykonania roboty, a po drugie, w pierwszej kolejności dla drobnych wytwórców i ich organizacji. W myśl przepisów § 13 rozporządzenia, jeżeli oferowana cena i pozostałe warunki były jednakowe, należało przy udzielaniu zamówienia na dostawę lub robotę przyznać pierwszeństwo rynkowi miejsca przeznaczenia dostawy lub wykonania roboty, przy czym przy dostawach i robotach wchodzących w zakres rzemiosła należało przyznać pierwszeństwo rzemieślniczym organizacjom o charakterze zarobkowym, następnie — rzemieślnikom, wreszcie — przemysłowcom. Ustawodawca wyraźnie więc nakazał

¹⁷ Por. § 14 (1) (Dz.U.R.P. z 1937 r. Nr 13, poz. 92).

¹⁸ Por. § 14 (2) (Dz.U.R.P. z 1937 r. Nr 13, poz. 92).

¹⁹ Por. § 15 (Dz.U.R.P. z 1937 r. Nr 13, poz. 92).

preferowanie organizacji rzemieślniczych, a tym samym rzemieślników, przed przemysłem. Ponadto przy udzielaniu zamówień na dostawę artykułów rolnych, w przypadku oferowania jednakowych cen i warunków przez kupców i rolników bądź zrzeszenia rolników, należało przyznać pierwszeństwo rolnikom, następnie zaś — zrzeszeniom rolniczym²⁰. W tym wypadku pierwszeństwo przed zrzeszeniami rolników miał rolnik.

Proces wydatkowania środków publicznych podlegał również kontroli pod względem prawidłowości i jakości wykonania zamówienia. Po pierwsze, zgodnie z przepisami § 24 rozporządzenia na przetargu mogli być obecni delegaci Kontroli Państwowej²¹, po drugie, realizacja zadania podlegała każdorazowo odbiorowi protokolarnemu zawierającemu w swojej treści decyzję o przyjęciu albo odrzuceniu bezwarunkowym lub warunkowym wykonanej dostawy lub roboty, bądź wniosek o przyjęcie lub odrzucenie, jeżeli decyzja w tej mierze pozostawała w kompetencjach instancji wyższej²².

Przepisy ustawy z 1933 roku i rozporządzenia z 1937 roku, choć nowatorskie jak na okres dwudziestolecia międzywojennego, przestały obowiązywać wraz z przemianami ustrojowymi w Polsce, które nastąpiły po zakończeniu drugiej wojny światowej. Wprowadzenie w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) zasad socjalistycznej gospodarki, centralnego planowania gospodarczego i likwidacji sektora prywatnego pozostawało w sprzeczności z omawianymi przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych w II RP. Do rozwiązań tych powrócono dopiero w 1992 roku, po rozpoczęciu prac nad projektem Ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych²³. Polskie przepisy obowiązujące w dwudziestolecu międzywojennym stanowiły istotną podwalinę prawa zamówień publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej²⁴.

Bibliografia

Antonów R., *Ewolucja zamówień publicznych w Polsce*, [w:] *Zamówienia publiczne*, red. P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid, Warszawa 2021.

Dekret w przedmiocie utworzenia Urzędu Rozdzielczego w celu centralizacji zamówień rządowych (Dz.Praw P.Pol. z 1918 r. Nr 19, poz. 55).

Finanse publiczne i prawo finansowe, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003.

Kocowski T., *Rozwój prawa zamówień publicznych*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 11, 2020.

Panasiuk A., *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2004.

²⁰ Por. § 13 (Dz.U.R.P. z 1937 r. Nr 13, poz. 92).

²¹ Por. § 24 (Dz.U.R.P. z 1937 r. Nr 13, poz. 92).

²² Por. § 42 (Dz.U.R.P. z 1937 r. Nr 13, poz. 92).

²³ Zob. R. Antonów, *op. cit.*, s. 34 n.

²⁴ Zob. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 686 n.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji (Dz.U. z 1927 r. Nr 25, poz. 195).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucyj prawa publicznego (Dz.U.R.P. z 1937 r. Nr 13, poz. 92).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1919 roku o utworzeniu Głównego Urzędu Zaopatrywania Armji (Dz.Praw P.Pol. z 1919 r. Nr 32, poz. 265).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.R.P. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1933 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucyj prawa publicznego (Dz.U.R.P. z 1933 r. Nr 19, poz. 127).

IZABELLA GIL

ORCID: 0000-0001-9214-5503

Uniwersytet Wrocławski

izabella.gil@uwr.edu.pl

Ponadczasowość regulacji prawnych dotyczących niewypłacalności

Słowa kluczowe: autorytaryzm, prawo upadłościowe, niewypłacalność.

TIMELESSNESS OF LEGAL REGULATIONS CONCERNING INSOLVENCY

Abstract

The study describes the legal regulations concerning insolvency in the period of the Second Polish Republic. The political system of the Republic of Poland in the years 1926–1935 is described as authoritarian in order to distinguish it from the total fascist system.

The difficult economic and financial situation of the Polish state during the post-partition period required state interference in introducing legal regulations ensuring protection of creditors, while taking into account the rights of debtors who became insolvent for no fault of their own. Bankruptcy became a society-wide problem, albeit of varying severity. The study describes legal regulations concerning insolvency, which are included both in the Ordinance of the President of the Republic of Poland of 24 October 1934, the Law on Settlement Proceedings (Journal of Laws of 1934, No. 93, item 836, with binding force from 1 January 1935), and in the Ordinance of the President of the Republic of Poland of 24 October 1934, the Bankruptcy Law (Journal of Laws of 1934, No. 93, item 834, with binding force from 1 January 1935). The above-mentioned legal acts contained regulations adjusted to the state of insolvency, which is the result of the debtor's difficult economic and financial situation. The state of the debtor's insolvency or the threat of insolvency determined whether it was possible to conduct a procedure in which the debtor entered into an arrangement with creditors or whether the debtor should be declared bankrupt.

In the case of bankruptcy, a trustee appointed by the bankruptcy court managed the assets of the bankrupt, constituting the bankruptcy estate, and the bankrupt was deprived of the right to manage their assets. The main purpose of bankruptcy proceedings was to sell the assets included in the bankruptcy estate and to achieve equal satisfaction of creditors of the bankrupt debtor. The course of these proceedings was different and depended on whether it was possible to make an

arrangement with the creditors or whether it was necessary to implement procedures related to the liquidation of the bankrupt debtor's assets. Although both legal acts were enacted in the interwar period, they were in force until the entry into force of the Act of 28 February 2003, the Bankruptcy and Reorganization Law (Journal of Laws of 2003, No. 60, item 535), that is, for almost 60 years. Therefore, regardless of the changes in the political system of the Polish state, the insolvency regulations from the authoritarian period in the Second Republic remained in force for many decades. The timelessness of these regulations is confirmed by the fact that some of the legal regulations that were enacted in 1934 are still applied today, although they have been partially modified and adapted to the current economic situation. The entry into force on 1 January 2016 of the Law of 15 May 2018 on Restructuring Law (Journal of Laws of 2015, item 978) resulted in a return to the separation of legal regulations that can be implemented depending on the debtor's difficult financial situation. The Restructuring Law currently regulates the proceedings enabling an insolvent debtor or a debtor at risk of insolvency to enter into an arrangement with creditors, the effects of an arrangement as well as the conduct of the rehabilitation proceedings. The purpose of the various types of restructuring proceedings is to avoid declaring bankruptcy. On the other hand, the Bankruptcy Law, similarly to the period of the Second Polish Republic, regulates the procedure, the main purpose of which is to achieve equal satisfaction of the creditors of the debtor in the bankruptcy to the highest possible extent, and only if rational considerations allow the debtor's current enterprise to be retained.

Keywords: authoritarianism, Bankruptcy Law, insolvency.

Na kształt tworzenia, stosowania i kontroli prawa wpływają niewątpliwie uwarunkowania polityczno-gospodarcze, bowiem „pierwsze są idee, wtórne są instytucje”¹. Twórcy przepisów dotyczących niewypłacalności z okresu autorytaryzmu w II Rzeczypospolitej² mieli na uwadze, iż nie należy tworzyć przepisów, lecz prawo³, co być może spowodowało, że ich ustalenia stały się ponadczasowe. Celem wprowadzanych wówczas regulacji prawnych były ustabilizowanie państwowości

¹ B. Leśnodorski, *Pierwsze są idee, wtórne są instytucje*, „Kwartalnik Historyczny” 1971, nr 3, s. 657 n.

² Polska formalnie stanowiła Królestwo Polskie do czasu mianowania I. Daszyńskiego przez J. Piłsudskiego w dniu 14 listopada 1918 roku na prezydenta ministrów rządu Republiki Polskiej, co zostało obwieszczone jako informacja w Monitorze Polskim (M.P. z 1918 r. Nr 203). W Dzienniku Praw od 8 listopada 1918 roku do 16 sierpnia 1919 roku używano nazwy Państwo Polskie (Dekret naczelnego dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 roku, Dz.P. z 2018 r. Nr 17, poz. 40), a następnie nazwy Rzeczpospolita Polska od wejścia w życie ustawy z dnia 31 lipca 1919 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1919 r. Nr 66, poz. 400). Przedmiotowa ustawa oraz ustawa z dnia 11 grudnia 1924 roku o zmianie ustawy z dnia 31 lipca 1919 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP z 1925 r. Nr 1, poz. 1) utraciły moc stosownie do art. 11 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1927 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1928 r. Nr 3, poz. 18), które zostało wydane na podstawie art. 44 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267) i ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 roku o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U. RP z 1926 r. Nr 78, poz. 443).

³ T. Guz, *Zarys filozofii prawa*, [w:] *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska, Warszawa 2013, s. 3 n.

oraz unifikacja gospodarcza i prawna, albowiem państwo polskie nie miało jeszcze ustalonych granic ani porządku konstytucyjnego, składało się z kilku obszarów zróżnicowanych pod względem gospodarczym i o różnym prawie⁴.

Ustrój politycznoprawny w okresie II Rzeczypospolitej podlegał ewolucji od ustroju burżuazyjnej demokracji parlamentarnej aż do systemu autorytarne-go. Wynikało to między innymi z coraz większego wpływu państwa na regulacje prawne w ramach stosunków cywilnoprawnych. Ingerencja państwa następowała zarówno w sferze ekonomii, jak i w sferze regulacji prawnych, w ramach koncepcji interwencjonizmu i etatyizmu⁵.

Zapoczątkowane w 1926 roku zmiany ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej stopniowo prowadziły do zmniejszania wpływu społeczeństwa na decyzje państwowe, czego potwierdzeniem jest regulacja zawarta w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku. Jak dostrzega się w literaturze, po uchwaleniu konstytucji kwietniowej

mechanizm funkcjonowania państwa właściwy dla ustroju parlamentarnego został zastąpiony dyktatorskimi metodami sprawowania władzy. [...] Koncepcje teoretyczne i wzory praktyczne totalnego państwa faszystowskiego wywarły piętno na założeniach i rozwiązaniach konstytucji kwietniowej. Model zrealizowany w tej konstytucji określano jako „ustrój cezarystyczny” bądź profaszystowski czy faszystowski. W ostatnich latach w historiografii coraz częściej używa się nazwy ustrój autorytarny, aby zaznaczyć jego odmiennosć od totalnego ustroju faszystowskiego⁶.

Koncentracja władzy państwowej w ręku jednostki powodowała, że ówczesna władza miała więc charakter władzy autorytarnej⁷, co wiązało się także z interwencjonizmem państwowym.

Gospodarka kapitalistyczna w II Rzeczypospolitej nie miała potencjału i nie była zdolna do rozwoju ekonomicznego kraju, co także skutkowało trudną sytuacją na rynku i bankructwem wielu podmiotów. Jak wówczas podkreślano, mimo władzy autorytarnej i ingerencji w sferę życia prywatnego obywateli nie udało się zapewnić stabilizacji w sferze gospodarczej, dlatego zagadnienie upadłości stało się problemem ogólnospołecznym⁸. O ile regulacje dotyczące postępowania cywilnego miały zagwarantować ochronę jednostki, to w ramach szczególnych regulacji prawnych należało zapewnić ochronę ogółu wierzycieli w przypadku niewypłacalności dłużnika. W okresie międzywojennym w regulacjach dotyczących

⁴ H. Izdebski, *Znaczenie myśli prawnej i prawniczej II Rzeczypospolitej dla współczesnej nauki i praktyki prawa*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11.

⁵ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1979, s. 591.

⁶ Por. *ibidem*, s. 508–509.

⁷ *Ibidem*, s. 590.

⁸ D. Altman, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Warszawa 1936, s. VII.

postępowania upadłościowego (jako rodzaju postępowania cywilnego) mocno podkreślano przewagę interesu publicznego nad interesem jednostki⁹.

Pojawiający się kryzys gospodarczy w kraju spowodował, że przeprowadzano coraz więcej sądowych postępowań egzekucyjnych. Przykładowo w 1933 roku wszczęto 1735 tysięcy, a w 1937 roku 985 tysięcy spraw egzekucyjnych, które w większości nie prowadziły do zaspokojenia wierzycieli egzekwujących¹⁰. Problem niewypłacalności stał się zatem problemem o charakterze ogólnospołecznym, co zmusiło ustawodawcę do opracowania aktów prawnych regulujących przebieg postępowań w zależności od tego, czy możliwe było zawarcie układu z wierzycielami, czy też konieczne było wdrożenie procedury związanej z likwidacją majątku upadłego dłużnika i równomiernym, choć proporcjonalnym, zaspokojeniem wierzycieli dłużnika.

Uregulowanie postępowania dotyczącego niewypłacalności wymagało uprzedniego dokonania ujednoczenia regulacji z zakresu prawa zobowiązań, prawa handlowego i postępowania cywilnego¹¹, a to wiązało się z kolei z powierzeniem prac nad kodyfikowaniem prawa Komisji Kodyfikacyjnej. Została ona powołana ustawą z dnia 3 czerwca 1919 roku jako organ pomocniczy Sejmu II Rzeczypospolitej¹² w celu opracowywania projektów jednolitego ustawodawstwa w zakresie prawa i procesu cywilnego oraz prawa karnego¹³. Usunięcie „różnicowości prawnej” narzuconej ludności polskiej¹⁴ w okresie rozbiorów stanowiło priorytet Sejmu Ustawodawczego. Z kolei rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 12 sierpnia 1926 roku¹⁵ utworzono Radę Prawniczą, której zadaniem było udzielanie na żądanie Rady Ministrów opinii na temat zgodności projektów ustaw i rozporządzeń z konstytucją i całokształtem ustawodawstwa oraz ich poprawności

⁹ G. Chiovenda, *L'azione nel sistema dei diritti* (Saggi I, s. 3, n. 6), cyt. za: A. Wach, *W sprawie wyroków koniecznych w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2016, nr 3.

¹⁰ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 582.

¹¹ Według stanowiska Z. Radwańskiego państwo polskie miało w zasadzie trzy drogi dotyczące ujednoczenia prawa: 1. utrzymanie partykularyzmu prawnego oraz dokonanie unifikacji prawa cywilnego jedynie w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania państwa; 2. ujednoczenie systemu prawnego na zasadzie recepcji; 3. stworzenie oryginalnych kompleksów norm prawnych, które stopniowo miały wypierać prawa dzielnicowe (Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, z. 1 (21). Por. też M. Pietrzak, *Z problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Partykularyzm a unifikacja prawa w Polsce (XV–XX w.)*, red. T. Maciejewski, Gdańsk 1994.

¹² Pierwszy skład osobowy Komisji Kodyfikacyjnej był powołany przez Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego postanowieniem z 22 sierpnia 1929 roku.

¹³ Na temat Komisji Kodyfikacyjnej i jej powstania por. R. Jastrzębski, *Kodyfikacja prawa prywatnego (1918–1939)*, [w:] *Między tradycją a nowoczesnością. Prawo polskie w 100-lecie odzyskania niepodległości*, red. Ł. Pisarczyk, Warszawa 2019, s. 254.

¹⁴ Tak Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 298 z 1919 roku.

¹⁵ Dz.U. RP z 1926 r. Nr 83, poz. 466.

pod względem techniki ustawodawczej¹⁶. Komisja Kodyfikacyjna przygotowała i oddała rządowi ostateczne projekty prawa o postępowaniu układowym (początkowo określanego jako postępowanie „o zapobieganiu upadłości”) oraz prawa upadłościowego¹⁷, które były przedmiotem analiz i uwag doktryny¹⁸.

W założeniach Komisji Kodyfikacyjnej, jak wynika z uzasadnienia projektu prawa o postępowaniu układowym¹⁹, rozporządzenie regulujące postępowanie układowe miało stanowić prawo, którego celem było dążenie do utrzymania i uzdrowienia zachwianego finansowo przedsiębiorstwa zarobkowego kupca, a nie stanowić tylko ustawodawstwo kryzysowe. Przyjmując takie założenia, Komisja Kodyfikacyjna zapewne nie przewidywała, że rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku Prawo o postępowaniu układowem²⁰ będzie aktem prawnym obowiązującym przez prawie 60 lat. Postępowaniem układowym nie mogły być objęte wierzytelności, które w postępowaniu upadłościowym podlegały prawu do wyłączenia i odrębnemu zaspokojeniu (z wyłączeniem hipotek sądowych uzyskanych w ostatnim miesiącu przed otwarciem postępowania układowego, albowiem traktowane były jako czynności o charakterze egzekucyjnym, które mogły utrudnić zawarcie układu)²¹. Podobnie nie mogły być objęte postępowaniem układowym wierzytelności uprzywilejowane, które powinny być zaspokojone w całości, ani należności z umowy o pracę, skoro przedsiębiorstwo funkcjonowało i posiadało dochody. Z tych samych powodów wyłączono należności z umowy o rentę, dożywocie, alimenty, zobowiązania podatkowe i inne daniny publiczne (bieżące, jak i zaległe za rok poprzedzający otwarcie postępowania układowego), opłaty z tytułu ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia ogniowego²². Prawo o postępowaniu układowym nie wymagało, aby zaprzestanie płacenia długów, ewentualnie przewidywane zaprzestanie płacenia długów, było tylko czasowe. Zatem w zakresie podstaw do wszczęcia tego postępowania wymogi były analogiczne, jak w przypadku podstaw do wszczęcia postępowania upadłościowego, gdy chodzi o sytuację majątkową kupca, ale prawo o postępowaniu układowym

¹⁶ S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, z. 1 (33), s. 51.

¹⁷ Z. Fenichel, *Ostateczne projekty prawa układowego i upadłościowego*, „Polski Proces Cywilny” 1934, nr 14, s. 593–594.

¹⁸ *Idem*, *Uwagi do projektu ustawy upadłościowej*, „Polski Proces Cywilny” 1934, nr 13, s. 399 n.; *idem*, *Projekt kodeksu postępowania cywilnego z roku 1929*, „Palestra” 1929, nr 3–4, s. 116–117.

¹⁹ Por. Uzasadnienie projektu Prawa o postępowaniu układowym — w opracowaniu podkomisji postępowania układowego, na podstawie referatu Sędziego S.N. Br. Stelmachowskiego, Warszawa 1935, s. 6.

²⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku — Prawo o postępowaniu układowem (Dz.U. z 1934 r. Nr 93, poz. 836), dalej: r.p.ukł., z mocą wiążącą od dnia 1 stycznia 1935 roku.

²¹ *Uzasadnienie projektu Prawa o postępowaniu układowem...*, s. 9–10.

²² *Ibidem*, s. 9.

wymagało, aby zaprzestanie płacenia długów było spowodowane okolicznościami wyjątkowymi i niezależnymi od wnioskodawcy²³.

Z kolei postępowanie upadłościowe w jednolity sposób miało uregulować doprowadzenie do równomiernego zaspokojenia wierzycieli dłużnika w przypadku trwałego zaprzestania płacenia przez niego długów, a wyjątkowo także w przypadku, gdy posiadany przez niego majątek nie wystarczał na zaspokojenie długów. Upadłość traktowano jako szczególnego rodzaju postępowanie wykonawcze, ale skierowane do całego majątku dłużnika, a więc jako egzekucję uniwersalną, prowadzoną celem równomiernego zaspokojenia wierzycieli, niemających prawa do oddzielnego zaspokojenia²⁴. A zatem już wówczas dostrzegano konieczność wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających równomierne zaspokojenie wierzycieli dłużnika nieposiadających zabezpieczenia rzeczowego, a więc korzystających z odrębnego prawa do zaspokojenia z zabezpieczonych składników majątkowych dłużnika. Przed uchwaleniem prawa upadłościowego²⁵ według ordynacji konkursowej²⁶ osoby, które w chwili ogłoszenia upadłości posiadały prawa rzeczowe ustanowione na przedmiotach majątkowych dłużnika²⁷, korzystały z tak zwanego prawa odrębności (*Absonderungsrechte*). Prawo to polegało na tym, że realizacja praw wierzycieli rzeczowo zabezpieczonych (*Realgläubiger*) następowała niezależnie od toku postępowania konkursowego, a prawo zaspokojenia z zabezpieczonych przedmiotów majątkowych nie mogło zostać ograniczone przez zarządzenia ogółu wierzycieli (§ 163 o.k.). Przedmioty obciążone prawami rzeczowymi służyły w pierwszej kolejności zaspokojeniu wierzycieli, którzy byli zabezpieczeni na tych przedmiotach wchodzących w skład majątku objętego konkursem²⁸. Prawo upadłościowe miało uregulować warunki dopuszczalności egzekucji uniwersalnej oraz tryb postępowania w celu doprowadzenia do równomiernego zaspokojenia wierzycieli dłużnika²⁹.

²³ W. Galwas, W. Jonsik, *Prawo upadłościowe wraz z przepisami wprowadzającymi prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym z komentarzem uwzględniającym przepisy kodeksu zobowiązań wzgl. kodeksu cywilnego obow. na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej, kodeksu handlowego oraz przepisy kodeksu postępowania cywilnego*, Poznań 1935, s. 253–254.

²⁴ J. Hryniewiecki, *Krótki zarys polskiego prawa upadłościowego oraz polskiego prawa o postępowaniu układowym obowiązujących na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1939, s. 8.

²⁵ Na temat rozwoju prawa upadłościowego w Polsce por. R. Adamus, *Zarys ogólny historii prawa upadłościowego w Polsce*, [w:] *Historia testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, nuntia vetustatis. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Włodzimierzowi Kaczorowskiemu*, red. E. Kożerska, M. Maciejewski, P. Stec, Opole 2015, s. 614.

²⁶ Ordynacja konkursowa (ces. rozp. z dnia 10 grudnia 1914 roku — austr. Dz. Ustaw P. Nr 337), dalej: o.k., w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 5 sierpnia 1922 roku zmieniającą niektóre postanowienia ustaw o postępowaniu sądowo-cywilnym, obowiązujących w b. dzielnicy austriackiej (Dz.U. RP z 1922 r. Nr 86, poz. 769).

²⁷ Do tego rodzaju prawa zaliczano prawo zastawu (§ 31 o.k.), prawo służebności (§ 32 o.k.).

²⁸ E. Till, *Zasady materialnego prawa konkursowego austriackiego*, Lwów 1910, s. 54.

²⁹ *Ibidem*.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku Prawo o postępowaniu układowym oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku Prawo upadłościowe³⁰ miały w założeniu jednolicie regulować tryb postępowań na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zajęły miejsce dzielnicowych ordynacji upadłościowych, choć postępowania wszczęte na podstawie tych ordynacji miały zostać zakończone według dotychczasowych regulacji prawnych. Przed uchwaleniem wyżej wymienionych rozporządzeń obowiązywały cztery różne systemy jeszcze z okresu zaborów³¹.

Do źródeł ówczesnego prawa o niewypłacalności należy zaliczyć także przepisy wprowadzające rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku Prawo upadłościowe³², a także regulamin wewnętrznego urzędowania w postępowaniu upadłościowym i układowym z grudnia 1934 roku, rozporządzenie o trybie dokonania licytacji publicznej ruchomości w postępowaniu upadłościowym³³, rozporządzenie o obowiązku zawiadomienia w postępowaniu upadłościowym spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przedsiębiorstw bankowych³⁴. Z kolei dla gospodarstw wiejskich uregulowano odrębnie postępowanie układowe i likwidacyjne w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1934 roku³⁵.

Regulacje odnoszące się do niewypłacalności, zawarte w r.p.u., oparto na rozwiązaniach niemieckich z 1898 roku i austriackich z 1914 roku, ale wykorzystano także regulacje z kodeksu handlowego francuskiego z 1807 roku³⁶. Przyjęto bowiem zasadę, że upadłość można było ogłosić tylko w odniesieniu do kupca,

³⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku — Prawo upadłościowe (Dz.U. z 1934 r. Nr 93, poz. 834), z mocą wiążącą od dnia 1 stycznia 1935 roku, dalej: r.p.u.

³¹ B. Stelmachowski, *Prawo upadłościowe ziem zachodnich*, Poznań 1932, s. 1.

³² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku przepisy wprowadzające prawo upadłościowe (Dz.U. z 1934 r. Nr 93, poz. 835).

³³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 1935 roku wydane w porozumieniu z Ministrami Przemysłu i Handlu oraz Skarbu o trybie dokonywania licytacji publicznej ruchomości w postępowaniu upadłościowym (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 3, poz. 19).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 1935 roku wydane w porozumieniu z Ministrami Przemysłu i Handlu oraz Skarbu o zawiadomieniach w postępowaniu upadłościowym spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przedsiębiorstw bankowych (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 3, poz. 20).

³⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku o ulgach w spłacie długów posiadaczy gospodarstw wiejskich oraz rolniczych przedsiębiorstw i instytucji w bankach państwowych (Dz.U. RP z 1934 r. Nr 94, poz. 839) w brzmieniu, ustalonym dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 września 1936 roku (Dz.U. RP z 1936 r. Nr 70, poz. 540).

³⁶ Francuski kodeks handlowy z 1807 roku (Code de commerce) został wprowadzony w Księstwie Warszawskim na podstawie ustawy sejmowej z dnia 24 marca 1809 roku Prawo stanowiące przyjęcie Kodexu Handlowego Francuzkiego dla Księstwa Warszawskiego, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” 1.1, s. 239. Por. na temat Code de commerce i jego wpływów na ziemiach polskich A. Klimaszewska, *Code de commerce — francuski Kodeks handlowy z 1807 r.*, Gdańsk 2011.

bez względu na to, czy był on obywatelem polskim, czy obcokrajowcem, za to w stosunku do majątku położonego w Polsce³⁷. W stosunku do podmiotów niebędących kupcami nie można było prowadzić postępowania upadłościowego³⁸. Rozporządzenie Prezydenta RP Prawo upadłościowe z jednej strony opierało się na regulacjach dotychczasowych, z drugiej jednak musiało uwzględnić nowe realia gospodarcze. Nie wprowadzono upadłości ogólnej, a upadłość można było ogłosić tylko wobec kupca. To, kogo należy traktować jako kupca, określał zaś art. 2 kodeksu handlowego³⁹. Upadłość mogła być ogłoszona wobec każdego kupca niezależnie od tego, czy był osobą fizyczną, czy prawną, czy kupcem rejestrowym, czy nierejestrowym⁴⁰. Stosownie do art. 1 § 1 r.p.u. za upadłego można było uznać kupca, który zaprzestał płacenia długów. Z tym że w przypadku spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz osoby prawnej będącej kupcem, jak również spółki jawnej lub komandytowej, znajdującej się w stanie likwidacji, można było ogłosić upadłość także wówczas, gdy majątek ich nie wystarczał na zaspokojenie długów (art. 1 § 2 r.p.u.). Podstawę ogłoszenia upadłości stanowiło trwale zaprzestanie płacenia wypłat, a jedynie tam, gdzie ze względów gospodarczych nie należało dopuścić do prowadzenia przedsiębiorstwa wyłącznie na ryzyko kapitałów obcych, podstawę ogłoszenia upadłości mógł stanowić także „niedobór majątkowy”⁴¹. Postanowienie o ogłoszeniu upadłości nie miało charakteru konstytutywnego, lecz deklaratywny, a więc nie ustalano materialnej daty ogłoszenia upadłości.

Polskie prawo upadłościowe z 1934 roku nie zawierało przepisów o międzynarodowym prawie upadłościowym, dlatego masę upadłości stanowił tylko majątek położony na terenie kraju. Tego rodzaju regulacja stanowiła wyraz zasady terytorialności. W związku z tym kupiec-dłużnik, wobec którego została ogłoszona upadłość za granicami państwa polskiego, mógł swobodnie rozporządzać majątkiem położonym w Polsce⁴². Wierzyciele zagraniczni byli traktowani na takich samych zasadach, jak wierzyciele krajowi.

Specyfika Prawa upadłościowego z 1934 roku przejawiała się w tym, że autonomia wierzycieli została ograniczona poprzez powołanie przez sąd syndyka

³⁷ Z. Fenichel, *Polskie prawo upadłościowe a austriacka ordynacja konkursowa*, „Polski Proces Cywilny” 1934, nr 23, s. 719.

³⁸ Ograniczenia takiego nie przewidywało prawo austriackie, które głosiło, że zaprzestanie płacenia może stanowić podstawę do ogłoszenia upadłości niezależnie od tego, czy dłużnik jest kupcem. Zdolność upadłościową miał kupiec w rozumieniu art. 2 prawa handlowego (choćby nie musiał to być kupiec rejestrowy), ale także prowadzący gospodarstwo rolne w większym rozmiarze, jeśli zostanie wpisany do rejestru handlowego (art. 7 p.h.).

³⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 czerwca 1934 roku — Kodeks handlowy (Dz.U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502, dalej: k.h.).

⁴⁰ D. Altman, *op. cit.*, Warszawa 1936, s. 8.

⁴¹ J. Hryniewiecki, *op. cit.*, s. 5.

⁴² *Ibidem*, s. 6.

masy upadłości zarządzającego masą upadłości oraz sędziego komisarza, sprawującego nadzór nad czynnościami syndyka. Już wówczas wskazywano, że

ograniczenie prawa wierzycieli kosztem wzmocnienia praw sądu jest wprawdzie również zgodne z współczesnym rozwojem społeczno-politycznym (przewaga władzy rządowej wykonawczej nad innymi władzami), ale tu [...] nie powinno mieć miejsca. Chodzi tu bowiem o prawa majątkowe wierzycieli, i dlatego ci winni mieć wpływ na sposób przeprowadzenia likwidacji majątku upadłego⁴³.

Spójność regulacji prawnych z tamtego okresu odnoszących się do zagadnienia niewypłacalności spowodowała, że dopiero wejście w życie ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe i naprawcze⁴⁴ uchyliło obowiązujące od 1935 roku rozporządzenia: Prezydenta Rzeczypospolitej z 1934 roku Prawo o postępowaniu układowym oraz Prawo upadłościowe. Niezależnie zatem od zmian ustrojowych państwa polskiego to regulacje dotyczące niewypłacalności z okresu autorytaryzmu w II Rzeczypospolitej obowiązywały przez wiele dziesiątek lat. Ponadczasowość tych regulacji znajduje potwierdzenie w tym, że niektóre z regulacji prawnych, które zostały uchwalone w 1934 roku, są nadal stosowane, jak na przykład prawo odrębnego zaspokojenia wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo na składnikach majątkowych upadłego dłużnika. Warto podkreślić, że wejście w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku ustawy z dnia 15 maja 2015 roku Prawo restrukturyzacyjne⁴⁵ spowodowało, że powrócono do rozdzielenia regulacji prawnych, które można wdrożyć w zależności od trudnej sytuacji majątkowej dłużnika. Prawo restrukturyzacyjne reguluje obecnie postępowania umożliwiające dłużnikowi niewypłacalnemu lub zagrożonemu niewypłacalnością zawarcie układu z wierzycielami oraz skutki układu, jak też reguluje przeprowadzenie postępowania sanacyjnego (por. art. 1 r.p.ukł. z 1934 roku). Aktualnie celem poszczególnych rodzajów postępowań restrukturyzacyjnych jest, podobnie jak w okresie międzywojennym, uniknięcie ogłoszenia upadłości. Postępowaniami restrukturyzacyjnymi objęto również dłużników niewypłacalnych, co jest uzasadnione głównie interesem wierzycieli, dla których korzystniejsze może być uzyskanie zaspokojenia w wyniku realizacji układu niż w drodze likwidacji majątku dłużnika w postępowaniu upadłościowym. Natomiast Prawo upadłościowe, podobnie jak w okresie II Rzeczypospolitej, reguluje postępowanie, którego zasadniczym celem jest doprowadzenie do równomiernego zaspokojenia wierzycieli upadłego dłużnika w jak najwyższym stopniu, a zachowanie dotychczasowego przedsiębiorstwa dłużnika tylko, jeśli racjonalne względu na to pozwolą.

⁴³ Z. Fenichel, *Uwagi do projektu ustawy upadłościowej...*, s. 402.

⁴⁴ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 roku — Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. z 2003 r. Nr 60, poz. 535).

⁴⁵ Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku — Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2015 r. poz. 978).

Bibliografia

Literatura

- Adamus R., *Zarys ogólny historii prawa upadłościowego w Polsce*, [w:] *Historia testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, nuntia vetustatis. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Włodzimierzowi Kaczorowskiemu*, red. E. Kozerska, M. Maciejewski, P. Stec, Opole 2015.
- Altman D., *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Warszawa 1936.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1979.
- Fenichel Z., *Ostateczne projekty prawa układowego i upadłościowego*, „Polski Proces Cywilny” 1934, nr 14.
- Fenichel Z., *Polskie prawo upadłościowe a austrijska ordynacja konkursowa*, „Polski Proces Cywilny” 1934, nr 23.
- Fenichel Z., *Uwagi do projektu ustawy upadłościowej Uwagi do projektu ustawy upadłościowej*, „Polski Proces Cywilny” 1934, nr 13.
- Fenichel Z., *Projekt kodeksu postępowania cywilnego z roku 1929*, „Palestra 1929”, nr 3–4.
- Galwas W., Jonsik W., *Prawo upadłościowe wraz z przepisami wprowadzającymi prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym z komentarzem uwzględniającym przepisy kodeksu zobowiązań wzgl. kodeksu cywilnego obow. na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej, kodeksu handlowego oraz przepisy kodeksu postępowania cywilnego*, Poznań 1935.
- Grodziski S., *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, z. 1 (33).
- Guz T., *Zarys filozofii prawa*, [w:] *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska, Warszawa 2013.
- Hryniewiecki J., *Krótki zarys polskiego prawa upadłościowego oraz polskiego prawa o postępowaniu układowym obowiązujących na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1939.
- Izdebski H., *Znaczenie myśli prawnej i prawniczej II Rzeczypospolitej dla współczesnej nauki i praktyki prawa*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11.
- Jastrzębski R., *Kodyfikacja prawa prywatnego (1918–1939)*, [w:] *Między tradycją a nowoczesnością. Prawo polskie w 100-lecie odzyskania niepodległości*, red. Ł. Pisarczyk, Warszawa 2019.
- Klimaszewska A., *Code de commerce — francuski Kodeks handlowy z 1807 r.*, Gdańsk 2011.
- Leśnodorski B., *Pierwsze są idee, wtórne są instytucje*, „Kwartalnik Historyczny” 1971, nr 3.
- Pietrzak M., *Z problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Partykularyzm a unifikacja prawa w Polsce (XV–XX w.)*, red. T. Maciejewski, Gdańsk 1994.
- Radwański Z., *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, z. 1 (21).
- Stelmachowski B., *Prawo upadłościowe ziem zachodnich*, Poznań 1932.
- Till E., *Zasady materialnego prawa konkursowego austrijskiego*, Lwów 1910.
- Wach A., *W sprawie wyroków koniecznych w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2016, nr 3.

Akty prawne

- Dekret naczelnego dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 roku (Dz.P. z 2018 r. Nr 17, poz. 40).
- Francuski kodeks handlowy z 1807 roku (Code de commerce) — ustawa sejmowa z dnia 24 marca 1809 roku — Prawo stanowiące przyjęcie Kodexu Handlowego Francuzkiego dla Księstwa Warszawskiego „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” 1.1.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
- Ordynacja konkursowa (ces. rozp. z dnia 10 grudnia 1914 roku — austr. Dz. Ustaw P. Nr 337).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 1935 roku wydane w porozumieniu z Ministrami Przemysłu i Handlu oraz Skarbu o trybie dokonywania licytacji publicznej ruchomości w postępowaniu upadłościowym (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 3, poz. 19).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 1935 roku wydane w porozumieniu z Ministrami Przemysłu i Handlu oraz Skarbu o zawiadomieniach w postępowaniu upadłościowym spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przedsiębiorstw bankowych (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 3, poz. 20).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1927 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1928 r. Nr 3, poz. 18).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 czerwca 1934 roku — Kodeks handlowy (Dz.U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku — Prawo upadłościowe (Dz.U. z 1934 r. Nr 93, poz. 834).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku przepisy wprowadzające prawo upadłościowe (Dz. U. z 1934 r. Nr 93, poz. 835).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. z 1934 r. Nr 93, poz. 836).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku o ulgach w spłacie długów posiadaczy gospodarstw wiejskich oraz rolniczych przedsiębiorstw i instytucji w bankach państwowych (Dz.U. RP z 1934 r. Nr 94, poz. 839) w brzmieniu, ustalonym dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 września 1936 roku (Dz.U. RP z 1936 r. Nr 70, poz. 540).
- Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 298 z 1919 roku.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1919 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1919 r. Nr 66, poz. 400).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 1922 roku zmieniająca niektóre postanowienia ustaw o postępowaniu sądowo-cywilnym, obowiązujących w b. dzielnicy austriackiej (Dz.U. RP z 1922 r. Nr 86, poz. 769).
- Ustawa z dnia 11 grudnia 1924 roku o zmianie ustawy z dnia 31 lipca 1919 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP z 1925 r. Nr 1, poz. 1).
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U. RP z 1926 r. Nr 78, poz. 443).
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 roku — Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. z 2003 r. Nr 60, poz. 535).
- Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku — Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2015 r. poz. 978).
- Uzasadnienie projektu Prawa o postępowaniu układowym — w opracowaniu podkomisji postępowania układowego, na podstawie referatu Sędziego S.N. Br. Stelmachowskiego, Warszawa 1935.

WITOLD KULESZA

ORCID: 0000-0003-2593-6801

Uniwersytet Łódzki

wkulesza@wpia.uni.lodz.pl

Sędziowie sądów specjalnych III Rzeszy i ich „zdrowe poczucie narodowe”

Słowa kluczowe: III Rzesza, *Sondergerichte*, *analogia iuris*, *Machtergreifung*, Kieler Schule.

JUDGES OF THE SPECIAL COURTS OF THE THIRD REICH AND THEIR “HEALTHY NATIONAL SENSE” (*DAS GESUNDE VOLKSEMPFINDEN*)

Abstract

German lawyers jointly supported the National Socialist authorities, assuming that the law was Hitler's will, resulting from the new criminal law being introduced, which violated the principles of *nullum crimen sine lege* and *nulla poena sine lege*. Judges of special courts (*Sondergerichte*) in the Third Reich applied criminal law according to a “healthy national sense” (*das gesunde Volksempfinden*), which usually meant heavy penalties, contrary to the elementary sense of justice. It was adopted as a rule that a crime is not only what is forbidden by regulations, but also everything that the authorities have not consented to. For any behaviour, even if not prohibited by law, the judges could sentence defendants to draconian punishments, at their “national discretion.” Law professors justified the lawlessness created in the Third Reich by claiming that it was a rule of law (*Rechtstaat*). The criminal law for Poles and Jews of 1941 provided for the death penalty for all manifestations of “hostile attitude” towards the German occupier. Polish forced labourers in the Reich were punished with death for violations of discipline and disobedience to the German oppressors. Poles displaced from occupied Poland were assigned to work in enterprises and farms in the Reich. The special court in Breslau sentenced to death a Pole who defended his pregnant beloved woman, forced to work beyond her strength and abused by the German housewife, as well as the unfortunate woman herself. The same court sentenced a Pole to death for trying to protect his 13-year-old son from a German farmer, who was forcing the child to perform work he was physically unable to carry out. Special-court judges continued their professional careers in West Germany after the war and did not bear any responsibility for their crimes.

Keywords: Third Reich, *Sondergerichte*, *analogia iuris*, *Machtergreifung*, Kieler Schule.

1. Wprowadzenie

Ustanowione w 1933 roku sądy specjalne obsadzone zostały przez prawników, których Ingo Müller trafnie określił z historycznej perspektywy w tytule swego studium jako „strasznych jurystów” — „*furchtbare Juristen*”¹. Zanim zaczęli oni ferować wyroki, powołując się na przepisy stanowiące w swej treści ustawowe bezprawie, ukończyli uniwersyteckie studia prawnicze, na których poznawali jako fundament wykładni i stosowania prawa karnego wyrażoną w wydaniu *Leipziger Kommentar* z 1925 roku tezę, że § 2 StGB z 1871 roku gwarantuje „nie ma czynu karalnego i nie ma kary bez ustawy, *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*”². Zasada ta w 1933 roku została zastąpiona hasłem głoszącym, że całe niemieckie prawo i jego stosowanie będzie określane przez „duch narodowosocjalistycznego światopoglądu” („*Geist des Nationalsozialistischen Weltanschauung*”)³. Owładnięci tym duchem sędziowie gwałcili elementarne zasady prawa karnego, wydając wyroki będące obrazą sprawiedliwości.

Równoległe z opracowaniem mającym ukazać węzłowe zagadnienia odpowiedzialności karnej sędziów i prokuratorów za współudział w wydawaniu zbrodniczych wyroków⁴ ukazała się w 2013 roku monograficzna publikacja zbiorowa pod redakcją Manfreda Görtemakera (historyka dziejów najnowszych) i Christopha Safferlinga (prawnika karnisty), zawierająca artykuły, których treść stanowiła doniosły wkład do badań nad pojęciem przestępczego nagięcia prawa przez służących III Rzeszy jurystów⁵. Obaj wyżej wymienieni autorzy stanęli na czele niezależnej komisji naukowej, powołanej w 2012 roku przez Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Federalnej Niemiec w celu zbadania, w jaki sposób odniesiono się do nazistowskiej przeszłości ministerialnych urzędników. Z końcem 2016 roku ukazało się ich wspólne monumentalne dzieło *Die Akte Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, ukazujące dokumentalnie to, „co w okresie założycielskim Republiki Federalnej Niemiec działo się za murami

¹ I. Müller, *Furchtbare Juristen. Die unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz*, München 1989.

² A. Lobe, [w:] L. Ebermayer, A. Lobe, W. Rosenberg, *Reichs-Strafgesetzbuch (Leipziger Kommentar)*, Berlin-Leipzig 1925, s. 109. Komentarz do § 2 StGB, głoszącego, że: „Czyn wówczas jedynie pociąga za sobą karę, gdy kara ta przed popełnieniem czynu była w ustawie przewidziana”, rozpoczynało zdanie: „Przepis wyraża na wstępie, że tylko na gruncie wyraźnego ustawowego przepisu może zostać orzeczona kara”.

³ B. Rüthers, *Die Gesetzgebung — Vom „Dritten Reich“ zur Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Hypothesen*, [w:] *Die Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Vergangenheit — eine Bestandsaufnahme*, red. M. Görtemaker, Ch. Safferling, Bonn 2013, s. 131.

⁴ W. Kulesza, *Crimen laesae iustitiae. Odpowiedzialność karna sędziów i prokuratorów za zbrodnie sądowe według prawa norymberskiego, niemieckiego, austriackiego i polskiego*, Łódź 2013.

⁵ *Die Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Vergangenheit — eine Bestandsaufnahme*, red. M. Görtemaker, Ch. Safferling, Bonn 2013.

Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, Willi Rosenberg w Bonn”⁶. Od połowy 2017 roku rezultaty prac badawczych M. Görtemakera i Ch. Safferlinga są prezentowane w Niemczech, także w formie doskonałej pod względem faktografii i komentarza wystawy *Rosenburg — Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości Niemiec w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości*. W towarzyszącym ekspozycji przewodniku napisano na wstępie: „Ustalenia zawarte w opracowaniu *Akta Rosenberg* są równie przerażające, co zawstydzające”⁷.

Wspomniani autorzy ukazali w swoim wybitnym opracowaniu historyczno-prawnym, że utworzone w 1949 roku niemieckie Ministerstwo Sprawiedliwości opierało się na strukturze *Justizministerium* III Rzeszy, przy czym część pracowników nowego urzędu pełniła swe obowiązki jeszcze przed 1933 rokiem, a wiele osób miało za sobą kariery w narodowosocjalistycznym wymiarze sprawiedliwości⁸. Przez kilkanaście lat ponad 50% kierowniczych stanowisk w wydziałach i referatach Ministerstwa Sprawiedliwości Republiki Federalnej Niemiec, obsadzonych w drodze powołania, zajmowali byli członkowie NSDAP lub SA, a w niektórych ministerialnych jednostkach organizacyjnych stanowili oni 70% kadry. Byli wśród nich również cieszący się uznaniem po wojnie komentatorzy prawa. Jednak, jak piszą Görtemaker i Safferling:

Ważniejszy od przynależności do NSDAP lub SA był fakt, że wielu pełniących funkcje kierownicze przed 1945 r. uczestniczyło, w ministerstwie narodowosocjalistycznego państwa, bezpośrednio w realizacji «woli Führera» [*Führerwille*]. Natomiast „inni przez swoją działalność w sądownictwie, w tym w sądach specjalnych [*Sondergerichte*] III Rzeszy, a także, w sądach na «terenach okupowanych», jak również w sądownictwie wojskowym, ponosili ciężką osobistą winę za wdrażanie i stosowanie zbrodniczych ustaw, przygotowanych w *Reichsjustizministerium*”⁹.

Lektura dzieł obu wspomnianych badaczy inspirowane do rekonstrukcji zdarzeń w systemie prawa i sądownictwa, w wyniku których juryści stali się wykonawcami woli Führera, a następnie przedstawienia jako przykładów wybranych wyroków wydanych przez *Sondergericht Breslau*. Celem poniższego wywodu jest zatem ukazanie w koniecznym skrócie procesu zanikania sprawiedliwościowego pojmowania kary w sędziowskich umysłach, a także odrzucenia przez niemieckich prawników elementarnych zasad prawa karnego — *nullum crimen sine lege*,

⁶ M. Görtemaker, Ch. Safferling, *Die Akte Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, München 2016, s. 588.

⁷ Ch. Lambrecht, [w:] *Rosenburg — Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości Niemiec w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości*, przeł. M. Balczyk, Kraków 2019, s. 2. Polska wersja wystawy, przygotowana wspólnie przez Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego i Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów Republiki Federalnej Niemiec, od 6 listopada 2019 roku była prezentowana na kampusie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, zaś od 21 stycznia 2020 roku w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu.

⁸ M. Görtemaker, Ch. Safferling, *op. cit.*, s. 451–452.

⁹ *Ibidem*, s. 452.

nulla poena sine lege — i przyjęcia „zdrowego poczucia narodowego” za główną wytyczną w procedurze wydawania wyroków. Zbrodnicze następstwa tego zjawiska są widoczne na przykładzie wyroków skazujących na kary śmierci polskich robotników przymusowych, którzy, jako oskarżeni o „antyniemieckie nastawienie”, stanęli przed sądem specjalnym we Wrocławiu¹⁰.

2. Narodowosocjalistyczne prawo karne

2.1.

W 1932 roku Hitler zdefiniował zadanie wymiaru sprawiedliwości jako polegające „w narodowosocjalistycznym państwie, w powstającej [w nim — W.K.] wspólnocie życia na ochronie naszego narodu przed destrukcyjnymi, a przez to szkodzącymi i zagrażającymi tej wspólnocie, zjawiskami”¹¹.

Odejscie od zasad prawa, na których opierał się kodeks karny z 1871 roku, uzasadniano hasłem głoszącym, że „prawem jest to, co służy narodowi (*Recht ist, was dem Volke nützt*)”. Program Narodowosocjalistycznej Niemieckiej Partii Robotników (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*, dalej: NSDAP) głosił: „Żądamy zastąpienia prawa rzymskiego, służącego materialistycznemu porządkowi światowemu, prawem niemieckiej wspólnoty [*ein deutsches Gemeinrecht*]”¹².

Przejęcie przez nazistów rządów, którego początkiem było mianowanie 30 stycznia 1933 roku Hitlera kanclerzem Rzeszy, zainicjowało proces ścisłej centralizacji władzy państwowej i odrzucenia reguł trójpodziału, zastąpionych zasadą wodzostwa (*Führerprinzip*). Nie oznaczało to likwidacji trzech pionowych struktur władzy, lecz zbieg ich szczytów w osobie Führera, który już w *Mein Kampf* ogłosił, że demokratycznie wybrane władze Republiki Weimarskiej to „kanalie, które wyprzedziły cały kraj”, a jej „rząd jest sam zdrajcą kraju, wolnym od wszelkiej kary”, i zapowiadał utworzenie trybunału narodowego. Ogłosił także, że pewnego dnia „objawi się uczciwy idealista”¹³.

Narodowosocjalistyczna „prostacka propaganda” — jak to określił Holger Schlüter — okazała się skuteczna, bowiem ulegli jej także prawnicy sądowi, którzy należeli do zupełnie innych grup społecznych niż szeregowi członkowie

¹⁰ Trzy wyroki wydane przez *Sondergericht Breslau* zanalizował, szczegółowo omawiając stany faktyczne i zamieszczając cytaty z uzasadnień, W. Lemiesz, *Paragraf i zbrodnia*, Warszawa 1963, s. 132 n.

¹¹ E. Ritter, *Justiz und innere Verwaltung*, [w:] *Enzyklopädie des Nationalsozialismus*, red. H. Benz, H. Graml, H. Weiß, München 1997, s. 94.

¹² W realiach panowania NSDAP jej program był umieszczany na początku komentarza do Kodeksu karnego dla praktyków, co miało legitymować pod względem ideologicznym zawartą w nim wykładnię przepisów. Zob. A. Dalcke, E. Fuhrmann, K. Krug, K. Schäfer, *Strafrecht und Strafverfahren*, Berlin-München 1940, s. 1–4.

¹³ A. Hitler, *Mein Kampf. Zwei Bände in Einem Band*, München 1944, s. 610.

NSDAP. Niemiecki badacz zaznaczył jednocześnie, że nie istniał otwarty ruch oporu wobec tworzącej się samowładzy Hitlera i jego partii, w szczególności ze strony narodowych elit¹⁴. Uważa się, że główną spośród wielu przyczyn upadku Republiki Weimarskiej była jej niezdolność do zintegrowania elitarnych grup społecznych i dostatecznie dużych części społeczeństwa z systemem parlamentarnym, co spowodowało, że nie powstała w nim ani świadomość republikańska, ani trwałe przywiązanie do demokracji¹⁵. Nie ukształtowały się zatem siły zdolne do skutecznego przeciwstawienia się likwidacji republiki.

2.2.

Niemieccy prawnicy nie tylko zachowali bierność, lecz w oficjalnych oświadczeniach manifestacyjnie poparli proces tworzenia stanu państwowego, który zastąpił Konstytucję weimarską. Powołując się na art. 48 tej Konstytucji, 28 lutego 1933 roku — dzień po pożarze Reichstagu — wydano rozporządzenie Prezydenta Rzeszy „o ochronie narodu i państwa” (*Reichstagsbrandverordnung*¹⁶), z oficjalnym uzasadnieniem „konieczności obrony przed zagrażającymi państwu komunistycznymi aktami przemocy”, które *de iure et facto* pozbawiało mocy wszystkie konstytucyjne postanowienia o prawach podstawowych: prawo do wolności osobistej i przekonań, wolność prasy¹⁷, stowarzyszeń i zgromadzeń, tajemnicę korespondencji, a także nietykalność miru domowego. Rozporządzenie to wprowadziło równocześnie karę śmierci za zdradę główną i podpalenia, a także niepodlegający kontroli policyjny areszt ochronny (*Schutzhaft*), polegający na zesłaniu do obozu koncentracyjnego. Dla wszystkich, a zwłaszcza prawników, musiało być oczywiste, że rozporządzenie to było przygotowywane przed podpaleniem Reichstagu, a jego ogłoszenie oznaczało w istocie wprowadzenie stanu wyjątkowego, zapewniającego narodowym socjalistom trwałą wszechwładzę.

¹⁴ H. Schlüter, „... für die Menschlichkeit im Strafmaß bekannt...”. *Das Sondergericht Litzmannstadt und sein Vorsitzender Richter*, Recklinghausen 2005, s. 27.

¹⁵ R. Pommerin, *Machtergreifung*, [w:] *Enzyklopädie des Nationalsozialismus*, red. H. Benz, H. Graml, H. Weiß, München 1997, s. 577.

¹⁶ *Verordnung zum Schutze von Volk und Staat*, Reichsgesetzblatt (RGBl.) 1933 I, S. 83.

¹⁷ Już pierwotny program NSDAP (zaprezentowany przez Hitlera 24 lutego 1920 roku w Monachium) głosił w punkcie 23: „Żądamy prawnej walki przeciwko politycznemu kłamstwu i jego rozpowszechnianiu przez prasę. Żeby stworzyć niemiecką prasę żądamy, żeby: a) wszyscy kierownicy i współpracownicy pism, które ukazują się w języku niemieckim musieli być członkami narodu [*Völksgenossen*]; b) nieniemieckie gazety muszą mieć wyraźne zezwolenie państwa na ukazywanie się. Nie mogą one być drukowane w języku niemieckim; c) wszelki udział finansowy w niemieckich gazetach lub wpływanie na nie przez nie-Niemców [*Nicht-Deutsche*] będzie ustawowo zabroniony, a karą będzie zamykanie przedsiębiorstw prasowych i natychmiastowe wydalanie uczestniczących w nich nie-Niemców z Rzeszy. Gazety, które występują przeciwko woli powszechnej, są zakazane. Żądamy prawnej walki z kierunkiem w sztuce i literaturze, który ma osłabiający wpływ na nasze życie narodowe, i zamknięcia organizacji, które wykraczają przeciwko powyższym żądaniom”. *Programm der NSDAP*, [w:] A. Dalcke, E. Fuhrmann, K. Krug, K. Schäfer, *op. cit.*, s. 1.

Zagraniczna praca w alarmistycznym tonie donosiła o tych wydarzeniach i zmianach w niemieckim prawie, pytając, co może następnie wydarzyć się w rządzonej przez nazistów kraju. H. Schlüter zauważył, że wielu szeregowych członków NSDAP i jej wodzowie, w tym Hitler i Goebbels, byli od dawna znani prawnikom jako uczestnicy procesów — w roli oskarżonych — przed sądami Republiki. Prokuratorzy i sędziowie, wiedząc, kim są przywódcy tej partii, musieli być świadomi, że w nowych realiach ich funkcje zostaną bezwzględnie wykorzystane przez narodowych socjalistów, w tym także w celu drakońskiego karania wszystkich ludzi, którzy zostaną uznani za „zdrajców i knujących przeciwko rządowi”. Dlatego Schlüter trafnie komentuje — z wyraźną ironią — zdumiewająco zgodną postawę jurystów: „W tych warunkach oficjalne stanowiska organizacji prawniczych w odniesieniu do nowego rządu były zaskakująco pozytywne [*überraschend positiv*]”¹⁸. Niemiecki badacz cytuje również opublikowane 19 marca 1933 roku (trzy tygodnie po ogłoszeniu unieważniającego prawa podstawowe *Reichstagsbrandverordnung*) odrzucające wszelką krytykę ze strony zaniepokojonej zagranicy stanowisko Niemieckiego Związku Sędziów i Prokuratorów, programowo — według deklaracji — troszczącego się o sędziowską niezawisłość:

Niemieckie prawo obowiązuje w niemieckich Landach! Niemiecki sędzia był od dawna świadomy swej narodowości i odpowiedzialności. Zawsze wypełniał go poczucie społeczne i stosował on prawo zgodnie z ustawą i sumieniem. I tak musi pozostać! Wielkie dzieło odbudowy państwa wymagać będzie oddania niemieckiemu narodowi poczucia bezwzględnej do niego przynależności. Niemiecki związek sędziów deklaruje pełne zaufanie wobec nowego rządu¹⁹.

Tak samo buńczuczne (opatrzone wykrzyknikiem) odrzucenie wszelkich zewnętrznych ocen zmian prawa — „Niemieckie prawo obowiązuje samodzielnie w niemieckich Landach!” — zawarte zostało w wydany następnego dnia (20 marca 1933 roku) oświadczeniu pruskiego stowarzyszenia sędziów i prokuratorów. Zapewniono w nim, że jego członkowie podejmą „gorące starania”, aby odbudowa niemieckiego prawa i jego stosowanie służyły niemieckiej wspólnotie narodowej, a sprawą ich „czci i godności [*die Ehre und die Würde*]” jest „podbudowanie i wspieranie nowego państwa stworzonego przez narodową rewolucję”. Wszystko to po to, żeby nastąpiło „uzdrowienie całego naszego życia publicznego, a przez to ponowne wyniesienie Niemiec”²⁰.

¹⁸ H. Schlüter, *op. cit.*, s. 27.

¹⁹ Cyt. za: H. Schlüter, *op. cit.*, s. 28.

²⁰ Cytowane oświadczenia zamieściła na pierwszej stronie zeszytu 7 (z datą 1 kwietnia 1933 roku) „Deutsche Juristen-Zeitung” (s. 453–454), dalej następowały identyczne w treści oświadczenia zarządów niemieckiego stowarzyszenia adwokatów (s. 454–455) i notariuszy (s. 455). Nie można nie zauważyć, że to wydanie „Deutsche Juristen-Zeitung” ukazało się z profetyczną „primaaprilisową” datą: *den 1. April 1933*.

2.3.

Wydanym 21 marca 1933 roku, przy poparciu prawników, rozporządzeniem powołano sądy specjalne w okręgu każdego wyższego sądu krajowego, których zadaniem było orzekanie w sprawach przestępstw politycznych. W trzyosobowych składach tych sądów zasiadali zawodowi sędziowie, cieszący się politycznym zaufaniem i dający rękojmię spełnienia postawionych przed nimi celów. W kolejnych latach kompetencje sądów specjalnych rozszerzono o wszystkie sprawy, w przypadku których prokuratorzy uznali, że jest to uzasadnione „ciężarem lub zarzucalnością czynu” oskarżonego. Sądy te w założeniu miały procedować szybko, w jednoinstancyjnym postępowaniu, na podstawie uproszczonej procedury, ograniczającej prawa oskarżonego, któremu nie przysługiwało odwołanie od skazującego go wyroku.

Prawem materialnym, na podstawie którego orzekały sądy specjalne, były początkowo przepisy *Reichstagsbrandverordnung* i zarządzenia prezydenta Rzeszy z 21 marca 1933 roku „dla obrony przed zdradzieckimi zamachami na rząd odnowy narodowej”, grożącego karą ciężkiego więzienia za rozpowszechnianie „nieprawdziwych twierdzeń” o państwie i rządzie. Uchwalona ponad rok później (20 grudnia 1934 roku) „ustawa przeciwko zdradzieckim [*heimtückische*] zamachom na Państwo i Partię oraz ochronie uniformów partyjnych” [*Heimtückegesetz*]²¹ objęła taką samą ochroną organy i przywódców zarówno państwa, jak i partii. Karalne stały się wszelkie „niepubliczne złośliwe wypowiedzi” mogące zaszkodzić wizerunkowi rządu lub NSDAP, przy czym dla ich ujawnienia zapewniono legalność każdej denuncjacji. W praktyce stosowania tej ustawy — jak się komentuje — uwidoczniła się we wszystkich warstwach społeczeństwa wcześniej „utajona gotowość do donosicielstwa [*die latente Denunziationsbereitschaft*]”²².

Posługując się stale hasłem „wspólnoty narodowej” (*Völksgemeinschaft*), w której interesie jest stabilizacja systemu władzy i utrzymanie porządku wewnętrznego, stworzono zatem sprawnie działający mechanizm likwidujący w zarodku, choćby tylko werbalne, formy sprzeciwu ze strony wszystkich nieprzekonanych do narodowego socjalizmu, a nawet plotkarskie wypowiedzi o Hitlerze i prominentach²³.

2.4.

Proces przejmowania przez nazistów władzy został formalnie zwieńczony 24 marca 1933 roku, bowiem od tego dnia obowiązywała ustawa o specjalnych pełnomocnictwach dla rządu Rzeszy, a w praktyce Hitlera jako kanclerza, do

²¹ RGBI. 1933 I, S. 1269.

²² N. Hasse, *Denunziantentum*, [w:] *Enzyklopädie des Nationalsozialismus*, red. H. Benz, H. Graml, H. Weiß, München 1997, s. 416.

²³ Przykład skazania na podstawie *Heimtückegesetz* zob. W. Kulesza, „Polskie obchody” rocznicy urodzin Hitlera w świetle prawa karnego III Rzeszy, *Republiki Federalnej Niemiec i Polski*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 7, s. 7–8.

wydawania ustaw bez zgody Reichstagu, łącznie z ustawą budżetową, i zawierania porozumień z innymi państwami (*Ermächtigungsgesetz*)²⁴.

Ustawa ta miała zapewnić „uchylenie stanu opresji Narodu i Rzeszy” (*Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*) i rzekomo uchwalono ją z „inicjatywy Reichstagu”²⁵. O dacie zainicjowania przez parlament tego aktu wspominała „Deutsche Juristen-Zeitung” w komentarzu redakcyjnym, rozpoczynającym się poetyckimi słowami: „21 marca 1933, dzień przebudzenia wiosny, był równocześnie przebudzeniem Niemieckiego Narodu. Po długiej zimowej nocy mogą Niemcy wierzyć, że nadchodzi odbudowa”²⁶. W tym samym numerze tej prawniczej gazety „Professor Dr. Carl Schmitt” komentował pełnomocnictwa dla kanclerza i jego rządu: „Dziś nie chodzi tylko o uprawnienie do przełamywania konstytucyjnych postanowień w pojedynczych przypadkach, lecz o wiele dalej idące prawo do wydawania nowych ustaw konstytucyjnych, w miejsce dotychczasowego ustawodawstwa konstytucyjnego”. Następnie dodawał: „Nowa ustawa jest ponadto wyrazem zwycięstwa narodowej Rewolucji [wyr. oryg. — W.K.]”²⁷.

Od 1933 roku do początku wojny Reichstag uchwalił przy zachowaniu parlamentarnej procedury dziewięć ustaw, natomiast rząd Rzeszy wydał 4500 ustaw (*Regierungsgesetze*), a Hitler jeszcze większą liczbę niepublikowanych rozkazów (*Führererlasse*) i zarządzeń z mocą ustawy.

Stworzony przez NSDAP po przejściu władzy stan rzeczy stał się nieodwracalny. Karol Jońca w swym studium narodowosocjalistycznego prawa karnego wskazywał, że stosunek partii Hitlera wobec „systemu weimarskiego” określił w swych przemówieniach Reinhard Heydrich: „przyjęliśmy jego reguły gry [...] i środkami konstytucyjnymi, w drodze legalnej, zniszczyliśmy system, który zresztą dojrzał do tego, by w każdej chwili podać się do dymisji”²⁸. W nowych warunkach „NSDAP

²⁴ W wyborach z 5 marca 1933 roku NSDAP uzyskała 43,9% głosów i dodając do tego 8% zdobyte przez nacjonalistyczną Niemiecką Narodową Partię Ludową (*Deutschnationale Volkspartei* — DNVP), rząd koalicyjny dysponował większością parlamentarną na poziomie 51,9%, lecz pomimo to Hitler wystąpił o uchwalenie „ustawy o pełnomocnictwach” (*Ermächtigungsgesetz*), która wyłączała Reichstag ze struktury władzy (początkowo na okres pięciu lat). Uchwalenie aktu zawierającego sprzeczne z konstytucją postanowienia wymagało pozyskania dla niego ⅔ posłów do Reichstagu, co też nastąpiło 23 marca 1933 roku za sprawą specyficznej formy nacisku, jaką były obecność uzbrojonych członków SA i SS na sali posiedzeń plenarnych oraz ogłoszenie, że w ten sposób dokonuje się „legalnej rewolucji”. Zob. H. Auerbach, *Ermächtigungsgesetz*, [w:] *Enzyklopädie des Nationalsozialismus*, red. H. Benz, H. Graml, H. Weiß, München 1997, s. 448–449. Jak oficjalnie podano, Reichstag przyjął *Ermächtigungsgesetz* 441 głosami „za” wobec 94 „przeciw”, co stanowiło „przekroczenie większości wymaganej dla zmiany konstytucji” i spowodowało, że choć parlament nadal istniał, to „na jego miejsce wstąpił rząd Rzeszy”. Zob. „Deutsche Juristen-Zeitung” 1933, nr 7, s. 481.

²⁵ VIII kadencji, druk nr 6 z 21 marca 1933 roku.

²⁶ „Deutsche Juristen-Zeitung” 1933, nr 7, s. 453.

²⁷ C. Schmitt, *Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*, „Deutsche Juristen-Zeitung” 1933, nr 7, s. 456.

²⁸ K. Jońca, *Koncepcje narodowosocjalistycznego prawa w Trzeciej Rzeszy*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 3, 1977, s. 72.

— a nie państwo — powinna stać się kierowniczym zakonem narodu”²⁹. Oznaczało to, że państwo stawało się środkiem do realizacji narodowego socjalizmu, a program partii, jak określił to Hans Frank, „był konstytucją Niemiec”³⁰.

2.5.

Po dwóch tygodniach od przechwycenia władzy rząd Rzeszy wydał, wykorzystując uprawnienia przewidziane w *Ermächtigungsgesetz*, rozporządzenie „ustawa o odbudowie zawodowego urzędnictwa” (*Berufsbeamtengesetz*)³¹, którego tytuł sugerował, że w okresie istnienia demokratycznej Republiki Weimarskiej nastąpił upadek zasad, jakimi powinni kierować się urzędnicy państwowi, którzy rzekomo poświęcili je dla realizacji swych politycznych interesów, toteż powinni zostać objęci mającą trwać pięć miesięcy akcją wymiany kadr³². Akt ten wskazywał cztery grupy urzędników, w tym sędziów, podlegających zwolnieniu ze służby:

— osoby powołane na stanowiska po 9 listopada 1918 roku, lecz niemające odpowiedniego wykształcenia lub innych kwalifikacji, a także prowadzące wcześniej działalność w Komunistycznej Partii Niemiec (lub dla niej) bądź aktywność marksistowską, w tym również socjaldemokratyczną;

— Żydzi, określani jako „nie-Aryjczycy”, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku;

— wszyscy urzędnicy, którzy w swojej dotychczasowej politycznej działalności nie dawali gwarancji bezwzględnego i każdorazowego wstawienia się za narodowym państwem (w trzecim zarządzeniu o odtworzeniu urzędnictwa sprecyzowano, że zwolniony zostanie „każdy urzędnik, jeśli słowem lub pismem albo w inny sposób występował nienawistnie przeciwko ruchowi narodowosocjalistycznemu, obrażał jego Führera lub nadużywał swego służbowego stanowiska dla prześladowania narodowo nastawionych urzędników”)³³;

— inni pracownicy instytucji państwowych, przenoszeni w stan spoczynku ze względu na potrzebę usprawnienia administracji lub w interesie służby, także „jeżeli nie są oni niezdolni do służby”.

Pomimo całkowitej dowolności w posługiwaniu się tymi przepisami, pozwalającymi degradować urzędników na najniższe stanowiska i zmuszać ich do składania wniosków o zwolnienie, zamierzenia organizatorów akcji wymiany kadr — statystycznie rzecz biorąc — nie zostały zrealizowane, gdyż 30 000 pozbawionych pracy urzędników stanowiło około 2% wszystkich będących w służbie publicznej.

²⁹ W. Stuckart, *Neubau des Reichs*, „Deutsches Recht” 1939, nr 18, cyt. za: K. Jońca, *op. cit.*, s. 72.

³⁰ K. Jońca, *op. cit.*, s. 73.

³¹ *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtenrechts*, RGBl. 1933 I, S. 175 ff.

³² Reichsgesetzblatt I, S. 175. Termin weryfikacji urzędników przedłużano następnie aż do 1937 roku.

³³ Cyt. za: H. Schlüter, *op. cit.*, s. 35.

Jednakże równocześnie trzeba podkreślić, że ustawa ta wpływała na motywacje tych wszystkich, którzy masowo wstępowali od 1933 roku w szeregi NSDAP, kierując się oportunistycznym i myślą o zabezpieczeniu swej własnej kariery, a władze Rzeszy nie zawiodły tych nadziei wobec lojalnych i posłusznych członków partii³⁴. Roland Freisler (1893–1945), podsekretarz stanu w ministerstwie sprawiedliwości, głosił hasło, w myśl którego celem władzy ma być „nie reforma wymiaru sprawiedliwości, ale reforma prawników!”³⁵. Zastanawiając się nad tym, czy wśród motywacji jurystów do wstępowania w szeregi partii Hitlera był również strach, H. Schlüter zaznacza, że w tym okresie nie było przymusu formalnego przyłączenia się do ruchu narodowosocjalistycznego, i zauważa: „Żaden prawnik nie utracił swego stanowiska z tego powodu, że nie był towarzyszem partyjnym”. Dopiero od 1939 roku członkostwo w NSDAP stało się warunkiem powołania nowych sędziów, a od 1942 roku było ono wymogiem w przypadku awansów na wyższe stanowiska. Otto Thierack (1889–1946), który w 1942 roku został ministrem sprawiedliwości Rzeszy, zwolnił wielu sędziów i prokuratorów, w tym jedenastu prezesów wyższych sądów krajowych i czterech prokuratorów generalnych, z powodu „niaryjskiego pochodzenia”, „niedostatecznej współpracy z partią”, „braku członkostwa w NSDAP” i „zachowania sprzyjającego Żydom i Polakom”³⁶.

2.6.

Możliwość jakiegokolwiek zorganizowanego sprzeciwu wobec NSDAP została wykluczona ustawą przeciwko tworzeniu nowych partii z 14 lipca 1933 roku³⁷, zawierającą dwa paragrafy:

§ 1. W Niemczech istnieje jako jedyna partia polityczna Narodowosocjalistyczna Niemiecka Partia Pracujących [*die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*]. § 2. Kto podejmuje organizacyjne współdziałanie, żeby [inną — W.K.] partię polityczną utrzymać lub nową partię zbudować, będzie karany ciężkim więzieniem [*Zuchthaus*] do trzech lat lub więzieniem [*Gefängnis*] od sześciu miesięcy do trzech lat, o ile czyn nie jest zagrożony surowszą karą przez inne przepisy.

³⁴ Artur Greiser, *gauleiter* tak zwanego Kraju Warty (*Warthegau*), stając przed Najwyższym Trybunałem Narodowym podczas procesu, który odbywał się w Poznaniu od 21 czerwca do 9 lipca 1946 roku, tak opowiadał o swym wstąpieniu do NSDAP (1930 rok): „Byłem zdania, że nędza socjalna, która panowała wówczas w Niemczech, będzie usunięta przez utworzenie rządu NSDAP”. O programie partii mówił: „Nie mogę dziś powiedzieć, czy poprzednio program ten czytałem, czy nie. Dla wyjaśnienia mogę podać, że na pewno 90 proc. Członków NSDAP programem się nie zajmowało”. W swym ostatnim słowie ten sprawca zbrodni przeciwko ludzkości przekonywał, że: „człowiek udaje się do tej partii i do tej organizacji, która daje mu pracę i chleb”. Zob. *Proces Artura Greisera przed Najwyższym Trybunałem Narodowym*, Warszawa 1946, s. 5, 221.

³⁵ K. Jońca, *op. cit.*, s. 84.

³⁶ Pismo Ottona Thieracka z 20 października 1942 roku, cyt. za: D. Schenk, *Poczta Polska w Gdańsku. Dzieje pewnego niemieckiego zabójstwa sądowego*, przeł. W. Tycner, J. Tycner, Gdańsk 1999, s. 170.

³⁷ RGBl. 1933 I, S. 479.

7 września 1939 roku weszło w życie zarządzenie o nadzwyczajnych środkach przeciwko zagranicznym nadawcom radiowym (*Rundfunkverordnung*)³⁸. § 1 tego rozporządzenia stanowił: „Zamierzone słuchanie zagranicznego nadawcy [*ausländischer Sender*] jest zakazane. Zachowania sprzeczne będą karane ciężkim więzieniem [*Zuchthaus*]. W lekkich przypadkach [*in leichten Fällen*] może być zastosowane więzienie [*Gefängnis*]”. Następny paragraf (2) głosił: „Kto zamierzenie rozpowszechnia wiadomości zagranicznego nadawcy, które mogą zagrażać sile oporu [*Widerstandskraft*] niemieckiego Narodu, będzie karany ciężkim więzieniem, a w szczególnie ciężkich przypadkach śmiercią [*mit dem Tode*]”. Postępowania w sprawach o naruszenie zakazów ustanowionych w *Rundfunkverordnung* zostało zlecone sądom specjalnym, które miały już doświadczenie w karaniu na podstawie *Heimtückegesetz* z 1934 roku.

2.7.

Na pierwszej stronie tygodnika „Juristische Wochenschrift” z 16 grudnia 1933 roku Carl Schmitt opublikował *Nowe tezy przewodnie dla praktyki sądowej* (*Neue Leitsetze für die Rechtspraxis*), rozpoczynające się od następującego stwierdzenia: „Niezawisłość sędziów opiera się na ich związaniu z ustawą państwa, które to prawo ma wypowiedać sędzia. Bez owego związania niezawisłość sędziowska staje się polityczną samowolą”. Dalej „jurysta Hitlera” przestrzegwał, że „decyzja czy dana okoliczność nie jest polityczna stanowi zawsze decyzję polityczną”. Kolejna teza Schmitta głosiła, że „dla używania i posługiwania się klauzulami generalnymi przez sędziów, prokuratorów i nauczających prawa miarodajne są bezpośrednio i wyłącznie zasady narodowego socjalizmu”. Na końcu autor tekstu ogłosił, że: „narodowosocjalistyczne państwo jest państwem sprawiedliwym [*Der nationalsozialistische Staat ist ein gerechter Staat*]”³⁹.

Trzy miesiące później ten sam autor na łamach tego samego periodyku przedstawił w długim wywodzie tezy stanowiące przykład prawniczego kuglarstwa — pisał on bowiem, że „zgodność z ustawowymi podstawami i porządkiem [*Gesetzmäßigkeit und Ordnung*], pod którymi rozumie się pojęcie państwa prawa, są na dobre zabezpieczone”⁴⁰. Schmitt jednocześnie twierdził, że pojęcie „*Rechtsstaat*” jest historycznie wcześniejsze od terminu „narodowy socjalizm”, dlatego konstatował z naciskiem: „Nie określamy narodowego socjalizmu poprzedzającym go pojęciem państwa prawa, lecz odwrotnie, to państwo prawa [*Rechtsstaat*] pochodzi z narodowego socjalizmu”⁴¹.

³⁸ *Verordnung über außerordentliche Rundfunkmaßnahmen* vom 1.09.1939, RGBl. I, S. 1683.

³⁹ C. Schmitt, *Neue Leitsetze für die Rechtspraxis*, „Juristische Wochenschrift” 1933, nr 50, s. 2793.

⁴⁰ C. Schmitt, *Nationalsozialismus und Rechtsstaat*, „Juristische Wochenschrift” 1934, nr 12/13, 24. und 31. März 1934, s. 718.

⁴¹ *Ibidem*, s. 716.

2.8.

Działający od 1879 roku jako najwyższa instancja sądowa w sprawach cywilnych i karnych Sąd Najwyższy Rzeszy (*Reichsgericht*), z siedzibą w Lipsku, utracił w 1933 roku swe kompetencje rewizyjne odnośnie do orzeczeń mających za przedmiot przestępstwa polityczne, ponieważ od wyroków ferowanych przez sądy specjalne, powołane w tym czasie do orzekania w tej kategorii spraw, nie przysługiwały żadne środki odwoławcze. Ustawą z 24 kwietnia 1934 roku o utworzeniu Trybunału Narodowego (*Volksgerichtshof*) w Berlinie przekazano sprawy zbrodni zdrady głównej i zdrady kraju (*Hoch- und Landesverrat*) z kompetencji *Reichsgerichtu* do właściwości orzeczniczej nowego trybunału. W piśmiennictwie wskazuje się, że bezpośrednią przyczyną powołania tej instytucji sądowniczej było oburzenie narodowosocjalistycznej władzy na wyrok wydany 23 grudnia 1933 roku przez Sąd Najwyższy Rzeszy w procesie pięciu oskarżonych o podpalenie Reichstagu. Orzeczenie to uznano za niezadowolające, bowiem nie zostało wydane „według poczucia prawnego narodu [*nach dem Rechtsempfinden des Volkes*]”⁴².

Nowo powołany *Volksgerichtshof* orzekał w pięcioosobowym składzie, złożonym z dwóch sędziów zawodowych i trzech ławników, przedstawiceli policji, NSDAP i wojska — wszyscy byli powoływani przez Hitlera na wniosek ministra sprawiedliwości. W 1935 roku sądy zostały w pełni podporządkowane pod względem organizacyjnym Ministerstwu Sprawiedliwości Rzeszy, które decydowało o podziale zadań i powołaniach sędziowskich, warunkowanych wcześniejszą akceptacją danego kandydata przez krajowe kierownictwo NSDAP⁴³.

⁴² Zgodnie z żądaniem oskarżenia *Reichsgericht* skazał na karę śmierci aresztowanego 27 lutego 1933 roku na miejscu pożaru Holendra Marinusa van der Lubbe, naginając przy tym prawo i łamiąc zasadę *nulla poena sine lege*, ponieważ obowiązujące w czasie popełnienia przez oskarżonego czynu prawo nie przewidywało w danym przypadku takiej kary, groziło jedynie terminowym więzieniem. Dopiero w wydanym następnego dnia po pożarze *Reichstagsbrandverordnung* ustanowiono karanie śmiercią między innymi za zdradę główną i wzniecenie pożaru. O skazaniu domniemanego sprawcy van der Lubbe na karę śmierci zdecydowały także opinie uniwersyteckich profesorów (Johannesa Naglera z Wrocławia, Hellmutha von der Webera z Jeny i Friedricha Öttkera z Würzburga), którzy zgodnie stwierdzili, że zasada *nulla poena sine lege* nie powinna obowiązywać w sposób nieograniczony, por. K. Jońca, *op. cit.*, s. 79. Czterech współoskarżonych z van der Lubbe, których prawo do obrony było respektowane w trakcie procesu, zostało uniewinnionych z braku wystarczających dowodów na ich udział w „bolszewickim akcie terroru”, jak określała to ówczesna propaganda; postanowienie to uznano za „ciężki błąd” powodujący „zdziwienie i rozczarowanie” wśród szerokich rzesz Niemców, zob. F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Wrocław 1985, s. 392. Szczegółowe badania dotyczące przyczyn ustanowienia *Volksgerichtshofu* prowadzą do wniosku, że „istotniejszą [przyczyną — red.] aniżeli zawiedzione zaufanie do sędziów *Reichsgerichtu* była potrzeba zagwarantowania wydolnego i szybkiego postępowania, realizującego polityczne prawo karne”; zob. K. Marxen, H. Schlüter, *Terror und „Normalität“*. *Urteile des nationalsozialistischen Volksgerichtshof: Eine Dokumentation*, Recklinghausen 2004, s. 10.

⁴³ Szerzej zob. W. Kulesza, *Crimen laesae iustitiae...*, s. 29 n.

2.9.

Na uniwersytetach do roku 1939 usunięto z przyczyn politycznych 45% profesorów ordynaryjnych kierujących katedrami, a 60% katedr nauk prawnych zostało obsadzonych nowymi profesorami. Połowa elit akademickich zrobiła kariery w III Rzeszy, a druga połowa prawie bez wyjątku była silnie konserwatywna i zachowywała się oportunistycznie, dopasowując się do zmieniających się warunków⁴⁴.

Ewentualne wyrazy dezaprobaty z ich strony polegały na przemilczeniu dokonywanych przez narodowych socjalistów zmian w prawie. W publikacjach natomiast były one otwarcie popierane przez prawników, co znalazło wyraz na łamach czasopisma „Das Recht”, gdzie głoszone, że ustanowione w 1933 roku prawo zostało sformułowane „z jedynie słusznego punktu widzenia: ustawy są rozkazami narodu, powinny odpowiadać poczuciu prawnemu narodu, spełniać roszczenia jego członków i przez to służyć narodowej wspólnotie”⁴⁵. Trzeba tutaj zaznaczyć, że popularny „Juristische Wochenschrift” obwieścił na pierwszej stronie zeszytu nr 31 (z 31 sierpnia 1933 roku), że jako organ Związku Narodowosocjalistycznych Niemieckich Prawników będzie zamieszczał tylko artykuły, których autorzy są Aryjczykami [*die Arier sind*], a książki niearyjczyków lub wydane przez niearyjskie wydawnictwa nie będą omawiane i nie będzie żadnych informacji na ich temat.

2.10.

Doskonałą analizę i syntezę ideologii narodowosocjalistycznego prawa karnego przeprowadził Kai Ambos, ukazując rolę jurystów w sformułowaniu hasła głoszącego, że „najpierwszym niemieckim dziedzicznym dobrem jest obowiązek wierności wobec Führera, Narodu i Państwa”⁴⁶. Pojęcie „narodu niemieckiego” oparte zostało na założeniu, że pełnoprawnym jego członkiem (*Rechtsgenossen*) jest ten, kto należy do wspólnoty krwi germańskich Aryjczyków (*Volksgenossen*), z zastrzeżeniem, że wobec narodu i Führera ma on obowiązki, nie zaś prawa⁴⁷.

Wyprowadzona z tych założeń idea wspólnoty narodowej (*Volksgemeinschaft*) dotyczyła również sędziów, ponieważ ich pierwszą powinnością stało się służenie Hitlerowi. Zatem działając w imieniu państwa, nie byli oni niezależni w możliwym wszak z istoty sędziowania ograniczaniu władczego państwowego karania, lecz sami — jako narodowosocjalistyczne osobowości przywódcze — wykonywali funkcje, których celem było szersze, niż to wynikało z werbalnej treści przepisów karnych, wskazywanie i obciążanie zarzutami domniemych

⁴⁴ I. Müller, *op. cit.* ..., s. 237.

⁴⁵ Cyt. za: H. Schlüter, *op. cit.*, s. 28.

⁴⁶ K. Ambos, *Nationalsozialistisches Strafrecht*, Baden-Baden 2019, s. 32.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 35.

sprawców czynów uznawanych za knowania przeciwko Führerowi i niemieckiemu narodowi⁴⁸. Karanie samo w sobie stało się celem nadrzędnym, co znalazło wyraz w zastąpieniu zasady *nulla poena sine lege* hasłem *nullum crimen sine poena*⁴⁹. Oznaczało to, że żaden czyn uznany przez prokuratora i sędziego za zasługujący na ukaranie nie może pozostać bez kary wymierzonej w jego sprawcę.

Decydującą i wystarczającą racją karania stało się sędziowskie „zdrowe poczucie narodowe” jako samoistne źródło prawa. Przyjęto, że „sprawiedliwe jest to, czego sobie życzy niemiecki naród i co mu służy”, przy czym treść woli narodu — podkreślano — musi być „zdrowa”, to jest zgodna z określoną przez przywództwo NSDAP narodowosocjalistyczną ideą prawa i z oczekiwaniami oraz życzeniami Führera⁵⁰.

Generalnie wskazywano, że głównym celem nowego niemieckiego prawa karnego jest utrzymanie połączonej węzłem krwi wspólnoty narodu niemieckiego, zdefiniowanej przez wierność, obowiązek, cześć i sprawiedliwą pokutę sprawców przestępstw za ich zachowania. Odrzucone zostało zatem odróżnienie poczucia moralnego od prawa stanowionego. Jak stwierdził Hans Frank: „w niemieckim myśleniu zachodzi jedność między oceną moralną, poczuciem obowiązku i poczuciem prawa”⁵¹.

Profesor prawa karnego Edmund Mezger (1883–1962) dobitnie i zwięźle ogłosił: „Materialnie bezprawne zachowanie jest zachowaniem przeciwko niemieckiemu narodowosocjalistycznemu światopoglądowi”⁵². Nikt nie wyrażał tego światopoglądu w prawotwórstwie w pełniejszy sposób niż sam Führer, dlatego uznano, że „centralną instancją stanowienia norm prawa był Adolf Hitler”⁵³. Wyrażana, a niekiedy tylko domniemana „«wola Führera» [*Führerwille*] była dla wszystkich państwowych instancji najwyższym nakazem”⁵⁴.

Professor ordinarius prawa karnego Georg Dahm (1904–1963), twórca szkoły prawa karnego w Kilonii (*Kieler Schule*), ogłosił w 1936 roku, że: „Sędziom nie przysługuje żadne prawo badania [*kein Prüfungsrecht*] decyzji Führera noszących szaty ustawy lub rozporządzenia”⁵⁵.

Sędziów instruowano, że „ustawa jest wyrazem woli kierownictwa państwa, jest, jak głosi słynna formuła, najelegantszą formą rozkazu Führera”⁵⁶. Jej treść, jako nadana przez Hitlera, będącego władzą ustawodawczą, nie podlega badaniu

⁴⁸ *Ibidem*, s. 35.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 36.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 40.

⁵¹ *Ibidem*, s. 41, przypis 137.

⁵² „*Materiell rechtswidriges Handeln ist Handel gegen die deutsche nationalsozialistische Weltanschauung*”, cyt. za: I. Müller, *op. cit.*, s. 84.

⁵³ B. Rüthers, *op. cit.*, s. 122.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 122.

⁵⁵ Cyt. za: E. Klee, *Das Personenlexikon zum Dritten Reich. Wer war was vor und nach 1945?*, Frankfurt am Main 2003, s. 100.

⁵⁶ D. Schenk, *op. cit.*, s. 198.

przez reprezentujących wymiar sprawiedliwości sędziów, gdyż: „W końcu nie po to została zniesiona zasada trójpodziału władzy, żeby wprowadzać ją ponownie w życie na sali sądowej”⁵⁷.

2.11.

Pojęcie „zdrowego poczucia narodowego” wprowadzono do kodeksu karnego jako klauzulę generalną, mającą zastąpić ustawowe opisy podlegających karze czynów zabronionych. Podniesiono niemożność ujęcia w przepisach prawa wszystkich typów czynów zasługujących na ukaranie i dlatego — jak stwierdził profesor prawa karnego Heinrich Henkel — zachodzi potrzeba sformułowania wytycznych dla sędziów, które sprawią, że nie będzie dłużej głoszona zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone [*was nich verboten ist, ist erlaubt*]”, a zastąpi ją maksyma „co nie jest dozwolone, jest zabronione [*was nicht erlaubt ist, ist verboten*]”⁵⁸.

Sędziom stworzono szerokie możliwości wykazania swej inicjatywy w decydowaniu, co jest zabronione, w drodze karania *per analogiam iuris*. W nowelizacji *Strafgesetzbuch* z 28 czerwca 1935 roku przepisowi § 2 nadano oznaczenie „§ 2a”, poprzedzając go paragrafem „2”, w którym sformułowano klauzulę generalną głoszącą, że karany będzie ten, kto popełnia czyn zabroniony opisany w ustawie lub zasługujący na ukaranie „według myśli przewodniej ustawy karnej [*nach dem Grundgedanken eines Strafgesetzes*]” i „według zdrowego poczucia narodowego [*nach gesundem Volksempfinden*]”. W komentarzu wyjaśniano, że nowy przepis, „w interesie materialnej sprawiedliwości”, pozwala na odejście od wcześniej przyjętych zasad i karanie za czyn niezagrożony karą w ustawie, jeżeli przemawiają za tym podstawowa myśl karania i sędziowskie zdrowe poczucie narodowe. W ten sposób, podkreślano, „ustawa i prawo” (*Gesetz und Recht*) stały się źródłami prawa karania tej samej rangi⁵⁹. „Ustawą” były przepisy ustanowione z jej mocą obowiązywania, natomiast jako „prawo” określone zostało wszystko to, co (choćby niezapisane) „służy niemieckiemu narodowi”. Celem karania przez sędziego, według jego poczucia „prawa”, stało się „zamykanie” przez wyroki skazujące niezamierzonych przez ustawodawcę „luk w ustawach” i objęcie karalnością tych zachowań podsądnych, które wprawdzie nie zostały ujęte jako czyny karalne w dotychczasowych ustawach, jednakże „ustawodawca przypuszczalnie chciał, aby spotykały się z karą, ponieważ myślał o nich, gdy wydawał ustawy”. Twierdzenie to powtarzano, podkreślając rozstrzelonym drukiem słowa „niezamierzone luki” (*unbeabsichtigte Lücken*), między innymi w popularnym podręczniku prawa karnego dla policji i żandarmerii, co sprawiło,

⁵⁷ *Ibidem*, s. 198–199.

⁵⁸ I. Müller, *op. cit.*, s. 83.

⁵⁹ A. Dalcke, K. Schäfer, [w:] A. Dalcke, E. Fuhrmann, K. Krug, K. Schäfer, *Strafrecht und Strafverfahren*, Berlin-München 1940, s. 8.

że brak odpowiedniego przepisu w kodeksie karnym tym bardziej zobowiązywał do wykazania się „zdrowym poczuciem narodowym” w praktyce ścigania czynów niezabronionych ustawowo⁶⁰. Tak też tłumaczono drugie zdanie przepisu § 2, mówiące, że „jeżeli do czynu nie znajduje bezpośrednio zastosowania żaden przepis ustawy, to czyn taki zostanie ukarany według ustawy, której myśl przewodnia najlepiej się do niego odnosi”. Takie postępowanie sędziego zapewniało karanie czynu z powodu „zawartego w nim materialnego bezprawia”, choćby formalnie nie został on opisany jako przestępstwo. „Materialne bezprawie” zachowania rozpoznawali sami sędziowie, często ignorując całkowicie werbalne brzmienie przepisu prawa, powołując się na to, że ponad prawem pisanym stoi dobro narodu niemieckiego.

„Odformalizowana” została zatem treść przepisów karnych, uznanych jedynie za „wytyczne” dla karzących sędziów⁶¹. Posługując się tymi kategoriami, wnieśli oni swój własny wkład do bezprawia III Rzeszy — „bez ich aktywnego udziału pozostawałby nie urzeczywistniony projekt narodowosocjalistycznego prawa karnego”⁶².

Bernd Rütters podsumowuje swoje studium, stwierdzając, że zmiana systemu politycznego w państwie „produkuje wysoką koniunkturę dla prawa sędziowskiego (*Richterrecht*). Sądy zmieniają się z organów stosujących prawo (*Rechtsanwendern*) w organy ustawodawcze (*Gesetzgeberrn*). Zmieniają swą rolę służenia ustawom, stając się „panami porządku prawnego» [*Herren der Rechtsordnung*] wszędzie tam, gdzie odstępują od ustaw, pozbawiają je znaczenia lub uzupełniają. Nauki prawne udzielają do tego wydajnej pomocy”⁶³. Autor ten pisze, że w dokonywaniu perwersji przejętego przez narodowych socjalistów porządku prawnego udział brały wszystkie instytucje państwowe i całe środowisko prawnicze. Ustawodawstwo, orzecznictwo sądowe, administracja i nauki prawne wniosły swój istotny wkład do tego procesu. Zrobili oni nawet więcej, aniżeli władza oczekiwiała od sędziów, prokuratorów, urzędników administracji i profesorów⁶⁴.

2.12.

Juryści Rzeszy nie zdołali jednak zyskać pełnego zaufania Hitlera, niemającego o nich nigdy dobrego zdania, gdyż ci byli dla niego stale „podejrzani i uciążliwi [*suspekt und lästig*]”⁶⁵. Nieprzychylny pogląd Führera o prawnikach długo był

⁶⁰ R. Lehnert, K. Schäfer, *Kleines Strafrechts-Lehrbuch (Strafrecht und Strafprozess) für Polizei und Gendarmerie*, Berlin 1939, s. 14.

⁶¹ K. Ambos, *op. cit.*, s. 43.

⁶² *Ibidem*, s. 99.

⁶³ B. Rütters, *op. cit.*, s. 133.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 121.

⁶⁵ D. Schenk, *Die Post von Danzig. Geschichte eines deutschen Justizmords*, Reinbek bei Hamburg 1995, s. 165.

znany tylko jego najbliższemu otoczeniu, tworzącemu wewnętrzny krąg władzy. Dlatego zaskoczeniem, szczególnie dla prawników oddanych narodowosocjalistycznemu wymiarowi sprawiedliwości i przekonanych, że odczytują intencje i skrupulatnie spełniają oczekiwania przywódcy, było jego publiczne przemówienie wygłoszone w Reichstagu 26 kwietnia 1942 roku. Hitler mówił w nim o służebnej roli sędziów wobec narodu. Twierdzenie to zawarł w następującym fragmencie swego wywodu:

Oczekuję również, że niemiecki wymiar sprawiedliwości zrozumie, iż naród nie istnieje dla niego, lecz on istnieje dla narodu i że świat nie może zginąć dlatego, że istnieje prawo formalne. Przeciwnie, Niemcy muszą przetrwać niezależnie od formalnego pojmowania prawa przez wymiar sprawiedliwości. [...] Od tej chwili będę ingerował i pozbawiał stanowisk sędziów, którzy w oczywisty sposób nie rozumieją nakazów chwili⁶⁶.

3. *Sondergericht Breslau* i stosowanie przez niego *Polenstrafrechtsverordnung*

3.1. „Zdrowe poczucie narodowe” sędziów sądu specjalnego we Wrocławiu

Przemówienie Führera odbiło się szerokim echem i musiało być znane także sędziom *Sondergerichtu* we Wrocławiu, co uzasadnia podjętą w niniejszym tekście analizę ferowanych przez nich zgodnie z „nakazem chwili” wyroków, zwołaniem się na prawo karne dla Polaków i Żydów.

Rozporządzenie z 4 grudnia 1941 roku o postępowaniu karnym przeciwko Polakom i Żydom na przyłączonych do Rzeszy terenach wschodnich⁶⁷ (*Polenstrafrechtsverordnung*) nie zawierało norm prawno-karnych w rozumieniu przyjętym przez klasyczną niemiecką szkołę prawa karnego, lecz ogólne wytyczne dla sędziów, jak mają karać wskazanych w tytule dokumentu podsądnych. Autorem projektu tego rozporządzenia był Franz Schlegelberger (1876–1970), od 1931 roku sekretarz stanu w ministerstwie sprawiedliwości, a w latach 1941–1942 szef tego resortu. Przygotowane przez niego wytyczne w formie klauzul generalnych wskazywały sędziom, że ich zadaniem jest drakońskie karanie Polaków i Żydów żyjących w okupowanym kraju, którym nakazano na wstępie „zaniechać wszystkiego, co szkodzi powadze [*Hoheit*] Rzeszy Niemieckiej i uznaniu [*Ansehen*] dla Narodu Niemieckiego” (*Teil I Ziffer I Absatz 1.*). Przepis *Teil 4. Ziffer XIV Absatz 2.* stanowił o „rozszerzeniu obszaru zastosowania” także na Polaków i Żydów, którzy w dniu „1 września 1939 r. mieli miejsce zamieszkania lub stałego pobytu

⁶⁶ Cyt. za: D. Schenk, *Polska Poczta...*, s. 171.

⁶⁷ *Strafrechtspflege gegen Polen und Juden in den eingegliederten Ostgebieten*, vom 4.12.1941 Reichsgesetzblatt I, S. 759.

w byłym polskim Państwie i popełnili czyn karalny na innym obszarze Rzeszy Niemieckiej aniżeli włączone tereny wschodnie”⁶⁸. Przepis ten legitymował zatem karanie także polskich robotników przymusowych wywiezionych do niewolniczej pracy w Rzeszy, gdzie doszłoby do popełnienia przez nich czynów podlegających represji ze strony sądów specjalnych.

Generalną zasadą było karanie śmiercią, a jedynie w wyjątkowych przypadkach maksymalnie dziesięcioletnim pobytem w obozie karnym (co faktycznie oznaczało tylko odłożone w czasie uśmiercanie), Polaków i Żydów, którzy:

[...] przez nienawistne albo podburzające zachowanie wykazują wrogie wobec Niemców nastawienie, a w szczególności wypowiadają się wrogo przeciw Niemcom, zdzierają lub uszkadzają publiczne ogłoszenia niemieckich władz lub służb albo przez inne swe zachowania obniżają lub szkodzą poważaniu [*Ansehen*] lub dobru [*Wohl*] Niemieckiej Rzeszy lub niemieckiego Narodu, Teil 1. Ziffer I Absatz 3 Polenstrafrechtsverordnung⁶⁹.

Obłąd ustanowionego bezprawia wynikał z tego, że karze śmierci podlegali Polacy wysiedlani z ich mieszkań i gospodarstw rolnych w okupowanym kraju, deportowani do Rzeszy i przydzielani Niemcom do niewolniczej pracy, jeżeli w położeniu, w którym się znaleźli, w jakikolwiek sposób wykazaliby „wrogie niemczyźnie nastawienie” (*deutschfeindliche Gesinnung*). Nieszczęśnicy ci podlegali karze śmierci już w przypadkach desperackich prób oporu przy wywlekaniu ich siłą z domostw, na przykład „uderzenia Niemca w nos”⁷⁰.

⁶⁸ *Polenstrafrechtsverordnung*, Teil 4. Ziffer XIV Absatz 2.

⁶⁹ Ogólnikowość tego przepisu zachwyciła R. Freislera, który uznał go za „cudowny” (*wunderbare Bestimmung*) i jako „typowe przypadki” (*typische Fälle*), w których powinien być stosowany, wskazał karanie za noszenie oznaczeń pozorujących niemiecką przynależność narodowościową lub obcowanie płciowe z Niemcem bądź Niemką. Cyt. za: I. Müller, *op. cit.*, s. 167. Zob. także: W. Kulesza, *Sąd Specjalny (Sondergericht) w Łodzi*, [w:] K. Stefański *et al.*, *Gmach i jego tajemnice. Sąd Okręgowy w Łodzi 1917–2017*, Łódź 2017, s. 72.

⁷⁰ W. Kulesza, *Odpowiedzialność karna za zbrodnie sądowe prokuratorów III Rzeszy w Niemczech Zachodnich i Wschodnich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021, t. 73, z. 1, s. 86. Szczegółowo udokumentowany cel i przebieg wysiedleń Polaków, których gospodarstwa rolne i mieszkania zajmowali niemieccy osadnicy, przedstawiła Maria Wardzyńska w swoim perfekcyjnie udokumentowanym źródłowo dziele: *eadem*, *Wysiedlenia ludności polskiej z okupowanych ziem polskich włączonych do III Rzeszy w latach 1939–1945*, Warszawa 2017. Wysiedlenia odbywały się najczęściej nocą, a osobom, które zostały nimi objęte, pozostawiano dziesięć–piętnaście minut na zabranie odzieży, pieniędzy, żywności i opuszczenie domu, ponadto obrzucano je epitetami „polska świnia” i wykrzykiwano: „żaden Polak nie będzie tu więcej mieszkać!” (*ibidem*, s. 50). W przypadkach prób obrony rodziny przed wysiedleniem i ukrywania się w pomieszczeniach gospodarczych niemieccy żandarmi schwytaną osobę „bili tak długo, dopóki nie powiedziała gdzie ukrywają się pozostali członkowie rodziny” (*ibidem*, s. 214). Wysiedlanych wieziono do punktów zbornych, a następnie do obozów przesiedleńczych, w których dokonywano rewizji, zabierając żywność, pieniądze, obrączki, kolczyki i odzież, w tym nawet obuwie (*ibidem*, s. 205, 222). Przeprowadzano selekcję — osoby zdolne do pracy deportowano na roboty do Rzeszy, pozostałych wywożono do Generalnego Gubernatorstwa. Wielu deportowanych zmarło w czasie transportu w nieludzkich warunkach. Zob. także W. Kulesza, *Wysiedlenia z Kraju Warty (Warthegau) w świetle procesu Gauleitera Artura Greisera*, [w:] *Ludność cywilna w łódzkich obozach przesiedleńczych*, red. J. Żelazko, Łódź 2010, s. 33 n.

Wyroki wydawane przez sąd specjalny we Wrocławiu zawierają w zasadniczych fragmentach uzasadnień swego rodzaju historyczno-prawne wynurzenia, wynikające z prawniczego „zdrowego poczucia narodowego” sędziów i mające objaśniać przyczyny, dla których ci skazywali polskich robotników przymusowych za wszelkie przejawy nieposłuszeństwa wobec Niemców, którzy stali się ich panami. W objaśnieniach sytuacji historycznej i prawnej sędziowie dokonywali perwersyjnej zamiany ról — Niemcy byli Bogu ducha winnymi ofiarami, natomiast pozbawieni wszelkich praw Polacy stanowili źródło zagrożenia i dlatego w przypadku niesubordynacji podlegali sądowej eksterminacji.

3.2. Robotnik przymusowy jako „sabotażysta podburzający innych Polaków”

W wyroku sądu specjalnego z 19 stycznia 1943 roku⁷¹, w którego składzie znajdowali się *Landgerichtsassessor* dr von Döhren, *Landgerichtsrat* dr Rosner i *Gerichtsassessor* dr Hoffmann (oskarżenie reprezentował prokurator Gawellek), zawarto następującą historiozoficzną refleksję:

Naród niemiecki toczy ciężką, narzuconą mu przez wrogów walkę o istnienie. Ponieważ mężczyźni zdolni do noszenia broni znajdują się na froncie i tam bronią ojczyzny z orężem w rękę, Niemcy zmuszone są do zatrudniania cudzoziemskich sił roboczych. Należy od nich wymagać bezwzględnej dyscypliny, aby porządek w kraju nie uległ załamaniu. Oskarżony nie tylko nie chciał zastosować się do oczywistych zasad, lecz umyślnie buntował się przeciwko nim⁷².

Takie było uzasadnienie skazania na karę śmierci trzydziestoletniego Bolesława Świątko, wywiezionego w 1942 roku na roboty przymusowe i przydzielonego do przedsiębiorstwa budowlanego Pawła Bergera w Szprotawie. Oskarżenie zarzuciło mu, że:

- pomimo wielokrotnych ostrzeżeń i pouczeń sporządzał mieszaninę betonową w niewłaściwych proporcjach i nakłaniał do tego samego drugiego Polaka;
- przed wieczorem często zakopywał w złożu żwiru taczki z zaprawą cementową, aby jej nie przerabiać na betonowe rury;
- przy budowie mostu ładował taczki powoli i przez to zakłócał prace;
- odmówił wykonywania pracy przy oczyszczaniu rowów odwadniających, twierdząc, że musi mieć do tego gumowe buty, a innym Polakom powiedział: „Wy głupie psy, dlaczego wykonujecie tę pracę! To nie jest robota dla Polaków, lecz dla Niemców”;
- samowolnie oddalał się od miejsca pracy, a zwracającego mu uwagę niemieckiego brygadzystę Lemkego nazwał „sk****synem” i „Cyganiem”;

⁷¹ Wyrok w sprawie nr 42 Sg 15 KLs 283/716/42, cyt. za: W. Lemiesz, *op. cit.*, s. 132 n.

⁷² *Ibidem*, s. 134.

— przyznał się Lemkemu, że melodia, którą gwizdał przy pracy, to *Jeszcze Polska nie zginęła...*;

Oskarżonego, zaprzeczającego wszystkim zarzutom, sędziowie uznali za winnego, ponieważ: „Poprzez swoje zachowanie się w jak najcięższy sposób ugodził w powagę i dobro państwa niemieckiego, a poprzez nienawistną oraz podburzającą działalność wykazał ordynarne antyniemieckie nastawienie”⁷³. W ten sposób uzasadniono zastosowanie w tej sprawie *Polenstrafrechtsverordnung*, z przepisem wskazującym sędziom, jak generalnie mają postępować z Polakami mającymi *deutschfeindliche* (antyniemieckie) nastawienie — *Teil 1. Ziffer 1 Absatz 3*. Sędziowie *Sondergerichtu* napisali o oskarżonym, że „W interesie utrzymania porządku w kraju takie elementy jak on nie mogą być w żadnym wypadku tolerowane”. Dlatego na podstawie wyżej wzmiankowanych regulacji prawnych oskarżony „musi być skazany na śmierć”. Po miesiącu od wydania rozstrzygnięcia nadeszła decyzja ministra sprawiedliwości Ottona Thieracka z 19 lutego 1943 roku o nieskorzystaniu przez niego z prawa łaski, co było równoznaczne z zezwoleniem na wykonanie wyroku⁷⁴.

3.3. Para Polaków uznana za „zbrodniarzy posługujących się przemocą”

Wyrokiem z 10 grudnia 1942 roku *Sondergericht Breslau* skazał spodziewających się wspólnego dziecka robotników przymusowych — dwudziestoosmioletnią Annę Zarembę i osiemnastoletniego Emila Gwiszcza, skierowanych do pracy w gospodarstwie rolnym Niemki o nazwisku Weise. Sędziami byli *Landgerichtsrat* dr Rosner, *Landgerichtsrat* dr Kunibert Stuhldreer i *Landsgerichtsrat* Fuchs, zaś funkcję oskarżyciela pełnił, tak jak w przypadku Świątka, prokurator Gawellek⁷⁵.

⁷³ *Ibidem*, s. 134.

⁷⁴ Przepis § 453 StPO stanowił, że „wyroki śmierci nie wymagają zatwierdzenia dla ich wykonania” i równocześnie zastrzegał, że ich „wykonanie jest dopuszczalne dopiero wtedy, gdy nadejdzie decyzja władzy uprawnionej do ułaskawienia, że z przysługującego jej uprawnienia do ułaskawienia nie chce uczynić użytku”. Hitler jako „władza uprawniona”, zachowując swe prawo do ułaskawiania skazanych, przekazał w 1935 roku ministrowi sprawiedliwości Rzeszy uprawnienie do wydawania decyzji odmownych. Postępowanie ułaskawieniowe wszczynano formalnie z urzędu, a właściwy miejscowo wyższy prokurator dołączał do wyroku swoje stanowisko. W sprawie Świątka nadprokurator Kosche napisał, że „wyrok nie nasuwa żadnych zastrzeżeń, gdyż jest on zgodny z formalnymi i materialnymi wymogami obowiązującego prawa”; zob. W. Lemiesz, *op. cit.*, s. 134. Następnie sprawę przekazano, zgodnie z trybem postępowania, prokuratorowi generalnemu we Wrocławiu, który ocenił, że „ordynarny sposób postępowania Polaka nie daje podstaw do ułaskawienia”. W ministerstwie sprawiedliwości przygotowujący „przedłożenie” dla ministra referent uznał skazanego za „fanatycznego, nienawidzącego Niemców Polaka”, zalecając wykonanie wyroku; zob. *ibidem*. Od 1936 roku podstawową formą wykonywania wyroków śmierci w Rzeszy było ścięcie na gilotynie; H. Schlüter, *op. cit.* s. 143, przypis 603.

⁷⁵ Wyrok w sprawie nr 42 Sg KLs 206/42, cyt. za: W. Lemiesz, *op. cit.*, s. 135 n.

Ogólne stanowisko sądu w rozpatrywanej sprawie zawarte zostało we fragmencie uzasadnienia wyroku:

Naród niemiecki toczy ciężką walkę o swą egzystencję. Mężczyźni zdolni do pracy i noszenia broni są na froncie. Wśród nich małżonek pani Weise. Pozostałe w domu kobiety muszą równocześnie ciężko pracować w rolnictwie, aby zapewnić narodowi środki żywności. Przy wywołanym przez wojnę braku sił roboczych są one w znacznej mierze zdane na pomoc cudzoziemskich robotników; to znowu wymaga surowszego posłuszeństwa ze strony obcych robotników; przy wykroczeniach przeciwko dyscyplinie lub nawet niechęci z ich strony nakazane jest orzeczenie najcięższych kar⁷⁶.

Oskarżonej Polce zarzucono, że chwyciła łopatę i groziła nią niemieckiej gospodyni, bo ta miała ją źle traktować, a 28 marca 1942 roku nie spełniła polecenia wycięcia zgniłej części buraka, znalezionej przez panią domu w żłobie, lecz splunęła i szarpała się z kobietą, za co została uderzona ręką w twarz. Podsądna twierdziła na swą obronę, że w przygotowanej przez nią paszy nie było zgniłego buraka, a gospodyni zadała jej silny cios, po którym A. Zaremba splunęła, ale nie na Niemkę. Ta zaś biła ją, szarpała za włosy, wypchnęła na podwórko, gdzie uderzyła ją tak silnie, że Polka upadła pod wóz i prosiła, żeby jej nie bito. Przyznała, że użyła wyrazu „świnia”, na co usłyszała od gospodyni: „Muszę cię zabić”. Oskarżona mówiła o stałym szykanowaniu jej przez Weise i niewystarczającym pożywieniu, jakie otrzymywała mimo faktu, że była w ciąży. Z głodu i przepracowania opuchły jej nogi.

Oskarżonemu Polakowi zarzucono, że wpadł w złość, słysząc, jak Niemka Weise urąga polskiej robotnicy i rozbił dwie filiżanki, zaś 28 marca 1942 roku nazwał przybyłego w celu interwencji sąsiada o nazwisku Muecke „niemiecką świnia”, za co został uderzony „drewnianym chodakiem w twarz, tak że mu poszła krew z nosa”. Wtedy Gwiszcz chwycił długą drewnianą żerdź, „wpadł przy tym w taką złość i podniecenie, że świadek Muecke jak najpoważniej przypuszczał, że zostanie uderzony [tą — W. K.] żerdzią”⁷⁷. Polski robotnik przymusowy przyznał się, że stłukł dwie filiżanki, gdyż Weise biła Polkę, która miała spuchnięte nogi i nie mogła pracować. Zaprzeczył, jakoby nazwał świadka Mueckiego „niemiecką świnia”, a oszołomiony zadany przezeń niespodziewanym ciosem chodakiem, oparł się o drzewo i chwycił żerdź, ale nie miał zamiaru jej wykorzystywać do ataku na sąsiada gospodyni.

Sąd uznał, że oboje oskarżeni dopuścili się uszkodzenia ciała w stosunku do Niemców, a poza tym grozili im. Za podstawę kwalifikacji prawnokarnej przypisanych im zachowań przyjęto rozporządzenie przeciwko „zbrodniarzom posługującym się przemocą” z 5 grudnia 1939 roku⁷⁸. Zastosowanie tego aktu prawnego dowodziło morderczej determinacji sędziów, nie zważających na to, że jego treść w żadnym fragmencie nie przystawała do zarzutów, nawet uznanych za

⁷⁶ *Ibidem*, s. 137.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 136.

⁷⁸ *Verordnung gegen Gewaltverbrechen* vom 5. December 1939, RGBl. I, S. 2378.

udowodnione. Przepis definiował bowiem kategorię sprawców jako dopuszczających się „aktów gwałtu z bronią”: „§ 1 (1) Kto przy zgwałceniu, rozboju ulicznym, rabunku banku lub przy innym ciężkim akcie gwałtu posługuje się bronią palną, sieczną lub kolną, lub innym równie niebezpiecznym środkiem lub zagraża życiu lub zdrowiu innemu, będzie karany śmiercią”. Uzasadnienie wyroku zamykało zdanie „Zgodnie z tym należało orzec w stosunku do obojga [oskarżonych — W.K.] karę śmierci”⁷⁹.

Rekonstrukcja rozumowania sądu w referowanej sprawie wymaga zaznaczenia na wstępie, że w wielu przypadkach sędziowie *sondergerichtów*, kierujący się „zdrowym poczuciem narodowym”, najpierw decydowali o karze śmierci, po czym dokonywali subsumpcji czynu przypisanego oskarżonemu pod przepis, który ją przewidywał, mimo że nie opisywał on zachowania, za które karali. W przypadku E. Gwiszcza, który w czasie popełnienia przestępstwa nie miał jeszcze 18 lat (urodził się 17 listopada 1924 roku, zarzucanych mu czynów miał dopuścić się w marcu i kwietniu 1942 roku, a więc na pół roku przed osiągnięciem pełnoletności), czyli był nieletni w rozumieniu „prawa sądowego nieletnich”⁸⁰. Ustawa ta stanowiła w § 9, że osobie małoletniej za zachowanie zagrożone wyrokiem śmierci lub dożywotniego ciężkiego więzienia zamiast tego wymierza się karę więzienia od roku do dziesięciu lat. Zakwalifikowanie czynów przypisanych oskarżonemu Polakowi jako aktów gwałtu z użyciem broni oznaczało uznanie go za „ciężkiego przestępcę” (*Schwerverbrecher*). Zarządzenie o ochronie przeciwko nieletnim głosiło, że wobec nieletniego ciężkiego przestępcy, który ukończył 16 lat, mogą zostać zastosowane kary i środki poprawy grożące dorosłemu sprawcy⁸¹. *Polenstrafrechtsverordnung* stanowił w przepisie *Teil 1. Ziffer III Absatz 2*, że *Schwerverbrecher* może zostać skazany na karę śmierci także w sytuacji, gdy nie osiągnął jeszcze pełnoletności. Przepis ten został przywołany w rozstrzygnięciu sądu jako podstawa do wymierzenia takiej kary. Minister sprawiedliwości Rzeszy O. Thierack nie skorzystał z prawa łaski i wyrok został wykonany. Według prokuratorского raportu egzekucja trwała dziewięć sekund⁸².

Wyrok na Annie Zarembie nie został wykonany, ponieważ § 453 StPO stanowił jednoznacznie, że „na osobach ciężarnych nie dozwala się wykonywania kary śmierci”. Ministerialną decyzją zamieniono jej karę na dziesięć lat obostrzonego obozu karnego, co *de facto* oznaczało śmierć w ciągu kilku miesięcy⁸³.

⁷⁹ W. Lemiesz, *op. cit.*, s. 137.

⁸⁰ *Jugendgerichtsgesetz* vom 16 Februar 1923, RGBI. I, S. 135. Przepis § 1 stanowił że „Nieletnim [*Ein Jugentlicher*] w rozumieniu tej ustawy jest, kto ma czternaście lat, lecz jeszcze nie osiemnaście lat”.

⁸¹ § 1 (1) *Verordnung zum Schutz gegen jugendliche Schwerverbrecher* vom 4 Oktober 1939, RGBI I, S. 2000.

⁸² W. Lemiesz, *op. cit.*, s. 137.

⁸³ *Ibidem*.

3.4. Polak skazany za groźby i antyniemieckie wypowiedzi

Wyrokiem tego samego *Sondergerichtu*⁸⁴, w którego składzie zasiadali *Landesgerichtsdirektor* dr Teuchert i *Landgerichtsrat* Garn (oskarżał prokurator Schoengarth), z 21 czerwca 1943 roku skazany zostali Stanisław Ślusarski, lat 37, i jego o rok młodsza żona, Stanisława. Oboje i ich dwunastoletni syn Tadeusz zostali wywiezieni do Niemiec jako robotnicy przymusowi przydzieleni do gospodarstwa Ewalda Schmidta.

Oskarżonemu Śliwińskiemu prokurator zarzucił, że ten:

— groził, że zabije Niemca Baumgartena, jeżeli ten jeszcze raz zbije jego żonę, którą wypędził ze swego pola, podejrzewając, że zamiast pilnować krów Schmidta odciąga ona „polskich robotników rolnych od pracy”;

— chwycił widły i zamierzył się na Schmidta (przeszkodziła mu w tym żona), gdy ten zmuszał niemającego butów Tadeusza Ślusarskiego do udeptywania nawozu, razem z wierzgającym wołem;

— postępował okrutnie z bydłem;

— powiedział, że „w jego wsi w Polsce rolnicy zostali wywłaszczeni i wysłani na roboty do Niemiec, zaś Niemcy przywłaszczyli sobie polską własność”, a usłyszawszy od Schmidta, że „Polacy są sobie sami winni, gdyż judzili przeciwko Niemcom i wszczęli wojnę”, ripostował, że „gdy jego chłopiec dorośnie, zrobi w Polsce powstanie”.

Oskarżony zaprzeczył, jakoby kiedykolwiek miał grozić Schmidtowi, który pobił jego dziecko, niepotrafiące poradzić sobie z wołem, i zagroził chłopcu: „Jeżeli tego nie rozumiesz, to będę ubijał nawóz twoją czaszką”. Przestraszony chłopiec uciekł do ojca, który zauważył, że „twarz jego była cała w błocie, a z nosa ciekła krew”. Gospodarz powiedział Ślusarskiemu: „Przeklęty Polaku, połamię ci wszystkie kości i zebra”, a następnie uderzył go kijem w twarz. Poprzedniego dnia Schmidt odmówił wydania bosemu Tadeuszowi kartki na buty i pieniędzy na ich zakup⁸⁵.

W akcie oskarżenia zachowanie robotnika przymusowego zostało określone jako „typowo polskie — złodziejskie, zakłamane i niekiedy porywcze”⁸⁶. Sąd, uznając winę Ślusarskiego za udowodnioną, napisał w wyroku, że jest to „polski brutal, który nie cofa się przed żadnym czynem gwałtu wobec zwierzęcia czy człowieka”. Przypisując mu nieprzychylnie zachowania i wypowiedzi w stosunku do Niemców (do czego oskarżony nie przyznał się przed sądem), sędziowie uznali, że za „groźby i antyniemieckie wypowiedzi jedyną karą wchodzącą w grę może być kara śmierci”.

Żona Ślusarskiego, Stanisława, została skazana na rok obozu karnego za „zwymslanie dwóch Niemek i pokazanie im języka”.

⁸⁴ Wyrok w sprawie nr 42 Sg 15 KLs 77/43, cyt. za: W. Lemiesz, *op. cit.*, s. 138 n.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 139.

⁸⁶ *Ibidem*.

4. Uwagi końcowe

Podpisujący się po tych wyrokami sędziowie mieli świadomość, że dokonują zabójstw Polaków, wobec których III Rzesza, pozbawiając ich własności i wolności, deportując z okupowanego kraju do pracy przymusowej i zamieniając w niewolniczą siłę roboczą, złamała podstawowe zasady przyjęte w Dziale III Konwencji Haskiej z 1907 roku „o władzy wojennej na terytorium państwa nieprzyjacielskiego”. Wyroki, które wydali, są typowymi przykładami przestępczego naginania prawa w rozumieniu obowiązującego w tym czasie przepisu § 336 StGB. Powojenny wymiar sprawiedliwości określił, że przestępcze naginanie prawa przez sędziów III Rzeszy polegało zarówno na fałszowaniu istoty sprawy (*Sachverhaltsverfälschung*) lub fałszywym zastosowaniu prawa (*falsche Rechtsanwendung*), jak i nadużyciu prawa do wymierzania kary skazanemu według sędziowskiego uznania (*Ermessensmißbrauch*)⁸⁷. Równocześnie sędziowie uniknęli odpowiedzialności za tak rozumiane naginanie prawa, ponieważ wprowadzono w ich przypadku warunek udowodnienia im, że czynili to z zamiarem bezpośrednim. Zamiar ewentualny uznano za niewystarczający. W praktyce oznaczało to, że konsekwencje zabójstwa poprzez niesłuszne skazanie na śmierć mógłby ponieść tylko ten sędzia, który sam przyznałby się, że był świadom czynionego w ten sposób bezprawia i chciał je urzeczywistnić w swej decyzji. Ponieważ nie było takiego przypadku, sędziów III Rzeszy ochronił „przywilej sędziowski”, polegający na zwolnieniu ich od odpowiedzialności za skutki wydawanych przez nich wyroków⁸⁸.

Nasuwa się tutaj refleksja, że sędziów karzących w ich „zdrowym poczuciu narodowym” obroniła po wojnie umiejętność odwracania rozumowania prawniczego, którą można by określić jako „moralnie chore poczucie zawodowe”⁸⁹. Tezę Gustava Radbrucha (1878–1949), która miała otwierać drogę do ustalenia odpowiedzialności za morderstwa skazanych na karę śmierci, będące skutkiem naginania prawa w treści wyroków, odwrócono, nadając jej wręcz przeciwny normatywny sens i wyprowadzając z niej funkcję zamykającą (*sperwirkung*) możliwość przypisania im zabójstw podsądnych⁹⁰.

Przywołani na wstępie M. Görtemaker i Ch. Safferling spośród wielu cech prawników wyróżnili specyficzną dla ich profesji umiejętność służenia każdej

⁸⁷ Szerzej zob. W. Kulesza, *Crimen laesae iustitiae...*, s. 92.

⁸⁸ Szerzej W. Kulesza, *Odpowiedzialność karna za zbrodnie sądowe sędziów III Rzeszy w Niemczech Zachodnich i Wschodnich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021, t. 73, z. 2, s. 63-96.

⁸⁹ O motywacji wydających zbrodnicze wyroki sędziów zob. W. Kulesza, *Okupacyjny nadburmistrz i sędziowie Sądu Specjalnego w Toruniu (czyli o paradoksach historyczno-prawnych)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 27, 2020, s. 157.

⁹⁰ Współczesne zasady odpowiedzialności karnej sędziów za naginanie prawa — zob. W. Kulesza, *Sędziowskie naginanie prawa w świetle niemieckiego prawa karnego*, [w:] *Artes Serviunt Vitae Sapientia Imperat. Proces karny sensu largo. Rzeczywistość i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzycy z okazji 70. urodzin*, red. J. Kasiński, A. Małolepszy, P. Misztal, R. Olszewski, K. Rydz-Sybilak, D. Świecki, Warszawa-Lódź 2019, s. 646 n.

władzy w ramach posiadanych przez nich kompetencji zawodowych. Gdy załamuje się system państwa totalitarnego, pracujący dla niego juryści, z niezłomą świadomością swej przydatności w współtworzeniu i stosowaniu prawa, włączają się do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie. Nie angażując swych sumień, technicy prawa potrafią wykazać swoje pełne zdolności także w realiach państwa prawnego. Równocześnie umiejętnie wykorzystują jego zasady, żeby zapewnić sobie uniknięcie odpowiedzialności za wcześniejsze współdziałanie w realizacji systemowego bezprawia w ustroju totalitarnym. Ich doświadczenie jest niezmiennie postrzegane jako zaleta i gwarancja profesjonalizmu zawodowego. M. Görtemaker i Ch. Safferling potwierdzają swoje tezy, przedstawiając powojenne kariery nazistowskich prawników w ministerstwie sprawiedliwości Republiki Federalnej Niemiec. Jako przyczynek do ich wielkiego dzieła trzeba przywołać ustalenia Wiktora Lemiesza na temat działalności po 1945 roku sędziów *Sondergerichtu Breslau*, którzy podpisywali się pod omówionymi powyżej wyrokami⁹¹.

Bibliografia

- Ambos K., *Nationalsozialistisches Strafrecht*, Baden-Baden 2019.
- Auerbach H., *Ermächtigungsgesetz*, [w:] *Enzyklopädie des Nationalsozialismus*, red. H. Benz, H. Graml, H. Weiß, München 1997.
- Dalcke A., Fuhrmann E., Krug K., Schäfer K., *Strafrecht und Strafverfahren*, Berlin-München 1940.
- Dalcke A., Schäfer K., [w:] A. Dalcke, E. Fuhrmann, K. Krug, K. Schäfer, *Strafrecht und Strafverfahren*, Berlin-München 1940.
- „Deutsche Juristen-Zeitung” 1933, nr 7.
- Die Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Vergangenheit — eine Bestandsaufnahme*, red. M. Görtemaker, Ch. Safferling, Bonn 2013.
- Görtemaker M., Safferling Ch., *Die Akte Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, München 2016.
- Handbuch der Justiz, Die Träger und Organe der Rechtsprechenden in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg-Berlin 1958, 1962.
- Hasse N., *Denunziantentum*, [w:] *Enzyklopädie des Nationalsozialismus*, red. H. Benz, H. Graml, H. Weiß, München 1997.
- Hitler A., *Mein Kampf. Zwei Bände in Einem Band*, München 1944.
- Jońca K., *Koncepcje narodowosocjalistycznego prawa w Trzeciej Rzeszy*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 3, 1977.
- Klee E., *Das Personenlexikon zum Dritten Reich. Wer war was vor und nach 1945?*, Frankfurt am Main 2003.

⁹¹ W. Lemiesz ustalił status i funkcje pełnione po wojnie przez prawników III Rzeszy na podstawie oficjalnego wydawnictwa *Handbuch der Justiz, Die Träger und Organe der Rechtsprechenden in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg-Berlin 1958, 1962. Autor ten podaje że dr Rosner — *Landgerichtsrat* w Baden-Baden — przeszedł na emeryturę w 1960 roku. (Lemiesz, *op. cit.*, 132). W 1962 roku w sędziowskiej służbie pozostawali dr Kunibert Stuhldreer (*Amtsgerichtsrat* w Landshucie), dr Teuchert (*Landgerichtsrat* w Stuttgartarcie), sędzia Garn (*Amtsgerichtsrat* w Büdingen), prokurator Schoengarth (*Amtsgerichtsrat* w Hagen) — *ibidem*, s. 132, 135, 138.

- Kulesza W., *Crimen laesae iustitiae. Odpowiedzialność karna sędziów i prokuratorów za zbrodnie sądowe według prawa norymberskiego, niemieckiego, austriackiego i polskiego*, Łódź 2013.
- Kulesza W., *Odpowiedzialność karna za zbrodnie sądowe prokuratorów III Rzeszy w Niemczech Zachodnich i Wschodnich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021, t. 73, z. 1.
- Kulesza W., *Odpowiedzialność karna za zbrodnie sądowe sędziów III Rzeszy w Niemczech Zachodnich i Wschodnich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021, t. 73, z. 2.
- Kulesza W., *Okupacyjny nadburmistrz i sędziowie Sądu Specjalnego w Toruniu (czyli o paradokсах historyczno-prawnych)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 27, 2020.
- Kulesza W., „Polskie obchody” rocznicy urodzin Hitlera w świetle prawa karnego III Rzeszy, *Republiki Federalnej Niemiec i Polski*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 7.
- Kulesza W., *Sąd Specjalny (Sondergericht) w Łodzi*, [w:] K. Stefański, J. Machut-Kowalczyk, J. Wiwiński, *Gmach i jego tajemnice. Sąd Okręgowy w Łodzi 1917–2017*, Łódź 2017.
- Kulesza W., *Sędziowskie naginanie prawa w świetle niemieckiego prawa karnego*, [w:] Artes Serviant Vitae Sapientia Imperat. *Proces karny sensu largo. Rzeczywistość i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzycy z okazji 70. urodzin*, red. J. Kasiński, A. Małolepszy, P. Misztal, R. Olszewski, K. Rydz-Sybilak, D. Świecki, Warszawa-Łódź 2019.
- Kulesza W., *Wysiedlenia z Kraju Warty (Warthegau) w świetle procesu Gauleitera Artura Greisera*, [w:] *Ludność cywilna w łódzkich obozach przesiedleńczych*, red. J. Żelazko, Łódź 2010.
- Lehnert R., Schäfer K., *Kleines Strafrechts-Lehrbuch (Strafrecht und Strafprozeß) für Polizei und Gendarmerie*, Berlin 1939.
- Lemiesz W., *Paragraf i zbrodnia*, Warszawa 1963.
- Lobe A., [w:] L. Ebermayer, A. Lobe, W. Rosenberg, *Reichs-Strafgesetzbuch (Leipziger Kommentar)*, Berlin-Leipzig 1925.
- Marxen K., Schlüter H., *Terror und „Normalität”. Urteile des nationalsozialistischen Volksgerichtshof: Eine Dokumentation*, Recklinghausen 2004.
- Müller I., *Furchtbare Juristen. Die unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz*, München 1989.
- Pommerin R., *Machtergreifung*, [w:] *Enzyklopädie des Nationalsozialismus*, red. H. Benz, H. Graml, H. Weiß, München 1997.
- Proces Artura Greisera przed Najwyższym Trybunałem Narodowym*, Warszawa 1946.
- Ritter E., *Justiz und innere Verwaltung*, [w:] *Enzyklopädie des Nationalsozialismus*, red. H. Benz, H. Graml, H. Weiß, München 1997.
- Rosenburg — *Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości Niemiec w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości*, przeł. M. Balczyk, Kraków 2019.
- Rüthers B., *Die Gesetzgebung — Vom „Dritten Reich“ zur Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Hypothesen*, [w:] *Die Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Vergangenheit - eine Bestandsaufnahme*, red. M. Görtemaker, Ch. Safferling, Bonn 2013.
- Ryszka F., *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Wrocław-Łódź 1985.
- Schenk D., *Die Post von Danzig. Geschichte eines deutschen Justizmords*, Reinbek bei Hamburg 1995.
- Schenk D., *Poczta Polska w Gdańsku. Dzieje pewnego niemieckiego zabójstwa sądowego*, przeł. W. Tycner, J. Tycner, Gdańsk 1999.
- Schlüter H., „...für die Menschlichkeit im Strafmaß bekant...”. *Das Sondergericht Litzmannstadt und sein Vorsitzender Richter*, Recklinghausen 2005.
- Schmitt C., *Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*, „Deutsche Juristen-Zeitung” 1933, nr 7.
- Schmitt C., *Nationalsozialismus und Rechtsstaat*, „Juristische Wochenschrift” 1934, nr 12/13.
- Schmitt C., *Neue Leitsetze für die Rechtspraxis*, „Juristische Wochenschrift” 1933, nr 50.
- Wardzyńska M., *Wysiedlenia ludności polskiej z okupowanych ziem polskich włączonych do III Rzeszy w latach 1939–1945*, Warszawa 2017.

RAFAŁ LIPNIEWICZ

ORCID: 0000-0002-2171-9415

Uniwersytet Wrocławski

rafal.lipniewicz@uwr.edu.pl

Polityka podatkowa nazistowskich Niemiec — zarys problematyki

Słowa kluczowe: system podatkowy, nazistowskie Niemcy, podatek konfiskacyjny, budżet.

TAX POLICY OF NAZI GERMANY — AN OUTLINE OF THE PROBLEM

Abstract

Taxes constitute an integral part of the state economic policy, regardless of the political system or dominant ideology. It is therefore not surprising that they were an essential tool for achieving the goals of Nazi Germany, of both fiscal and non-fiscal nature. The purpose of the paper is to examine in scientific terms the issues of (i) the use of taxes by the governments of Nazi Germany to increase budget revenues necessary to achieve political and military goals, as well as (ii) the Nazis' recognition of public levies as a form of specific economic oppression serving the implementation of the state's policy towards the Jewish population in Germany.

Keywords: tax system, Nazi Germany, confiscation tax, budget.

Wprowadzenie

Wielki Kryzys bardzo mocno uderzył w Republikę Weimarską. Jej gospodarka była niestabilna, finansowana głównie z krótkoterminowych pożyczek zagranicznych, toteż kraju tego nie ominęło załamanie systemu bankowego, wywołane krachem na nowojorskiej giełdzie z 1929 roku. Apogeum problemów gospodarczych miało miejsce pod koniec 1931 roku, a ówczesny prezydent Stanów

Zjednoczonych Herbert Hoover zaakceptował roczne zawieszenie spłacania przez Niemcy reparacji wojennych, aby nie doprowadzić do całkowitego upadku gospodarczego tego państwa¹.

Konsekwencją dramatycznej sytuacji gospodarczej tego kraju była prowadzona w latach 1930–1932 polityka oszczędności budżetowych. Heinrich Brüning, kanclerz Rzeszy w okresie od marca 1930 roku do maja 1932 roku, wprowadził pakiet środków mających zrównoważyć finanse państwa. Te działania oszczędnościowe obejmowały przede wszystkim cięcia wydatków budżetowych i transferów społecznych oraz wyższe stawki podatkowe. Dokonane zmiany miały swoje oczywiste uzasadnienie fiskalne, jednakże zdaniem niektórych autorów stanowiły — z uwagi na ich odczuwalne negatywne skutki społeczne — jedną z przyczyn znaczącego wzrostu poparcia społecznego dla nazistów, zwieńczonego ich wyborczą wygraną w 1933 roku².

Narodowi socjaliści po przejęciu władzy nie dokonali fundamentalnej zmiany systemu podatkowego z czasów Republiki Weimarskiej, którego zasadnicze elementy zostały ukształtowane w ramach tak zwanej reformy podatkowej Erzbergera, przeprowadzonej w latach 1919–1920. Ten brak „rewolucji” uzasadnia się faktem, że nowa władza „odziedziczyła” po poprzednim ustroju kompleksowy system podatkowy, cechujący się dużą elastycznością³. Patrząc z perspektywy fiskalnej, podstawowe zasady systemu podatkowego Niemiec po I wojnie światowej stworzono w momencie, gdy państwo przygotowywało się do konieczności uiszczenia reparacji wojennych, których wysokość wówczas jeszcze nie była dokładnie określona. Zawarty 9 lipca 1932 roku w Lozannie układ, faktycznie kończący program wypłaty odszkodowań wojennych⁴, spowodował, że po przejęciu sterów państwa przez Hitlera w ramach istniejącego systemu podatkowego „uwolnione” zostały istotne środki budżetowe, pozwalające finansować między innymi przygotowania do II wojny światowej⁵.

Naziści skorygowali paradygmaty polityki gospodarczej, wprowadzając w życie między innymi ekspansywną politykę fiskalną, która miała służyć wzrostowi zatrudnienia poprzez realizację publicznych projektów infrastrukturalnych, zarówno w sektorze cywilnym (na przykład szeroko zakrojone roboty melioracyjne), jak i w przemyśle militarnym (znaczące dobrojenie armii)⁶. Zmiany w systemie

¹ P. Abt, *The Nazi Fiscal Cliff. Unsustainable Financial Practices before World War II*, „The Gettysburg Historical Journal” 16, 2017, s. 20.

² G. Galofré-Vilà *et al.*, *Austerity and the Rise of the Nazi Party*, „The Journal of Economic History” 81, 2021, nr 1, s. 85–90.

³ O. Nathan, *The Sources of Government Revenue*, [w:] *idem*, *Nazi War Finance and Banking*, New York 1944, s. 28, <http://www.nber.org/chapters/c9478> (dostęp: 1.08.2021).

⁴ Szerzej na ten temat zob. T. Kołowski, *Problem niemieckich reparacji po I wojnie światowej*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 2, s. 122–138.

⁵ O. Nathan, *op. cit.*, s. 29.

⁶ P. Abt, *op. cit.*, s. 20.

podatkowym III Rzeszy nastąpiły w ramach przeprowadzonej w latach 1934–1935 reformy.

Ogólne założenia reformy podatkowej w nazistowskich Niemczech

Nazistowski rząd wprowadził dwie ważne korekty w systemie podatkowym państwa. Pierwszą z nich było przyspieszenie procesu centralizacji podatków, zarówno w znaczeniu fiskalnym, jak i administracyjnym, drugą zaś wprowadzenie wielu ulg podatkowych dla uprzywilejowanych grup, przy jednoczesnym objęciu dodatkowymi, specjalnymi podatkami zwalczanych przez nazistów obywateli⁷.

W początkowym okresie rządów Hitlera kluczowymi obciążeniami publicznoprawnymi były cła i akcyza, nakładana na wybrane grupy towarów. Dochody z tych źródeł były uzupełniane przejmowanymi stopniowo wpływami podatkowymi od krajów związkowych (*Länder*). Wraz z rozwojem kosztownego programu zbrojeniowego dochody te okazały się niewystarczające, co zmusiło władzę do podjęcia prób zwiększenia efektywności poboru istniejących podatków oraz nakładania nowych obciążeń na tym polu⁸.

Z perspektywy struktury dochodowej budżetu centralnego III Rzeszy stopniowo na znaczeniu fiskalnym zyskiwały podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych, podatek obrotowy oraz akcyzy (szczególnie od tytoniu i piwa). Jedynymi istotnymi — nieprzesuniętymi na poziom centralny — źródłami dochodów fiskalnych dla krajów związkowych oraz samorządu były lokalne podatki od handlu i nieruchomości oraz podatek od czynszów, który został wprowadzony jako tymczasowy środek w celu wyrównania spowodowanych inflacją strat fiskalnych⁹. Ubytki budżetowe spowodowane przesunięciem źródeł podatków do budżetu centralnego III Rzeszy rekompensowano samorządom przyznaniem im części wpływów z centralnie zarządzanych podatków. Jednak wraz ze wzrostem potrzeb finansowych III Rzeszy ów udział lokalnej administracji był sukcesywnie ograniczany, a wraz z wybuchem II wojny światowej rząd centralny „przejął” już większość lokalnych ciężarów fiskalnych. Podkreśla się, że w 1943 roku kraje związkowe nie miały już żadnych należnych im podatków o realnym znaczeniu fiskalnym, a gminy dysponowały jedynie podatkiem od nieruchomości i kilkoma drobnymi daninami, takimi jak na przykład podatki od psów¹⁰.

⁷ M. Newcomer, *War and postwar developments in the German tax system*, „National Tax Journal” 1, 1948, nr 1, s. 2.

⁸ Tendencja rządu centralnego do przejmowania źródeł dochodów fiskalnych kosztem krajów związkowych była widoczna w Niemczech jeszcze przed I wojną światową, a naziści tylko zintensyfikowali ten proces.

⁹ M. Newcomer, *op. cit.*, s. 2.

¹⁰ *Ibidem*, s. 2.

W latach 1934–1935 przeprowadzono reformę systemu podatkowego Niemiec, której przyświecały trzy zasadnicze cele¹¹: 1. uproszczenie przepisów podatkowych; 2. reorganizacja podatków poprzez dostosowanie ich do założeń polityki narodowego socjalizmu ze szczególnym uwzględnieniem kwestii opieki społecznej oraz realizacji idei narodowosocjalistycznej; 3. obniżenie poziomu obciążeń podatkowych wobec obywateli.

Podstawowe elementy konstrukcji głównych podatków w nazistowskim systemie podatkowym

Na system podatkowy składają się wszystkie podatki obowiązujące w danym czasie w danym państwie. W kontekście reformy systemu podatkowego nazistowskich Niemiec, przyjmując kryterium istotności budżetowej, główną rolę w nim odgrywały podatki dochodowe — od osób fizycznych i od osób prawnych (korporacyjny), a także podatki pośrednie, to jest podatek od sprzedaży (obrotowy) i akcyza.

Charakterystycznym elementem konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych było powiązanie wysokości opodatkowania nie tylko z wielkością uzyskiwanego przez podatnika dochodu, ale również z poziomem ponoszonych przez niego wydatków. W sytuacji, gdy wydatki podatnika (osoby fizycznej) były wyższe niż kwota 10 000 marek niemieckich (dalej: MN) rocznie (plus 2000 MN na każde dziecko), a jego dochód podlegający opodatkowaniu nie przekraczał połowy tej kwoty, taka osoba mogła być opodatkowana na podstawie faktycznie poniesionych wydatków (zamiast w odniesieniu do uzyskanego w danym okresie dochodu) i według połowy wysokości regularnych stawek podatku. Zdaniem Paula Haensela powodem przyjęcia takich regulacji była chęć podwyższenia obciążeń podatkowych dla osób zamożnych, wydających więcej niż ich rzeczywiście uzyskiwane dochody¹².

Patrząc z perspektywy przyjętego modelu opodatkowania dochodu, maksymalna przyjęta początkowo przez nazistów wysokość opodatkowania sięgała 40% dla osób w związkach małżeńskich i 50% dla osób samotnych (dla dochodów w wysokości powyżej 120 000 MN); stawki różniły się w pierwszej kolejności zależnie od tego, czy podatnik pozostawał w związku małżeńskim, a jeżeli tak, to również od liczby posiadanych przez niego dzieci¹³. W końcu w 1934 roku nazisci wprowadzili specjalną prorodziną ulgę podatkową, której mechanizm zakładał zmniejszanie wysokości obciążenia podatkiem dochodowym wraz ze

¹¹ P. Haensel, *The German Tax Reform of 1934–35*, „Tax Magazine” 13, 1935, nr 12, s. 705.

¹² *Ibidem*, s. 706.

¹³ *Ibidem*.

wzrostem liczebności rodziny, pozwalając dużym rodzinom o umiarkowanych dochodach nawet całkowicie uniknąć ich opodatkowania¹⁴.

Wśród zmian dotyczących zakresu podmiotowego podatku dochodowego od osób fizycznych na uwagę zasługuje znaczące ograniczenie wyłączenia z opodatkowania, z którego korzystali rolnicy, co spowodowało, że znaczna część tej grupy zawodowej zaczęła podlegać przepisom ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Na początku 1939 roku dodatkowe obciążenia podatkowe zostały nałożone na osoby samotne i bezdzietne małżeństwa. Maksymalna stawka dla osób samotnych została podniesiona z 50 do 55%¹⁵.

W odniesieniu do podatku dochodowego od osób prawnych nie przeprowadzono w ramach reformy z lat 1934–1935 fundamentalnych zmian w jego konstrukcji. Stawka tej daniny miała charakter liniowy i w tym okresie została ustalona na poziomie 20% od uzyskanych przez spółkę dochodów. Co charakterystyczne, w przypadku podatku dochodowego od korporacji przyjęto podobną filozofię jak w modelu podatku dochodowego od osób fizycznych, to znaczy uzależniono mechanizm naliczania podatku od wielkości ponoszonych wydatków. Chodzi o regulację przewidującą, że wypłacane przez będącą niemieckim rezydentem podatkowym spółkę dywidendy dla jej udziałowców (akcjonariuszy) o wartości przekraczającej 4% kwoty kapitału zakładowego, a także uiszczane przez nią przekraczającego przeciętne wynagrodzenie w gospodarce wynagrodzenia dla kadry zarządzającej, były kwalifikowane jako dochód korporacji podlegający opodatkowaniu, jeżeli całkowity rzeczywisty dochód do opodatkowania za dany rok podatkowy był niższy niż suma takich płatności. Wskazuje się, że miało to zapobiegać wypłacaniu wysokich dywidend (na przykład z zakumulowanego w spółce dochodu z lat poprzednich) oraz zawyżonych pensji dyrektorских w celu obniżenia wysokości płaconego podatku korporacyjnego¹⁶.

W praktyce spowodowało to ograniczenie wypłacanych przez spółki kwot dywidend. Aby osiągnąć zakładane cele fiskalne, władze nazistowskich Niemiec przyjęły zatem plan stopniowego podwyższania stawki podatku korporacyjnego o pięć procent rocznie — od przyjętej w 1935 roku wartości 20% do 55% siedem lat później¹⁷. Stawka ta odnosiła się do tak zwanego zysku standardowego (przeciętnego zysku osiąganego w porównywalnych okolicznościach przez przedsiębiorców na rynku) — natomiast jego nadwyżka ponad ów standardowy poziom podlegała dodatkowemu opodatkowaniu z zastosowaniem stawki w wymiarze 30%¹⁸.

¹⁴ J.J. Thorndike, *News Analysis. Throwing 'Nazi' Into the Tax Policy Debate*, Tax Analysts, 24 maja 2012 roku, <http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/ArtWeb/9437EFC18507A09F85257A8500470B58?OpenDocument> (dostęp: 2.08.2021).

¹⁵ O. Nathan, *op. cit.*, s. 31.

¹⁶ P. Haensel, *op. cit.*, s. 708.

¹⁷ P. Hayes, *Corporate Freedom of Action in Nazi Germany*, „Bulletin of the German Historical Institute” 2009, nr 45, s. 33.

¹⁸ M. Newcomer, *op. cit.*, s. 4.

Aby zachęcić niemieckie firmy do inwestowania, wprowadzono przepisy umożliwiające przedsiębiorcom odliczanie od podlegających opodatkowaniu przychodów pełnych kosztów zakupu nowego sprzętu przemysłowego i rolniczego, dokonanego w okresie między 30 czerwca 1933 roku a 1 stycznia 1935 roku¹⁹. Odliczenie było uzależnione od spełnienia ściśle określonych warunków — nowy sprzęt powinien być wyprodukowany w kraju; podatnik musiał go zakupić lub zainstalować w terminie od 30 czerwca 1933 roku do 1 stycznia 1935 roku; nowy nabytek musiał zastąpić podobny, dotychczas wykorzystywany produkt, a jego użycie nie mogło prowadzić do redukcji zatrudnienia w zakładzie podatnika²⁰.

Według szacunków P. Haensela wprowadzenie tego mechanizmu odliczenia wpłynęło na wzrost wartości sprzedanych w Niemczech maszyn i urządzeń z kwoty 881 mln MN w 1932 roku do wartości 2014 milionów MN dwa lata później²¹.

W ramach reformy podatkowej dokonanej przez rząd nazistowskich Niemiec przyznany został również dziesięcioprocentowy rabat od podatku dochodowego od osób prawnych dla każdej spółki, która wydała kwotę o jego równowartości na budownictwo przemysłowe w okresie między 30 czerwca 1933 roku a 1 stycznia 1935 roku²². Minister finansów miał ponadto kompetencje do udzielania podobnej zniżki w zakresie różnych podatków dotyczących nowych inwestycji produkcyjnych, które zostały przez niego uznane za istotne dla rozwoju państwa²³.

Jeżeli chodzi o podatki pośrednie, to zasadnicze znaczenie dla budżetu nazistowskich Niemiec miały podatek od sprzedaży (obrotowy) oraz akcyza. Konstrukcja przyjętego w Niemczech już w 1916 roku podatku od sprzedaży (podatku obrotowego) oparta była na modelu kumulacyjnego podatku nakładanego na każdym etapie obrotu. Naziści wprowadzili pewne modyfikacje mające na celu między innymi zachęcenie do akumulacji zapasów niektórych towarów. Zmianie uległ mechanizm opodatkowania stosowany w odniesieniu do handlu hurtowego. Obowiązujące w czasach Republiki Weimarskiej prawo przewidywało pełne zwolnienie z podatku obrotowego dla handlu hurtowego, jeżeli nastąpiła odsprzedaż towarów bez ich składowania, natomiast pełnemu opodatkowaniu (według stawki 2%) podlegały transakcje, w których odsprzedawany towar był uprzednio składowany. W ustawie z dnia 16 października 1934 roku o podatku obrotowym to rozróżnienie dla celów podatkowych zostało uchylone i na cały handel hurtowy nałożono stawkę w wysokości 0,5%²⁴. Natomiast zwolnieniem z podatku od sprzedaży dla hurtowników objęto wybrane grupy towarów, między innymi handel bawełną, wełną, metalami, ropą, węglem i innymi ważnymi dla programu zbrojeń surowcami.

¹⁹ J.J. Thorndike, *op. cit.*

²⁰ *Economic History of Europe. Twentieth Century*, ed. S.B. Clough, T. Moodie, C. Moodie, London 1968, s. 252.

²¹ P. Haensel, *op. cit.*, s. 705.

²² J.J. Thorndike, *op. cit.*

²³ P. Haensel, *op. cit.*, s. 706.

²⁴ O. Nathan, *op. cit.*, s. 37.

Standardowa stawka podatku od sprzedaży wynosiła 2% od każdego obrotu, zatem obejmowała sprzedaż towarów innym podmiotom lub korzystanie przez przedsiębiorcę z własnych towarów dla celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą. Z kolei podatek obrotowy według stawki 1% nakładany był na produkty rolne dostarczone przez producentów między innymi zbóż, mąki, kasz i otrębów oraz wyrobów piekarniczych z nich wytwarzanych²⁵.

Rząd nazistowski rozważał wprowadzenie zryczałtowanego podatku od sprzedaży, pobieranego tylko na ostatnim etapie obrotu, w momencie gdy finalne dobro przechodzi od dostawcy do ostatecznego konsumenta. Jednak koncepcja ta została odrzucona, głównie ze względu na prognozowane ubytki w wysokości pobieranego podatku. Paul Haensel podkreślił również kwestie natury ideologicznej związane z decyzją o nieprzyjęciu takiego mechanizmu opodatkowania obrotu, przywołując formułowane wówczas przez nazistowskie władze argumenty, że taki podatek obciążałby przede wszystkim osoby najuboższe, co uznano za „sprzeczne z wszelkimi zasadami narodowego socjalizmu”²⁶.

Z kolei podatek akcyzowy w nazistowskim systemie fiskalnym nakładany był selektywnie, na wybrane grupy towarów. Przykładowo podatek akcyzowy od wyrobów tytoniowych był ustalany według ceny sprzedaży detalicznej każdego rodzaju wyrobów tytoniowych, a stawki określano kwotowo — mieściły się one w przedziale od 7,5 MN do 67,50 MN od każdego tysiąca sprzedanych produktów, z uwzględnieniem ich ceny.

Instrumenty podatkowe „typu konfiskacyjnego” w nazistowskich Niemczech

Oprócz „tradycyjnych” obciążeń podatkowych, które w zasadniczym kształcie odpowiadały ogólnym modelom fiskalnym stosowanym wówczas na świecie, nazistowska władza wykorzystywała również szczególne metody opodatkowania, których ideą była nieukrywana przez rządzących chęć przejęcia majątków określonych grup podatników, w szczególności niemieckich Żydów. Wdrażane przez nazistów w pierwszej fazie (do 1938 roku) instrumenty fiskalne koncentrowały się na opodatkowaniu emigracji i coraz bardziej rygorystycznej odmowie przenoszenia majątków za granicę. Od 1938 roku „opodatkowanie konfiskacyjne” rozszerzono na mieszkającą w Niemczech ludność żydowską w celu stopniowego pozbawienia tych ludzi źródeł dochodów²⁷.

²⁵ P. Haensel, *op. cit.*, s. 710.

²⁶ *Ibidem*, s. 709.

²⁷ A. Ritschl, *Financial Destruction. Confiscatory Taxation of Jewish Property and Income in Nazi Germany*, „London School of Economics and Political Science, Economic History Working Papers” 2019, nr 297, s. 3.

Główne narzędzia fiskalne ułatwiające wywłaszczenie niemieckich Żydów do 1938 roku opierały się na regulacjach przyjętych jeszcze w czasach Republiki Weimarskiej. Po kryzysie finansowym w 1931 roku wprowadzono bowiem kontrolę kapitału, aby powstrzymać jego odpływ za granicę, tworząc przy tym struktury administracyjne zobligowane do nadzoru nad przestrzeganiem tych przepisów²⁸. Wraz z tymi rozwiązaniami ustanowiony został podatek majątkowy od emigracji w wymiarze 25% (przepisy te w literaturze anglojęzycznej określane są jako *Flight Tax*). Zgodnie z pierwotnymi założeniami jego celem nie było zablokowanie przenoszenia aktywów bądź rezydencji podatkowej do innego kraju, a raczej uczynienie takiego transferu „nieopłacalnym” dla osób poszukujących ucieczki przed niemieckim fiskusem w jurysdykcjach charakteryzujących się niskim poziomem opodatkowania²⁹.

Oprócz *Flight Tax* w 1931 roku wprowadzono również kontrolę wymiany walut — wymiana walut i aktywa zagraniczne musiały zostać zgłoszone specjalnemu urzędowi (*Devisenstellen*). Naruszenie tego obowiązku skutkowało wysokimi karami grzywny, włącznie z konfiskatą całego majątku osoby łamiącej ten przepis. Albrecht Ritschl argumentuje, że to właśnie ten wymóg prawny otworzył drogę do arbitralnego wywłaszczenia emigrujących od 1933 roku z Niemiec Żydów³⁰. Od 1934 roku zlokalizowane w tym kraju aktywa wyjeżdżającej z niego osoby były zapisywane na zablokowanym koncie walutowym w kantorze wymiany walut lub *Konversionskasse* (operacji księgowanej w Reichsbanku) i tylko ich niewielka część mogła być wymieniana na dewizy³¹. W ramach podatku od emigracji naziści znacząco obniżyli progi zastosowania tego obciążenia podatkowego — pierwotnie ustalony próg 200 tysięcy MN obniżono w 1934 roku do 50 tysięcy MN, co w oczywisty sposób skutkowało objęciem tym podatkiem dużo większej liczby emigrantów, wśród których dominującą grupę stanowili Żydzi (zmienione przez nazistów regulacje dotyczące podatku od emigracji określane są jako *Reich Flight Tax*). Co istotne, początkowo stawka tej daniny wynosiła 25%, jednak była sukcesywnie podwyższana, a w 1938 roku sięgnęła 90%³².

Reich Flight Tax formalnie nie był skierowany do ludności żydowskiej mieszkającej w Niemczech (obejmował wszystkich potencjalnych emigrantów, którzy byli kwalifikowani jako rezydenci podatkowi w tym kraju). Natomiast instrumentem fiskalnym, który wymierzono wyłącznie w przedstawicieli tej grupy etnicznej, był tak zwany konfiskacyjny podatek kapitałowy. W pierwszym etapie regulacyjnym, w kwietniu 1938 roku, zobowiązano Żydów niemieckich do deklarowania majątku przekraczającego próg 5000 MN. Natomiast po „nocy kryształowej” — zainicjowanym przez nazistów antyżydowskim pogromie, który

²⁸ *Ibidem*, s. 3.

²⁹ *Documents 214–320*, [w:] *German Reich 1933–1937*, vol. 1, ed. W. Gruner, Berlin-Boston 2019, s. 698, <https://doi.org/10.1515/9783110435191-007> (dostęp: 3.08.2021).

³⁰ A. Ritschl, *op. cit.*, s. 4.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*, s. 23.

miał miejsce w nocy z 9 na 10 listopada 1938 roku — nałożono na członków tej społeczności podatek w wysokości 20% w stosunku do wszystkich aktywów zadeklarowanych na podstawie wprowadzonego wcześniej obowiązku zgłaszania majątku. Po ataku Niemiec na Polskę stawka tego podatku wzrosła do 25%³³.

Efekty polityki podatkowej nazistowskich Niemiec

Ocena skuteczności realizacji założeń niemieckiej polityki podatkowej w okresie nazistowskim musi zostać poprzedzona zwróceniem uwagi na występujące w tamtym okresie zjawisko „zaburzenia” relacji między organami podatkowymi a podatnikami, która jeszcze w czasach Republiki Weimarskiej była oparta na ochronie i poszanowaniu wynikających z obowiązujących przepisów praw płaćących podatki obywateli. Przejęcie całkowitej kontroli nad wszystkimi sferami funkcjonowania państwa umożliwiło nazistom również znaczącą „poprawę efektywności” poboru podatków. Otto Nathan, przywołując wypowiedzi jednego z wysoko postawionych urzędników Ministerstwa Finansów III Rzeszy, podsumował, że „obowiązek zapłaty podatków nie opierał się już na stosunku prawnym między podatnikiem i Skarbem Państwa, ale na podstawie relacji władzy między państwem i ludem”³⁴. Nazistowski rząd był odpowiedzialny za systematyczne pogarszanie się pozycji podatnika w stosunku do państwa — czynnik obywatelski stracił jakkolwiek wpływ na ustawodawstwo podatkowe, a prawnicy i doradcy podatkowi stali się wręcz „ramieniem organów podatkowych”³⁵.

Szacuje się, że udział podatków nakładanych na szczeblu federalnym w relacji do dochodu narodowego wynosił 17,8% w latach 1928–1929, 22,6% w latach 1932–1933 i 24,6% w latach 1937–1938 (utrudnieniem w precyzyjnym podaniu danych dotyczących finansów publicznych jest fakt, że od 1933 roku budżet III Rzeszy nie był ogłaszany publicznie)³⁶.

Badając sytuację fiskalną nazistowskich Niemiec przez pryzmat wielkości bezwzględnych budżetowych wpływów podatkowych, Richard W. Lindholm na podstawie możliwych do uzyskania danych szacował, że dochody te wzrosły z kwoty 17,8 miliarda w 1938 roku do 44,1 miliarda MN w roku 1942, który oceniany jest jako najlepszy dla nazistowskiego fiskusa pod względem kwot pobranych podatków (dwa lata później wpływy podatkowe do niemieckiego budżetu zmniejszyły się do sumy 36,8 miliarda MN)³⁷. Analizując kluczowe z perspektywy budżetu nazistowskich Niemiec podatki w okresie od 1938 do 1943 roku, wpływy

³³ A. Ritschl, *op. cit.*, s. 6.

³⁴ O. Nathan, *op. cit.*, s. 37.

³⁵ *Ibidem*, s. 37.

³⁶ W. Majchrowski, *Polityka gospodarcza Trzeciej Rzeszy w poglądach Leopolda Caro*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 2, s. 250.

³⁷ R.W. Lindholm, *German Finance in World War II*, „The American Economic Review” 37, 1947, nr 1, s. 127.

z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły z kwoty 5,4 miliarda do 13,4 miliarda MN; z tytułu podatku korporacyjnego z 2,4 miliarda do 6,7 miliarda MN. W przypadku podatku obrotowego mamy do czynienia z wzrostem z 3,4 miliarda do 4,2 miliarda MN, zaś wpływy z akcyzy zwiększyły się z 1,8 miliarda do 4,8 miliarda MN³⁸.

Oceniając natomiast „konfiskacyjny wymiar” polityki podatkowej nazistowskich Niemiec, należy wskazać, że o ile do początku 1933 roku dochody z tytułu podatku od emigracji utrzymywały się poniżej miliona MN na kwartał, to począwszy od wspomnianego roku, notowano w tym zakresie sumy w przedziale od czterech do sześciu milionów MN na kwartał. Gwałtowny wzrost wpływów budżetowych z tej daniny nastąpił w latach 1934–1935. Wśród przyczyn tego zjawiska wskazuje się między innymi ponadstandardowy pobór podatku w sierpniu 1934 roku (około 16 milionów MN), związany z emigracją na wielką skalę bardzo zamożnych rodzin żydowskich³⁹. Z kolei od 1935 roku przeciętna wysokość wpływów do budżetu z tytułu tego podatku kształtowała się na poziomie około 15–16 milionów MN w każdym kwartale. Rok podatkowy 1935–1936 przyniósł wpływy budżetowe w wysokości 45,3 miliona MN, a rok później łączny dochód budżetowy wyniósł 69,9 miliona MN. Sumarycznie aż do marca 1937 roku nazistowskie władze dzięki podatkowi od emigracji uzyskały prawie 174 miliony marek niemieckich⁴⁰. Jeśli natomiast rozpatrzymy efektywność fiskalną konfiskacyjnego podatku kapitałowego, obciążającego ludność żydowską w III Rzeszy, to wysokość zsumowanych dochodów państwa z tego tytułu szacuje się na około 1,2 miliarda MN⁴¹.

Oceniając skuteczność polityki podatkowej w hitlerowskich Niemczech pod kątem celu czysto fiskalnego, dostępne szacunki wartości pobranych podatków wskazują na znaczny wzrost wpływów podatkowych, w szczególności w obszarze podatków dochodowych. To właśnie podatek od dochodów osobistych oraz podatek korporacyjny stały się kluczowymi źródłami dochodów dla budżetu III Rzeszy; natomiast interesujący jest tylko niewielki wzrost i zmniejszenie istotności fiskalnej podatków pośrednich — od sprzedaży oraz akcyzy. Wydaje się, że przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w konstrukcji obu typów danin (dochodowych i pośrednich). Podatki dochodowe mają bowiem dużo bardziej „spersonalizowany” charakter i obciążają bezpośrednio wynik aktywności zawodowej czy rynkowej podatników. To zaś powoduje naturalną tendencję do podejmowania prób obniżania bądź całkowitego uniknięcia tego zobowiązania podatkowego. W sytuacji gdy organy podatkowe są związane przepisami prawa i obowiązkiem poszanowania praw podatnika, zapobieganie temu zjawisku nie zawsze jest skuteczne. Na skutek nadania administracji podatkowej w nazistowskich Niemczech ekstraordynaryjnych uprawnień — włącznie

³⁸ *Ibidem*, s. 127.

³⁹ *Documents 214–320...*, s. 699.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 699.

⁴¹ A. Ritschl, *op. cit.*, s. 6.

z wykorzystywaniem profesjonalnych podmiotów doradzających w kwestiach podatkowych jako elementu wsparcia organów fiskalnych — udało się uzyskać na tym polu znaczący wzrost wpływów.

Z kolei daniny publiczne typu konfiskacyjnego, skierowane w zasadniczej mierze przeciwko ludności żydowskiej w nazistowskich Niemczech — czyli podatek od emigracji oraz kapitałowy podatek konfiskacyjny — mimo opresyjnego charakteru i bardzo negatywnego wpływu na sytuację ekonomiczną tej grupy obywateli nie stanowiły kluczowego pod względem fiskalnym źródła dochodów do budżetu III Rzeszy. Wskazuje to na pozafiskalne cele części danin publicznych w ramach polityki podatkowej realizowanej w rządzonych przez Hitlera Niemczech.

Zakończenie

Polityka fiskalna stanowiła jeden z obszarów realizacji planów nazistów po przejściu przez nich władzy w kraju. Oceniając jej podstawowe założenia, można pokusić się o stwierdzenie, że nie stanowiła ona „rewolucyjnego” odwrótu od modeli mechanizmów nakładania i poboru podatków, które zostały implementowane w czasach Republiki Weimarskiej. Zasadniczym celem nowej władzy była poprawa ściągalności podatków i na podstawie dostępnych informacji budżetowych można uznać, że został on zrealizowany. Odbyło się to za pomocą narzędzi, które współcześnie określamy jako „uszczelnienie” systemu podatkowego. Nie można jednak pominąć faktu, że ten „sukces” w znacznej mierze był efektem nadzwyczajnych uprawnień, które otrzymała nazistowska administracja podatkowa i znaczącego osłabienia sytuacji prawnej podatników.

Analizując politykę podatkową III Rzeszy z perspektywy celów pozafiskalnych, niewątpliwie jednym z aksjomatów, na których opierano rozwiązania podatkowe adresowane do osób fizycznych, była chęć zwiększenia dzietności poprzez ulgi podatkowe, które promowały małżeństwa z dużą liczbą potomstwa. Wśród instrumentów podatkowych kierowanych do przedsiębiorców na uwagę zasługują ulgi, które współcześnie nazwalibyśmy inwestycyjnymi, mające na celu zachęcenie niemieckiego biznesu do wymiany parku maszynowego.

Elementem nazistowskiej polityki podatkowej, który w jednoznaczny sposób odróżniał ją od „tradycyjnego” modelu i odzwierciedlał jeden z ideologicznych filarów III Rzeszy, były rozwiązania prawne, które określa się mianem „konfiskacyjnych”. Chodzi tu o przepisy podatkowe przewidujące zarówno opodatkowanie osób emigrujących z Niemiec, jak i specjalne podatki nakładane na majątek ludności żydowskiej w Niemczech. Filozofia tych regulacji zaprzeczała akceptowanej już wówczas w świecie podatków zasadzie zdolności świadczenia, opartej na założeniu, że wysokość opodatkowania powinna być skorelowana z możliwościami ekonomicznymi jego adresatów. Przyjęcie rozwiązań zakładających w szczytowym okresie podatek od emigracji na poziomie 90% czy opodatkowanie nawet

niewielkiego majątku, bez względu na to, czy generuje on jakiegokolwiek korzyści ekonomiczne dla podatnika, miały na celu głównie „opresję ekonomiczną” ludności żydowskiej w Niemczech.

Bibliografia

- Abt P., *The Nazi Fiscal Cliff: Unsustainable Financial Practices before World War II*, „The Gettysburg Historical Journal” 16, 2017.
- Documents 214–320, [w:] *German Reich 1933–1937*, vol. 1, ed. W. Gruner, Berlin-Boston 2019, <https://doi.org/10.1515/9783110435191-007>.
- Economic History of Europe. Twentieth Century*, ed. S.B. Clough, T. Moodie, C. Moodie, London 1968
- Galofré-Vilà G., Meissner Ch.M., McKee M., Stuckler D., *Austerity and the Rise of the Nazi Party*, „The Journal of Economic History” 81, 2021, nr 1.
- Haensel P., *The German Tax Reform of 1934–35*, „Tax Magazine” 13, 1935, nr 12.
- Hayes P., *Corporate Freedom of Action in Nazi Germany*, „Bulletin of the German Historical Institute” 2009, nr 45.
- Kotłowski T., *Problem niemieckich reparacji po I wojnie światowej*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 2.
- Lindholm R.W., *German Finance in World War II*, „The American Economic Review” 37, 1947, nr 1, s. 127.
- Majchrowski W., *Polityka gospodarcza Trzeciej Rzeszy w poglądach Leopolda Caro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 2.
- Nathan O., *The Sources of Government Revenue*, [w:] *idem, Nazi War Finance and Banking*, New York 1944, <http://www.nber.org/chapters/c9478>.
- Newcomer M., *War and postwar developments in the German tax system*, „National Tax Journal” 1, 1948, nr 1.
- Ritschl A., *Financial Destruction. Confiscatory Taxation of Jewish Property and Income in Nazi Germany*, „London School of Economics and Political Science, Economic History Working Papers” 2019, nr 297.
- Thorndike J.J., *News Analysis. Throwing ‘Nazi’ Into the Tax Policy Debate*, Tax Analysts, 24 maja 2012 roku, <http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/ArtWeb/9437EFC18507A09F85257A8500470B58?OpenDocument>.

AGNIESZKA CHRISIDU-BUDNIK

ORCID: 0000-0001-7775-241X

Uniwersytet Wrocławski

agnieszka.chrisidu-budnik@uwr.edu.pl

Z problematyki emigracji z Grecji do Polski Ludowej

Słowa kluczowe: uchodźcy, emigracja, wojna domowa.

ISSUES OF EMIGRATION FROM GREECE TO THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

Abstract

The 1944–1949 Greek civil war between the supporters of the monarchy with the right-wing government and the left-wing forces with the Democratic Army of Greece resulted in the death of approximately 100,000 people and forced partisans and their families to migrate to countries of “people’s democracy.” It is estimated that the Polish People’s Republic accepted approximately 14,000 people (children and adults). The article describes the genesis of the conflict that led to the outbreak of the civil war as well as the increasing polarization of the Greek population. It presents the (political and social) complexity of the processes of emigrating from Greece to the people’s democracies and selected aspects of the organization of the Greek community’s life in the Polish People’s Republic.

Keywords: refugees, emigration, civil war.

1. Geneza

Geneza procesów uchodźstwa Greków do krajów ówczesnej demokracji ludowej ma korzenie w wojnie domowej, która stanowiła apogeum zapoczątkowanego w 1915 roku podziału narodu greckiego na zwolenników monarchii i zwolenników republiki¹. Polaryzacja społeczeństwa greckiego pogłębiła się wraz z powstaniem

¹ Rozłam na monarchistów skupionych wokół osoby króla Konstantyna I i republikanów będących zwolennikami polityki premiera Elefteriosa Wenizelosa, określane mianem narodowej

w 1918 roku Komunistycznej Partii Grecji (Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας — KKE). Czasowe stłumienie napięć na greckiej scenie politycznej nastąpiło w trakcie wojny włosko-greckiej (1940–1941). Odrzucenie przez ówczesnego premiera Joanisa Metaksasa włoskiego ultimatum dotyczącego zgody na swobodny przemarsz wojsk włoskich przez terytorium Grecji *de facto* oznaczało rozpoczęcie wojny. Sprzeciw wobec wystosowanego przez Włochy ultimatum (wyrażony słowem „nie” — οχι) stał się katalizatorem zjednoczenia Greków w walce przeciw okupacji włoskiej i początkiem formowania się greckiego ruchu oporu². Istotne znaczenie dla konsolidacji Greków miała odezwa działacza KKE Nikosa Zachariadisa, który wezwał do zjednoczenia wszystkich stron sporu politycznego wokół rządu Metaksasa w walce o wyzwolenie narodowe³. Późniejsza interwencja wojsk III Rzeszy po stronie Włoch doprowadziła do podpisania 23 kwietnia 1941 roku w Larisie układu o zawieszeniu broni i faktycznie oznaczała kapitulację armii greckiej oraz początek wspólnej niemiecko-włoskiej okupacji, do której dołączyła Bułgaria⁴.

Podczas okupacji szczególnie skuteczne w organizacji ruchu oporu okazały się siły lewicowe. Nauczywszy się zasad konspiracji i działalności w podziemiu (dyktatura premiera Metaksasa i wojna włosko-grecka), w czasie okupacji wykazały się dużą dynamiką działań⁵. Spośród ugrupowań lewicowych największą rolę polityczną odegrał utworzony we wrześniu 1941 roku Front Wyzwolenia Narodowego (Εθνικό Απελευθερωτικό Μέτωπο — EAM), którego ramieniem zbrojnym stała się Ludowa Armia Wyzwolenia Narodowego (Ελληνικός Λαϊκός Απελευθερωτικός Στρατός — ELAS)⁶. Wśród prawicowych ugrupowań partyzanckich największe znaczenie miała Narodowo-Republikańska Liga Grecka (Εθνικός Δημοκρατικός Ελληνικός Σύνδεσμος — EDES)⁷. Wkroczenie we wrześniu 1944 roku Armii Czerwonej na Bałkany uruchomiło procesy ewakuacji wojsk okupacyjnych z terytorium Grecji. 26 września 1944 roku we włoskiej miejscowości Caserta doszło do zawarcia porozumienia pomiędzy przebywającym na uchodźstwie rządem,

schizmy (εθνικός διχασμός), stanowił pokłosie odmiennych zapatrywań króla i premiera na aktywność Grecji podczas I wojny światowej. Król Konstantyn spokrewniony poprzez swoją żonę Zofię z cesarzem Wilhelmem II optował za zaangażowaniem się Grecji w konflikt zbrojny po stronie Niemiec (trójprzymierze). Rząd Wenizelosa opowiadał się za neutralnością kraju, a w razie konieczności — za zaangażowaniem po stronie trójporozumienia; zob. G. Mavrogordátos, *1915 O ethnikos dichasmos*, Athína 2015, *passim*.

² S. Melás, *Ioánnīs Metaxás. O stratiótīs, o politikós, o kyvernitiīs*, Athína 2016, *passim*.

³ Zob. J.C. Loulis, *The Greek Communist Party (KKE) and the Greek-Italian War, 1940–1941: an Analysis of Zahariadis' Three Letters*, „Byzantine and Modern Greek Studies” 5, 1975.

⁴ Zob. J. Carr, *The Defence and Fall of Greece 1940–1941*, South Yorkshire 2013; M. Mazower, *Inside Hitler's Greece: The Experience of Occupation, 1941–44*, London 1993, *passim*.

⁵ Zob. J. Bonarek *et al.*, *Historia Grecji*, Kraków 2005, s. 585.

⁶ Zob. I.G. Chandrinós, *Póleis se pólemo 1939–1945, Evropaiká astikákéntra ypó germanikí katochí*, Athína 2018, *passim*.

⁷ S.N. Kalývas, *Emfýlios Pólemos (1943–1949): To télos tonmython kai istrofi pros tomazikó epípedo*, „Epistímí kai Koinonía” 2003, nr 11.

na którego czele stał premier Georgios Papandreou, a głównymi ugrupowaniami partyzanckimi ELAS i EDES oraz Brytyjczykami. Zgodnie z postanowieniami porozumienia siły greckiego ruchu oporu zostały podporządkowane dowództwu korpusu brytyjskiego, który 14 października 1944 roku zajął Ateny. Pomimo zawartego w Casercie porozumienia w kraju narastał konflikt polityczny pomiędzy Brytyjczykami a EAM. Zarzewiem konfliktu był stosunek do kolaborantów — Brytyjczycy chcieli potraktować ich jako jeńców wojennych, podczas gdy EAM/ELAS powoływały trybunały ludowe i sądy wojenne, które skazywały kolaborantów na śmierć lub więzienie. Jednocześnie niepodważalne znaczenie EAM/ELAS w walce z okupantem oraz ich wkład w powodzenie ofensywy sowieckiej na Bałkanach komplikowały stabilizację sytuacji politycznej w Grecji, naruszając interesy Brytyjczyków w Grecji⁸.

W listopadzie stojący na czele Rządu Jedności Narodowej premier Jorgos Papandreou rozwiązał oddziały ELAS i nakazał im złożenie broni. W odpowiedzi na to przedstawiciele EAM wycofali się z mającego wsparcie brytyjskie rządu Papandreou, a w Atenach wybuchły zaciekle walki, zwane wydarzeniami grudniowymi, podczas których lewicowe przedmieścia zostały ostrzelane przez samoloty RAF⁹. W czasie starć zbrojnych zginęło około 7–11 tysięcy osób, a ponad 20 tysięcy zostało rannych¹⁰. Wydarzenia grudniowe stały się początkiem wojny domowej w Grecji. Od lutego 1945 roku rozpoczęła się sukcesywna ekсклюza z greckiej sceny politycznej silnego i stabilnego organizmu, jaki stanowiły połączone siły EAM/ELAS. Zawarty 12 lutego 1945 roku układ w Warkizie — formalnie kończący wydarzenia grudniowe — przewidywał rozbrojenie podległych EAM oddziałów ELAS, powszechną amnestię i rozliczenie kolaborantów z okresu okupacji niemieckiej. Jednak wspierany przez Brytyjczyków prawicowy rząd zaczął szukać oparcia wśród antykomunistów i kolaborantów (tę politykę kontynuowały późniejsze gabinety)¹¹. Do Grecji sprowadzono 4 Dywizję Piechoty, której desant poprzez zwiększenie liczebności wojsk brytyjskich miał pomóc w stabilizacji kraju.

⁸ EAM/ELAS, opowiadając się za wolną Grecją, naruszały postanowienia tak zwanego porozumienia procentowego (*percentages agreement*) — nieformalnego, tajnego układu zawartego w październiku 1944 roku pomiędzy Winstonem Churchillem a Józefem Stalinem, w którym to układzie ustalono, ile władzy w Bułgarii, Rumunii, Jugosławii, Grecji i na Węgrzech będą mieli zachodni koalicjanci, a ile — ZSRR. W ramach porozumienia Wielka Brytania miała zachować dziewięćdziesięcioprocentowe wpływy w Grecji. Zob. A. Resis, *The Churchill–Stalin Secret „Percentages” Agreement on the Balkans, Moscow, October 1944*, „The American Historical Review” 83, 1978, nr 2.

⁹ Por. M. Mazower, *Saloniki. Miasto duchów. Chrześcijaństwo, islam i żydzi w latach 1430–1950*, przeł. A. Nowakowska, Wołowiec 2017, s. 522.

¹⁰ S. Górski, *Grecka wojna domowa w świetle polskiej prasy krajowej w latach 1944–1949*, Wrocław 2011, s. 59.

¹¹ *Ibidem*, s. 60.

2. Wojna domowa (1946–1949)

Podczas gdy Europa i Stany Zjednoczone po zakończeniu II wojny światowej zaczęły tworzyć zaplecze legislacyjne i infrastrukturalne wspomagające modernizację gospodarek państw uczestniczących w koalicji antyfaszystowskiej, Grecja pogrążyła się w wojnie domowej¹². Mimo porozumienia z Warkizy w państwie rozpoczął się czas „białego terroru” (Λευκή Τρομοκρατία) — prześladowań i represji wobec członków KKE, EAM i ELAS. Równocześnie amnestią objęto grecką kolaborującą grupę wojskową — Bataliony Bezpieczeństwa (Τάγματα Ασφαλείας). Po stronie lewicowej polaryzację pogłębiał Nikos Zachariadis, który przeforsował decyzję o zbojkotowaniu powszechnych wyborów przez komunistów, co doprowadziło do ostatecznego rozłamu politycznego. Wybory przeprowadzone w marcu 1946 roku wygrała prawica, we wrześniu tego samego roku po pięciu latach pobytu w Anglii powrócił do Aten król Jerzy II, co symbolicznie wzmocniło rządy rojalistów pod auspicjami brytyjskimi. W tym samym miesiącu doszło do utworzenia Demokratycznej Armii Grecji (Δημοκρατικός Στρατός Ελλάδας — DSE), a w październiku utworzono Naczelne Dowództwo Partyzantów, na którego czele stanął członek KKE i dawny oficer polityczny ELAS Markos Wafiadis. Rojaliści mieli znaczną przewagę nad DSE, dysponując siłami przekraczającymi ponad 100 tysięcy ludzi. DSE pod koniec 1946 roku liczyła około 20 tysięcy członków, ale były to oddziały lepiej wyszkolone, dobrze zorganizowane, zdyscyplinowane i zaprawione w walce partyzanckiej¹³.

Stroną ofensywną od początku wojny byli partyzanci, którzy siłowo zajmowali posterunki policji, garnizony wojskowe, zdobywali kolejne miejscowości. Na terenach, które kontrolowała DSE, pojawiły się atrybuty „wolnej Grecji” — tworzono administrację, zbierano podatki, organizowano regularny pobór do wojska, prowadzono działalność propagandową. W 1947 roku pod kontrolą DSE znalazło się blisko 60% terytorium kontynentalnej Grecji¹⁴. Mimo to partyzanci zaczęli przegrywać starcia o kolejne miasta mające strategiczne znaczenie (Konitsa, Florina), a inicjatywa przeszła w ręce sił rządowych. Można wskazać na przynajmniej dwie główne przyczyny, które stopniowo doprowadziły do klęski partyzantów.

Pierwsza to konflikt interpersonalny, który powstał pomiędzy Wafiadisem a Zachariadisem. U podstaw sporu leżały ambicje polityczne obydwu polityków, odmienne podejście do taktyki działań zbrojnych oraz opowiadzenie się Zachariadisa po stronie Moskwy w konflikcie między Związkiem Radzieckim a Socjalistyczną Federacyjną Republiką Jugosławii. Pokłosiem sporu było usunięcie w 1948 roku Wafiadisa, mającego duże doświadczenie wojskowe, z kierownictwa DSE. Wówczas doszło do porzucenia skutecznej partyzanckiej taktyki „uderzaj

¹² Zob. A. Nachmani, *Civil War and Foreign Intervention in Greece: 1946–49*, „Journal of Contemporary History” 25, 1990, nr 4.

¹³ Por. J. Bonarek *et al.*, *op. cit.*, s. 598.

¹⁴ Por. A. Morawski, *Góry Pindos 1943–1949*, Warszawa 2013, s. 94–95.

i znikają” na rzecz otwartej walki, co doprowadziło do militarnych porażek i ostatecznej przegranej.

Drugą przyczyną było wsparcie finansowe, które w wyniszczonym okupacją państwie greckim dla każdej ze stron konfliktu miało zasadnicze znaczenie w drodze do zwycięstwa. Bez stałej aprowizacji ze strony państw demokracji ludowej oraz Wielkiej Brytanii, a od 1947 roku Stanów Zjednoczonych, grecka wojna domowa zakończyłaby się znacznie wcześniej — o ile w ogóle by się rozpoczęła¹⁵. Związek Radziecki, po cichu wspierający DSE, nie zajął jednoznacznego stanowiska — Stalin nigdy oficjalnie nie opowiedział się po stronie partyzantów przez co utrzymywał iluzję respektowania brytyjsko-sowieckiej umowy procentowej¹⁶. Mimo to DSE otrzymywała nieoficjalną pomoc logistyczną oraz wsparcie medyczne i wojskowe z Jugosławii, Albanii, Bułgarii i Polski¹⁷. Strona rządowa skupiona wokół króla Jerzego II otrzymywała początkowo wsparcie finansowe z Wielkiej Brytanii, którą zastąpiły neutralne do 1947 roku Stany Zjednoczone. 12 marca 1947 roku prezydent Harry Truman przedstawił przed połączonymi izbami Kongresu program, zwany doktryną Trumana, w którym podkreślał konieczność pomocy dla Grecji i Turcji¹⁸. Udzielona w ramach doktryny Trumana pomoc była nadzorowana przez Amerykańską Misję Pomocy dla Grecji (*American Mission for Aid to Greece* — AMAG). Równoległe do AMAG na terenie Grecji rozpoczęła działalność grupa doradców wojskowych w ramach struktury określanej mianem JUSMAPG (*Joint US Military Advisory and Planning Group Greece*), na której czele stanął, odpowiedzialny za wdrożenie doktryny Trumana, generał James Van Fleet¹⁹.

1 maja 1949 roku rozpoczęto operację „Rocket”, w której trakcie jednostki DSE zostały wyparte z obszaru Tesalii i Rumelii; tym samym centralna część kraju stała się wolna od sił lewicowych. Trudne położenie partyzantów komplikowała sytuacja na scenie politycznej powstała wskutek konfliktu pomiędzy Stalinem a Tito. W toczącym się sporze Zachariadis opowiedział się po stronie Moskwy i optował za kontynuacją walk zbrojnych, podczas gdy Wafiadis zaczął skłaniać się ku zawieszeniu broni i podjęciu rozmów z rządem wspierającym króla Jerzego II. Został za to usunięty z kierownictwa DSE, a największy sprzymierzeniec DSE,

¹⁵ Por. N. Marantzidis, *Wojna domowa w Grecji (1944–1949) i otwarcie archiwów w postkomunistycznej Europie*, [w:] *PRL a wojna domowa w Grecji*, red. M. Senczyszyn, Szczecin 2016, s. 42.

¹⁶ Por. M. Senczyszyn, *Wojna domowa w Grecji (1944–1949) — zarys problematyki*, [w:] *PRL a wojna domowa...*, s. 21.

¹⁷ W ramach tajnych porozumień państw demokracji ludowej polska flota handlowa (jednostki: „Stalowa Wola”, „Kościuszko”, „Bałtyk”, „Wisła” i „Karpaty”) odbywały rejsy do albańskiego portu Durrës i dostarczały partyzantom broń i wyposażenie wojskowe. Zob. J. Drzemczewski, *Na śródziemnomorskim szlaku 1924–2008*, Gdynia 2009, s. 51–54.

¹⁸ Zob. K. Michałek, *Doktryna Trumana: błąd w politycznej kalkulacji czy próba nowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych?*, „Dzieje Najnowsze” 1997, nr 2.

¹⁹ Zob. S. Zachariou, *Implementing the Marshall Plan in Greece: Balancing Reconstruction and Geopolitical Security*, „Journal of Modern Greek Studies” 27, 2009, nr 2.

Josip Broz-Tito, jedyny lider bloku państw wschodnich rzeczywiście zainteresowany wygraną partyzantów i powstaniem komunistycznej Grecji, 10 lipca 1949 roku zamknął granice, kończąc w ten sposób zaangażowanie Jugosławii w wojnę domową. 16 października 1949 roku po wyniszczających porażkach komuniści ogłosili zakończenie wojny.

Trwająca w latach 1946–1949 wojna domowa w Grecji pomiędzy siłami komunistycznymi skupionymi wokół KKE a siłami monarchistycznymi zakończyła się śmiercią około 158 tysięcy ludzi oraz zmusiła do ucieczki z kraju członków KKE, bojowników DSE i członków ich rodzin. Fala terroru, która rozpoczęła się po przegraniu przez partyzantów wojny domowej, wymusiła emigrację ludności greckiej do Jugosławii i Albanii, a stamtąd między innymi do Polski. Liczb uchodźców sięgnęła około 100 tysięcy²⁰. Na represje podejmowane wobec członków DSE składały się regulacje prawne uniemożliwiające uchodźcom powrót do ojczyzny i pozbawiające ich greckiego obywatelstwa.

3. Exodus z Grecji

Będący konsekwencją wojny domowej proces emigracji ludności greckiej składał się z dwóch etapów. Pierwszy etap rozpoczął się jeszcze w trakcie działań wojennych w 1948 roku i dotyczył tylko dzieci w wieku od drugiego do czternastego roku życia. Nieocenionego wsparcia logistycznego, materialnego i zdrowotnego udzieliła Jugosławia. Około 28 tysięcy dzieci — sierot lub rozłączonych z rodzinami — małymi grupami pod nadzorem przewodników i opiekunek, tak zwanych majek, przeszło przez góry północnej Grecji na teren dzisiejszej Macedonii Północnej. Pokłosem konfliktu Stalin–Tito była kolejna emigracja dzieci, to znaczy rozmieszczenie ich w krajach, które w trakcie wojny domowej wspierały KKE — w Czechosłowacji, Rumunii, NRD, na Węgrzech i w Polsce²¹. Wywóz dzieci do państw socjalistycznych określany jest w greckiej historiografii jako *paidomázoma* (παιδομάζωμα) — dzieci oderwano od rodziców, wywieziono do obcych państw, skoszarowano w sierocińcach, wychowano w ideologicznej indoktrynacji i w rygorze wojskowym na przyszłych bojowników o wolną (komunistyczną) Grecję²².

²⁰ Uchodźcy z Grecji w Polsce nie stanowili grupy jednolitej pod względem etnicznym i narodowościowym. Pierwszą grupę stanowili Macedończycy — autochtoniczna ludność słowiańska skupiona wokół miast Florina i Kastoria na północy Grecji; drugą grupę, pochodzenia romańskiego, stanowili Wołosi; najliczniejszą zaś stanowiła etniczna ludność grecka. Zob. A. Kurpiel, *Uchodźcy z greckiej wojny domowej na Dolnym Śląsku — zarys problematyki*, [w:] *Ziemia Zachodnie — historia i perspektywy*, red. W. Kucharski, G. Strauchold, Wrocław 2012.

²¹ Zob. L.M. Danforth, R. Van Boeschoten, *Children of the Greek Civil War. Refugees and the Politics of Memory*, Chicago-London 2012, s. 594–595.

²² Por. A. Nowosad, *Greckie dzieci wojny — paidomázoma i powrót do domu*, [w:] *Prze-strzenne kody tekstów i narracyjne kody przestrzeni*, red. B. Zieliński, Poznań 2013, s. 301.

W Polsce dzieci zakwaterowano w specjalnie do tego przeznaczonych placówkach oświatowo-wychowawczych, największe z nich mieściły się w Zgorzelcu i Policach. Bezpośredni nadzór nad działalnością tych placówek sprawowali członkowie KKE, którzy po przybyciu z terenu Albanii do Polski żywili złudne nadzieje na rychły powrót do kraju i wznowienie walk. Ośrodki oświatowo-wychowawcze miały charakter zamknięty i poufny (personel został zobowiązany do nieujawniania żadnych informacji na ich temat). Dlatego też akty prawne lub wytyczne dotyczące nauczania były opatrywane klauzulami „tajne” lub „poufne”²³. Tajność ośrodków oświatowo-wychowawczych stanowiła odzwierciedlenie ówczesnej polityki: „regulacje cudzoziemskie okresu powojennego były kształtowane pod wpływem komunistycznego izolacjonizmu, zakładającego nadzór państwa nad każdym aspektem kontaktów z zagranicą”²⁴.

Drugi etap objął przede wszystkim dorosłą ludność — partyzantów i ich rodziny z niewielkim udziałem dzieci (zazwyczaj do drugiego roku życia), którzy po przegranej wojnie w 1949 roku przedostali się z Epiru do Albanii (granice z Jugosławią zostały już zamknięte), skąd drogą morską zostali wysłani do Polski Ludowej, a stamtąd do innych państw bloku wschodniego.

Grecy i Macedończycy przybyli do Polski jako uchodźcy polityczni. Polska Ludowa pozostawała, podobnie jak i inne kraje bloku wschodniego, poza międzynarodowym systemem opieki nad uchodźcami, opartym na konwencji genewskiej z 1951 roku i związanym z urzędem Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Mimo to władze PRL udzieliły uchodźcom z Grecji azylu politycznego na podstawie art. 75 Konstytucji z 1952 roku²⁵, który stanowił: „Polska Rzeczpospolita Ludowa udziela azylu obywatelom państw obcych, prześladowanym za obronę mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowowyzwoleńczą lub działalność naukową”. Ponieważ powołany po wojnie domowej prawicowy rząd grecki w drodze dekretów pozbawił uchodźców obywatelstwa (dekret LZ/1947) oraz prawa własności (dekret M/1948), w Polsce Ludowej uzyskali status bezpaństwowca i azyl polityczny.

Zaangażowanie w walkę o budowę „wolnej” Grecji i silna identyfikacja z aksjologią komunistyczną przyczyniły się do traktowania uchodźców niemal jako autochtonicznej mniejszości narodowej — formalnie przysługiwały im niemal wszystkie prawa nadane obywatelom Polski, z wyłączeniem nabywania na własność nieruchomości i posiadania polskich paszportów²⁶. Uchodźcy, choć

²³ Zob. B. Techmańska, *Szkolnictwo dla mniejszości narodowych na Dolnym Śląsku w okresie PRL. Wybrane zagadnienia*, „Klio” 38, 2016, nr 3.

²⁴ P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011, s. 62.

²⁵ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

²⁶ Por. A. Słabig, „Przybysze”. *Dokumenty do dziejów uchodźców politycznych z Grecji w zbiorach oddziału Instytutu Pamięci Narodowej w Poznaniu*, „Słupskie Studia Historyczne” 2006, nr 12, s. 227.

podlegali polskiemu prawodawstwu, do początku lat pięćdziesiątych XX wieku stanowili hermetyczną zbiorowość. Cieszyła się ona, przy cichej akceptacji władz ówczesnej PRL, dużą autonomią, w której ramach rządziła się wewnętrznymi nieformalnymi regułami, sprzecznymi czasem z polskim prawem²⁷. Sytuacja uległa normalizacji dopiero w połowie lat pięćdziesiątych, gdy władze KKE w Polsce podjęły intensywną i oficjalną współpracę z PZPR i w ten sposób ujawniły na arenie międzynarodowej pobyt uchodźców z Grecji w Polsce Ludowej.

Pomimo intensyfikacji współpracy grecko-polskiej, której ideologiczne spoiwo stanowiła walka z imperializmem o komunistyczne ideały, uchodźcy byli poddani intensywnej inwigilacji przez polskie organy bezpieczeństwa. Znajdowali się pod stałą obserwacją prowadzoną przez IV Wydział I Departamentu MBP (kontrywiadu) o kryptonimie „R.O. Południe”²⁸. Przedmiotem inwigilacji pozostawały zwłaszcza próby nawiązania przez greckich uchodźców kontaktów z Czerwonym Krzyżem i ambasadami krajów kapitalistycznych celem odnalezienia rodzin. Równocześnie uchodźcy wysyłali pisma do Bolesława Bieruta, Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, Komitetu Centralnego PZPR, Ministerstwa Spraw Zagranicznych z prośbą o połączenie z rodzinami, które znalazły się w krajach demokracji ludowej, Kanadzie czy Australii. Podejmowane próby łączenia rodzin, których jedna część znalazła się w krajach demokracji ludowej, a druga — w Kanadzie lub Australii, zazwyczaj były niezwykle skomplikowane i mało skuteczne²⁹. Wyższy stopień skuteczności cechował łączenie rodzin (zazwyczaj dzieci odłączonych od rodziców) w ramach krajów bloku wschodniego. Rozłąka była spowodowana tym, że jak już wspomniano, emigracja odbywała się dwuetapowo, najpierw wyprowadzono dzieci z Grecji na teren dzisiejszej Macedonii Północnej, a dopiero potem nastąpiła ucieczka zdziesiątkowanych oddziałów partyzanckich do Albanii. Polska Ludowa przejęła opiekę nad Grekami przyjeżdżającymi do Polski w ramach procesów łączenia rodzin i zapewniła zakwaterowanie, wyposażenie i remont obiektów mieszkalnych oraz zaopatrzenie w odzież, bieliznę i obuwie³⁰.

4. Powrót

Normalizacja stosunków między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Socjalistyczną Federacyjną Republiką Jugosławii po 1956 roku otworzyła przestrzeń dla

²⁷ Przykład stanowiły śluby i rozwody udzielane przez funkcjonariuszy KKE, które w świetle polskich regulacji prawnych prowadziły niekiedy do przestępstwa bigamii (pierwszy małżonek w Grecji, drugi w Polsce).

²⁸ Por. A. Kurpiel, *op. cit.*, s. 164; zob. też M. Semczyszyn, *Działania cywilnych organów bezpieczeństwa PRL wobec uchodźców z Grecji*, [w:] *PRL a wojna domowa...*, s. 198–200.

²⁹ Zob. J. Damousi, *The Greek Civil War and Child Migration to Australia: Aileen Fitzpatrick and the Australian Council of International Social Service*, „Social History” 37, 2012, nr 3.

³⁰ Por. I. Kubasiewicz, *Emigranci z Grecji w Polsce Ludowej. Wybrane aspekty z życia mniejszości*, [w:] *Letnia Szkoła Historii Najnowszej 2012. Referaty*, red. K. Dworaczek, Ł. Kamiński, Warszawa 2013, s. 115.

rozmów na temat powrotu Macedończyków. W latach 1958–1968 Polskę opuściło około 5300 rodzin macedońskich. Bardziej złożone okazały się procesy powrotu Greków do ojczyzny. Dla prawicowych rządów uchodźcy w krajach demokracji ludowej nie istnieli, jak już wspomniano — pozbawiono ich obywatelstwa, tym samym nie było akceptacji dla ich repatriacji. Sytuacja zmieniła się dopiero po upadku junty czarnych pułkowników w 1974 roku — zalegalizowano partię KKE, grecki polityk Andreas Papandreou utworzył partię centrolewicową PASOK. Już w 1975 roku rozpoczęły się pierwsze — sporadyczne — powroty uchodźców do ojczyzny. Sytuacja zmieniła się diametralnie w 1981 roku, gdy wybory parlamentarne wygrał PASOK. W 1982 roku rząd Papandreou przegłosował ustawę o amnestii (ustawa 106841/1982). Umożliwiła ona powrót do kraju uchodźcom, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia ojczyzny w trakcie trwania wojny domowej. W 1985 roku przyjęto ustawę o restytucji mienia (ustawa 1540/1985), na mocy której umożliwiono prawnie dochodzenie zwrotu mienia odebranego uchodźcom dekretem z 1948 roku. Od 1982 roku rozpoczął się okres masowych powrotów do Grecji. Szacuje się, że Polskę opuściło wówczas około 5500 ludzi, z tego prawie 250 małżeństw mieszanych etnicznie (polsko-greckich)³¹. Pomimo przyjętych regulacji prawnych, w zamierzeniu ułatwiających powrót emigrantów do kraju, władze greckie w niczym nie wspierały adaptacji Greków powracających z uchodźstwa, ani pod względem ekonomicznym, ani społecznym.

5. Uwagi końcowe

Problematyka emigracji politycznej w wyniku wojny domowej (1946–1949) w Grecji jest zagadnieniem złożonym. Źródła konfliktu tkwią w polaryzacji społeczeństwa greckiego, która ujawniła się już na początku XX wieku. Na przebieg wojny wpływ miały nie tylko zaangażowane w nią strony — prawica popierająca rząd i monarchię oraz lewica zrzeszona w oddziałach DSE — lecz także, a może przede wszystkim, sytuacja międzynarodowa w powojennej Europie. Determinacja bloku zachodniego w utrzymaniu państwa greckiego w orbicie swoich wpływów, czemu towarzyszyła pasywna postawa Związku Radzieckiego i brak przeświadczenia Stalina o realnej możliwości wygrania wojny domowej przez DSE, przesądziła o wyniku konfliktu. Sytuację sił lewicowych w schyłkowym okresie wojny skomplikował konflikt na linii Stalin–Tito. Z perspektywy partyzantów najistotniejszy był fakt zamknięcia granicy grecko-jugosłowiańskiej w wyniku rzeczonego konfliktu, co pogłębiło rozdzielenie rodzin i utrudniło w latach pięćdziesiątych XX wieku procesy ich odnajdywania i łączenia w poszczególnych krajach demokracji ludowej.

Przybycie uchodźców do Polski Ludowej, uwarunkowane klęską sił lewicowych, przebiegało dwutorowo, to znaczy dotyczyło dzieci z obszarów objętych

³¹ Por. K. Pudło, *Grecy i Macedończycy w Polsce 1948–1993. Imigracja, przemiany i zanikanie grupy*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 4, 1995, z. 1, s. 136.

działaniami wojennymi, przetransportowanych z Jugosławii w 1949 roku między innymi do Polski, oraz dorosłych sukcesywnie przybywających (zazwyczaj z pomocą Polskiego Czerwonego Krzyża w ramach łączenia rodzin) do państwa polskiego. Polska Rzeczpospolita Ludowa wywarła istotny wpływ na sytuację uchodźców wojennych, udzieliła im azylu politycznego i przyznała status bezpaństwowców. Na potrzeby Greków w latach 1948–1951 utworzono ośrodki szkolno-wychowawcze, które do roku 1956 pozostawały placówkami zamkniętymi i utajnionymi. Niebagatelne znaczenie miała działalność opiekuńcza wobec przybywających do Polski, obejmująca między innymi wsparcie materialne i edukacyjne. Dzięki temu ostatniemu wielu imigrantów, którzy przybyli do Polski jako dzieci, skończyło tu studia. Równoległe władze PRL za pomocą rodzimych organów bezpieczeństwa prowadziły intensywną inwigilację przybyłych. Wskazać należy na przynajmniej dwa powody inwigilacji. Pierwszy wynikał z chęci uchodźców do nawiązania kontaktów i łączenia się z rodzinami, które w wyniku perturbacji wojennych znalazły się w bloku państw zachodnich (Kanada, Australia). Drugi był uwarunkowany faktem, że przybyli do Polski uchodźcy nie stanowili grupy jednolitej etnicznie — dużą jej część stanowili Macedończycy. Z powodu słowiańskiego rodowodu, a także utrzymywania sporadycznych kontaktów z rodzinami, które pozostały na terenie ówczesnej Jugosławii, Macedończycy byli traktowani jako mało wiarygodni i postrzegani jako potencjalni zwolennicy Tity³².

Bibliografia

- Bonarek J. *et al.*, *Historia Grecji*, Kraków 2005.
- Carr J., *The Defence and Fall of Greece 1940–1941*, South Yorkshire 2013.
- Chandrinós I.G., *Póleis se pólemo 1939–1945, Evropaiká astikákentra ypó germaniki katochi*, Athina 2018.
- Damoussi J., *The Greek Civil War and Child Migration to Australia: Aileen Fitzpatrick and the Australian Council of International Social Service*, „Social History” 37, 2012, nr 3.
- Danforth L.M., Van Boeschoten R., *Children of the Greek Civil War. Refugees and the Politics of Memory*, Chicago-London 2012.
- Dąbrowski P., *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011.
- Drzemczewski J., *Na śródziemnomorskim szlaku 1924–2008*, Gdynia 2009.
- Górski S., *Grecka wojna domowa w świetle polskiej prasy krajowej 1944–1949*, Wrocław 2011.
- Kalývas S.N., *Emfýlios Pólemos (1943–1949): To télos ton mython kai ístrofi pros tomazikó epípedo*, „Epistímí kai Koinonía” 2003, nr 11.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).
- Kubasiewicz I., *Emigranci z Grecji w Polsce Ludowej. Wybrane aspekty z życia mniejszości*, [w:] *Letnia Szkoła Historii Najnowszej 2012. Referaty*, red. K. Dworaczek, Ł. Kamiński, Warszawa 2013.

³² Ramy niniejszego artykułu uniemożliwiły ukazanie złożonych zagadnień dotyczących relacji macedońsko-greckich w trakcie wojny domowej, pobytu Macedończyków na emigracji w Polsce Ludowej i stosunku władz greckich do Macedończyków w latach osiemdziesiątych XX wieku po zdobyciu władzy przez PASOK.

- Kurpiel A., *Uchodźcy z greckiej wojny domowej na Dolnym Śląsku — zarys problematyki*, [w:] *Ziemia Zachodnie — historia i perspektywy*, red. W. Kucharski, G. Strauchold, Wrocław 2012.
- Loulis J.C., *The Greek Communist Party (KKE) and the Greek-Italian War, 1940–1941: an Analysis of Zahariadis' Three Letters*, „Byzantine and Modern Greek Studies” 5, 1975.
- Marantzidis N., *Wojna domowa w Grecji (1944–1949) i otwarcie archiwów w postkomunistycznej Europie*, [w:] *PRL a wojna domowa w Grecji*, red. M. Semczyszyn, Szczecin 2016.
- Mavrogordátos G., *1915 O ethnikos dichasmos*, Athína 2015.
- Mazower M., *Inside Hitler's Greece: The Experience of Occupation, 1941–44*, London 1993.
- Mazower M., *Saloniki. Miasto duchów. Chrześcijaństwo, muzułmanie i Żydzi w latach 1430–1950*, przeł. A. Nowakowska, Wołowiec 2017.
- Melás S., *Ioánnīs Metaxás. O stratiótīs, o politikós, o kyvernítīs*, Athína 2016.
- Michałek K., *Doktryna Trumana: błąd w politycznej kalkulacji czy próba nowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych?*, „Dzieje Najnowsze” 1997, nr 2.
- Morawski A., *Góry Pindos 1943–1949*, Warszawa 2013.
- Nachmani A., *Civil War and Foreign Intervention in Greece: 1946–49*, „Journal of Contemporary History” 25, 1990, nr 4.
- Nowosad A., *Greckie dzieci wojny — paidomázoma i powrót do domu*, [w:] *Przestrzenne kody tekstów i narracyjne kody przestrzeni*, red. B. Zieliński, Poznań 2013.
- Pudło K., *Grecy i Macedończycy w Polsce 1948–1993. Imigracja, przemiany i zanikanie grupy*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 4, 1995, z. 1.
- Resis A., *The Churchill – Stalin Secret „Percentages” Agreement on the Balkans, Moscow, October 1944*, „The American Historical Review” 83, 1978, nr 2.
- Semczyszyn M., *Działania cywilnych organów bezpieczeństwa PRL wobec uchodźców z Grecji*, [w:] *PRL a wojna domowa w Grecji*, red. M. Semczyszyn, Szczecin 2016.
- Semczyszyn M., *Wojna domowa w Grecji (1944–1949) — zarys problematyki*, [w:] *PRL a wojna domowa w Grecji*, red. M. Semczyszyn, Szczecin 2016.
- Słabig A., „Przybysze”. *Dokumenty do dziejów uchodźców politycznych z Grecji w zbiorach oddziału Instytutu Pamięci Narodowej w Poznaniu*, „Słupskie Studia Historyczne” 2006, nr 12.
- Techmańska B., *Szkolnictwo dla mniejszości narodowych na Dolnym Śląsku w okresie PRL. Wybrane zagadnienia*, „Klio” 38, 2016, nr 3.
- Zachariou S., *Implementing the Marshall Plan in Greece: Balancing Reconstruction and Geopolitical Security*, „Journal of Modern Greek Studies” 27, 2009, nr 2.

MAREK PODKOWSKI

ORCID: 0000-0002-4128-1983

Uniwersytet Wrocławski

marek.podkowski@uwr.edu.pl

Działalność badawczo-dokumentacyjna Okręgowej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu (1965–1975)

Słowa kluczowe: zbrodnie hitlerowskie, Okręgowa Komisja Badania Zbrodni Hitlerowskich, PRL.

RESEARCH AND DOCUMENTATION ACTIVITIES OF THE DISTRICT COMMISSION
FOR THE INVESTIGATION OF NAZI CRIMES IN WROCLAW (1965–1975)

Abstract

The article concerns issues related to the functioning of the Research and Documentation Team, one of several teams operating within the District Commission for the Investigation of Nazi Crimes in Wrocław. The initial turning point is the reactivation of the District Commission in Wrocław, and the final — changes in its organizational structure. Apart from scientific studies, the text is based on the available archival materials collected at the Institute of National Remembrance.

The article proves that the activity of the District Commission in Wrocław was not limited only to investigations and explanatory proceedings. It also conducted vital research and documentation activities. For this purpose, cooperation with the research centre of the University of Wrocław conducting research on fascism and Nazi crimes in Lower Silesia was established. The cooperation resulted in numerous opinions and academic papers on the research areas specified in the cooperation agreement, as well as scientific conferences.

Keywords: Nazi crimes, District Commission for the Investigation of Nazi Crimes, Polish People's Republic.

W 1965 roku Główna Komisja Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce reaktywowała okręgowe komisje we wszystkich województwach. Okręgowa Komisja

Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu została reaktywowana 6 lutego 1965 roku¹. Ramy organizacyjne, strukturę i sposób funkcjonowania Okręgowych Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich określał Tymczasowy regulamin Okręgowych Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce, zatwierdzony przez ministra sprawiedliwości 1 września 1965 roku. Regulamin przewidywał, że wszystkie reaktywowane komisje miały funkcjonować jako organy społeczne na terenie województwa. Ich członkami powinny być osoby zainteresowane problematyką zbrodni popełnionych w czasie drugiej wojny światowej. Regulamin zakładał, że obok prawników, historyków oraz działaczy politycznych i społecznych w skład komisji będą wchodzić sędziowie, prokuratorzy oraz funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej, delegowani za zgodą ich zwierzchników².

Głównym zadaniem Okręgowych Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich (dalej: OKBZH) było ujawnienie hitlerowskich zbrodni i hitlerowskich zbrodniarzy wojennych, którzy dopuścili się zbrodni w Polsce w okresie drugiej wojny światowej³. W celu realizacji tych zadań prace OKBZH miały się skupiać na trzech głównych kierunkach: dochodzeniowo-śledczym, badawczo-dokumentacyjnym i propagandowym⁴.

W skład prezydium OKBZH we Wrocławiu po jej reaktywowaniu, w 1965 roku weszły następujące osoby: przewodniczący OKBZH we Wrocławiu — sędzia sądu wojewódzkiego Henryk Czernik, wiceprzewodniczący — doc. dr hab. Marian Orzechowski, przewodniczący Zespołu Propagandy — Włodzimierz Pawłowicz, przewodniczący Zespołu Badawczo-Dokumentacyjnego — dr Alfred Konieczny, przewodniczący Zespołu Dochodzeniowo-Śledczego — Tadeusz Rzeszowski, zastępca przewodniczącego Zespołu Dochodzeniowo-Śledczego — prokurator wojewódzki Jan Sipowicz, sekretarz OKBZH — Teresa Kegel, członkowie prezydium: prof. dr Jerzy Falenciak, redaktor Julian Bartosz, mgr Andrzej Dereń, komendant wojewódzki MO — Władysław Jaromin, mgr Henryk Gąsior, gen. Marian Mazur⁵. W 1969 roku nastąpiła zmiana personalna prezydium OKBZH we Wrocławiu. Nowym przewodniczącym Zespołu Dochodzeniowo-Śledczego został sędzia sądu wojewódzkiego Teofil Kowalczyk, a na sekretarza powołano mgr Bronisławę Fijałkowską⁶.

Zespół Badawczo-Dokumentacyjny ukonstytuował się w następującym składzie: dr A. Konieczny (przewodniczący), doc. dr hab. K. Jonca, mgr A. Dereń,

¹ C. Pilichowski, *Badanie i ściganie zbrodni hitlerowskich 1944–1974*, Warszawa 1975, s. 42, 65.

² Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Warszawie (dalej: AIPN), GK 162/16, Tymczasowy regulamin Okręgowych Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce, s. 12–13.

³ *Ibidem*, s. 13.

⁴ Ł. Jasiński, *Sprawiedliwość i polityka. Działalność Głównej Komisji Badania Zbrodni Niemieckich/Hitlerowskich w Polsce 1945–1989*, Gdańsk-Warszawa 2018, s. 390–391, 432.

⁵ Z. Filipiak, *Okręgowa Komisja Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu w okresie XXXV-lecia PRL*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 7, 1981, s. 298.

⁶ *Ibidem*, s. 298–299.

doc. dr K. Fiedor, mgr E. Jędrzejewski, dr D. Pasierb, dr D. Olszewski, dr C. Kempisty, dr F. Połomski, dr E. Klein, mgr T. Kegel⁷.

Obszarami badawczymi Zespołu Badawczo-Dokumentacyjnego były kwestie związane z organizacją i działalnością Gestapo we Wrocławiu, obozu koncentracyjnego Gross-Rosen, nazistowskich obozów pracy przymusowej na Dolnym Śląsku, rolę wrocławskich ośrodków naukowych w procesie niemieckich przygotowań wojennych⁸.

Na posiedzeniu prezydium Okręgowej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu w dniu 2 lutego 1970 roku został zatwierdzony plan pracy Zespołu Badawczo-Dokumentacyjnego. Jego członkowie podjęli się realizacji następujących tematów:

1. doc. dr hab. K. Jonca — wykaz więźniów ściętych i zmarłych we wrocławskich więzieniach w latach 1939–1945;
2. doc. dr hab. K. Jonca — miejsce wrocławskich placówek naukowych w polityce wschodniej Trzeciej Rzeszy (1933–1940);
3. dr F. Połomski — sterylizacja i eutanazja — realizacja programu na Dolnym Śląsku w latach 1933–1945;
4. dr E. Klein — cudzoziemcy w więzieniu kłodzkim w latach 1939–1945 (sporządzenie kartoteki według narodowości);
5. dr A. Konieczny — sąd specjalny we Wrocławiu — obsada personalna i orzecznictwo (1933–1945) — kwerenda⁹.

W grudniu 1970 roku przewodniczący Zespołu Badawczo-Dokumentacyjnego przedstawił prezydium OKBZH we Wrocławiu informację o zakończeniu przez Zespół prac nad wykazem egzekucji dokonanych w latach okupacji na Dolnym Śląsku. W tym czasie opracował również opinie na potrzeby OKBZH w Katowicach i Zielonej Górze oraz czynnie uczestniczył w pracach śledczych, wskazując źródła informacji na potrzeby poszczególnych spraw¹⁰.

Badania naukowe prowadzone przez Zespół Badawczo-Dokumentacyjny nie odbiegały od kierunków podstawowej działalności dochodzeniowo-śledczej OKBZH we Wrocławiu. Doprowadziło to do pogłębienia współpracy między środowiskiem naukowym Uniwersytetu Wrocławskiego a Okręgową Komisją Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu. W 1972 roku powołano międzynarodowy Zespół Naukowy do Badań Problematyki Faszyzmu i Zbrodni Hitlerowskich, w ramach którego współpracę rozpoczęli pracownicy naukowcy Uniwersytetu Wrocławskiego i członkowie Zespołu Dokumentacyjnego OKBZH we

⁷ L. Kieres, *Działalność prof. Alfreda Koniecznego w Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich*, „Prawo” 288, 2004, s. 16.

⁸ *Ibidem*. Zob. J. Przygodzki, *Z jednego korzenia wyrosli. Współpraca naukowa Instytutu Historii Państwa i Prawa z Zakładem/Katedrą Doktryn Politycznych i Prawnych w latach 1969–2020*, [w:] *W kręgu doktryn politycznych i prawnych*, red. R. Antonów *et al.*, Wrocław 2020, s. 495.

⁹ L. Kieres, *op. cit.*, s. 17.

¹⁰ *Ibidem*, s. 17–18.

Wrocławiu¹¹. Zespół nawiązał współpracę z francuskim stowarzyszeniem kombatanckim byłych więźniów akcji „Noc i mgła” — „Nacht und Nebel” (NN). Był to kryptonim akcji aresztowania i wywożenia uczestników ruchu oporu z krajów Europy Zachodniej, przede wszystkim z Francji, Belgii, Holandii czy Norwegii, na podstawie tajnego zarządzenia Hitlera z dnia 7 grudnia 1941 roku, a podpisanego przez feldmarszałka Wilhelma Keitla. Akcja ta objęła około siedem tysięcy osób¹². Pierwszym badaczem, który zgłębił to zagadnienie, był Franciszek Ryszka¹³. Temat ten następnie rozwinął i poszerzył Alfred Konieczny we współpracy z Karolem Joncą. Badania w tym kierunku były prowadzone w Bundesarchiw w Koblencji, w ówczesnym Zentrales Staatsarchiv w Poczdamie, a także Arolsen. Alfred Konieczny nawiązał też korespondencję z żyjącymi ofiarami akcji „Noc i mgła” — zwieńczeniem tej współpracy była monografia poświęcona akcji zwalczania ruchu oporu w krajach okupowanych¹⁴.

Bardzo ważnym elementem współpracy między Okręgową Komisją Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu a Uniwersytetem Wrocławskim było podpisanie 22 marca 1972 roku umowy o współpracy naukowo-badawczej. W imieniu OKBZH we Wrocławiu umowę podpisał jej przewodniczący, a w imieniu Uniwersytetu Wrocławskiego — rektor¹⁵. Obowiązywała ona od dnia jej zawarcia. Podstawę prawną stanowiły przepisy dekretu z 10 listopada 1945 roku o Głównej i Okręgowych Komisjach Badania Zbrodni Niemieckich w Polsce¹⁶ oraz statutu Głównej Komisji i Okręgowych Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce, a także postanowienia Ustawy z 5 listopada 1958 roku o szkolnictwie wyższym¹⁷.

Celem, jaki przyświecał podpisaniu umowy o współpracy, było należyte gromadzenie, zabezpieczenie i wykorzystanie materiałów informacyjno-badawczych, lepszy rozwój szcztątkowych oraz kompleksowych opracowań z zakresu problematyki hitleryzmu, okupacji hitlerowskiej, zbrodni hitlerowskich i drugiej wojny światowej. Umowa zapewniała korzystną dla obu stron koordynację prac naukowo-badawczych oraz właściwe ich prowadzenie¹⁸.

¹¹ A. Konieczny, [w:] *35-lecie Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce*, Warszawa 1982, s. 103.

¹² J. Przygodzki, *op. cit.*, s. 496.

¹³ Zob. F. Ryszka, *Noc i mgła. Niemcy w okresie hitlerowskim*, Wrocław 1972.

¹⁴ Zob. A. Konieczny, K. Jonca, *Nuit et Brouillard- l'opération terroriste nazie 1941-1944*, Claviers 1981. Praca ta przedstawia zarys problematyki historycznoprawnej tego systemu represyjnego, dokumentację losów jego ofiar, członków ruchu oporu w Belgii, Francji, Holandii i Norwegii. Ustala również genezę akcji, podkreśla jej represyjny charakter oraz opisuje dalszą jej realizację przez aparat sądowno-policyjny III Rzeszy.

¹⁵ AIPN, Wr 6/77, Okręgowa Komisja Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu 1965–1984, Umowa o współpracy naukowo-badawczej między Uniwersytetem Wrocławskim a Okręgową Komisją Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu, s. 4; C. Pilichowski, *op. cit.*, s. 67.

¹⁶ Dz.U. z 1945 r. Nr 51, poz. 293.

¹⁷ Dz.U. z 1969 r. Nr 4, poz. 31.

¹⁸ AIPN, Wr 6/77, s. 2.

Założenia umowy przewidywały stałą wymianę informacji o bieżących i planowanych pracach dotyczących zagadnień określonych w dekreście z 10 listopada 1945 roku i statucie Głównej i Okręgowych Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce. Upoważnieni pracownicy obu stron mieli swobodny dostęp do wszelkich materiałów, akt śledztw, kartotek, w zakresie tych zagadnień.

Strony umowy zobowiązywały się do wspólnej organizacji konferencji i sesji naukowych na temat zagadnień związanych z faszyzmem i zbrodniami hitlerowskimi. Tematy i terminy sesji naukowych były ustalane przez obie strony i znajdowały się w planie rocznym pracy. Również każda ze stron umowy mogła wystąpić z inicjatywą prowadzenia przez drugą ze stron prac badawczych lub określonych śledztw, ukierunkowanych i między innymi wykorzystanych dla potrzeb naukowo-badawczych¹⁹.

Prace badawcze prowadzili nie tylko pracownicy naukowcy Uniwersytetu Wrocławskiego, ale także członkowie OKBZH we Wrocławiu. Opiekę naukową nad pracami badawczymi członków OKBZH we Wrocławiu sprawował Uniwersytet Wrocławski. W tym celu obejmował swoim planem naukowym te prace badawcze członków Komisji, które odpowiadały wymogom przewidzianym dla pracowników. Kompetentni pracownicy naukowcy Uniwersytetu udzielali porad i konsultacji niezbędnych do prowadzenia tego rodzaju spraw.

Uniwersytet Wrocławski zobowiązywał się w umowie do umożliwienia publikacji prac członków komisji w czasopismach naukowych. Poza tym uczelnia zobowiązywała się poprzez koła naukowe i organizacje młodzieżowe zachęcać studentów do prowadzenia prac naukowych w opisywanym zakresie²⁰.

Pracownicy naukowcy Uniwersytetu Wrocławskiego mieli pierwszeństwo przy zleceniach OKBZH we Wrocławiu dotyczących opracowywania kwerend archiwalnych. Z kolei członkowie komisji byli zapraszani na posiedzenia naukowe organizowane przez uniwersytet, a dotyczące tematyki związanej ze zbrodniami hitlerowskimi.

Umowa zakładała, że obie strony miały się porozumiewać przez upoważnionych przedstawicieli. W sprawach o szczególnym znaczeniu dla współpracy lub w kwestiach wątpliwych decyzja miała być podejmowana wspólnie przez kierowników obu stron.

Bardzo istotny zapis pojawił się w § 10 umowy. Zakładał on powołanie przez rektora Uniwersytetu Wrocławskiego zespołu naukowo-badawczego nad problematyką faszyzmu i zbrodni hitlerowskich w celu realizacji zadań objętych umową²¹.

Zespół naukowo-badawczy postawił sobie bardzo ambitne zadanie. Zobowiązał się opracować w latach 1972–1974 następujące tematy:

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 3.

²¹ *Ibidem*.

1. Normy hitlerowskiego prawa rasistowskiego i ich realizacja w latach 1933–1945.
 2. Realizacja hitlerowskiego prawa i polityki narodowościowej wobec ludności polskiej w Trzeciej Rzeszy (1933–1945).
 3. Hitlerowska polityka wobec polskich instytucji prawa publicznego w Rzeszy do 1939 roku.
 4. Hitlerowska koncepcja administracji państwowej i jej realizacja na ziemiach polskich włączonych do Rzeszy (1939–1945).
 5. Hitlerowska polityka eksterminacyjna wobec obywateli Rzeszy pochodzenia polskiego w latach 1933–1945.
 6. Wywłaszczenie i likwidowanie stanu posiadania polskich osób fizycznych i prawnych (1939–1944).
 7. Organizacja pomocy lekarskiej dla ludności polskiej we Wrocławiu w latach 1939–1945.
 8. Hitlerowskie prace „naukowe” na Wydziale Lekarskim Uniwersytetu Wrocławskiego w latach 1933–1945.
 9. Sądownictwo mocarstw okupacyjnych nad zbrodniarzami hitlerowskimi w latach 1945–1949.
 10. Zbrodniarze hitlerowscy przed sądami polskimi na Dolnym Śląsku.
 11. Społeczeństwo NRF wobec sprawy przedawnienia zbrodni hitlerowskich w okresie rządów „wielkiej koalicji” (1966–1969).
 12. Podstawy prawa materialnego do ścigania i karania zbrodniarzy hitlerowskich.
 13. Działalność tzw. sądów specjalnych (Sondergericht) we Wrocławiu i na Dolnym Śląsku w latach 1939–1945.
 14. Działalność Instytutu Wschodniego (Ostinstitut) we Wrocławiu i jego udział w przygotowaniu drugiej wojny światowej.
 15. Realizacja programu sterylizacji i eutanazji na Dolnym Śląsku²².
- Poza tymi obszarami badawczymi zespół miał przeprowadzić kompleksowe badania dotyczące obozu koncentracyjnego Gross-Rosen i jego filii oraz dokonać kwerendy archiwalnej Zespołu Bertrama w Archiwum Archidiecezjalnym we Wrocławiu, a także dokumentów z czasów hitlerowskich znajdujących się w archiwach przy urzędach stanu cywilnego w województwie wrocławskim.
- Prace nad poszczególnymi zagadnieniami miały być prowadzone indywidualnie bądź zbiorowo. Za całość prac zespołu odpowiedzialny był jego kierownik powołany przez rektora.
- Co roku Główna Komisja Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce zobowiązywała się przeznaczać ze swego budżetu środki finansowe na zabezpieczenie prac zespołu. Chodziło o pokrycie kosztów delegacji, mikrofilmów i odbitek dokumentów, kwerend archiwalnych, referatów itp. Gospodarowanie przydzielonymi

²² *Ibidem*, s. 5–6.

dla zespołu środkami finansowymi miało się odbywać według zasad ogólnych przyjętych przez Główną Komisję Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce na podstawie rachunków zatwierdzanych przez przedstawicieli obu stron. Dla zabezpieczenia prac w 1972 roku GKBZH w Polsce przydzieliła zespołowi za pośrednictwem oddziału wrocławskiego kwotę 25 000 zł²³.

Tradycją stało się organizowanie co roku przez GKBZH we Wrocławiu oraz pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego sesji naukowych, konferencji i odczytów w różnych miejscowościach na terenie Dolnego Śląska. W 1969 roku odbyły się dwie konferencje na temat *Skazani z tzw. Protektoratu Czech i Moraw we wrocławskich więzieniach w latach 1939–1945* oraz *Zbrodnicza działalność b. szefa gestapo we Wrocławiu dr Gerke*. W kolejnym roku zorganizowano również dwie konferencje pod tytułem *Zbrodnie hitlerowskie na dzieciach i młodzieży polskiej i Sprawy Norymbergii*²⁴. Cztery konferencje zostały zorganizowane w 1971 roku – ich tematyka dotyczyła hitlerowskiej polityki narodowościowej w latach 1933–1939, zagadnień pracy przymusowej robotników i jeńców wojennych na Dolnym Śląsku w latach 1939–1945, obozu w Brzegu Dolnym (filii obozu w Gross-Rosen) jako obozu zagłady i ewakuacji więźniów z obozu Gross-Rosen jako formy eksterminacji²⁵.

W 1972 roku odbyły się sesje popularno-naukowe w Jeleniej Górze zatytułowane *Obozy jenieckie i obozy pracy na terenie powiatu jeleniogórskiego*, w Świdnicy — *Zbrodnie popełnione w czasie ewakuacji obozu Gross-Rosen i podobozów*. W 1973 roku sesje zorganizowano we Wrocławiu — *Hitlerowska polityka przymusowego zatrudnienia Polaków na Śląsku i ziemiach włączonych do Rzeszy*, oraz w Jelczu — *Zbrodnie popełnione w filii obozu koncentracyjnego Gross-Rosen — Fünfteichen*. W 1974 roku odbyły się trzy sesje popularno-naukowe: w Bielawie poświęcona filii obozu Gross-Rosen w tej miejscowości, w Borowicach na temat zbrodni popełnionych w obozach w Pogorzowicach i Borowicach, w Wałbrzychu dotycząca pamięci więźniów obozu w Walimiu²⁶. Z inicjatywy pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego przy współpracy GKBZH w Polsce oraz OKBZH we Wrocławiu zorganizowano w 1974 roku międzynarodowe sympozjum naukowe *Faszyzm — teoria i praktyka w Europie w latach 1922–1945*²⁷. Swoje poglądy wymienili wówczas historycy, prawnicy i politolodzy z Polski, Czechosłowacji, Węgier i obu państw niemieckich²⁸. Kolejne dwie sesje zorganizowano w 1975 roku. Pierwsza poświęcona była zbrodniom popełnionym na

²³ *Ibidem*, s. 6.

²⁴ C. Pilichowski, *op. cit.*, s. 65–66.

²⁵ *Ibidem*, s. 66.

²⁶ AIPN, Wr 587/174, Działalność Okręgowej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu w okresie XXXV-lecia PRL, s. 9–10.

²⁷ Referaty zaprezentowane na tym sympozjum, komunikaty i głosy w dyskusji opublikowane zostały w specjalnym tomie „Studiów nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 3, 1977.

²⁸ A. Konieczny, *op. cit.*, s. 104.

terenie podobozów Gross-Rosen z terenu Kamiennej Góry, a druga — zorganizowana we Wrocławiu — członkom francuskiego ruchu oporu N.N.²⁹

Sukcesem działalności zespołu naukowo-badawczego stały się „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” wydawane w ramach serii Acta Universitatis Wratislaviensis od 1974 roku. Naukowcy wrocławscy, członkowie zespołu opublikowali w nich szereg ciekawych prac na temat faszyzmu i zbrodni hitlerowskich na Dolnym Śląsku. Również niektórzy członkowie OKBZH we Wrocławiu zamieścili tam swoje artykuły.

Pierwszy tom tego czasopisma zawiera fragmenty wyników badań członków zespołu naukowo-badawczego. Dotyczyły one kilku aspektów polityki narodowej socjalistów wobec Polaków w Niemczech, szczególnie zaś na Śląsku. Inicjatorem opracowania takiego tematu była GKBZH w Polsce, która umożliwiła autorom zreferowanie prac na jednym z posiedzeń GKBZH zorganizowanym w 1972 roku w Warszawie³⁰.

W tomie drugim „Studiów” znalazły się artykuły poświęcone problematyce prawnej przymusowego zatrudniania Polaków w Rzeszy i na obszarach włączonych do Niemiec, założeniom hitlerowskiej polityki zatrudnienia na Śląsku, rozmiarom pracy przymusowej Polaków w Prusach Wschodnich, obozom pracy na ziemi szczecińskiej. Artykuły poświęcone tej tematyce były plonem konferencji zorganizowanej w 1973 roku z inicjatywy OKBZH we Wrocławiu oraz pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego³¹.

Poza artykułami poruszającymi tę problematykę, w tomie pierwszym i drugim ukazały się między innymi publikacje dotyczące obozu koncentracyjnego Gross-Rosen i jego filii.

Działalność Okręgowej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu nie ograniczała się tylko do śledztw i postępowań wyjaśniających. Prowadziła również działalność naukowo-badawczą. W tym celu nawiązana została współpraca z Uniwersytetem Wrocławskim, którego pracownicy prowadzili badania nad problemem faszyzmu i zbrodni hitlerowskich na Dolnym Śląsku. Owocem współdziałania były liczne opinie i prace naukowe dotyczące obszarów badawczych określonych w umowie o współpracy oraz konferencje naukowe. Wyniki tych badań publikowane były w „Studiach nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” w kolejnych tomach, począwszy od 1974 roku.

Bibliografia

Filipiak Z., *Okręgowa Komisja Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu w okresie XXXV-lecia PRL*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 7, 1981.

²⁹ IPN Wr 587/174, s. 10.

³⁰ „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 1, 1974.

³¹ „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2, 1975.

- Jasiński Ł., *Sprawiedliwość i polityka. Działalność Głównej Komisji Badania Zbrodni Niemieckich/Hitlerowskich w Polsce 1945–1989*, Gdańsk-Warszawa 2018.
- Kieres L., *Działalność prof. Alfreda Koniecznego w Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich*, „Prawo” 288, 2004.
- Konieczny A., [w:] *35-lecie Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce*, Warszawa 1982.
- Konieczny A., Jonca K., *Nuit et Brouillard- l'opération terroriste nazie 1941–1944*, Claviers 1981.
- Pilichowski C., *Badanie i ściganie zbrodni hitlerowskich 1944–1974*, Warszawa 1975.
- Przygodzki J., *Z jednego korzenia wyrosli. Współpraca naukowa Instytutu Historii Państwa i Prawa z Zakładem/Katedrą Doktryn Politycznych i Prawnych w latach 1969–2020*, [w:] *W kręgu doktryn politycznych i prawnych*, red. R. Antonów, Ł. Machaj, M. Marszał, M. Sadowski, T. Scheffler, Wrocław 2020.
- Ryszka F., *Noc i mgła. Niemcy w okresie hitlerowskim*, Wrocław 1972.
- „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 1–3, 1974–1976.

Źródła archiwalne

- AIPN, GK 162/16, Tymczasowy regulamin Okręgowych Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce.
- AIPN, Wr 6/77, Okręgowa Komisja Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu 1965–1984, Umowa o współpracy naukowo-badawczej między Uniwersytetem Wrocławskim a Okręgową Komisją Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu.
- AIPN, Wr 587/174, Działalność Okręgowej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu w okresie XXXV-lecia PRL.

DAGMARA GRUSZECKA

ORCID: 0000-0003-3370-7902

Uniwersytet Wrocławski

dagmara.gruszecka@uwr.edu.pl

Niemiecka doktryna i judykatura wobec problemu odpowiedzialności karnej „sprawców z za biur” — uwagi na tle koncepcji *Organisationsherrschaft*

Słowa kluczowe: prawo karne, „sprawcy z za biur”, doktryna *Organisationsherrschaft*, zbrodnie międzynarodowe, przypisanie.

GERMAN DOCTRINE AND JUDICATURE ON THE PROBLEM OF CRIMINAL LIABILITY OF “DESK MURDERERS” — COMMENTS IN THE CONTEXT OF THE *ORGANISATIONSHERRSCHAFT* CONCEPT

Abstract

The aim of the paper is to present the concept of Claus Roxin’s *Organisationsherrschaft* as an alternative to attributing criminal responsibility for crimes committed by Nazi “desk murderers.” This concept arose against the background of criticism, after the trials of Adolf Eichmann and Bohdan Stashynsky, of the particularly low number of convictions in similar cases and the numerous omissions of the entire German justice system. Under West German criminal law, a distinction made between those who order murder and those who commit murder on their own initiative meant that the above-mentioned perpetrators who passed on orders from above could only be found guilty of accessory to murder. The novelty of Roxin’s views, however, consisted in an attempt to combine the previous only individualistic perspective of criminal law with the idea of mass, bureaucratic murders. The traditional system of individual attribution of responsibility, as applied for ordinary criminality characterized by the individual commission of single crimes, must be adapted to the needs of collective responsibility, in which the organization (for example, an administrative structure) as a whole serves as the entity upon which attribution of criminal responsibility is based. The first part of the text discusses the main lines of argumentation presented by the West German jurisprudence in cases concerning high-ranking members of the state power apparatus of the Third Reich. At the same time, efforts were made to emphasize the lack of homogeneity of legal solutions presented in national criminal jurisdiction in West Germany and their unacceptable consequences. The second

part is devoted to the basic theoretical assumptions of the doctrine of *Organisationsherrschaft* and its significance for the perception of the boundary between perpetration and participation in *German* criminal law. The third part briefly presents the contemporary reception of Roxin's thought, as well as the main points of his criticism, indicating, however, how important it was to effectively prosecute decision-makers from the power apparatus of the Third Reich.

Keywords: criminal law, “desk murderer”, doctrine of *Organisationsherrschaft*, international crimes, attribution.

W okresie powojennym zachodnioniemiecki wymiar sprawiedliwości stanął przed zagadnieniem prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw, które pod wieloma względami drastycznie różniły się od obrazu czynów zabronionych, z jakimi dotąd miały do czynienia zarówno teoria, jak i praktyka prawa karnego. Chodziło mianowicie o zbrodnie, przy których szczególnie zawodne okazywało się tradycyjne nastawienie represji prawnokarnej na wyizolowany podmiot przypisania. Wynikało to z faktu, iż osoby, które mogły być postrzegane jako odpowiedzialne za te zbrodnie, działały w ramach zorganizowanych i zinstytucjonalizowanych jednostek zbiorowych, jakimi były poszczególne struktury urzędnicze III Rzeszy¹. Z perspektywy czysto karnistycznej, na której koncentrować się będą dalsze uwagi², zasadniczym problemem stała się zatem dwoistość charakteru czynów tak zwanych „sprawców zza biurka”³ — z jednej strony kolektywność

¹ Ten element kolektywny w postaci wprężenia w mechanizm zbrodni całego aparatu państwowego oraz scentralizowanej i silnie zbiurokratyzowanej struktury „urzędniczego labiryntu III Rzeszy” jest podkreślany zwłaszcza w refleksji poświęconej ludobójstwu popełnionemu na ludności żydowskiej (wymienić tu trzeba przede wszystkim prace B. Langa, H. Arendt, L. Dawidowicz, Z. Baumana czy Y. Bauera).

² Celem rozważań jest wyłącznie spojrzenie na ten aspekt skomplikowanej problematyki ścigania sprawców zbrodni nazistowskich w Republice Federalnej Niemiec, który dotyczy prawnokarnej oceny stosowanych formuł jurydycznych. Nie zmienia to świadomości szerokiego spektrum czynników społeczno-politycznych, które odegrały rolę w działaniach wymiaru sprawiedliwości i przełożyły się ostatecznie na niezwykle niską liczbę skazań (co do danych statystycznych zob. szczegółowe studium A. Eichmüller, *Die Strafverfolgung von NS-Verbrechen durch westdeutsche Justizbehörden seit 1945. Eine Zahlenbilanz*, „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte” 2008, z. 4, s. 621 n.). Jak podaje Eichmüller, na podstawie dostępnych baz danych, zwłaszcza z Centrali w Ludwigsburgu i własnych badań aktowych, w latach 1945–2005 wszczęto 172 tysiące postępowań karnych, z których tylko 14 tysięcy zakończyło się prawomocnymi wyrokami, w tym mniej niż połowa (6500) — wyrokami skazującymi.

³ Posługuję się tym terminem, gdyż wydaje się on najlepiej oddawać — bez konieczności dalszego doprecyzowania — jaki charakter czynów i jaka konkretna kategoria ich sprawców są przedmiotem prowadzonych tu rozważań. Wedle definicji niemieckiego pojęcia *Schreibtischtäter* chodzi o osoby, „które planują przestępcze działania i pozwalają je urzeczywistnić innym” (powołuję się na H. Paul, *Deutsches Wörterbuch*, Berlin 2002, s. 877; K. Krämer, *Individuelle und kollektive Zurechnung im Strafrecht*, Tübingen 2015, s. 148). Sam termin „sprawca zza biurka” został po raz pierwszy użyty w latach sześćdziesiątych w artykule opublikowanym w „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (termin ten jest często przypisywany H. Arendt, która jednak użyła go później

tych czynów wyrażająca się w całym instytucjonalno-organizacyjnym kontekście ich realizacji, z drugiej — determinowanej indywidualistycznym paradygmatem prawa karnego — konieczność uchwycenia zachowania jednostki, cechującego się dostatecznym stopniem prawnokarnej istotności. Przy tym samo ograniczenie się do jednego z dwóch wymienionych aspektów: organizacyjnego (a zatem zbiorowego) oraz jednostkowego ani nie dawało pełnego obrazu zaistniałego bezprawia, ani nie zwiększało szans na znalezienie miarodajnej podstawy prawnej ewentualnego skazania⁴.

Ujmując rzecz najprościej: od strony reguł prawnokarnego przypisania odpowiedzialności przy uwikłaniu w układy wieloosobowe w grę wchodziło albo uznanie bezprawności aparatu urzędniczego jako takiego i tym samym przestępnego charakteru uczestnictwa w nim⁵, albo przypisanie oparte na formach zjawiskowych. To pierwsze pozwalałoby uczynić istotą zarzutów jedynie fakt przynależności jako takiej, bez najmniejszego nawet odniesienia się do całej zbrodniczej działalności poszczególnych osób względem ofiar mordów, tortur, przesładowań, deportacji itp. Należy mieć przy tym świadomość, że inny z kolektywnie zorientowanych czynów zabronionych, czyli ludobójstwo, został wprowadzony do StGB dopiero w połowie lat pięćdziesiątych⁶, a zatem wykorzystanie nowej normy z § 220a StGB do zachowań wcześniejszych musiało zderzyć się z najpoważniejszymi kontrowersjami natury gwarancyjnej. Natomiast druga z dostępnych opcji wymagała powiązania zindywidualizowanego zachowania danego kandydata do odpowiedzialności, na przykład za zabójstwo, z funkcjonowaniem struktur organizacyjnych w których tkwił, a co więcej — które czynnie współtworzył. Uregulowane w StGB konfiguracje wieloosobowe: sprawstwa (w tym

w wywiadzie prasowym, zaś w związku z procesem Eichmanna posługiwała się raczej określeniem „biurokracja zbrodni”, org. *bureaucracy of murder* — zob. H. Arendt, *Eichmann w Jerozolimie. Rzecz o banalności zła*, przeł. A. Szostkiewicz, Kraków 1987).

⁴ Zob. uwagi C. Roxin, *Strafaten im Rahmen organisatorischer Machtapparate*, „Goldammer’s Archiv für Strafrecht” 1963, s. 193.

⁵ Zgodnie z typizacjami odpowiadającymi rodzimej regulacji art. 258 k.k. — tworzenie grupy przestępczej, związku przestępczego albo tajnego sprzysiężenia (kolejno: § 127–129 StGB).

⁶ § 220a StGB został wprowadzony do StGB 22 lutego 1955 roku. W kolejnych ustępach przewidywał on karalność za popełnione z zamiarem wyniszczenia w całości lub w części grupy narodowej, rasowej, religijnej lub etnicznej jako takiej, umyślne: 1. zabójstwa; 2. spowodowanie poważnego uszczerbku ciała lub zdrowia psychicznego członków grupy; 3. umieszczenie w warunkach życiowych, które doprowadzają do częściowej lub całościowej fizycznej degradacji; 4. stosowanie środków, które mają przynieść wstrzymanie urodzin w obrębie grupy; 5. przymusowe przekazywanie dzieci z jednej grupy członkom innej grupy. Od razu rzuca się w oczy, że tekst przepisu stanowił powtórzenie odpowiednich unormowań Konwencji ONZ w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 roku, ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1950 roku, Dz.U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9). Obecnie przepis § 220a StGB został uchylony na mocy ustawy wprowadzającej w życie przepisy kodeksu karnego międzynarodowego — Gesetz zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches od 26 czerwca 2002 roku (BGBl. I S. 2254), która to zmiana weszła w życie 30 czerwca 2002 roku.

współsprawstwa), podżegania i pomocnictwa okazywały się jednak istotnie różnić ze specyfiką „zinstytucjonalizowanej działalności przestępczej”, gdyż ten, kto sprawował ogólne funkcje zarządcze czy kierownicze na danym szczeblu, identyfikował się z przestępczymi celami i przez system poleceń zapewniał ich realizację, mógł nawet nie obejmować swoją świadomością konkretnych aktów realizacyjnych. Między nim a ostatecznym bezpośrednim wykonawcą danego czynu zabronionego istniał cały mechanizm urzędniczy złożony z kolejnych poziomów podległych współpracowników.

Tytułem ogólniejszej uwagi warto zaś wskazać, że niezależnie od całej „jursprudencji taktycznej”⁷, instrumentarium prawa karnego nie radzi sobie — do dziś zresztą — z wieloma problemami stosowania formuł rozszerzania sprawstwa⁸. Podstawowym kierunkiem jego ewolucji było wszak rozwijanie tych właśnie metod i narzędzi dogmatycznych, które zapewnią wyizolowanie zachowania pojedynczego podmiotu w celu zapobieżenia przypadkom „odpowiedzialności zbiorowej” oraz zabezpieczą jednostkę przed groźbą obciążania jej zarzutem sprawstwa w stosunku do czegoś, co leżało już poza granicami jej własnej sfery oddziaływania. Z jednej strony zatem potrzeba zdecydowanego odcięcia się po II wojnie światowej od deprawacji władzy, karania jednostki przez system totalitarny i jego pogardy dla roli i znaczenia indywiduum czyniły tę orientację przeważającą, z drugiej jednak — postawienie przed sądem sprawców wspomnianych wypaczeń, którzy działali przecież nie samodzielnie, lecz w ramach systemu, stało się niemożliwe bez uwzględnienia perspektywy kolektywistycznej.

1. Zasadnicze kierunki orzecznicze reprezentowane przez zachodniemiecką judykaturę przy ocenie zachowań nazistowskich decydentów

Nawet przy pobieżnej analizie poszczególnych postępowań w sprawach „sprawców zza biurka” musi rzucać się w oczy brak jakiegokolwiek wyraźniejszego schematu orzeczniczego, a nawet wzajemna sprzeczność wielu proponowanych linii argumentacyjnych⁹. O ile w ogóle postępowanie karne mogło być

⁷ Wedle określenia M. Frommel dostatecznie wyraźnie odzwierciedlającego powojenne nastawienie większości przedstawicieli organów wymiaru sprawiedliwości RFN — *eadem*, *Taktische Jurisprudenz — Die verdeckte Amnestie von NS-Schreibtischtätern 1969 und die Nachwirkung der damaligen Rechtsprechung bis heute*, [w:] *Gesellschaft und Gerechtigkeit. Festschrift für Hubert Rottleuthner*, red. M. Mahlmann, Baden-Baden 2011, s. 458.

⁸ Na przykład, gdy zachodzi konieczność znalezienia kryteriów przypisania jednej osobie tego, co fizycznie uczyniła inna osoba lub co w ogóle zostało uczynione w kontekście kolektywnym, a nawet przez jednostkę kolektywną jako taką (otrzymujemy tym samym przegląd problemów od form współdziałania przestępczego po ewentualną odpowiedzialność karną podmiotów zbiorowych).

⁹ Por. K. Freudiger, *Die juristische Aufarbeitung von NS-Verbrechen*, Tübingen 2002, s. 43; G. Werle, *Der Holocaust als Gegenstand der bundesdeutschen Strafjustiz*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1992, z. 40, s. 2529.

kontynuowane i doprowadzone aż do stadium jurysdykcyjnego¹⁰, o tyle przy ograniczeniu kwalifikacji prawnej zachowań decydentów ze struktur urzędniczych do pomocnictwa do przestępstwa — o skazaniu lub uniewinnieniu rozstrzygały niejednokrotnie same kwestie dowodowe. Wspomniana forma zjawiskowa¹¹ wymagała bowiem wykazania obiektywnego wkładu działalności w powodzenie danego czynu zabronionego. Takiego charakteru nie dopatrył się sąd przykładowo w sprawie SS-Sturmbannführera i p.o. szefa berlińskiego Gestapo K. Ventera¹². Oceniał, że samo piastowanie przez niego stanowisk w wysokich strukturach bezpieczeństwa III Rzeszy (Główny Urząd Bezpieczeństwa Rzeszy, Judenreferat), nawet jeśli uwzględnić powszechnie znany charakter tej funkcji i związanych z nią kompetencji, nie wystarczało do uznania go za winnego pomocnictwa do mordów i deportacji ludności żydowskiej:

Oskarżony jako urzędnik administracyjny kierowniczego szczebla i p.o. szefa udzielał pomocy w znaczeniu zupełnie ogólnym, służącej temu, by zapewnić utrzymanie właściwej organizacji Gestapo w Berlinie i funkcjonowanie tego urzędu. Wedle przekonania sądu to zaś nie może być postrzegane jako obiektywna realizacja zachowań pomocnika do przestępstwa kwalifikowanego zabójstwa deportowanych żydowskich mieszkańców Berlina, gdyż nie chodzi w tym przypadku o skonkretyzowane ułatwienie/udzielenie wsparcia do czynu głównego¹³.

Podobne racje, opierające się na zanegowaniu przestępczego charakteru samej generalnej działalności związanej z zajmowanym stanowiskiem, zastosowane zostały już wcześniej między innymi w postępowaniu prowadzonym przeciwko E. Grosse — kierownikowi wydziału Gestapo¹⁴.

Zdecydowanie najmocniej zaważyła jednak na orzecznictwie akceptacja skrajnej postaci subiektywnej koncepcji rozgraniczania sprawstwa i udziału w cudzym

¹⁰ Jak podaje M. Greve (*idem*, *Neuere Forschungen zu NS-Prozessen: Ein Überblick*, „Kritische Justiz” 1999, nr 3, s. 473) w latach 1945–1966 przeprowadzonych zostało nieco ponad 600 postępowań. Jeszcze bardziej znaczący wydaje się sam rozkład statystyczny zarzucanych czynów: 36% postępowań dotyczyło przestępstw popełnionych w końcowej fazie działań wojennych (tak zwane *Endphaseverbrechen*), 19% — przestępstw z użyciem przemocy w obozach, 5% — przestępstw „eutanzji” i 3% — eksterminacji dokonywanych przez Einsatzgruppen. Szczególnie niewielka była liczba zbrodni sądowych (3%), prawie bez wyjątku zresztą zakończonych ekskulpacją sprawców, zaś przestępstwa „sprawców z za biurka” stanowiły jedynie 1% ogółu czynów. Dalšie wyobrażenie o nastawieniu wymiaru sprawiedliwości daje też rozkład kar. Od czasu powstania RFN na karę dożywotniego pozbawienia wolności skazano tylko 157 oskarżonych; wszyscy inni otrzymywali kary pozbawienia wolności, najczęściej w dolnym ich wymiarze, a nawet nadzwyczajnie złagodzone.

¹¹ Stosownie do § 27 StGB pomocnictwo ma miejsce wtedy, gdy ktoś świadomie udziela sprawy wsparcia w popełnieniu przestępstwa.

¹² Wyrok Landesgericht (LG) w Berlinie z 7 kwietnia 1971 roku, 1 Ks 2/69, JNS Bd. XXXV, Lfd. nr 754, s. 321. Zarzuty aktu oskarżenia dotyczyły pomocnictwa do co najmniej 38 przypadków mordów dokonanych na obywatelach miasta Berlin żydowskiego pochodzenia.

¹³ Z uzasadnienia wyroku LG w Berlinie z 7 kwietnia 1971 roku, 1 Ks 2/69, JNS Bd. XXXV, Lfd. nr 754, s. 370.

¹⁴ Zob. K. Krämmmer, *op. cit.*, s. 154; sprawa zresztą zakończyła się umorzeniem postępowania.

przestępstwie¹⁵. Szczególnie interesująca wydaje się ewolucja nawiązującej do niej argumentacji. O ile bowiem H. Baab¹⁶, referent we frankfurckim oddziale Gestapo, został skazany za wielokrotne współsprawstwo morderstw w związku z udziałem w przygotowywaniu list deportacyjnych do obozów koncentracyjnych, to w późniejszym o 20 lat postępowaniu w sprawie F. Wöhrna¹⁷, również referenta — choć tym razem w Judenreferat RSHA, zasadniczo zbieżny stan faktyczny stał się podstawą wyroku skazującego wyłącznie za pomocnictwo. W obu postępowaniach centralnym przedmiotem badania była treść woli oskarżonych, przy czym Baab z uwagi na podzielenie rasistowskiego światopoglądu oraz identyfikowanie się z celami i metodami działania nazistowskiego reżimu miał tym samym wykazać własny interes w zarzucanych mu zabójstwach, a zatem miał działać *cum animo auctoris*. „Interes ten może bowiem polegać również na podzielenych przez sprawcę ideologicznych zapatrywaniach, które czynią przestępczy skutek wartym starań”¹⁸. Tożsama treść psychicznego nastawienia Wöhrna skutkowałą jednak stwierdzeniem przez sąd, że samo przyjęcie antysemickich postaw przełożonych jako własnych nie wystarcza do wykreowania sprawstwa, to bowiem „od owych przełożonych wpływała inicjatywa kolejnych zbrodni”¹⁹, a zatem to ich jedynie można by było za sprawstwo skazać.

Z czasem powszechne wskazywanie jako głównych sprawców ludzi z grona najwyższych oficjeli III Rzeszy (Himmler czy Goebbels) oraz samego Hitlera pozwoliło traktować zachowania reszty co najwyżej jako pomocnictwo. Przełomową rolę odegrał tu wyrok w sprawie B.N. Staszyńskiego²⁰. Rzecz jasna, Staszyński był agentem KGB, lecz judykat Trybunału Federalnego (BGH) w jego sprawie znalazł szeroki odzew w piśmiennictwie i miał poważne konsekwencje właśnie dla ścigania zbrodniarzy nazistowskich. Jako bezpośredni wykonawca zabójstw

¹⁵ Podobnie jak w rodzimej nauce prawa karnego, o tym, czy uznać daną osobę za sprawcę (współsprawcę), czy jedynie za pomocnika, można rozstrzygać na podstawie kryterium subiektywnego, to jest ustalenia, czy działał on *cum animo auctoris*, we własnym imieniu i traktując czyn, w którym miał udział, jako czyn własny, czy też działał *cum animo socii*, postrzegając swoją rolę jedynie jako podrzędną i polegającą na uczestniczeniu w czynie cudzym — zob. J. Giezek, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2020, s. 282; szerzej zob. P. Kardas, *Teoretyczne podstawy odpowiedzialności karnej za przestępne współdziałanie*, Kraków 2001, s. 478 n.

¹⁶ Wyrok LG we Frankfurcie nad Menem z 5 kwietnia 1950 roku, 51 Ks 1/50, JNS Bd. VI, Lfd. nr 207, s. 371.

¹⁷ Wyrok LG w Berlinie z 13 października 1971 roku, 1 Ks 1/69, JNS Bd. XXXV, Lfd. nr 753a oraz wyrok LG w Berlinie z 13 października 1969 roku, 1 Ks 1/69, JNS Bd. XXXV, Lfd. nr 753b, s. 275.

¹⁸ Wyrok LG we Frankfurcie nad Menem z 5 kwietnia 1950 roku, 51 Ks 1/50, JNS Bd. VI, Lfd. nr 207, s. 389.

¹⁹ Wyrok LG w Berlinie z 13 października 1969 roku, 1 Ks 1/69, JNS Bd. XXXV, Lfd. nr 753b, s. 309. Nawet „nadzwyczajna gorliwość”, z jaką wykonywał swoje obowiązki, nie przemawiała za uznaniem jego interesu w czynie jako własnego.

²⁰ Wyrok BGH z 19 października 1962 roku, 9 StE 4/62, BGHSt 18, 87.

politycznych Staszyński został skazany jedynie za pomocnictwo do kwalifikowanego zabójstwa. Aby tego rodzaju orzeczenie w ogóle było możliwe, trybunał posłużył się karkołomnym wywodem bazującym na właściwym dla koncepcji subiektywnej twierdzeniu, że „sprawcą jest ten, kto chce czynu jako swojego”. Wykazał, iż to szef KGB, a nie Staszyński, obejmował zleczone zabójstwa własną wolą sprawczą, realizujący rozkazy agent miał zaś jedynie „wołę pomocnika”. Dość szybko powyższe okazało się wygodną ścieżką argumentacyjną dla byłych nazistowskich urzędników niższych poziomów hierarchii, którzy mogli bronić się nieweryfikowalnym zasadniczo twierdzeniem, że nie podzielali bezkrytycznie poglądów głównych sprawców (Hitler itp.) i nie chcieli tychże czynów, a przynajmniej nie jako własnych. Cała wskazana linia orzecznicza zyskała zresztą dość szydercze miano „Gehilfenjudikatur”, co można by tłumaczyć dwojako, nie tylko w nawiązaniu do pomocniczości w rozumieniu zastosowanej normatywnej konstrukcji współdziałania²¹.

2. Nowatorskość koncepcji *Organisationsherrschaft* C. Roxina

Jak zatem starano się wskazać, zarówno doktryna, jak i praktyka sądowa RFN nie były w stanie nie tylko skutecznie sprostać potrzebie ścigania i ukarania osób, które aktywnie uczestniczyły w funkcjonowaniu nazistowskiego aparatu przymusu. Poza ich zasięgiem znajdowało się nawet wypracowanie w miarę konsekwentnych oraz funkcjonalnych rozwiązań teoretycznoprawnych. Dopiero jednak po jerozolimskim procesie A. Eichmanna oraz wyroku w sprawie Staszyńskiego w piśmiennictwie karnistycznym zaczęły pojawiać się kategoriyczne głosy krytykujące dotychczas wykorzystywane koncepcje, przede wszystkim zaś mocno umiarkowaną skuteczność, z jaką pozwalały one na osądzenie decydentów o niewątpliwiej nazistowskiej przeszłości²². Na tym tle propozycja rozszerzenia figury sprawstwa o tak zwane sprawstwo organizacyjne — zgłoszona przez C. Roxina²³

²¹ Por. M. Greve, *Der justitielle und rechtspolitische Umgang mit den NS-Gewaltverbrechen in den sechziger Jahren*, Frankfurt am Main 2001, s. 145 n.

²² Co do tego swoistego „przełomu” w naukowej debacie nad karaniem sprawców z szeroko rozumianego aparatu urzędniczego III Rzeszy — szerzej zob. *ibidem*, s. 181 n. Zresztą autor niezwykle interesująco przedstawia również same początki systematycznego ścigania zbrodni nazistowskich, poczynwszy od powstania Centrali Badań Zbrodni Narodowosocjalistycznych (*Zentrale Stelle*) w Ludwigsburgu w 1958 roku i społeczno-politycznej reakcji na ten fakt. Wskazuje między innymi na rolę nacisków z zagranicy, które odegrały ważną rolę w decyzji Konferencji Ministrów Sprawiedliwości w Bad Harzburg (październik 1958 roku), oraz na konieczność odpowiedzi na wschodnioniemiecką „Braunbuch”. Właściwości Centrali ograniczały się jednak tylko do przestępstw popełnionych wówczas poza RFN, a realne efekty założeń pozostały marginalne — zob. *ibidem*, s. 40 n.

²³ Po raz pierwszy C. Roxin ujął ją w przywoływanej już pracy *Straftaten im Rahmen organisatorischer Machtapparate* z 1963 roku, a następnie w swojej habilitacji z tego samego roku: *Täter-*

— miała wreszcie dostarczyć organom wymiaru sprawiedliwości efektywnego, a zarazem niebudzącego poważniejszych wątpliwości legitymacyjnych narzędzia. Narzędzia mającego zresztą mocno tkwić w dotychczasowej i obowiązującej dogmatyce form współdziałania przestępnego, tak aby z góry przeciwdziałać argumentom odnoszącym się zarówno do zakazu analogii na niekorzyść, jak i do zakazu retroaktywności przepisów statuujących odpowiedzialność karną.

Przykłady postępowań prowadzonych przeciwko członkom nazistowskiego aparatu przemocy dobitnie wykazały, na jakie bezdroża prowadzi koncepcja subiektywna i formuła pomocnictwa. Jeśli wszakże odrzucić wspomniane, wobec zamkniętego katalogu, postaci współdziałania przestępnego, to jedynym jurydycznie dopuszczalnym rozwiązaniem w przypadku „sprawców zza biurka” stawało się postawienie im zarzutów opartych na konstrukcji sprawstwa pośredniego (*mittelbare Täterschaft*)²⁴. Rzecz jednak w tym, że wedle powszechnej wykładni bazującej dotąd jedynie na układach pospolitej przestępczości indywidualnej sprawca pośredni nie mógł „wykorzystać” bezpośredniego wykonawcy, jeżeli ten byłby w pełni odpowiedzialny za swoje czyny. Wówczas bowiem to ten drugi przejmowałby — w ramach autonomii decyzyjnej — sprawczość. Punktem wyjścia dla idei Roxina stała się jednak obserwacja, że w układach zinstytucjonalizowanego, skomplikowanego łańcucha współdziałania — tak zresztą, jak miało to miejsce w sprawie Eichmanna — pośredni sprawcy opierają się na specyficznym sposobie działania całego wspierającego ich i pozostającego do ich dyspozycji aparatu. Taka organizacja funkcjonowała niejako automatycznie, bez

schaft und Tatherrschaft. Jak sam przyznaje: „O tym, że temat ten był wówczas jeszcze traktowany jako kwestia polityczna, świadczy fakt, że czasopismo »Juristen Zeitung« odmówiło jego druku; był to jedyny raz w mojej karierze prawniczej, gdy taka rzecz przydarzyła mi się jako autorowi” — *idem*, *Organisationsherrschaft und Tatentschlossenheit*, „Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik” 2006, z. 7, s. 293. Warto przy tym zaznaczyć, że w swoich zamierzeniach podobna, choć oparta na sprawstwie pośrednim, konstrukcja została również, nieco tylko później, przedstawiona przez F.-Ch. Schroedera, który wskazywał, że w organizacjach decydenci określani przez niego jako „sprawcy zza biurka” pozostają w pełni świadomi tego, że przy wdrażaniu podjętych przez nich decyzji w każdym czasie dysponują kolejnymi szczeblami dalszych wykonawców aż po wykonawców bezpośrednich: „Takie wykorzystanie ma miejsce, gdy realizacja zamiaru zależy tylko od tego jednego warunku, który stwarza faktyczny sprawca (*Hintermann*). Wraz ze świadomością zdecydowanej postawy bezpośrednich wykonawców zanika zaś — typowa dla jedynie współdziałającego — niepewność powodzenia całej akcji, konieczności podporządkowania się ostatecznej decyzji innej osoby”; *idem*, *Täter hinter dem Täter. Ein Beitrag zur Lehre von der mittelbaren Täterschaft*, Berlin 1965, s. 166 n.

²⁴ Sprawstwo pośrednie to układ, w którym jedna osoba (*Hintermann*) posługuje się drugą (*Tatmittler* — sprawca bezpośredni) jako narzędziem swojej woli. Co do zasady, ten kto jedynie inicjuje czy wspiera akcję przestępczą, ale własnoręcznie nie realizuje znamion danego przestępstwa rodzajowego, jest jedynie podżegaczem (względnie ma w niej udział jako pomocnik). Jeżeli jednak to on, a nie „pośrednik”, w całości decyduje o jej przebiegu, to należy jego „wkład” uznać za na tyle istotny, by przesądzał on o sprawstwie. C. Roxin, *Strafrecht. Allgemeiner Teil*. t. 2. *Besondere Erscheinungsformen der Straftat*, München 2003, § 25, s. 22–23.

względu na indywidualne osoby wykonujące jej cele²⁵. Przy powyższym obrazie aparatu władzy wyobrażalne stały się trzy, a nie dwa sposoby zrealizowania układu osobowego charakteryzującego sprawstwo pośrednie: osoba kierująca akcją (*Hintermann*) mogła mianowicie nie tylko zmusić wykonawcę do działania lub wprowadzić w błąd co do okoliczności decydującej o sprawstwie, to znaczy wprowadzić go do akcji jedynie w charakterze ślepego czynnika kauzalnego, lecz także dowolnie zastępować go innym wykonawcą. Z tego względu zasadniczego znaczenia nabrała figura „wymienności” (*Fungibilität*)²⁶, odnosząca się do nieograniczonej w praktyce zastępowalności każdorazowego bezpośredniego wykonawcy (lub któregośkolwiek z wykonawców stojących niżej w hierarchii od decydenta i tworzących wspomniany „łańcuch sprawczy”). W razie gdyby jedno z takich „ogniw” odpowiedzialnych za bezpośrednie urzeczywistnienie przestępczych planów odmówiło wykonania scedowanych na nie zadań, byłoby ono wymieniane na inne; co więcej — natychmiast i bez jakiegokolwiek szkody dla realizacji całego zbrodniczego przedsięwzięcia²⁷. Do dyspozycji decydenta pozostaje bowiem wielu „podwykonawców”. Decydent posługuje się nawet nie tyle nimi, ile właśnie całym „aparatem”, którego poszczególnych członków nie musi wcale znać²⁸. Jak wprost stwierdza Roxin, taki „wymienny trybik w mechanizmie aparatu władczego” nie jest w stanie uniknąć realizacji rozkazu, a tym samym to nie do niego należy decyzja o tym, czy dany czyn ma mieć miejsce. Rozstrzygają o tym jego przełożeni i choć daleko im do wypełnienia „własnymi rękami” któregośkolwiek ze znamion konkretnego typu czynu zabronionego, na którego popełnianie nastawiona jest organizacja, to nie ma ryzyka, że bezpośredni wykonawcy zachowają się w sposób sprzeczny z ich wolą. Wyłączność kompetencji decyzyjnych powoduje, że to przy przełożonych pozostaje władztwo nad czynem (*Tatherrschaft*)²⁹, a zatem ten element, który w systematyce niemieckich form

²⁵ Zob. C. Roxin, *Organisationsherrschaft*..., s. 293.

²⁶ C. Roxin, *Straftaten*..., s. 201.

²⁷ „Głębsze spojrzenie pokazuje, że ta odmienna ocena opiera się na specyfice sposobu oddziaływania aparatu, który pozostawiony został do dyspozycji sprawców — decydentów (*Hintermänner*). [...] Należy jedynie mieć przed oczami ten — w żadnym razie nie jedynie teoretyczny — kazuś, że w reżimie będącym dyktaturą władza państwowa rozbudowuje aparat służący likwidacji dowolnych osób lub grup ludności. Jeżeli w tym stanie faktycznym zajmujący w strukturze organizacyjnej stanowisko dowódcze — mówiąc metaforycznie — naciśnie guzik i wyrazi polecenie zabójstwa, to może on polegać na tym, że skutek zostanie zrealizowany i to nawet bez potrzeby jego osobistego zwracania się do bezpośredniego wykonawcy czy poznania go. Nie ma też konieczności, by sięgał on po środki w rodzaju przymusu czy wprowadzenia w błąd. Wie bowiem, że jeżeli przy wielości organów zaangażowanych w dojście do skutku przestępstwa choć jeden nie wykona swego zadania, w jego miejsce wejdzie inny, bez naruszenia realizacji całego planu”. *Ibidem*, s. 203. Zob. też *idem*, *Täterschaft und Tatherrschaft*, Berlin-Boston 2019, s. 245.

²⁸ C. Roxin, *Strafrecht*..., t. 2, s. 47.

²⁹ „Kto realizuje czyn własnoręcznie, jest sprawcą. Kto jednakże w aparacie organizacyjnym stanowi taką jego część, że na jakimkolwiek stanowisku jest uprawniony do wydawania poleceń

współdziałania przestępnego charakteryzuje sprawstwo *sensu stricto* w przeciwieństwie do jedynie udziału w cudzym przestępstwie³⁰.

W opisywanej przez Roxina strukturze fakt zaistnienia przestępstwa jest zeterminowany już w momencie wydania polecenia dalszym szczeblom wykonawczym. Hierarchicznie ustrukturyzowany aparat władzy, który oderwał się od prawa i praworządności³¹, określa zewnętrzne warunki stosowania konstrukcji sprawstwa, wynikające właśnie z władzy organizacyjnej. Panowanie nad przebiegiem akcji przestępczej ma tu zatem postać tak zwanego *Willensherrschaft*³² — podobnie jak przy innych przypadkach popełnienia przez kogoś innego czynu zabronionego. „Kto bowiem dyryguje innymi w ramach aparatu władzy, zapewnia sobie niezależnienie swoich poleceń od indywidualnej osoby wykonawcy. Ten ostatni przykład dotyczy zaś sprawstwa pośredniego na mocy sprawstwa organizacyjnego”³³. Z dwoma znanymi konfiguracjami sprawstwa pośredniego — kreowanego właśnie przez warunek całkowitej zależności i posłuchu wykorzystywanego ludzkiego „narzędzia” — to jest zapewnienia sobie realizacji tego warunku na skutek posłużenia się przymusem (*Willensherrschaft kraft Nötigung*) oraz wykorzystania błędu lub innej niezdolności do przypisania winy (*Willensherrschaft kraft Irrtums*), zrównana zostaje trzecia — *Willensherrschaft kraft organisatorischer Machtapparate*. Jest przy tym szczególnie, że choć podlegający decydentowi bezpośredni wykonawcy są postrzegani czysto instrumentalnie, jako elementy instytucjonalnej maszyny, to jednak — w przeciwieństwie do zapośredniczenia sprawstwa w działaniach osób nieletnich czy niepoczytalnych — nie wyzbywają się oni swojego

podwładnym, również będzie sprawcą, jeżeli realizuje swoje uprawnienia dla popełnienia czynów karalnych”. *Idem, Straftaten...*, s. 203.

³⁰ Zob. obszernie o teorii udziału w cudzym przestępstwie i różnicach między regulacją polską a niemiecką P. Kardas, *op. cit.*, s. 204 n.

³¹ Założenie, że cała organizacja musi być postrzegana jako bezprawna, jest wielokrotnie akcentowane przez Roxina, co zresztą ma na celu polemikę z modelem ekskulpacji na podstawie nierozpoznawalności bezprawności. Dlatego daje on wyraz przekonaniu, „że »sprawstwo organizacyjne« zakłada istnienie aparatu, który realizując zbrodnie, oderwał się od prawa jako całości, tak że ta forma nie może zaistnieć we wspólnocie respektującej założenia państwa prawa”. C. Roxin, *Täterschaft...*, s. 252; *idem, Organisationsherrschaft...*, s. 293.

³² Powyższe stwierdzenie wymaga pewnego komentarza odnoszącego się do roxinowskiego ujęcia form współdziałania przestępnego, określonych w § 25 StGB (sprawstwo — *Täterschaft*), który to przepis stanowi, że „1) Każdy, kto popełnia przestępstwo sam lub za pośrednictwem kogoś innego, podlega karze jako sprawca. (2) Jeżeli przestępstwo popełnia kilka osób wspólnie, każda z nich podlega karze jako sprawca (współsprawca)”. W przypadku jednosprawstwa o władztwie nad czynem decyduje samodzielna realizacja znamion czynu zabronionego (*Handlungsherrschaft*), przy współsprawstwie — realizacja całości znamion wraz z inną osobą (*funktionale Tatherrschaft*). W odniesieniu do drugiego członu alternatywy w ustępie pierwszym, wskazującym na tak zwaną figurę sprawstwa pośredniego, władztwo nad czynem, pozwalające na kwalifikację współdziałającego jako głównego sprawcy, a nie jedynie podżegacza czy pomocnika, może przybrać jedynie postać tak zwanego *Willensherrschaft*. Szerzej zob. C. Roxin, *Strafrecht...*, t. 2, s. 22–23.

³³ C. Roxin, *Zu neusten Diskussion über die Organisationsherrschaft*, „Goldammer’s Archiv für Strafrecht” 2012, s. 395.

statusu sprawcy tylko dlatego, że wprowadzona zostaje osoba przełożonego, również sprawcy. Taką konfigurację, niespotykaną dotąd w niemieckiej dogmatyce, uznaje Roxin za logicznie i teleologicznie dopuszczalną, gdyż sprawstwo każdej z osób opiera się na odmiennych przesłankach: sprawca bezpośredni wykonuje czyn „własnoręcznie”, podczas gdy „sprawca zza biurka” jest tu sprawcą pośrednim z uwagi na „kontrolę i sterowanie aparatem organizacyjnym”³⁴. W rezultacie „ten, kto umyślnie i niezmuszony samodzielnie wykonuje czyn, jest zawsze sprawcą. Tak też musi pozostać, również w przypadku tych rodzajów czynów, o których mowa”³⁵. Zarazem nie istnieją podstawy, by decydenta zepchnąć jedynie do niesprawczej roli podlegacza. Jak zauważa Roxin:

Wysoki urzędnik, do którego właściwości należała organizacja mordu na ludności żydowskiej, czy członek służb specjalnych panują nad wystąpieniem skutku w zupełnie odmienny sposób od zwykłego podlegacza. Nikt nie waha się przyznać, że zleceniodawcy zajmują w całym przebiegu zdarzenia miejsce centralne, którego nie sposób porównywać z nakłaniającym w układach „konwencjonalnej” przestępczości³⁶.

3. Znaczenie ujęcia Roxina i recepcja jego poglądów

Koncepcja Roxina odbiła się szerokim echem w literaturze, gdzie zasadniczo zgodnie³⁷ uznawano jej użyteczność w zwalczaniu zaniechań wymiaru sprawiedliwości w ściganiu nazistowskich decydentów. Podkreślano zwłaszcza adekwatność w odzwierciedleniu rozkładu władzy w zbiurokratyzowanych strukturach pozwalającą uczynić centralną figurą faktycznie odpowiedzialnych w miejsce bezpośrednich wykonawców, będących w istocie jedynie ostatnimi ogniwo-

³⁴ C. Roxin, *Strafrecht*..., t. 2, s. 47; zob. też K. Krämer, *op. cit.*, s. 163.

³⁵ C. Roxin, *Straftaten*..., s. 197.

³⁶ *Ibidem*, s. 200.

³⁷ Zob. między innymi: K. Amelung, *Zum Verantwortungsmaßstab bei der mittelbaren Täterschaft durch Beherrschung eines nicht verantwortlichen Selbstschädigers*, [w:] *Bausteine des europäischen Strafrechts. Coimbra Symposium für Claus Roxin*, red. B. Schünemann, J. de Figueiredo Dias, Köln 1995, s. 252; W. Bottke, *Die Struktur von Täterschaft bei aktiver Begehung und Unterlassung als Baustein eines gemeineuropäischen Strafrechtssystems*, [w:] *Bausteine*..., s. 235 n.; R.D. Herzberg, *Täterschaft und Teilnahme*, München 1977, s. 42; G. Küpper, *Zur Abgrenzung der Täterschaftsformen*, „*Goldammer's Archiv für Strafrecht*” 1998, s. 519 n.; T. Rotsch, *Anmerkung zu BGH I STR 453/02*, „*Juristische Rundschau*” 2004, nr 6, s. 248 n.; E.-J. Lampe, *Systemunrecht und Unrechtssysteme*, „*Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*” 106, 1994, nr 4, s. 683; G. Werle, *op. cit.*, s. 2529; U. Ebert, *Strafrechtliche Bewältigung des SED-Unrechts zwischen Politik, Strafrecht und Verfassungsrecht*, [w:] *Festschrift für Ernst-Walter Hanack zum 70. Geburtstag am 30. August 1999*, red. U. Ebert *et al.*, Berlin 1999, s. 533 n.; P. Hünerfeld, *Mittelbare Täterschaft und Anstiftung im Kriminalstrafrecht der Bundesrepublik Deutschland*, „*Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*” 99, 1987, nr 2, s. 244; U. Schulz, *Die mittelbare Täterschaft kraft Organisationsherrschaft — eine notwendige Rechtsfortbildung?*, „*Juristische Schulung*” 1997, s. 109 n.; K. Krämer, *op. cit.*, s. 164; W. Schild, *Täterschaft als Tatherrschaft*, Berlin-New York 1994, s. 10 n.

w łańcuchu delegowania przestępczych zadań³⁸. Warto przy tym dodać, że odejście od ujmowania zachowań sprawczych jedynie w ramach, rodzącej obiekcie już nawet na poziomie intuicyjnym, formy pomocnictwa stało się wkrótce szczególnie istotne z uwagi na wprowadzone zmiany legislacyjne³⁹. Za najpełniejsze docenienie trafności propozycji należy jednak uznać trwałe miejsce, jakie znalazła ona w regulacjach prawa karnego międzynarodowego⁴⁰.

Ta — jak na tak ryzykowną koncepcję naukową i tak długo trwająca — przychylność doktryny jest obecnie częściowo równoważona głosami polemicznymi, o których choćby dla zachowania rzetelności należy wspomnieć. Podstawowe punkty zgłaszanych wątpliwości odnoszą się, generalnie rzecz ujmując, do zacierania granic między sprawstwem a udziałem w cudzym przestępstwie, zwłaszcza w stosunku do niesprawczej formy podżegania oraz stawiania kryminalnopolitycznej potrzeby nad czystość kryteriów dogmatycznych⁴¹. Kontestowana jest również figura wymiennosci jako zbyt idealistyczna i zderzająca się z rzeczywistością wielu układów organizacyjnych, w których możliwość zamiany jednego ludzkiego ogniw wykonawczego na inne jest ograniczona, a nawet niemożliwa. To sprawia, że zdecydowanie osłabione zostaje kryterium całkowitej nieistotności tożsamości

³⁸ Można spotkać poglądy, że — na poziomie sprawstwa — równorzędny status wykonawców powinien być jednak różnicowany na płaszczyźnie winy przez przyjęcie okoliczności ja mniejszających. K. Krämer, *op. cit.*, s. 164.

³⁹ Jedną z poważniejszych *stricte* procesowych przeszkód w osądzaniu sprawców zbrodni z okresu narodowego socjalizmu stała się nowelizacja w 1968 roku przepisu § 50 ust. 2 StGB, wprowadzająca przedawnienie pomocnictwa do niektórych czynów zabronionych, w tym zabójstwa w typie podstawowym. Od tego momentu pozostawało zatem wyłącznie udowodnienie oskarżonym, że w czasie czynu na przykład działali z niskich pobudek (pomocnictwo do typu kwalifikowanego, to jest: morderstwa, wedle terminologii StGB), co w praktyce przekładało się na fałę umorzeń. Szerzej zob. M. Greve, *Der justitielle...*, s. 349 n.; *idem*, *Neuere Forschungen...*, s. 472 n.; A. Rückerl, *NS-Verbrechen vor Gericht. Versuch einer Vergangenheitsbewältigung*, Heidelberg 1982, s. 190 n.; M. Frommel, *op. cit.*, s. 458 n.

⁴⁰ Art. 25 ust. 3, lit. a Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (sporządzonego w Rzymie 17 lipca 1998 roku, Dz.U. z 2003 Nr 78, poz. 708) stanowi wprost, że „Odpowiedzialności karnej i karze za zbrodnie objęte jurysdykcją Trybunału podlega na podstawie niniejszego statutu osoba, która: (a) popelnia taką zbrodnię [...] za pośrednictwem innej osoby bez względu na to, czy ta inna osoba ponosi odpowiedzialność karną”. Zob. też co do wykorzystania koncepcji w orzecznictwie MTK interesujące uwagi: C. Roxin, *Zu neusten...*, s. 397 n.; K. Ambos, *Command responsibility and Organisationsherrschaft: Ways of attributing international crimes to the ‘most responsible’*, [w:] *System Criminality in International Law*, red. A. Nollkaemper, H. van der Wilt, Cambridge 2009, s. 127 n. oraz wskazywana tam literatura.

⁴¹ Tak — dostrzegając niebezpieczeństwo zwłaszcza nadmiernego rozszerzania granic odpowiedzialności karnej i dowolności interpretacyjnej — J. Brammsen, S. Apel, *Anstiftung oder Täterschaft? „Organisationsherrschaft” in Wirtschaftsunternehmen*, „Zeitschrift für das Juristische Studium” 2008, z. 3, s. 261; R. Bloy, *Grenzen der Täterschaft bei fremdhändiger Tatausführung*, „Goldammer’s Archiv für Strafrecht” 1996, s. 439; przede wszystkim zaś w swoim monograficznym opracowaniu tematyki *Organisationsherrschaft* — C. Urban, *Mittelbare Täterschaft kraft Organisationsherrschaft: eine Studie zu Konzeption und Anwendbarkeit, insbesondere im Hinblick auf Wirtschaftsunternehmen*, Göttingen 2004, s. 27 n., s. 134 n.

sprawcy bezpośredniego i pewności realizacji akcji po stronie decydenta, na którym bazuje sprawstwo⁴². Przywoływana jest także kolizja z zasadą koincydencji czynu i winy⁴³, a wreszcie sięga się po argument zawyżonych wymogów co do świadomości bezprawności działania sprawców, którzy przez dłuższy czas pozostawali pod oddziaływaniem „państwa bezprawia” (*Unrechtsstaat*) i otrzymywali rozkazy sprzeczne z istotą prawa⁴⁴. Większość tych racji wydaje się jednak w pełni uzasadniona jedynie na płaszczyźnie mikroprzestępczości, nie zaś w kontekście przestępstw w skali makro — zbrodni popełnianych w ramach aparatu państwowego⁴⁵.

Zamiast konkluzji

Z niezwykle szerokim zainteresowaniem nauki drastycznie wręcz kontrastowało konsekwentne ignorowanie koncepcji przez (zachodnio)niemieckie orzecznictwo, które do lat dziewięćdziesiątych ani razu nawet nie wspomniało o niej w uzasadnieniach orzeczeń zapadłych w sprawach „sprawców z za biurę”⁴⁶. Na marginesie zaś egzemplarza „Goldammer’s Archiv” z pierwszym artykułem Roxina, przechowywanego w bibliotece uniwersyteckiej w Getyndze, z którego korzystała autorka, dało się dostrzec zwłaszcza jedną uwagę, skreśloną ołówkiem, ręką ćwiczoną jeszcze w kaligrafii. Brzmiała ona: „*utopisch*”, czego chyba tłumaczyć nie trzeba.

Bibliografia

Ambos K., *Command responsibility and Organisationsherrschaft: Ways of attributing international crimes to the ‘most responsible’*, [w:] *System Criminality in International Law*, red. A. Nollkaemper, H. van der Wilt, Cambridge 2009.

⁴² T. Rotsch, *Tatherrschaft kraft Organisationsherrschaft?*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft” 112, 2000, nr 3, s. 528; *idem*, *Neues zur Organisationsherrschaft*, „Neue Zeitschrift für Strafrecht” 2005, nr 1, s. 13 n.; N. Bosch, *Organisationsverschulden in Unternehmen*, Baden-Baden 2002, s. 236; U. Murmann, *Tatherrschaft kraft Weisungsmacht*, „Goldammer’s Archiv für Strafrecht” 1996, s. 273; zob. też odpowiedź Roxina — C. Roxin, *Strafrecht...*, t. 2, s. 49 n.

⁴³ T. Rotsch, *Tatherrschaft...*, s. 561.

⁴⁴ J. Brammsen, S. Apel, *op. cit.*, s. 261; T. Rotsch, *Tatherrschaft...*, s. 533.

⁴⁵ Tak też K. Krämer, *op. cit.*, s. 164. Dotyczą one też często specyficznej problematyki nowego obszaru szerokiej adaptacji koncepcji Roxina w ostatnich latach, jakim jest odpowiedzialność gospodarczych podmiotów zbiorowych, zob. między innymi T. Rotsch, *Die Rechtsfigur des Täters hinter dem Täter bei der Begehung von Straftaten im Rahmen organisatorischer Machtapparate und ihre Übertragbarkeit auf wirtschaftliche Organisationsstrukturen*, „Neue Zeitschrift für Strafrecht” 1998, z. 10, s. 491.

⁴⁶ Co gorzko zauważa zresztą sam Roxin — C. Roxin, *Strafrecht...*, t. 2, s. 49. Zmianą był dopiero wyrok BGH z 26 lipca 1994, 5 StR 98/94, BGHSt 40, 218; skądinąd dotyczący funkcjonariuszy aparatu byłego DDR — szerzej C. Roxin, *Organisationsherrschaft...*, s. 293; zob. też K. Ambos, *Tatherrschaft durch Willensherrschaft kraft organisatorischer Machtapparate – Eine kritische Bestandsaufnahme und weiterführende Ansätze*, „Goldammer’s Archiv für Strafrecht” 1998, s. 227 n.

- Ambos K., *Tatherrschaft durch Willensherrschaft kraft organisatorischer Machtapparate – Eine kritische Bestandsaufnahme und weiterführende Ansätze*, „Goldammer's Archiv für Strafrecht“ 1998.
- Amelung K., *Zum Verantwortungsmaßstab bei der mittelbaren Täterschaft durch Beherrschung eines nicht verantwortlichen Selbstschädigers*, [w:] *Bausteine des europäischen Strafrechts. Coimbra Symposium für Claus Roxin*, red. B. Schünemann, J. de Figueiredo Dias, Köln 1995.
- Arendt H., *Eichmann w Jerozolimie. Rzecz o banalności zła*, przeł. A. Szostkiewicz, Kraków 1987.
- Bloy R., *Grenzen der Täterschaft bei fremdhändiger Tatausführung*, „Goldammer's Archiv für Strafrecht“ 1996.
- Bosch N., *Organisationsverschulden in Unternehmen*, Baden-Baden 2002.
- Bottke W., *Die Struktur von Täterschaft bei aktiver Begehung und Unterlassung als Baustein eines gemeineuropäischen Strafrechtssystems*, [w:] *Bausteine des europäischen Strafrechts. Coimbra Symposium für Claus Roxin*, red. B. Schünemann, J. de Figueiredo Dias, Köln 1995.
- Brammsen J., Apel S., *Anstiftung oder Täterschaft? „Organisationsherrschaft“ in Wirtschaftsunternehmen*, „Zeitschrift für das Juristische Studium“ 3, 2008.
- Ebert U., *Strafrechtliche Bewältigung des SED-Unrechts zwischen Politik, Strafrecht und Verfassungsrecht*, [w:] *Festschrift für Ernst-Walter Hanack zum 70. Geburtstag am 30. August 1999*, red. U. Ebert et al., Berlin 1999.
- Eichmüller A., *Die Strafverfolgung von NS-Verbrechen durch westdeutsche Justizbehörden seit 1945. Eine Zahlenbilanz*, „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte“ 2008, z. 4.
- Freudiger K., *Die juristische Aufarbeitung von NS-Verbrechen*, Tübingen 2002.
- Frommel M., *Taktische Jurisprudenz — Die verdeckte Amnestie von NS-Schreibtischtätern 1969 und die Nachwirkung der damaligen Rechtsprechung bis heute*, [w:] *Gesellschaft und Gerechtigkeit. Festschrift für Hubert Rottleuthner*, red. M. Mahlmann, Baden-Baden 2011.
- Giezek J., [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2020.
- Greve M., *Der justitielle und rechtspolitische Umgang mit den NS-Gewaltverbrechen in den sechziger Jahren*, Frankfurt am Main 2001.
- Greve M., *Neuere Forschungen zu NS-Prozessen: Ein Überblick*, „Kritische Justiz“ 1999, nr 3.
- Herzberg R.D., *Täterschaft und Teilnahme*, München 1977.
- Hünerefeld P., *Mittelbare Täterschaft und Anstiftung im Kriminalstrafrecht der Bundesrepublik Deutschland*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft“ 99, 1987, nr 2.
- Kardas P., *Teoretyczne podstawy odpowiedzialności karnej za przestępne współdziałanie*, Kraków 2001.
- Krämer K., *Individuelle und kollektive Zurechnung im Strafrecht*, Tübingen 2015.
- Küpper G., *Zur Abgrenzung der Täterschaftsformen*, „Goldammer's Archiv für Strafrecht“ 1998.
- Lampe E.-J., *Systemunrecht und Unrechtssysteme*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft“ 106, 1994, nr 4.
- Murmann U., *Tatherrschaft kraft Weisungsmacht*, „Goldammer's Archiv für Strafrecht“ 1996.
- Rotsch T., *Anmerkung zu BGH 1 StR 453/02*, „Juristische Rundschau“ 2004, nr 6.
- Rotsch T., *Die Rechtsfigur des Täters hinter dem Täter bei der Begehung von Straftaten im Rahmen organisatorischer Machtapparate und ihre Übertragbarkeit auf wirtschaftliche Organisationsstrukturen*, „Neue Zeitschrift für Strafrecht“ 1998, z. 10.
- Rotsch T., *Neues zur Organisationsherrschaft*, „Neue Zeitschrift für Strafrecht“ 2005, nr 1.
- Rotsch T., *Tatherrschaft kraft Organisationsherrschaft?*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft“ 112, 2000, nr 3.
- Roxin C., *Organisationsherrschaft und Tatentschlossenheit*, „Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik“ 2006, z. 7.
- Roxin C., *Strafrecht. Allgemeiner Teil*, t. 2. *Besondere Erscheinungsformen der Straftat*, München 2003.

- Roxin C., *Straftaten im Rahmen organisatorischer Machtapparate*, „Goltdammer’s Archiv für Strafrecht” 1963.
- Roxin C., *Täterschaft und Tatherrschaft*, Berlin-Boston 2019.
- Roxin C., *Zu neusten Diskussion über die Organisationsherrschaft*, „Goltdammer’s Archiv für Strafrecht” 2012.
- Rückerl A., *NS-Verbrechen vor Gericht. Versuch einer Vergangenheitsbewältigung*, Heidelberg 1982.
- Schild W., *Täterschaft als Tatherrschaft*, Berlin-New York 1994.
- Schroeder F.-Ch., *Täter hinter dem Täter. Ein Beitrag zur Lehre von der mittelbaren Täterschaft*, Berlin 1965.
- Schulz U., *Die mittelbare Täterschaft kraft Organisationsherrschaft — eine notwendige Rechtsfortbildung?*, „Juristische Schulung” 1997.
- Urban C., *Mittelbare Täterschaft kraft Organisationsherrschaft: eine Studie zu Konzeption und Anwendbarkeit, insbesondere im Hinblick auf Wirtschaftsunternehmen*, Göttingen 2004.
- Werle G., *Der Holocaust als Gegenstand der bundesdeutschen Strafrechtswissenschaft*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1992, z. 40.

AGNIESZKA MALICKA

ORCID: 0000-0003-1722-7300

Uniwersytet Wrocławski

agnieszka.malicka@uwr.edu.pl

Sądy społeczne w systemie wymiaru sprawiedliwości Niemieckiej Republiki Demokratycznej

Słowa kluczowe: sądy społeczne, socjalistyczny wymiar sprawiedliwości, sędziowie niezawodowi, rozstrzyganie sporów.

SOCIAL COURTS IN THE JUSTICE SYSTEM OF THE GERMAN DEMOCRATIC REPUBLIC

Abstract

Social courts in the German Democratic Republic, as constitutional judicial organs, guaranteed the direct participation of citizens in the exercise of state power. They played an important role in the judicial system and in fact became the courts of the lowest instance. They settled disputes in the field of labour and civil law and adjudicated in cases of violations of criminal law. In retrospect, they can be assessed as a special type of court typical of the socialist system, the decisions of which were primarily of educational and preventive importance.

Keywords: social courts, socialist judiciary, lay judges, dispute resolution.

Wstęp

W systemie prawa NRD przewidziany był udział tak zwanego czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Obok typowego i stosowanego w wielu państwach, także współcześnie, udziału ławników w postępowaniach

przed sądami w NRD do systemu sądownictwa¹ wprowadzono instytucję sądów społecznych² (*gesellschaftliche Gerichte*). Ich utworzenie miało gwarantować szeroko rozumiane konstytucyjne prawo obywateli do bezpośredniego uczestniczenia w sprawowaniu władzy, wynikające z art. 5 oraz art. 90 ust. 3 Konstytucji z 1968 roku³, a także być gwarantem praworządności działania socjalistycznego państwa. Ponadto udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości miał jednocześnie, zgodnie z postanowieniami art. 87 Konstytucji, zapewnić realizację sprawowanej przez nich funkcji społecznej kontroli nad przestrzeganiem socjalistycznego prawa⁴.

Geneza sądów społecznych

Pierwsza Konstytucja NRD z 1949 roku⁵ nie przewidywała jeszcze istnienia sądów społecznych. Zgodnie z jej art. 126 wymiar sprawiedliwości sprawowany był wyłącznie przez Sąd Najwyższy oraz sądy landów (*Gerichte der Länder*), jednak z art. 130 bezpośrednio wynikał obowiązek zapewnienia jak najszerszego udziału sędziów niezawodowych w postępowaniach sądowych⁶. Do 1953 roku wymiar sprawiedliwości w NRD był sprawowany wyłącznie przez państwowe sądy⁷, natomiast od 1953 rola sądów — początkowo tylko sądów

¹ System sądownictwa NRD był całkowicie upolityczniony i podlegał władzy partyjnej. Zob. m.in. H. Mahnke, *Menschen- und Grundrechte in beiden Teilen Deutschlands*, „Vereinte Nationen: German Review on the United Nations” 17, 1969, nr 1, s. 5, oraz opracowanie służb naukowych Bundestagu: *Fragen zur DDR — Verfassung im Vergleich mit dem Grundgesetz*, s. 12, <https://www.bundestag.de/resource/blob/422898/cd5058f62cb62fd679b49ff115b5fc51/wd-3-151-09-pdf-data.pdf> (dostęp: 16.06.2021).

² Sądy społeczne w NRD zostały powołane na wzór wprowadzonych jeszcze w okresie lenińskim radzieckich dyscyplinarnych sądów koleżeńskich. Zob. m.in. P. Szczemielinow, *Sądy koleżeńskie w ZSRR i w Federacji Rosyjskiej*, „Palestra” 1961, nr 11, s. 108 n., [https://bazhum.mu-zhp.pl/media/files/Palestra/Palestra-r2003-t47-n1_2\(541_542\)/Palestra-r2003-t47-n1_2\(541_542\)-s108-110/Palestra-r2003-t47-n1_2\(541_542\)-s108-110.pdf](https://bazhum.mu-zhp.pl/media/files/Palestra/Palestra-r2003-t47-n1_2(541_542)/Palestra-r2003-t47-n1_2(541_542)-s108-110/Palestra-r2003-t47-n1_2(541_542)-s108-110.pdf) (dostęp: 20.09.2021) oraz *Gesellschaftsgerichte in der DDR*, [w:] *Kleines kriminologisches Wörterbuch. 2. völlig neubearbeitet und erweiterte Auflage*, red. G. Kaiser, Heidelberg 1985, s. 140 n.

³ Verfassung der DDR vom 6. April 1968, GBl. I, S. 199; tekst konstytucji dostępny na stronie: <http://www.verfassungen.de/ddr/verf68-i.htm> (dostęp: 16.06.2021). Tłumaczenie na język polski zob. *Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Dresden 1968.

⁴ Zob. L. Janicki, *Ewolucja ustroju politycznego Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Wrocław 1974, s. 330.

⁵ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949, GBl. 1949 I, S. 5, https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0232_ddr&object=translation&l=de (dostęp: 12.06.2021).

⁶ Zob. m.in. L. Böhme, *Die gütliche Beilegung von Rechtsstreitigkeiten vor den gesellschaftlichen Gerichten der DDR*, t. 61, Göttingen 2015, s. 1.

⁷ W literaturze używane jest pojęcie „sądy państwowe” dla odróżnienia sądów obsadzanych w tradycyjny sposób przez sędziów zawodowych i — o ile zostało to przewidziane w odpowiednich

pracy — ograniczana była stopniowo na rzecz społecznych organów wymiaru sprawiedliwości poprzez utworzenie specjalnych komisji. Były to komisje konfliktowe (*Konfliktkommissionen*)⁸ i urzędy pojednawcze (*Sühnstellen*)⁹. Urzędy pojednawcze w 1964 roku zostały zastąpione przez komisje rozjemcze (*Schiedskommissionen*)¹⁰. Z kolei komisje konfliktowe tworzono w zakładach pracy zatrudniających ponad 200 pracowników¹¹. Od początku tej instytucji została przypisana szczególna rola w rozstrzyganiu konfliktów, ponieważ warunkiem do ewentualnego wniesienia sprawy do właściwego sądu państwowego było uzyskanie rozstrzygnięcia w postępowaniu przed komisją konfliktową¹². Komisje rozjemcze¹³ tworzone były na wzór komisji konfliktowych działających w zakładach pracy. Ich właściwość obejmowała osiedla mieszkaniowe oraz gminy¹⁴, a także rolnicze spółdzielnie produkcyjne i spółdzielnie produkcyjne rybaków, ogrodników i rzemieślników. Zgodnie z § 5 ustawy o sądach społecznych jednej komisji nie mogło podlegać więcej niż 8 tysięcy mieszkańców.

Do kompetencji komisji konfliktowych i rozjemczych należało ściganie drobnych przestępstw oraz rozstrzyganie prostych sporów z zakresu prawa pracy oraz prawa cywilnego. W 1968 roku w drodze nowelizacji Konstytucji do systemu sądownictwa wprowadzono instytucję sądów społecznych¹⁵. W rzeczywistości nie była to nowa instytucja, ale znacząca zmiana dotychczasowej rangi komisji

przepisach — sędziów niezawodowych/ławników od wprowadzonych do systemu sądownictwa w 1968 roku sądów społecznych.

⁸ Komisje konfliktowe utworzono na podstawie rozporządzenia Verordnung vom 30. April 1953 über die Bildung von Kommissionen zur Beseitigung von Arbeitsstreitfällen (Konfliktkommissionen) in den volkseigenen und ihnen gleichgestellten Betrieben und in den Verwaltungen, GBl. 1953, S. 695.

⁹ Urzędy pojednawcze działały na podstawie zarządzenia Anordnung über die Errichtung von Sühnstellen in der Deutschen Demokratischen Republik (Schiedsmannsordnung) vom 24. April 1953, GBl. 1953, Nr. 59, S. 647.

¹⁰ Zastosowana w niniejszym opracowaniu terminologia odpowiada tej używanej w polskojęzycznej literaturze z okresu działania omawianych instytucji. Zob. m.in. L. Janicki, *op. cit.*, s. 326 oraz K. Nowak, *Ustrój państwowy Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Katowice 1971, s. 208.

¹¹ W zakładach zatrudniających od 20 do 200 pracowników utworzenie komisji konfliktowych było uzależnione od porozumienia między kierownictwem zakładu pracy a kierownictwem zakładowych związków zawodowych. Zob. T. Liebscher, O. Steffen, *Der Aufbau der Arbeitsgerichtsbarkeit und die Tätigkeit der Schiedsstellen für Arbeitsrecht in den neuen Bundesländern*, [w:] *Aufbau der Verbände und Arbeitsgerichte*, red. W. Hantsche *et al.*, Wiesbaden 1997, s. 148 n. W § 4 ustawy o sądach społecznych wskazana została liczba 300 pracowników.

¹² Wymóg ten wynikał bezpośrednio z § 8 rozporządzenia o komisjach konfliktowych. Zob. S. Mampel, *Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Text und Kommentar*, Frankfurt am Main 1972, s. 1072 n.

¹³ Podstawę prawną ich działania stanowiła dyrektywa Rady Państwa: Richtlinie des Staatesrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Bildung und Tätigkeit von Schiedskommissionen vom 21. August 1964, GBl. I, Nr. 9, S. 115.

¹⁴ W przypadku większych gmin tworzono kilka komisji rozjemczych.

¹⁵ Pojęcie „sądy społeczne” zastąpiło używany wcześniej termin „społeczne organy wymiaru sprawiedliwości”, które pozostawiono w uchwalonych także w 1968 roku kodeksie postępowania

konfliktowych i rozjemczych. Z instytucji o charakterze społecznym stały się one konstytucyjnym organem wymiaru sprawiedliwości.

Konstytucyjne podstawy działania sądów społecznych

Sądy społeczne stanowiły, w myśl postanowień konstytucyjnych, integralną część systemu wymiaru sprawiedliwości i zostały wskazane jako takie w art. 92 Konstytucji NRD z 1968 roku, obok Sądu Najwyższego (*Oberstes Gericht*), sądów okręgowych (*Bezirksgerichte*) i sądów powiatowych (*Kreisgerichte*). Nadanie im rangi organu konstytucyjnego przyczyniło się jednocześnie do zwiększenia dotychczasowego znaczenia i roli organów społecznych dla wymiaru sprawiedliwości. *De facto* sądy społeczne stały się sądami najniższej instancji w systemie sądownictwa NRD. Szczegółowe zasady funkcjonowania sądów społecznych, zgodnie z postanowieniami konstytucyjnymi, zostały uregulowane w odrębnych ustawach. Najważniejszą z nich była ustawa o sądach społecznych NRD, uchwalona 11 czerwca 1968 roku¹⁶. Ponadto odpowiednie zapisy dotyczące sądów społecznych znalazły się w postanowieniach rozdziału IV Konstytucji, regulującego socjalistyczną praworządność i wymiar sprawiedliwości, jak chociażby wspomniany we wstępie niniejszego opracowania art. 87, stanowiący o gwarancji praworządności socjalistycznej poprzez udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości, i art. 90 ust. 3, bezpośrednio gwarantujący udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości. W art. 94 i 95 uregulowano zasady wyboru sędziów, w tym członków¹⁷ sądów społecznych, podczas gdy art. 96 zawierał konstytucyjną gwarancję niezawisłości sędziów i członków sądów społecznych.

Organizacja i funkcjonowanie sądów społecznych

Zgodnie z postanowieniem art. 92 Konstytucji NRD szczegółowe zasady funkcjonowania sądów społecznych zostały uregulowane we wspomnianej ustawie o sądach społecznych, która po zmianach z 12 marca 1982 roku¹⁸ obowiązywała

karnego (Strafprozessordnung der DDR) oraz kodeksie postępowania cywilnego (Zivilprozessordnung der DDR).

¹⁶ Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik vom 11. Juni 1968, GBl. 1968, S. 229, uchylona następnie ustawą o sądach społecznych z 12 marca 1982 roku: Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte der DDR vom 12. März 1982, GBl. 1982 I, S. 269, która weszła w życie 1 stycznia 1983 roku.

¹⁷ W wypadku sądów społecznych ustawodawca używa określenia „członkowie sądów społecznych” (*Mitglieder gesellschaftlicher Gerichte*), a nie „sędziowie”, które zostało zarezerwowane dla sędziów zawodowych.

¹⁸ Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. 1982, S. 269.

do roku 1990¹⁹, a więc do zjednoczenia Niemiec. Odpowiednie przepisy dotyczące działania sądów społecznych zawierały także inne ustawy, takie jak: ustawa o ustroju sądów NRD²⁰, kodeks pracy²¹, kodeks karny²² czy kodeks postępowania karnego²³. Szczegółowe zasady działania komisji stanowiących sądy społeczne zawarte były również w uzupełniających postanowienia ustawowe regulaminach²⁴.

Pozycja sądów społecznych w systemie wymiaru sprawiedliwości i ich organizacja

Zgodnie z postanowieniami § 1 ustawy o sądach społecznych stanowiły one integralną część jednolitego systemu socjalistycznego wymiaru sprawiedliwości i socjalistycznej demokracji. Były wybieralnymi organami, których głównym zadaniem było wychowanie i samowychowanie obywateli oraz zwalczanie i zapobieganie naruszeniom prawa, a także rozstrzyganie sporów. Ich powołanie oznaczało jednocześnie realizację konstytucyjnej gwarancji udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości. W § 2 ust. 2 ustawy o sądach społecznych powtórzona została też konstytucyjna zasada niezawisłości²⁵ członków sądów społecznych w orzekaniu oraz zasada ich podległości jedynie Konstytucji oraz ustawom i innym przepisom prawa Niemieckiej Republiki Demokratycznej²⁶. Wprawdzie zarówno w Konstytucji, jak i w ustawie używana jest nazwa „sądy społeczne”, ustawodawca zachował jednak dotychczasową strukturę społecznych organów

¹⁹ Ustawa ta została w 1990 roku zastąpiona ustawą o utworzeniu i postępowaniu urzędów pojednawczych w zakresie prawa pracy: Gesetz über die Errichtung und das Verfahren der Schiedsstellen für Arbeitsrecht, GBl. 1990 I, S. 505 oraz ustawą o urzędach pojednawczych w gminach: Gesetz über Schiedsstellen in den Gemeinden vom 13. September 1990, GBl. 1990 I, S. 1527.

²⁰ Gesetz über die Verfassung der Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. 1963 I, S. 45 ze zmianami wynikającymi ze zmian Konstytucji NRD w 1968 oraz 1974 roku.

²¹ Das Gesetzbuch der Arbeit der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. April 1961, GBl. 1961 I, S. 27, kilkakrotnie zmieniany, między innymi ze względu na wprowadzenie przepisów o sądach społecznych.

²² Strafgesetzbuch der DDR vom 12. Januar 1968, GBl. 1968 I, S. 1; kilkakrotnie zmieniany, obowiązywał do zjednoczenia Niemiec 3 października 1990 roku.

²³ Strafprozeßordnung der DDR vom 12. Januar 1968, GBl. 1968 I, S. 3.

²⁴ Beschluß des Staatsrates der DDR über die Tätigkeit der Konfliktkommissionen — Konfliktkommissionsordnung — vom 12. März 1982, GBl. 1982 I, S. 274 oraz Beschluß des Staatsrates der DDR über die Tätigkeit der Schiedskommissionen — Schiedskommissionsordnung — vom 12. März 1982, GBl. 1982 I, S. 283.

²⁵ Należy przy tym pamiętać, że system powoływania sędziów i członków sądów społecznych był oparty na przynależności partyjnej. Wyboru dokonywały odpowiednie przedstawicielstwa ludowe na określony czas. Sędziowie oraz członkowie sądów społecznych podlegali obowiązkowi składania sprawozdań z wykonania swoich obowiązków i mogli w określonych sytuacjach zostać odwołani przed upływem kadencji.

²⁶ Zob. L. Janicki, *op. cit.*, s. 355.

wymiaru sprawiedliwości i określił wprost w § 2 ustawy o sądach społecznych, że sądami społecznymi są komisje konfliktowe i rozjemcze.

Komisje konfliktowe działały w państwowych zakładach pracy, przedsiębiorstwach państwowych i prywatnych, w instytucjach służby zdrowia, kultury i oświaty, w organach i instytucjach państwowych oraz w organizacjach społecznych²⁷. Wyboru ich członków na dwuletnią kadencję dokonywali sami pracownicy na takich samych zasadach, jakie obowiązywały w przypadku wyborów w związkach zawodowych. Natomiast komisje rozjemcze były powoływane w osiedlach miejskich i gminach oraz w rolniczych, rybackich, ogrodniczych i rzemieślniczych spółdzielniach produkcyjnych²⁸, a wyboru ich członków dokonywały lokalne przedstawicielstwa ludowe (powiatu, miasta lub dzielnicy) na wniosek komisji Frontu Narodowego, a po zmianie ustawy²⁹ kandydatów zgłaszały partie polityczne lub organizacje społeczne albo zarządy spółdzielni produkcyjnych. W przypadku komisji działających w spółdzielniach wyboru dokonywało zgromadzenie wszystkich członków spółdzielni na wniosek jej zarządu. W związku z dokonywaniem wyboru członków komisji rozjemczych wraz z typowaniem sędziów sądów powszechnych ich kadencja także trwała cztery lata³⁰.

Członkiem sądu społecznego mógł zostać zasłużony i przykładowy pracownik danego zakładu pracy lub danej społeczności, który cieszył się zaufaniem innych obywateli i który najpóźniej w dniu wyboru ukończył 18. rok życia. Od kandydatów nie było wymagane wykształcenie prawnicze, ale podlegali oni regularnym szkoleniom. Ustawodawca przewidział też możliwość odwołania członka sądu społecznego przed upływem jego kadencji w wypadku rażącego naruszenia przez niego Konstytucji, ustaw lub wynikających z innych zapisów obowiązków. Członkowie sądów społecznych podlegali również obowiązkowi sprawozdawczości ze swojej działalności³¹. Możliwość odwołania oraz obowiązek sprawozdawczości były typowymi rozwiązaniami przyjętymi w demokracji ludowej i stanowiły gwarancję bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Sądy społeczne liczyły od 8 do 15 członków, w wyjątkowych sytuacjach liczba członków mogła zostać obniżona do 6 lub podwyższona do 20. Członkowie sądów społecznych wykonywali swoje zobowiązania nieodpłatnie³².

²⁷ § 4 ustawy o sądach społecznych.

²⁸ § 5 ustawy o sądach społecznych.

²⁹ Ustawa o sądach społecznych została zmieniona w 1982 roku.

³⁰ Ustawowe przepisy o wyborze członków sądów społecznych realizowały konstytucyjne postanowienie wynikające z art. 95 Konstytucji NRD z 1968 roku, zgodnie z którymi wybór sędziów dokonywany był przez przedstawicielstwa ludowe lub bezpośrednio przez obywateli.

³¹ Te regulacje ustawowe także znajdowały swoją podstawę w art. 95 Konstytucji. Zob. L. Janicki, *op. cit.*, s. 355 oraz K. Nowak, *op. cit.*, s. 208.

³² Zob. B.C. Peters, *Der Gütegedanke im deutschen Zivilprozeßrecht — eine historisch — soziologische Untersuchung zum Gütegedanken im Zivilverfahrensrecht seit 1879*, Jena 2004, s. 149.

Właściwość rzeczowa i postępowanie przed sądami społecznymi

Do ustawowo określonych kompetencji sądów społecznych należały sprawy z zakresu prawa pracy, występki³³, uchybienia, wykroczenia, naruszenia obowiązku szkolnego, unikanie pracy, a także proste spory z zakresu prawa cywilnego³⁴ między obywatelami oraz między pracownikami a zakładem pracy. Ponadto sądy społeczne rozstrzygały inne sprawy, które zostały im przekazane przez prokuraturę lub sądy, jeżeli wynikało to z innych ustaw.

Sądy społeczne rozstrzygały powierzone im sprawy kolegialnie, w składzie co najmniej 4 członków. Posiedzenia miały charakter jawny, a wszystkie uczestniczące w nich osoby miały prawo do zabrania głosu w sprawie i — poprzez zadawanie pytań lub udzielanie wskazówek — do bezpośredniego współuczestniczenia w rozwiązywaniu konfliktu. Zarówno wnioskodawca, jak i strona przeciwna lub obwiniony byli zobowiązani do osobistego stawiennictwa przed sądem społecznym oraz mieli prawo do skorzystania z porad prawnych związków zawodowych, sądów powiatowych lub adwokata.

Sądy społeczne działały w sposób dość swobodny, nie były związane ustalonymi ustawowo procedurami, jak miało to miejsce w wypadku postępowań przed sądami powszechnymi³⁵. Orzeczenia były wydawane albo w formie uchwały (*Beschluß*) w sprawie dochodzonego roszczenia (w przypadku spraw z zakresu prawa pracy), albo potwierdzeniem (*Bestätigung*) porozumienia/ugody między stronami (w wypadku spraw z zakresu prawa cywilnego) lub występkę, uchybienia, wykroczenia, naruszenia obowiązku szkolnego lub uchylania się od pracy. Celem postępowań toczących się przed sądami społecznymi było przede wszystkim osiągnięcie porozumienia między stronami sporu.

³³ Na przykład drobne kradzieże, przestępstwa przeciwko socjalistycznej lub osobistej własności, uszkodzenie ciała, naruszenie miru domowego — w wypadku przestępstw uregulowanych w kodeksie karnym o przekazaniu sprawy do rozstrzygnięcia sądom społecznym decydowały prokuratura i policja. Zob. m.in. A. Eser, *Gesellschaftsgerichte in der Strafrechtspflege: neue Wege zur Bewältigung der Kleinkriminalität in der DDR*, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 388/389, Tübingen 1970, s. 28 n.

³⁴ Na przykład sprawy roszczeń pieniężnych, ustalonych zobowiązań alimentacyjnych, spory dotyczące naruszenia praw i obowiązków powstałych we wspólnotach mieszkaniowych o wartości przedmiotu sporu do wysokości 1000 marek. Zakres kompetencji sądów społecznych wynikał z postanowień ustawy o sądach społecznych oraz z regulaminów komisji konfliktowych i komisji rozjemczych. Zob. m.in. B.C. Peters, *op. cit.*, s. 149 n. oraz T. Feltes, *Gesellschaftliche Gerichte, Schlichtungs- und Schiedskommissionen — Rechtspolitische Möglichkeiten oder historische Irrtümer*, s. 5, https://www.thomasfeltes.de/pdf/veroeffentlichungen/1991_GesellschaftlicheGerichte.pdf (dostęp: 24.09.2021).

³⁵ Zob. S. Mampel, *op. cit.*, s. 1080 oraz W. Belehr, *Organisation und sozialer Status der Richter und Rechtsanwälte in der DDR*, „Kritische Justiz” 1991, z. 2, s. 185 n.

Sankcjami³⁶ stosowanymi przez sądy społeczne były tak zwane środki wychowawcze w formie: przeprosin pokrzywdzonego w obecności kolektywu zakładu pracy, naprawienia szkody poprzez zapłatę konkretnej kwoty pieniężnej lub świadczenie konkretnej pracy, nieodpłatna praca społeczna w wymiarze do 20 godzin³⁷, nałożenie innych zobowiązań mających na celu osiągnięcie zachowania zgodnego z prawem, udzielenia nagany, kary grzywny w wysokości od 10 do 500 marek³⁸, a w przypadku znieważenia — jego wycofania w odpowiedniej formie. W przypadku stwierdzenia popełnienia czynu niewielkiej wagi, uwzględniając zachowanie sprawcy po jego popełnieniu lub w przypadku starań podjętych przez sprawcę, mających na celu naprawienie szkody lub gdy jego zachowanie pozwalało oczekiwać, że w przyszłości będzie przestrzegał socjalistycznego prawa, sąd społeczny mógł odstąpić od zastosowania środków wychowawczych.

Sądy społeczne, oprócz rozstrzygania spraw należących do ich właściwości, miały prawo do udzielania zaleceń (*Empfehlungen*)³⁹ zakładom pracy, instytucjom społecznym czy państwowym, jeżeli w toku postępowania stwierdziły nieprawidłowości w ich działaniu. Udzielanie zaleceń miało charakter działań prewencyjnych.

Wprawdzie większość postępowań przed sądami społecznymi kończyła się na wydaniu przez nie odpowiedniego orzeczenia, jednak nie były one ostateczną instancją. Zgodnie z postanowieniami § 19 ustawy o sądach społecznych od ich orzeczeń stronom przysługiwało prawo do złożenia sprzeciwu do sądu powiatowego.

Uwagi końcowe

Sądy społeczne funkcjonowały do zjednoczenia Niemiec w 1990 roku i odgrywały istotną rolę w systemie sądownictwa NRD. W 1989 roku, a więc krótko przed zawieszeniem działalności sądów społecznych, działało 29 300 komisji konfliktowych, w których pracowało 258 tysięcy członków, oraz 5800 komisji rozjemczych z 57 tysiącami członków⁴⁰. Ogółem w działalność sądów społecznych zaangażowane było około 2% ogółu społeczeństwa NRD. W okresie swojego działania sądy społeczne rozpatrywały rocznie po kilkadziesiąt spraw wynikających z naruszenia przepisów prawa⁴¹.

³⁶ Zob. § 20 ustawy o sądach społecznych (w wersji z 1982 roku) oraz regulaminy postępowania przed komisjami konfliktowymi i komisjami rozjemczymi.

³⁷ Sankcja wprowadzona w drodze nowelizacji ustawy o sądach społecznych w 1982 roku.

³⁸ Górna granica kary grzywny początkowo wynosiła 150 marek.

³⁹ Zob. § 21 ustawy o sądach społecznych z 1982 roku.

⁴⁰ *FDGB-Lexikon*, Berlin 2009, http://library.fes.de/FDGB-Lexikon/texte/sachteil/g/Gesellschaftliche_Gerichte.html (dostęp: 24.09.2021); według danych innych autorów działały 26 744 komisje konfliktowe i 5552 komisje rozjemcze, w których pracowało łącznie około 300 tysięcy osób; zob. T. Feltes, *op. cit.*, s. 4.

⁴¹ T. Feltes, *op. cit.*, s. 5 n.

Z perspektywy władz NRD sądy społeczne były oceniane w kategoriach sukcesu, ponieważ realizowały socjalistyczną zasadę bezpośredniego wpływu i udziału obywateli w sprawowaniu władzy w państwie. W zasadzie przedstawiciele ludu pracującego miast i wsi⁴² w ramach działalności sądów społecznych przejęli jedną z podstawowych funkcji organów państwowych, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Było to z pewnością zgodne z zasadami socjalistycznej demokracji ludowej, jednak oceniając to rozwiązanie z perspektywy czasu, przede wszystkim daje się zauważyć, że faktycznym celem sądów społecznych było publiczne napiętnowanie osób, które dopuszczały się naruszeń socjalistycznego prawa, i miało przynieść efekt odstrasżający. Rozpatrywanie spraw przez „społecznych sędziów” pochodzących z najbliższego otoczenia zawodowego lub społecznego sprawcy i politycznego wyboru oraz możliwość sugerowania rozwiązania przez inne osoby uczestniczące w postępowaniu z pewnością nie gwarantowało niezawisłości w orzekaniu. Z dzisiejszej perspektywy sądom społecznym można by przypisać jedynie charakter symboliczny.

Bibliografia

- Belehrt W., *Organisation und sozialer Status der Richter und Rechtsanwälte in der DDR*, „Kritische Justiz” 1991, z. 2.
- Böhme L., *Die gültige Beilegung von Rechtsstreitigkeiten vor den gesellschaftlichen Gerichten der DDR*, t. 61, Göttingen 2015.
- Eser A., *Gesellschaftsgerichte in der Strafrechtspflege: neue Wege zur Bewältigung der Kleinkriminalität in der DDR*, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 388/389, Tübingen 1970.
- FDGB-Lexikon*, Berlin 2009, http://library.fes.de/FDGB-Lexikon/texte/sachteil/g/Gesellschaftliche_Gerichte.html.
- Feltes T., *Gesellschaftliche Gerichte, Schlichtungs- und Schiedskommissionen — Rechtspolitische Möglichkeiten oder historische Irrtümer*, https://www.thomasfeltes.de/pdf/veroeffentlichungen/1991_GesellschaftlicheGerichte.pdf.
- Fragen zur DDR — Verfassung im Vergleich mit dem Grundgesetz*, <https://www.bundestag.de/resource/blob/422898/cd5058f62cb62fd679b49ff115b5fc51/wd-3-151-09-pdf-data.pdf>.
- Janicki L., *Ewolucja ustroju politycznego Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Wrocław 1974.
- Kleines kriminologisches Wörterbuch. 2. völlig neubearbeitet und erweiterte Auflage*, red. G. Kaiser, Heidelberg 1985.
- Liebscher T., Steffen O., *Der Aufbau der Arbeitsgerichtsbarkeit und die Tätigkeit der Schiedsstellen für Arbeitsrecht in den neuen Bundesländern*, [w:] *Aufbau der Verbände und Arbeitsgerichte*, red. W. Hantsche, S. Otte, G. Hoffmann, T. Liebscher, O. Steffen, Wiesbaden 1997.
- Mahnke H., *Menschen- und Grundrechte in beiden Teilen Deutschlands*, „Vereinte Nationen: German Review on the United Nations” 17, 1969, nr 1.
- Mampel S., *Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Text und Kommentar*, Frankfurt am Main 1972.
- Nowak K., *Ustrój państwowy Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Katowice 1971.

⁴² Takie było konstytucyjne określenie suwerena w art. 1 Konstytucji NRD z 1968 roku.

- Peters B.C., *Der Gütegedanke im deutschen Zivilprozeßrecht — eine historisch — soziologische Untersuchung zum Gütegedanken im Zivilverfahrensrecht seit 1879*, Jena 2004.
- Szczemielinow P., *Sądy koleżeńskie w ZSRR i w Federacji Rosyjskiej*, „Palestra” 1961, nr 11, [https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Palestra/Palestra-r2003-t47-n1_2\(541_542\)/Palestra-r2003-t47-n1_2\(541_542\)-s108-110/Palestra-r2003-t47-n1_2\(541_542\)-s108-110.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Palestra/Palestra-r2003-t47-n1_2(541_542)/Palestra-r2003-t47-n1_2(541_542)-s108-110/Palestra-r2003-t47-n1_2(541_542)-s108-110.pdf).

Akty prawne

- Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, wydanie zespolowe wydawnictwa Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik i wydawnictwa Zeit im Bild, tłumaczenie: Intertext Berlin, Dresden 1968.
- Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949, GBl. 1949 I, S. 5, https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0232_ddr&object=translation&l=de.
- Anordnung über die Errichtung von Sühnestellen in der Deutschen Demokratischen Republik (Schiedsmannsordnung) vom 24. April 1953, GBl. 1953, Nr. 59, S. 647.
- Verordnung vom 30. April 1953 über die Bildung von Kommissionen zur Beseitigung von Arbeitsstreitfällen (Konfliktkommissionen) in den volkseigenen und ihnen gleichgestellten Betrieben und in den Verwaltungen, GBl. 1953, S. 695.
- Das Gesetzbuch der Arbeit der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. April 1961, GBl. 1961 I, S. 27.
- Gesetz über die Verfassung der Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. 1963 I, S. 45.
- Richtlinie des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Bildung und Tätigkeit von Schiedskommissionen vom 21. August 1964, GBl. I, Nr. 9, S. 115.
- Verfassung der DDR vom 6. April 1968, GBl. 1968 I, S. 199, <http://www.verfassungen.de/ddr/verf68-i.htm>.
- Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik vom 11. Juni 1968, GBl. 1968, S. 229.
- Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte der DDR vom 12. März 1982, GBl. 1982 I, S. 269.
- Beschluß des Staatsrates der DDR über die Tätigkeit der Konfliktkommissionen — Konfliktkommissionsordnung — vom 12. März 1982, GBl. 1982 I, S. 274.
- Beschluß des Staatsrates der DDR über die Tätigkeit der Schiedskommissionen — Schiedskommissionsordnung — vom 12. März 1982, GBl. 1982 I, S. 283.
- Gesetz über die Errichtung und das Verfahren der Schiedsstellen für Arbeitsrecht, GBl. 1990 I, S. 505.
- Gesetz über Schiedsstellen in den Gemeinden vom 13. September 1990, GBl. 1990 I, S. 1527.
- Strafgesetzbuch der DDR vom 12. Januar 1968, GBl. 1968 I, S. 1.
- Strafprozeßordnung der DDR vom 12. Januar 1968, GBl. 1968 I, S. 3.

MARTA KŁOPOCKA-JASIŃSKA

ORCID: 0000-0001-9205-4353

Uniwersytet Wrocławski

marta.klopocka-jasinska@uwr.edu.pl

Czy państwo może decydować o miejscu pochówku dyktatora? Komentarz do postanowienia hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2019 roku w sprawie ekshumacji szczątków Francisca Franco Bahamondego

Słowa kluczowe: ekshumacja, przeniesienie grobu, dyktator Francisco Franco Bahamonde, Dolina Poległych, prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego.

CAN THE STATE DECIDE WHERE A DICTATOR IS BURIED?
REMARKS ON THE RULING OF THE SPANISH CONSTITUTIONAL COURT
OF 17 OCTOBER 2019 ON THE EXHUMATION OF FRANCISCO FRANCO
BAHAMONDE'S REMAINS

Abstract

This article comments on the Spanish Constitutional Court's order of 17 October 2019, ATC 119/2020, regarding the exhumation and transfer of the remains of Francisco Franco Bahamonde from the Valley of the Fallen. Franco's relatives brought a constitutional complaint before the Constitutional Court against the resolutions of the Council of Ministers of 15 February and 15 March 2019, which concerned the exhumation of the dictator's remains and their transfer to the Mingorrubio Cemetery in El Pardo. This was done against the wishes of the family, who had indicated another location. The applicants submitted, *inter alia*, that their right to respect for private and family life had been violated. In fact, certain issues relating to the treatment of the body of a deceased person fall within the scope of the right to privacy. However, the Spanish Court did not accept the applicants' plea and held that there was no violation of the constitutional right. It justified its decision on the grounds that the right to protection of private and family life is not absolute and is subject to limitations, and that the measures applied in this case were in line with a "constitutionally legitimate aim," proportionate and necessary. The Court's decision is correct, although its reasoning leaves much to be desired. The Court could have strengthened its argumentation with, first, a more in-

depth analysis of proportionality, and, second, with reference to Strasbourg standards. In particular, as the Court pointed out, the historical and political importance of the person at the head of the political regime established after the civil war and acting as head of state meant that the decision on where to bury his remains went beyond the dimension of an individual private matter.

Keywords: exhumation, transfer of grave, dictator Francisco Franco Bahamonde, Valley of the Fallen, right to respect for private and family life.

Postanowieniem z 17 października 2019 roku¹ Sekcja I hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego odrzuciła skargę konstytucyjną wniesioną przez krewnych generała Franco przeciwko uchwałom Rady Ministrów z dnia 15 lutego i 15 marca 2019 roku oraz wyrokowi Izby Sądowo-Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2019 roku². Trybunał przyjął, że w sprawie nie doszło do naruszenia prawa, które stanowi przesłankę dopuszczalności skargi konstytucyjnej na podstawie art. 43 ustawy organicznej o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: UOTK)³. Skarga konstytucyjna (*recurso de amparo constitucional*) z art. 43 UOTK przysługuje w przypadku naruszenia określonych w konstytucji praw podstawowych, spowodowanych przez akty władzy wykonawczej⁴, w tym wypadku uchwały Rady Ministrów, pod warunkiem wyczerpania odpowiedniej drogi sądowej. Ten ostatni wymóg Trybunał uznał za spełniony w związku z zakończonym postępowaniem przed Sądem Najwyższym, które zainicjowali skarżący. Zaskarżone w drodze skargi konstytucyjnej uchwały Rady Ministrów dotyczyły przeprowadzenia ekshumacji szczątków Francisca Franco Bahamondego w celu przeniesienia ich z Doliny Poległych (*Valle de los Caídos*) i pochowania na cmentarzu w Mingorrubio w El Pardo, gdzie spoczywa małżonka dyktatora. Wyrok Sądu Najwyższego potwierdzający ich legalność nie był rozpatrywany przez Trybunał jako odrębny przedmiot skargi, ale jedynie jako przesłanka jej dopuszczalności, ustanowiona w art. 43 UOTK. Trybunał uznał bowiem, że skarżący kwestionują go jedynie w takim zakresie, w jakim nie doprowadził on do naprawienia naruszeń praw podstawowych wywołanych przez decyzje władzy wykonawczej.

Analizę rozstrzygnięcia hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego warto poprzedzić przedstawieniem polskiemu czytelnikowi faktycznego stanu sprawy. Uchwałą z 31 sierpnia 2018 roku Rada Ministrów rozpoczęła postępowanie

¹ Postanowienie TK Królestwa Hiszpanii z 17 października 2019 roku, sygn. akt ATC 119/2020, ECLI:ES:TC:2019:119A.

² Wyrok SN Królestwa Hiszpanii z 30 września 2019 roku, sygn. akt STS 2834/2019, ECLI:Es:Ts:2019:2834, <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/c8a2fa5486ced8af> (dostęp: 30.09.2021).

³ *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, Dziennik Urzędowy Państwa (*Boletín Oficial de Estado — BOE*) z 5 października 1979 r. Nr 239, s. 23186.

⁴ W art. 43 ust. 1 UOTK mowa jest o przepisach, aktach prawnych, zaniechaniach lub zwykłych działaniach faktycznych rządu, jego organów lub urzędników albo kolegialnych organów wykonawczych wspólnot autonomicznych czy też ich organów, urzędników bądź przedstawicieli.

w sprawie ekshumacji i przeniesienia szczątków Francisca Franco, stosownie do przepisu art. 16 ust. 3 ustawy z 26 grudnia 2007 roku o uznaniu i rozszerzeniu praw oraz ustanowieniu środków na rzecz osób, które doznały prześladowań bądź przemocy podczas wojny domowej i w okresie dyktatury (dalej: ustawy nr 52/2007)⁵. Przepis ten wraz z postanowieniem dodatkowym szóstym bis (*disposición adicional sexta bis*), ustanawiającym postępowanie w celu zagwarantowania jego realizacji, został dodany do tego aktu na mocy królewskiego dekretu-ustawy⁶ nr 10/2018 z 24 sierpnia 2018 roku⁷. Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy nr 52/2007 w Dolinie Poległych, jako miejscu upamiętnienia i hołdu wobec ofiar hiszpańskiej wojny domowej, mogą spoczywać wyłącznie szczątki osób zmarłych w wyniku tych walk. Z kolei przepis dodatkowy szósty bis nakłada na rząd obowiązek zapewnienia wykonania art. 16 ust. 3 wspomnianej ustawy „w warunkach odpowiadających godności i z szacunkiem”. W tym celu upoważnia on rząd do przeprowadzenia uzasadnionej pilnym i wyjątkowym interesem publicznym, a także użytecznością publiczną i interesem społecznym, natychmiastowej ekshumacji i przeniesienia szczątków osób zmarłych, innych niż te, o których mowa w art. 16 ust. 3 ustawy nr 52/2007. Ustanawia on również procedurę przeprowadzenia ekshumacji i przeniesienia zwłok. Decyzję w tej sprawie podejmuje w drodze uchwały Rada Ministrów, która też wszczyna postępowanie z urzędu. W uchwale o wszczęciu procedury ekshumacyjnej Rada Ministrów wskazuje organ właściwy do przeprowadzenia postępowania oraz termin piętnastu dni, w ciągu których mają się stawić i przedstawić swoje stanowisko zainteresowane osoby. Krewni mogą w tym czasie określić nowe miejsce pochówku oraz przedstawić niezbędne do tego dokumenty i stosowne pozwolenia. W razie braku zgody wśród rodziny albo w przypadku niewskazania takiego miejsca w odpowiednim terminie i formie, o miejscu pochowania szczątków rozstrzyga Rada Ministrów, mając na względzie zapewnienie godnego pogrzebu. Ustawa uprawnia Radę Ministrów do wykonania stosownych czynności w związku z przeprowadzeniem ekshumacji i przeniesieniem szczątków, w tym wyznaczenia ministra właściwego do spraw wymiaru sprawiedliwości, który zwróci się do odpowiednich organów administracji lokalnej w sprawie projektu niezbędnego do przeprowadzenia ekshumacji

⁵ *Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*, Dziennik Urzędowy Państwa z 27 grudnia 2007 r. Nr 310, s. 53410.

⁶ Królewski dekret-ustawa (*decreto-ley*) to rodzaj aktu normatywnego wydawanego przez rząd w ramach tak zwanego ustawodawstwa delegowanego, zgodnie z art. 86 Konstytucji Hiszpanii. Szerzej na temat dekretów-ustaw zob. na przykład E. Espín Templado, [w:] *Derecho constitucional*, vol. 1. *El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, ed. L. López Guerra et al., Valencia 2013, s. 84 n. oraz M. Pulido Quecedo, *La Constitución Española con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Pamplona 1996, s. 1315 n. W polskim piśmiennictwie zob. T. Mołdawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 101.

⁷ Dziennik Urzędowy Państwa z 25 sierpnia 2018 r. Nr 206.

oraz sporządzenia raportu. Ostateczna decyzja o realizacji ekshumacji i przeniesieniu zwłok do ustalonego miejsca należy do Rady Ministrów.

W analizowanej sprawie organ ten uchwałą z dnia 15 lutego 2019 roku podjął decyzję o ekshumacji szczątków Francisca Franco z Bazyliki Świętego Krzyża w Dolinie Poległych i wyznaczeniu jego krewnym piętnastodniowego terminu na ustalenie innego niż zaproponowana przez nich krypta w madryckiej katedrze Almudena miejsca pochówku⁸. Wobec niewskazania alternatywnego miejsca pochówku⁹ Rada Ministrów w drodze uchwały z 15 marca 2019 roku ustaliła, że szczątki Francisca Franco zostaną pochowane na cmentarzu w El Pardo-Mingorrubio, oraz wyznaczyła dzień przeprowadzenia ekshumacji, przeniesienia szczątków i pogrzebu na 10 czerwca tego samego roku. Obie uchwały Rady Ministrów zostały zaskarżone przez krewnych dyktatora skargą w postępowaniu sądowo-administracyjnym¹⁰ do Sądu Najwyższego (*Tribunal Supremo*), a ekshumacja została wstrzymana w ramach zastosowania środków tymczasowych. W dniu 30 września 2019 roku Sąd Najwyższy wydał wyrok oddalający skargę krewnych Franco, potwierdzając zgodność uchwał Rady Ministrów z prawem¹¹. Stały się one przedmiotem skargi konstytucyjnej (*recurso de amparo constitucional*) wniesionej przez rodzinę dyktatora do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 10 października 2019 roku. Skarżący podnieśli, że kwestionowane przez nich uchwały Rady Ministrów naruszają zasadę równości w zakresie stosowania ustawy (art. 14 Konstytucji Hiszpanii), prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego (art. 18 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii) w związku z prawem do wolności religijnej (art. 16 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii), a także z prawem do skutecznej ochrony sądowej (art. 24 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii). Ponadto w ocenie skarżących uchwały Rady Ministrów zostały wydane na podstawie królewskiego dekretu-ustawy 10/2018, który jest niekonstytucyjny z powodu braku przesłanki do jego ustanowienia oraz naruszenia przez ten akt praw podstawowych. Z tego względu krewni generała zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o wszczęcie postępowania w ramach tak zwanej wewnętrznej kontroli konstytucyjności na podstawie art. 55 ust. 2 UOTK¹². Zdaniem skarżących naruszenie zasady

⁸ Rząd nie zgodził się na pochowanie szczątków Franco w należącej do rodziny krypta w madryckiej katedrze Almudena, powołując się na względy bezpieczeństwa oraz chęć uniknięcia sytuacji, w której miejsce to stałoby się symbolem powstania wojskowego, wojny domowej oraz represji w okresie dyktatury.

⁹ Krewni generała Franco zamiast wskazać inne miejsce pochówku złożyli w Kancelarii Rady Ministrów pismo informujące o złożeniu skargi do sądu administracyjnego na decyzję rządu.

¹⁰ W języku hiszpańskim: *recurso contencioso-administrativo*.

¹¹ Wyrok SN Królestwa Hiszpanii z 30 września 2019 roku, sygn. akt STS 1279/2019.

¹² Charakterystyczny dla modelu hiszpańskiej skargi konstytucyjnej jest brak możliwości zaskarżenia aktu normatywnego o randze ustawy. Przedmiotem skargi jest bowiem akt organu władzy publicznej o charakterze indywidualnym i konkretnym, naruszający prawa podstawowe skarżącego. Jeżeli jednak okaże się, że przyczyną naruszenia prawa podstawowego jest zastosowanie niekonstytucyjnej normy ustawowej, wówczas skład orzekający (Izba bądź Sekcja) przedstawia tę kwestię do

równości w zakresie stosowania ustawy, polegało na nieuzasadnionym uznaniu „preferencyjnego” charakteru ekshumacji szczątków Francisca Franco Bahamondego, które nie miało obiektywnych podstaw, a opierało się jedynie na dyskryminujących kryteriach wynikających z warunków osobistych zmarłego, w tym jego przekonań oraz politycznego znaczenia. Skarżący upatrywali naruszenia prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego w pozbawieniu ich możliwości decydowania o miejscu pochówku szczątków Franco na mocy decyzji rządu odwołującej się do przesłanki bezpieczeństwa publicznego, z pominięciem mających w tym wypadku zastosowanie przepisów prawnych. Według skarżących doszło w ten sposób również do naruszenia art. 18 ust. 1 łącznie z art. 16 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii w takim zakresie, w jakim dotyczą one prawa do wolności religijnej, w tym prawa osoby do pochówku zgodnie ze zwyczajem i praktykami przyjętymi w wyznawanej przez nią religii. Naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej skarżący powiązali z naruszeniem art. 18 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii, podnosząc, że nastąpiło ono poprzez uniemożliwienie im wskazania alternatywnego miejsca pochówku w przewidzianym ustawowo terminie piętnastu dni.

Trybunał Konstytucyjny nie przychylił się do zarzutów skarżących, stwierdzając oczywisty brak naruszenia przywołanych w skardze praw podstawowych. Warto odnotować, że rozstrzygnięcie Trybunału zapadło w formie postanowienia (*auto*), a nie, jak stanowi ustawa, w formie zarządzenia (*providencia*), gdyż organ ten uznał, że omawiana sprawa z uwagi na jej znaczenie społeczne i polityczne uzasadnia przyjęcie tej formy, tak by opinia publiczna mogła poznać motywy rozstrzygnięcia¹³. Trybunał zwrócił uwagę, że historyczne i polityczne znaczenie osoby Francisca Franco Bahamondego, stojącego na czele ustanowionego po wojnie domowej reżimu oraz pełniącego funkcję szefa państwa, sprawia, że decyzja dotycząca miejsca pochówku jego szczątków wykracza poza wymiar indywidualnej sprawy o charakterze prywatnym. Powyższe okoliczności powodują, że wniesiona przez krewnych Franco skarga spełnia warunek „szczególnej doniosłości konstytucyjnej”, wymaganej przez art. 50 ust. 1 lit. b) UOTK, a dokładnie, stosownie do ustalonego w orzecznictwie konstytucyjnym katalogu elementów składających się na szczególną doniosłość konstytucyjną: „dotyczy kwestii prawnej o istotnych i powszechnych skutkach społecznych lub gospodarczych lub

rozpoznania przez pełny skład Trybunału, który może orzec o niekonstytucyjności normy ustawowej w odrębnym wyroku według zasad, jakie obowiązują przy rozstrzyganiu w sprawach wniosków o kontrolę konstytucyjności i pytań prawnych. Decyzja o zwróceniu się do plenum o rozstrzygnięcie w sprawie konstytucyjności normy ustawowej należy do organu rozpoznającego skargę. Skarżący może zawrzeć takie żądanie w skardze, jednak nie jest ono dla Trybunału wiążące, podobnie jak jego brak. Szerzej zob: M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii. W poszukiwaniu optymalnej ochrony skargowej*, Warszawa 2010, s. 191–194.

¹³ Zgodnie z art. 50 ust. 3 UOTK w zarządzeniach o odrzuceniu skargi wskazuje się jedynie powód takiej decyzji (warunek dopuszczalności, który nie został spełniony). Ustawa stanowi też, że od zarządzeń o odrzuceniu skargi stronie nie przysługuje zażalenie. Może ono natomiast zostać zaskarżone przez prokuraturę w formie tak zwanej skargi supliki w terminie trzech dni.

wiąże się z pewnymi konsekwencjami politycznymi o charakterze ogólnym”¹⁴. Spełnienie tej przesłanki, choć wpłynęło na formę, w której zapadło rozstrzygnięcie, nie wystarczyło do uznania skargi za dopuszczalną i przyjęcia jej do merytorycznego rozpoznania.

W uzasadnieniu decyzji Trybunału pojawiło się wiele interesujących wątków zasługujących na omówienie, jednak niniejszy komentarz ograniczę do jednego z nich, a mianowicie do problemu naruszenia prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego w związku z ekshumacją zmarłego, przeprowadzoną wbrew woli bliskich, i decyzją władz o miejscu pochówku. Jest to o tyle usprawiedliwione, że akurat ten zarzut był trafny z perspektywy ingerencji państwa w prawo skarżących, kluczowa była zatem odpowiedź na pytanie, czy ingerencja ta była zgodna z prawem i proporcjonalna. Zagadnienie to jest interesujące także z tego powodu, że skarżący zdecydowali się na wniesienie skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz)¹⁵. W tej chwili nie ma informacji o stanie rozpatrywania tej sprawy, choć wcześniej strasburski trybunał odmówił zastosowania środków tymczasowych w tej sprawie, mających doprowadzić do wstrzymania ekshumacji¹⁶. Warto zatem spojrzeć na ten problem z perspektywy orzecznictwa ETPCz i art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka, tym bardziej że w ostatnim czasie zostały wydane bezprecedensowe wyroki dotyczące ekshumacji w sprawach *Solska, Rybicka v. Polska*¹⁷ czy *Drašković v. Czarnogóra*¹⁸. Oba rozstrzygnięcia wprawdzie zapadły na tle zupełnie innych stanów faktycznych, ale można na ich podstawie próbować zrekonstruować kształtujący się w tym zakresie standard¹⁹.

Hiszpański Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie odrzucił zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii. Zgodził się, że prawo krewnych do dysponowania szczątkami przodków w związku z pochówkiem bądź ekshumacją może być rozpatrywane na gruncie prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego z art. 18 ust. 1 hiszpańskiej ustawy zasadniczej. Jednakże, jak każde prawo podstawowe, podlega ono ograniczeniom,

¹⁴ W wyroku z 25 czerwca 2009 roku (sygn. akt STC 155/2009) hiszpański Trybunał Konstytucyjny podjął się wyjaśnienia, w jakich sytuacjach zachodzi „szczególna doniosłość konstytucyjna” z art. 50 ust. 1 lit. b UOTK, wskazując siedem wyznaczników (elementów), które mogą uzasadniać wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie *amparo*.

¹⁵ *Franco's grandchildren take Strasbourg a lawsuit for the exhumation of the dictator*, <https://spainsnews.com/francos-grandchildren-take-strasbourg-a-lawsuit-for-the-exhumation-of-the-dictator/> (dostęp: 30.09.2021).

¹⁶ *European rights court rejects bid to halt Franco's exhumation*, <https://www.france24.com/en/20191017-european-rights-court-rejects-bid-to-halt-franco-s-exhumation> (dostęp: 30.09.2021).

¹⁷ *Solska i Rybicka v. Polska*, skargi 30491/17 i 31083/17, wyrok ETPCz z 20 września 2018 roku.

¹⁸ *Drašković v. Czarnogóra*, skarga 40597/17, wyrok ETPCz z 9 września 2020 roku.

¹⁹ Szerzej zob. D. Utrilla, *On exhumation of human remains: Strasbourg's standards*, EU Law Live, 11 czerwca 2020, s. 1 n., https://www.academia.edu/43448767/On_exhumation_of_human_remains_Strasbourg_s_standards (dostęp: 30.09.2021).

które muszą być zgodne z „konstytucyjnie legitymowanym celem” oraz spełniać warunek konieczności i adekwatności, „by ten cel osiągnąć”²⁰. W ocenie Trybunału ograniczenie prawa przewidzianego w art. 18 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii było uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem wyrażonym w art. 1 ustawy 52/2007, takim jak „eliminowanie elementów podziału między obywatelami, wszystko po to, aby wspierać spójność i solidarność wśród różnych pokoleń Hiszpanów w zgodzie z zasadami, wartościami i wolnościami konstytucyjnymi”. Zdaniem hiszpańskiego TK, aby osiągnąć wspomniany cel, przyjęto proporcjonalne i konieczne środki przewidziane w ustawie 52/2007, których skuteczność zapewniono dzięki procedurze określonej w postanowieniu dodatkowym szóstym bis tejże ustawy. Ponadto, jak zauważył Trybunał, rodzina otrzymała możliwość decydowania o losie szczątków zmarłego poprzez wskazanie miejsca pochówku. Hiszpański strażnik konstytucji nie dopatrył się również naruszenia prawa do wolności religijnej skarżących, wskazując, że podjęte przez rząd środki zastosowano z poszanowaniem ich wierzeń religijnych, a szczątki Francisca Franco Bahamondego zostały przeniesione na cmentarz katolicki.

W świetle hiszpańskiej ustawy regulującej postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma wątpliwości, że z przyczyn proceduralnych sąd ten nie musiał uzasadniać swojej decyzji. Skoro jednak zdecydował się na taki krok, można było wymagać od niego rozbudowania argumentacji w części dotyczącej zarzutu naruszenia prawa do ochrony życia prywatnego skarżących. W sprawie tak wielkiej wagi wyjaśnienie motywów podjętego rozstrzygnięcia jest szczególnie istotne, gdyż opinia publiczna może w ten sposób poznać przesłanki, jakimi kierował się Trybunał, wydając swoją decyzję, a jednocześnie dostarcza się jasnych wskazówek jednostkom i organom władzy publicznej na temat dopuszczalnego zakresu ingerencji władzy²¹. Dzięki klarownemu przedstawieniu argumentów sąd konstytucyjny nie naraża się na zarzut arbitralności, a dodatkowo w pewnym sensie legitymizuje swoje rozstrzygnięcie²². Polityczna legitymizacja decyzji sądowych, jak trafnie dostrzega się w piśmiennictwie, zależy od tego, czy argumenty użyte do rozstrzygnięcia sprawy są akceptowalne nawet przez tych, którzy nie zgadzają się z tym rozstrzygnięciem²³. W ten sposób Trybunał buduje swój autorytet i zaufanie ze strony społeczeństwa²⁴. Tymczasem uzasadnienie omawianego rozstrzygnięcia w części dotyczącej naruszenia art. 18 ust. 1 Konstytucji jest dość lakoniczne. Trudno uznać za satysfakcjonujący sposób, w jaki

²⁰ Zob. na przykład wyrok TK Królestwa Hiszpanii z 1 lutego 2016 roku, sygn. akt STC 11/2016, FJ. 3.

²¹ A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 241.

²² W. Sadurski, *Supranational Public Reason. Part One — A Theory*, „Sydney Law School Research Paper” 2015, nr 15/02, s. 11–12, <https://ssrn.com/abstract=2553611> (dostęp: 30.09.2021).

²³ A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 65 i przywołana tam literatura.

²⁴ O potrzebie budowania przez sądy konstytucyjne zaufania, które nie jest dane raz na zawsze i może zostać zniszczone jedną błędną decyzją, zob. A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 239.

hiszpański Trybunał odniósł się do poszczególnych przesłanek testu proporcjonalności²⁵. Trybunał nie tyle analizę proporcjonalności przeprowadził, co ją „powołał” czy też „oświadczył”²⁶. W zasadzie uzasadnienie sprowadza się do stwierdzenia, że ingerencja była zgodna z legitymowanym celem i przeprowadzona za pomocą proporcjonalnych i koniecznych środków. Potwierdzając dopuszczalność ingerencji, Trybunał skoncentrował się na kwestii zapewnienia krewnym możliwości wyboru miejsca pochówku bliskiej osoby. Nie odniósł się natomiast do faktu, że decyzję w sprawie ekshumacji pozostawiono rządowi, podobnie jak ostateczną decyzję w sprawie miejsca spoczynku generała Franco. W uzasadnieniu zabrakło też moim zdaniem odwołania do orzecznictwa ETPCz²⁷, tym bardziej że hiszpański Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że stosownie do art. 10 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii doktryna ETPCz stanowi kryterium interpretacji norm konstytucyjnych odnoszących się do wolności i praw podstawowych²⁸.

Hiszpański Trybunał mógł zatem wzmocnić przedstawioną argumentację poprzez, po pierwsze, bardziej pogłębioną analizę proporcjonalności, a po drugie, przywołanie standardów strasburskich. Warto przy tym podkreślić, że analiza proporcjonalności jest jedną z metod uzasadniania orzeczeń sądowych; dzięki niej sąd, przechodząc przez kolejne jej etapy, artykułuje swoje racje. Trudno nie podzielać opinii, że jest ona wymagająca dla sędziów, ponieważ wiąże się z niełatwymi pytaniami, na które nie zawsze są w stanie udzielić odpowiedzi²⁹. W rezultacie oznacza to, że w niektórych sprawach sędziowie muszą polegać na wiedzy i doświadczeniu innych, w tym na ocenie rządu, szczególnie odpowiadając na pytanie, czy pożądaný cel mógłby zostać osiągnięty poprzez złagodzenie prawa lub

²⁵ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego Królestwa Hiszpanii ocena legalności i proporcjonalności ingerencji w prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego wymaga przeprowadzenia testu, na który składają się cztery elementy: 1. czy zastosowany środek ingerencji miał podstawę prawną? 2. czy był adekwatny do zamierzonego celu? 3. czy był konieczny, a więc, czy nie istniał inny mniej dotkliwy, a jednocześnie podobnie skuteczny, środek do osiągnięcia zamierzonego celu? 4. czy był proporcjonalny w ścisłym znaczeniu, a zatem, czy prowadził do zrównoważenia interesów pozostających w konflikcie (przyniósł więcej korzyści dla interesu publicznego niż szkody dla zestawionych z nim innych dóbr lub wartości)? Zob. wyrok TK Królestwa Hiszpanii z 1 lutego 2016 roku, sygn. akt STC 1/2016, BOE z 7 marca 2016 r. Nr 57, ECLI:ES:TC:2016:11 i przywołane tam orzeczenia TK. Zob. też E. Roca Trias, M.A. Ahumada Ruiz, *Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española*, Rome 2013, s. 12, <https://www.tribunalconstitucional.es/es/trilateral/documentosreuniones/37/ponencia%20espa%C3%91a%202013.pdf> (dostęp: 30.09.2021).

²⁶ Posługuję się tymi terminami za A. Śledzińską-Simon i W. Sadurskim — zob. *eadem*, *op. cit.*, s. 68; *idem*, *op. cit.*, s. 12.

²⁷ Takie nawiązanie zawiera uzasadnienie wyroku hiszpańskiego Sądu Najwyższego, który wcześniej rozpoznawał niniejszą sprawę. Zob. wyrok SN Królestwa Hiszpanii z 30 września 2019 roku, sygn. akt STS 2834/2019.

²⁸ Zob. na przykład przywołany wyżej wyrok TK z 1 lutego 2016 roku.

²⁹ Zob. A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 239.

polityki³⁰. W badaniach nad zasadą proporcjonalności zauważa się także, że sądy, stosując analizę proporcjonalności, przesunęły punkt ciężkości na etap ważenia kolidujących wartości, mniej uważnie podchodząc do wcześniejszych części tej procedury³¹. Rzadko więc sądy konstytucyjne uznają, że badane przepisy, polityka lub decyzje nie spełniają testu prawnitego celu i często pomijają test konieczności³². Nie wymagałabym zatem od hiszpańskiego Trybunału kontestowania określonego przez ustawodawcę legitymowanego celu czy poszukania najmniej uciążliwych środków do jego realizacji, zwłaszcza w tak trudnej i delikatnej sprawie. Można było jednak oczekiwać od sądu konstytucyjnego dokonania oceny wagi kolidujących ze sobą wartości, a w zasadzie tego, czy władza ustawodawcza i wykonawcza dokonały sprawiedliwego wyważenia racji, przy czym nie chodzi tu o rozstrzygnięcie, czy wprowadzone rozwiązanie jest idealne, ale raczej o to, czy można je zaakceptować w danych okolicznościach³³. W tym kontekście królewski dekret-ustawę 10/2018 należy oceniać jako kolejny krok do rozliczenia się przez Hiszpanów z ich trudną przeszłością, podjęty w celu „demokratyzacji” pamięci o wojnie domowej³⁴. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że ustawa 52/2007, określana powszechnie jako „ustawa o pamięci historycznej”³⁵, była pierwszą, która miała położyć kres dominacji dotychczas obowiązującej narracji na temat ofiar opresyjnego reżimu. W przeciwieństwie do wcześniejszych ustaw o amnestii z 1939 roku³⁶ i z 1977 roku³⁷ ustawa 52/2007 odnosiła się do osób będących ofiarami przemocy w czasie wojny domowej i dyktatury. Według Michaela Humphreya ustawę od wcześniejszych aktów odróżniało podejście do statusu ofiary jako kogoś, kto doświadczył naruszeń praw człowieka (*victims of human rights abuse*)³⁸. Ustawa 52/2007 ustanowiła nowe prawo podmiotowe do pamięci osobistej i rodzinnej (*individual right to personal and family memory*)³⁹ oraz poszerzyła krąg

³⁰ *Ibidem*, s. 239 i przywołana tam literatura.

³¹ *Ibidem*. W hiszpańskim piśmiennictwie wskazuje się, że w przypadku środków określonych na poziomie ustawy dyskusyjna jest kwestia, czy Trybunał jest w stanie określić, który alternatywny środek jest możliwy do zastosowania, albo oceniać trafność wyboru dokonanego przez ustawodawcę. Zob. E. Roca Trias, M.A. Ahumada Ruiz, *op. cit.*, s. 15.

³² A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 239.

³³ *Ibidem*, s. 245.

³⁴ M. Humphrey, *Law, Memory and Amnesty in Spain*, „Macquarie Law Journal” 2014, nr 13, s. 26, baza HeinOnline, <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/macq13&i=33> (dostęp: 7.12.2020).

³⁵ J. Chaves-Palacios, *Consecuencias del franquismo en la España democrática: legislación, exhumaciones de fosas y memoria*, „Historia Contemporánea” 2019, nr 60, s. 521.

³⁶ Ley de 23 septiembre 1939 por la cual se consideraban como no delictivos determinadas actuaciones políticas sociales desarrolladas desde el 14 de abril de 1931 hasta el 18 de julio de 1936., BOE z dnia 30 września 1939 r. Nr 278.

³⁷ Ley 46/1977, de octubre, de Amnistía, BOE z dnia 17 października 1977 r. Nr 248.

³⁸ M. Humphrey, *op. cit.*, s. 26.

³⁹ Zob. *ibidem*, s. 35.

osób uznanych za ofiary frankistowskiego reżimu⁴⁰. M. Humphrey twierdzi też, że wspomniany akt przerwał panującą w kraju ciszę na temat skali represji, dopuszczając do głosu tych, którzy ucierpieli, a przez to zakwestionował konsensus ustalony na mocy ustawy z 1977 roku. Jego słabością było jednak to, że nie podważył on niekaralności oprawców ani nie unieważnił wyroków trybunałów wojskowych i decyzji rad wojennych, choć jego twórcy zadeklarowali nielegalność tych instytucji. Regulacja ta przewiduje również usuwanie z przestrzeni publicznej symboli frankizmu oraz przedmiotów propagujących wojnę domową i dyktaturę. Jeszcze w trakcie prac nad ustawą 52/2007 za jedną z pilnych spraw uznano uporządkowanie sytuacji wokół Doliny Poległych⁴¹. 28 maja 2011 roku utworzona została specjalna Komisja Ekspertów ds. Przyszłości Doliny Poległych, działająca przy Radzie Ministrów⁴². W jej raporcie z 28 listopada tego samego roku stwierdzono w punkcie 15, że

Ich obecność [szczątków generała Franco — M.K.J.] w bazylice jest przede wszystkim niezgodna z pierwotnym celem budowy Doliny, która miała służyć jako miejsce spoczynku osób poległych w czasie wojny. Jego pochówek wśród zmarłych i ofiar wojny domowej wypacza pierwotne znaczenie pomnika. Komisja nie ma też żadnych dowodów na to, że pochowanie Franco w Dolinie Poległych było życzeniem jego lub jego rodziny. Ponadto obecność w Bazylice szczątków generała Franco utrudnia realizację celu, jakim jest uczynienie z kompleksu miejsca pamięci ofiar wojny domowej, bez żadnych innych konotacji ideologicznych czy politycznych⁴³.

W związku z powyższym Komisja w punkcie 31 swego raportu zarekomendowała przeniesienie szczątków generała Franco we wskazane przez jego rodzinę miejsce lub do innej lokalizacji, która zostanie uznana za godną i najbardziej odpowiednią, co powinno nastąpić przy szerokim porozumieniu parlamentarnym i akceptacji ze strony Kościoła katolickiego⁴⁴. Inną ważną okolicznością było

⁴⁰ Ustawa ta nie zadowoliła wszystkich. Określano ją jako „a mixture of grand symbolic gestures with smaller measures and full of soft law provisions”. Zob. J.L. de la Cuesta, M. Odriozola, *Historical Memory: The Spanish Legal Approach*, „Journal of Comparative Law” 2018, nr 13, s. 116. Zob. też L. Ryan, *Memory, Transnational Justice, and Recession in Contemporary Spain*, „European Review” 25, 2016, nr 2, s. 295; J. Chaves-Palacios, *op. cit.*, s. 535.

⁴¹ Dolina Poległych uważana jest za największy cmentarz wojny domowej. Zgodnie z badaniami z 2011 roku szacuje się, że w latach 1959–1983 przeniesiono tam 33 847 ciał. Zob. *Informe de la Comisión de Expertos sobre el Futuro del Valle de los Caídos*, 28 listopada 2011 roku, s. 10–11, <https://digital.csic.es/bitstream/10261/85710/1/INFORME%20COMISION%20EXPERTOS%20VALLE%20CAIDOS%20PDF.pdf> (dostęp: 30.09.2021).

⁴² *Orden PRE/1396/2011, de 27 de mayo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se crea la Comisión de Expertos para el Futuro del Valle de los Caídos*, BOE z dnia 28 maja 2011 r. Nr 127, poz. 9320.

⁴³ Zob. *Informe de la Comisión...*, s. 13.

⁴⁴ Zob. *ibidem*, s. 21. Podobne stanowisko Komisja zajęła w sprawie szczątków José Antonia Primo de Rivery, które także znajdują się w Bazylice. Zob. jednak zdanie odrębne do raportu trzech członków Komisji, którzy nie poparli rekomendacji 36, dotyczącej przeniesienia grobu generała Franco. *Ibidem*, s. 25–26.

również stanowisko instytucji międzynarodowych. W dotyczącym Hiszpanii sprawozdaniu działającej w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonej Grupy Roboczej ds. Wymuszonych Zaginięć zalecono rozważenie i implementowanie rekomendacji przedstawionych przez Komisję Ekspertów ds. Przyszłości Doliny Poległych, przy jednoczesnym zachowaniu szerokiego konsensusu politycznego⁴⁵. Także w sprawozdaniu specjalnego sprawozdawcy w sprawie propagowania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji niepowtarzania się czynów⁴⁶, Pabla de Greiffa, zaaprobowano podjęcie względem Doliny Poległych działań na rzecz promocji prawdy i pamięci oraz wyjaśnienia kontekstu socjologiczno-politycznego tego miejsca, w którym wciąż przeważała symbolika frankistowska i faszystowska. W dokumencie tym zwrócono też uwagę, że „Trudno jest myśleć o niej [Dolinie Poległych — M.K.J.] jako o miejscu pokoju i pojednania, dopóki milczenie dominuje nad faktami dotyczącymi kontekstu i pochodzenia tego miejsca, a w szczególności dopóki grób dyktatora z kwiatami pozostaje w centrum pomnika”⁴⁷. Zarówno raport Komisji Ekspertów, jak i oba wskazane sprawozdania zostały przywołane w preambule królewskiego dekretu-ustawy 10/2018. W akcie tym zaznaczono też, że procedura w sprawie ekshumacji i przeniesienia szczątków dyktatora Francisca Franco uwzględnia interesy zainteresowanych stron, zarówno publiczne, jak i prywatne, zapewnia im prawo do wysłuchania, udział w postępowaniu i możliwość zaskarżenia działań administracyjnych przed właściwymi organami sądowymi, gwarantuje też zachowanie godności i szacunku, tak dla szczątków zmarłego, jak i jego krewnych. W istocie wszystkie te elementy zostały uregulowane w ustawie i zapewnione w trakcie trwającego postępowania. Hiszpański Trybunał mógł przywołać powyższe okoliczności w uzasadnieniu swojego postanowienia, co zdecydowanie wzmocniłoby jego wydzwięk, wskazując na właściwe wyważenie pozostających w konflikcie dóbr — z jednej strony interesu publicznego, z drugiej prawa skarżących. Względem bezpieczeństwa i porządek publiczny, w tym ryzyko ewentualnych zamachów terrorystycznych, spowodowały, że rząd, bazując na opracowaniach ekspertów, nie wyraził zgody na pochowanie szczątków Franco w krypcie katedry Almudena⁴⁸. Świątynia ta znajduje się w centrum Madrytu i jest otwarta dla publiczności. Rząd chciał też uniknąć sytuacji, w której w przyszłości miejsce to przekształciłoby się w symbol powstania zbrojnego, wojny domowej oraz represji z czasów

⁴⁵ *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (Misión a España)*, 2 lipca 2014 roku, Rada Praw Człowieka, A/HRC/27/49/Add.1, s. 19.

⁴⁶ *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff (Misión a España)*, 2 lipca 2014 roku, Rada Praw Człowieka, A/HRC/27/56/Add.1, s. 8–9.

⁴⁷ „Difícilmente podrá pensarse como un lugar en favor de la paz y la reconciliación, mientras predomine el silencio sobre los hechos relevantes al contexto y origen del sitio, y en particular mientras siga en el centro del monumento la tumba con flores del dictador”. Zob. *Informe del Relator...*, s. 8–9.

⁴⁸ Krypta należy do rodziny Franco i spoczywają w niej rodzice skarżących.

dyktatury⁴⁹. Na skutek niewskazania przez krewnych Franco w wyznaczonym terminie innego miejsca pochówku rząd, stosownie do postanowień dekretu-ustawy 10/2018, dokonał wyboru w tej sprawie. Decyzja ta była jednak zaskarżalna i stanowiła przedmiot oceny Sądu Najwyższego, który uznał, że nie była ona ani arbitralna, ani nieproporcjonalna.

Należy przy tym podkreślić, że zarówno prawo hiszpańskie, jak i prawo europejskie, w tym Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nie gwarantują krewnym bezwarunkowego uprawnienia do dysponowania ciałem bliskiej zmarłej osoby. Decyzja w sprawie miejsca pochówku nieżyjącego członka rodziny nie jest uprawnieniem bezwarunkowym, ale może być ograniczona z uwagi na interes publiczny wyrażony w normie prawnej rangi ustawowej. Podobnie wygląda sprawa, gdy chodzi o kwestię sprzeciwienia się przeprowadzeniu ekshumacji. Może bowiem istnieć interes publiczny, który to postępowanie uzasadnia. W sprawie *Solska i Rybicka v. Polska*⁵⁰, jedynej jak do tej pory odnoszącej się do kwestii przeprowadzenia ekshumacji wbrew woli rodziny, ETPCz uznał, że przeprowadzona mimo sprzeciwu rodziny ekshumacja szczątków zmarłych mężów skarżących kobiet mogła być postrzegana jako uderzająca w sferę relacji w taki sposób i w takim stopniu, że wskazuje to na ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Trybunał strasburski ustalał zatem, czy tego rodzaju ingerencja była uzasadniona. Organ ten nie wykluczył, że w pewnych sytuacjach mogą zachodzić okoliczności, w których ekshumacja jest uzasadniona pomimo sprzeciwu rodziny⁵¹. Z kolei w sprawie *Elli Poluhas Dödsbo v. Szwecja*⁵² skarżąca podniosła zarzut naruszenia art. 8 Konwencji z uwagi na odmowę udzielenia jej zezwolenia na przeniesienie urny z prochami męża na cmentarz w Sztokholmie, na którym byli pochowani jej rodzice. Zarówno władze administracji publicznej, jak i sądy badające sprawę odrzuciły jej wniosek, odwołując się do prawa zmarłego do „spokojnego odpoczynku”. Szwedzkie prawo w wyjątkowych okolicznościach pozwala przenieść szczątki lub prochy nieżyjącej osoby do innego grobu. Zgodnie z objaśnieniami do ustawy pogrzebowej, rozpatrując wniosek w tej sprawie, należy kierować się życzeniami wyrażonymi przez zmarłego za życia. Przyjmuje się też, że jeżeli takie życzenie zostało wyrażone, to zostało uwzględnione podczas pochówku. Najważniejszym warunkiem dopuszczenia przeniesienia jest to, aby nie było ono sprzeczne z preferencjami zmarłego. Ponadto zwykle wymagany jest jakiś związek między daną osobą a planowanym miejscem przeznaczenia⁵³. Sądy szwedzkie, analizując ustawowe przesłanki ustaliły, że mąż skarżący nie miał bliższego naturalnego związku

⁴⁹ *Problemas de seguridad y orden público derivados de la inhumación de Esteban en la Cripta de la Catedral de la Almudena, documento n.º132*, zob. uzasadnienie wyroku SN Królestwa Hiszpanii z 30 września 2019 roku, sygn. akt STS 2834/2019, s. 19–20.

⁵⁰ *Solska i Rybicka*..., § 110 n.

⁵¹ *Ibidem*, § 121.

⁵² *Elli Poluhas Dödsbo v. Szwecja*, skarga 61564/00, wyrok ETPCz z 17 stycznia 2006 roku.

⁵³ *Ibidem*, § 13.

ze Sztokholmem. W dodatku nie przedstawiono żadnych innych powodów, które mogłyby usprawiedliwić zakłócenie spokoju grobu po upływie trzydziestu czterech lat. W tej sprawie ETPCz nie stwierdził jednak naruszenia art. 8 Konwencji. Jego ocena koncentrowała się na badaniu, czy ingerencja państwa była w tym wypadku zasadna w świetle art. 8 ust. 2 Konwencji, a dokładniej, czy władze i sądy krajowe miały prawo uznać, że odmowa zezwolenia na usunięcie urny była „konieczna w społeczeństwie demokratycznym” dla zapobieżenia zakłócenia porządku, ochrony moralności lub ochrony praw innych osób. Wymagało to wyważenia interesu jednostki do dysponowania urną z interesem społecznym w zapewnieniu świętości grobów (*sanctity of graves*)⁵⁴. Trybunał strasburski przyznał, że jest to tak ważna i delikatna kwestia, że państwowi należy przyznać szeroki margines oceny. Uznał ponadto, że szwedzkie władze wzięły pod uwagę wszystkie istotne okoliczności i starannie je rozważyły, a podane przez nie powody odmowy przeniesienia urny były istotne i wystarczające. Warto tutaj przywołać również sprawę *Drašković v. Czarnogóra*, która dotyczyła rodzinnego sporu na temat przeprowadzenia ekshumacji szczątków zmarłego i ich przeniesienia do innego grobu. ETPCz stwierdził, że w tym przypadku doszło do naruszenia art. 8 Konwencji, ponieważ władze krajowe nie wywiązały się z ciężącego na nich pozytywnego obowiązku wyważania konkurujących interesów jednostek i stworzenia w tym celu odpowiednich regulacji prawnych oraz zapewnienia ich należytego stosowania⁵⁵. Trybunał badał zatem, czy istniały odpowiednie mechanizmy prawne pozwalające zrównoważyć konkurujące interesy oraz czy interesy te zostały właściwie zidentyfikowane i odpowiednio wyważone⁵⁶.

Nie mam wątpliwości co do tego, że rozstrzygnięcie hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego było słuszne w kwestii oceny dopuszczalności ingerencji i jej proporcjonalności oraz w świetle standardów strasburskich. Rząd Hiszpanii miał prawo zdecydować o miejscu pochówku dyktatora z uwagi na okoliczności sprawy, jej kontekst społeczno-polityczny, w tym również międzynarodowy, oraz wzgląd na pamięć ofiar wojny domowej i reżimu. Decyzja ta miała podstawy w przepisach prawa i była uzasadniona społecznie. Interes publiczny został należycie wyważony z interesem prywatnym. Zapewniono przy tym należyte gwarancje proceduralne. Jednak hiszpański Trybunał wpadł przy tym w pułapkę, którą sam na siebie zastawił. Zrobił więcej, niż musiał, a jednak zbyt mało. Co prawda, odrzucenie skargi konstytucyjnej nie wymagało uzasadnienia, jednak Trybunał, decydując się na jego sporządzenie, powinien dołożyć starań, aby było ono możliwie najlepiej umotywowane i przekonujące. Sprawa tego rodzaju, jej precedensowy charakter, waga i znaczenie wymagały właśnie takiej pogłębionej argumentacji.

⁵⁴ *Ibidem*, § 25.

⁵⁵ *Drašković v. Czarnogóra*, skarga nr 40597/17, wyrok ETPCz z 09 września 2020 roku, § 50.

⁵⁶ *Ibidem*, § 55.

Bibliografia

Literatura

- Chaves-Palacios J., *Consecuencias del franquismo en la España democrática: legislación, exhumaciones de fosas y memoria*, „Historia Contemporánea” 2019, nr 60.
- De la Cuesta J.L., Odriozola M., *Historical Memory: The Spanish Legal Approach*, „Journal of Comparative Law” 2018, nr 13.
- Espín Templado E., [w:] *Derecho constitucional*, vol. 1. *El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, ed. L. López Guerra et al., Valencia 2013.
- European rights court rejects bid to halt Franco's exhumation*, <https://www.france24.com/en/20191017-european-rights-court-rejects-bid-to-halt-franco-s-exhumation>.
- Franco's grandchildren take Strasbourg a lawsuit for the exhumation of the dictator*, <https://spainsnews.com/francos-grandchildren-take-strasbourg-a-lawsuit-for-the-exhumation-of-the-dictator/>.
- Humphrey M., *Law, Memory and Amnesty in Spain*, „Macquarie Law Journal” 2014, nr 13, baza HeinOnline, <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/macq13&i=33>.
- Informe de la Comisión de Expertos sobre el Futuro del Valle de los Caídos*, 28 listopada 2011 roku, <https://digital.csic.es/bitstream/10261/85710/1/INFORME%20COMISION%20EXPERTOS%20VALLE%20CAIDOS%20PDF.pdf>.
- Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (Misión a España)*, 2 lipca 2014 roku, Rada Praw Człowieka, A/HRC/27/49/Add.1.
- Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff (Misión a España)*, 2 lipca 2014 roku, Rada Praw Człowieka, A/HRC/27/56/Add.1.
- Kłopocka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii. W poszukiwaniu optymalnej ochrony skargowej*, Warszawa 2010.
- Moldawa T., *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012.
- Pulido Quecedo M., *La Constitución Española con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Pamplona 1996.
- Roca Trias E., Ahumada Ruiz M.A., *Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española*, Rome 2013, <https://www.tribunalconstitucional.es/es/trilateral/documentosreuniones/37/ponencia%20espa%C3%91a%202013.pdf>.
- Ryan L., *Memory, Transnational Justice, and Recession in Contemporary Spain*, „European Review” 25, 2016, nr 2.
- Sadurski W., *Supranational Public Reason: Part One — A Theory*, „Sydney Law School Research Paper” 2015, nr 15/02, <https://ssrn.com/abstract=2553611>.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Utrilla D., *On exhumation of human remains: Strasbourg's standards*, EU Law Live, 11 czerwca 2020 roku, https://www.academia.edu/43448767/On_exhumation_of_human_remains_Strasbourg_s_standards.

Akty prawne

- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, BOE z 5 października 1979 r. Nr 239.
- Ley de 23 septiembre 1939 por la cual se consideraban como no delictivos determinadas actuaciones políticas sociales desarrolladas desde el 14 de abril de 1931 hasta el 18 de julio de 1936, BOE z dnia 30 września 1939 roku, nr 278.

- Ley 46/1977, de octubre, de Amnistía, BOE z dnia 17 października 1977 r. Nr 248.
- Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, BOE z 27 grudnia 2007 r. Nr 310.
- Orden PRE/1396/2011, de 27 de mayo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se crea la Comisión de Expertos para el Futuro del Valle de los Caídos, BOE z 28 maja 2011 r. Nr 127, poz. 9320.
- Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura, BOE z 25 sierpnia 2018 r. Nr 206.

Orzecznictwo

- Dražković v. Czarnogóra*, skarga 40597/17, wyrok ETPCz z 9 września 2020 roku.
- Elli Poluhas Dödsbo v. Szwecja*, skarga 61564/00, wyrok ETPCz z 17 stycznia 2006 roku.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Królestwa Hiszpanii z 17 października 2020 roku, sygn. akt ATC 119/2020, ECLI:ES:TC:2019:119A.
- Problemas de seguridad y orden público derivados de la inhumación de Esteban en la Cripta de la Catedral de la Almudena, documento n.º132 — uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego Królestwa Hiszpanii z 30 września 2019 roku, sygn. akt STS 2834/2019.
- Solska i Rybicka v. Polska*, skargi 30491/17 i 31083/17, wyrok ETPCz z 20 września 2018 roku.
- Wyrok Sądu Najwyższego Królestwa Hiszpanii z 30 września 2019 roku, sygn. akt STS 2834/2019, ECLI: Es:Ts:2019:2834, <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/c8a2fa5486ced8af>.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Królestwa Hiszpanii z 1 lutego 2016 roku, sygn. akt STC 11/2016.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Królestwa Hiszpanii z 25 czerwca 2009 roku, sygn. akt STC 155/2009.

MICHAŁ BŁACHUT

ORCID: 0000-0001-8084-7030

Uniwersytet Wrocławski

michal.blachut@uwr.edu.pl

Kryzys idei neutralności moralnej prawa

Słowa kluczowe: neutralność moralna prawa, liberalizm, praktyki totalitarne.

THE CRISIS OF THE IDEA OF THE MORAL NEUTRALITY OF LAW

Abstract

The idea of the moral neutrality of law is a characteristic element of liberal political and legal doctrines. This concept is also an element of constitutional principles regulating the limits of permissible legislative interference in the sphere of freedom. In such context, the bond linking it with the clearly defined axiology from which it derives is severed. The aim of this study is to consider to what extent the principle of the moral neutrality of law, being a principle affecting the activity of the legislator, retains its potential in identifying and limiting totalizing practices aimed at systematically limiting choices in the field of the concept of a good life and favouring a specific vision of the legal and political order in both spheres of human activity, individual and collective. The numerous variants of the moral neutrality of law formulated in political philosophy, and the distinctions between individual variants, in conjunction with the criticism of this concept, make it necessary to pay attention to whether this way of limiting totalizing practices is a good tool, resistant to the changing conditions. A review of critical arguments directed against the idea of neutrality leads to the conclusion that the weakening of the concept of the moral neutrality of law translates not only into its value in identifying and preventing totalizing practices, but also into weakening the protection of fundamental values, such as individual autonomy.

Keywords: moral neutrality of law, liberalism, totalitarian practices.

Idea neutralności moralnej prawa to trwały składnik współczesnych liberalnych koncepcji państwa i prawa. Z jednej strony stanowi ona przedmiot praktyk usprawiedliwiających jej słuszość, z drugiej zaś jej funkcją jest legitymowanie określonych sposobów społecznej koegzystencji jako zgodnych z wartościami

liberalnymi (autonomia jednostki, równość), a jednocześnie przynoszących członkom wspólnoty rozliczne korzyści płynące z uwzględnienia tej idei w konstruowaniu porządku prawnego. Jednym z aspektów tej idei jest zabezpieczenie jednostki przed praktykami totalizującymi, opartymi na uprzywilejowaniu epistemologicznym prawodawcy i zatarciu granicy pomiędzy moralnością prywatną a publiczną. Wspólną cechą tych praktyk, właściwych różnym wariantom totalitaryzmu, jest bowiem monopol poznawczy ośrodka władzy w zakresie moralności zarówno jednostkowej, jak i publicznej. W tym aspekcie koncepcja neutralności wydaje się głosem stanowczego sprzeciwu wobec takich praktyk: ogranicza tytuł władzy publicznej do faworyzowania określonych koncepcji moralnych oraz żąda respektowania granicy pomiędzy moralnością prywatną a publiczną.

Potencjał idei neutralności miał dostarczać z jednej strony narzędzi tamujących praktyki moralizujące lub paternalistyczne, a z drugiej strony — instrumentów zdolnych rozpoznawać zagrożenia dominacji określonej koncepcji dobrego życia. Wiele wskazuje jednak na to, że koncepcja neutralności moralnej prawa została skrojona na okoliczności, które nie stanowią dla niej wymagających warunków stosowania. W sytuacji kryzysu lub zagrożenia nie dostarcza ona zaplecza pozwalającego bronić wartości, na których się wspiera. Inaczej rzecz ujmując: jedynie afirmacja określonego zestawu wartości pozwala bronić zastosowania koncepcji neutralności moralnej prawa i dyskutować nad jej zastosowaniem. Kryzys w zakresie akceptacji podstaw aksjologicznych pozbawia koncepcję neutralności przypisywanych jej zalet. Warto więc postawić pytanie, czy podatność idei neutralności moralnej prawa na konsekwencje niesprzyjających jej warunków pozwala mówić w ogóle o jakimkolwiek jej samoistnym znaczeniu w ochronie przed totalizującymi praktykami, w zakresie zarówno normatywnym, jak i wyjaśniającym. W związku z tym należy zwrócić uwagę na rdzeń koncepcji neutralności oraz łączony z nim zestaw problemów. To da podstawy do sformułowania tezy, że koncepcja neutralności moralnej prawa nie ma wystarczającego potencjału zarówno w warstwie wyjaśniającej (czyli identyfikacji i wyjaśniania zagrożeń pochodnych od praktyk totalizujących), jak i perswazyjno-argumentacyjnej czy też normatywnej (to jest stawiania zapory praktykom totalizującym). Przedmiotem zainteresowania jest tu neutralność moralna prawa nie tylko jako element określonej doktryny prawno-politycznej, lecz także jako zasada regulująca aktywność prawodawczą w jakimś sensie oderwana od sprecyzowanej aksjologii.

Tytułem wprowadzenia zwrócić należy uwagę, że „neutralność prawa” to termin używany w dyskusjach nad stosunkiem prawa do wartości moralnych, koncepcji dobrego życia itp., będących zazwyczaj składnikami rozmaitych doktryn moralnych, religijnych, filozoficznych. Treści przypisywane temu terminowi łączy się dodatkowo z takimi terminami, jak „tolerancja”, „bezstronność” czy „sprawiedliwość”. Właściwy dla niniejszego opracowania sens neutralności prawa można uchwycić, odwołując się do trzech kontekstów użycia terminu „neutralność prawa”.

Pierwszy z tych kontekstów odwołuje się do zaangażowania prawa w regulowanie zachowań, które z perspektywy różnych stanowisk moralnych mogą być naznaczane aprobatą, dezaprobatą lub mogą być uznawane z ich punktu widzenia za obojętne. W tym sensie prawo nie może być wolne od aksjologicznych uwikłań, a co za tym idzie, nie może być moralnie neutralne¹. Drugi z kontekstów odwołuje się do relacji obowiązywania łączącej prawo i moralność. Nie chodzi w tym przypadku o sam fakt zaangażowania prawa w regulowanie zachowań moralnie doniosłych, ale o to, czy stan zgodności/niezgodności z zewnętrznym systemem normatywnym, na przykład moralnym, legitymuje obowiązywanie prawa. Trzeci z kontekstów to ten właściwy dla rozważanych tu kwestii. W jego ramach to neutralność moralna prawa jest rodzajem postulatów wobec prawa albo zasadą porządkującą działanie prawa w zakresie stosunku prawa do różnorodnych stylów życia funkcjonujących w obrębie społeczeństwa w sposób, który gwarantuje pokojową koegzystencję możliwie jak największej ich liczby. Stan taki ma być rezultatem powstrzymania się państwa od ustanawiania regulacji preferujących taką czy inną doktrynę moralną. Tak rozumiana idea neutralności moralnej prawa wywodzi się z filozofii liberalnej, redukującej rolę państwa (w tym przypadku w zakresie formułowania ocen moralnych) oraz promującej wolność jednostki. Postulat czy zasada neutralności są najczęściej odnoszone do procesu tworzenia prawa i w bardzo metaforycznym sensie oznaczają sytuację, w której prawodawca przy podejmowaniu decyzji bierze w nawias poglądy moralne (styl, koncepcje życia) adresatów prawa i w swych decyzjach kieruje się jedynie ochroną wolności².

Zwrócić należy również uwagę na dwa warianty legitymowania koncepcji neutralności moralnej prawa: jeden oparty na racjach zasadniczych, drugi — na pragmatycznych. Jeśli chodzi o te pierwsze, to główną rolę w ich przypadku odgrywają dwie idee: wolności i równości oraz odrzucenie poznawczego uprzywilejowania państwa wyrażające się w hasłach antypaternalizmu i antimoralizmu³. Racje te zbieżne są z katalogiem wartości wyznawanych przez doktryny liberalne. Racje pragmatyczne z kolei porzucają konieczność oparcia koncepcji neutralnego moralnie prawa na jakiejś metafizyce na rzecz akcentowania praktycznych korzyści płynących z przyjęcia tej koncepcji. Inaczej mówiąc: racje

¹ Zob. J. Nowacki, *Problem moralnej indyferentności przepisów prawa pozytywnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria I. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1996, z. 47, s. 212 n.; Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.

² Zob. W. Sadurski, *Neutralność moralna prawa (Przyczynek do teorii prawa liberalnego)*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 7, s. 28; T. Pietrzykowski, Z. Tobor, *Postulat neutralności w porządku prawnym*. [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 179.

³ H. Häyry, *Legal Paternalism and Legal Moralism: Devlin, Hart and Ten*, „Ratio Juris” 5, 1992, nr 2, s. 191 i 194–197; szerzej zob. T. Pietrzykowski, *Etyczne problemy prawa. Zarys wykładu*, Katowice 2005, s. 115 n.

te nie wymagają oparcia w jakiejś filozoficznej prawdzie, ale koncentrują się na podkreśleniu realnych zalet objawiających się w społecznej praktyce⁴.

Bardziej szczegółowe analizy wskazują, że neutralność moralna prawa — w tym właściwym dla liberalizmu sensie — może występować w przynajmniej jednym z czterech podstawowych znaczeń⁵. Po pierwsze, jako neutralność szans, zgodnie z którą instytucje prawne powinny pozwolić zaistnieć wszystkim stylom życia. Po drugie, jako neutralność rezultatów. W tym przypadku polityka tworzenia prawa ma prowadzić do takich rezultatów, które nie faworyzują jednych stylów życia i nie szkodzą innym. W trzecim znaczeniu neutralność moralna prawa pojawia się jako neutralność proceduralna i sprowadza się do zakazu uzasadniania decyzji politycznych poprzez odwołanie się do poglądu, iż pewne style życia są lepsze od innych. Z kolei zgodnie z czwartym znaczeniem — neutralnością celu — państwo nie powinno wspierać pewnych koncepcji dobrego życia w stopniu większym niż inne⁶.

Dwa z pierwszych sposobów rozumienia neutralności moralnej prawa (neutralność szans i neutralność rezultatów) zdają się niemożliwe do urzeczywistnienia w praktyce. Natomiast różnica pomiędzy dwiema ostatnimi wersjami neutralności może być trudna do uchwycenia. Można powiedzieć, że zachowanie neutralności celu jest możliwe nawet w przypadku, kiedy państwo faworyzuje pewien styl życia czy też światopogląd, argumentując, że styl ten czy też światopogląd sprzyja pokojowej egzystencji możliwie jak najszerszej palety koncepcji dobrego życia. Mogłoby tak być na przykład, gdyby państwo udzielało wsparcia religii głoszącej postawę tolerancji wobec odmiennych przekonań. Z kolei zasada neutralności proceduralnej może być spełniona, nawet jeśli rzeczywiste rezultaty podjętej decyzji politycznej sprzyjać będą określonym stylom życia bardziej niż innym, bo najważniejszym elementem działania neutralnego jest motywacja towarzysząca działaniu prawodawcy, a ta musi być neutralna. Wobec faktycznego moralnego pluralizmu społeczeństwa tylko taka wersja neutralności — wedle jej zwolenników — jest możliwa do urzeczywistnienia. Neutralna procedura nie gwarantuje wcale nieneutralnych rezultatów, a wręcz zakłada, że pewne koncepcje życia, na przykład oparte na nienawiści do innych, zostaną postawione w gorszej sytuacji od innych koncepcji, na przykład takich, które oparte są na ideałach tolerancji. Z kolei neutralność biorąca pod uwagę rezultaty przyjętych rozwiązań wcale nie musi być przejawem neutralnej procedury podejmowania decyzji. W przypadku neutralności proceduralnej wyeliminowaniu ulegają czynniki, na

⁴ Zob. R. Rorty, *Obiektywność, relatywizm i prawda*, przeł. J. Margański, Warszawa 1999, s. 312.

⁵ Zob. W. Ciszewski, *Zasada neutralności światopoglądowej państwa*, Kraków 2019, s. 125 n. Autor wyróżnia dwa typy koncepcji neutralności moralnej prawa: konsekwencjalistyczne i niekonsekwencjalistyczne i przyjmuje, że te pierwsze stanowią współcześnie właściwą ramę dla dyskusji o neutralności światopoglądowej państwa.

⁶ W.A. Galston, *Cele liberalizmu*, przeł. A. Pawelec, Kraków 1999, s. 117–119.

które można się powołać w celu usprawiedliwienia decyzji politycznej. Podsumowując: postawa neutralna to taka, która polega — w przypadku ujęcia proceduralnego — na powstrzymaniu się od podejmowania decyzji prawodawczych wyłącznie ze względu na motywację głoszącą, iż pewne formy ludzkiej autokreacji są bardziej wartościowe od innych⁷. Dodać warto, że zachowanie postawy neutralnej nie oznacza wcale obowiązku powstrzymania się od podejmowania decyzji w sytuacji konfliktowej⁸. Taka też wersja neutralności moralnej prawa dominuje w liberalnej filozofii, choćby w koncepcjach J. Rawlsa, R. Dworkina czy W. Sadurskiego.

Jakkolwiek struktura działania tak pojmowanej neutralności moralnej jest w miarę czytelna, to problemy pojawiają się w momencie prób odróżniania motywacji neutralnych od nieneutralnych. Pierwszy problem dotyczy samego sposobu rekonstruowania intencji prawodawcy, drugi zaś — kryterium, za pomocą którego można odróżnić motywacje neutralne od nieneutralnych. Pierwszy ma charakter wykraczający poza podejmowane tu kwestie i nie doczekał się w prawoznawstwie zadowalającego rozwiązania. Drugi problem wynika z tego, że postulat neutralności moralnej prawa zmusza do podania takiego uzasadnienia decyzji ograniczającej czyjąś wolność, aby podjęcie tej decyzji nie mogło być odczytane jako wyraz preferencji dla tych, których wolność się chroni, a dezaprobaty dla tych, których wolność się ogranicza.

Kryteriów pozwalających na odróżnianie motywacji neutralnych od nieneutralnych wedle niektórych ujęć dostarczać może sformułowana przez J.S. Milla zasada krzywdy. Zgodnie z nią

jedynym celem usprawiedliwiającym ograniczenie przez ludzką, indywidualnie lub zbiorowo, swobody działania jakiegokolwiek człowieka jest samoobrona, że jedynym celem, dla którego ma się prawo sprawować władzę nad członkiem cywilizowanej społeczności wbrew jego woli, jest zapobieżenie krzywdzie innych. Jego własne dobro, fizyczne lub moralne, nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem. Nie można go zmusić do uczynienia lub zaniechania czegoś, ponieważ tak będzie dla niego lepiej, ponieważ zdaniem innych osób będzie to mądrym lub nawet słusznym postępkim⁹.

W tym kontekście zakaz zabijania motywowany jest ochroną wolności, a nie dyskryminacją poglądów opartych na braku szacunku dla życia innych osób lub chęcią moralnej naprawy tych, których wolność się ogranicza¹⁰.

Jak widać przy przyjęciu tego kryterium kluczowe będzie zdefiniowanie pojęcia krzywdy, albowiem może być ono tak pojmowane, iż skrywać będzie za sobą na przykład preferencje dla określonych poglądów moralnych. Tym samym decyzje motywowane chęcią zapobieżenia krzywdzie mogą w sposób ukryty

⁷ W. Sadurski, *op. cit.*, s. 28 i 36.

⁸ T. Pietrzykowski, Z. Tobor, *op. cit.*, s. 180.

⁹ J.S. Mill, *O wolności*, przeł. A. Kurlandzka, Warszawa 1999, s. 25; zob. też s. 71 i 111.

¹⁰ Zob. D. Bunikowski, *Podstawowe kontrowersje dotyczące ingerencji prawa w sferę moralności*, Toruń 2010, s. 316.

zakładać przyjęcie funkcjonujących w społeczeństwie kryteriów użycia pojęcia krzywdy. Tak zaś rozumiane pojęcie nie jest optymalnym kryterium wykluczania państwowego przymusu wspierającego dominującą moralność¹¹. Podobne zagrożenia dostrzega K. Henley, który podkreśla, że pod płaszczykiem stosowania zasady krzywdy, jako utrzymującej stan pokojowej koegzystencji członków społeczeństwa, państwo może promować faworyzowaną wizję cennego sposobu życia¹². Zagrożenia takie pojawiają się zwłaszcza wtedy, gdy założenia koncepcji neutralnego moralnie prawa implementuje się w warunkach konkretnego społeczeństwa z konkretną historią i tradycją, społeczeństwa nasyconego stereotypami, uprzedzeniami¹³.

Inne kryteria, takie między innymi jak test wyłącznej motywacji¹⁴ czy też oparte na rozróżnieniu zachowań względem siebie i względem innych¹⁵, w mniejszym lub większym stopniu budzą zastrzeżenia charakterystyczne dla zasady krzywdy¹⁶. Jest tak dlatego, że niezależnie od przyjętego sposobu odróżniania tego, co neutralne, od tego, co nieneutralne, sposób ten będzie zawsze poprzedzony bardziej podstawowym rozstrzygnięciem aksjologicznym. A wskutek tego samo pochodzenie omawianego kryterium lub sposób jego stosowania nie będą moralnie sterylne. Koncepcja neutralności moralnej prawa zakłada bowiem zawsze, że pewien katalog podstawowych wartości zostaje przeniesiony ze sfery moralności do sfery prawa. Innymi słowy: koncepcja neutralności moralnej prawa zakłada istnienie takiego katalogu wartości, który stanowić musi konieczny składnik prawa i jest przez prawo chroniony lub wspierany. Z jednej strony przesądza on o interpretacji zasady neutralności, z drugiej zaś jego ochrona bądź wspieranie nie są kwalifikowane jako działania nieneutralne. Przykład takich wartości włączonych do sfery prawa stanowią prawa człowieka albo przynajmniej fundamentalna preferencja dla jednostkowej autonomii. Tym samym to nie idea neutralności rozwiązuje samodzielnie problem odróżnienia motywacji neutralnych od nieneutralnych, lecz uprzednie rozstrzygnięcie o preferencji dla określonego systemu wartości. Znając te rozstrzygnięcia oraz treść zasady neutralności, można z większą skutecznością odróżniać prawo moralnie neutralne od prawa moralnie nieneutralnego, lecz za każdym razem będzie to neutralność z konkretnego punktu widzenia.

¹¹ W. Sadurski, *Moral Pluralism and Legal Neutrality*, Dordrecht 1990, s. 99, 200.

¹² K. Henley, *Tolerance, Liberalism, Community. The Paideia Archive, Twentieth World Congress of Philosophy*, <http://www.bu.edu/wcp/Papers/Poli/PoliHenl.htm> (dostęp: 20.07.2021).

¹³ Problemy takie w warunkach polskiego społeczeństwa interesująco przedstawia W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011.

¹⁴ Zob. W. Sadurski, *Neutralność...*, s. 36.

¹⁵ H.L.A. Hart, *Law, Liberty, and Morality*, London 1963, s. 5.

¹⁶ Szerzej przypadki i kryteria ingerencji prawa w sferę moralności omawia D. Bunikowski, *op. cit.*

* * *

Podsumowując: pojęcie neutralności moralnej prawa — niejako oderwane od swojego zaplecza aksjologicznego — nie pozwala na odróżnianie prawa moralnie neutralnego od prawa zorientowanego na dominację określonej wizji dobrego życia lub na daleko posuniętą ingerencję w sferę objętą autonomią jednostki. Innymi słowy: nierzadko koncepcje neutralności moralnej prawa, budowane z dbałością o detale dotyczące dystynkcji pomiędzy neutralnością celów, szans czy motywacji, zdają się pełnić funkcję racjonalizującą uprzednio dokonane wybory aksjologiczne, aniżeli stanowić samoistne narzędzie identyfikacji praktyk totalizujących. W tym kontekście koncepcja neutralności moralnej może być nawet zredukowana do funkcji retorycznej, optymalizującej projektowaną wizję określonego porządku społecznego.

Krytyka idei neutralności moralnej prawa prowadzona jest na różnych poziomach. Na poziomie uzasadnienia krytyka taka nie różni się w zasadzie od samej krytyki doktryny liberalnej. Na poziomie operacyjności zasady neutralności wykazuje się różne usterki uniemożliwiające jej sprawne stosowanie, a to między innymi przez nie zawsze dostatecznie doprecyzowaną treść tej zasady oraz użycie kryteriów wymagających wartościowania. Bardziej fundamentalna krytyka mogłaby głosić, że zasada neutralności nie dostarcza wcale sposobu na podejmowanie neutralnych decyzji, za to umożliwia zneutralizowanie zapadłych już, nieneutralnych, decyzji. Koncepcji tej wreszcie zarzuca się, że została zaprojektowana na potrzeby zachodniego, zindywidualizowanego i względnie homogenicznego kulturowo oraz moralnie społeczeństwa, którego w zasadzie już nie ma, a w warunkach wytwarzanych przez ponowoczesne społeczeństwa koncepcja neutralności moralnej prawa nie odnajduje się najlepiej. Jest tak, ponieważ współczesne społeczeństwa stają się coraz bardziej heterogeniczne kulturowo i moralnie (choćby w wyniku procesów globalizacyjnych i integracyjnych), a preferencje jednostek dla form organizacji życia, które byłyby wspólnotowe i jednocześnie oparte na konkretnym systemie wartości, nie są już rzadkością. Nadto wybory moralne jednostek nie polegają wyłącznie na wyborze gotowych systemów wartości, lecz obejmują swym zakresem także wartości przynależące do *prima facie* sprzecznych doktryn moralnych. Efekty działania koncepcji neutralności moralnej prawa bywają też coraz częściej odczytywane nie tyle jako konieczny skutek działań bezstronnego arbitra, który musi koordynować konkurujące ze sobą style życia, ile jako akt opresji, dominacji ze strony uprzywilejowanego światopoglądu liberalnego. W takim świetle zaś koncepcja neutralności moralnej prawa zajmuje pozycje, które na dobrą sprawę mogłaby sama krytykować. Nie jest wykluczone, że krytyka, często niemerytoryczna, która spada na koncepcję neutralnego moralnie prawa, obliczona jest na przerwanie najsłabszego ogniwa w łańcuchu

legitymującym liberalne koncepcje prawa. Trzeba mieć również na uwadze, że podejmowane są stałe próby obrony i jednocześnie pewnej korekty idei neutralności moralnej prawa¹⁷, które rzeczowo dyskutują z podnoszonymi tu wątpliwościami. Niemniej jednak wydaje się, że aplikacja idei neutralności jako zasady limitującej aktywność prawodawczą nie zyska już pierwotnie zakładanej rangi.

Bibliografia

- Brzozowski W., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011.
- Bunikowski D., *Podstawowe kontrowersje dotyczące ingerencji prawa w sferę moralności*, Toruń 2010.
- Ciszewski W., *Zasada neutralności światopoglądowej państwa*, Kraków 2019.
- Galston W.A., *Cele liberalizmu*, przeł. A. Pawelec, Kraków 1999.
- Hart H.L.A., *Law, Liberty, and Morality*, London 1963.
- Häyry H., *Legal Paternalism and Legal Moralism: Devlin, Hart and Ten*, „Ratio Juris” 5, 1992, nr 2.
- Henley K., *Tolerance, Liberalism, Community. The Paideia Archive, Twentieth World Congress of Philosophy*, <http://www.bu.edu/wcp/Papers/Poli/PoliHenl.htm>.
- Mill J.S., *O wolności*, przeł. A. Kurlandzka, Warszawa 1999.
- Nowacki J., *Problem moralnej indyferentności przepisów prawa pozytywnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria I. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1996, z. 47.
- Pietrzykowski T., *Etyczne problemy prawa. Zarys wykładu*, Katowice 2005.
- Pietrzykowski T., Tobor Z., *Postulat neutralności w porządku prawnym*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.
- Rorty R., *Obiektywność, relatywizm, prawda*, przeł. J. Margański, Warszawa 1999.
- Sadurski W., *Moral Pluralism and Legal Neutrality*, Dordrecht 1990.
- Sadurski W., *Neutralność moralna prawa (Przyczynek do teorii prawa liberalnego)*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 7.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.

¹⁷ W. Ciszewski, *op. cit.*, s. 287.

MAGDALENA TABERNACKA

ORCID: 0000-0002-5921-7154

Uniwersytet Wrocławski

magdalena.tabernacka@uwr.edu.pl

Retrospektywna perspektywa badań prowadzonych przez Alice Miller nad związkami czarnej pedagogiki i znaczeniem relacji rodzinnych dla kształtowania się postaw społecznych wspierających nazizm i faszyzm

Słowa kluczowe: wychowanie, czarna pedagogika, Alice Miller, faszyzm, nazizm.

A RETROSPECTIVE VIEW OF ALICE MILLER'S RESEARCH ON THE INFLUENCE OF BLACK PEDAGOGY AND FAMILY RELATIONS ON THE SHAPING OF SOCIAL ATTITUDES SUPPORTING NAZISM AND FASCISM

Abstract

A retrospective analysis of the conditions that influenced the emergence of Nazism and fascism indicates that one of the factors that fostered the emergence of both systems were specific family relationships and the upbringing currently referred to as black pedagogy. Alice Miller claimed that the full subordination of children to the will of adults, resulting from the use of mechanisms of black pedagogy, led to the subsequent political subordination, which was an element of social relations in the totalitarian system of the Third Reich. Miller noticed the roots of black pedagogy in the educational tendencies present in the German cultural circle as early as the 18th century, and she noticed ethnocentric conditions based on black pedagogy, also in the post-war period. The contemporary international legal standard for the protection of the subjectivity of the child should contribute to the creation of systemic and cultural barriers against black pedagogy and its consequences.

Keywords: upbringing, black pedagogy, Alice Miller, fascism, Nazism.

Retrospekcja

Retrospektywna analiza zjawisk społecznych i prawnych prowadzona jest zawsze z perspektywy etnocentrycznych uwarunkowań badacza, dysponującego wiedzą, której z oczywistych względów nie mógłby mieć, gdyby formułował prognozy w czasie, w którym zachodziły analizowane zjawiska społeczne. Badania retrospektywne pozwalają na dostrzeżenie mechanizmów rządzących rozwojem wydarzeń. Umożliwiają ocenę skutków określonych uwarunkowań prawnych czy też decyzji politycznych albo określonych zjawisk społecznych. Badane zjawiska miały także wpływ na wytworzenie się tej perspektywy badawczej, z której są oceniane lub wartościowane.

Badania retrospektywne pozwalają zauważyć mechanizmy społeczne, które w określonych warunkach kulturowych, demograficznych, ekonomicznych czy prawnych wywołały istotne dla określonych społeczności skutki. Pamiętać jednak należy, że aktualne spojrzenie na problem, mimo że oczywiście pozwala na jego ocenę w kontekście obecnych standardów, nie zawsze umożliwia zrozumienie istoty tych zjawisk w kontekście warunków, w jakich zachodziły. Aby pojąć istotę badanych retrospektywnie zjawisk i móc wyciągać z tego wnioski na przyszłość, konieczne trzeba przekroczyć barierę swojego obecnego etnocentryzmu. Trzeba przeprowadzić projekcję ówczesnego etnocentryzmu jednostek czy społeczeństw po to, by móc poznać rzeczywiste uwarunkowania określonych skutków. Dlatego też nauka prawa nie może stronić od ustaleń socjologii, psychologii, etnologii i nauk historycznych — ich ustalenia są niezbędne, by prawidłowo oceniać skutki regulacji prawnych.

Na osiągnięcie takiej właśnie perspektywy pozwalają badania prowadzone przez Alice Miller¹ — szwajcarską psychoterapeutkę dziecięcą o polsko-żydowskich korzeniach. Jest ona współtwórczynią nurtu badań nad tak zwaną czarną pedagogiką. Autorka opisywała zjawisko społecznego dziedziczenia postaw dyskryminacyjnych i skłonności do stosowania przemocy jako efektu stosowania w procesie wychowawczym opresyjnych i represyjnych praktyk². Badania Alice Miller przyczyniły się do rozwoju współczesnych koncepcji praw dzieci.

Współczesnym odniesieniem do kwestii analizowanych przez Alice Miller są regulacje prawne, na których powstanie wpływ miały opracowane przez

¹ Alice Miller (1923–2010), doktor filozofii, psychologii i socjologii. Popularyzowała wiedzę z zakresu psychologii dziecka i źródeł tyranii w społeczeństwie. W Polsce ukazały się między innymi jej następujące książki: *Zniewolone dzieciństwo. Ukryte źródła tyranii*, Poznań 2007; *Dramat udanego dziecka*, Poznań 2007; *Twoje ocalone życie*, Poznań 2007; *Bunt ciała*, Poznań 2006; *Gdy runą mury milczenia: prawda faktów*, Poznań 2006; *Pamięć wyzwolona: jak przerwać łańcuch toksycznego dziedzictwa*, Warszawa 1995. Alice Miller dorastała w Piotrkowie Trybunalskim, ale następnie los sprawił, że jej etnocentryzm był heterocentryczny, co pozwoliło na dostrzeżenie relacji i związków faszyzmu i nazizmu ze specyficznym systemem wychowania w duchu czarnej pedagogiki.

² Por. *Czarna pedagogika*, [hasło w:] *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 2004.

autorkę koncepcje, ale także te — zwłaszcza z zakresu prawa międzynarodowego — które powstały wcześniej. Do nich należą akty deklaratywne, w których przyjmowano standardy wychowania dzieci bez użycia przemocy i takiego ich traktowania, zarówno przez rodziców, opiekunów, ale także organy władz publicznych, by respektować ich podmiotowość. Analiza przepisów zawartych w tych aktach daje także pewien obraz ewolucji koncepcji praw dziecka. Podczas gdy tak zwana deklaracja genewska, czyli Deklaracja Praw Dziecka Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Ligi Narodów w 1924 roku, zawiera w zasadzie jedynie stwierdzenia dotyczące zagwarantowania dziecku prawa do egzystencji i zalecenia kształtowania w nim odpowiedzialności społecznej³, o tyle już Deklaracja Praw Dziecka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 listopada 1959 roku proklamuje zasady, które są wyrazem respektowania podmiotowości dziecka. Preambuła deklaracji odnosi się do kategorii dobrostanu dzieci zarówno w wymiarze psychicznym, jak i eliminacji zagrożeń dla ich fizycznej egzystencji. Określono w niej cel, którym jest apel o szczęśliwe dzieciństwo i zapewnienie, co leży w interesie dziecka i społeczeństwa, praw i swobód wymienionych w tej deklaracji. Apel ten kierowany jest do „rodziców i indywidualnie do mężczyzn i kobiet, jak również do stowarzyszeń, władz lokalnych i rządów krajów, aby uznały te prawa i starały się zapewnić poszanowanie tych praw za pomocą środków ustawodawczych i innych”, które wprowadzają w życie zasady proklamowane w tej deklaracji. Zasada szósta ustanowiona w tym akcie zawiera stwierdzenie: „Do harmonijnego rozwoju swej osobowości dziecko potrzebuje miłości i zrozumienia”. Odwołano się tam do kategorii odpowiedzialności rodziców i ciężącego na nich obowiązku zapewnienia dzieciom ochrony, a także zawarto postulat wychowywania dzieci w atmosferze życzliwości oraz bezpieczeństwa moralnego i materialnego. W zasadzie dziewiątej tej deklaracji stwierdzono wprost: „Dziecko należy chronić przed wszelkiego rodzaju zaniedbaniem, okrucieństwem i wyzyskiem”, co stanowi przeciwstawienie się zasadom wychowawczym, które Alice Miller klasyfikowała w kategorii tak zwanej czarnej pedagogiki.

Aktem prawa międzynarodowego, w którym zawarto gwarancje dla praw dzieci stanowiące barierę przeciwko stosowaniu w procesie wychowawczym zasad czarnej pedagogiki, jest Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie

³ Deklaracja ta składa się jedynie z pięciu punktów, w których stwierdza się, że 1. dziecku powinno się dać możliwość normalnego rozwoju fizycznego i duchowego; 2. dziecko głodne powinno być nakarmione, dziecko chore powinno być pielęgnowane, dziecko wykołajone — wrócone na właściwą drogę, sierota i dziecko opuszczone — wzięte w opiekę i wspomagane; 3. dziecko powinno przed innymi otrzymać pomoc w czasie klęski; 4. dziecko powinno być przygotowane do zarobkowania na życie i zabezpieczone przed wszelkim wyzyskiem; 5. dziecko winno być wychowane w wierze, że jego najlepsze cechy powinny być oddane na usługi współbraci. Użyte w tej deklaracji określenie „normalny rozwój duchowy i fizyczny”, jeżeli chodzi o zastosowanie konkretnego celu wychowania i dobór jego środków, może być w istocie odczytywane w specyficznym etnocentrycznym kontekście relacji w rodzinie.

Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 roku⁴. W artykule 16 ustanowiono prawo dziecka do ochrony przeciwko arbitralnej i bezprawnej ingerencji w jego honor i reputację. Zostało to uszczegółowione w art. 19 ust. 1 konwencji, w którym nałożono na państwa strony obowiązek podejmowania wszelkich właściwych kroków w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej⁵, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania bądź złego traktowania lub wyzysku, w tym wykorzystywania w celach seksualnych — co odniesiono do sytuacji pozostawania przez dziecko pod opieką rodzica, opiekuna prawnego lub innej osoby sprawującej nad nim opiekę. Przepis ust. 2 tego artykułu nakłada na państwa strony obowiązek opracowania i wdrożenia środków ochronnych, które powinny obejmować, programy socjalne dla realizacji pomocy dziecku oraz osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem, jak również inne formy działań prewencyjnych dla ustalania, informowania, wszczynania i prowadzenia śledztwa, postępowania, notowania przypadków niewłaściwego traktowania dzieci, a tam, gdzie jest to właściwe — obowiązek zagwarantowania ingerencji sądu.

Alice Miller w swoich badaniach poszukiwała odpowiedzi na pytanie, jakie psychologiczne mechanizmy doprowadziły do powstania społeczeństwa, w którym nazizm i faszyzm mogły się rozwijać. Badania te dotyczyły dwóch istotnych zagadnień. Jednym z nich było poszukiwanie i zrozumienie istoty uwarunkowań, które sprawiły, że poszczególne jednostki niemieckiego społeczeństwa skłoniono do tego, by stały się posłusznymi narzędziami w maszynie śmierci, która doprowadziła do eksterminacji narodu żydowskiego i narodów słowiańskich. Drugi nurt jej badań to analiza osobowości przywódców Trzeciej Rzeszy i identyfikacja przyczyn wykształcenia się u nich tych cech osobowości, które przesądziły o tym, że stali się nazistami i architektami Zagłady. Na oba pytania Alice Miller znalazła odpowiedź w analizie związków czarnej pedagogiki, której ofiarami od dziesięcioleci byli mężczyźni i kobiety w niemieckim kręgu kulturowym, z jej społecznymi skutkami.

Czarna pedagogika

Alice Miller postulowała, aby współczesne wychowanie dzieci opierało się na zasadach respektujących ich podmiotowość. Ocena tych postulatów prowadzi

⁴ Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

⁵ W kontekście relacji dziecko–organy państwa na europejskim gruncie prawnym istotna jest ponadto treść Europejskiej konwencji o wykonywaniu praw dzieci, sporządzonej w Strasburgu dnia 25 stycznia 1996 roku (Dz.U. z 2000 r. Nr 107, poz. 1128), której celem jest promowanie dla dobra dzieci ich praw i przyznanie im szeregu praw procesowych w postępowaniach przed organem sądowym służących ochronie tych praw w sprawach w szczególności odnoszących się do wykonywania odpowiedzialności rodzicielskiej, takich jak postępowania w sprawie miejsca pobytu dziecka i prawa styczności z nim.

do wniosku, że są one zbieżne z wartościami i regułami postępowania, które zostały zakodowane w rezolucjach konwencji o prawach dziecka.

Do celów wychowawczych wskazywanych przez Miller należą: uznanie i poszanowanie praw dziecka; tolerancja dla jego uczuć; gotowość, by na podstawie zachowania poznać prawdziwą naturę dziecka; świadomość rodziców i opiekunów na temat „dziecka tkwiącego w nich samych” — autorce chodzi o uświadomienie sobie własnych uwarunkowań ukształtowanych w dzieciństwie. Postuluje też, by wychowawcy edukowali się w prawach rządzących życiem uczuciowym i nie przeciwstawiali się emocjom przeżywanym przez dziecko, a starali się je poznać. Badaczka wyraźnie podkreśla, że dziecko potrzebuje wsparcia dorosłych zamiast manipulacji i ukierunkowania go na konkretny cel⁶. Te zasady przeciwstawia wytycznym czarnej pedagogiki na podstawie analizy zaleceń i zasad formułowanych w podręcznikach wychowania⁷, klasyfikowanych w tym nurcie. Są to między innymi następujące twierdzenia: miłość rodzi się z poczucia obowiązku; rodzice właśnie z tej racji, że są rodzicami, zasługują na szacunek; dzieci właśnie z tej racji, że są dziećmi, na szacunek nie zasługują; posłuszeństwo wzmacnia charakter dziecka; surowość i chłód stanowią dobre przygotowanie do życia; czułość jest szkodliwa; zważanie na potrzeby dziecka jest niewłaściwe; ważniejsze jest to, jak człowiek się zachowuje, niż to, jaki jest w istocie; rodzice i Bóg nie mogą ścierpieć żadnej obrazy; ciało jest czymś wstrętnym i nieczystym; rodzice są istotami wolnymi od popędów i wszelkich win; rodzice zawsze mają rację⁸. Samo zjawisko

⁶ A. Miller, *Zniewolone...*, s. 118. Autorka odnosi się do źródłosłowa niemieckiego terminu *Erziehen* (wychowanie), zawierającego w sobie wyobrażenie określonego celu, który ma osiągnąć wychowanek — i już to samo, jej zdaniem, ogranicza możliwości rozwojowe dziecka.

⁷ Autorka poddała analizie teksty przytoczone w opracowaniu *Schwarzer Pädagogik*, red. K. Rutschky, Berlin 1977; J.B. Basedow, *Methodenbuch für Väter und Mütter der Familien und Völker*, Leipzig 1773; *Pädagogische Realenzyklopädie*, red. K.G. Hergang, München 1851; S. Landsman, *Über den Kinderfehler der Häftigkeit*, Stuttgart 1896, A. Matthias, *Wie erziehen wir unseren Sohn Benjamin?*, München 1902; J. Sulzer, *Versuch von der Erziehung und Uterweisung der Kinder*, Zürich 1748, reprezentatywną próbką zaleceń formułowanych w przytaczanych opracowaniach jest następujący fragment: „Istotną sprawą, którą należy się zająć zawczasu, już w drugim lub trzecim roku życia dziecka, jest nauczenie go ścisłego posłuszeństwa wobec rodziców i opiekunów i ufności, że cokolwiek oni robią, jest dobre. [...] Te pierwsze lata mają między innymi tę dobrą stronę, że można wtedy używać siły i przemocy. Dzieci z wpływem lat zapominają, czego doznały w tym wczesnym okresie. Jeśli odbierze się dzieciom wolę, to potem nawet nie pamiętają, że ją kiedykolwiek miały, i dlatego surowe środki, jakie należy w tym celu zastosować, nie mają żadnych następstw” (J. Sulzer, *op. cit.*, cyt. za: A. Miller, *Zniewolone...*, s. 7).

⁸ A. Miller, *Zniewolone...*, s. 79. Autorka wskazuje także konsekwencje poznawcze czarnej pedagogiki, które identyfikuje wśród jej ofiar i osób stosujących jej zasady. Do poglądów charakterystycznych dla tej postawy należą następujące stwierdzenia: dorośli są władcami, nie zaś sługami uzależnionego od nich dziecka, to oni jako bogowie decydują o tym, co jest dobre, a co złe; odpowiedzialnością za gniew rodziców (mimo tego, że rodzi się z ich własnych konfliktów) obarcza się dzieci; rodziców trzeba zawsze chronić; spontaniczne odczucia dziecka stanowią zagrożenie dla jego władców; dziecku należy jak najwcześniej odebrać jego własną wolę; wszystko to trzeba zrobić dostatecznie wcześnie, by nie mogło tego dostrzec i zdradzić nikomu innemu postępowania dorosłych wobec niego (*ibidem*, s. 78).

czarnej pedagogiki Alice Miller definiuje jako wychowanie, które skierowane jest na złamanie woli dziecka za pomocą otwartego lub ukrytego wywierania nacisku, manipulacji i przemocy, aby uczynić z niego posłusznego niewolnika⁹.

Autorka identyfikuje pozostałości systemu czarnej pedagogiki we współczesnych sobie regułach „wychowywania dzieci”, zauważając, że są one nastawione na zaspokajanie potrzeb dorosłych, a pomijają w procesie wychowania potrzeby dzieci, co przeszkadza ich rozwojowi. Wśród tych, które realizują oni w procesie wychowawczym, są nieświadoma potrzeba przekazania dalej przecierpianych upokorzeń; potrzeba znalezienia ujścia dla tłumionych uczuć; potrzeba posiadania kogoś, kim można komenderować i manipulować; potrzeba podtrzymania dla własnej samoobrony idealizacji swojego dzieciństwa i rodziców, by potwierdzić w ten sposób słuszność swoich, takich samych jak rodzicielskie, zasad wychowawczych. Ponadto istotne są tu także lęk dorosłych przed wolnością i obawa przed tym, co zostało wyparte, a co znów odkrywa się w swoim dziecku, w którym ponownie zwalcza się to, co zabiło się w sobie, i wreszcie występuje tu także potrzeba wzięcia odwetu za to, co się samemu wycierpiało¹⁰.

Alice Miller za główne mechanizmy czarnej pedagogiki uznawała wyparcie i projekcję. Zdaniem autorki znajomość tych mechanizmów może pomóc w zrozumieniu zjawiska Holocaustu. Tak samo jak znajomość historii Trzeciej Rzeszy pomoże dokładniej dostrzec skutki „czarnej pedagogiki”¹¹.

Analizując konkretne przypadki w swojej praktyce, badaczka zauważała w działaniach opartych na zasadach czarnej pedagogiki relatywizację wartości tradycyjnych cnót moralnych — to pozycja i władza decydują ostatecznie o tym, czy uzna się jakieś postępowanie za dobre, czy złe. Píše o tym, zauważając, że aby wpoić dziecku tradycyjne zasady zakorzenione w tradycji judeochrześcijańskiej, dorośli uciekają się nieraz do kłamstwa, udawania, okrucieństwa, maltretowania, upokorzeń. Jednak w odczuciu rodzica nie są to wartości negatywne, gdyż sam odebrał podobne wychowanie, a czyni to, by „stworzyć dziecko” prawdziwe, wdzięczne rodzicom za ich intencje i takie, które nie dostrzega okrucieństwa ich postępowania, przyjmuje ich poglądy, potrafi się odnieść krytycznie do własnych, a przede wszystkim bez żadnych oporów wykonuje to, czego się od niego wymaga¹².

Zdaniem autorki pełne podporządkowanie dzieci woli dorosłych zaowocowało w późniejszej politycznej podległości — w ustroju totalitarnym Trzeciej Rzeszy¹³. Zniewoleni obywatele wychowywali swoje dzieci na zniewolonych ludzi, by móc poczuć, że jednak na jakimś terenie mają przecież władzę¹⁴.

⁹ A. Miller, *Gdy runą mury...*, s. 56.

¹⁰ A. Miller, *Zniewolone...*, s. 115–119.

¹¹ *Ibidem*, s. 104–105.

¹² *Ibidem*, s. 83.

¹³ *Ibidem*, s. 89.

¹⁴ *Ibidem*, s. 94.

Społeczeństwo

Odpowiedź na pytanie, w jaki sposób w Niemczech mógł narodzić się faszyzm i nazizm, jest jednak dużo bardziej złożona. Nie wystarczy tylko stwierdzenie, że rodzice chcieli mieć władzę nad dziećmi i dlatego skorzystali z oferty ideologicznej, jaką zapewniało państwo faszystowskie. Oferowane w nauce i publicystyce drugiej połowy XX wieku odpowiedzi nie satysfakcjonowały Alice Miller, pisała ona, że nie ma podstaw, aby wniosek przedstawiany jako „logiczny”, że to teoria genetyczna powinna być w stanie wyjaśnić, dlaczego 30 lat przed nadejściem Trzeciej Rzeszy Niemcy miałyby wydać na świat miliony dzieci, których skład genetyczny był tak mocno skażony, że w wieku dorosłym były gotowe oddać się okrucieństwu Hitlera bez refleksji, która stanowiłaby barierę¹⁵. Autorka zadaje pytanie: Dlaczego nigdy wcześniej ani później w Niemczech nie było takiej akumulacji fałszywych genów? I stwierdza: „To pytanie, które zadawałam wielokrotnie, i nigdy nie otrzymałam odpowiedzi. Powód jest prosty. Nie ma odpowiedzi”. Píše dalej, że poplecznicy Hitlera byli ofiarami wychowania. Należeli do pokolenia dzieci, które były narażone na fizyczne katowanie i upokorzenia, a które później wyładowywały tłumione uczucia złości i bezsilnej wściekłości na niewinnych ofiarach. Bezpieczni, wiedząc, że robią to z błogosławieństwem Führera, mogli wreszcie dać upust tym uczuciom bez ryzyka kary. Autorka konkluduje: dzisiaj dzieci w Niemczech wychowywane są bardzo różnie. Jednak wszędzie tam, gdzie okrucieństwo i upokorzenie nadal odgrywają rolę w rodzicielstwie, metody te są wiernie odzwierciedlone w zachowaniach młodych ludzi, którzy wypierają ból związany z upokorzeniem, przez które przeszli, wybierają i atakują koszty ofiarne oraz przedstawiają ideologiczne przyczyny takich nadużyć¹⁶.

Alice Miller identyfikuje „ideał wyzbycia się wszelkich uczuć” jako podstawowy mechanizm kontroli nad jednostkami w społeczeństwie nazistowskim, który odpowiednio inkorporowany do osobowości poszczególnych jednostek stał się mechanizmem autokontroli. Zauważa, prowadząc terapię swoich pacjentów, że ta cecha przetrwała także w czasach powojennych. Jak konkluduje: „Owo doskonałe dopasowanie się do norm obowiązujących w danej społeczności, a zatem do tego, co określa się jako zdrową moralność, niesie w sobie niebezpieczeństwo, że człowiekiem, który im uległ, można posłużyć się do wszelkich celów”. Nie chodzi o utratę suwerenności, gdyż taki człowiek, zdaniem Miller, nigdy jej nie miał, ale o przemianę wartości, co zresztą nie ma dla kogoś takiego znaczenia, skoro nad całym jego systemem wartości góruje zasada posłuszeństwa. W jej myśli idealizuje się domagających się bezwzględnego posłuszeństwa rodziców i tę idealizację łatwo przenosi się na przywódcę czy ideologię. Autorka podsumowuje

¹⁵ Podobnie w opinii Miller nie da się wytłumaczyć nazizmu jedynie katastrofalną sytuacją ekonomiczną Niemiec w latach trzydziestych XX wieku (A. Miller, *Gdy runął mur...*, s. 59).

¹⁶ A. Miller, *The Ignorance or How we produce the Evil*, <https://www.alice-miller.com/en/the-ignorance-or-how-we-produce-the-evil/> (dostęp: 20.04.2021).

swoje wywody stwierdzeniem: jeśli człowiek dorosły nie zdobył się na samodzielność myślenia, żyje zdany na łaskę i niełaskę swojej zwierzchności, tak jak niemowlę zdane jest na rodziców; „nie” wobec silniejszych wydaje się zawsze śmiertelnie niebezpieczne¹⁷. Alice Miller upatrywała „trwałości” stosowania metod wychowawczych z nurtu czarnej pedagogiki w zjawisku, które określała jako powszechne, a identyfikowała je jako utajone i bezkarne jak żadne inne nadużycie władzy dorosłego wobec dziecka¹⁸.

Do podobnych wniosków doszedł Joachim Fest, który analizował postawy osób wychowywanych w duchu pełnego posłuszeństwa, którzy wypowiadali się o Hitlerze, okazując uległość, brak krytycyzmu i niemal dziecięcą naiwność przejawiającą się w postrzeganiu Hitlera jako człowieka wszechwiedzącego, nieomylnego i niemal boskiego, co autor interpretuje jako objaw ich niedojrzałości społecznej warunkowanej stylem wychowania w pełnym podporządkowaniu autorytetowi ojca, jaki stał się ich udziałem¹⁹. Zdaniem Alice Miller ta postawa to w istocie pozycja małego dziecka wobec despotycznego ojca²⁰. Identyfikując postawy poszczególnych członków niemieckiego społeczeństwa poddających się ideologii nazizmu, J. Fest zauważał, że wiele wskazuje na to, że Hitler obficie korzystał ze szkód psychicznych spowodowanych ówczesnym wychowaniem, czerpiącym wzory z koszar i reżimu kadeckiego. Zdaniem autora w braku wewnętrznej samodzielności i uzależnieniu od rozkazów ujawnia się fascynacja skoszarowanym światem, której doświadczenie stało się czynnikiem określającym wczesną fazę rozwoju dziecka²¹.

Alice Miller ujmuje rzecz obrazowo: nakazy moralne i wypełnianie obowiązków są to protezy, które stają się konieczne, gdy zabraknie czegoś zasadniczego. Im skuteczniejsze spustoszenie uczuć w dzieciństwie, tym większy arsenał broni intelektualnej i zapasy protez moralnych, gdyż nakazy moralne i świadomość obowiązku nie są żadnymi źródłami siły, nie stanowią bynajmniej żadnego żywego gruntu dla prawdziwie ludzkich uczuć. W protezach nie płynie krew. Można je kupić i mogą służyć różnym właścicielom. Co jeszcze wczoraj uchodziło za dobre, może nazajutrz, zależnie od decyzji rządu czy partii, uchodzić za złe, zabronione i odwrotnie²². Autorka zauważa więc, że opisy dzieciństwa nazistowskich zbrodniarzy potwierdziły, że szkoła destrukcji zaczynała się zawsze w dzieciństwie. Brutalne wychowanie do bezwarunkowego posłuszeństwa i całkowita pogarda dla dziecka są stałymi elementami tych opisów²³.

¹⁷ A. Miller, *Zniewolone...*, s. 101–102.

¹⁸ *Ibidem*, s. 39.

¹⁹ J. Fest, *Das Gesicht des Dritten Reichs*, München 1963, cyt. za: A. Miller, *Zniewolone...*, s. 89–91.

²⁰ A. Miller, *Zniewolone...*, s. 90.

²¹ *Ibidem*, s. 91.

²² *Ibidem*, s. 103.

²³ A. Miller, *Gdy runę mury...*, s. 56. Zdaniem autorki młodzi ludzie w Europie Środkowej i Wschodniej, którzy pod koniec lat osiemdziesiątych wyszli na ulice, by zaprotestować przeciwko

Czarna pedagogika w nazistowskich Niemczech stała się także elementem wychowania szkolnego i oddziaływania na dzieci w rodzinach, które było metodycznie prowadzone przez państwo i obejmowało totalitarną kontrolę urodzeń, a także cały proces wychowania, którego efektem miało być stworzenie żołnierzy i ich matek²⁴. Gregor Ziemer identyfikował w 1941 roku nazistowski system edukacyjny jako zagrożenie większe niż nazistowska armia i Luftwaffe, którego celem jest „zmiecienie demokracji”. Pisał: „Jeżeli wojsko Hitlera zostanie pobite, za szeregiem żołnierzy dostrzeżemy młodsze wojsko, jeszcze bardziej fanatyczne niż aktualne”²⁵.

Założenia czarnej pedagogiki stosowane przez rodziców przekształciły dzieci w Niemczech w bezwolnych funkcjonariuszy faszystowskiego państwa. Jak stwierdziła Alice Miller, faszyzm umożliwia każdą zbrodnię, ponieważ daje prawo niszczenia życia, nie poczuwając się do żadnej odpowiedzialności. Decyduje o tym, co jest życia godne, i niszczy tych, którzy się mu nie podporządkowują. Osoby, które jako dzieci znały tylko język przemocy, uważają go za jedynie prawidłowy, niezależnie od tego, czy później stają się ofiarami, czy też narzędziami tego systemu²⁶.

Przywódcy

Alice Miller prowadziła badania biograficzne nad życiorysami prominentnych nazistów, analizując między innymi ich publiczne wypowiedzi, co zestawiała z faktami z ich życia — zwłaszcza dzieciństwa, po to, by znaleźć odpowiedź na

kłamstwom rządu i zdobyć więcej wolności, z pewnością nie zaznali w swoim dzieciństwie ślepego posłuszeństwa i hipokryzji. W opinii autorki dowodem na to jest zdolność do walki o własne prawa bez stosowania przemocy, natomiast w przypadku terrorystów z okresu lat sześćdziesiątych, ich wychowanie przesiąknięte było duchem czarnej pedagogiki (*ibidem*, s. 57).

²⁴ Por. G. Ziemer, *Jak wychować nazistę. Reportaż o fanatycznej edukacji*, Kraków 2021. Autor, który pod koniec lat trzydziestych XX wieku był dyrektorem amerykańskiej szkoły w Berlinie, opisywał totalitarną maszynę nazistowskiej kontroli wychowania, która zaczynała się już od kontroli urodzeń. Gdy funkcjonariuszowi nazistowskiej administracji oświatowej zadał pytanie: „Kiedy partia nazistowska zaczyna interesować się dzieckiem?”, uzyskał odpowiedź „Zanim zostanie poczęte”. W swoim reportażu opisał system eliminacji rodziców, którzy nie odpowiadali nazistowskiemu wzorcowi obywatela Trzeciej Rzeszy, system faszystowskiej ideologizacji przyszłych matek i ich dzieci, co zaczynało się od najmłodszych lat ich życia. Autor przedstawił także proces „formowania” uczniów i studentów, którego cel był jasno określony. Miała to być armia absolutnie posłuszna rozkazom przełożonych. System wychowania i edukacji sprzęgnięty z systemem propagandy, podporządkowany był kultowi jednostki i angażował wszystkie sfery życia dzieci i młodzieży (od biologicznej ich egzystencji przez rozwijanie umiejętności i kształtowanie potrzeb estetycznych i kulturalnych), po to, by wychować fanatycznych nazistów nieznających albo przynajmniej nieakceptujących alternatywnego świata. W system ten zaangażowani byli wychowawcy całkowicie podporządkowani swojej w nim roli.

²⁵ *Ibidem*, s. 250.

²⁶ A. Miller, *Gdy runą mury...*, s. 30.

pytanie, jakie czynniki uwarunkowały rozwój osobowości ludzi, którzy stali się architektami zagłady milionów istnień.

Badaczka postulowała, aby we współczesnym wychowaniu dzieci zachować standard szacunku i do nich, i ich praw. Upatrywała w tym antidotum mającego przeciwdziałać powtórzeniu się historii Zagłady. Pisała, że faszyzm we wszystkich jego odmianach nie ma szacunku do życia, szerzy śmierć duchową i swoją ideologią kastruje dusze. Autorka zaważyła, że wśród wszystkich przywódców Trzeciej Rzeszy nie znalazła ani jednego, który nie byłby surowo wychowany. Postawiła więc pytanie: czy to nie powinno dać do myślenia?²⁷

Analizując wątki biograficzne Rudolfa Hessa i Heinricha Himmlera, Alice Miller skonstatowała, że wspólnymi rysami ich dzieciństwa było wychowanie w duchu bezwzględnej posłuszeństwa nakazywanego przez reguły czarnej pedagogiki oraz metodyczna przemoc fizyczna, której doświadczyli od swoich ojców²⁸.

Analizując tak zwaną poznańską mowę²⁹ Himmlera, autorka stwierdziła, że przemówienie to zawiera wszystkie elementy skomplikowanego mechanizmu psychodynamicznego, zalecanego często w podręcznikach klasyfikowanych w nurcie czarnej pedagogiki, który autorka określa jako „wyparcie pewnych elementów z własnej psychiki i ich projekcję”. Jak pisze badaczka: wychowanie dziecka na bezsensownie twardego człowieka wymagało „bezlitosnego” zwalczania w sobie wszelkich słabości (także: uczuciowości, łez, współczucia, umiejętności zrozumienia uczuć własnych i innych). Autorka zauważa, że obywatelom Trzeciej Rzeszy wskazano naród żydowski jako nosiciela „tych wszystkich obrzydłych, bo zakazanych w dzieciństwie i niebezpiecznych, cech”. Autorka konstatuje: tak zwany Aryjczyk mógł się czuć czysty, mocny, twardy, dobry, prawy i moralny, uwolniony od „złych”, bo oznaczających słabość, niekontrolowanych uczuć, kiedy wszystko to, czego sam w sobie obawiał się od dzieciństwa, mógł przypisać Żydom³⁰. Jak zauważa badaczka — Żydzi stanowili indukowaną personifikację tych cech, co było asumptem do ich eksterminacji, bo stali się „obiektem zastępczym” agresji poprzez indukowaną projekcję³¹. Dodatkowo innym wytłumaczeniem takich zachowań jest fakt, że ówczesnie Niemcy byli ludźmi wierzącymi w autorytety i przywykłymi do posłuszeństwa. Nie jest to stwierdzenie fałszywe, ale nie do końca uzasadnia też zjawisko Holocaustu. Zdaniem autorki przy realizacji „ostatecznego rozwiązania” w grę wchodził mężczyźni i kobiety, którym nie przeszkadzały własne uczucia, bo od niemowlęctwa byli wychowywani tak, by ich nie dostrzegać, a życzenia rodziców uznawać za własne³².

²⁷ A. Miller, *Zniewolone...*, s. 84.

²⁸ *Ibidem*, s. 86–87.

²⁹ Było to przemówienie wygłoszone w Poznaniu w 1943 roku, w którym Himmler wyraził wobec oddziałów SS uznanie w imieniu narodu niemieckiego za pełną eksterminację Żydów; por. *ibidem*, s. 97–98.

³⁰ *Ibidem*, s. 98.

³¹ *Ibidem*, s. 99.

³² *Ibidem*.

Autorka zgodziła się z opinią Joachima Festa, który analizując pobudki, jakimi kierował się Himmler, identyfikował jego okrucieństwo jako nieustanne próby dowiedzenia sobie i świata, że jednak potrafi być bezwzględny. Jak pisze badacz: „Bezwzględność wobec ofiar znajduje usprawiedliwienie w tym, że jest się także bezwzględny wobec samego siebie, co znajdowało wyraz w hasle SS, które ciągle powtarzał: »Być twardym wobec siebie i wobec innych, zadawać śmierć i samemu umierać«”³³.

Jak zauważała autorka, każdy dyktator dręczy swój lud w taki sam sposób, w jaki był dręczony jako dziecko. Upokorzenia zadawane tym dyktatorom w dorosłym życiu nie miały takiego samego wpływu na ich działania jak przeżycia emocjonalne z wczesnych lat życia. Te lata są „kształtujące” w najprawdziwszym tego słowa znaczeniu: w tym okresie mózg rejestruje lub „koduje” emocje bez (zwykle) możliwości ich uświadomienia. Ponieważ prawie każdy dyktator zaprzecza swoim cierpieniom (swojej dawnej całkowitej bezradności wobec brutalności), nie ma możliwości, aby naprawdę mógł się z nimi pogodzić. Zamiast tego będzie stale poszukiwał kozłów ofiarnych, na których się zemści za lęki i niepokoje dzieciństwa bez konieczności ponownego ich doświadczenia³⁴. Zdaniem Miller takim ludziom jak Adolf Eichmann czy Rudolf Hess wdrożono od najmłodszych lat tak skutecznie posłuszeństwo, że do końca życia wypełniali rozkazy, jakie im wydawano, nie zastanawiając się nad ich treścią. Wypełniali je nie ze względu na ich słusność, ale dlatego właśnie, że były rozkazami — dokładnie tak jak zaleca „czarna pedagogika”³⁵. Autorka pisze: to nie Hitler wynalazł fałszyzm. Znalazł go już, podobnie jak wielu współczesnych mu ludzi, w reżimie swoje rodziny³⁶.

Dlatego też Alice Miller postulowała, by wprowadzać instrumenty przeciwdziałające koncentracji władzy w rękach jednej osoby, co uważała za bardzo niebezpieczne³⁷. Przestrzegała, że może to prowadzić do tyranii³⁸. Ważne jest więc, by, analizując skutki czarnej pedagogiki i na tej podstawie projektując współczesne systemy wychowawcze, pamiętać słowa Alice Miller: „Posiadanie mocy niszczenia nie oznacza bycia silnym”³⁹.

Konkluzje

Zjawisko czarnej pedagogiki było jednym z decydujących czynników mających wpływ na ukształtowanie w Niemczech przed drugą wojną światową skrajnie

³³ J. Fest, *op. cit.*, s. 167, cyt za: A. Miller, *Zniewolone...*, s. 89.

³⁴ A. Miller, *The Ignorance...*

³⁵ A. Miller, *Zniewolone...*, s. 86.

³⁶ A. Miller, *Gdy runą mury...*, s. 62.

³⁷ A. Miller, *The Ignorance...*

³⁸ A. Miller, *Gdy runą mury...*, s. 48.

³⁹ A. Miller, *The Ignorance...*

totalitarnego modelu funkcjonowania społeczeństwa, całkowicie podporządkowanego nazistowskiej ideologii. Czarna pedagogika przez zakorzenione etnocentrycznie w ówczesnych Niemczech przekonanie o wszechmocnej sile autorytetu i braku własnych mocy sprawczych im podlegających — czy to ojca, czy przywódcy — razem z przepełnionym nienawiścią nazizmem ugruntowała ideologię pokonanych, rozczarowanych i spragnionych odwetu, umożliwiając faktyczną negację liberalizmu, systemu wielopartyjnego, parlamentaryzmu, demokracji i pacyfizmu⁴⁰. To konstrukty wychowawcze czarnej pedagogiki doprowadziły do wskazania wroga wewnętrznego, którymi byli Żydzi. Te mechanizmy pozwoliły na projekcję wypartych emocji, co połączone ze ślepych posłuszeństwem doprowadziło do eksterminacji Żydów i innych osób nieodpowiadających nazistowskiemu modelowi człowieka. Zwłaszcza systemowa negacja wątpliwości, jakie mogłaby mieć jednostka, i jej osobistych emocji w obliczu rozkazów autorytetu odpowiadała w okolicznościach wojennych Niemczech za faktyczne uznanie bezprawia i terroru za zasady kluczowe dla funkcjonowania tego państwa

Czarna pedagogika okazała się destrukcyjna dla społeczeństw niemieckiego kręgu kulturowego. Nie odpowiadała i nie odpowiada w dalszym ciągu wyzwaniom, jakie stawia przed ludzkością potrzeba jej rozwoju. W efekcie jej mechanizmy zawsze będą destrukcyjne w wymiarze społecznym, ale także w przypadkach poszczególnych jednostek.

Bibliografia

- Basedow J.B., *Methodenbuch für Väter und Mütter der Familien und Völker*, Leipzig 1773.
 Fest J., *Das Gesicht des Dritten Reichs*, München 1963.
 Landsman S., *Über den Kinderfehler der Häftigkeit*, Stuttgart 1896.
 Matthias A., *Wie erziehen wir unseren Sohn Benjamin?*, München 1902.
 Miller A., *Bunt ciała*, Poznań 2006.
 Miller A., *Dramat udanego dziecka*, Poznań 2007.
 Miller A., *Gdy runę mury milczenia: prawda faktów*, Poznań 2006.
 Miller A., *The Ignorance or How we produce the Evil*, <https://www.alice-miller.com/en/the-ignorance-or-how-we-produce-the-evil/>.
 Miller A., *Pamięć wyzwolona: jak przerwać łańcuch toksycznego dziedzictwa*, Warszawa 1995.
 Miller A., *Twoje ocalone życie*, Poznań 2007.
 Miller A., *Zniewolone dzieciństwo. Ukryte źródła tyranii*, Poznań 2007.
Nowa encyklopedia powszechna PWN, Warszawa 2004.
Pädagogische Realenzyklopädie, red. K.G. Hergang, Munich 1851.
 Rutschky K., *Schwarzer Pädagogik*, Berlin 1977.
 Sulzer J., *Versuch von der Erziehung und Uterweisung der Kinder*, Zürich 1748.
 Ziemer G., *Jak wychować nazistę. Reportaż o fanatycznej edukacji*, Kraków 2021.

⁴⁰ Cechy nazizmu za: *Nazizm*, [hasło w:] *Nowa encyklopedia...*, s. 700.

MICHAŁ PAŹDZIORA

ORCID: 0000-0001-5739-5283

Uniwersytet Wrocławski

michal.pazdziora@uwr.edu.pl

Antyautorytarna edukacja prawnicza*

Słowa kluczowe: fundacjonizm, antyfundacjonizm, ważność egzemplaryczna, demokracja, edukacja prawnicza.

ANTI-AUTHORITARIAN LEGAL EDUCATION

Abstract

The article is divided into two parts. In the first part, I present the main assumptions of foundationalism and, using selected examples from general reflection on law, reconstruct related strategies of justifying claims. Then, I discuss the anti-foundationalist method of justifying the universalism of human rights. Referring to the arguments of Hannah Arendt and Alessandro Ferrara, I give the example of the Holocaust as the so-called point of no return, whose exemplary validity justifies the idea of human rights without the need to refer to substantive human dignity. In the second part of the article, I use the anti-foundationalist argument to build a conception of anti-authoritarian legal education. The proposed concept of education based on a collaborative, democratic, nonhierarchical, and pluralistic discussion of historical examples should complement traditional legal education.

Keywords: foundationalism, anti-foundationalism, exemplar validity, democracy, legal education.

I

Alessandro Ferrara przedstawia trzy argumenty za uniwersalizmem praw człowieka. Programowo odrzucając wszelkie fundacjonistyczne teorie, zarówno prawne, jak i polityczne, które pojęcie to wywodzą z koncepcji ludzkiej godności,

* Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Doświadczenie i wspólnota sensu. Estetyczne podstawy walidacji we współczesnej filozofii prawa”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, UMO-2016/23/D/HS5/01826.

uniwersalizm praw człowieka uzasadnia, odwołując się do wspólnej nam wszystkim władzy sądenia¹. Zanim przejdę do szczegółowego omówienia argumentacji Ferrary, w pierwszej kolejności przedstawię główne założenia fundacjonizmu oraz współczesne argumenty antyfundacjonalistyczne. Następnie, odnosząc się do argumentacji przedstawionej w *The Force of the Example: Explorations in the Paradigm of Judgment*, wskażę na znaczenie tak zwanej egzemplarycznej ważności historycznego doświadczenia Holocaustu oraz związku pracy historycznej ze sferą publiczną. W podsumowaniu zrekonstruję argumentację Hannah Arendt, której interpretacja *Krytyki władzy sądenia* Immanuela Kanta pozwoliła na powiązanie myślenia antyfundacjonalistycznego z ideą antyautorytarnej pedagogiki.

Fundacjonizm opiera się na przekonaniu, że nasza wiedza oraz struktury uzasadniania mają kompozycję warstwową, w której „każda wiedza pośrednia zależy od wiedzy bezpośredniej, fundamentalnej”². Uzasadnienie pośrednie zachodzi w momencie, gdy odwołujemy się do twierdzeń uznanych wcześniej za prawdziwe, natomiast bezpośrednie odwołuje się nie do wcześniejszych twierdzeń, ale do bezpośredniego doświadczenia, konwencji terminologicznej, intuicji lub aksjomatu, które nie wymagają dalszych uzasadnień. Paradigmatycznym przykładem myślenia fundacyjnego jest kartezjańskie „Myślę, więc jestem”, przekonanie, że aby udowodnić prawdziwość twierdzeń o świecie, w pierwszej kolejności należy udowodnić własne istnienie. Wówczas możemy inferencyjny system wiedzy oprzeć na trwałym niewzruszalnym gruncie, jakim jest bezpośrednie doświadczenie naszego myślenia i istnienia. Obrazując inferencyjne zależności naszych przekonań, fundacjoniści często odwołują się do metafory budowli. Stabilna to ta wzniesiona na solidnym gruncie, składająca się z fundamentów i nadbudowy. Rolę tych pierwszych pełnią przekonania bazowe, a drugich — pośrednie uzasadnione za pomocą bazowych. Oczywiście każda teoria fundacjonalistyczna musi zmierzyć się z zarzutami: jak rozstrzygnąć, które przekonania są bazowe, oraz jak uzasadnić w oparciu o przekonania bazowe wszystkie inne — pośrednie. Mimo wskazanych trudności fundacjonizm jest nadal najpopularniejszą „doktryną” spotykaną w ogólnej refleksji nad prawem, szeroko rozpowszechnianą zarówno w teorii prawa, konstytucjonalizmie czy w uzasadnieniu uniwersalizmu praw człowieka.

W teorii prawa fundacjonizm występuje nie tylko w teoriach prawa naturalnego opierającego się na przedpolitycznym podłożu myśli moralnej, do której powinny się dostosować pozytywne instytucje prawno-polityczne³. Paradoksalnie fundacjonalistyczną strukturę uzasadnień możemy również odnaleźć w pozytywizmie prawniczym i dominującym w Polsce nurcie analitycznej teorii prawa.

¹ A. Ferrara, *The Force of the Example: Explorations in the Paradigm of Judgment*, New York 2012.

² J. Ziobrowski, *Struktury uzasadniania*, Warszawa 2019, s. 107.

³ A.R. Sangiuliano, *Towards a Natural Law Foundationalist Theory of Universal Human Rights*, „Transnational Legal Theory” 5, 2014, nr 2.

Zdaniem Michała Stambulskiego pojęcie prawa przyjmowane w polskiej teorii prawa ma strukturę fundacjonistyczną, która pewność interpretacji prawniczej opiera na „podstawie pozaspołecznych i ahistorycznych sądów bazowych”⁴. Strategia legitymizacji opiera się tu na ciągu prawodawca–tekst–prawnik, w którym tekst nadany przez prawodawcę determinuje znaczenie odkrywane przez prawnika. W ten sposób interpretacja prawnicza przyjmuje obiektywny charakter, prawnicy bowiem nie konstruują, lecz odkrywają treść prawa. Nabyte w toku edukacji prawniczej wiedza i umiejętności związane z interpretacją prawa mają charakter profesjonalny, intersubiektywny, i — co ważne — całkowicie niezależny od aktualnie panujących mód doktrynalnych czy jednostkowych cech podmiotowych. „Myśl jak prawnik” — to zakłęcie, za pomocą którego z niestabilnej i dynamicznej rzeczywistości społeczno-politycznej przenosimy się na trwałe grunty prawa. Dla zobrazowania fundacjonizmu obecnego w polskiej teorii prawa posłużmy się przykładem tak zwanej głębokiej struktury prawoznawstwa oraz pojęciem racjonalnego prawodawcy, które nadal pełnią doniosłą rolę w polskiej ogólnej refleksji o prawie. Zdaniem Leszka Nowaka, twórcy tych kategorii, interpretacja prawnicza jest zdeterminowana swoistą rolą prawnika i stanowi szczególny rodzaj interpretacji adaptacyjnej, w której przyjmowane założenia idealizacyjne racjonalności prawodawcy nie podlegają podważeniu, konfrontacji i weryfikacji w oparciu o dane empiryczne⁵. Konstrukcja racjonalnego prawodawcy opiera się na założeniu, że posiada on wiedzę, która jest niesprzeczna i stanowi system — w jej zakres wchodzi więc także przyszłe konsekwencje twierdzeń — oraz że preferencje ocen, którymi się kieruje, są niesymetryczne i przechodnie. Dopłnieniem tej koncepcji jest założenie optymalizacji, że spośród możliwych i dostępnych działań prawodawca wybiera zawsze te, które prowadzą do najbardziej preferowanego stanu rzeczy⁶. Naukowość prawoznawstwa oraz obiektywność interpretacji prawniczej zostały uzasadnione przez odwołanie się do wewnętrznej hierarchicznej struktury poznawczej, natomiast założenie o racjonalności prawodawcy nie jest i nie może być konfrontowane z rzeczywistymi błędami i absurdami prawodawczymi⁷.

⁴ M. Stambulski, *Wiadomości od cesarza: pojęcie prawa w teorii analitycznej i postanalitycznej*, Warszawa 2020, s. 203.

⁵ Por. uwagi wyrażone w: W. Lang, L. Morawski, T. Gawrysiak, *Interpretacja prawnicza jako szczególny model interpretacji humanistycznej*, „Studia Filozoficzne” 12, 1975, nr 121, s. 128.

⁶ L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973, s. 38.

⁷ „Istotę idealizacyjnej koncepcji nauki stanowi teza, że metoda idealizacji jest zasadniczą procedurą poznawczą w nauce. Na podstawie tej metody formułuje się zasadnicze składniki teorii naukowej — prawa. Teorię — w ujęciu idealizacyjnej koncepcji nauki — stanowi pewna hierarchiczna struktura. Model naczelną zawierający prawa idealizacyjne tworzy wierzchołek tej struktury, kolejne elementy struktury to modele zawierające twierdzenia będące konkretyzacjami twierdzeń z modeli poprzednich. Ten pierwszy — to model podstawowy, następne — to modele pochodne. Teoria jest zatem sekwencją tak pojętych modeli, przy czym pochodność modeli

W polskim konstytucjonalizmie nadal często możemy spotkać uzasadnienie ważności oraz hierarchii norm, które odwołuje się do konstrukcji normy podstawowej *Grundnorm* sformułowanej przez Hansa Kelsena. Chcąc skonstruować naukę prawa, która będzie całkowicie niezależna od jakichkolwiek twierdzeń politycznych, Kelsen skupił się na kategorii obowiązywania prawa, chcąc odnaleźć i opisać podstawy prawa pozytywnego. Jego koncepcja programowo odcina się od wszelkich rozważań socjologicznych czy politycznych, a warunkiem obowiązywania prawa pozytywnego ma być wewnętrzna struktura i zależności między normami. W tym celu zaproponował konstrukcję normy podstawowej — najwyższej, która nie może być wywiedziona z żadnego innego autorytetu, natomiast do niej muszą odnosić się wszystkie pozostałe normy systemu prawnego. Oczywiście mamy tu do czynienia z fikcyjnym i formalnym założeniem, jednak konsekwencje tej koncepcji są realne w interpretacji prawniczej. Przykładem niech będzie stwierdzenie:

Jak dotąd jedynie założenie normy podstawowej czyni możliwym interpretowanie subiektywnego znaczenia aktu konstytuującego tworzenie porządku (oraz aktu ustanowionego, zgodnego z ową konstytucją), jako obiektywnego znaczenia, czyli jako obiektywnie ważnej normy prawnej; i jeśli zasadna jest analogia do koncepcji epistemologii Kanta, norma prawna [norma podstawowa — MP] może być wykorzystywana przez naukę prawa jako transcendentально-logiczny warunek owej interpretacji⁸.

Przywołana konstrukcja opiera się na normie podstawowej, która jest oczywista, i co za tym idzie — hierarchicznie najwyższa i najbardziej wartościowa. Pozostałe obowiązują jako jej logiczne konsekwencje. Mimo kształtu „hipotezy prawniczej” myślenie w kategoriach normy podstawowej doskonale obrazuje fundacjonizm w myśleniu prawniczym. W konsekwencji konstytucjonalizm nie może w pełni zaistnieć w przestrzeni publicznej, gdyż legitymizacja czysto formalna pozbawia szeroko pojmowaną opinię publiczną możliwości krytyki, zarówno z pozycji społecznych, jak i politycznych.

Ostatnim przykładem fundacjonizmu w myśleniu prawniczym jest kwestia uniwersalności praw człowieka opartej do kategorii godności jednostki ludzkiej. Nie wdając się w spory dotyczące rozumienia godności ludzkiej wyrażonej w personalizmie chrześcijańskim i wyprowadzonej z liberalnej koncepcji Immanuela Kanta, można zgodzić się, że w kwestii uzasadniania uniwersalności praw człowieka kategoria ta pełni tę samą funkcję. Powstanie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej w 1945 roku w ramach Organizacji Narodów

odzworowuje pochodność twierdzeń będących konkretyzacjami praw względem praw samych. Ponieważ konkretyzacje praw są tylko przekształceniami tych ostatnich — przeto i modele pochodne są przekształceniami modelu podstawowego. To zatem, co stanowi niezmiennik, element zachowawczy teorii, to jej model podstawowy. Jest to rdzeń każdej teorii” (L. Nowak, *Wstęp do idealizacyjnej teorii nauki*, Warszawa 1977, s. 36).

⁸ H. Kelsen, *Pure Theory of Law*, New York 2009, s. 201–202.

Zjednoczonych⁹, przyjmuje się za kamień węgielny w kształtowaniu międzynarodowej ochrony praw człowiek, a — zdaniem Macieja Zielińskiego — odwołanie do godność jako podstawy wszelkich państw przyrodzonych można obecnie znaleźć w większości konstytucji państw europejskich¹⁰. Godność ludzka jest często definiowana jako kategoria oczywista, tak zwana wartość pierwotna, wrodzona, przysługująca każdemu człowiekowi, powszechna, niezbywalna i zobowiązująca. Analogicznie do Kelsenowskiej normy podstawowej zajmuje ona w systemie ochrony praw człowieka oraz we współczesnych konstytucjach miejsce fundamentu, już nie formalnego, ale aksjologicznego. Jak przekonuje Marry Ann Glendon,

promowanie fundamentalnych praw i wolności nie stanowiło centralnego punktu negocjacji wielkiej trójki [...]. Sami prawnicy specjalizujący się w prawie międzynarodowym uważali, że sposób, w jaki dane państwo traktuje swoich obywateli, pozostaje w jego wyłącznej gestii. Zmiany zaczęto obserwować w końcowej fazie wojny, kiedy na światło dzienne zaczęły wychodzić szczegóły dotyczące nazistowskiej władzy opartej na stosowaniu terroru, a alianci stanęli przed pytaniem o to, jak postąpić z największymi zbrodniarzami wojennymi¹¹.

Mimo różnic kulturowych i religijnych przyjęto argumentację, że godność ludzka leży u podstaw praw człowieka z uwagi na jej fundamentalny status moralny.

Mimo wskazanych, obecnych w ogólnej refleksji o prawie wątków fundacjonistycznych we współczesnej filozofii prawa można zaobserwować coraz silniejsze tendencje antyfundacjonistyczne oraz potrzebę odwołania się do nowych podstaw walidacji sądów. Antyfundacjonizm zrywa z tradycyjnym dążeniem filozofii do zagwarantowania pewności naszego poznania poprzez oparcie go na trwałych niekwestionowalnych podstawach. Jeśli zaakceptujemy filozoficzną tezę, że tego typu fundamenty nie są ani dostępne, ani potrzebne ludzkiej wiedzy i praktykom społecznym, to nie oznacza to wcale porzucenia nadziei na uzyskanie powszechnej ważności wysuwanych twierdzeń, ale zwrócenie się ku nowemu źródłu walidacji, które umożliwi pogodzenie pluralizmu poglądów i wartości z normatywnymi roszczeniami do uniwersalności. Obecne w filozofii prawa modele uzasadnień dla powszechności i uniwersalności przyjętych rozwiązań opierają się na dychotomicznym przeciwstawnym rozumieniu tego, co jest (pozytywizm prawniczy, realizm), i tego, co być powinno (prawo natury). Nieliczne teorie (na przykład: dyskursywna teoria prawa Jürgena Habermasa czy

⁹ „Zważywszy, że uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju świata” — Preambuła Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1945 roku, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 20.09.2019).

¹⁰ M. Zieliński, *Regulacja godności we współczesnych konstytucjach*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 4, 2010, s. 162.

¹¹ M.A. Glendon, *World Made New: Eleanor Roosevelt and Universal Declaration of Human Rights*, New York 2001, s. 9.

integracyjna filozofia prawa Ronalda Dworkina), które programowo chcą zasypać tę przepaść, nieustannie potykają się o zarzuty fundacjonizmu, z którego nie potrafią zrezygnować. Natomiast teorie odrzucające programowo wszelki fundacjonizm oskarżane są o relatywizm i anarchizm interpretacyjny.

Alessandro Ferrara stara się wskazać na trzecią możliwość walidacji, którą można — za Arendt — wyprowadzić z interpretacji kantowskiej *Krytyki władzy sądownia*. Powszechna ważność twierdzeń nie musi wynikać ani z apriorycznych prawd czy zasad ogólnych, ani z żadnych reguł transcendentálnych. Przykładem takich twierdzeń są sądy estetyczne, jednostkowe i subiektywne, których jednak powszechna ważność wynika z możliwości ich zakomunikowania. Sam I. Kant ujmuje to w taki sposób:

Sąd smaku sam nie postuluje zgody wszystkich (czynić to może bowiem sąd logicznie ogólny, ponieważ może przytaczać racje), a tylko imputuje każdemu tę zgodę jako jeden z przypadków reguły, której potwierdzenia oczekuje on nie od pojęć, ale od przyłączenia się innych [do niego]¹².

Powszechna ważność sądów estetycznych opiera się na istnieniu intersubiektywnej wspólnoty, *sensus communis*, w której każdy z nas wysuwa propozycje zgody co do reguły, raczej w oparciu o zasady myślenia analogicznego, a nie dedukcyjnego. Ustanowiona powszechność sądów odwołuje się do potencjalnej wspólnoty znaczeń, która ma zostać dopiero stworzona, a nie jedynie odnaleziona.

Prześledźmy więc argumentację, która — opierając się na warunkach powszechności sądów estetycznych — uzasadnia uniwersalność praw człowieka. Zdaniem A. Ferrary brakującym ogniwem między tym, co jest, a tym, co być powinno, jest przykład. Skupiając się na jego funkcji w komunikacji, możemy uchwycić logikę jednostkowej uniwersalności (*logic of exemplary universality*). To, co jednostkowe i unikalne w danym przypadku, może uzyskać rangę uniwersalną jako paradygmatyczne rozwiązanie sytuacji problemowej i stać się źródłem walidacji dla kolejnych rozstrzygnięć prawnych. Funkcją przykładu jest bowiem dokonanie transferu doświadczenia, który nie ogranicza się wyłącznie do bezpośrednich adresatów, ale wyobraźniowej wspólnoty znaczeń.

W interpretacji Ferrary ideę ludzkości należy rozumieć jako nadrzędną tożsamość, która wyłania się ze sporów i kontrowersji związanych ze sprawiedliwością globalną. W tym ujęciu idea ludzkości nie może być jedynie imaginariem kultury zachodniej, lecz stanowi ona „logiczne założenie, bez którego nie możemy w pełni zrozumieć konfrontacji między różnymi kulturami i różnymi rozumieniami praw człowieka”¹³. Ludzkość jest płaszczyzną, która pozwala nam nadać sens sporom i kontrowersjom kulturowym dotyczącym zasady sprawiedliwości i kształtu praw. Mimo różnic kulturowych tym, co czyni „zachodnią koncepcję praw człowieka uniwersalną”, jest doświadczenie Holocaustu, które

¹² I. Kant, *Krytyka władzy sądownia*, przeł. J. Gałęcki, Warszawa 1986, s. 26.

¹³ A. Ferrara, *op. cit.*, s. 137.

dla człowieczeństwa stanowi tak zwany punkt bez powrotu. Auschwitz jest przykładem człowieczeństwa w najgorszym wydaniu, okrucieństwem, którego ogrom zrozumiały jest w każdej kulturze. Holocaust stał się horyzontem naszego samorozumienia jako ludzi i motywuje nas stale do podjęcia działań, żeby ludobójstwo nigdy się nie powtórzyło. Dopelnieniem argumentacji jest twierdzenie, że koncepcja człowieczeństwa zawierająca prawa człowieka jest bardziej kompletna. Przekonanie to uzasadnione jest naszymi pluralistycznymi intuicjami oraz doświadczeniem konfliktów.

Odwrotnie więc niż w przypadku strategii fundacjonistycznej, gdzie przechodzimy od przyjęcia reguły do akceptacji konsekwencji, strategia antyfundacjonistyczna zaczyna od szczegółu, podania przykładu, za pomocą którego można przyjąć regułę jako powszechnie ważną. Władza sądenia zmierza do ustalenia, wynegocjowania ogólnej zasady czy prawa dla wydania sądu o tym, co szczegółowe. Przykład jest tu pomostem między refleksją a wolą prowadzącą do działania. Założenie o wspólnej ludzkości jako nadrzędnej tożsamości nie ma charakteru *a priori* ani transcendentalnego, jest jedynie wyprowadzeniem konsekwencji z faktu komunikowalności sądów estetycznych. Na wzór kantowskiego *sensus communis* tożsamość ludzka jest zdolnością przyjmowania perspektywy innych osób lub innej wspólnoty. Jest to wspólna nam wszystkim umiejętność abstrahowania od przygodnych warunków i indywidualnych preferencji zmierzająca do testu powszechności: czy nasze twierdzenia zachowałyby ważność, gdyby zostały sformułowane z odmiennej perspektywy. W interpretacji Arendt, którą podziela Ferrara, zdolność do sądenia jest częścią odpowiedzialności za intersubiektywne poczucie rzeczywistości, częścią świadomości, że nie tylko my osądzamy, ale inni obywatele również. Moc egzemplarycznych przykładów tworzy przestrzeń do porozumienia przy założeniu, że obywatele o potencjalnie odmiennej perspektywie mogą się nie zgadzać z poszczególnymi sądami.

Funkcją przykładu jest dokonanie transferu doświadczenia, który nie ogranicza się wyłącznie do bezpośrednich adresatów, ale wyobrażeniowej wspólnoty sensu. W opublikowanym seminarium *Wyobraźnia* na temat *Krytyki władzy sądenia*¹⁴ Arendt szczegółowo wyjaśnia ważność egzemplaryczną. Przykładowy stół jest konkretny, lecz dostarcza również wzorca dla rozpoznania innych mebli. Podobnie jak w przypadku komunikowania sądów estetycznych nie istnieje jedna idea piękna, do której należy się odwołać. Mogę natomiast podać przykłady rzeczy, które uważam za piękne, by na tej podstawie piękno, które w nich dostrzegam, stało się przedmiotem powszechnego upodobania. Wyobraźnia natomiast dokonuje syntezy, kolekcjonuje obrazy i dostarcza „obrazu dla pojęcia”, które nazywamy schematem. Bez tego żadne poznanie nie byłoby możliwe. Oddajmy tu głos Arendt:

¹⁴ H. Arendt, *Wykłady o filozofii politycznej Kanta*, przeł. R. Kuczyński, M. Moskalewicz, Warszawa 2012, s. 145–153.

Przykład jest czymś szczegółowym, co zawiera lub powinno zawierać pojęcie czy zasadę ogólną. Jak, dajmy na to, można ocenić jakiś czyn jako odważny? Wydając sąd, mówi się spontanicznie, bez żadnego wyprowadzenia z zasad ogólnych: Ten człowiek jest odważny. Grek miałby w głębi duszy przykład Achillesa. Znowu konieczna jest wyobraźnia: dzięki niej nawet Achilles może być dla nas obecny, nawet jeśli z pewnością jest nieobecny. Jeśli powiem o kimś, że jest dobry, mam w umyśle przykład świętego Franciszka czy Jezusa z Nazaretu. Sąd posiada ważność egzemplaryczną o tyle, o ile przykład został wybrany prawidłowo. [...] Większość pojęć w naukach historycznych i politycznych ma taką ograniczoną naturę. Mają one źródło w jakimś konkretnym wypadku historycznym, który w dalszej kolejności czynimy egzemplarycznym, aby dostrzec w tym, co szczegółowe, coś obowiązującego dla więcej niż jednego przypadku¹⁵.

Zdaniem Ferrara Auschwitz jako „punkt bez powrotu” ma moc egzemplaryczną, która pozwala nam lepiej zrozumieć ideę praw człowieka niż fundacjonistyczne uzasadnienia odwołujące się do jego godności. Pozwala nam zgodzić się co do idei, nawet gdy nie ma jednomyślności co do treści i filozoficznego uzasadnienia godności ludzkiej. Jako członkowie ludzkości nie jesteśmy w stanie wyobrazić sobie tożsamości, która mogłaby opierać się na założeniu, że Auschwitz nie ma znaczenia.

Bibliografia

- Arendt H., *Wykłady o filozofii politycznej Kanta*, przeł. R. Kuczyński, M. Moskalewicz, Warszawa 2012.
- Ferrara A., *The Force of the Example: Explorations in the Paradigm of Judgment*, New York 2012.
- Glandon M.A., *World Made New: Eleanor Roosevelt and Universal Declaration of Human Rights*, New York 2001.
- Kant I., *Krytyka władzy sądzienia*, przeł. J. Gałęcki, Warszawa 1986.
- Kelsen H., *Pure Theory of Law*, New York 2009.
- Lang W., Morawski L., Gawrysiak T., *Interpretacja prawnicza jako szczególny model interpretacji humanistycznej*, „Studia Filozoficzne” 12, 1975, nr 121.
- Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973.
- Nowak L., *Wstęp do idealizacyjnej teorii nauki*, Warszawa 1977.
- Sangiuliano A.R., *Towards a Natural Law Foundationalist Theory of Universal Human Rights*, „Transnational Legal Theory” 5, 2014, nr 2.
- Stambulski M., *Wiadomości od cesarza: pojęcie prawa w teorii analitycznej i postanalitycznej*, Warszawa 2020.
- Zieliński M., *Regulacja godności we współczesnych konstytucjach*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 4, 2010.
- Ziobrowski J., *Struktury uzasadniania*, Warszawa 2019.

¹⁵ *Ibidem*, s. 152–153.

ŁUKASZ GOŹDZIASZEK

ORCID: 0000-0003-3843-5037

Uniwersytet Wrocławski

lukasz.gozdziaszek@uwr.edu.pl

Obowiązek rejestracji prasy a postęp technologiczny

Słowa kluczowe: prasa, media, rejestracja, internet, prawo.

THE OBLIGATION TO REGISTER THE PRESS AND TECHNOLOGICAL PROGRESS

Abstract

The aim of the article is to show the evolution of the requirements related to publishing the press and to define the directions of new legal changes. The current regulations are inadequate to the contemporary realities of the media market and communication possibilities. The obligation to register the press can be seen as a relaxed follow-up to the authoritarian or totalitarian regimes' requirement to obtain a license to publish a journal or a periodical. Press registration would be a democratic alternative to obtaining a press license only if certain values supported it, including the interests of other persons and entities. Currently, such interests are secured by other regulations. The considerations of the courts and legal science focus on the possible contradiction of the current regulation on the registration of newspapers and magazines with the constitutional ban on licensing the press. However, it should be taken into account to a greater extent that the dissemination of the internet and computer hardware has made it more complicated to register a periodical than to start a simple press activity. Therefore, the obligation to register the press in its present form is unreasonable.

Keywords: press, media, registration, internet, law.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest scharakteryzowanie ewolucji formalnych czynności koniecznych do rozpoczęcia wydawania prasy, a także określenie pożądanych zmian prawnych. Obecny stan prawny jest nieadekwatny do współczesnych realiów rynku medialnego i możliwości komunikacyjnych. Upowszechnienie sieci internetowej spowodowało, że dotychczasowe regulacje prawa prasowego¹ stały się niejasne². Dotyczy to zwłaszcza kluczowej w tej materii definicji prasy, statutowanej w art. 7 ust. 2 pkt 1 P.p. Choć brak częstych nowelizacji mógłby świadczyć o ostrożności w dokonywaniu zmian, a tym samym o poszanowaniu wartości prawa prasowego, to takiemu ujęciu przeczy jednak okoliczność, że zmiany następowały wskutek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego³. Nowelizacje były zatem konieczne, ale zostały dokonane dopiero na skutek działań Trybunału. Na marginesie należy dostrzec, że prawo prasowe przez długi okres zawierało nawet wiele archaicznych regulacji, jak choćby do 23 maja 2011 roku art. 24 P.p. mówił o Komitecie do Spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja”, który zakończył funkcjonowanie w 1993 roku.

Kwestia sprzeczności obecnej regulacji dotyczącej rejestracji dzienników i czasopism z konstytucyjnym zakazem koncesjonowania (art. 14 i 54 ust. 2

¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 roku — Prawo prasowe (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1914, dalej: „prawo prasowe” lub „P.p.”).

² Zob. S.J. Malinowski, *Status prawny Internetu w świetle Konstytucji RP i obowiązującego prawodawstwa polskiego*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2020, nr 1, s. 23. Por. J. Barta, R. Markiewicz, *Postęp techniczny w mediach*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005. Internet w obecnym kształcie przyczynia się również do zaburzenia klarownego dotąd podziału na dzienniki, czasopisma, radio i telewizję (zob. między innymi K. Klafkowska-Waśniowska, *Elektroniczne wersje gazet i czasopism a audiowizualne usługi medialne w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim. Glosa do wyroku TS z dnia 21 października 2015 r., C-347/14*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8, s. 45–50). W dalszej części publikacji internet będzie postrzegany głównie jako instrument, który doprowadził do przełomu technicznego, a w kontekście działalności prasowej przyczynił się do znacznego obniżenia wymagań technicznych do rozpoczęcia działalności prasowej, w szczególności jeśli nie aspiruje ona do wysokich walorów wizualnych, a skupia się jedynie na przekazie tekstowym. Jednak oprócz tego trzeba zauważyć, że sieć internetową można postrzegać w kontekście „prawa do internetu” (zob. M. Zieliński, *Dostęp do Internetu jako prawo człowieka? W sprawie potrzeby nowej wolności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 9–22; K. Stępiak, *Prawo do Internetu jako środka zapewniającego partycypację w państwie demokratycznym*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 3, s. 65–70).

³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2010 roku, sygn. K 41/07 (Dz.U. z 2010 r. Nr 235, poz. 1551), wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2011 roku, sygn. SK 42/09 (Dz.U. z 2011 r. Nr 282, poz. 1660), wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2011 roku, sygn. K 25/09 (Dz.U. z 2011 r. Nr 156, poz. 934), wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2005 roku, sygn. K 10/04 (Dz.U. z 2005 r. Nr 39, poz. 377) i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2004 roku, sygn. P 2/03 (Dz.U. z 2004 r. Nr 111, poz. 1181).

Konstytucji RP⁴) była przedmiotem niemałego zainteresowania orzecznictwa⁵ i doktryny⁶. Za fundamentalne uchodzić może twierdzenie wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2007 roku⁷, że system rejestracyjny jest bliiski „czystemu” systemowi zgłoszeniowemu i przeciwstawny wobec systemu koncesyjnego (prewencyjnego). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przyjęty w prawie prasowym „tryb rejestracyjny jest odmianą szeroko pojętego systemu zgłoszeniowego” i „z całą pewnością nie mieści się w modelu koncesjonowania prasy oraz nie ma nic wspólnego z cenzurą prewencyjną, które to rozwiązania prawne są zakazane przez art. 54 ust. 2 Konstytucji RP”. Takie ujęcie jedynie pozornie rozwiązuje kontrowersje i w gruncie rzeczy przesłania problem. Nawet gdyby przyjąć, że obecny system nie zagraża wolności prasy, to może on sam w sobie stanowić narzędzie do ograniczania wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Wynika to z okoliczności, że zakres przedmiotu rejestracji jest, zwłaszcza na gruncie mediów internetowych, na tyle nieklarowny (można również uznać, że jest zbyt szeroki), iż pozwala wyciągać negatywne konsekwencje za brak rejestracji działalności, której kwalifikacja związana z dziennikarstwem jest wątpliwa.

⁴ Odnośnie do przeglądu najnowszych stanowisk dotyczących przełamania absolutyzacji wolności prasy i sytuowania prasy w systemie społecznym zob. J. Taczowska-Olszewska, *Racjonalizacja wolności prasy — od modelu absolutnego do warunkowego. Europejski i krajowy kontekst wykładni prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1. W kontekście koncesjonowania zob. również rozważania na temat cenzury prewencyjnej: E. Nowińska, *Wolność wyrażania poglądów a cenzura prewencyjna. Próba interpretacji Konstytucji*, [w:] eadem, *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa 2007; Ł. Machaj, *Glosa do wyroku TK z dnia 9 listopada 2010 r., K 13/07*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3; W. Sokolewicz, *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6, s. 24.

⁵ Zob. w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2007 roku, sygn. P 1/06 („Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2007, z. 2A, poz. 11) i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2011 roku sygn. SK 42/09 („Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2011, z. 10A, poz. 118).

⁶ K. Paczoska, *Komentarz do art. 20*, [w:] *Prawo prasowe. Komentarz*, red. B. Kosmus, G. Kuczyński, Warszawa 2018, Legalis, nb 4; J. Sadowski, *Komentarz do art. 54*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb 34; E. Ferenc-Szydełko, *Komentarz do art. 20*, [w:] *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2013; oraz M. Brzozowska-Pasieka, *Komentarz do art. 20*, [w:] *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, red. M. Olszyński, J. Pasieka, M. Brzozowska-Pasieka, Warszawa 2013. B. Banaszak zwrócił uwagę, że istniejący system rejestracyjny spotyka się z krytyką przedstawicieli nauki prawa; *idem*, *Komentarz do art. 54*, [w:] *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis, nb 12. Wskazać należy w tym kontekście przede wszystkim: W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 23; E. Czarny-Drożdżejko, *Obowiązkowa rejestracja dzienników i czasopism na gruncie ustawy — Prawo prasowe*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 10, s. 56; G. Tylec, *Obowiązek rejestracji tytułów prasowych*, [w:] *idem*, *Ochrona tytułu utworu w prawie polskim*, Warszawa 2006.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2007 roku, sygn. P 1/06 („Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2007, z. 2A, poz. 11).

Warto przy tym podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wprost zasygnalizował ustawodawcy w wyroku z 2011 roku⁸, że obecne prawo prasowe „nie jest aktem prawnym dostosowanym do współczesnych form działalności prasy wynikających z postępu technologicznego, jaki dokonał się w okresie wielu lat od wejścia w życie prawa prasowego”. Wskazał także, iż „w pracy nad nową ustawą o prawie prasowym potrzebna będzie również konfrontacja proponowanych rozwiązań ze współczesnymi standardami państwa demokratycznego”. Dotychczas jedyną istotną odpowiedzią ustawodawcy na istniejące wątpliwości była zmiana w art. 45 P.p. i ustanowienie art. 54c P.p. (nowelizacja⁹ w tym przedmiocie weszła w życie 19 lipca 2013 roku). Nie jest to jednak kompleksowa odpowiedź.

Rejestracja w miejsce zezwolenia

Ewolucja legislacji w przedmiotowym zakresie¹⁰ ukazuje, że pomimo radykalnej zmiany uwarunkowań ustrojowych, rewolucji internetowej i, ogólnie rzecz ujmując, roli prasy w realizacji swobody wypowiedzi nowelizacje w ostatnich dekadach na poziomie ustawowym nie były równie przełomowe. W myśl art. 17 dekretu z 1938 roku (w wersji pierwotnej)¹¹ kto zamierzał wydawać czasopismo, powinien „zgłosić o tym na piśmie” właściwej powiatowej władzy administracji ogólnej i podać:

- tytuł wydawnictwa, jego zakres, termin i miejsce wydawania;
- adres redakcji i administracji;
- imiona, nazwiska i adresy redaktorów;
- zakład, w którym czasopismo będzie odbijane;
- imiona, nazwiska i adresy wydawców, właścicieli, użytkowników i dzierżawców czasopisma.

Władza administracyjna miała wydawać natychmiast bezpłatne potwierdzenie zgłoszenia. Samo wydanie „potwierdzenia zgłoszenia”, wbrew pozorom, nie kończyło sprawy. W gruncie rzeczy dalsze czynności były w istotnym stopniu podobne do obecnego trybu rejestrowego, pomimo że przedwojenne uregulowanie posługuje się pojęciem zgłoszenia. Nadmienić przy tym należy, że dawny stan prawny odnosił się do „czasopism”, a nie, jak obecnie, do „dzienników

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2011 roku, sygn. SK 42/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2011, z. 10A, poz. 118.

⁹ Ustawa z dnia 10 maja 2013 roku o zmianie ustawy — Prawo prasowe (Dz.U. z 2013 r. poz. 771).

¹⁰ Szerzej zob. J. Sieńczyło-Chlabicz, Z. Zawadzka, M. Nowikowska, *Historia prawa prasowego w Polsce. Podstawowe pojęcia z zakresu prawa mediów*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Sieńczyło-Chlabicz, Warszawa 2015, s. 15–22; R. Habielski, *Ewolucja prawa prasowego w Drugiej Rzeczypospolitej. Zakres i recepcja*, „Studia Medioznawcze” 2013, nr 4, s. 79–93.

¹¹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 roku — Prawo prasowe (Dz.U. z 1938 r. Nr 89, poz. 608). Utracił moc na podstawie art. 60 P.p.

i czasopism”, co jednak jest jedynie konsekwencją tego, że w ówczesnym stanie prawnym nie wyodrębniono instytucji „dziennika”, a jedynie — „czasopisma”.

Co najistotniejsze, zgodnie z art. 18 dekretu z 1938 roku wydawanie czasopisma wolno było rozpocząć, jeżeli władza administracyjna nie udzieliła odpowiedzi w ciągu czternastu dni od zgłoszenia albo jeżeli przed upływem tego terminu zawiadomiła, że zgłoszenie nie wywoływało zastrzeżeń. Władza administracyjna mogła również przed upływem terminu czternastodniowego wstrzymać rozpoczęcie wydawania czasopisma:

— jeżeli zgłoszenie nie zawierało danych, określonych w art. 17 dekretu z 1938 roku;

— jeżeli redaktor nie odpowiadał warunkom, określonym w art. 16 dekretu z 1938 roku;

— jeżeli tytuł czasopisma był taki sam, jak już wydawanego lub zgłoszonego w Polsce;

— jeżeli ze zgłoszenia wynikało, że nowe czasopismo ma się nieznacznie różnić od czasopisma zawieszono.

Zgłoszenie traciło moc, jeżeli w ciągu sześciu miesięcy od jego dokonania czasopismo nie ukazało się albo jeżeli przerwa w wydawnictwie trwała ponad rok.

Istotne zmiany dokonały się mocą dekretu z 1946 roku¹². Przepis art. 1 pkt 3 tego dekretu stanowił, że do zadań Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk należało udzielanie zezwoleń na wydawanie czasopism. Pod rządami ówczesnie obowiązującego prawa prasowego, ale w jego pierwotnym brzmieniu, kwestia będąca przedmiotem analizy w niniejszej publikacji była uregulowana w art. 19 i 20 P.p. Pierwsza z tych regulacji dotyczyła zezwolenia na prowadzenie prasowej działalności wydawniczej lub nakładczej, a druga — wydawania dziennika lub czasopisma. Przepis art. 19 P.p. został skreślony z dniem 6 czerwca 1989 roku¹³, kiedy też weszła w życie nowelizacja art. 20 P.p. W tym miejscu należy zauważyć, że znamienym byłoby, gdyby art. 20 P.p. został skreślony analogicznie do art. 19 P.p. i gdyby ewentualnie został ustanowiony nowy artykuł dotyczący rejestracji. Byłoby to wyrazem przyjęcia, że obecne rozwiązanie z art. 20 P.p. to całkowicie inny system niż przewidziany w dawnym brzmieniu art. 20 P.p., a nie tylko jego modyfikacja.

Dawny art. 19 ust. 1 i 2 P.p. stanowił mianowicie, że prowadzenie prasowej działalności wydawniczej lub nakładczej wymaga zezwolenia, a w celu jego

¹² Dekret z dnia 5 lipca 1946 roku o utworzeniu Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk (Dz.U. z 1946 r. Nr 34, poz. 210). Dekret ten utracił moc na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 1981 roku o kontroli publikacji i widowisk (Dz.U. z 1981 r. Nr 20, poz. 99). Z kolei ustawa ta została uchylona mocą ustawy z dnia 11 kwietnia 1990 roku o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz o zmianie ustawy — Prawo prasowe (Dz.U. z 1990 r. Nr 29, poz. 173).

¹³ Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o zmianie ustawy — Prawo prasowe (Dz.U. z 1989 r. Nr 34, poz. 187).

uzyskania organ założycielski wydawnictwa lub inny właściwy organ, a także osoba fizyczna składały pisemny wniosek do Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk. Wniosek powinien zawierać nazwę i adres wydawcy, określać charakter i zakres zamierzonej działalności wydawniczej, jak również ich zgodność ze statutem wydawcy, jeżeli jest osobą prawną, a także wskazywać zamierzone sposoby zaopatrzenia w papier i możliwości wytwarzania za pomocą druku lub innej techniki. Wniosek powinien zawierać też niezbędne dane osobowe zarządzających tworzonym wydawnictwem, z określeniem zakresu odpowiedzialności każdej z tych osób (art. 19 ust. 3 P.p. w pierwotnym brzmieniu). Ponadto osoba fizyczna ubiegająca się o zezwolenie na prasową działalność wydawniczą była obowiązana przedstawić opinię właściwego wojewody, uzasadniającą potrzebę uruchomienia prywatnego przedsiębiorstwa wydawniczego (art. 19 ust. 7 P.p. w pierwotnym brzmieniu). Zezwolenie nie było wymagane, jeżeli wydawca zamierzał wydawać wyłącznie jeden tytuł (art. 19 ust. 8 P.p. w pierwotnym brzmieniu).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 P.p. (w pierwotnym brzmieniu) na wydawanie dziennika lub czasopisma wydawca obowiązany był uzyskać, niezależnie od zezwolenia, o którym mowa w art. 19 P.p., odrębne zezwolenie Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk. Wniosek o wydanie zezwolenia powinien być zawierać następujące dane:

- tytuł dziennika lub czasopisma oraz siedzibę i dokładny adres redakcji,
- dane osobowe redaktora naczelnego,
- określenie linii programowej dziennika lub czasopisma,
- określenie podstawowego zakresu tematycznego dziennika lub czasopisma,
- częstotliwość ukazywania się dziennika lub czasopisma, jego najwyższą objętość, format i najwyższy jednorazowy nakład oraz określenie zasięgu rozpowszechniania,
- wydawcę, jego siedzibę i dokładny adres,
- nazwę i adres zakładu poligraficznego, w którym dziennik lub czasopismo miałyby być wytwarzane, oraz określenie techniki ich wykonywania i źródło zaopatrzenia w papier (art. 20 ust. 2 pkt 1–7 P.p. w pierwotnym brzmieniu).

Dawny art. 21 ust. 1 P.p. określał przesłanki utraty ważności zezwolenia, w szczególności cofnięcia zezwolenia (bez dalszego precyzowania jego podstaw).

Obecnie obowiązujący art. 20 ust. 1 zd. 1 P.p. stanowi, że wydawanie dziennika lub czasopisma wymaga rejestracji w sądzie okręgowym właściwym miejscowo dla siedziby wydawcy. Wniosek o rejestrację powinien zawierać:

- tytuł dziennika lub czasopisma oraz siedzibę i dokładny adres redakcji,
- dane osobowe redaktora naczelnego,
- określenie wydawcy, jego siedzibę i dokładny adres,
- częstotliwość ukazywania się dziennika lub czasopisma (art. 20 ust. 2 pkt 1–4 P.p.).

Wydawanie dziennika lub czasopisma można rozpocząć, jeżeli wniosku o rejestrację nie rozstrzygnięto w ciągu 30 dni od jego zgłoszenia (art. 20 ust. 4 P.p.). Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że obecne postępowanie rejestracyjne jest rządzane przez kodeks postępowania cywilnego, a pierwotne wystąpienie o zezwolenie podlegało pod kodeks postępowania administracyjnego. Z okoliczności, że postępowanie rejestracyjne jest prowadzone obecnie przez sąd, można wywodzić, że celem było poddanie tego postępowania niezależnemu organowi. Jednak zarysowany w niniejszej publikacji problem wcale nie wiąże się z ewentualną stronniczością przy wydawaniu rozstrzygnięcia rejestracyjnego, lecz z przedmiotem rejestracji (wyznaczonym definicjami prasy — art. 7 ust. 2 pkt 1 P.p., dziennika — art. 7 ust. 2 pkt 2 P.p. i czasopisma — art. 7 ust. 2 pkt 3 P.p.), który został ukształtowany przed rewolucją internetowej. Obecnie zaś, pomimo że upłynęło немало czasu od powstania mediów internetowych, wciąż rodzą się wątpliwości co do spełniania przez niektóre z nich definicji prasy, dziennika lub czasopisma.

Kontrowersyjna nie jest nawet działalność sądu rejestracyjnego, lecz sądu, który rozpoznaje sprawy na podstawie art. 45 P.p., stanowiącego, że kto wydaje dziennik lub czasopismo bez rejestracji albo zawieszony, podlega karze grzywny. Okoliczność, że obecnie jest to wykroczenie, a nie przestępstwo (jak to było przed 19 lipca 2013 roku), nie eliminuje tej kontrowersji, a jedynie zmniejsza dolegliwość. Można również zakładać, że istnienie takiej regulacji może skutkować „efektem mrożącym”, kiedy osoba nie będzie korzystała z wolności słowa z obawy, że z uwagi na formę jej działalność może być zakwalifikowana jako niezarejestrowane wydawanie dziennika lub czasopisma.

Przesłanki odmowy rejestracji

Organ rejestracyjny odmawia rejestracji dziennika lub czasopisma, jeżeli wniosek o rejestrację nie zawiera danych, o których mowa w art. 20 ust. 2 P.p., lub jeżeli jej udzielenie stanowiłoby naruszenie prawa do ochrony nazwy istniejącego już tytułu prasowego¹⁴ (art. 21 P.p.). Pierwsza z przesłanek jest w gruncie rzeczy oczywista i wiąże się z brakami formalnymi wniosku. Okoliczność, że braki w tym zakresie są podstawą odmowy, a nie podjęcia innej czynności procesowej kończącej sprawę negatywnym rozstrzygnięciem, jest konsekwencją przyjętej konstrukcji. Natomiast druga z przesłanek jest o tyle istotna, że wskazuje się ją jako zasadnicze uzasadnienie istnienia obowiązku rejestracji dzienników i czasopism¹⁵. Dbałość o ochronę nazwy istniejącego tytułu prasowego ma być głównym celem postępowania rejestracyjnego. Chodzi o ochronę głównie

¹⁴ Odnośnie do pojęcia tytułu prasowego zob. między innymi G. Tylec, *Obowiązek rejestracji tytułów prasowych*, [w:] *idem*, *Ochrona tytułu utworu w prawie polskim*, Warszawa 2006.

¹⁵ Zob. między innymi W. Lis, *Procedura rejestracji tytułu prasowego. Problemy regulacyjnej*, „Rocznik Bibliologiczno-Prasoznawczy” 16, 2013, nr 5, s. 144–147.

o charakterze majątkowym. Jest ona jednak realizowana już na gruncie innych regulacji (prawo własności intelektualnej i prawo o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji), zatem takie dodatkowe umocnienie tej ochrony w prawie prasowym jest nieadekwatne do potrzeb.

Ochrona tytułu prasowego przez prawo prasowe jest również o tyle iluzoryczna, że nie jest trwała, ponieważ w myśl art. 23 P.p. rejestracja dziennika lub czasopisma traci ważność w razie niewydania dziennika lub czasopisma przez okres roku od dnia nabycia uprawnień do ich wydawania na czas nieoznaczony lub przerwy w ich wydawaniu przez okres roku, jeżeli redakcja nie wystąpiła o zachowanie rejestracji.

Choć można zgodzić się z twierdzeniem, że zarejestrowanie prasy nie jest procedurą skomplikowaną, to jednak, technicznie rzecz ujmując, rozpoczęcie działalności prasowej też jest, z racji postępu technologicznego, równie nieskomplikowanym działaniem. Może się nawet zdarzyć, że faktyczne rozpoczęcie wydawania dziennika lub czasopisma nie będzie nawet objęte zamiarem. Teza o nieskomplikowaniu procedury rejestracyjnej jest zatem o tyle nieprawdziwa, że obecnie niekiedy na tle samego faktycznego rozpoczęcia wydawania prasy procedura ta jest wysoce skomplikowana. Może się okazać, że w niektórych przypadkach opłata za wniosek o rejestrację dziennika lub czasopisma będzie większym obciążeniem finansowym niż rozpoczęcie wydawania e-dziennika lub e-czasopisma.

Wnioski

W świetle przedstawionej uproszczonej ewolucji regulacji dotyczących rozpoczęcia wydawania prasy wyróżnia się regulacja wymagająca zezwolenia na wydawanie dziennika i czasopisma. Niewątpliwie jest to regulacja cechująca państwo autorytarne lub totalitarne. Okoliczność, że w wymiarze legislacyjnym obecny wymóg rejestracji dzienników i czasopism jest „następcą legislacyjnym” tej regulacji, jak się wydaje, nie ma jedynie wymiaru redakcyjnego. Może się rodzić pytanie, czy demokratyczną alternatywą dla uzyskania zezwolenia na wydawanie prasy jest konieczność jej zarejestrowania. Obowiązek rejestracji byłby akceptowalny, gdyby przemawiały za nim określone wartości, w tym względem na interesy innych osób i podmiotów. Jednak obecnie takie interesy są zabezpieczone przez inne regulacje. Wreszcie trzeba uwzględnić, że wskutek upowszechnienia internetu i sprzętu komputerowego zarejestrowanie tytułu prasowego jest bardziej skomplikowane niż rozpoczęcie prostej działalności prasowej.

Ewentualne zmiany prawne nie powinny jednak polegać na doprecyzowaniu brzmienia regulacji, ponieważ można przypuszczać, że w dalszej perspektywie nie rozwiąże to problemów, a może jedynie przyczynić się do powstania kolejnych wątpliwości. Zmiany powinny polegać przede wszystkim na deregulacji.

W gruncie rzeczy dla rozwiania wszelkich wątpliwości — nie tylko wątpliwości o charakterze konstytucyjnym, lecz także praktycznych mankamentów stosowania regulacji prasowych — wystarczyłoby, aby rejestracja dzienników lub czasopism nie była obowiązkowa. Inaczej ujmując: przedstawione rozwiązanie oznaczałoby, że brak rejestracji nie wiązałby się z żadną sankcją czy, dokładniej mówiąc, z żadną negatywną konsekwencją¹⁶. Legislacyjnie polegałoby to na uchyleniu przepisów czyniących wykroczenie z braku rejestracji. Nie oznacza to jednak, że zarejestrowanie danego tytułu dziennika lub czasopisma nie wiązałoby się z określonymi przywilejami.

Oddzielić należy od siebie dwie kwestie — samą rejestrację i sankcję za brak rejestracji. Brak rejestracji wcale nie musi się wiązać z negatywnymi konsekwencjami. Hipotetycznie możliwy byłby taki kształt regulacji, że rejestracja jest konieczna, ale tylko na potrzebę uprzywilejowania osoby lub podmiotu wnioskujących o rejestrację. W gruncie rzeczy takie przywileje są wprost określone i ogólnie można je nazwać uprawnieniami dziennikarskimi.

Nie można również wykluczyć propozycji legislacyjnej zakładającej, że tylko zarejestrowane dzienniki lub czasopisma byłyby prasą w rozumieniu prawa prasowego. Legislacyjnym wyrazem takiego rozwiązania byłoby dodanie do definicji dziennika lub czasopisma jako elementu koniecznego właśnie zarejestrowania dziennika lub czasopisma. W efekcie to wnioskodawca decydowałby, czy chce prowadzić dziennik lub czasopismo w rozumieniu prawa prasowego (koniecznym byłoby przy tym spełnienie innych przesłanek dziennika i czasopisma, a w szczególności definicji prasy). Należy zauważyć, że przy takich założeniach wciąż byłaby to prasa, ale nie byłyby to dziennik lub czasopismo.

Bibliografia

- Balcarczyk J., *Prasa internetowa — rejestracja?*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 54*, [w:] *idem, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis, nb 12.
- Barta J., Markiewicz R., *Postęp techniczny w mediach*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005.
- Brzozowska-Pasieka M., *Komentarz do art. 20*, [w:] *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, red. M. Olszyński, J. Pasieka, M. Brzozowska-Pasieka, Warszawa 2013.
- Czarny-Drożdżejko E., *Glosa do postanowienia SN z dnia 26 lipca 2007 r., IV KK 174/07*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 9.
- Czarny-Drożdżejko E., *Obowiązkowa rejestracja dzienników i czasopism na gruncie ustawy — Prawo prasowe*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 10.
- Ferenc-Szydełko E., *Komentarz do art. 20*, [w:] *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2013.

¹⁶ Por. E. Czarny-Drożdżejko, *Glosa do postanowienia SN z dnia 26 lipca 2007 r., IV KK 174/07*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 9, s. 84; J. Balcarczyk, *Prasa internetowa — rejestracja?*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1, s. 13–16.

- Habielski R., *Ewolucja prawa prasowego w Drugiej Rzeczypospolitej. Zakres i recepcja*, „Studia Medioznawcze” 2013, nr 4.
- Klafkowska-Waśniowska K., *Elektroniczne wersje gazet i czasopism a audiowizualne usługi medialne w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim. Glosa do wyroku TS z dnia 21 października 2015 r., C-347/14*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8.
- Lis W., *Procedura rejestracji tytułu prasowego. Problemy regulacyjne*, „Rocznik Bibliologiczno-Prasoznawczy” 16, 2013, nr 5.
- Machaj Ł., *Glosa do wyroku TK z dnia 9 listopada 2010 r., K 13/07*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3.
- Malinowski S.J., *Status prawny Internetu w świetle Konstytucji RP i obowiązującego prawodawstwa polskiego*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2020, nr 1.
- Nowińska E., *Wolność wyrażania poglądów a cenzura prewencyjna. Próba interpretacji Konstytucji*, [w:] *eadem, Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa 2007.
- Paczoska K., *Komentarz do art. 20*, [w:] *Prawo prasowe. Komentarz*, red. B. Kosmus, G. Kuczyński, Warszawa 2018, Legalis, nb 4.
- Sadomski J., *Komentarz do art. 54*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb 34.
- Sieńczyło-Chlabicz J., Zawadzka Z., Nowikowska M., *Historia prawa prasowego w Polsce. Podstawowe pojęcia z zakresu prawa mediów*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Sieńczyło-Chlabicz, Warszawa 2015.
- Sokolewicz W., *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6.
- Stępnia K., *Prawo do Internetu jako środka zapewniającego partycypację w państwie demokratycznym*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 3.
- Taczkowska-Olszewska J., *Racjonalizacja wolności prasy — od modelu absolutnego do warunkowego. Europejski i krajowy kontekst wykładni prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1.
- Tylec G., *Obowiązek rejestracji tytułów prasowych*, [w:] *idem, Ochrona tytułu utworu w prawie polskim*, Warszawa 2006.
- Zieliński M., *Dostęp do Internetu jako prawo człowieka? W sprawie potrzeby nowej wolności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.

LIDIA SIWIK

ORCID: 0000-0002-2223-3492

Uniwersytet Wrocławski

lidia.siwik@uwr.edu.pl

Wpływ władzy totalitarnej na sposoby regulacji polskiego prawa gospodarczego

Słowa kluczowe: autorytaryzm, totalitaryzm, zasada jedności prawa cywilnego, prawo gospodarcze w PRL, prawo handlowe podczas rządów autorytarnych, prawo handlowe w państwie totalitarnym, sposoby regulacji ustroju gospodarczego, totalitaryzm a prawo gospodarcze, autorytaryzm a prawo gospodarcze, swoboda przedsiębiorczości, swoboda działalności gospodarczej.

THE INFLUENCE OF TOTALITARIAN POWER ON THE WAYS OF REGULATING POLISH ECONOMIC LAW

Abstract

In the current legal order there are two ways of regulating economic law. According to the dualist concept, economic relations are treated as separate from civil law relations, while, according to the principle of the unity of civil law, the aspects of economic turnover are a specialized part of civil law. In Poland, the dualist concept was replaced under communist authoritarian rule by the principle of the unity of civil law in order to emphasize the low usefulness and lack of practical relevance of economic turnover, which was replaced almost entirely by socialized turnover conducted by economic units with state status. Despite the departure from totalitarian rule and in the current system of social market economy, the principle of the unity of civil law has persisted. The paper shows that the principle of the unity of civil law, although instrumentally treated by authoritarian governments, has a number of advantages that allow it to function successfully in the conditions of freedom of entrepreneurship in the European Union and in the face of political changes that took place in Poland at the turn of the twenty-first century.

Keywords: authoritarianism, totalitarianism, principle of the unity of civil law, commercial law in the Polish People's Republic, commercial law during authoritarian rule, commercial law in a totalitarian state, ways of regulating the economic system, totalitarianism and economic law, authoritarianism and economic law, freedom of enterprise, freedom of economic activity.

Określenie zakresu prawa cywilnego budziło w literaturze wiele kontrowersji, zwłaszcza jeżeli dotyczyło prywatnoprawnej regulacji obrotu handlowego (gospodarczego), w związku z różnymi ustrojami gospodarczymi, w szczególności tymi o podłożu autorytarnym i totalitarnym. Na tym gruncie historycznie zrodziły się dwie teorie¹. Koncepcja dualistycznej regulacji stosunków majątkowych przewidywała odrębne unormowania dla obrotu powszechnego i gospodarczego, chociaż w stosunkach gospodarczych posługiwano się cywilistyczną metodą regulacji w postaci umowy. Z kolei przeciwstawna zasada jedności prawa cywilnego zakładała, iż stosunki gospodarcze zostaną objęte prawem cywilnym, natomiast prawo handlowe stanowić będzie jedynie wyspecjalizowany jego dział. O przyjęciu którejś z koncepcji musi zdecydować ustawodawca, przesądzając jednocześnie, czy trzon przepisów prawa handlowego (gospodarczego) znajdować się będzie w kodeksie cywilnym czy też stworzony zostanie odrębny kodeks handlowy. W zależności od przyjętej koncepcji prawo handlowe w systemach prawnych zajmowało różne miejsce i odmienny był zakres prawa cywilnego. Również polskie prawo prywatne przeszło znamiennej ewolucję. Obowiązujące w Polsce ustroje totalitarne, które zakładały uspołecznienie środków produkcji, wymiany, komunikacji i kredytu oraz opierały się na narodowym planie gospodarczym², zmarginalizowały znaczenie prawa handlowego skutkujące odejściem od zasady dualizmu regulacji stosunków majątkowych w kierunku zasady jedności prawa cywilnego. Niniejsze opracowanie stanowi próbę zastanowienia się, czy ustroj gospodarczy w Polsce będzie kluczowym czynnikiem determinującym przyjęcie jednej z tych zasad i czy w związku z odejściem od ustrojów autorytarnych³ utrzymanie zasady jedności prawa cywilnego ma swoje uzasadnienie.

Tendencje w początkach kształtowania się prawa handlowego

Początkowo prawem stosunków gospodarczych było prawo cywilne. Jego geneza i rozwój wiązały się właśnie z rozwojem gospodarki. W miarę jednak wzrostu znaczenia stosunków handlowych zaczęły pojawiać się odrębne zwyczajowe normy, które były zaczątkiem tego, co obecnie nazywamy właśnie prawem handlowym. W średniowieczu prawo stanu kupieckiego wykształciło własne zasady obowiązujące w obrocie, gdyż ówczesne prawo cywilne nie było dostosowane do obrotu kupieckiego, który wymagał elastycznych norm prawnych,

¹ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 58; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1999, s. 23.

² Por. art. 7 ust. 1 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

³ Por. M. Makowska, M. Makowski, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz*, Warszawa 2019, kom. do art. 1.

niekrępujących nadmiarem formalizmu⁴. Natomiast najpełniej prawo handlowe rozwinęło się w warunkach kapitalizmu liberalnego, gdzie traktowane było jako część prawa prywatnego. Mówiono wówczas o dualizmie prawa prywatnego obejmującym dwie niezależne gałęzie prawa (cywilne i handlowe).

W XIX wieku prawo handlowe doczekało się swojej regulacji w niektórych państwach, z kolei w innych tylko szczerunkowo wyodrębniono swoiste dla niego normy i instytucje. Z czasem zakresem swym objęło nie tylko działalność handlową, ale wszelką aktywność podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Pierwsze poważne unormowania prawa handlowego to niewątpliwie francuski kodeks handlowy z 1807 roku, przyjmujący za centralną kategorię pojęcie czynności handlowych, oraz niemiecki kodeks handlowy z 1892 roku, gdzie naczelną rolę miało pojęcie kupca. Z kolei podstawowym źródłem dla stosunków handlowych w Szwajcarii było prawo zobowiązań z 1911 roku, stanowiące formalnie księgę II szwajcarskiego kodeksu cywilnego. Nigdy bowiem nie wprowadzono tam podziału na prawo cywilne i handlowe, co wynikało z lasowanej zasady komercjalizacji prawa cywilnego. Zgodnie z tą zasadą prawo cywilne recypowało normy prawa handlowego, które stały się obowiązującymi także w zwykłym obrocie cywilnym⁵. Podobnie w prawie włoskim obrót handlowy uregulowany został w kodeksie cywilnym.

W europejskich systemach prawnych wykształciły się więc dwa sposoby regulacji prywatnoprawnych dotyczących podmiotów prowadzących działalność gospodarczą⁶. Ustawodawstwo francuskie, niemieckie i belgijskie wyodrębniło regulację stosunków profesjonalnych w postaci odrębnego kodeksu, zaś w prawie szwajcarskim, włoskim, holenderskim oraz w krajach anglosaskich stosunki handlowe ujmowane są razem z cywilnymi.

Dualizm regulacji stosunków prywatnoprawnych w RP

Po zakończeniu pierwszej wojny światowej na obszarze RP panował chaos w zakresie regulacji prawnych. Najczęstszymi stosunkami prawnymi łączącymi Polaków z różnych dzielnic były obligacyjne, a cały obrót handlowy odbywał się właśnie za pośrednictwem umów obligacyjnych⁷. Konieczności ujednoczenia prawa w dziedzinie zobowiązań, przez wzgląd na sferę gospodarczą, skłoniły do kodyfikacji prawa zobowiązań i handlowego, a także uchwalenia dwóch

⁴ Pierwszym aktem ustawodawczym w tej dziedzinie był francuski Ordonance du comerce z 1673 roku zwany Code Savary.

⁵ Por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 23.

⁶ A. Całus, *Prawo cywilne i handlowe państw obcych*, Warszawa 1979, s. 13–15; S. Janczewski, *Prawo handlowe. Wekslowe i czekowe*, Warszawa 1946, s. 9–18; *Prawo handlowe*, red. J. Okolski, Warszawa 1999, s. II n.

⁷ R. Longchamps de Bérier, *Polskie prawo cywilne. Zobowiązania*, Lwów 1939, s. 3.

niezależnych kodeksów. Postulowano wówczas, aby regulacje odnoszące się do obrotu handlowego realizowały konieczność zapewnienia bezpieczeństwa, pewności i szybkości obrotu⁸.

Polski kodeks handlowy z 27 czerwca 1934 roku⁹ wzorował się na swoim niemieckim odpowiedniku. Stanowił ogólne unormowanie dotyczące materii związanych z obrotem handlowym. Właśnie oddzielenie obrotu powszechnego od gospodarczego przesądziło o przyjęciu teorii dualizmu regulacji prawnej stosunków majątkowych w oparciu o pojęcie kupca i czynności handlowych. Przez niemal 30 lat kodeks i pozakodeksowe ustawy handlowe stanowiły główne źródła prawa handlowego. Prawo cywilne miało zastosowanie do stosunków handlowych subsydiarnie, a mianowicie, gdy ani kodeks handlowy, ani ustawy szczególne, ani też prawo zwyczajowe danego stosunku nie regulowało (art. 1 kh)¹⁰.

W Polsce przedwojennej ogół stosunków w zakresie obrotu prawnogospodarczego normowało zatem prawo handlowe. Stanowiło ono zbiór przepisów prywatnoprawnych powstających na podłożu obrotu gospodarczego, o ile z mocy specjalnego przepisu ustawy stosunki te nie były wyłączone spod działania tego prawa¹¹. Stąd od uchwalenia kodeksu handlowego aż do wejścia w życie kodeksu cywilnego z 1964 roku w polskim systemie obowiązywała koncepcja dualistycznej regulacji stosunków majątkowych przez prawo cywilne i handlowe, a jednocześnie prawo handlowe stanowiło odrębną dyscyplinę prawniczą.

Początki zasady jedności prawa cywilnego

Zmiana ustroju społeczno-politycznego i odejście od gospodarki rynkowej po drugiej wojnie światowej wywarły decydujący wpływ na faktyczne znaczenie i zastosowanie prawa handlowego. Nacjonalizacja zakładów przemysłowych i handlowych wyjęła spod działania kodeksu najpoważniejsze przedsiębiorstwa. Nowa sytuacja gospodarza i polityczna stwarzała konieczność dostosowania prawa do zaistniałych realiów, również w zakresie obrotu gospodarczego. W okresie tym niezwykle kontrowersyjny okazał się problem wyodrębnienia kompleksowej gałęzi prawa gospodarczego.

Generalnie istniały dwie grupy poglądów:

1. Wewnętrzne wyodrębnienie prawa gospodarczego w zakresie podstawowych gałęzi prawa, w których występuje problematyka gospodarczo-prawna, między innymi prawa cywilnego i administracyjnego.

⁸ Szerzej zob. J. Namitkiewicz, *Próba charakterystyki i określenia prawa handlowego*, „Przeгляд Prawa Handlowego” 1925, nr 2.

⁹ Rozporządzenie prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 roku — Kodeks handlowy (Dz.U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502 ze zm.), dalej: kh.

¹⁰ Szerzej zob. M. Allerhand, *Komentarz do kodeksu handlowego*, Lwów 1935.

¹¹ S. Janczewski, *op. cit.*, s. 8.

2. Zewnętrzne wyodrębnienie prawa gospodarczego w odniesieniu do podstawowych gałęzi prawa. W ramach tej teorii wyróżniono dwie koncepcje:

a. traktującą prawo gospodarcze jako podstawową gałąź prawa wyodrębnioną od innych ze względu na problematykę gospodarczą;

b. stanowiącą ponadgałęziową syntezę, gałąź o charakterze kompleksowym¹².

Pojęcie prawa gospodarczego jako przedmiotu odrębnej dyscypliny prawnej pojawiło się w niemieckiej nauce prawa. Do zakresu tej dyscypliny dzielonej nieraz ze względu na jej kompleksowość na kilka działów włączono prawo handlowe, przemysłowe, przewozowe, ubezpieczeń, patentowe itp. Łączono zatem cały szereg różnych dyscyplin prawnych, niemal wyłącznie kompleksowych w jedną wielką dyscyplinę prawniczą. Koncepcję prawa gospodarczego podjęto w Związku Radzieckim jako myśl o szczególnym prawie socjalistycznej gospodarki planowej, różniącym się od prawa cywilnego i zaprzeczającym jego zasadzie jedności oraz stanowiącym odrębną gałąź prawa. Głównymi jednak przesłankami wysuwanyymi w rozwoju tej koncepcji były względy polityczne. Koncepcje kompleksowego prawa gospodarczego postulowały odrębne i łączne traktowanie norm oraz stosunków prawnych związanych z działalnością gospodarczą. Takie ujęcie przyjęto w nauce socjalistycznej prawa gospodarczego, szczególnie w Czechosłowacji i NRD. Do prawa gospodarczego włączone były wówczas normy dotyczące zarówno kierowania gospodarką, jak i urzeczywistnienia działalności gospodarczej.

Po burzliwych dyskusjach w PRL zdecydowano się na kompromisowe rozwiązanie oparte na założeniu jedności prawa cywilnego¹³. Zasadę tę proklamowano w art. 1 kc z 1964 roku. Zgodnie z dyspozycją art. VI przepisów wprowadzających kodeks cywilny, kodeks handlowy oraz przepisy wprowadzające kodeks handlowy zostały uchylone, z wyjątkiem unormowań dotyczących spółek jawnych, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej. W stosunku do nich dalej pozostały w mocy również przepisy kodeksu handlowego oraz

¹² Szerzej zob. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Wrocław 1985, s. 25–28; J. Wasilkowski, *Kodeks cywilny PRL a zagadnienie prawa gospodarczego. Tezy referatu przedstawionego na zebraniu Komitetu Nauk Prawnych PAN 12 II 1960 r.*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 413–433; S. Włodyka, *Problem „prawa gospodarczego”*, „Studia Cywilistyczne” 5, 1964, s. 67–165; *idem*, *Polskie koncepcje prawa gospodarczego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1980, nr 4, s. 101–105; *idem*, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1981, s. 11–13; A. Wolter, *Czy renesans koncepcji prawa gospodarczego?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1957, nr 3; E. Iserzon, *Wokół koncepcji prawa gospodarczego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1956, nr 10, s. 363–370; również bogata cytowana w tych opracowaniach literatura.

¹³ Szerzej zob. W. Czachórski, *Prace nad kodyfikacją prawa cywilnego*, „Studia Prawnicze” 1970, nr 26–27, s. 17.

przepisy wprowadzające ten kodeks o firmie, prokurze i rejestrze handlowym¹⁴. Czynności handlowe, w szczególności umowa sprzedaży, umowa rachunku bankowego, umowa agencyjna, komisju, spedycji, przewozu i składu uregulowane zostały bezpośrednio przez kodeks cywilny. Po tych zmianach regulacja kodeksu handlowego była w dużej mierze bezużyteczna, a przepisy odnoszące się do obrotu gospodarczego (zwanego wówczas uspołecznionym) stały się częścią prawa cywilnego, o ile miały charakter cywilistyczny. Zasada jedności prawa cywilnego odnosiła się głównie do obrotu uspołecznionego, gdyż zdecydowana większość jednostek gospodarujących miała charakter państwowy z uwagi na upaństwowienie w PRL niemalże całej gospodarki, a dawne jednostki gospodarki uspołecznionej dały podwaliny do dzisiejszych spółek komunalnych¹⁵. Zdaniem Andrzeja Stelmachowskiego zasada jedności prawa cywilnego praktycznie nie miała wówczas istotnego znaczenia, a jej głównym celem było odrzucenie koncepcji wyodrębnienia tak zwanego prawa gospodarczego, które zagrażało tradycyjnemu prawu cywilnemu¹⁶. Zwycięstwo tej teorii uniemożliwiło więc powstanie odrębnej dziedziny prawa — prawa gospodarczego — stanowiącego kompleks norm o różnym charakterze.

Derogacja większości przepisów kodeksu handlowego świadczyła dobitnie o odejściu od zasady dualizmu regulacji w prawie prywatnym. Miała ona ten skutek — jak powszechnie przyjmuje się w literaturze¹⁷ — że przepisy te nie stanowią odrębnej gałęzi prawa ani nawet dyscypliny prawniczej. Są natomiast częścią prawa cywilnego, a ściślej mówiąc, wchodzą w zakres wyspecjalizowanej dziedziny prawa cywilnego, to znaczy — prawa obrotu gospodarczego. Główne kryterium wyodrębnienia regulacji prawnej w kodeksie cywilnym stanowiła własność społeczna środków produkcji, stąd wiele przepisów odnosiło się do obrotu między jednostkami gospodarki uspołecznionej (dalej j.g.u.). Znacząca część stosunków cywilnoprawnych mających charakter gospodarczy objęta została przez kodeks cywilny właśnie pojęciem stosunków między j.g.u., między j.g.u. a osobami fizycznymi oraz osobami prawnymi niebędącymi jednostkami gospodarczymi. Wobec takiego kontekstu społeczno-gospodarczego nieprzydatne było posługiwanie się pojęciem kupca. Z tego powodu klauzulą derogacyjną uchylono przepisy kodeksu handlowego wyjaśniające pojęcie kupca oraz kupca rejestrowego, a także większość przepisów księgi II kodeksu zatytułowanej *Czynności handlowe*.

Zasada jedności prawa cywilnego nie została wprowadzona konsekwentnie, chociaż w samym kodeksie znalazły się przepisy dotyczące podmiotów, które

¹⁴ Dla stosunków gospodarczych utrzymane zostały ponadto w mocy przepisy art. 518–524 i 531 kh.

¹⁵ Por. R. Szczepaniak, *Węzłowe problemy stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 78, 2016, z. 4, s. 108–109.

¹⁶ A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 59.

¹⁷ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 23; S. Grzybowski, *op. cit.*, s. 42.

w sposób trwały i zawodowo prowadziły działalność gospodarczą, oraz objęto działalność handlową regulacją prywatnoprawną, co dało możliwość zachowania niektórych zasad gospodarki, takich jak na przykład swobody umów. Niemniej jednak wiele przepisów, przede wszystkim art. 2 i 384 kc w ówczesnym brzemieniu¹⁸ i art. IX przepisów wprowadzających kc, stanowiło zaprzeczenie tej zasady i stworzyło podwaliny do wykształcenia tak zwanego prawa obrotu uspołecznionego¹⁹, które w pewnym sensie w realiach gospodarki planowej zajęło miejsce prawa handlowego²⁰. Regulacji dotyczących obrotu uspołecznionego nie można było uznać za odrębną dziedzinę prawa, pomimo wielu swoistych, charakterystycznych cech. Specyfika bowiem regulacji obrotu gospodarczego między tak zwanymi jednostkami gospodarki uspołecznionej w pewnym sensie odbiegała od zasad prawa cywilnego. Niemniej jednak kryteria wyodrębnienia tej dziedziny, oparte na wyróżnieniu własności społecznej, wówczas dominującej w życiu gospodarczym, nigdy nie były dostatecznie jasne i wystarczające dla wytyczenia jednoznacznej granicy.

Reasumując, w ówczesnych warunkach zrezygnowanie z dualizmu w regulacji stosunków gospodarczych należy oceniać pozytywnie. Zdaniem J. Frąckowiaka „uniknięto w ten sposób, przynajmniej od strony teoretycznej, stwarzania jeszcze szerszych możliwości dla budowania regulacji prawnej dotyczącej stosunków gospodarczych, która byłaby pozbawiona w szerszym zakresie elementów cywilnoprawnych”²¹.

Zasada jedności prawa cywilnego w okresie transformacji społeczno-gospodarczej

Reforma ustroju w 1989 roku i powrót do gospodarki rynkowej zapoczątkowały w Polsce w praktyce życia gospodarczego wielki renesans właśnie prawa handlowego i wielu jego tradycyjnych instytucji, głównie spółek, weksli, czeków, upadłości. Na nowo odżyły i nabrały nowego znaczenia pojęcia dobrych obyczajów oraz uczciwości kupieckiej.

Reforma gospodarcza i zmiany ustrojowe stały się dla ustawodawcy nowym wyzwaniem. Niewątpliwie wywołały one intensywną działalność legislacyjną w zakresie prawa gospodarczego, mającą na celu dostosowanie do jej zasad i zamierzeń

¹⁸ Zagadnienie prawne związane z obrotem gospodarczym między j.g.u. mogły być regulowane przez akty rządu niższego niż ustawa.

¹⁹ Szerzej zob. S. Buczkowski, Z.K. Nowakowski, *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1974, *passim*.

²⁰ Szerzej zob. K. Kruczalak, *Problem stosowania niektórych przepisów kodeksu handlowego*, „Prawo i Państwo” 1987, nr 6, s. 60–61.

²¹ Tak J. Frąckowiak, *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców pod rządami zasady jedności prawa cywilnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 11, s. 2.

przepisów prawa gospodarczego, a także adaptację unormowań do aktualnych potrzeb²². W ustawie z 1988 roku o działalności gospodarczej²³ po raz pierwszy znalazła swój normatywny wyraz zasada wolności gospodarczej. Ustawodawca nie zdecydował się na restytucję zasady dualizmu poprzez przywrócenie kodeksu handlowego, lecz utrzymał istniejącą jedność prawa cywilnego²⁴, co oznaczało objęcie całokształtu stosunków majątkowych między wszystkimi podmiotami regulacją kodeksową. Co prawda, w ramach prawa cywilnego doszło do wyodrębnienia prawa obrotu gospodarczego²⁵, niemniej jednak w kodeksie cywilnym nie uregulowano najważniejszej kwestii ustalenia kryteriów decydujących o rozgraniczeniu ich od przepisów odnoszących się do obrotu powszechnego²⁶. Tym samym trudno było wytyczyć linię demarkacyjną pomiędzy obrotem profesjonalnym a nieprofesjonalnym. Nowelizacja kodeksu cywilnego przyniosła bowiem uchYLENIE pojęcia jednostki gospodarki społecznej, natomiast nie wprowadzono nowego, zastępującego dotychczasowe, określenia podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą²⁷. Pomimo więc utrzymania zasady jedności prawa cywilnego podstawowe określenie dla wyróżnienia obrotu powszechnego od gospodarczego znalazło się poza kodeksem cywilnym, co spowodowało utratę przez niego pozycji podstawowego aktu prawnego dla stosunków gospodarczych. Można wręcz stwierdzić, iż przyjęta zasada praktycznie nie znajdowała potwierdzenia w treści kodeksu.

W istocie nastąpiło rozproszenie kluczowych unormowań dotyczących stosunków z udziałem podmiotów gospodarczych w trzech ustawach: kodeksie cywilnym, utrzymanych w mocy przepisach kodeksu handlowego oraz ustawie o działalności gospodarczej. Istniejący wówczas stan prawny był przedmiotem krytyki w literaturze, gdyż wprowadził liczne niejasności dotyczące zakresu pojęcia podmiotu gospodarczego, regulacje firmy, prokury oraz rejestru, bez uzasadnionej przyczyny, pozostawały wyłącznie na użytek spółek handlowych, a poza tym w praktyce dla uniknięcia problemów z rejestracją i opodatkowaniem spółek z kodeksu handlowego powstawały, na niespotykaną dotychczas skalę, spółki

²² Szerzej zob. I. Weiss, *Przeobrażenia prawa gospodarczego w warunkach reformy gospodarczej*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Z. Radwańskiego*, red. S. Sołtysiński, Poznań 1990, s. 105–121.

²³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324 ze zm.).

²⁴ Por. uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 7 kwietnia 1993 roku (III CZP 23/93, OSNCP 1993/10, poz. 172, s. 1).

²⁵ K. Kruczalak, *Prawo obrotu gospodarczego*, cz. 1. *Zagadnienia ogólne*, cz. 2. *Prawo przedsiębiorstw*, Gdańsk 1989, *passim*.

²⁶ Szerzej zob. A. Całus, *Problematyka handlowa w reformie kodeksu cywilnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1990, nr 8–10.

²⁷ Wraz z nowelą pojawiło się tylko pojęcie przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym — art. 55¹, 55², 55³ kc.

cywilne²⁸. Niewątpliwie następujące wówczas zmiany przyczyniły się do unowocześnienia polskiego prawa handlowego, ale nadal brak było przejrzystych i uporządkowanych unormowań w najistotniejszych kwestiach. Po uchynieniu przepisów dotyczących kupca, a także wyeliminowaniu jednostek gospodarki społecznej definicja o podstawowym znaczeniu dla określenia osób prowadzących działalność gospodarczą znajdowała się poza kodeksem cywilnym.

Ukoronowanie zasady jedności prawa cywilnego

Postępujące modyfikacje przepisów zmierzały konsekwentnie do stworzenia lepszych podstaw i gwarancji odpowiadających założeniom jedności prawa cywilnego. Wyrazem tych dążeń prawodawcy było uchwalenie w 2000 roku kodeksu spółek handlowych²⁹, którego przedmiot regulacji stanowiła problematyka wyłącznie spółek handlowych jako podmiotów powołanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Wąski zakres tej ustawy nie uzasadniał wniosku o wyodrębnieniu prawa handlowego jako odrębnej dyscypliny prawniczej, a stanowił wręcz ostatecznie o przyjęciu przez ustawodawcę koncepcji jedności prawa cywilnego³⁰.

Ukoronowaniem tej zasady była natomiast ostatnia nowelizacja kodeksu cywilnego z 2003 roku³¹. Za postulatami nauki w nim pojawiły się uregulowania najistotniejszych zagadnień w prawie handlowym, takich jak przedsiębiorca, firma, prokura. Ponadto modyfikowano i dodano nowe przepisy dotyczące obrotu z udziałem podmiotów zajmujących się profesjonalnie działalnością gospodarczą i zawodową. Zawarcie legalnej definicji przedsiębiorcy w kodeksie cywilnym pozwoliło na stworzenie uniwersalnego kryterium wyodrębnienia obrotu powszechnego od profesjonalnego, przy jednoczesnym utrzymaniu jedności prawa cywilnego, którego prawo handlowe stanowi wyspecjalizowaną część. Wprowadzone przepisy uzupełniły tym samym istniejącą w systemie lukę prawną.

Zalety zasady jedności prawa cywilnego w świetle wolności gospodarczej

Polskie prawo gospodarcze przeszło, jak wynika z niniejszego opracowania, swoistą ewolucję. Opierając się na niemieckich wzorcach w początkowej fazie

²⁸ Szerzej zob. J. Frąckowiak, *op. cit.*, s. 4–5.

²⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku — Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).

³⁰ A. Szajkowski, [w:] S. Sołtysiński *et al.*, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do art. 1–150*, t. 1, Warszawa 2012, s. 4–5.

³¹ Ustawa z dnia 14 lutego 2003 roku o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408).

kształtowania się obrotu handlowego, przyjęło koncepcje odrębnych regulacji prawa cywilnego i handlowego. W okresie gospodarki centralnie sterowanej nie zdecydowano się na połączenie regulacji prywatno- i publicznoprawnej ani stworzenie kompleksowego prawa gospodarczego. Stosunki majątkowe z udziałem j.g.u. miały podlegać, zgodnie z zasadą jedności prawa cywilnego, prawu cywilnemu. Pomimo powrotu pod koniec XX wieku do gospodarki rynkowej, zachowano przyjętą wcześniej koncepcje regulacji prywatnoprawnej i w systemie prawnym nie powstała odrębna gałąź prawa handlowego.

Do tej pory zarówno we Francji, Niemczech, jak i Belgii, a także w kilku innych państwach Unii Europejskiej zagadnienia transakcji i wszelkich czynności handlowych dokonywanych przez podmioty gospodarcze regulowane są przez odrębne kodeksy handlowe i związane z nimi ustawy. Jednak pomimo wzorowania się w Polsce międzywojennej w początkowych latach tworzenia dyscypliny prawa handlowego na systemie niemieckim, zmiany w polskim prawie prywatnym zmierzały raczej w kierunku rozwiązań przyjętych w Szwajcarii, Włoszech czy Anglii, gdzie nie ma odrębnego prawa handlowego, niż systemów prawnych, w których istnieją samodzielne kodeksy handlowe. Jest to zgodne z ogólną tendencją, którą w ostatnich latach daje się zauważyć w większości państw Unii Europejskiej. Trudności w znalezieniu precyzyjnych kryteriów oddzielenia prawa cywilnego od handlowego skłaniają coraz więcej ustawodawców do odchodzenia od zasady dualizmu w regulacji stosunków gospodarczych. Również w przygotowywanym europejskim kodeksie cywilnym przyjmuje się zasadę jedności prawa cywilnego ujmującego stosunki handlowe jako jego integralną część³².

Utrzymanie zasady jedności prawa cywilnego ma o tyle istotne znaczenie, że dzięki niej profesjonaliści mogą korzystać z całego arsenału narzędzi prawnych i środków ochronnych znanych prawu cywilnemu. Z kolei stworzenie kompleksowego syntetycznego kodeksu gospodarczego, w skład którego wchodziłyby przepisy różnych działów prawa, działające w odmienny sposób, uniemożliwiłoby uwzględnienie specyfiki poszczególnych grup przepisów. Dalsze zmiany i uzupełnienia w kodeksie cywilnym⁷, a także ujednoczenie i uporządkowanie terminologii pozwoliłyby, przy zachowaniu deklarowanej przez ten kodeks zasady jedności prawa cywilnego, wyodrębnić spójny zrąb przepisów będących podstawą prawnej regulacji działalności gospodarczej i zawodowej w nowych realiach gospodarczych RP.

³² *Toward a European Civil Code*, red. A.S. Hartkamp, Alphen aan den Rijn 1998.

Podsumowanie

Przejsie od dualizmu do jedności prawa cywilnego zostało wymuszone ustrojem gospodarczym PRL, który miał swoje podłoże totalitarne i autorytarne powodujące niemalże wyeliminowanie prywatnego obrotu gospodarczego i pozbawienie go większego znaczenia. Niemniej jednak wybór zasady jedności prawa cywilnego nie oznacza, że zasada ta ma swoje uzasadnienie tylko w tego typu ustrojach. Wręcz przeciwnie, można uznać ją za właściwą dla obowiązującej obecnie społecznej gospodarki rynkowej, a także innych kapitalistycznych ustrojów gospodarczych. Zmiany ustrojowe po 1989 roku w Polsce nie skłoniły więc ustawodawcy do powrotu do koncepcji dualistycznej regulacji stosunków majątkowych gospodarczych i cywilnych, ale zmierzają do poprawy jakości regulacji prawnych, czego przejawem jest obowiązujący obok kodeksu cywilnego kodeks spółek handlowych i jego liczne zmiany w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Świadczy to też o tym, że zasada jedności prawa cywilnego mogła być nadużywana przez ustroje totalitarne, ale nie oznacza to przekreślenia jej wykorzystania w innych ustrojach. Stąd zmiana z zasady dualizmu na zasadę jedności prawa cywilnego miała charakter wtórny w związku z potrzebami ustroju totalitarnego, ale odejście od autorytarnych rządów nie uzasadnia od razu powrotu do wcześniej obowiązujących reguł. Liczy się bowiem bardziej ewolucja przepisów w kierunku dostosowania ich do nowych warunków i ich interpretacja przez pryzmat obowiązującego ustroju, a więc wykorzystywanie potencjału tej zasady w praktyce obrotu gospodarczego. Zasada jedności prawa cywilnego nie tylko wykorzystywana jest w wielu krajach Europy o ustroju kapitalistycznym charakteryzujących się wolnością gospodarczą, ale też jest akceptowana w ramach Unii Europejskiej, gdzie obowiązująca swoboda przedsiębiorczości i wolność gospodarcza doskonale wykorzystują tę zasadę dla usprawnienia i zabezpieczenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Bibliografia

- Allerhand M., *Komentarz do kodeksu handlowego*, Lwów 1935.
Buczowski S., Nowakowski Z.K., *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1974.
Całus A., *Prawo cywilne i handlowe państw obcych*, Warszawa 1979.
Całus A., *Problematyka handlowa w reformie kodeksu cywilnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1990, nr 8–10.
Czachórski W., *Prace nad kodyfikacją prawa cywilnego*, „Studia Prawnicze” 1970, nr 26–27.

- Frąckowiak J., *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców pod rządami zasady jedności prawa cywilnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 11.
- Grzybowski S., *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Wrocław 1985.
- Iserzon E., *Wokół koncepcji prawa gospodarczego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1956, nr 10.
- Janczewski S., *Prawo handlowe. Wekslowe i czekowe*, Warszawa 1946.
- Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).
- Kruczałak K., *Prawo obrotu gospodarczego, cz. 1. Zagadnienia ogólne, cz. 2. Prawo przedsiębiorstw*, Gdańsk 1989.
- Kruczałak K., *Problem stosowania niektórych przepisów kodeksu handlowego*, „Prawo i Państwo” 1987, nr 6.
- Longchamps de Bérier R., *Polskie prawo cywilne. Zobowiązania*, Lwów 1939.
- Makowska M., Makowski M., *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Namitkiewicz J., *Próba charakterystyki i określenia prawa handlowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1925, nr 2.
- Prawo handlowe*, red. J. Okolski, Warszawa 1999.
- Rozporządzenie prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 roku — Kodeks handlowy (Dz.U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502 ze zm.).
- Sołtysiński S., Szajkowski A., Szamański A., Szwaja J., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do art. 1–150*, t. 1, Warszawa 2012.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
- Szczepaniak R., *Węzłowe problemy stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 78, 2016.
- Toward a European Civil Code*, red. A.S. Hartkamp, Alphen aan den Rijn 1998.
- Wasilkowski J., *Kodeks cywilny PRL a zagadnienie prawa gospodarczego. Tezy referatu przedstawionego na zebraniu Komitetu Nauk Prawnych PAN 12 II 1960 r.*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3.
- Weiss I., *Przeobrażenia prawa gospodarczego w warunkach reformy gospodarczej*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Z. Radwańskiego*, red. S. Sołtysiński, Poznań 1990.
- Włodyka S., *Polskie koncepcje prawa gospodarczego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1980, nr 4.
- Włodyka S., *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1981.
- Włodyka S., *Problem „prawa gospodarczego”*, „Studia Cywilistyczne” 5, 1964.
- Wolter A., *Czy renesans koncepcji prawa gospodarczego?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1957, nr 3.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1999.

MACIEJ SKORY

ORCID: 0000-0002-1116-3169

Uniwersytet Wrocławski

maciej.skory@uwr.edu.pl

Wpływ ideologii totalitarnych na konstrukcje prawne stosowane w zakresie ograniczania autonomii woli jednostki na przykładzie modeli wiązania wzorców umownych

Słowa kluczowe: autonomia woli jednostki, ideologie totalitarne, mechanizm wiązania wzorców umownych.

INFLUENCE OF TOTALITARIAN IDEOLOGIES ON LEGAL CONSTRUCTIONS
APPLIED IN THE FIELD OF LIMITING THE AUTONOMY OF AN INDIVIDUAL'S
WILL BASED ON THE EXAMPLE OF MODELS OF BINDING CONTRACTUAL
STANDARD FORMS

Abstract

The paper aims to examine the influence of totalitarian ideologies on the issue of the mechanism of binding contractual standard forms. Although totalitarian ideologies mainly influence the situation of an individual through the norms of criminal law and administrative law (public law in its broadest sense), private law — especially in its theoretical aspect involving accepted legal constructs — is also influenced by the political doctrines dominant at a given time. As it seems, this also applies to such a technical and far-from-political model as that of contractual binding. It turns out that also in this area totalitarian concepts found room for restricting the scope of individual freedom. This is indicated by a certain correlation between the development of views on the nature of contractual forms and the mechanism of their binding and the intensification or weakening of totalitarian tendencies. Such a conclusion can be derived from the historical analysis of the views represented by the main representatives of French and German doctrine from the mid-19th to the mid-20th century.

Keywords: autonomy of individual will, totalitarian ideologies, mechanism of binding contractual standard forms.

Ideologie totalitarne to pojęcie nieostre, obejmujące koncepcje polityczne, które bez wątplenia należy włączyć do tej kategorii, oraz takie, które tylko częściowo odpowiadają słownikowej definicji. Problem zresztą dotyczy nie tylko ideologii (z natury trudnej do precyzyjnego ujęcia), ale także samego zjawiska totalitaryzmu oznaczającego system rządów oparty na obowiązującej wszystkich ideologii, w którym państwo w pełni kontroluje społeczeństwo i stara się nadzorować wszystkie aspekty życia. Od roku 1923, kiedy to Giovanni Amendola ukuł termin *totalitario*, jego znaczenie — początkowo stosowane w odniesieniu do faszyzmu włoskiego, później także niemieckiego nazizmu, aż wreszcie do ustroju ZSRR — ulegało pewnym modyfikacjom. Przykładowo w ostatnim z wymienionych państw wielu teoretyków podkreśla, że określeniem tym w ścisłym znaczeniu można operować w zasadzie w odniesieniu do okresu stalinizmu. Dla potrzeb niniejszego opracowania wskazane rozbieżności nie mają jednak znaczenia, gdyż sednem dalszych rozważań jest wpływ ideologii totalitarnych na pewien wąski wycinek wolności jednostki, niezależnie od miejsca (państwa) i czasu, w jakim wpływ ten się uwidacznia. Chodzi zatem o oddziaływanie na poziomie konstrukcyjnoprawnym, a nie faktyczne w konkretnym państwie totalitarnym czy autorytarnym. Wszak okres PRL — zwłaszcza schyłkowy — nie może być bezkrytycznie zrównany z radzieckim stalinizmem czy hitleryzmem, choć bez wątpienia wpływy ideologiczne tych ostatnich zaznaczały się zarówno w podstawach ustrojowych komunistycznej Polski, jak i stosowanych konstrukcjach prawnych, dogmatach, głoszonych wartościach.

Powszechnie przyjmuje się, że totalitaryzm obejmuje szeroko pojętą sferę publiczną. Niewątpliwie w jej ramach koncentruje się jego niszcząca siła. Prawo publiczne bowiem posługuje się nakazami i zakazami, z pomocą których najłatwiej sterować zachowaniami społecznymi, czy to poprzez normy prawa administracyjnego, czy karnego. Obszar prawa publicznego reguluje przecież stosunki pomiędzy jednostką a społeczeństwem (szeroko pojętym państwem). Normy publicznoprawne w swym konstrukcie zawierają podporządkowanie. Tymczasem prawo prywatne (cywilne) reguluje stosunki pomiędzy (z założenia) równymi sobie podmiotami — obywatelami (*civitas-obywatel*). W takiej relacji — przynajmniej formalnie — nie ma miejsca na poddanie, podporządkowanie, zależność, co wprost prowadzi do pojęcia wolności stanowiącej fundament stosunków cywilnoprawnych.

Przybliżeniem pojęcia autonomii woli w prawie cywilnym zajął się Jacek Kaczor w interesującym opracowaniu zatytułowanym *Zasada autonomii woli w świetle filozofii liberalnej*¹. Przypomniawszy on, że tradycyjnie za fundament współczesnej cywilistyki, nadający kształt zarówno regulacjom prawnym, jak i narzędziom służącym kształtowaniu sytuacji prawnej podmiotów, uważa się zasadę autonomii woli. Dalej autor ten twierdzi, że podstawę wyodrębnienia prawa

¹ „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 1–2, s. 2.

cywilnego, a nawet szerzej — prawa prywatnego w ogóle — stanowi szczególną metodą regulacji stosunków cywilnoprawnych opierająca się na uznaniu autonomicznej pozycji podmiotów tych stosunków, a pomiędzy zasadą autonomii woli a cywilistyczną metodą regulacji stosunków prawnych istnieje oczywista więź treściowa. Sam termin autonomia woli jest w cywilistyce pojęciem legitymującym się długą tradycją, a przy tym w miarę jednoznacznie rozumianym. Autor ten podkreśla jednak, że mimo tak istotnego znaczenia omawianego terminu w prawie cywilnym daje się zauważyć pewne nieuporządkowanie terminologiczne — w różnego rodzaju opracowaniach mówi się o autonomii woli, autonomii podmiotów, autonomii prywatnej, swobodzie czynności prawnych, wolności (swobodzie) kontraktowania oraz swobodzie umów, często używając tych terminów jako równoznacznych. Natomiast autonomia woli (autonomia prywatna, autonomia podmiotów) i swoboda czynności prawnych są terminami o zbliżonym znaczeniu, albowiem odnoszą się do wszystkich czynności prawnych. Natomiast swoboda umów czy też wolność kontraktowa mają za przedmiot tylko jeden z ich rodzajów, a mianowicie — umowy. Z uwagi na zakres niniejszego opracowania pojęcie autonomia woli jednostki będzie występowało zasadniczo w kontekście zasady swobody umów, niemniej jednak polityczno-ustrojowy kontekst pracy wskazuje na potrzebę odniesienia przeprowadzonych rozważań do autonomii woli także w szerszym znaczeniu.

Systemy totalitarne dla zniewolenia jednostki i pozbawienia jej przyrodzonej swobody działania z powodzeniem mogą posługiwać się wyłącznie instrumentarium publicznoprawnym (karnym, administracyjnym), wspomniany obszar wolności stanowiący immanentną cechę prawa cywilnego dla wyznawców ideologii totalitarnej jest pewnym zagrożeniem. Dlatego właśnie w obszarze prawa prywatnego należy nie tyle zastanawiać się nad istotą wolności, ale nad granicami wolności oraz sposobami jej wyznaczania. Jasne jest, że nieograniczona wolność prowadzi do anarchii, a z czasem do wolności jako takiej. Tradycyjnie w prawie cywilnym wolność manifestowana jest poprzez zasadę swobody umów², której granice wyznacza art. 353¹ kodeksu cywilnego³. Przepis ten stanowi jednocześnie źródło dla doktrynalnego pojęcia tak zwanej autonomii woli jednostki, która jest centralną kategorią prawa prywatnego. W ujęciu historycznym zakres i rozumienie tego pojęcia ulegały zmianom, a działo się to pod wpływem obowiązującej ideologii. W okresie dominacji nurtów liberalnych (w początkach lat dwięćdziesiątych XX wieku), autonomia woli jednostki uznawana była za niemal nieograniczoną, totalną (*sic!*) wręcz. Obecnie liberalizm podlega coraz większej

² Warto w tym miejscu wspomnieć, że to naturalne odwołanie do wolności w prawie umów już nie jest takie oczywiste w prawie rzeczowym (choć poprzez *numerus clausus* praw rzeczowych) lub nawet spadkowym czy rodzinnym.

³ Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

krytyce, rewidowane są jego założenia, podważane podstawy, kwestionowane znaczenie⁴, stąd też i zakres autonomii woli jednostki ulega zawężeniu; na wielu zresztą płaszczyznach. Zawężenie to spowodowane jest nie tylko pobudkami ideologicznymi, ale obserwacją rzeczywistości i coraz większym doświadczeniem w stosowaniu prawa. Erich Fromm⁵ zauważył swoiste ujemne sprzężenie zwrotne pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem: im więcej bezpieczeństwa, tym mniej wolności, im więcej wolności, tym mniej bezpieczeństwa. Reguła ta daje się zauważyć także w regulacjach stosunków cywilnoprawnych. We wspomnianym okresie dominacji nurtów liberalnych jednostka korzystała z szerokiej wolności w obrocie cywilnoprawnym, w szczególności gospodarczym, z czym wiązał się szereg zagrożeń polegających na nadużyciu siły kontraktowej. Doskonałą egzemplifikacją tych zjawisk były ograniczenia we wspomnianej już zasadzie swobody umów wprowadzone poprzez przepisy o klauzulach abuzywnych. W Europie ich źródłem jest Dyrektywa Rady 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 roku, do polskiego porządku prawnego implementowana Ustawą z 2 marca 2000 roku o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U Nr 22, poz. 271 z późn. zm.). Regulacja ta wprowadziła ograniczenia swobodnego kształtowania treści postanowień w stosunkach z konsumentami, przy czym poza obostrzeniami w zakresie prawa cywilnego przyznane zostały także kompetencje prezesowi UOKiK realizowane z wykorzystaniem prawa administracyjnego. Później⁶, w wyniku nowelizacji o ochronie konkurencji i konsumentów kompetencje te zostały poszerzone, a rola ochronnego mechanizmu cywilnoprawnego, w tym Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uległa radykalnemu zmniejszeniu. Okazuje się zatem, że na przestrzeni ostatnich 20 lat centralna dla prawa prywatnego kategoria, jaką jest wolność umów, doznaje ograniczeń zarówno z wykorzystaniem instrumentarium cywilnoprawnego, jak i publicznoprawnego. Zjawisko to ma szerszy charakter, a wspomniane regulacje to zasadniczo wierzchołek góry lodowej. W ostatnich latach presja prawa publicznego na stosunki cywilnoprawne jest ogromna i przejawia się we wprowadzaniu kolejnych nakazów i zakazów w postaci różnorodnych taryf cenowych, wymogów formalnych, wzorców itp.⁷ Jest to tendencja, z jednej strony, zgodna z rozwojem cywilizacyjnym (coraz bardziej skomplikowany świat wymaga coraz bardziej szczegółowych reguł), z drugiej zaś — niepokojąco zbliżająca się do idei dogłębnego i zupełnego uregulowania relacji o charakterze cywilnoprawnym, z natury swej wolnościowych. Odnosząc

⁴ Por. P.J. Deneen, *Dlaczego liberalizm zawiódł*, Warszawa 2021; R. Woś, *Dziecięca choroba liberalizmu*, Warszawa 2014.

⁵ E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, Warszawa 2021.

⁶ Począwszy od 17 kwietnia 2016 roku.

⁷ Przykłady opisanej polityki można by mnożyć, przykładowo ustawy regulujące kredyt konsumencki, *timesharing*, taryfy energetyczne, tak zwana ustawa deweloperska, regulacje dotyczące danych osobowych itp.

opisany stan rzeczy do wspomnianego Frommowskiego sprzężenia zwrotnego, można stwierdzić, że wprowadzane ograniczenia wolności kontraktowej przekładają się na zwiększony poziom bezpieczeństwa jednostki, co — przy coraz bardziej zanonimizowanym obrocie oraz wzrastającej dysproporcji kontraktowej konsumenta oraz jego kontrahenta — stanowi wystarczające uzasadnienie racjonalności podejmowanych działań, jednak dzieje się to z pokrzywdzeniem autonomii woli jednostki. Tak postawionej tezy nie sposób zakwestionować, nie sposób także zakwestionować zasadności tych kierunków, choć pewien żal budzi jednak brak funkcjonujących mechanizmów autoregulacyjnych i wszechobecność oraz drobiazgowość regulacji.

Przechodząc od dotychczasowych rozważań natury ogólnej do konkretnych zagadnień dotyczących modeli wiązania wzorców umownych, wypada zacząć od formalnej dopuszczalności posługiwania się wzorcem umownym w obrocie gospodarczym — czy to dwustronnie profesjonalnym, czy konsumenckim. Na wstępie warto przypomnieć, że dopuszczalność stosowania wzorca umownego jest pochodną zasady swobody umów, ale może też jej się sprzeniewierzyć, prowadząc do jej ograniczenia. Zastosowanie wzorca sprawia, że negocjacje, których celem jest stworzenie forum do prezentacji oraz wyważenia interesów stron, zostają wyeliminowane, co najmniej zaś sprowadzone do minimum dotyczącego tylko *essentialia negotii*. Stosowanie wzorców umownych doprowadziło do faktycznego ograniczenia możliwości negocjowania, nie prowadząc jednak do ograniczenia zasady swobody umów. Trzeba jednak pamiętać, że zasada ta pełni funkcję służebną względem ogólniejszej reguły równości stron umowy oraz autonomii woli stron wyrażającej się w umożliwieniu jednostce kształtowania treści praw i obowiązków uwzględniających jej rzeczywisty interes. W przypadku zaś, gdy równość ta, na skutek sytuacji faktycznych wynikających z dysproporcji ekonomicznej, jest zachwiana poprzez nadużycie zasady swobody umów, prawo musi interweniować. Interwencja ta polega na wpływaniu przez ustawodawcę na treść postanowień narzuconych przez proponenta z wykorzystaniem wzorców za pośrednictwem przepisów o klauzulach niedozwolonych. Mamy tu do czynienia ze szczególnego rodzaju sytuacją polegającą na ratowaniu zasady swobody umów poprzez jej ograniczenie. Paradoksalnie zatem to, co wydaje się zaprzeczeniem wolnego rynku i swobody kontraktowania, leży w interesie działalności gospodarczej i służy wzmocnieniu zasady wolności umów. Przepisy o niedozwolonych postanowieniach umownych można traktować jako uszczegółowienie z art. 5 kc w zw. z art. 353¹ kc, wskazujących na formułę nadużycia prawa. W zaprezentowanym przypadku sprowadza się ono do stwierdzenia, iż proponent miał prawo posłużyć się wzorcem w oparciu o zasadę swobody umów⁸, jednak prawa tego

⁸ Swoboda umów wiąże się ściśle z możliwością negocjowania. To zaś, zdaniem J. Górskiego, należy traktować szeroko i pod pojęciem tym rozumieć „wszelkie akty przygotowujące umowę, a również i okres czasu, w ciągu którego odnośne akty mają miejsce” (J. Górski, *Zobowiązania*, Warszawa 1971, s. 12).

nadużył, naruszając tę samą zasadę przyznającą określone uprawnienia drugiej stronie.

Co do samych poglądów na temat charakteru wzorców umownych oraz zasad ich wiązania, nie budzi wątpliwości fakt, że zostały one zdominowane przez przedstawicieli nauki francuskiej i niemieckiej. Doktryna francuska za podstawowy problem uznała wpływ wzorców na zawarcie umowy przez przystąpienie, a zatem mechanizm wiązania postanowień wzorca z umową, co sprawiało, iż w istocie rzeczy przedmiotem zainteresowania była sama umowa⁹. Jako pierwszy zajął się tą problematyką Raymond Saleilles, jemu zresztą przypisuje się autorstwo terminu „umowa adhezyjna”. Ogłoszonej przez niego w roku 1901 koncepcji umowy adhezyjnej zarzucano brak cech pozwalających na wyodrębnienie tego rodzaju umów, a także niestworzenie jej jednolitej definicji¹⁰, a jedynie przybliżenie pewnej praktyki rynkowej. Z uwagi na przystąpienie przez jedną ze stron do umowy zaproponowanej w całości przez kontrahenta w ocenie krytyków umowa taka stawała się zatem „produktem woli” tylko jednej strony. Saleilles dogmatycznie pojmował konsens i dlatego negocjował w tym kontekście walor umowy. W jego przekonaniu umowa powinna być wynikiem traktowanej poważnie „współpracy kontraktowej” stron, a sprowadzenie wyrażenia woli jednej z nich do akceptacji całości pozbawiało ją waloru „uzgodnienia”. Saleilles nie zajmował się przy tym treścią wzorca, w jego przekonaniu sam akt umowy był wadliwy i dlatego nazywano go „antykontraktualistą”. Późniejsza ewolucja poglądów na temat konsensu łagodziła stawiane wymagania, doprowadzając ostatecznie do zaprobowania takiego sposobu zawarcia umowy. Na określenie przedstawicieli nurtu dopuszczającego zawarcie umowy w takim „uproszczonym” trybie używano zwrotu „kontraktualiści”. Jednocześnie stwierdzono, że ewentualne nieprawidłowości w treści postanowień wzorca powinny być oceniane z punktu widzenia prawa (a nie — jak uważano wcześniej — moralności). Oponentami Saleillesa byli działający na przełomie wieków Hauriou (1856–1929) oraz Duguit (1859–1928). Ten drugi głosił, że działanie danego podmiotu polegające na stworzeniu wzorca jest w istocie rzeczy wykreowaniem pewnego faktu, zdarzenia obejmującego treść wzorca, a zawarcie umowy z wykorzystaniem wzorca jest skorzystaniem przez adherenta z obiektywnego zjawiska, jakim jest istnienie wzorca, zatem konsens miał obejmować zgodę na treść umowy, a nie tylko na przystąpienie do niej. O ile Duguit w swoich koncepcjach odwoływał się do „obiektywnych

⁹ O mechanizmach oddziaływania woli na treść stosunku prawnego zob. Z. Radwański, *Uwagi ogólne o autonomii woli*, [w:] *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej – referaty i opracowania*, Poznań 1999, s. 257 oraz podaną tam literaturę.

¹⁰ Do dziś nie stworzono odpowiedniej definicji normatywnej. Doktryna wskazuje jedynie pewne cechy tego rodzaju umów, jak stała i generalna oferta, istnienie monopolu lub drastycznej przewagi oferenta, świadczenie powszechnie poszukiwane, sformułowanie oferty jako gotowego lub prawie gotowego wzorca umowy z postanowieniami sformułowanymi na korzyść oferenta; por. także stanowiska takich autorów, jak J. Fortier, R. de Saint Remy, P. Pichon, M. Domergue, M. Planiol, G. Ripert, P. Esmain, przywoływane w: E. Łętowska, 1974, s. 130.

stanów rzeczy”, Hauriou szedł znacznie dalej. Mimo że obaj naukowcy żyli w tym samym czasie, między ich poglądami dostrzec można istotną różnicę. Hauriou swoimi teoriami dał pożywkę dla późniejszych twórców teorii normatywnych, którzy w znacznie większym stopniu w relacjach prywatnoprawnych opartych na wzorcu umownym dopatrywali się aktywności prawodawcy, nie tylko sankcjonującego stworzoną przez nich umowę, ale również w pewnym sensie biorącego udział w jej tworzeniu. Hauriou postulował koncepcję tak zwanej instytucji kolektywnej, to jest — zjawiska społecznie akceptowanego i wykazującego względną trwałość, które uznawał za *sui generis* źródło prawa bezwzględne. Tego rodzaju przymiot Hauriou przyznał wzorcom umownym i dlatego uważał, że przystąpienie do umowy jest wyrazem zaakceptowania tak sformułowanego prawa o charakterze bardziej publicznym niż prywatnym (*sic!*). Aspekty publiczne w umowach adhezyjnych akcentował także René Demogue (1872–1938) głoszący, iż warunkiem zawarcia umowy nie jest opracowanie poszczególnych zapisów przez obie strony w ramach prowadzonych rokowań, a sam akt przystąpienia obejmujący jednocześnie zgodę na treść wzorca. Demogue był więc w zasadzie kontraktualistą — twierdził, że umowa adhezyjna z punktu widzenia jej konstrukcji jest bowiem taką samą umową jak umowa „zwykła”, od której różni się tylko technicznym sposobem zawarcia¹¹, jednak istotne znaczenie mają konstrukcyjne elementy, na których opierała się jego teoria, dające — podobnie jak poglądy Hauriou — pożywkę dla późniejszych koncepcji, już pełnymi garściami czerpiących z idei totalitarnych. Zgodnie z zaprezentowanym przez Demogue rozumowaniem, skoro umowa adhezyjna jest zawierana masowo, dopuszczalność jej stosowania powinna być zdeterminowana nie tyle potrzebami przedsiębiorcy, ile społeczeństwa, a kontrakty tego rodzaju mają istotną funkcję społeczną (*service public*). Jak wynika z powyższego, poglądy doktryny francuskiej zasadniczo mieszczą się w nurcie kontraktualistycznym, choć w poglądach jej przedstawicieli dostrzec można pewne tendencje do podkreślania także normatywnego charakteru wzorców. Tendencje te w znacznie większym zakresie dały o sobie znać w nauce niemieckiej, co może być wynikiem zarówno tego, że od czasu proklamowania Cesarstwa Niemieckiego, 18 stycznia 1871 roku, kraj ten był mocno zbiurokratyzowany, o silnej strukturze państwowej, jak i faktu, że zasadniczo koncepcje te powstawały w okresie nieco późniejszym, kiedy to dochodziły do głosu idee głoszące dominację państwa nad jednostką, na marginesie spychające koncepcje liberalne. W późniejszym okresie idee te dały początek ideologii faszystowskiej, nazizmu i totalitaryzmu, w których ramach zagadnienia wiązania charakteru wzorców umownych wykazywały tendencje normatywistyczne. Jednak prekursorem niemieckich badań nad charakterem umów adhezyjnych był Levin Goldschmidt, który około roku 1860 stworzył podwaliny doktryny

¹¹ Niektórzy autorzy z uwagi na odmiennność techniczną, a także masowość stosowania proponują odmienną ocenę teoretyczną opisywanego zjawiska. Tak przykładowo A. Rieg, *Le role de la volonte dans l'acte juridique en droit francais et allemand*, Paryż 1961, s. 242.

niemieckiej opisującej zjawisko wzorców umownych. Goldshmidt, zajmując się funkcjonowaniem regulaminu kompanii kolejowej, stwierdził, że wzorce są *sui generis* porządkiem prawnym (*sic!*) — a więc czymś znaczniejszym niż wyrazem woli kontraktowej stron oraz ekspresją ich autonomii. Uważał, że ów porządek prawny istnieje realnie i jest wprowadzany do treści umowy *ratione imperii*¹² (*sic!*). Wyznaczony przez niego kierunek rozwinięty został w tak zwaną teorię normatywistyczną¹³. Głoszono wówczas, że prawem jest to, co w świadomości ludzkiej uznaje się za obowiązujący porządek, w tym zwyczaje, układy zbiorowe oraz wzorce umowne (*sic!*). Według twórcygo później L. Raisera (1904–1980) wzorce umowne są zewnętrznie i funkcjonalnie podobne do prawa pozytywnego, ale w ostateczności nim nie są, choć jako że bywają traktowane przez niektóre środowiska na równi z prawem, należy nadać im charakter normatywny. Warto przy tym dodać, że swoje *opus magnum* — pracę habilitacyjną zatytułowaną *Das Recht der Allgeminen Geschäftsbedingungen* — poświęcone właśnie problematyce wzorców umownych L. Raiser opublikował w roku 1935¹⁴, a zatem w szczytowym okresie rozwoju ideologii totalitarnej w Niemczech. On sam nie zgadzał się z prowadzoną wówczas polityką oraz panującym ustrojem, za co zresztą spotkały go szykany¹⁵. Mimo dobrze ocenianej pracy habilitacyjnej nie dopuszczono go do prowadzenia wykładów, gdyż wraz z innymi wykładowcami protestował przeciwko zwalnianiu profesorów żydowskiego pochodzenia oraz innych osób, tak zwanych podejrzanych politycznie. Jego osobiste poglądy nie stały jednak na przeszkodzie dla czerpania z jego myśli naukowej przez skrajnych przedstawicieli ideologii faszystowskiej. Ewolucja teorii Raisera doprowadziła niektórych przedstawicieli doktryny III Rzeszy, jak na przykład Carla Schmitta (1888–1985), do kwestionowania jakiegokolwiek różnicy pomiędzy prawem stanowionym a wzorcami umów. Ten niemiecki prawnik, konstytucjonalista i politolog, specjalista w zakresie nauk o państwie i prawa międzynarodowego, filozof społeczny i teoretyk prawa, teoretyk państwa autorytarnego, zwolennik decyzyzmu, współtwórca tak zwanej teologii politycznej, a także członek NSDAP

¹² Podaję za: E. Łętowska, *Problematyka ogólnych warunków i wzorów umów w świetle poglądów doktryny obcej*, „Studia Prawnicze” 1974, nr 3, s. 137.

¹³ O trafności tej nazwy niech świadczą używane w literaturze niemieckiej różnego rodzaju określenia na wzorce umowne, gdzie mówi się o nich jako o abstrakcyjnych normach umownych, tworcach normatywnych o charakterze ponadumownym, wyrazie i wyniku występującej w najwyższym stopniu autonomii prywatnej tworzącej źródła prawa pozytywnego, prawie umownym drugiej instancji, wstępnym stopniu ustawy, umowach normatywnych (E. Łętowska, *Wzorce umowne, ogólne warunki, wzory, regulaminy*, Wrocław 1975, s. 34).

¹⁴ L. Reiser, *Das Recht der allgeminen Geschäftsbedingungen*, Bad Homburg 1935, s. 77 n.; za: E. Łętowska, *Problematyka...*, s. 138.

¹⁵ Świadczą o tym to, że jego praca habilitacyjna *Das Recht der allgeminen Geschäftsbedingungen* powstała w roku 1933, a z uwagi na obstrukcję ówczesnych władz została wydana dopiero dwa lata później.

w latach 1933–1945¹⁶ twierdził, że wzorce umowne są *de facto* częścią porządku prawnego na takich samych zasadach jak prawo stanowione. Fakt tolerowania przez państwo wzorców umownych stanowił dla niego dowód ich akceptacji, tak jakby unormowania te pochodziły wprost z regulacji ustawowych. Koncepcja ta jako wyraz skrajnej ideologizacji prawa prywatnego po upadku faszystowskich Niemiec została odrzucona. Po roku 1945 przywrócono też rangę L. Raiserowi, który w toku dalszej kariery naukowej jako profesor Uniwersytetu w Getyndze stworzył w roku 1976 nowe regulacje wzorców umownych. Dziś także w Niemczech przyjmuje się, że oświadczenie o przystąpieniu do umowy nie musi obejmować wyraźnej i świadomej akceptacji wzorca, który mimo wszystko został objęty umową stron, przyznając tym samym prymat koncepcji konsensualnej. Dla funkcjonowania i postanowień wzorca nie ma zatem teoretycznego znaczenia, czy jego akceptacja polega na „poddaniu się mu”¹⁷ — w takim przypadku oświadczenie o zawarciu umowy stanowiłoby swoiste *conditio iuris* dla zastosowania wzorca (niebędącego jednak częścią umowy) — czy też traktowania go przez strony „jak własnego”, objętego w całości treścią oświadczeń woli obu uczestników czynności. Współcześnie przyjmuje się zatem, że aby regulamin kształtował treść stosunku obligacyjnego, niezbędna jest zgoda adherenta. Wystarczające jest zatem oświadczenie woli wyrażające taką zgodę, bez konieczności objęcia świadomością wszystkich zapisów wzorca, co wiąże się z odejściem — zwłaszcza przez naukę niemiecką — od indywidualistycznej i liberalnej koncepcji autonomii woli, wskazując, że ma ona swoją doniosłość prawną (wiąże) tylko w granicach i w sposób wyznaczony w systemie prawnym¹⁸. O woli tej wnioskuje się na podstawie różnych przesłanek, nieraz również się ją formalizuje.

Formalizacja przesłanek zgody stanowi pewien wyłom w radykalnie pojmowanej wizji kontraktualistów i jest pewnym ukłonem w kierunku nurtów normatywistycznych. Ewolucja poglądów — od liberalno-kontraktowych głoszonych głównie przez przedstawicieli nauki francuskiej, do normatywnych, w skrajnej formie forsowanej przez C. Schmitta, doprowadziła do wypośrodkowania stosowanych konstrukcji prawnych poprzez wspomniane wkomponowanie w klasyczne teorie kontraktualistów elementu formalizacji zgody. W Polsce wskazuje na nią przepis art. 384 kc, zgodnie z którym „ustalony przez jedną ze stron wzorzec umowy, w szczególności ogólne warunki umów, wzory umów, regulaminy wiążą drugą stronę, jeżeli zostały jej doręczone przy zawarciu umowy”. Nie wymaga się zatem zapoznania adherenta z treścią wzorca, poprzestając jedynie na umożliwieniu mu tego. Więcej nawet, w niektórych przypadkach nawet doręczenie nie jest

¹⁶ Por. https://pl.wikipedia.org/wiki/Carl_Schmitt (dostęp: 10.09.2021).

¹⁷ Tak R. Longchamps de Brier, *Polskie prawo cywilne. Zobowiązania*, Lwów 1939 (reprint Poznań 1999), s. 177–178.

¹⁸ Z. Radwański, *Prawo zobowiązań. Część ogólna*, t. 3, cz. 1, Wrocław 1981, s. 5. Autor ten wymienia wielu przedstawicieli doktryny, w tym reprezentatywne stanowisko W. Flume’a (*Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, Berlin-Heidelberg-New York 1979, s. 1).

konieczne, wystarczy odwołanie się do ogólnie wymaganej wiedzy o zwyczajowym stosowaniu wzorca¹⁹.

Warto dodać, że w Polsce wzorce umowne nazywa się często *lex contractus*²⁰. Termin ten stracił jednak na precyzji wobec uchylenia obowiązujących w okresie PRL przepisów statuujących zasady wiązania „czysto normatywnych”, a więc takich, które zostały ustanowione w aktach normatywnych i wiązały strony niezależnie od ich woli²¹. Szerzej na ten temat wypowiedział się Marek Leśniak²² w opracowaniu poświęconym normatywnym wzorcom umów spółek handlowych, przypominając, iż

w odniesieniu do wzorców normatywnych wydanych na podstawie art. 384 § 1 KC w pierwotnym brzmieniu E. Łętowska wskazywała słusznie, że „gdy wzorzec zawiera postanowienia określające prawa i obowiązki stron, wówczas — zgodnie z art. 56 KC — działanie wzorca na treść stosunku prawnego jest automatyczne i niezależne od woli stron — identyczne z działaniem innych przepisów prawa”²³.

Autor ten, w pełni aprobując zaprezentowane stanowisko, przywołuje także tezę Z. Radwańskiego, który z kolei twierdził, iż

wydane na podstawie art. 384 KC w pierwotnym brzmieniu ogólne warunki i wzory umów mają zawsze charakter przepisów prawnych, aczkolwiek mogą to być przepisy bezwzględnie albo względnie obowiązujące. W razie zawarcia konkretnej umowy współokreślają więc one treść stosunku prawnego przez wolę samego ustawodawcy (art. 56 KC) i dlatego nie wymagają przyjęcia przez strony w jakiegokolwiek postaci²⁴.

W kontekście tematu niniejszego opracowania nie sposób pominąć faktu, iż opisane „czysto normatywne” wzorce umowne obowiązujące w okresie PRL stanowiły przykład „narzucania” przez państwo określonych rozwiązań umownych z wykorzystaniem władztwa legislacyjnego oraz naruszeniem zasad autonomii woli jednostki. Tego typu rozwiązanie konstrukcyjnoprawne mogło być wprowadzone między innymi dlatego, że przecież komunistyczna Polska z pewnością

¹⁹ Artykuł 384 kc: „W razie, gdy posługiwanie się wzorcem jest w stosunkach danego rodzaju zwyczajowo przyjęte, wiąże on także wtedy, gdy druga strona mogła się z łatwością dowiedzieć o jego treści. Nie dotyczy to jednak umów zawieranych z udziałem konsumentów, z wyjątkiem umów zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego”.

²⁰ E. Gniewek, *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, Wrocław 1998, s. 40.

²¹ Artykuł 384 kc w pierwotnym brzmieniu: „§ 1. Rada Ministrów lub z jej upoważnienia inny naczelny organ administracji państwowej może ustalać ogólne warunki lub wzory umów dla określonej kategorii umów między jednostkami gospodarki społecznej albo między tymi jednostkami a innymi osobami. § 2. Przepisy przewidziane w paragrafie poprzedzającym mogą określać, w jakich granicach nie będą dopuszczalne postanowienia umowne odbiegające od ustalonych warunków lub wzorów umów”.

²² M. Leśniak, *Normatywne wzorce umów spółek handlowych w prawie polskim*, Warszawa 2017, s. 2.

²³ Tak E. Łętowska, *Wzorce...*, s. 171.

²⁴ Por. Z. Radwański, *Prawo zobowiązań...*, s. 395.

nie należała do państw liberalnych i zdecydowanie bliżej jej było do ustrojów opartych na ideologiach totalitarnych.

Przeprowadzona analiza głównych nurtów doktryny w zakresie mechanizmu wiązania wzorców umownych wskazuje na korelację występującą pomiędzy ewolucją poglądów od liberalnych kontraktualistów po skrajnych normatywistów oraz funkcjonującymi w okresie zachodzenia tego procesu ideologiami o charakterze politycznym. Charakterystyczne jest, że szczytowy okres ideologii autorytarnej w Niemczech pokrywa się z poglądem niemal odmawiającym analizowanemu mechanizmowi cech relacji umownej opartej na równości stron i w drastyczny sposób ograniczającej autonomię woli jednostki ekonomicznie słabszej, będącej adresatem propozycji zastosowania wzorca przez dominującego w danym układzie proponenta. Względ na istnienie wspomnianej korelacji pozwala na sformułowanie tezy, że właściwe ideologiom totalitarnym ograniczenie praw jednostki dokonujące się zwykle z wykorzystaniem mechanizmów prawa publicznego zaznaczało się także wyraźnie w obszarze prawa prywatnego w tak symbolicznym dla niego obszarze, jakim jest swoboda kontraktowania z wykorzystaniem wzorców umownych, stanowiąca w istocie podstawowy przejaw autonomii woli jednostki.

Bibliografia

- Deneen P.J., *Dlaczego liberalizm zawiódł*, Warszawa 2021.
- Flume W., *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, Berlin-Heidelberg-New York 1979.
- Fromm E., *Ucieczka od wolności*, Warszawa 2021.
- Gniewek E., *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, Wrocław 1998.
- Górski J., *Zobowiązania*, Warszawa 1971.
- Kaczor J., *Zasada autonomii woli w świetle filozofii liberalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 1–2.
- Leśniak M., *Normatywne wzorce umów spółek handlowych w prawie polskim*, Warszawa 2017.
- Longchamps de Bérier R., *Polskie prawo cywilne. Zobowiązania*, Lwów 1939 (reprint Poznań 1999).
- Łętowska E., *Problematyka ogólnych warunków i wzorów umów w świetle poglądów doktryny obcej*, „Studia Prawnicze” 1974, nr 3.
- Łętowska E., *Wzorce umowne, ogólne warunki, wzory, regulaminy*, Wrocław 1975.
- Radwański Z., *Prawo zobowiązań. Część ogólna*, t. 3, cz. 1, Wrocław 1981.
- Radwański Z., *Uwagi ogólne o autonomii woli*, [w:] *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej — referaty i opracowania*, Poznań 1999.
- Reiser L., *Das Recht der allgemeinen Geschäftsbedingungen*, Bad Homburg 1935.
- Rieg A., *Le rôle de la volonté dans l'acte juridique en droit français et allemand*, Paryż 1961.
- Woś R., *Dziecięca choroba liberalizmu*, Warszawa 2014.

PIOTR OCHMAN

ORCID: 0000-0001-5590-3299

Uniwersytet Wrocławski

piotr.ochman@uwr.edu.pl

Kryminalizacja finansowania terroryzmu w świetle przepisu art. 165a kodeksu karnego. Część 1

Słowa kluczowe: terroryzm, finansowanie terroryzmu, akt terrorystyczny, działalność terrorystyczna, przestępczość grupowa.

CRIMINALIZATION OF TERRORISM FINANCING IN THE POLISH CRIMINAL CODE
(ART. 165A). PART 1

Abstract

Progressing globalization, ease of movement and the pace of information flow undoubtedly have intensified the threat of an important social problem — terrorism. An key instrument of combating terrorist activity is counteracting its financing. This article will analyze the crime of financing terrorism, which has been typified in Art. 165a of the Polish Criminal Code. An attempt will be made to answer the question of whether the legislative measures taken in the above-mentioned scope are purposeful, necessary and justified. The genesis of the current legal regulations in the field of counteracting the financing of terrorism in the Polish penal code will be also presented.

Keywords: terrorism, financing terrorism, terrorist act, terrorist activity, group crime.

Uwagi wprowadzające

Postępujące procesy globalizacyjne, łatwość przepływu osób oraz tempo przepływu informacji niewątpliwie nasiliły zagrożenie istotnym problemem społecznym, jakim jest terroryzm. Fenomenologia współczesnego terroryzmu zakłada istnienie określonego audytorium, masowego odbiorcy („widza”) bezprawnych

działań, co bez wątpienia przekłada się na funkcjonowanie społeczeństw, w tym w perspektywie zagrożenia wiktyimizacją¹.

Według jednej z definicji terroryzm to

systematyczne stosowanie przymusowego zastraszania, zwykle w celu realizacji celów politycznych. Jest używany do tworzenia i wykorzystywania atmosfery strachu wśród szerszej grupy docelowej niż bezpośrednie ofiary przemocy oraz do nagłośnienia sprawy, jak również do zmuszenia celu do przyłączenia się do celów terrorystów².

Chodzi zatem o siłowe narzucenie ideologii, przekonań, religii czy też sposobu życia³. Z kolei zgodnie z definicją zawartą w *Encyklopedii PWN* przez terroryzm rozumie się

różnie umotywowane, najczęściej ideologicznie, planowane i zorganizowane działania pojedynczych osób lub grup, podejmowane z naruszeniem istniejącego prawa w celu wymuszenia od władz państwowych i społeczeństwa określonych zachowań i świadczeń, często naruszające dobra osób postronnych; działania te są realizowane z całą bezwzględnością, za pomocą różnych środków (nacisk psychiczny, przemoc fizyczna, użycie broni i ładunków wybuchowych), w warunkach specjalnie nadanego im rozgłosu i celowo wytworzonego w społeczeństwie lęku⁴.

Ważnym elementem wskazanego rozumienia tytułowego terminu jest komponent ideologiczny (wartościujący), który może być różnie definiowany w zależności od wyznawanych poglądów politycznych danego autora⁵. Z całą pewnością jest to też jedna z przyczyn niewypracowania jednej, akceptowanej przez wszystkich definicji pojęcia „terroryzm”, a także ustalenia ścisłych kryteriów pozwalających zakwalifikować dane zdarzenie jako akt terrorystyczny⁶. Jak słusznie się wskazuje, aktywność stanowiąca dla jednych wyraz walki o wolność, dla innych może być przejawem działalności terrorystycznej⁷ czy też nieposłuszeństwa obywatelskiego⁸. Nie oznacza to jednak, iż w literaturze naukowej problem definicji

¹ W. Dadak, *Terroryzm — nowe zagrożenie czy niedostrzegane wcześniej zjawisko? O problemach z definiowaniem i analizą przestępczości terrorystycznej*, [w:] *W poszukiwaniu prawdy. Rozważania o prawdzie, historii i sprawiedliwości. Prace dedykowane profesorowi Janowi Widaczkemu*, red. K. Banasik et al., Kraków 2018, s. 183.

² P. Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Sesonse*, Abingdon 2005, s. 12–13.

³ B. Hołyst, *Terroryzm*, t. 1, Warszawa 2000, s. 56.

⁴ <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/terroryzm.html> (dostęp: 25.10.2021).

⁵ I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8, s. 149.

⁶ G.P. Fletcher, *The Indefinable Concept of Terrorism*, „Journal of International Criminal Justice” 4, 2006, nr 5, s. 900; J.P. Gibbs, *Conceptualization of Terrorism*, „American Sociological Review” 54, 1989, nr 3, s. 329; K. Indeck, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998, s. 23.

⁷ W. Dadak, *op. cit.*, s. 185.

⁸ Por. P. Ochman, J. Baściuk, *Nieposłuszeństwo obywatelskie a polski system prawa karnego*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 735–754.

terroryzmu jest pomijany, gdyż propozycji terminologicznych w tym zakresie jest ponad 100⁹. Podnosi się zwłaszcza, że — niezależnie od przyjmowanej perspektywy ideologicznej — definicja terroryzmu powinna uwzględniać osiem czynników związanych z tym pojęciem¹⁰: element przemocy, rodzaj ofiar, powiązanie sprawcy z organizacją państwową, motyw działania, zorganizowanie i związek z przekonaniem ideologicznym, działanie w celu osiągnięcia efektu patosu oraz nieodczuwanie poczucia winy. Zjawisku terroryzmu nieodłącznie towarzyszy także zamiar wywołania strachu lub lęku u potencjalnych ofiar¹¹.

Według raportu Europolu na obszarze Unii Europejskiej w 2020 roku łącznie miało miejsce 57 ukończonych, nieudanych i udaremnionych ataków terrorystycznych, Wielka Brytania zgłosiła 62 incydenty o charakterze terrorystycznym, natomiast Szwajcaria — 2¹². W wyniku ataków terrorystycznych na obszarze UE zginęło aż 21 osób (54 zostały ranne), w Wielkiej Brytanii — 3, natomiast w Szwajcarii — 1¹³. Aresztowane w związku z popełnieniem przestępstw związanych z terroryzmem zostały 449 osoby, w tym na terenie Wielkiej Brytanii 185¹⁴. Jakkolwiek ilościowo mogłoby się wydawać, że liczby te nie są symptomem większego zagrożenia, to jednak biorąc pod uwagę potencjalną skalę i skutki ataków terrorystycznych, danych tych nie można bagatelizować¹⁵. Ataki terrorystyczne powodowane przez jednostki lub małe grupy przy wykorzystaniu nieskomplikowanych sposobów działania (na przykład dźgnięcie nożem) nie wydają się wymagać większych nakładów finansowych, w przypadku jednak działań zorientowanych na wykorzystanie broni palnej, materiałów wybuchowych czy też innych, bardziej wyrafinowanych metod działania potrzeby finansowe są znacznie większe. W tym wypadku organizacje terrorystyczne muszą także pokryć koszty utrzymania infrastruktury, rekrutacji, propagandy, zwiększania zdolności operacyjnych, co wymaga znacznych wydatków na szkolenia, wynagrodzenia, odszkodowania dla bliskich czy też logistykę¹⁶.

Pozyskiwanie środków na wskazane wyżej cele następuje z różnych źródeł. Mogą to być przykładowo: składki członkowskie, zbiórki, darowizny, zyski z działalności legalnie działających podmiotów bądź działalności niezgodnej z prawem¹⁷. Tak pozyskane środki, aby osiągnąć cel ich gromadzenia, muszą być następnie przetransferowane poza terytorium Europy. Wykorzystuje się w tym celu rozmaite kanały dystrybucji, takie jak przelewy bankowe, przekazy pieniężne

⁹ Zob. np. przegląd definicji w K. Indecki, *op. cit.*, s. 18–24; W. Dadak, *op. cit.*, s. 188–191; I. Resztak, *op. cit.*, s. 150–152.

¹⁰ G.P. Fletcher, *op. cit.*, s. 910.

¹¹ W. Dadak, *op. cit.*, s. 193.

¹² Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, Luxemburg 2021, s. 6.

¹³ *Ibidem*, s. 6.

¹⁴ *Ibidem*, s. 12.

¹⁵ W. Dadak, *op. cit.*, s. 192.

¹⁶ Europol, *op. cit.*, s. 31.

¹⁷ *Ibidem*, s. 31–32.

za pośrednictwem wyspecjalizowanych pośredników (na przykład MoneyGram, Western Union), jak również przy wykorzystaniu tak zwanego systemu hawala¹⁸. W konsekwencji jednym z ważniejszych instrumentów zwalczania działalności terrorystycznej jest przeciwdziałanie jej finansowaniu. Okoliczność ta zresztą często pojawia się w pracach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej oraz Rady Europy¹⁹.

W realiach społeczno-gospodarczych Rzeczypospolitej Polskiej problematyka finansowania działalności terrorystycznej może się wydawać nieco egzotyczna²⁰. Wskazać jednak należy, że w 2020 roku w Polsce aż 9 osób zostało tymczasowo aresztowanych w związku z działalnością terrorystyczną²¹. Dodatkowo wszczęto 9 postępowań analitycznych w przedmiocie transakcji mogących mieć związek z finansowaniem terroryzmu, dotyczących transakcji przeprowadzanych przez osoby fizyczne pochodzące z krajów podwyższonego ryzyka terrorystycznego²². We wskazanym okresie do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej wpłynęło także 38 wniosków Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o udzielenie informacji o osobach i podmiotach, odnośnie do których zachodziło podejrzenie finansowania terroryzmu²³. Tymczasem Generalny Inspektor Informacji Finansowej przekazał Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego 11 informacji uzasadniających podejrzenie finansowania terroryzmu²⁴. Prowadzone były ponadto 2 postępowania przygotowawcze dotyczące podejrzenia popełnienia przestępstwa finansowania działalności terrorystycznej z art. 165a kodeksu karnego²⁵, natomiast w sądach powszechnych doszło do skierowania aktu oskarżenia w sprawie o przestępstwo finansowania terroryzmu, jak również nieprawomocnie skazano jedną osobę za przestępstwo finansowania terroryzmu²⁶.

W konsekwencji pozornie obca krajowej rzeczywistości społecznej problematyka stanowi coraz większe zagrożenie. Rzeczpospolita Polska, uczestnicząc

¹⁸ *Ibidem*, s. 33.

¹⁹ S. Hoc, *Kryminalizowanie finansowania terroryzmu*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 14, 2016, nr 1, s. 27. Zob. także E.M. Guzik-Makaruk, E. Zatyka, *Rada Europy wobec terroryzmu — elementy strategii przeciwdziałania*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2009, z. 6, s. 48–56; R. Drzazga, *Konwencje antyterrorystyczne ONZ — charakterystyka oraz zakres zobowiązań nałożonych na państwa-strony*, [w:] *Terroryzm. Materia ustawowa?*, red. K. Indecki, P. Potejko, Warszawa 2009, s. 15–26; W. Filipkowski, *Formy zwalczania terroryzmu na podstawie wybranych uregulowań Unii Europejskiej i NATO*, [w:] *Terroryzm. Materia...*, s. 30–36; I. Resztak, *Konwencje Rady Europy o przeciwdziałaniu zjawisku terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 10, s. 112–122.

²⁰ Zob. S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s. 138.

²¹ EuroPol, *op. cit.*, s. 15.

²² *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 49–50.

²³ *Ibidem*, s. 50.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

w działaniach międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej, może być także celem ewentualnych działań terrorystycznych²⁷. Dlatego też zasadne staje się podejmowanie działań prewencyjnych zmierzających do ograniczenia zagrożeń w tym zakresie. Podstawę wskazanych działań stanowi prawny system przeciwdziałania terroryzmowi, uzupełniający pozostałe formy ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Do prawnych instrumentów przeciwdziałania terroryzmowi należy zaliczyć zwłaszcza: ustawę z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych²⁸, ustawę z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu²⁹, ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym³⁰, a także ustawę z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny³¹, typizującą w szczególności przestępstwa terrorystyczne, zasady odpowiedzialności i zasady karania z tytułu ich popełnienia.

Uwagi szczegółowe

Analizując historię konwencji antyterrorystycznych, można zauważyć, że początki kryminalizacji terroryzmu dotyczyły konkretnych zachowań wyrządzających szkody, by następnie poszerzyć swój zasięg na różnego rodzaju formy wspierające takie zachowania, a następnie także ich finansowanie³². W doktrynie trafnie stwierdza się, że jakkolwiek zachowania o charakterze terrorystycznym

²⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 516, s. 1.

²⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 796 z późn. zm. Określa ona zasady prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz współpracy między organami właściwymi w zakresie prowadzenia tych działań. W ustawie tej zdefiniowano termin „zdarzenie o charakterze terrorystycznym”, przez które należy rozumieć sytuację, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 kodeksu karnego, lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa.

²⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1132 z późn. zm. Określa ona zasady i tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

³⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1856 z późn. zm. Określa ona organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego.

³¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm. W kodeksie karnym oprócz definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 115 § 20 k.k.) przewidziane są różne przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną, w szczególności: finansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 165a), rozpowszechnianie treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym albo branie udziału w szkoleniu mogącym umożliwić popełnienie takiego przestępstwa (art. 255a), udział, zakładanie, kierowanie grupą lub związkiem o charakterze terrorystycznym (art. 258 § 2 i 4), przekroczenie granicy w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 259a).

³² C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, Warszawa 2014, s. 320. Zob. także K. Wiak, *Kryminalizacja finansowania terroryzmu w polskim prawie karnym*, „Palestra” 2010, nr 7–8, s. 58.

w polskim prawie karnym kryminalizowane były niejako „przy okazji”, na podstawie bardziej uniwersalnych przepisów, to zasadniczo do 2004 roku polskie prawo karne nie zawierało regulacji nawiązujących bezpośrednio i konkretnie do terroryzmu³³. Dopiero ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw³⁴ dodano bowiem do kodeksu karnego definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 115 § 20 k.k.³⁵). Sama zaś kryminalizacja finansowania terroryzmu w polskim prawie karnym nastąpiła dosyć późno, bo dopiero 22 października 2009 roku, kiedy weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2009 roku o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁶. Wskazaną nowelizacją dodano do kodeksu karnego przepis art. 165a typizujący przestępstwo finansowania terroryzmu, a także na podstawie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (art. 16 ust. 1 pkt 12 u.o.p.z.)³⁷ uzupełniono katalog przestępstw, których popełnienie przez osobę fizyczną może prowadzić do pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności, o przestępstwo stypizowane w przepisie art. 165a kodeksu karnego.

Celem tej nowelizacji było przede wszystkim dostosowanie przepisów polskiego prawa do międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 9 grudnia 1999 roku i ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską 9 stycznia 2003 roku³⁸,

³³ S. Hoc, *op. cit.*, s. 25.

³⁴ Dz.U. Nr 93, poz. 889 z późn. zm.

³⁵ Zgodnie z przepisem art. 115 § 20 kodeksu karnego przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1. poważnego zastraszenia wielu osób, 2. zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3. wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także groźba popełnienia takiego czynu. Szerzej zob. R. Kokot, *Uwagi o istocie przestępstwa o charakterze terrorystycznym i jego karaniu. Część I*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 48, 2018, s. 31–46; *idem*, *Uwagi o istocie przestępstwa o charakterze terrorystycznym i jego karaniu. Część II*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 49, 2018, s. 13–27.

³⁶ Dz.U. Nr 166, poz. 1317. Należy jednak zwrócić uwagę, że kryminalizacja finansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym przewidziana była już w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1756), przy czym ze względu na skrócenie kadencji parlamentu nie został on ostatecznie uchwalony. Zob. K. Wiak, *op. cit.*, s. 57.

³⁷ Ustawa z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2020 r. poz. 358 z późn. zm.; dalej: u.o.p.z.).

³⁸ Dz.U. Nr 44, poz. 374. W art. 2 wskazano, że przestępstwo w rozumieniu konwencji popełnia ten, kto jakimikolwiek środkami, bezpośrednio lub pośrednio, bezprawnie i umyślnie, udostępnia lub gromadzi fundusze z zamiarem ich wykorzystania, lub też mając świadomość, że zostaną one wykorzystane, w całości lub w części, do dokonania: 1. czynu stanowiącego przestępstwo

a także dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 roku w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu³⁹. Obowiązek kryminalizacji finansowania terroryzmu wynikał także z innych aktów o charakterze międzynarodowym⁴⁰. Obecnie konieczność kryminalizacji w tym zakresie wynika również z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z 15 marca 2017 roku w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającej decyzję Rady 2005/671/WSiSW⁴¹. Zgodnie z art. 11 wskazanej dyrektywy na państwach członkowskich spoczywa obowiązek kryminalizacji umyślnych działań polegających na dostarczaniu lub gromadzeniu funduszy z zamiarem ich wykorzystania lub ze świadomością, że mają zostać wykorzystane, w całości lub w części, do popełnienia lub do przyczynienia się do popełnienia przestępstw określonych art. 3–10 dyrektywy⁴².

Wedle pierwotnego brzmienia przepisu art. 165a kodeksu karnego kryminalizacji podlegało umyślne gromadzenie, przekazywanie lub oferowanie środków płatniczych, instrumentów finansowych, papierów wartościowych, wartości dewizowych, praw majątkowych lub innego mienia ruchomego lub nieruchomości w zamiarze sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym albo udostępnienia ich zorganizowanej grupie lub związkowi mającym na celu popełnienie takiego przestępstwa lub osobie biorącej udział w takiej grupie lub związku. Przestępstwo to zagrożone było karą pozbawienia wolności od 2 do 12 lat. Następnie ustawą z 9 października 2015 roku o zmianie ustawy — Kodeks karny

określone definicją zawartą w jednym z traktatów wymienionych w aneksie; 2. czynu mającego spowodować śmierć lub ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby cywilnej lub innej osoby nieuczestniczącej aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego, jeśli celem takiego czynu, wynikającym bądź z jego charakteru, bądź z kontekstu, w jakim jest popełniony, jest zastraszenie ludności albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania lub do zaniechania określonej czynności. Z kolei w art. 5 konwencji nałożono na jej państwa-strony między innymi obowiązek zastosowania skutecznych i proporcjonalnych sankcji karnych wobec osób prawnych.

³⁹ Dz.Urz. UE seria L Nr 309, s. 15. W art. 1 dyrektywy nałożono na państwa członkowskie między innymi zakaz finansowania terroryzmu, który dla celów dyrektywy oznacza bezpośrednio lub pośrednio dostarczanie lub gromadzenie funduszy wszelkimi sposobami, z zamiarem ich użycia lub ze świadomością, że mają zostać użyte, w całości lub w części, w celu popełnienia któregośkolwiek z przestępstw określonych w art. 1–4 decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.Urz. UE seria L Nr 164, s. 3). Natomiast w art. 39 dyrektywy nałożono obowiązek wprowadzenia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji na osoby fizyczne i prawne z tytułu naruszenia przepisów krajowych przyjętych zgodnie z dyrektywą.

⁴⁰ K. Wiak, *op. cit.*, s. 58.

⁴¹ Dz.Urz. UE seria L 88, s. 6.

⁴² Jeżeli natomiast finansowanie terroryzmu dotyczy któregośkolwiek z przestępstw, które wymieniono w art. 3, 4 lub 9 dyrektywy, nie jest konieczne, aby doszło do faktycznego wykorzystania tych funduszy do popełnienia lub do przyczynienia się do popełnienia jednego z tych przestępstw, ani nie jest konieczne, by sprawca wiedział, na potrzeby którego konkretnego przestępstwa lub przestępstw fundusze te mają być wykorzystane.

oraz niektórych innych ustaw⁴³ poszerzono zakres finansowania terroryzmu poprzez zmianę brzmienia przepisu art. 165a kodeksu karnego na następujące:

Kto gromadzi, przekazuje lub oferuje środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości w zamiarze sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym albo udostępnienia ich zorganizowanej grupie lub związkowi mającym na celu popełnienie takiego przestępstwa lub osobie biorącej udział w takiej grupie lub związku, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

W uzasadnieniu projektu przedmiotowej ustawy wskazano, że

Celem ustawy jest wykonanie międzynarodowych zobowiązań Polski w zakresie prawa karnego wynikających z członkostwa w Radzie Europy i Unii Europejskiej. W zakresie prawa Rady Europy projekt nowelizuje przepisy Kodeksu karnego przewidujące karalność prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu. Potrzeba tych zmian wynika z konieczności implementacji niektórych zaleceń komitetu Moneyval Rady Europy, zajmującego się tą problematyką⁴⁴.

Zgodnie z deklaracją projektodawcy celem rekomendacji Moneyval było przede wszystkim „pozbawienie przestępstwa finansowania terroryzmu charakteru kierunkowego oraz penalizacja przekazania środków organizacji terrorystycznej lub terroryście w jakimkolwiek celu”⁴⁵.

Wreszcie ustawą z dnia 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴⁶ dokonano kolejnej modyfikacji zakresu kryminalizacji finansowania terroryzmu (art. 165a k.k.). Celem takiego zabiegu legislacyjnego miało być

zapobieganie sytuacjom, w których zamiarem sprawcy nie jest objęte sfinansowanie konkretnego czynu terrorystycznego, osoby lub grupy osób (terrorystów), jednakże znane sprawcy okoliczności wskazują, iż takie przeznaczenie gromadzonego, przekazywanego lub oferowanego przezeń mienia jest wysoce prawdopodobne. Podejrzanie przestępnego przeznaczenia mienia musi przy tym wynikać z pewnego ciągu informacji, który, przy pomocy zasad logicznego rozumowania, pozwala założyć wykorzystanie mienia w celu wsparcia działalności terrorystycznej. Nie może się natomiast opierać jedynie na domysłach, pogłoskach lub stereotypach⁴⁷.

Wskazana nowelizacja zdeterminowała kształt kryminalizacji finansowania terroryzmu w polskim prawie karnym, która będzie stanowić przedmiot rozważań w części drugiej niniejszego tekstu.

⁴³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1855.

⁴⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3659, s. 1.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 2.

⁴⁶ Dz.U. poz. 768.

⁴⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1186, s. 37.

Bibliografia

- Dadak W., *Terroryzm — nowe zagrożenie czy niedostrzegane wcześniej zjawisko? O problemach z definiowaniem i analizą przestępczości terrorystycznej*, [w:] *W poszukiwaniu prawdy. Rozważania o prawdzie, historii i sprawiedliwości. Prace dedykowane profesorowi Janowi Władkiemu*, red. K. Banasik, A. Kargol, A. Kubiak-Cyruł, M. Lubelski, E. Plebanek, J. Strzelec, Kraków 2018.
- Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, Luxemburg 2021.
- Fletcher G.P., *The Indefinable Concept of Terrorism*, „Journal of International Criminal Justice” 4, 2006, nr 5.
- Gibbs J.P., *Conceptualization of Terrorism*, „American Sociological Review” 54, 1989, nr 3.
- Guzik-Makaruk E.M., Zatyka E., *Rada Europy wobec terroryzmu — elementy strategii przeciwdziałania*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2009, z. 6.
- Hoc S., *Kryminalizowanie finansowania terroryzmu*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 14, 2016, nr 1.
- Hołyst B., *Terroryzm*, t. 1, Warszawa 2000.
- Indecki K., *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998.
- Kokot R., *Uwagi o istocie przestępstwa o charakterze terrorystycznym i jego karaniu. Część I*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 48, 2018.
- Kokot R., *Uwagi o istocie przestępstwa o charakterze terrorystycznym i jego karaniu. Część II*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 49, 2018.
- Nowak C., *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, Warszawa 2014.
- Ochman P., Baściuk J., *Nieposłuszeństwo obywatelskie a polski system prawa karnego*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009.
- Pikulski S., *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000.
- Prawo karne międzynarodowe*, red. L. Gardocki, Warszawa 2017.
- Resztak I., *Konwencje Rady Europy o przeciwdziałaniu zjawisku terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 10.
- Resztak I., *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8.
- Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2020 roku*, Warszawa 2021.
- Terroryzm. Materia ustawowa?*, red. K. Indecki, P. Potejko, Warszawa 2009.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 516.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1186.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3659.
- Wiak K., *Kryminalizacja finansowania terroryzmu w polskim prawie karnym*, „Palestra” 2010, nr 7–8.
- Wilkinson P., *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Seseponse*, Abingdon 2005.

KAROLINA PASOŃ

ORCID: 0000-0002-0582-3706

Uniwersytet Wrocławski

karolina.pason@uwr.edu.pl

Sytuacja prawna ofiary przestępstwa w postępowaniu wykonawczym w perspektywie sprawiedliwości naprawczej

Słowa kluczowe: instytucje totalne, sprawiedliwość naprawcza, pokrzywdzony, prawo karne, postępowanie wykonawcze.

THE LEGAL SITUATION OF A CRIME VICTIM IN EXECUTIVE PROCEEDINGS IN THE PERSPECTIVE OF RESTORATIVE JUSTICE

Abstract

The article is devoted to the legal situation of a crime victim in the course of executive penal proceedings. The starting point for the considerations was the statement that Goffman's concept of total institutions and the resulting negative consequences, such as the effects of deculturation or deprivation affecting inmates, are still valid in relation to Polish penitentiary units. It is considered that restorative justice can be an effective instrument for the transition from a total institution to its negation, that is, a permeable institution, especially insofar as it promotes tools for victim and community activation in criminal proceedings. Therefore, the situation of the victim in the current model of executive proceedings was analyzed from the perspective of the possibility of implementing the idea of restorative justice. The subject matter of the article is not limited only to a synthesis of the victim's rights under the current Executive Penal Code. The provisions normalizing the rights of the victim were analyzed in the context of the whole Code regulation and with reference to the earlier stages of criminal proceedings. In this way a complete and actual picture of the victim's situation at this stage of criminal proceedings was presented, which was then compared with the standard of restorative justice. The critical analysis made it possible to identify the shortcomings in the current regulation of the victim's legal situation and to outline the direction in which the legislator should proceed in order to achieve the standard of restorative justice, which will make it possible to increase the permeability of penitentiary units and thus minimize their total character.

Keywords: total institutions, restorative justice, victim, criminal law, enforcement proceedings.

Wstęp

Mimo upływu przeszło 60 lat od wydania *Asylums*¹ współcześnie wciąż aktualne i zasadne wydaje się odnośnienie Goffmanowskiej koncepcji instytucji totalnych do polskich jednostek penitencjarnych. Jest to o tyle istotne, że zaobserwowane przez Ervinga Goffmana negatywne konsekwencje wynikające z funkcjonowania przez dłuższy czas struktury instytucji totalnej, takie jak efekty dyskulturacji² czy deprivacji³, nadal dostrzegalne są w praktyce penitencjarnej i niewątpliwie stanowią ważne argumenty przemawiające przeciwko długoterminowej karze pozbawienia wolności. Nadużyciem byłoby jednak stosowanie ich na zasadzie wniosku *a minore ad maius*, przeciwko jednostkom penitencjarnym jako takim, zwłaszcza że na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego należy porzucić myśl o całkowitej likwidacji więzień. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by stale dążyć do ewolucji i unowocześniania jednostek penitencjarnych, nie tylko pod kątem technologicznym.

W tym kontekście warto odnotować, że za przeciwieństwo instytucji totalnej uznaje się typ idealny instytucji przenikalnej (ang. *permeable institution*). Charakteryzuje się ona między innymi: krótkim pobytem mieszkańców i częstą zmianą personelu, przestrzenną bliskością ze światem zewnętrznym oraz kontaktem z nim poprzez odwiedziny, telefony i Internet, transparentnością procedur, dobrowolnością przystępowania, możliwością zachowania własnej tożsamości z zewnątrz, rozmyciem podziału na pacjentów i obsługę oraz nieformalnością tych relacji⁴. Koncepcję instytucji przenikalnej można uznać — przynajmniej w pewnych aspektach — za wzór, do którego warto dążyć, zmieniając jednostki penitencjarne, zwłaszcza w aspekcie szeroko rozumianej bliskości ze światem zewnętrznym.

Wprawdzie w literaturze przedmiotu niejednokrotnie poruszano zagadnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu karnym⁵, czego normatywnym wyrazem

¹ E. Goffman, *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Garden City 1961.

² Termin wprowadzony przez R. Sommera w artykule *Patients Who Grow Old in a Mental Hospital*, „Geriatrics” 14, 1959, s. 586–587.

³ E. Goffman, *Instytucje totalne. O pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*, Sopot 2011, s. 23 i 75.

⁴ A. Quirk, P. Lelliot, C. Seale, *The Permeable Institution: An Ethnographic Study of Three Acute Psychiatric Wards in London*, „Social Science & Medicine” 63, 2006, cyt. za: Ł. Pośluszny, *Instytucje totalne dzisiaj: stan badań, krytyka, rekonfiguracje*, „Studia Socjologiczne” 4 (227), 2017, s. 130.

⁵ Zob. m.in. Z. Młynarczyk, *Udział czynnika społecznego w postępowaniu karnym wykonawczym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, nr 3; K. Łapińska, M. Mańczuk, *Udział społeczeństwa w polskim postępowaniu wykonawczym — z uwzględnieniem wybranych regulacji państw europejskich*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 21; K. Wieczorek, *Udział czynnika społecznego w orzekaniu w polskim i amerykańskim procesie karnym*, Szczecin 2012; B. Janusz-Pohl, *Zasada udziału czynnika społecznego*, [w:] *System prawa karnego procesowego. Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, Warszawa 2014.

na gruncie kodeksu karnego wykonawczego⁶ są przepisy rozdziału VII, to w praktyce wciąż niewiele zmieniło się w tym zakresie. W obecnym modelu sprawiedliwości retributywnej dominującą i zarazem centralną postacią postępowania karnego niezmiennie jest sprawca czynu zabronionego. Nils Christie przyczyn takiego stanu rzeczy upatruje w tym, że jako społeczeństwo nazbyt skoncentrowaliśmy się na przestępcy, czyniąc go obiektem badań, manipulacji i kontroli. W ocenie tego badacza dołożyliśmy wszelkich starań, by zredukować ofiarę do nicości, a przestępcę do rzeczy⁷. Być może wynika to stąd, że

Ponieważ sami boimy się przestępstw, nie bardzo umiemy postępować z ich ofiarami. Ofiary przypominają nam o naszej własnej kruchości i bezbronności, w ten sam sposób, w jaki osoby terminalnie chore przypominają nam o tym, że jesteśmy śmiertelni. Dlatego też często ignorujemy ofiary, lekceważymy ich opowieści i obarczamy je winą za to, co się wydarzyło. Czynimy je niewidzialnymi⁸.

W tak ukształtowanym systemie sprawiedliwości ofiara przestępstwa „prze-grywa” podwójnie. Po pierwsze dlatego, że cierpi fizycznie i psychicznie z powodu doznanej krzywdy lub szkody. Po drugie zaś dlatego, że zostaje pozbawiona głosu i udziału we własnej sprawie na rzecz państwa⁹.

Taki stan rzeczy ma miejsce również w ostatnim etapie postępowania karnego. Aktualnie brzmienie kodeksu karnego wykonawczego nie pozostawia wątpliwości, kto jest pierwszoplanowym bohaterem postępowania wykonawczego. Ustawodawca poświęca skazanemu w całości jeden z pierwszych rozdziałów kodeksu. Wyraża w nim podstawowe zasady, które jako że mają zastosowanie przy wykładni wszystkich przepisów kodeksu, chronią interes skazanego w toku całego postępowania wykonawczego. Oprócz zasady humanitaryzmu, poszanowania godności ludzkiej, zakazu tortur lub nieludzkiego albo poniżającego traktowania i karanía ustawodawca konstytuuje w nim także zasadę podmiotowości skazanego, stanowiąc, że jest on podmiotem praw i obowiązków określonych w tym kodeksie. Taki stan rzeczy nie był dotychczas podważany, tym bardziej że na pierwszy rzut oka znajduje potwierdzenie w normatywnych celach wykonywania kary pozbawienia wolności. Wydawać by się mogło, że ustawodawca w przepisie art. 67 § 1 k.k.w. dostrzega wyłącznie osobę skazanego, skoro zadekretował, że wykonywanie kary pozbawienia wolności ma na celu wzbudzenie w nim woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądaných postaw. Trzeba jednak mieć na uwadze, że jedną z tych społecznie pożądaných postaw jest odpowiedzialność, którą należałoby rozumieć jako obowiązek moralny lub prawny

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 53; dalej: k.k.w.).

⁷ N. Christie, *Conflicts as Property*, „The British Journal of Criminology” 17, 1977, nr 1, s. 5.

⁸ D. Van Ness, cyt. za: J. Llewellyn, R. Howse, *Restorative Justice — A Conceptual Framework*, [Ottawa] 1998, s. 24.

⁹ N. Christie, *op. cit.*, s. 7.

odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia ich konsekwencji¹⁰. Nie ulega przy tym wątpliwości, że na etapie postępowania karnego wykonawczego obowiązek ten powinien być odczytywany przede wszystkim jako powinność naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną przestępstwem.

Takie pogłębione rozumienie celu kary pozbawienia wolności, o którym mowa w art. 67 § 1 k.k.w., otwiera drogę do rozważań nad uczestnictwem i sytuacją prawną osoby pokrzywdzonej przestępstwem w postępowaniu karnym wykonawczym. Zagadnienie to, być może nieco marginalizowane w przeszłości, w ocenie autorki w niedługiej przyszłości nabierze istotnego znaczenia, również w kontekście zwiększania przenikalności jednostek penitencjarnych rozumianej jako wzajemne oddziaływanie na siebie wewnątrzinstytucjonalnych standardów społecznych oraz standardów zewnętrznych, skutkujące tendencją do minimalizowania różnic¹¹. W ustawodawstwie europejskim i unijnym coraz więcej uwagi poświęca się bowiem sytuacji prawnej ofiary przestępstwa w postępowaniu karnym, w szczególności w perspektywie sprawiedliwości naprawczej, która w ostatnich latach stała się jednym z najpopularniejszych tematów w światowej debacie dotyczącej współczesnej polityki kryminalnej.

Pierwszym znaczącym wyrazem tej tendencji było przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w dniu 25 października 2012 roku dyrektywy 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (dalej: dyrektywa). Dyrektywa posługuje się jednak ogólnym określeniem „postępowanie karne”, a w sposób jednoznaczny odnosi się wyłącznie do postępowań przygotowawczego i sądowego. Analiza całokształtu regulacji pozwala sądzić, że ten akt prawny dotyczy raczej postępowania karnego przed wydaniem wyroku (*pre-sentencing level*). Wątpliwości nie pozostawia natomiast rekomendacja nr CM/Rec(2018) Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich dotycząca sprawiedliwości naprawczej w sprawach karnych przyjęta przez Komitet Ministrów 3 października 2018 roku na 1326. posiedzeniu Przedstawicieli Ministrów (dalej: rekomendacja). W punkcie 6 stanowi ona wprost, że sprawiedliwość naprawcza może być stosowana na każdym etapie postępowania karnego, w tym mającym miejsce po wydaniu lub odbyciu wyroku (*post-sentencing level*).

Obie te regulacje stanowią normatywny wyraz tendencji do zwiększenia uprawnień osób pokrzywdzonych przestępstwem w postępowaniu karnym na wszystkich jego etapach. Mając jednocześnie na względzie, że dotychczas w literaturze naukowej zdecydowanie więcej uwagi poświęcono uprawnieniom pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym i sądowym¹², zasadne

¹⁰ T. Kalisz, A. Kwieciński, *Cele izolacji penitencjarnej w perspektywie odrzucenia idei przymusowej resocjalizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 95, 2013, s. 125.

¹¹ E. Goffman, *Instytucje totalne...*, s. 121.

¹² Zob. m.in. E. Bieńkowska, *Pokrzywdzony w świetle najnowszych nowelizacji przepisów prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 3; *eadem*, *Ofiary przestępstw w postępowaniu kar-*

wydaje się rozważanie sytuacji prawnej ofiary w postępowaniu wykonawczym w perspektywie sprawiedliwości naprawczej. Warto przy tym zwrócić uwagę, że sprawiedliwość naprawcza, dzięki propagowanym wartościom i narzędziom służącym zwiększeniu aktywności ofiary i społeczności lokalnej w szeroko rozumianym postępowaniu karnym, przyczynia się do wzrostu przenikalności jednostek penitencjarnych, znacząco minimalizując ich totalny charakter.

Pokrzywdzony a ofiara w perspektywie sprawiedliwości naprawczej

Sprawiedliwość naprawcza — ujmując rzecz najogólniej i stosując zarazem terminologię wprowadzoną przez Nilsa Christie — ma polegać na zwróceniu konfliktu zawłaszczonego przez państwo, organy ścigania oraz prawników jego pierwotnym właścicielom, czyli ofierze i sprawcy¹³. Precyzując tę definicję, Jim Consedine wyjaśnia, że

Sprawiedliwość naprawcza jest filozofią dającą nam szansę na wprowadzenie wartości, które czynią ludzi wielkimi — prawdziwa sprawiedliwość opiera się na przeprosinach, współczuciu, uzdrowieniu, litości, pojednaniu, wybaczeniu, a tam, gdzie to konieczne, na sankcjach. Oferuje ona proces, w którym wszyscy dotknięci zachowaniem przestępczym — zarówno ofiary, przestępcy, ich rodziny, jak i szersza społeczność — mogą mieć udział w rozwiązaniu kwestii będących skutkiem przestępstwa¹⁴.

W tym kontekście Howard Zehr przekonuje: „Zamiast definiować sprawiedliwość jako karę, zdefiniujmy sprawiedliwość jako naprawę. Jeśli przestępstwo jest szkodą, niech prawo naprawi szkodę i promuje uzdrowienie”¹⁵.

W ten sposób rozumiana sprawiedliwość naprawcza na gruncie normatywnym definiowana jest jako wszelkie procedury, dzięki którym ofiara oraz sprawca mają możliwość, pod warunkiem wyrażenia przez nich na to dobrowolnej zgody, czynnego udziału w rozwiązaniu kwestii będących wynikiem przestępstwa przy pomocy bezstronnej strony trzeciej¹⁶. Twórcy rekomendacji, definiując sprawiedliwość naprawczą, podkreślili dodatkowo rolę facylitatora, stwierdzając, że ma

nym — nowe standardy Unii Europejskiej, „Państwo i Prawo” 2014, nr 4; *eadem*, *Uprawnienia pokrzywdzonego w ujęciu nowych projektów nowelizacji prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 11–12; K. Dudka, G. Artymiak, *Sytuacja pokrzywdzonego w procesie karnym ze szczególnym uwzględnieniem roli oskarżyciela posiłkowego i powoda cywilnego*, Warszawa 2012; *Pokrzywdzony jako uczestnik postępowań represyjnych. Czwarty wierzchołek trójkąta?*, red. P. Czernecki, A. Światłowski, Warszawa 2021.

¹³ Zob. N. Christie, *op. cit.*

¹⁴ J. Consedine, *Sprawiedliwość naprawcza. Przywrócenie ładui społecznego*, Warszawa 2004, s. 220.

¹⁵ H. Zehr, cyt. za: *ibidem*, s. 91.

¹⁶ Art. 1 lit. d dyrektywy.

się on zająć procesem, w którym umożliwia się osobom pokrzywdzonym przez przestępstwo oraz tym odpowiedzialnym za pokrzywdzenie, jeżeli dobrowolnie wyrażają zgodę, aby z pomocą przeszkolonej i bezstronnej osoby trzeciej (facylitatora) mogli aktywnie uczestniczyć w rozwiązywaniu sprawy powstałej w konsekwencji popełnienia tego przestępstwa¹⁷.

Niezależnie od tego, jak definiujemy sprawiedliwość naprawczą, w każdym przypadku fundamentalne jest dostrzeżenie roli i sytuacji prawnej osoby pokrzywdzonej przestępstwem oraz osoby odpowiedzialnej za to pokrzywdzenie. Mając jednak na uwadze temat niniejszego opracowania, dalsze rozważania zostaną poświęcone wyłącznie ofierze przestępstwa.

Poprzedzając jednak kolejne uwagi, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że w tytule artykułu celowo użyto określenia „ofiara” zamiast „pokrzywdzony”. Wynika to z faktu, że zarówno twórcy naukowych, jak i normatywnych definicji sprawiedliwości naprawczej stosują zamiennie określenia „ofiara” lub „osoba pokrzywdzona przestępstwem” w miejsce terminu „pokrzywdzony”. W ten sposób zachowują one w skali światowej uniwersalne znaczenie, którego nie można utożsamiać z definicjami obowiązującymi w porządkach krajowych, na przykład z definicją pokrzywdzonego uregulowaną w przepisie art. 49 kodeksu postępowania karnego¹⁸. Do rozstrzygnięcia pozostaje więc kwestia, w jakiej relacji pozostają z sobą oba wskazane określenia.

Na gruncie dyrektywy przez ofiarę należy rozumieć zarówno osobę fizyczną, która doznała szkody, w tym krzywdy fizycznej, psychicznej, moralnej lub emocjonalnej albo straty majątkowej, bezpośrednio spowodowanej przestępstwem, jak i członków rodziny osoby, której śmierć była bezpośrednim skutkiem przestępstwa, jeżeli doznali oni szkody w wyniku śmierci tej osoby. Przy tym przez członków rodziny rozumie się małżonka, osobę pozostającą z ofiarą, w sposób trwały i ciągły, w bliskim pożyciu we wspólnym gospodarstwie domowym, krewnych w linii prostej, rodzeństwo oraz osoby pozostające na utrzymaniu ofiary. Z kolei rekomendacja nie zawiera wprawdzie autonomicznej definicji ofiary, lecz na wstępie odwołuje się wprost między innymi do dyrektywy, umożliwiając odpowiednie stosowanie przytoczonego właśnie wyjaśnienia tego terminu także na gruncie tego aktu prawnego. Warto jednak podkreślić, że rekomendacja w wielu miejscach zaznacza, że „dotknięte przestępstwem” mogą być również inne osoby aniżeli ofiara, a nawet lokalne społeczności, łącznie określane mianem „uczestników procesu sprawiedliwości naprawczej”, którzy także winni brać udział w określaniu i naprawianiu krzywd wyrządzonych przestępstwem.

Natomiast pokrzywdzonym w polskiej procedurze karnej jest wyłącznie osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone

¹⁷ Rozdział II ust. 3 rekomendacji.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 534; dalej: k.p.k.).

lub zagrożone przez przestępstwo. Pokrzywdzonym mogą być też niemająca osobowości prawnej instytucja państwowa lub samorządowa, jak również inna jednostka organizacyjna, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną. Za pokrzywdzonego uważa się także zakład ubezpieczeń w zakresie, w jakim pokrył szkodę wyrządzoną przestępstwem lub jest zobowiązany do jej pokrycia. W celu wyznaczenia zakresu desygnatów tego pojęcia należy uwzględnić, że o ile przytoczona właśnie definicja ofiary kładzie zdecydowany nacisk na faktyczne doznanie szkody, w tym krzywdy fizycznej, psychicznej, moralnej lub emocjonalnej albo straty majątkowej, o tyle definicja pokrzywdzonego ma przede wszystkim charakter materialnoprawny¹⁹. Oznacza to, że na gruncie kodeksu postępowania karnego o uzyskaniu statusu pokrzywdzonego nie przesądza poniesienie przez osobę rzeczywistego (a więc niewyimaginowanego) uszczerbku fizycznego lub psychicznego, straty materialnej lub znaczącego naruszenia podstawowych praw, lecz zestaw ustawowych znamion czynu zabronionego będącego przedmiotem postępowania oraz czynów współukaranych. W celu określenia kręgu osób pokrzywdzonych nie jest co do zasady konieczne stwierdzenie faktycznego uszczerbku fizycznego lub psychicznego, chyba że stanowić będzie skutek czynu zabronionego jako jedno ze znamion strony przedmiotowej, lecz przede wszystkim ustalenie naruszenia normy prawa karnego materialnego, wskazanie przedmiotu i zakresu tej normy oraz odnalezienie związku między znamionami czynu a zagrożeniem dobra prawnego konkretnego podmiotu. Dodatkowo sposób sformułowania art. 49 k.p.k. wymaga, aby dobro prawne zostało naruszone lub zagrożone w sposób bezpośredni, a więc taki, w którym między czynem zawierającym znamiona przestępstwa a naruszonym lub zagrożonym dobrem danego podmiotu nie ma ogniw pośrednich.

Przy tak formalnym ujęciu definicji pokrzywdzonego pozytywnie należy ocenić wyrażenie przez Sąd Najwyższy zapatrywania, że o „pokrzywdzeniu” nie zawsze decyduje wyłącznie opis czynu ani przyjęta kwalifikacja prawa, albowiem niejednokrotnie dochodzi do sytuacji, gdy niektóre przepisy zostają pominięte w kwalifikacji prawnej, ponieważ stanowią element czynu ciągłego lub zostają wyłączone z uwagi na zaistnienie pozornego zbiegu przepisów bądź stanowią czyn współukarany uprzednio lub następczo. W takich przypadkach przyjęta kwalifikacja prawa nie może przesądzać o statusie pokrzywdzonego²⁰. Zarazem jednak sądy bardzo ściśle traktują przesłankę bezpośredniości naruszenia lub narażenia na naruszenie dobra prawnego. Z tej przyczyny konsekwentnie odmawiają uznania za pokrzywdzonych w rozumieniu art. 49 k.p.k. rodziców oraz małżonka zabitej osoby. Sąd Najwyższy staje na stanowisku, że

¹⁹ M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1971, s. 37.

²⁰ Zob. wyrok SN z dnia 17 lutego 2010 roku, sygn. III KK 292/09, Legalis nr 364370; uchwała SN z dnia 21 grudnia 1999 roku, sygn. I KZP 43/99, Legalis nr 45347; uchwała SN z dnia 15 września 1999 roku, sygn. I KZP 26/99, Legalis nr 44490.

Pokrzywdzonym jest bowiem jedynie ten, kogo dobro prawne jest bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez dane przestępstwo (art. 49 § 1 KPK). Przestępstwo zabójstwa jako chroniące życie człowieka dotknęło bezpośrednio jedynie jego ofiarę, najbliżsi zaś jedynie pośrednio zostali nim dotknięci w zakresie swego zdrowia, w tym i psychiki.

Następnie dodaje także, że „Prawo cywilne, a za nim i karne, nie przewidują — jak dotąd — zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną przestępną śmiercią określonej osoby osobom jej bliskim”²¹.

Porównując zakres desygnatów „pokrzywdzonego” i „ofiary”, można wysnuć następujące wnioski. Po pierwsze, zastosowane w dyrektywie pojęcie „ofiara” z jednej strony ma zdecydowanie szerszy zakres znaczeniowy, dlatego że obejmuje nie tylko osobę, która bezpośrednio doznała krzywdy, ale też członków jej rodziny. Co więcej, na gruncie dyrektywy bez znaczenia są okoliczności i rodzaj szkody, ponieważ rozumiana jest ona szeroko, w tym jako krzywda fizyczna, psychiczna, moralna i emocjonalna, a także strata majątkowa. Natomiast status pokrzywdzonego w polskiej procedurze karnej przysługuje jedynie osobie, której rodzaj, zakres i okoliczności pokrzywdzenia odpowiadają znamionom danego typu czynu zabronionego. Z drugiej strony na gruncie dyrektywy status ofiary przysługuje wyłącznie osobie fizycznej, podczas gdy pokrzywdzonym może być również osoba prawna, niemająca osobowości prawnej instytucja państwowa lub samorządowa albo inna jednostka organizacyjna, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, jak też zakład ubezpieczeń w zakresie, w jakim pokrył szkodę wyrządzoną pokrzywdzonemu przez przestępstwo lub jest zobowiązany do jej pokrycia. Zakresy omawianych pojęć pozostają więc w relacji krzyżowania.

Po drugie, w perspektywie sprawiedliwości naprawczej pozytywnie należy ocenić fakt, że pojęcie „ofiara” obejmuje nie tylko osobę, która bezpośrednio doznała krzywdy, lecz także członków jej rodziny zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy. Godzi się przy tym zauważyć, że zaliczono do nich, poza małżonkiem, krewnymi w linii prostej, rodzeństwem oraz osobami pozostającymi na utrzymaniu ofiary, również „osoby pozostające z ofiarą, w sposób trwały i ciągły, w bliskim pożyciu we wspólnym gospodarstwie domowym”. Wydaje się, że takie ujęcie pozwala na zakwalifikowanie do członków rodziny także osób, z którymi ofiara pozostawała w nieformalnych związkach, w tym partnerów, konkubentów, i to bez względu na ich płeć. Negatywnie należałoby zaś ocenić ograniczenie definicji ofiary wyłącznie do kategorii osób fizycznych. Może to wynikać z historii i rozwoju sprawiedliwości naprawczej, której źródeł upatruje się w państwowości i organizacji wymiaru sprawiedliwości ludów pierwotnych, między innymi Maorysów i Aborygenów. Niemniej jednak sprawiedliwość naprawcza, jeśli ma efektywnie funkcjonować w państwach o bardziej złożonej strukturze, musi uwzględniać istnienie osób prawnych i jednostek organizacyjnych, które w ocenie autorki na równi z osobami fizycznymi mogą korzystać z omawianych mechanizmów.

²¹ Wyrok SN z dnia 23 lipca 2008 roku, sygn. V KK 377/07, Legalis nr 130502.

Sytuacja prawna pokrzywdzonego w postępowaniu wykonawczym

Kodeks karny wykonawczy na określenie osoby pokrzywdzonej przestępstwem nie stosuje określenia „ofiara”, lecz „pokrzywdzony”. Nie wprowadza przy tym autonomicznej definicji, zatem na zasadzie art. 1 § 2 k.k.w. uprawnione jest odpowiednie stosowanie przepisu art. 49 k.p.k.²² Wszystkie poczynione wcześniej uwagi dotyczące pokrzywdzonego będą aktualne również na etapie postępowania wykonawczego. Dodatkowo warto w tym miejscu wyjaśnić, że przepisy kodeksu karnego wykonawczego w żadnym miejscu nie uprawnniają organów postępowania wykonawczego do rozstrzygania o uznaniu ofiary za pokrzywdzonego. Oznacza to, że z uprawnień pokrzywdzonych wynikających z kodeksu karnego wykonawczego mogą korzystać wyłącznie ofiary, które uzyskały status pokrzywdzonego (niekoniecznie strony) w toku postępowania karnego.

Przechodząc do omówienia uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu wykonawczym, należy zacząć od stwierdzenia, że materia kodeksowa dotycząca pokrzywdzonego — z przyczyn, o których była mowa na wstępie — jest zdecydowanie węższa niż ta dotycząca skazanego. W przeciwieństwie do skazanego²³ pokrzywdzony nie jest stroną w postępowaniu wykonawczym toczącym się przed sądem i nie może takiego statusu uzyskać. Co oczywiste, nie jest również organem postępowania wykonawczego²⁴. Z tego względu w przypadkach, w których pokrzywdzony będzie realizował swoje kodeksowe uprawnienia, może on zostać co najwyżej określony mianem uczestnika tego postępowania, chociaż kodeks karny wykonawczy nie nazywa go w ten sposób.

Porównując zakres uprawnień przysługujących pokrzywdzonemu w postępowaniu wykonawczym na gruncie kodeksu karnego wykonawczego z 1969 roku²⁵ i kodeksu karnego wykonawczego z 1997 roku, zauważymy pewien postęp. Poprzednio obowiązujący kodeks dotykał bowiem uprawnień pokrzywdzonego jedynie w dwóch kwestiach, to jest: co do nawiązki oraz podania wyroku do publicznej wiadomości²⁶. Aktualny kodeks zaś rozszerza ten zakres o kilka znaczących uprawnień.

Przed wszystkim należy wskazać uprawnienie pokrzywdzonego do udziału w posiedzeniu sądowym. Dotyczy to jednak wyłącznie przypadków, gdy ustawa tak stanowi. W posiedzeniu sądu wyższej instancji pokrzywdzony może wziąć udział, o ile przysługiwało mu prawo udziału w posiedzeniu przed sądem

²² Wyrok SN z dnia 30 stycznia 2014 roku...

²³ Art. 6 § 1 k.k.w.

²⁴ *A contrario* art. 2 k.k.w.

²⁵ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 roku — Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 13, poz. 98; dalej: k.k.w. z 1969 roku).

²⁶ Więcej na ten temat zob. W. Sych, *Zmiana sytuacji pokrzywdzonego w stadium wykonawczym polskiego procesu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 2.

I instancji²⁷. Jak już podniesiono, uprawnienie to będzie przysługiwało pokrzywdzonemu niezależnie od tego, czy w postępowaniu jurysdykcyjnym uzyskał status strony. Uwzględniając jednocześnie, że niestawiennictwo pokrzywdzonego nie wstrzymuje rozpoznania sprawy jedynie w wypadku prawidłowego zawiadomienia go o terminie i celu posiedzenia, to na sądzie ciąży obowiązek należytego zawiadomienia pokrzywdzonego o posiedzeniu w wypadkach, gdy ustawa tak stanowi. Rzecz jednak w tym, że kodeks karny wykonawczy w żadnym przepisie nie przewiduje obecności pokrzywdzonego na posiedzeniu sądowym w postępowaniu wykonawczym. Obecność pokrzywdzonego nie jest wymagana na — szczególnie istotnych z punktu widzenia ochrony jego interesów — posiedzeniach w przedmiocie warunkowego zwolnienia²⁸ oraz odwołania warunkowego zwolnienia²⁹. Z tego względu w doktrynie podnosi się, że charakter bezwzględny ma jedynie obowiązek zawiadomienia prokuratora, skazanego, obrońcy i sądowego kuratora zawodowego w zakresie jego działania³⁰. W konsekwencji brakuje podstawy prawnej umożliwiającej pokrzywdzonemu udział w posiedzeniu sądowym w postępowaniu wykonawczym.

Wprawdzie wskazuje się, że jeżeli osoba uprawniona do udziału w posiedzeniu stawi się na nim nawet bez zawiadomienia, to należy umożliwić jej wzięcie udziału w czynności procesowej, niezależnie od jej charakteru³¹. Nie dotyczy to jednak pokrzywdzonego, którego ustawodawca w żadnym przypadku nie uprawniał do udziału w posiedzeniu. Podstawą prawną uczestnictwa pokrzywdzonego w posiedzeniu sądowym nie będzie także przepis art. 22 § 2 k.k.w., zgodnie z którym sąd może dopuścić do udziału w posiedzeniu również inne osoby niż wymienione w § 1 tego przepisu, jeżeli ich udział może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia. O ile przepis ten może być podstawą uczestnictwa w posiedzeniu przedstawiciela skazanego³², o tyle nie będzie dotyczył pokrzywdzonego, który został wymieniony w § 1 tego przepisu.

Konkludując, trzeba wskazać, że ustawodawca przyznał pokrzywdzonemu iluzoryczne uprawnienie, które w żadnym przypadku nie może zostać zrealizowane w praktyce. Taki stan rzeczy z oczywistych przyczyn należy ocenić negatywnie. Tym bardziej że sam udział pokrzywdzonego w posiedzeniu nie jest równoznaczny z obowiązkiem uwzględnienia jego opinii, na przykład w kwestii warunkowego zwolnienia lub odwołania warunkowego zwolnienia. Sama obecność pokrzywdzonego raczej nie wpłynęłaby także automatycznie na wydłużenie

²⁷ Art. 22 § 1 k.k.w.

²⁸ Art. 161 § 1 k.k.w.

²⁹ Art. 160 § 6 k.k.w.

³⁰ S. Leleńtal, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2020.

³¹ I. Zgoliński, *Komentarz do art. 22 KKW*, [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2018, Legalis.

³² *Ibidem*.

czy wzrost kosztów postępowania wykonawczego, nawet jeżeli sąd miałby obowiązek należytego zawiadomienia go o terminie i celu posiedzenia.

Następne uprawnienie przysługuje jedynie indywidualnie oznaczonemu pokrzywdzonemu, a mianowicie pokrzywdzonemu małżonkowi skazanego albo pokrzywdzonym osobom, w stosunku do których małżonek skazanego obciążony jest obowiązkiem alimentacyjnym. W takich przypadkach egzekucja kary grzywny, nawiązki i należności sądowych z majątku wspólnego małżonków jest niedopuszczalna³³. Stanowi to wyjątek od ogólnej zasady, zgodnie z którą jeżeli zaspokojenie tych należności z osobistego majątku skazanego oraz z wynagrodzenia za pracę lub za inne usługi świadczone przez niego osobiście, jak również z praw twórcy wynalazku, wzoru użytkowego oraz projektu racjonalizatorskiego okaże się niemożliwe i zostanie stwierdzone w protokole, to egzekucja może być prowadzona z majątku wspólnego³⁴.

W dalszej kolejności warto zwrócić uwagę na funkcjonowanie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. W tym kontekście pozytywnie trzeba ocenić to, że regulując działanie Funduszu Sprawiedliwości, ustawodawca posługuje się określeniem „osoby pokrzywdzone przestępstwem”, co mając na względzie zasadę wykładni literalnej, należy interpretować znacznie szerzej niż termin „pokrzywdzony” z art. 49 k.p.k. Taki sposób wykładni nie powinien być w żadnym stopniu podważany, ponieważ o intencji ustawodawcy objęcia pomocą możliwie szerokiej grupy osób dotkniętych przestępstwem świadczy również uwzględnienie osób najbliższych osobom pokrzywdzonym przestępstwem³⁵, a nawet świadków przestępstwa i osób im najbliższych³⁶.

W kontekście tematu opracowania nie można pominąć także szczególnego uprawnienia wyłącznie dla skazanych pokrzywdzonych. Jeżeli w związku z toczącym się lub zakończonym postępowaniem karnym, w którym skazany uczestniczy lub uczestniczył między innymi w charakterze pokrzywdzonego, wystąpiło poważne zagrożenie lub istnieje bezpośrednia obawa wystąpienia poważnego zagrożenia dla jego życia lub zdrowia, dyrektor zakładu karnego obejmuje takiego skazanego szczególną ochroną w warunkach zwiększonej izolacji i zabezpieczenia, polegającej przede wszystkim na: kontroli stanu jego zdrowia, udzielaniu pomocy psychologicznej, objęciu nadzorem administracji zakładu karnego widzeń skazanych oraz kontroli rozmów w trakcie tych widzeń, stosowaniu cenzury korespondencji oraz kontroli rozmów telefonicznych. Wyłącznie za zgodą skazanego pokrzywdzonego szczególna ochrona może polegać na stosowaniu wobec niego warunków, w których karę odbywają tak zwani osadzeni niebezpieczni, albo warunków ochrony osobistej w rozumieniu ustawy z dnia 25 czerwca 1997 ro-

³³ Art. 28 § 2 k.k.w.

³⁴ Art. 28 § 1 k.k.w.

³⁵ Art. 43 § 8 pkt 1 k.k.w.

³⁶ Art. 43 § 8 pkt 2a k.k.w.

ku o świadku koronnym³⁷. Tożsame uprawnienie przysługuje w takich okolicznościach pokrzywdzonym tymczasowo aresztowanym³⁸.

Jednym z najistotniejszych uprawnień przysługujących pokrzywdzonemu w postępowaniu wykonawczym jest jednak prawo do bycia informowanym o sytuacjach związanych z opuszczeniem przez skazanego zakładu karnego³⁹. Zostało ono uregulowane w oddziale 13 kodeksu karnego wykonawczego, obejmującym wyłącznie art. 168a dodany ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴⁰. Przepis ten uprawnia pokrzywdzonego do złożenia wniosku, który obliguje sędziego penitencjarnego lub dyrektora zakładu karnego do niezwłocznego zawiadomienia pokrzywdzonego (jego przedstawiciela ustawowego lub osoby, pod której stałą pieczę pozostaje) o zwolnieniu skazanego z zakładu karnego po odbyciu kary, o ucieczce z zakładu karnego, a także o wydaniu decyzji o udzieleniu: przepustek, o których mowa w art. 91 pkt 7 k.k.w. i art. 92 pkt 9 k.k.w., czasowego zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego bez dozoru lub bez konwoju funkcjonariusza Służby Więziennej albo asysty innej osoby godnej zaufania, o których mowa w art. 138 § 1 pkt 7 lub 8 k.k.w., art. 141a § 1 k.k.w., art. 165 § 2 k.k.w. oraz art. 234 § 2 k.k.w., przerwy w wykonaniu kary i warunkowego zwolnienia. Dyspozycja przepisu obejmuje więc zarówno przypadki legalnego opuszczenia przez skazanego jednostki penitencjarnej o charakterze tymczasowym oraz stałym, jak i przypadki bezprawnego samouwolnienia. Pokrzywdzony, o ile złożył wniosek, o którym mowa w art. 168a k.k.w., jest także niezwłocznie zawiadamiany o wydaniu postanowienia w przedmiocie zezwolenia skazanemu na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego⁴¹.

Omawiane uprawnienie przysługuje pokrzywdzonemu wyłącznie na jego wniosek, dlatego też sąd I instancji, kierując orzeczenie do wykonania, obowiązany jest pouczyć pokrzywdzonego o prawie do złożenia takiego dokumentu⁴². Ustawodawca nie precyzuje przy tym, w jakiej formie winno zostać ono udzielone. W praktyce przyjmuje ono formę pisma skierowanego do pokrzywdzonego, które najczęściej ogranicza się do przytoczenia treści przepisu art. 168a k.k.w. W tym kontekście Wojciech Sych słusznie zaleca, że pismo takie należałoby opatrzyć zwięzłym i zrozumiałym komentarzem oraz informacją, że dane osobowe i adresowe nie zostaną udostępnione skazanemu. W ten sposób wykluczono by możliwość nieskorzystania przez pokrzywdzonego z tego uprawnienia z powodu

³⁷ Art. 88d k.k.w.

³⁸ Art. 212ba k.k.w.

³⁹ Więcej na ten temat zob. A. Kwieciński, *Obowiązek informowania pokrzywdzonego o opuszczeniu przez skazanego zakładu karnego — uwagi na tle stosowania art. 168a k.k.w.*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 27, 2011; M. Klejnowska, *Informowanie pokrzywdzonego o zwolnieniu oskarżonego (skazanego) z aresztu (zakładu karnego)*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 1.

⁴⁰ Dz.U. Nr 93, poz. 889.

⁴¹ Art. 43lh § 5 k.k.w.

⁴² Art. 168a § 2 k.k.w.

obawy przed ponownym zagrożeniem ze strony skazanego⁴³. Pozytywnie należy ocenić to, że ustawodawca nie wprowadza żadnych wymogów proceduralnych ani ograniczeń temporalnych limitujących możliwość złożenia przez pokrzywdzonego omawianego wniosku. Trafny jest więc pogląd, zgodnie z którym może on zostać złożony w każdym czasie aż do zakończenia wykonywania kary przez skazanego⁴⁴. Z kolei, gdy idzie o początkowy moment, od którego taki wniosek mógłby zostać skutecznie złożony, *ratio legis* omawianego przepisu nakazywało przyznanie pokrzywdzonemu tego uprawnienia na każdym etapie postępowania karnego, a więc jeszcze przed formalnym wszczęciem postępowania wykonawczego. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, by pokrzywdzony złożył taki wniosek do akt postępowania jeszcze na etapie postępowania przygotowawczego, na przykład w przypadku tymczasowego aresztowania lub na wypadek wydania wyroku skazującego na karę pozbawienia wolności.

Pogląd ten jest o tyle uzasadniony, że art. 11 § 1a k.k.w. zobowiązuje sąd do przesłania wniosku pokrzywdzonego także dyrektorowi aresztu śledczego. W związku z tym słusznie podnosi Stefan Lelental, że art. 168a § 2 k.k.w. nie można odczytywać w ten sposób, że obowiązek pouczenia pokrzywdzonego spoczywa na sądzie dopiero w chwili kierowania orzeczenia do wykonania, choć wynikałoby to z literalnej wykładni tego przepisu. Badacz postuluje zastąpienie sformułowania „sąd, kierując” zwrotem „sąd, który kieruje”⁴⁵, ponieważ potrzeba oraz możliwość pouczenia pokrzywdzonego o tym uprawnieniu w praktyce może wystąpić znacznie wcześniej. Ponadto wypadałoby opowiedzieć się za możliwością złożenia wniosku nie tylko do sądu kierującego orzeczenie do wykonania, ale też do organów zobowiązanych do informowania pokrzywdzonego, w szczególności dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz sędziego penitencjarnego⁴⁶, choć w praktyce najczęściej wniosek będzie składany do sądu I instancji w odpowiedzi na otrzymane pouczenie.

W tym zakresie Tomasz Kalisz proponuje rozwiązanie porządkujące istniejącą praktykę, a mianowicie — aby wszystkie wnioski składane do innych niż sąd I instancji organów były uznane za skuteczne, a jednocześnie zostały niezwłocznie przekazane do tego sądu. Wówczas sąd I instancji, kierując orzeczenie do wykonania, będzie zobligowany przekazać właściwą wiadomość organom bezpośrednio zobowiązanych do zawiadomienia pokrzywdzonego⁴⁷. Dotyczy to w równym stopniu wniosku złożonego na piśmie, jak też ustnie, który to powinien zostać utrwalony w formie pisemnego protokołu. Dobrym rozwiązaniem byłoby również dołączanie do wspomnianego pisemnego zawiadomienia formularza lub

⁴³ W. Sych, *op. cit.*, s. 144.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ S. Lelental, *op. cit.*

⁴⁶ W. Sych, *op. cit.*, s. 145.

⁴⁷ T. Kalisz, *Sędziowski nadzór penitencjarny. Polski model nadzoru i kontroli nad legalnością i prawidłowością wykonywania środków o charakterze izolacyjnym*, Wrocław 2010, s. 197.

wzoru wniosku z art. 168a k.k.w., który pokrzywdzony mógłby uzupełnić swoimi danymi, co niewątpliwie usprawniłoby oraz ujednoczyłoby zakres i formę pozyskiwanych informacji.

W przypadku wystąpienia przez pokrzywdzonego z omawianym wnioskiem sąd przesyła go dyrektorowi zakładu karnego lub aresztu śledczego wraz z danymi zawierającymi imię, nazwisko oraz adres pokrzywdzonego⁴⁸. Z praktycznego punktu widzenia warto rozważyć poszerzenie katalogu tych danych o numer telefonu i adres poczty elektronicznej pokrzywdzonego. Powszechnie korzystanie z tych środków komunikacji niewątpliwie usprawniłoby wymianę informacji między administracją zakładu karnego a pokrzywdzonym. Jest to o tyle istotne, że aby omawiana regulacja spełniała swoje cele, pokrzywdzony powinien być niemal natychmiast zawiadamiany o opuszczeniu zakładu karnego przez skazanego lub jego samowolnym uwolnieniu. W ten sposób ograniczone zostałyby także wydatki związane z wysyłaniem tradycyjnej korespondencji⁴⁹.

Nie bez znaczenia wydaje się również zakres wiadomości przekazywanych przez sędziego penitencjarnego lub dyrektora zakładu karnego i aresztu śledczego. Pokrzywdzony powinien niezwłocznie otrzymywać zrozumiałą informację, która pozwalałaby na psychiczne i emocjonalne przygotowanie się na możliwe spotkanie ze skazanym na wolności, a w skrajnych przypadkach podjęcie w tym czasie stosownych środków ostrożności. Z punktu widzenia *ratio legis* omawianego przepisu pokrzywdzony winien być informowany nie tylko o zajściu wskazanych zdarzeń, ale też — w zależności od ich rodzaju — o planowanym czasie trwania i regulaminowym powrocie skazanego do jednostki penitencjarnej, a w przypadku ucieczki skazanego — o jego ujęciu. Pozwoliłoby to na ograniczenie czasu trwania niepewności i stresu związanego z przebywaniem skazanego na wolności, tym bardziej, jeżeli jest ono nielegalne.

Uzupełniająco należy wskazać, że w zasadzie tożsame uprawnienie przysługuje pokrzywdzonemu w przypadku orzeczenia wobec sprawcy środka zabezpieczającego w formie pobytu w zakładzie psychiatrycznym⁵⁰. Na wniosek pokrzywdzonego upoważniony sędzia niezwłocznie zawiadamia go (jego przedstawiciela ustawowego lub osobę, pod której stałą pieczęą pozostaje) o zwolnieniu sprawcy z zakładu psychiatrycznego po uchyleniu lub zmianie środka zabezpieczającego, ucieczce sprawcy z zakładu psychiatrycznego, a także o udzieleniu zezwolenia na czasowy pobyt poza zakładem.

W obu wypadkach ustawodawca stanowi, że w uzasadnionych przypadkach zawiadomienie przekazuje się również świadkowi⁵¹. Nie wyjaśnia jednak, jakie przypadki uzasadniają skierowanie takiego zawiadomienia także do świadka. Wydaje się, że może to dotyczyć okoliczności, o których mowa w art. 88d k.k.w.,

⁴⁸ Art. 11 § 1a k.k.w.

⁴⁹ W. Sych, *op. cit.*

⁵⁰ Art. 205a k.k.w.

⁵¹ Art. 168a § 6 oraz art. 205a § 3 k.k.w.

a więc gdy w związku z toczącym się lub zakończonym postępowaniem karnym, w którym świadek uczestniczył, występuje poważne zagrożenie lub istnieje bezpośrednia obawa wystąpienia poważnego zagrożenia dla jego życia lub zdrowia. Tezę tę uzasadnia fakt, że art. 88d k.k.w. oprócz pokrzywdzonego skazanego (odpowiednio tymczasowo aresztowanego pokrzywdzonego) dotyczy także skazanego świadka. Wątpliwości budzi jednak, czy w takich — bezsprzecznie uzasadnionych — przypadkach organ zawiadamiający nie powinien podjąć dalej idących środków mających na celu ochronę świadka aniżeli samo zawiadomienie. Wątpliwości tych dotychczas ani doktryna, ani orzecznictwo nie rozstrzygnęło z uwagi na ograniczony zakres takich sytuacji. Brakuje również jawnych statystyk, które obrazowałyby, czy omawiane uprawnienie było w ogóle w praktyce stosowane, w związku z czym dywagacje w tej kwestii mają raczej charakter teoretyczny.

Przechodząc do omówienia dalszych uprawnień pokrzywdzonego, należy nadmienić, że w razie orzeczenia obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia na rzecz osoby, która nie brała udziału w sprawie, nawiązki lub świadczenia pieniężnego, sąd — z urzędu i bez pobierania jakichkolwiek opłat — przesyła tytuł egzekucyjny pokrzywdzonemu lub innej osobie uprawnionej⁵². Regulację tę trzeba ocenić pozytywnie, zwłaszcza z perspektywy sprawiedliwości naprawczej i wspomnianych na wstępie celów wykonywania kary pozbawienia wolności, ponieważ może ona zainicjować oraz zdecydowanie ułatwić proces dochodzenia przez pokrzywdzonego zasądzonych świadczeń.

Na koniec trzeba wskazać na uprawnienie pokrzywdzonego, choćby nie był stroną postępowania karnego, do złożenia zażalenia na postanowienie w przedmiocie sposobu podania wyroku do publicznej wiadomości⁵³. Warto nadmienić, że tożsame uprawnienie przysługiwało pokrzywdzonemu na podstawie art. 186 k.k.w. z 1969 roku.

Podsumowanie — uprawnienia ofiary w perspektywie sprawiedliwości naprawczej

Podsumowując uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu wykonawczym, należy odnieść je do standardu, jaki w polityce kryminalnej wprowadza obecnie sprawiedliwość naprawcza. Proponuje ona nie tylko narzędzia umożliwiające ofierze przestępstwa udział w szeroko rozumianym postępowaniu karnym, ale tworzy też standard uczestnictwa społeczności lokalnej w tej procedurze, znacząco przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia przenikalności jednostek penitencjarnych.

⁵² Art. 196 k.k.w.

⁵³ Art. 197 k.k.w.

W tym kontekście na początku trzeba zauważyć, że już posłużenie się przez ustawodawcę w kodeksie karnym wykonawczym terminem „pokrzywdzony” zamiast „ofiara” zdecydowanie ogranicza uprawnienia tej osoby względem tego, co proponują twórcy rekomendacji. Pomijając nawet kwestie terminologii, zakres uprawnień przysługujących pokrzywdzonemu w postępowaniu wykonawczym jest zdecydowanie zbyt wąski, gdy weźmiemy pod uwagę, że prawodawca europejski za uzasadnione uznaje, aby „ofiary przestępstw miały więcej do powiedzenia w kwestii wiktyimizacji, porozumienia ze sprawcą przestępstwa, otrzymania zadośćuczynienia oraz osiągnięcia zadowolenia z przebiegu postępowania”. W zasadzie jedynym rzeczywistym uprawnieniem pokrzywdzonego, pozwalającym mu na wykazanie jakiegokolwiek aktywności w postępowaniu wykonawczym, jest prawo złożenia wniosku, o którym mowa w art. 168a k.k.w. Niestety dotychczas nie przeprowadzono rzetelnych badań empirycznych, które stwierdzałyby, w jakim stopniu pokrzywdzeni korzystają z tego uprawnienia oraz czy posiadają o nim odpowiednią wiedzę. Nie mamy również informacji, w jaki sposób pod względem jakościowym obowiązek z art. 168a k.k.w. jest wykonywany w praktyce. Niemniej omawiane uprawnienie jest bardzo wartościowym instrumentem z punktu widzenia ochrony interesu pokrzywdzonego w postępowaniu wykonawczym. Natomiast absolutnie negatywnie należy ocenić to, że prawo pokrzywdzonego do udziału w posiedzeniach sądowych istnieje wyłącznie w teorii. Ustawodawca nie tylko bowiem pozbawia w ten sposób pokrzywdzonego prawa do wypowiedzenia się w kwestiach istotnych z jego punktu widzenia, lecz także wyłącza jego jakiegokolwiek uczestnictwo w tych postępowaniach. W aktualnym stanie rzeczy nie ma więc mowy o jakimkolwiek dialogu (bezpośrednim lub pośrednim) między ofiarą a sprawcą przestępstwa. Nie mówiąc nawet o włączeniu w ten dialog innych osób bezpośrednio lub pośrednio dotkniętych przez przestępstwo, jakby sobie tego życzył prawodawca europejski w rekomendacji.

Sytuacja ofiary w postępowaniu wykonawczym w perspektywie sprawiedliwości naprawczej przedstawia się jeszcze gorzej, gdy uwzględnimy, że jej istoty należy upatrywać w takich mechanizmach, jak mediacje między ofiarą a sprawcą przestępstwa, mediacje karne, konferencje sprawiedliwości naprawczej, grupowe konferencje rodzinne, kręgi orzekające lub kręgi mediacyjne. Wprawdzie sąd penitencjarny, orzekając o warunkowym zwolnieniu skazanego, uwzględnia ugodę zawartą w wyniku mediacji⁵⁴, jednak trudności związane z wykładnią i zastosowaniem tego przepisu, zwłaszcza brak przepisów proceduralnych dotyczących mediacji w kodeksie karnym wykonawczym ani jednoznacznego odesłania do

⁵⁴ Art. 162 § 1 k.k.w.

przepisów kodeksu postępowania karnego w tym zakresie, powoduje, że *de facto* mediacja w postępowaniu wykonawczym najpewniej nie istnieje⁵⁵.

Zakres uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu wykonawczym oceniany z perspektywy sprawiedliwości naprawczej, uwzględniając w szczególności rekomendację, należy ocenić negatywnie. Ustawodawca krajowy dotychczas nie zapewnił bowiem pokrzywdzonemu podstawowych uprawnień, jak na przykład prawo do uczestniczenia w posiedzeniu sądowym czy prawo do zainicjowania mediacji ze sprawcą. Problemem jest również brak w polskim postępowaniu karnym, na każdym jego etapie, podstawowych mechanizmów sprawiedliwości naprawczej, takich jak wspomniane mediacje, konferencje sprawiedliwości naprawczej czy kręgi mediacyjne. Najistotniejsze jest jednak to, że przepisy prawa karnego wykonawczego nie stwarzają nawet podstaw prawnych, które umożliwiałyby wdrożenie tych instrumentów, choćby na próbę, do postępowania wykonawczego w celu zweryfikowania, czy w praktyce przyniosłyby pozytywne rezultaty. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że projekty sprawiedliwości naprawczej — z powodzeniem realizowane na świecie — dotychczas nie były wdrażane w polskich jednostkach penitencjarnych⁵⁶. Niewątpliwie wpływa to negatywnie przede wszystkim na interes pokrzywdzonego, lecz także sprzyja bierności skazanych w zakresie realizacji obowiązków kompensacyjnych.

Na koniec, dokonując oceny opisanego stanu rzeczy z nieco szerszej, zakresłonej na wstępie artykułu perspektywy, należy zgodzić się, że mechanizmy służące aktywizacji pokrzywdzonego oraz angażowaniu społeczności lokalnej w postępowanie wykonawcze prowadzą do zwiększenia przenikalności jednostek penitencjarnych oraz łagodzą niektóre negatywne konsekwencje izolacji penitencjarnej. Wdrażanie narzędzi sprawiedliwości naprawczej w postępowaniu wykonawczym może skutecznie niwelować barierę istniejącą między przestrzenią jednostki penitencjarnej a środowiskiem zewnętrznym, minimalizując, a niekiedy eliminując efekt dyskulturacji. Rezygnacja z wdrożenia oferty sprawiedliwości naprawczej w postępowaniu wykonawczym, przede wszystkim zaniechanie zwiększenia roli oraz aktywności pokrzywdzonego i społeczności lokalnej w tym procesie, prowadzi jedynie do spotęgowania stopnia totalizacji jednostek penitencjarnych.

⁵⁵ Zob. m.in. D. Michta, A. Szczepański, *Mediacja w postępowaniu wykonawczym*, „Palestra” 2013, nr 7–8; E. Zielińska, J. Klimczak, *Zakres stosowania mediacji w sprawach karnych w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2020.

⁵⁶ Dla porównania: najbardziej rozpowszechniony program Sycamore Tree był realizowany w następujących państwach europejskich: Niemcy, Szkocja, Północna Irlandia, Holandia, Włochy, Węgry. Inny projekt kierowany przez Prison Fellowships — Communities of Restoration (APAC) przeprowadzany był w zakładach karnych w Bułgarii, Łotwie, Niemczech oraz na Węgrzech. Natomiast Alternatives to Violence Project (AVP) został zrealizowany w 2011 roku w 56 krajach, w tym Białorusi, Ukrainie, Chorwacji, Niemczech, Litwie, Holandii oraz Rosji.

Bibliografia

Literatura

- Bieńkowska E., *Ofiary przestępstw w postępowaniu karnym — nowe standardy Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 4.
- Bieńkowska E., *Pokrzywdzony w świetle najnowszych nowelizacji przepisów prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 3.
- Bieńkowska E., *Uprawnienia pokrzywdzonego w ujęciu nowych projektów nowelizacji prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 11–12.
- Christie N., *Conflicts as Property*, „The British Journal of Criminology” 17, 1977, nr 1.
- Cieślak M., *Polska procedura karna*, Warszawa 1971.
- Consedine J., *Sprawiedliwość naprawcza. Przywrócenie ład społeczny*, Warszawa 2004.
- Dudka K., Artymiak G., *Sytuacja pokrzywdzonego w procesie karnym ze szczególnym uwzględnieniem roli oskarżyciela posiłkowego i powoda cywilnego*, Warszawa 2012.
- Goffman E., *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Garden City 1961.
- Goffman E., *Instytucje totalne. O pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*, Sopot 2011.
- Janusz-Pohl B., *Zasada udziału czynnika społecznego*, [w:] *System prawa karnego procesowego. Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, Warszawa 2014.
- Kalisz T., *Sędziowski nadzór penitencjarny. Polski model nadzoru i kontroli nad legalnością i prawidłowością wykonywania środków o charakterze izolacyjnym*, Wrocław 2010.
- Kalisz T., Kwieciński A., *Cele izolacji penitencjarnej w perspektywie odrzucenia idei przymusowej resocjalizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 95, 2013.
- Klejnowska M., *Informowanie pokrzywdzonego o zwolnieniu oskarżonego (skazanego) z aresztu (zakładu karnego)*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 1.
- Kwieciński A., *Obowiązek informowania pokrzywdzonego o opuszczeniu przez skazanego zakładu karnego — uwagi na tle stosowania art. 168a k.k.w.*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 27, 2011.
- Lelental S., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Llewellyn J., Howse R., *Restorative Justice — A Conceptual Framework*, [Ottawa] 1998.
- Łapińska K., Mańczuk M., *Udział społeczeństwa w polskim postępowaniu wykonawczym — z uwzględnieniem wybranych regulacji państw europejskich*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 21.
- Michta D., Szczepański A., *Mediacja w postępowaniu wykonawczym*, „Palestra” 2013, nr 7–8.
- Młynarczyk Z., *Udział czynnika społecznego w postępowaniu karnym wykonawczym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, nr 3.
- Pokrzywdzony jako uczestnik postępowań represyjnych. Czwarty wierzchołek trójkąta?*, red. P. Czernecki, A. Światłowski, Warszawa 2021.
- Posłuszny Ł., *Instytucje totalne dzisiaj: stan badań, krytyka, rekonfiguracje*, „Studia Socjologiczne” 4 (227), 2017.
- Sommer R., *Patients Who Grow Old in a Mental Hospital*, „Geriatrics” 14, 1959.
- Sych W., *Zmiana sytuacji pokrzywdzonego w stadium wykonawczym polskiego procesu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 2.
- Wieczorek K., *Udział czynnika społecznego w orzekaniu w polskim i amerykańskim procesie karnym*, Szczecin 2012.

Zgoliński I., *Komentarz do art. 22 KKW*, [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2018.

Zielińska E., Klimczak J., *Zakres stosowania mediacji w sprawach karnych w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2020.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 roku — Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 13, poz. 98).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 53).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 534).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 93, poz. 889).

Orzecznictwo

Uchwała SN z dnia 15 września 1999 roku, sygn. I KZP 26/99, Legalis nr 44490.

Uchwała SN z dnia 21 grudnia 1999 roku, sygn. I KZP 43/99, Legalis nr 45347.

Wyrok SN z dnia 23 lipca 2008 roku, sygn. V KK 377/07, Legalis nr 130502.

Wyrok SN z dnia 17 lutego 2010 roku, sygn. III K 292/09, Legalis nr 364370.

Wyrok SN z dnia 30 stycznia 2014 roku, sygn. III KK 349/13, Legalis nr 776837.

ŁUKASZ PRUS

ORCID: 0000-0002-0990-3666

Uniwersytet Wrocławski

lukasz.prus@uwr.edu.pl

Służba na rzecz totalitarnego państwa jako przesłanka obniżenia zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy zatrudnionych w organach bezpieczeństwa w latach 1944–1990

Słowa kluczowe: służba na rzecz totalitarnego państwa, prawo do sądu, emerytura.

SERVICE IN A TOTALITARIAN STATE AS A BASIS FOR REDUCING THE PENSION OF OFFICERS EMPLOYED IN THE SECURITY SERVICE IN THE YEARS 1944–1990

Abstract

The paper describes term of service in a totalitarian state as a basis for reducing the pension of officers employed in the security service in the years 1944–1990. The legislators decided to hold liable the officers of the communist political police by reducing their pensions again, 26 years after the transformation. In this aspect, the crucial issue is the concept of service in a totalitarian state. The thesis of the paper is that the qualification of service in a totalitarian state cannot be determined only by formal conditions, that is, the time and place of service, but should also take into account substantive criteria, especially violation of the fundamental rights of individuals by former officers.

Keywords: service in a totalitarian state, right to court, pension.

1. Uwagi wstępne

W dniu 16 grudnia 2016 roku została wprowadzona kolejna modyfikacja systemu obliczania świadczeń z ubezpieczeń społecznych dla funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy wstąpili w ich szeregi przed 1990 rokiem¹. Motywem drugiej ustawy dezubekizacyjnej nie było na przykład odkrycie nieznanych dotąd okoliczności na temat represyjnej działalności funkcjonariuszy konkretnych służb. *Ratio legis* tej regulacji polega na wprowadzeniu ustawowego mechanizmu, który w pełniejszy sposób zniesie przywileje emerytalne pracowników aparatu bezpieczeństwa PRL². Projektodawcy przyznali, że poprzednia regulacja, tak zwana pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 roku³, okazała się nieskuteczna i nie zrealizowała celu „w zakładanym zakresie”⁴. Nowelizacja z 2016 roku nie ma zatem swojego autonomicznego celu, lecz odwołuje się do *ratio legis* pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. W preambule tej ostatniej ustawodawca stwierdził, że system komunistyczny opierał się na policji politycznej, która naruszała podstawowe prawa człowieka oraz dopuszczała się zbrodni wobec osób broniących niepodległości i demokracji, przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności prawnej⁵. Dlatego projektodawcy obu ustaw uznali, że

niedopuszczalne jest dalsze trwanie systemu prawnego, który przewiduje dla tych osób (tj. byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz WRON) wysokie przywileje emerytalne, szczególnie w kontekście trudnej sytuacji materialnej wielu ludzi walczących w tych latach o wolność, niepodległość i prawa człowieka⁶.

¹ Jedynie na marginesie warto odnotować, że Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) została uchwalona w trakcie nietypowego głosowania w Sali Kolumnowej Sejmu, zob. A. Rakowska-Trela, *Obniżenie emerytur funkcjonariuszy służb mundurowych nabytych począwszy od 1990 r. a standardy konstytucyjne*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 40, 2018, s. 275–276.

² Źródło: <https://bit.ly/3pAUF42> (dostęp: 6.10.2021).

³ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145).

⁴ Nie wyjaśniono jednak, jaki był ten zakładany cel.

⁵ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145).

⁶ Źródło: <https://bit.ly/3pAUF42> (dostęp: 6.10.2021).

Pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 roku obniżyła podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego z 2,6% do 0,7% za każdy rok pracy w aparacie bezpieczeństwa PRL⁷. Druga — z 2016 roku — zredukowała ten współczynnik do 0,0% za każdy rok pracy służby na rzecz totalitarnego państwa w latach 1944–1990⁸. Praca tych osób, które były zatrudnione w służbach bezpieczeństwa także po 1990 roku, jest przeliczana po 2,6% za każdy rok pracy⁹, przy czym ich świadczenie nie może być wyższe niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 1 i 3 Ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, dalej jako „ustawa zaopatrzeniowa”¹⁰). Ponadto zgodnie z art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL zmniejszono rentę inwalidzką o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa. W końcu druga ustawa dezubekizacyjna na mocy art. 24a zredukowała wysokość renty rodzinnej po funkcjonariuszach aparatu bezpieczeństwa PRL, którzy pozostawali w służbie przed dniem

⁷ Przed wejściem w życie pierwszej ustawy dezubekizacyjnej ten przelicznik wynosił 40% podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego po 15 latach pracy, za każdy rok, zob. M. Dąbrowski, *Odpowiedzialność funkcjonariuszy Policji i innych współczesnych formacji za pełnienie służby w organach bezpieczeństwa PRL — aspekty konstytucyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2, s. 124.

⁸ Dla przykładu można wskazać, że w sprawie, w której Sąd Najwyższy wydał uchwałę siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20, na skutek pierwszej ustawy dezubekizacyjnej powodowi w 2009 roku obniżono emeryturę do kwoty 1184,46 zł, natomiast w 2017 roku, po kolejnej nowelizacji zredukowano ją do kwoty 91,27 zł. Jednakże podwyższono ją do kwoty minimalnego świadczenia. Co ciekawe, ustawa lepiej traktuje skazanych przez sąd funkcjonariuszy. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie tej ustawy nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kk lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. W takiej sytuacji funkcjonariusz może nabyć prawo do świadczeń z powszechnych ubezpieczeń społecznych, jeżeli spełnia warunki określone w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 10 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej). W konsekwencji za każdy rok pracy przyjmuje się wskaźnik 1,3% bądź przelicza się staż pracy na kapitał początkowy i składkowy, zob. A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, s. 278–279.

⁹ Emerytura dla pozostałych funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby po raz pierwszy przed i po dniu 1 stycznia 1999 roku, wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta na zasadach określonych w art. 15 lub art. 15a ustawy zaopatrzeniowej.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 723.

2 stycznia 1999 roku, do wysokości świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. Konsekwencje prawne drugiej ustawy dezubekizacyjnej co do zasady dotyczą osób, które przepracowały w służbach mundurowych choćby jeden dzień przed 31 lipca 1990 roku¹¹.

Treść ustawy z 2016 roku prowadzi do wniosku, że wszystkie te skutki zależą od tego, czy funkcjonariusz spełnia kryteria z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Ustawodawca w tym przepisie, wyznaczając zakres podmiotowy regulacji, zrezygnował z pojęcia, którym posługiwał się w pierwszej ustawie dezubekizacyjnej, to jest — „służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990” na rzecz terminu „służby na rzecz totalitarnego państwa”, który jest rzekomo bardziej adekwatny. Projektodawcy podkreślili, że poprzednie pojęcie okazało się nieprecyzyjne i dlatego sądy nie uznawały za organy bezpieczeństwa poszczególnych jednostek aparatu PRL, co do których Instytut Pamięci Narodowej nie miał wątpliwości, że nimi były¹². *Notabene* w tej ostatniej intencji ustawodawcy w istocie wyrażona jest teza, że normatywna ocena historii poparta opinią IPN powinna być wyłączona spod kontroli sądowej, co będzie zasadniczym przedmiotem dalszej analizy.

Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się pracę od dnia 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 roku w enumeratywnie wymienionych tam cywilnych i wojskowych instytucjach oraz formacjach. W tym miejscu powstaje pytanie, czy tak przyjęte środki są zgodne z celem ustawy. To zaś determinuje zasadnicze wątpliwości, czy o służbie na rzecz państwa totalitarnego zgodnie z wykładnią językową decydują kryteria formalne, to jest — czas i miejsce służby, czy też mając na względzie wykładnię celowościową i systemową, należy dodatkowo wykazać indywidualną działalność represyjną, która polegała na popełnieniu zbrodni wobec osób dążących do przywrócenia niepodległości i demokracji. Kolejnym związanym z tym zagadaniem prawnym jest pytanie, jakie są reguły dowodzenia służby na rzecz państwa totalitarnego. Innymi słowy, czy organ emerytalny i sąd związane są informacją IPN o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa. Przedmiotem analizy będzie też pytanie, czy taka ustawowa konstrukcja zapewnia prawo do skutecznego środka prawnego. Aby udzielić odpowiedzi na tak zadane pytania, w pierwszej kolejności należy ustalić treść pojęcia służby na rzecz państwa totalitarnego.

¹¹ Trzeba jednak odnotować, że zgodnie z art. 13c pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutków ustawy nie stosuje się do służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 roku. Natomiast zgodnie z art. 8a ustawy zaopatrzeniowej minister właściwy do spraw wewnętrznych może wyłączyć stosowanie tych skutków w określonych przypadkach. Zob. M. Dąbrowski, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3, s. 366–367.

¹² Źródło: <https://bit.ly/3pAUF42> (dostęp: 6.10.2021).

2. Służba na rzecz totalitarnego państwa

Pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa składa się z trzech kluczowych elementów. Pierwszym jest termin „służba na rzecz”, drugi to „totalitarne państwo” z jasno zakreślonymi ramami czasowymi tego państwa oraz trzeci element, czyli zamknięty katalog cywilnych i wojskowych instytucji oraz formacji.

Jeżeli chodzi o ten ostatni element, należy stwierdzić, że, z jednej strony, katalog zamkniętych formacji działających na rzecz ustroju totalitarnego jest dość szeroki i obejmuje w zasadzie wszystkich pracowników tych jednostek bez względu na to, czy wykonywali oni obowiązki operacyjne, represyjne, politycznej propagandy, czy też urzędnicze i pomocnicze lub związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego bądź granic. Z drugiej zaś — katalog jest jednak wąski względem *ratio legis* ustawy, ponieważ nie obejmuje na przykład członków władzy odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji lub rozkazów, które były powodem naruszenia praw człowieka, a także prokuratorów lub sędziów, którzy brali udział w sprawach politycznych¹³.

Jednakże w judykaturze i doktrynie najwięcej wątpliwości budzi drugi element definicji. Nie ma bowiem konsensusu naukowego co do definicji totalitaryzmu oraz kwalifikacji poszczególnych ustrojów. Dyskurs nad znaczeniem tego pojęcia trwa od XX wieku. Pojęcia totalitaryzmu używa się w odniesieniu do rządów lub ruchów społeczno-politycznych, które mają na celu kompleksowe i totalne kontrolowanie wszystkiego w społeczeństwie. Państwa totalitarne z reguły odrzucają pluralizm myślenia i narzucają społeczeństwu własną ideologię¹⁴. Hannah Arendt wskazała, że walka o totalną dominację nad społeczeństwem i eliminacja konkurencji są nieodłącznymi cechami totalitarnych reżimów. Władza totalitarna wykorzystuje przy tym policję polityczną jako wykonawców i strażników utrzymania władzy¹⁵. W ujęciu H. Arendt istotę totalitaryzmu stanowi nihilizm prawniczy i uprzedmiotowienie wroga, czego celem jest likwidacja ochrony człowieka przed samowolą władzy¹⁶.

¹³ Zob. zdanie odrębne sędzi TK Ewy Łętowskiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 roku, sygn. akt K 6/09, p. 2; zdanie odrębne sędziego TK Leona Kieresa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2021 roku, sygn. akt P 10/20.

¹⁴ *Notabene* termin ten pochodzi od włoskiego *totalitario*, które znaczy ‘całkowity, absolutny’ i od początku był kojarzony z rządami faszystowskimi Mussoliniego (E. Kamenka, *Totalitaryzm*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goddin, F. Pettit, Warszawa 1998, s. 800–801).

¹⁵ H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, [w:] *On Violence*, red. B.B. Lawrence, A. Karim, Durham 2007, s. 419.

¹⁶ T. Scheffler, *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna I*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 40, 2018, nr 4, s. 149.

Z kolei Carl Joachim Friedrich i Zbigniew Brzeziński do zasadniczych cech totalitaryzmu zaliczyli:

1. oficjalną (czy nawet urzędową) ideologię obejmującą wszystkie istotne aspekty ludzkiej egzystencji, która musi być przestrzegana przez wszystkich;
2. jedną masową partię, która zazwyczaj kierowana jest przez jedną osobę (dyktatora), a która kontroluje administrację państwową;
3. system terrorystycznej kontroli policyjnej;
4. technologicznie uwarunkowany monopol kontroli środków komunikacji masowej;
5. monopol kontroli środków przymusu;
6. centralną kontrolę i kierowanie całą gospodarką¹⁷.

To podejście przez wiele lat przeważało w badaniach nad ustrojami państw. Jednakże z czasem coraz częściej dostrzegano, że część tych cech nie jest jednoznaczna, a nawet można je przypisać ustrojom nietotalitarnym. Trudno stworzyć katalog cech modelowego państwa totalitarnego. Według L.B. Shapiro państwa o ustrojach totalitarnych mogą różnić się pod względem zakresu, realizacji celów czy też po prostu ich totalności. Nie jest to niezmienna forma sprawowania władzy. Co więcej, może też przekształcać się w inne formy, jak na przykład podczas przewrotu w 1968 roku w Czechosłowacji. W końcu może w nich występować pewien ograniczony pluralizm, jak na przykład niezależność Kościoła w PRL. Stanowi to potwierdzenie, że pojęcie totalitaryzmu jest trudne do zdefiniowania i podatne na nadużycia demagogów¹⁸. W nauce nie ma sporu, że do ustrojów totalitarnych można zaliczyć faszyzm, nazizm i stalinizm. Jednakże nie ma jasnej oceny na przykład na temat rządów generała Francisco Franco w Hiszpanii lub Antonio Salazara w Portugalii, które raczej zaliczane są do ustrojów autorytarnych¹⁹. W tych okolicznościach, przy braku konsensusu naukowego, ustawodawca nie powinien przyjmować definicji legalnej pojęcia państwa totalitarnego na zasadzie „wszystko albo nic”, tym bardziej że taka ustawowa ocena historii może być podstawą do kształtowania praw i obowiązków jednostek²⁰.

¹⁷ Z. Brzeziński, C.J. Friedrich, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, New York-Washington-London 1956, s. 9–10.

¹⁸ L.B. Shapiro, *Totalitarianism*, London 1972, s. 124–125.

¹⁹ H. Izdebski, *Totalitaryzm i terminy pokrewne w naukach społecznych oraz w polskim języku prawnym i prawniczym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 38, 2016, nr 4, s. 32–35.

²⁰ *Ibidem*, s. 34. Wprawdzie do tej pory ustawodawca często posługiwał się pojęciem totalitaryzmu, jednak nie definiował jego treści. Przepis art. 13 Konstytucji RP stanowi, że zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu. Zgodnie zaś z art. 256 § 1 kk „kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa [...], podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. W preambule ustawy z dnia 7 maja 2009 roku o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956–1989 wyjaśniono, że akt ten został przyjęty w trosce o zachowanie i utrwalenie w pamięci obywateli Rzeczypospolitej Polskiej wystąpień wolnościowych w latach 1956–1989, które doprowadziły do odzyskania w 1989 roku suwerennego i demokratycznego bytu przez państwo

W doktrynie i orzecznictwie wątpliwości budzą także ustawowo określone ramy czasowe trwania totalitarnego państwa i służby na jego rzecz. Przepis art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje służbę od dnia 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 roku. Innymi słowy, prawodawca przyjmuje, że totalitarne państwo skończyło się dopiero 31 lipca 1990 roku, czyli z dniem ustawowego rozwiązania Służby Bezpieczeństwa i powołania Urzędu Ochrony Państwa²¹. Jednakże historycy powszechnie przyjmują, że stalinizm jako forma totalitaryzmu skończył się w 1956 roku, co oczywiście nie oznacza, iż po tej dacie ustrój PRL można opisać jako demokratyczny²². Okres 1956–1989 jest często określany posttotalitarnym autorytaryzmem lub czasem detotalitaryzacji jako opis reżimu niedemokratycznego w fazie rozkładania się totalitaryzmu, ale jeszcze nie rządów demokracji i pluralizmu oraz ochrony praw jednostki²³. Niezależnie od powyższego ustawowe ramy czasowe służby na rzecz totalitarnego państwa wydają się zbyt szerokie, skoro pierwszy rząd demokratyczny powstał w dniu 12 września 1989 roku, a zasada państwa prawnego w wersji wolnościowej została wprowadzona do porządku prawnego Ustawą z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁴.

Jednakże kluczowy w procesie wykładni kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa jest właśnie termin „służby na rzecz”. Po pierwsze, ustawodawca

polskie oraz mając na względzie między innymi czyny obywateli podejmowane w trakcie zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956–1989 w obronie wolności, godności człowieka oraz praw obywatela przed komunistycznym ustrojem totalitarnym. Natomiast preambuła Ustawy z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów głosi, że praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Przepis art. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucji Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu stanowi zaś, że przedmiotem regulacji tej ustawy jest poszukiwanie miejsc spoczynku osób poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie państwa polskiego, a zwłaszcza tych, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym, represji totalitarnych lub czystek etnicznych w okresie od dnia 8 listopada 1917 do 31 lipca 1990 roku.

²¹ *Notabene* ustawodawca w tym zakresie nie jest konsekwentny, gdyż pomimo że deklaruje koniec służby na rzecz totalitarnego państwa w dniu 31 lipca 1990 roku, to jednocześnie uznaje, że kto rozpoczął służbę w aparacie bezpieczeństwa po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 roku (data utworzenia rządu T. Mazowieckiego), to nie służył totalitarnemu państwu, zob. art. 13c pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej i art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej.

²² W 1956 roku nastąpiło wiele zdarzeń świadczących o detotalitaryzacji, w tym śmierć B. Bieruta, strajki między innymi w Poznaniu, zwolnienie kardynała Stefana Wyszyńskiego, uwolnienie Władysława Gomułki i amnestia dla żołnierzy AK. W latach osiemdziesiątych pojawiły się takie instytucje, jak rzecznik praw obywatelskich czy sądownictwo administracyjne, Trybunał Konstytucyjny, zob. M. Dąbrowski *op. cit.*, s. 127–128.

²³ *Ibidem*; H. Izdebski, *op. cit.*, s. 33.

²⁴ Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444.

nie posłużył się zwrotem „służby w”, lecz „służbą na rzecz”. Po drugie, służba na czyjąś rzecz ma charakter indywidualny i kierunkowy. Indywidualny, bo cechuje się osobistym zaangażowaniem w działalność ukierunkowaną na realizację zadań i funkcji tego ustroju²⁵. Zwrot „służby na rzecz” ma charakter kierunkowy, bo wymusza zachowanie korzystne z punktu widzenia podmiotu, na rzecz którego służba była wykonywana, czyli „na korzyść” totalitarnego państwa²⁶. Nie każde więc nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby skutkowało zindywidualizowanym zaangażowaniem ukierunkowanym na realizację zadań totalitarnego państwa. Nie spełnia znamion służby na rzecz totalitarnego państwa standardowa praca, która nie była ukierunkowana na realizację funkcji tego państwa²⁷.

W procesie odkodowania treści pojęcia służby na rzecz państwa totalitarnego istotne znaczenie ma wykładnia systemowa i celowościowa. Pojęcie państwa totalitarnego z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego ma jednoznacznie negatywne znaczenie²⁸. W preambule Konstytucji RP jest mowa o gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były łamane. W uwagach wstępnych wskazano, że analizowane ustawy dezubekizacyjne mają na celu ograniczenie dodatków emerytalnych funkcjonariuszy komunistycznej policji politycznej, którzy naruszali podstawowe prawa człowieka oraz dopuszczali się zbrodni wobec osób broniących niepodległości i demokracji. Poszukując znaczenia służby na rzecz systemu totalitarnego, sądy czasem odwołują się także do preambuły ustawy lustracyjnej, w której wyjaśniono, że praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, a także była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego²⁹. Tylko taka indywidualna i kierunkowa działalność dla państwa totalitarnego może być uznana za służbę na jego rzecz. Nie wszyscy pracujący w służbach bezpieczeństwa zwalczali ruchy demokratyczne i niepodległościowe oraz łamali prawa człowieka, gdyż wielu z nich wykonywało typowe zadania, tak jak i później, po 1990 roku, na przykład wykrywali przemyt narkotyków, chronili granice itd.³⁰

²⁵ W. Jakimowicz, *O definicjach i domniemaniach prawnych — studium przypadku*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2020, nr 7–8, s. 58.

²⁶ *Ibidem*, zob. też uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20.

²⁷ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 58.

²⁸ *Ibidem*, s. 57–58.

²⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 20 kwietnia 2021 roku, sygn. akt III AUa 824/20.

³⁰ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20.

Z ustaleń wynika, że, po pierwsze, ustawodawca wprowadził wrzuszalne domniemanie prawne, że każdy pracownik służb bezpieczeństwa PRL w latach 1944–1990 służył totalitarnemu państwu³¹. Po drugie, redukcja świadczeń emerytalnych byłych pracowników służb bezpieczeństwa PRL nie jest oparta na odpowiedzialności zbiorowej oraz wyłącznie formalnych kryteriach czasu oraz miejsca służby, ale musi uwzględniać indywidualną sytuację byłych funkcjonariuszy. Odmierna wykładnia oznaczałaby, że pomimo iż formalnie stronie służy odwołanie do sądu od obniżenia świadczenia emerytalnego, to w istocie rzeczy jest ono pozorne, bo pozbawione jakiegokolwiek skuteczności i efektywności. Innymi słowy, zaniechanie badania, czy konkretna osoba wykonywała zadania służące totalitarnemu państwu, znacząco ograniczyłoby kompetencje judykacyjną sądu ubezpieczeń społecznych, którego zadaniem jest sądowa kontrola ingerencji w prawa jednostki.

3. Prawo do sądu w sprawach zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy zatrudnionych w organach bezpieczeństwa w latach 1944–1990 oraz reguły dowodzenia służby na rzecz państwa totalitarnego

Jednym z praw podstawowych jest prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), prawo do rzetelnego procesu (*fair trial*, art. 6 EKPC) i prawo do skutecznego środka sądowego (art. 47 Karty Praw Podstawowych). Prawo do sądu obejmuje między innymi prawo dostępu do sądu, czyli możliwości wszczęcia procesu; prawo do procedury zgodnej z wymogami sprawiedliwości, szybkości oraz jawności i w końcu prawo do rozstrzygnięcia sądowego. Sam formalny dostęp do drogi sądowej nie spełnia wymogu prawa do sądu. Konieczne jest dodatkowe zapewnienie aspektu materialnego, to jest możliwości dochodzenia skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Zatem w sytuacji ingerencji organu władzy publicznej w prawa jednostki ustawodawca musi zagwarantować formalny dostęp do sądu i materialnoprawną możliwość skutecznej ochrony sądowej³². Zasada państwa prawnego nie dopuszcza tworzenia postępowań wykluczających prawa jednostki do rzetelnego procesu (*fair trial*, art. 6 EKPC) bez zapewnienia tak zwanej równości broni stron i standardów procesu kontrydiktoryjnego³³. A zatem reguły

³¹ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 56.

³² Zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 274–275.

³³ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20. O równości stron w sprawach cywilnych zob. wyrok ETPC z dnia 13 lutego 2003 roku, *Bertuzzi v. Francja*, skarga nr 36378/97, pkt 30–31.

procesu należy wykładać przy poszanowaniu zasady równych praw procesowych stron w zakresie między innymi dowodzenia prawnie relewantnych okoliczności sprawy.

O nierówności procesowej pozycji stron w sprawach zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy zatrudnionych w organach bezpieczeństwa w latach 1944–1990 może świadczyć konstrukcja podstawy obniżenia tych świadczeń, o której mowa w art. 15c ust. 4, art. 22a ust. 4 i art. 24a ust. 3 w zw. z art. 13a ustawy zaopatrzeniowej. Zgodnie z tymi przepisami podstawą do redukcji świadczeń z ubezpieczeń społecznych pracowników aparatu bezpieczeństwa PRL z lat 1944–1990 jest informacja IPN o przebiegu służby funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa, o którą wnioskuje organ rentowy. Taka informacja zawiera dane osobowe funkcjonariusza, okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, a także informację, czy dokumenty zgromadzone w archiwach IPN potwierdzają, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa polskiego (art. 13a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej). Innymi słowy, informacja sporządzona przez IPN zawiera przede wszystkim dane, które wynikają z literalnego brzmienia art. 13b ustawy zabezpieczeniowej, to jest — wskazują czas i miejsce służby. Nie przedstawia zaś faktów, czy konkretny funkcjonariusz zwalczał ruchy niepodległościowe, naruszył prawa i wolności człowieka w celu utrwalenia władzy państwa totalitarnego. Jednocześnie ustawodawca przyjął, że do informacji IPN nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w tym na przykład zasady czynnego udziału strony, prawa do bycia wysłuchanym czy też po prostu prawa do obrony. Z tego może wynikać, że strona jest pozbawiona prawa do przedstawienia kontrfaktów, a informacja IPN ma charakter wiążący dla organu emerytalnego³⁴. W tych okolicznościach powstaje pytanie, czy strona ma prawo do skutecznego środka prawnego, który umożliwi kontestowanie informacji IPN, której nie miała w toku postępowania przed organem. Na skutek odwołania od decyzji organu emerytalnego sprawa z postępowania administracyjnego zostaje przeniesiona do sądu ubezpieczeń społecznych, który nie tylko obowiązany jest merytorycznie rozpoznać sprawę co do istoty. Sąd, dążąc do prawdy materialnej, jest obowiązany przede wszystkim zagwarantować prawo stron do wyjaśniania okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek poprzez możliwość przedstawienia dowodów na poparcie ich twierdzeń (art. 3 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku – kodeks postępowania cywilnego, dalej: kpc)³⁵. Dlatego też w orzecznictwie słusznie przyjmuje się, że sąd ubezpieczeń społecznych w sprawie o obniżenie świadczeń emerytalnych pracownika aparatu bezpieczeństwa PRL nie jest związany treścią informacji IPN. Instytut Pamięci

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2019 roku, sygn. akt II SA/Wa 884/19. Odmiennie zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2020 roku, sygn. akt II SA/Wa 1740/19.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805.

Narodowej nie może przecież zastępować sądu w merytorycznym rozpoznaniu istoty sprawy³⁶. Zgodnie z art. 11 kpc sąd może być związany jedynie prawomocnym wyrokiem skazującym, który zapadł w postępowaniu karnym. Natomiast informacja IPN stanowi jedynie oświadczenie wiedzy co do czasu i miejsca służby, które może być podstawą decyzji o obniżeniu świadczeń z ubezpieczeń społecznych, ta zaś może być przedmiotem zaskarżenia do sądu, co otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy, które musi być poprzedzone postępowaniem dowodowym w zakresie tego, czy świadczeniobiorca służył na rzecz totalitarnego państwa, ponieważ taka jest podstawowa funkcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 Konstytucji RP w zw. z art. 3 kpc)³⁷.

Odnosząc się do mocy dowodowej informacji IPN, należy podkreślić, że jest to dokument urzędowy w rozumieniu art. 244 § 1 kpc, przeciwko któremu strony mogą zgłaszać kontrdowody. W tym zakresie nie będzie miał zastosowania przepis z art. 247 kpc, który stanowi ograniczenie dla dowodów z zeznań świadków i przesłuchania stron przeciwko lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną, ponieważ informacja IPN o służbie na rzecz totalitarnego państwa nie obejmuje czynności prawnych. Ponadto w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie stosuje się przepisów ograniczających dopuszczalność dowodu ze świadków i przesłuchania stron (art. 473 kpc)³⁸. W tych sprawach każdy relewantny fakt w zakresie ustalenia prawa lub wysokości do świadczenia może być dowodzony wszelkimi dowodami przewidzianymi przez kodeks postępowania cywilnego. Jeżeli z informacji IPN lub dokumentów zgromadzonych przez pracodawcę wynika, że pracownik świadczył służbę na rzecz państwa totalitarnego, to ubezpieczony może przed sądem wykazywać, że w okresie zatrudnienia wykonywał typowe zadania służb mundurowych, przy czym nie zwalczał ruchów niepodległościowych, nie łamał prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, a także praw człowieka w celu utrzymania komunistycznego ustroju totalitarnego. Wszystkie dowody przedstawione przez strony, w tym również informacja z IPN, będą podlegały swobodnej ocenie na podstawie art. 233 § 1 kpc³⁹.

Na skutek odwołania od decyzji organu emerytalnego o obniżeniu świadczeń z ubezpieczeń społecznych sąd będzie obowiązany do weryfikacji *in concreto* informacji IPN poprzez zbadanie, między innymi, w jakich jednostkach organizacyjnych administracji bezpieczeństwa ubezpieczony pracował, jaki był zakres zadań tej formacji, na czym rzeczywiście polegała praca świadczeniobiorcy i jaki

³⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 roku, sygn. akt II UZP 10/11.

³⁷ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2012 roku, sygn. akt SK 36/09; postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2018 roku, sygn. akt I OSK 2848/17.

³⁸ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20.

³⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2021 roku, sygn. akt I USK 96/21.

był jego wpływ na funkcjonowanie totalitarnego państwa. Informacja IPN wyznacza jedynie ramy czasowe, które będą przedmiotem sądowej kontroli w zakresie, czy ubezpieczony faktycznie działał na korzyść totalitarnego państwa. Środkami dowodowymi mogą być zeznania osób inwigilowanych lub prześladowanych albo wobec których funkcjonariusz wykonywał typowe czynności z zakresu bezpieczeństwa, zbiory akt IPN osób, których prawa były łamane, dokumenty z politycznych spraw sądowych, szczególnie jeżeli funkcjonariusz na przykład brał udział w prowokacjach, inicjował lub składał fałszywe zeznania oraz inne dowody potwierdzające, że propagował i/lub wspierał działania totalitarnego państwa (na przykład zastraszał osoby o odmiennych poglądach)⁴⁰. Tym samym sąd, ustalając, czy służba ubezpieczonego może być kwalifikowana jako działanie na korzyść państwa totalitarnego, nie można ograniczyć się tylko do opinii służbowych i akt pracowniczych, ale musi uwzględniać inne środki dowodowe zaproponowane przez strony.

Powyższe potwierdza treść art. 15c ust. 5–6, art. 22a ust. 5–6 i art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej. Przepisy te stanowią, że jeżeli osoba objęta domniemaniem służby na rzecz totalitarnego państwa udowodni, że przed 1990 rokiem bez wiedzy przełożonych podjęła współpracę i czynnie wspierała aktywistów lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa polskiego, to jej świadczenie emerytalne nie będzie podlegało obniżeniu. Skoro takie osoby wspierały ruchy niepodległościowe bez wiedzy swoich przełożonych, to bezcelowe jest dowodzenie tych okoliczności na podstawie opinii przełożonych. Ponadto jeżeli były funkcjonariusz, co do którego zachodzi domniemanie działania na rzecz totalitarnego państwa wykaże, że w okresie służby bez wiedzy przełożonych wspierał ruchy niepodległościowe, to zbyteczne jest prowadzenie dalszego postępowania dowodowego w przedmiocie pozostałych szczegółów jego pracy w aparacie bezpieczeństwa. Ustawodawca przyznał bowiem prymat działalności wspierającej ruchy niepodległościowe (art. 15c ust. 5–6, art. 22a ust. 5–6 i art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej).

Niezależnie od tego funkcjonariusze objęci domniemaniem służby na rzecz państwa totalitarnego w określonych przypadkach mogą skorzystać ze środka prawnego w postępowaniu administracyjnym, który może prowadzić do wyłączenia opisanego mechanizmu redukcji świadczeń emerytalnych. Jednocześnie ustawodawca nie przewidział reguł kolizyjnych pomiędzy tym postępowaniem administracyjnym i sądowym. Zatem ubezpieczony, według własnego wyboru, może skorzystać ze środka administracyjnoprawnego lub sądowego, bądź też obydwu jednocześnie. Skorzystanie z tego pierwszego nie wyłącza możliwości odwołania do sądu powszechnego i na odwrót. Z tych też powodów nie można zasadnie twierdzić, że droga administracyjnoprawna jest wyłączną płaszczyzną obalenia

⁴⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 19 listopada 2020 roku, sygn. akt III AUa 115/20.

domniemania służby na rzecz państwa totalitarnego, która wyłącza wyżej opisane prawo do sądu. Środek administracyjnoprawny oraz prawo do odwołania do sądu ubezpieczeń społecznych nie stanowią konkurencyjnych i wykluczających się środków ochrony prawnej.

Drogę administracyjnoprawną reguluje przepis art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, który stanowi, że minister właściwy do spraw wewnętrznych, w formie decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć obniżenie zaopatrzenia emerytalnego osób objętych domniemaniem prawnym służby na rzecz państwa totalitarnego w latach 1944–1990 ze względu na krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 roku oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 roku, w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. A zatem minister może skorzystać z tej dyskrecjonalnej kompetencji w kwalifikowanej sytuacji „szczególnie uzasadnionego przypadku” ze względu na fakt krótkotrwałej służby oraz rzetelnie wykonywanych zadań po 1989 roku, szczególnie z narażeniem zdrowia. Powierzchowna wykładnia tego przepisu mogłaby sugerować, że ustawodawca przewidział trzy przesłanki do zastosowania tego przepisu, jednakże przesłankę szczególnie uzasadnionych przypadków powiązał z kryterium krótkotrwałości służby i jej rzetelności ze zwrotem „ze względu”, który oznacza tyle co „z uwagi na” lub „zważywszy na”⁴¹. A zatem ustawodawca nie wskazał trzech przesłanek decyzji o wyłączeniu obniżenia zaopatrzenia emerytalne osób objętych domniemaniem prawnym służby na rzecz państwa totalitarnego⁴². Samodzielną przesłanką takiej decyzji jest szczególnie uzasadniony przypadek. Jednocześnie ustawodawca dokonał egzemplifikacji, wyjaśniając, że szczególnie uzasadnionym przypadkiem może być służba krótkotrwała przed 1990 i rzetelna — po 1989 roku⁴³. Tego kwalifikowanego stanu nie można jednak sprowadzać tylko do sytuacji, w której funkcjonariusz krótkotrwanie przed 1990 i rzetelnie po 1989 roku wykonywał swoją służbę, gdyż taki skutek ustawodawca mógłby osiągnąć, nie wprowadzając przesłanki szczególnie uzasadnionych przypadków i pozostawiając wyłącznie kryteria krótkotrwałości oraz rzetelności. Tym samym jeżeli nawet funkcjonariusz nie pracował krótkotrwanie przed 1990 i rzetelnie po 1989 roku, minister może wydać decyzję z art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, o ile w sprawie wystąpi szczególnie uzasadniony przypadek. Skoro służba na rzecz organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego polegała na zwalczaniu ruchów niepodległościowych i łamaniu praw człowieka w celu utrzymania

⁴¹ Zob. W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 61.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Nieco odmiennie W. Jakimowicz, który, z jednej strony, stwierdza, że kryteria krótkotrwałości i rzetelności służby nie stanowią przykładowego wskazania „szczególnie uzasadnionego przypadku”, a z drugiej — przyjmuje, że brak spełnienia jednego z tych kryteriów nie wyłącza automatycznie spełnienia przesłanki „szczególnie uzasadnionych przypadków” (*ibidem*, s. 62).

komunistycznego ustroju, to szczególnie uzasadnionym przypadkiem jest praca funkcjonariusza, któremu nie można przypisać takiego postępowania⁴⁴.

Rekapitulując tę część rozważań, należy podkreślić, że skoro minister w drodze decyzji administracyjnej może wyłączyć mechanizm obniżenia emerytury funkcjonariuszom objętym domniemaniem służby na rzecz państwa totalitarnego, to nie można ograniczać prawa do sądu do jej weryfikacji poprzez przyznanie prymatu opinii IPN nad prerogatywą sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁴⁵.

4. Uwagi końcowe

Celem ustaw dezubekizacyjnych jest ograniczenie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy policji politycznej, którzy służyli komunistycznemu ustrojowi poprzez naruszanie podstawowych praw człowieka i nie ponieśli z tego tytułu odpowiedzialności. Druga ustawa dezubekizacyjna miała zaostrzyć ten skutek. Na mocy art. 13b wprowadziła domniemanie prawne, że służbą na rzecz totalitarnego państwa jest służba od dnia 22 lipca 1944 do 31 lipca 1990 roku w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach lub formacjach. Bezrefleksyjna wykładnia tego przepisu może prowadzić do wniosku, że w tym zakresie decydują kryteria formalne: czas i miejsce służby. Jednakże takie rozumienie jest, po pierwsze, niezgodne z wspomnianym celem ustaw dezubekizacyjnych, bo *ex lege* uznałaby wszystkich funkcjonariuszy tych służb z tego okresu za winnych łamania praw człowieka, co prowadziłoby do odpowiedzialności zbiorowej. Po drugie, w istocie skutkowałaby zanikiem ochrony prawnej osób dotkniętych arbitralną oceną historii. To zaś prowadziłoby do przyjęcia mechanizmów sytemu, który jest przedmiotem rozliczeń. W ustroju totalitarnym nie ma bowiem miejsca na prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.

Niemniej jednak należy pamiętać, że wprawdzie demokratyczne państwo prawa jest uprawnione do rozliczeń z funkcjonariuszami reżimu, którzy łamali podstawowe prawa człowieka, a ochrona praw nabytych nie rozciąga się na uprawnienia przyznane niesprawiedliwie na przykład za naruszanie podstawowych wolności⁴⁶. Jednakże taki mechanizm nie może pozbawić ubezpieczonych prawa do skutecznego środka prawnego. Świadczeniobiorca musi mieć prawo

⁴⁴ *Ibidem*. Oczywiście w przypadku decyzji odmawiającej wyłączenia przepisów art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej strona będzie uprawniona do uruchomienia sądownoadministracyjnej kontroli legalności wykonywania kompetencji dyskrejonalnych ministra w tym zakresie.

⁴⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20.

⁴⁶ Wyrok ETPC z 14 maja 2013 roku, *Cichopek i inni v. Polska*, skarga nr 15189/10.

obrony i kwestionowania przypisania mu służby na rzecz państwa totalitarnego. Dlatego domniemanie prawne z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej ma charakter wzruszalny — o wypełnieniu znamion służby na rzecz totalitarnego państwa nie decydują jedynie kryteria formalne: czasu i miejsca, lecz indywidualne czyny potwierdzające naruszenie podstawowych praw człowieka w celu utrzymania komunistycznego ustroju⁴⁷.

Bibliografia

- Arendt H., *The Origins of Totalitarianism*, [w:] *On Violence*, red. B.B. Lawrence, A. Karim, Durham 2007.
- Brzeziński Z., Friedrich C.J., *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, New York-Washington-London 1956.
- Dąbrowski M., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3.
- Dąbrowski M., *Odpowiedzialność funkcjonariuszy Policji i innych współczesnych formacji za pełnienie służby w organach bezpieczeństwa PRL — aspekty konstytucyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2.
- Izdebski H., *Totalitaryzm i terminy pokrewne w naukach społecznych oraz w polskim języku prawnym i prawniczym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 38, 2016, nr 4.
- Jakimowicz W., *O definicjach i domniemaniach prawnych — studium przypadku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 7–8.
- Kamenka E., *Totalitaryzm*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goddin, F. Pettit, Warszawa 1998.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Rakowska-Trela A., *Obniżenie emerytur funkcjonariuszy służb mundurowych nabytych począwszy od 1990 r. a standardy konstytucyjne*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 40, 2018.
- Scheffler T., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna I*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 40, 2018, nr 4.
- Shapiro L.B., *Totalitarianism*, London 1972.

⁴⁷ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 roku, sygn. akt III UZP 1/20.

PIOTR JANIAK

ORCID: 0000-0002-6364-2217

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: piotr.janiak@uwr.edu.pl

Publicznoprawne instrumenty „demokracji walczącej” w polskim systemie prawa

Słowa kluczowe: totalitaryzm, komunizm, faszyzm, nazizm.

LEGAL INSTRUMENTS OF “MILITANT DEMOCRACY” IN THE POLISH SYSTEM OF PUBLIC LAW

Abstract

The Polish system of public law has legal mechanisms that reflect the idea of a militant democracy, assuming the need to equip the democratic system with instruments that will allow it to defend itself against actions aimed at its annihilation. They appear both on the constitutional level and in the acts of administrative and criminal law. As a result, the problem of the instruments of militant democracy becomes an interdisciplinary issue. The conducted analysis shows that the instruments in question, in spite of appearances, have a lot in common. Their use causes similar problems, the source of which are, among others, disputes arising around the concepts of Nazism, fascism, communism and totalitarianism.

Keywords: totalitarianism, communism, fascism, Nazism.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP¹: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Demokracja, inaczej ludowładztwo, to ustrój polityczny, w którym władzę sprawuje społeczeństwo². Wprowadzenie do polskiego systemu normatywnego

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

² *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 2. D–H, Warszawa 1995, s. 54.

w okresie transformacji ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego miało kapitalne znaczenie z perspektywy jego rozwoju w nowych warunkach ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 roku. Deklaracja ustrojodawcy, że Rzeczpospolita Polska to państwo demokratyczne, jest, bez wątpienia, istotna. Należy mieć jednak na względzie, że demokracja nie jest wartością daną raz na zawsze. Warto wspomnieć, że wprowadzenie systemu totalitarnego, stanowiącego przecież zaprzeczenie demokracji, w ogarniętych kryzysem powstałym po zakończeniu pierwszej wojny światowej Niemczech nastąpiło nie siłą, lecz w wyniku zwyczajnych i — co należy dobitnie podkreślić — demokratycznych wyborów. „*Historia (est) magistra vitae*” — stwierdził niegdyś Cynceron. Choć można mieć czasami wątpliwości, czy twierdzenie to nie jest nazbyt optymistyczne, to bez wątpienia historia nauczycielką życia być powinna. Wydaje się, że u podłoża poglądu Cyncerona legła idea „demokracji walczącej” („*streitbare Demokratie*”, „*militant democracy*”³). Zakłada ona potrzebę wyposażenia ustroju demokratycznego w instrumenty, które pozwolą mu obronić się przed działaniami podmiotów, prowadzącymi do jej unicestwienia⁴.

Zagadnienie instrumentów demokracji walczącej ma interdyscyplinarny charakter. Regulacje normatywne pozwalają odnaleźć je na poziomie zarówno samej Konstytucji RP, jak i ustawodawstwa administracyjnego oraz karnego. Pierwsza, konstytucyjna płaszczyzna została zadekretowana w art. 13 ustawy zasadniczej w brzmieniu:

Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

B. Banaszak wskazuje, że nie można art. 13 Konstytucji RP odnosić wyłącznie do formalnego zakazu tworzenia i funkcjonowania partii i organizacji określonego rodzaju. Norma ta ma w istocie szersze znaczenie. Zobowiązuje ona władze publiczne do przeciwdziałania wszelkim staraniom tworzenia takich partii i organizacji lub co najmniej do monitorowania takich prób⁵. Jak podkreśla P. Tuleja, demokracja zakłada pluralizm polityczny, jednakże wolność tworzenia i funkcjonowania partii politycznych nie jest absolutna i może podlegać ograniczeniom. Podstawą do określenia ich zakresu jest właśnie koncepcja demokracji

³ Na temat koncepcji *militant democracy* zob. A. Bień-Kacała, A. Jackiewicz, *Militant democracy — demokracja, która sama się broni (?)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 25–41.

⁴ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 224.

⁵ B. Banaszak, *Komentarz do art. 13 Konstytucji RP*, [w:] *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

walczącej. Odwołanie się do niej w celu zakazania działalności partii politycznych nie może być nadużywane⁶.

W sprawach zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych orzeka Trybunał Konstytucyjny (art. 188 pkt 4 Konstytucji RP) w trybie uregulowanym w art. 81–84 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych⁸ przewiduje prewencyjny charakter kontroli zgodności celów lub zasad działania partii politycznej z Konstytucją oraz następczy charakter kontroli zgodności celów lub działalności partii politycznej z Konstytucją. Prewencyjny charakter ma kontrola sprawowana w ramach procesu wpisu partii politycznej do ewidencji partii politycznych, prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Sąd ten rozpatruje zgłoszenie, a w razie powstania wątpliwości co do zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej określonych w statucie zobligowany jest zawiesić postępowanie i wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem w sprawie zgodności statutu z ustawą zasadniczą. Orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją statutu partii politycznej lub jego części skutkuje odmową wpisu partii do ewidencji (art. 14 u.p.p.). Podobna procedura obowiązuje w przypadku rejestracji zmian w statucie. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją zmian statutu niesie za sobą odmowę wpisu tych zmian do ewidencji partii politycznych (art. 21 u.p.p.). Drugim rodzajem kontroli jest, wspomniana już, kontrola następcza zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny. Jej negatywny wynik skutkuje wykreśleniem partii z ewidencji (art. 44 u.p.p.). Delegalizację partii politycznej, dokonywaną przez Sąd Okręgowy w Warszawie w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, uznaje się za najdalej idącą ingerencję państwa w zasadę pluralizmu politycznego⁹.

Oba rodzaje kontroli różnią się od siebie między innymi podmiotem inicjującym. Kontrolę prewencyjną zainicjować może wyłącznie Sąd Okręgowy prowadzący ewidencję partii politycznych¹⁰, natomiast kontrolę następczą — podmioty wymienione w katalogu z art. 191 ust. 1 Konstytucji RP. Różne są również ich

⁶ P. Tuleja, *Podstawy prawne delegalizacji partii politycznych*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 604.

⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 580, dalej: „u.p.p.”.

⁹ M. Granat, *Wymogi formalne wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie badania celów lub działalności partii politycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 40, 2018, s. 626.

¹⁰ Na marginesie warto wspomnieć, że rozwiązanie to oceniane jest w doktrynie jako niekonstytucyjne z uwagi na *numerus clausus* podmiotów zdolnych, w myśl Konstytucji, do zainicjowania postępowania przed Trybunałem — tak P. Tuleja, *op. cit.*, s. 617.

potencjalne skutki. W pierwszym przypadku jest nim odmowa wpisu partii do ewidencji lub odmowa wpisu zmian statutu, w drugim zaś — delegalizacja partii politycznej.

Drugą płaszczyznę realizacji koncepcji demokracji walczącej odnaleźć można w przepisach prawa administracyjnego. Mowa tu przede wszystkim o ustawie z dnia 1 kwietnia 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki¹¹. Cel regulacji normatywnej wynika *explicite* z nazwy ustawy. Prawodawca wprowadza zakaz upamiętniania osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów. Nazwy te nie mogą ponadto w inny sposób propagować ustroju totalitarnego (art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej). Sankcją za naruszenie przez jednostkę samorządu terytorialnego wprowadzonego zakazu jest nieważność uchwały nadającej zakazaną nazwę. Nieważność tę stwierdza wojewoda w ramach swych kompetencji nadzorczych. Stwierdzenie nieważności uchwały musi zostać poprzedzone opinią Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o sprzeczności nazwy z ustawowym zakazem propagowania ustrojów totalitarnych (art. 2 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej). Jeśli jednostka samorządu terytorialnego nie nada nowej nazwy w terminie trzech miesięcy od uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, a jej nadanie jest konieczne do oznaczania adresów, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze¹² nadające nazwę zgodną z przepisami prawa (art. 3 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej). Wprowadzona reglamentacja nazewnicza odnosi się do nazw nadawanych przez jednostki samorządu terytorialnego po wejściu w życie ustawy, co nastąpiło 2 września 2016 roku.

Działanie ustawodawcy zostało skierowane także wobec nazw zastanych, a więc nadanych w dotychczasowym stanie prawnym. Jednostki samorządu terytorialnego zostały zobligowane do dokonania zmiany nazw, które obowiązywały w dniu wejścia w życie ustawy, a pozostawały w sprzeczności z ustawową dyrektywą nazewniczną. Niewykonanie obowiązku w nakreślonym dwunastomiesięcznym terminie skutkowało przypisaniem wojewodzie kompetencji do wydania zarządzenia zastępczego¹³ zmieniającego zakazaną nazwę. I tym razem warunkiem *sine qua non* wydania tego zarządzenia była opinia Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 6 ustawy dekomunizacyjnej).

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1103, dalej: „ustawa dekomunizacyjna”.

¹² Zob. K. Szlachetko, *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 48–60.

¹³ Zob. K. Borówka, *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018, s. 142–145.

Nie jest do końca przesądzone, kiedy można uznać daną nazwę za „symbolizującą” lub „propagującą” ustroj totalitarny, a przez to naruszającą przepisy ustawy. Użycie przez ustawodawcę nieprecyzyjnych pojęć jest powodem znaczących trudności w procesie jej stosowania¹⁴. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych daje podstawy do wyróżnienia dwóch koncepcji symbolizowania czy propagowania ustroju totalitarnego. Pierwszą z nich można określić mianem subiektywnej. Reprezentatywne jest dla niej uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2019 roku, w którym sąd wskazał, że

Symbol to przedmiot albo znak zastępujący, reprezentujący, oznaczający, przywołujący na myśl, jakieś pojęcie, czynność, przedmiot, widomy znak czegoś niewidzialnego. Aby dana osoba była uznana za symbol określonego ustroju totalitarnego (np. komunizmu) musi zatem zostać wykazane, że oznaczenie tej osoby (imię i nazwisko) stanowi właśnie taki symbol. Nazwa danej ulicy symbolizuje ustroj totalitarny, jeżeli jej oznaczenie jednoznacznie jest kojarzone z danym ustrojem, jest powszechnie rozpoznawalne i na tyle wyodrębnione, że samodzielnie występująca taka nazwa identyfikuje się z daną ideologią. Tylko wówczas można stwierdzić, że nazwa takiej ulicy symbolizuje ustroj totalitarny¹⁵.

Koncepcja ta zakłada zatem, że związek danej nazwy z ustrojem totalitarnym powinien istnieć w świadomości administrowanych (nazwa ma być kojarzona z ustrojem totalitarnym), aby był objęty ustawowym zakazem. Czynnikiem spornym w tej koncepcji jest ustalenie, czy krąg podmiotów, u których rzeczono skojarzenie ma powstać, ogranicza się wyłącznie do mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego (wspólnoty gminnej)¹⁶, czy też zasięg symbolizowania/propagowania powinien być szerszy¹⁷.

W opozycji do koncepcji subiektywnej pozostaje koncepcja obiektywna. Jej założenia doskonale odzwierciedla następujący fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2019 roku:

Oceniając ten symboliczny charakter należy mieć na uwadze, iż sama aktualna świadomość społeczeństwa (w tym brak negatywnych konotacji, jednoznacznych skojarzeń), co do zasady nie jest wystarczającą przesłanką negatywną pozwalającą na stwierdzenie, że dane nazwisko nie symbolizuje komunizmu w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy, czy też nie propaguje go w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy. Wówczas bowiem wyłącznie od subiektywnej świadomości

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2019 roku, sygn. akt II OSK 744/19, LEX nr 2706516.

¹⁵ Sygn. akt II OSK 389/19, LEX nr 2699896.

¹⁶ Tak wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2018 roku, sygn. akt II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 2018 roku, sygn. akt II OSK 2836/18, LEX nr 2628182.

¹⁷ „Rację ma strona skarżąca kasacyjnie, że nie należy upatrywać jedynie w opinii (w ocenie) wspólnoty samorządowej znaczenia danej osoby jako symbolu komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Dana postać, wydarzenie, data lub organizacja staje się symbolem wówczas, gdy powszechnie jest kojarzona z danym ustrojem totalitarnym, a nie jedynie przez członków określonej gminnej wspólnoty samorządowej” — wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2018 roku, sygn. akt II OSK 1825/18, LEX nr 2591161.

odbiorcy zależałoby, do jakich dokonań, wydarzeń, faktów historycznych przypisze tę postać. Świadomość historyczna społeczeństwa nie jest jednakowa, tak jak jednakowe, w relacji do wydarzeń historycznych, nie jest społeczeństwo, którego emanacją jest owa świadomość. Niejasne jest także przez kogo, jaką metodą ta świadomość historyczna mogłaby być mierzalna, i w jakim wymiarze wystarczyłoby to do uznania, że konkretna osoba stanowi symbol ustroju totalitarnego. Zatem zarówno tzw. świadomość historyczna, jak i potencjalne desygnaty i metody jej ewaluacji ze swej istoty uznać należy za nieprzydatne do stwierdzenia, że dana postać ma na tyle silne konotacje z systemem totalitarnym, że stanowi jego symbol. Ów dowód — jako nieadekwatny — nie powinien być zatem uznawany za jednoznacznie przesądzający, że dana postać symbolizuje bądź nie ten ustrój. Należy również zauważyć, że czym innym jest odwołanie się wyłącznie do świadomości pokolenia współczesnego osobie będącej patronem ulicy, a czym innym do rozumienia tożsamy faktów przez osoby żyjące współcześnie. Podsumowując: symbolizowanie bądź propagowanie w rozumieniu omawianych przepisów rozumieć należy w sposób zobiektywizowany i odnoszący się zasadniczo do życiorysu danej osoby, jej dokonań, zasług i innych okoliczności, które uzasadniały nazwanie jej imieniem budowli, czy też obiektu bądź urzędnika użyteczności publicznej¹⁸.

Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 29 stycznia 2020 roku. Wskazał w nim, że dla stwierdzenia, iż nazwa upamiętnia osobę, organizację, wydarzenie, datę symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub też w inny sposób propaguje ten ustrój, odbiór społeczny nie jest przesądzający. Za wystarczające należy uznać, że pewne fakty z życia danej osoby sugerują na tyle silne związki z systemem totalitarnym, że stanowi ona jego symbol lub go propaguje¹⁹.

Każda z ukazanych koncepcji ma swoje wady i zalety. Wydaje się jednak, że należy uznać za prawidłową pierwszą z nich. Pozostaje ona w zgodzie z literalną wykładnią norm. Wykładnia rozszerzająca, cechująca drugą koncepcję, powinna zostać odrzucona z uwagi na konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Nazwy, których zgodność z prawem najczęściej staje się przedmiotem sądowniczej kontroli, to — ponad wszelką wątpliwość — nazwy ulic odnoszące się do postaci historycznych lub też określonych dat. Aby uznać, że określona osoba nie może być patronem ulicy, należy przesądzić, że symbolizuje ona komunizm lub inny ustrój totalitarny, przy czym ustawodawca za propagujące komunizm uważa także nazwy odwołujące się do osób będących symbolami represyjnego, autorytarnego i niesuwerennego systemu władzy w Polsce w latach 1944–1989 (art. 1 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej). Nie wystarczy zatem sam związek osoby z ustrojem totalitarnym, bowiem pojęcie „związania” ma dużo szerszy zakres niż pojęcia „symbolizowania” lub „propagowania” i jest obce ustawie dekomunizacyjnej²⁰. Nie symbolizują zatem komunizmu osoby, które

¹⁸ Sygn. akt II OSK 1200/19, LEX nr 2753956.

¹⁹ Sygn. akt II SA/Po 997/19, LEX nr 2781752.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 maja 2018 roku, sygn. akt III SA/Kr 130/18, LEX nr 2499989

były wprawdzie związane z minionym systemem, jednak współcześnie nie są rozpoznawalne w tym charakterze w kręgach społecznych szerszych niż znawcy historii²¹. W języku polskim określenie, że dana osoba jest symbolem jakiejś idei oznacza, że stanowi ona jej uosobienie; sama tę ideę wyznaje, utożsamia się z nią, przez co jest też tak postrzegana przez innych. Używając pojęcia symbolu, za pomocą którego dochodziłoby do propagowania komunizmu, prawodawca poza zakazem ustawowym pozostawił przypadki osób powiązanych z systemem władzy komunistycznej, uczestniczących w jej sprawowaniu, współpracujących z systemem totalitarnym, jeśli te osoby nie są symbolami komunizmu lub innego ustroju totalitarnego²². Przyjmuje się, że przepisy ustawy dekomunizacyjnej wymagają ścisłej interpretacji, zgodnej z legitymowanym konstytucyjnie celem w postaci eliminacji z przestrzeni publicznej zjawisk, które mogą być określone jako propagowanie komunizmu²³. Za postaci symboliczne dla komunizmu należy uznać osoby stojące na czele Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), milicji, wojska czy członków Komitetu Centralnego PZPR, bowiem ich rola w tworzeniu systemu komunistycznego jest bezapelacyjna i powszechnie znana²⁴. Postaciami symbolicznymi dla komunizmu są jego współtwórcy oraz prominentni działacze tacy jak W. Lenin, J. Stalin, B. Bierut, W. Gomułka²⁵ czy E. Gierek²⁶. Gdyby ustawodawca pragnął zrównać symbolizowanie komunizmu z pewnymi faktami historycznymi, takimi jak członkostwo w Komunistycznej Partii Polski (KPP) lub Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), to z pewnością w ustawie wprost postanowiliby, że członkowie tych organizacji nie mogą być patronami ulic²⁷. Ingerencja nadzorcza dopuszczalna jest wyłącznie w sytuacji, gdy nazwa odwołująca się do nazwiska danej osoby ma taki wydźwięk społeczny, że nadanie lub pozostawienie nazwy prowadziło do zagrożenia ważnego, również z perspektywy wartości konstytucyjnych i ustrojowych, celu — zapobiegania popularyzowaniu idei reprezentowanych przez komunizm lub też inny system totalitarny, a nie we wszelkich sytuacjach, gdy ocena postaci danego patrona ulicy lub

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 sierpnia 2019 roku, sygn. akt III SA/Gl 529/19, LEX nr 2721696.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 lutego 2019 roku, sygn. akt IV SA/Gl 1060/18, LEX nr 2656702.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 lipca 2018 roku, sygn. akt III SA/Gd 333/18, LEX nr 2523472.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 października 2018 roku, sygn. akt II SA/Bd 833/18, LEX nr 2580934.

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2018 roku, sygn. akt II SA/Bd 851/18, LEX nr 2559159.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 maja 2018 roku, sygn. akt IV SA/Gl 155/18, LEX nr 2517542.

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2018 roku, sygn. akt II OSK 2417/18, LEX nr 2614402.

innego obiektu, w tym również jego postaw moralnych lub też wyborów politycznych, mogłaby budzić kontrowersje²⁸.

Rozeznanie, którym datom przypisać cechę symbolizowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, jawi się jako nie mniej problematyczne. Wynika to między innymi z różnorodnych sposobów wykorzystania dat w nazwach ulic. Niekiedy lokalny prawodawca w nazwie wykorzystuje pełną datę (określającą dzień, miesiąc i rok), innym razem ogranicza się do wskazania dnia i miesiąca, a czasem dookreśla w jej treści, z którym wydarzeniem historycznym pozostaje ona związana. Oczywiście im nazwa jest bardziej precyzyjna, tym łatwiej dokonać jej kwalifikacji jako zgodnej bądź niezgodnej z przepisami prawa.

W sytuacji, gdy symbolika danej daty i do tego bez określenia roku ma odnosić się do wydarzenia sprzed wielu lat, niezbędne jest precyzyjne wykazanie, że funkcjonująca w przestrzeni publicznej nazwa faktycznie symbolizuje komunizm²⁹. Nazwa ulicy ograniczająca się do daty dziennej i miesiąca może być odczytywana na różne sposoby. Wobec tego jedynie od subiektywnej świadomości lokalnej społeczności zależy, do jakiego zdarzenia lub okresu przypisać można taką datę. Wieloznaczna nazwa nie może być uznana za symbol komunizmu (czy też okresu powojennych represji), jeśli lokalna społeczności nie łączy tej nazwy z wydarzeniami symbolizującymi ustrój totalitarny³⁰, w szczególności gdy nazwa ta może być kojarzona z kilkoma wydarzeniami o różnorodnym charakterze (zakończenie wojny, wyzwolenie spod okupacji hitlerowskiej, wkroczenie Armii Czerwonej)³¹. W orzecznictwie spotkać można pogląd, że aby data symbolizowała komunizm, musi to wynikać z jej brzmienia, względnie z nazwy własnej opatrzonej dodatkowym kwantyfikatorem (na przykład „Manifestu 22 lipca”, „22 lipca — PRL-u”, „22 lipca — Święta Odrodzenia”), bądź z intencji, jakie przyświecały jej twórcom³². Co ciekawe, ta sama nazwa może zostać raz uznana za naruszającą przepisy ustawy, innym razem — za zgodną z jej celem. Jak trafnie podnosi się w orzecznictwie, inny będzie wymiar symboliczny daty wkroczenia Armii Czerwonej do różnych miejscowości na terenie Polski. Przykładowo w Wielkopolsce było to związane z wypędzeniem hitlerowskiego okupanta, będącego jedynym agresorem, z którego antypolską, zbrodniczą działalnością mieszkańcy Wielkopolski mieli do tego czasu do czynienia. Uprawdopodobnia to twierdzenie, że na-

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2018 roku, sygn. akt III SA/Wr 141/18, LEX nr 2544106.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2018 roku, sygn. akt II OSK 2400/18, LEX nr 2613699; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2018 roku, sygn. akt II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 maja 2018 roku, sygn. akt II SA/Bd 432/18, LEX nr 2550933.

³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2018 roku, sygn. akt II OSK 2836/18, LEX nr 2628182.

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 października 2017 roku, sygn. akt II SA/Ol 418/17, LEX nr 2398027.

zwa ulicy miała symbolizować nie wkroczenie Armii Czerwonej i wprowadzenie ustroju komunistycznego, ale zakończenie okupacji niemieckiej, ówczesnie jedynej znanej mieszkańcom tych terenów³³. Zupełnie inny symboliczny wymiar będzie miała data wkroczenia Armii Czerwonej na przykład do Warszawy, po uprzednim braku udzielenia wsparcia powstaniu warszawskiemu i przyzwoleniu na wielomiesięczne i systematyczne niszczenie miasta przez hitlerowskiego okupanta, czy też data wkroczenia Armii Czerwonej na tereny zajęte w 1939 roku przez ZSRR w wyniku realizacji postanowień paktu Ribbentrop–Mołotow³⁴.

Ustawa dekomunizacyjna zawiera szereg mankamentów, które przyczyniają się do jej krytycznej oceny. Wśród nich należy wskazać przede wszystkim na wykorzystanie w treści jej przepisów określeń, których znaczenie nie jest jednoznacznie rozumiane, jak choćby „komunizm” czy „ustrój totalitarny”. Ponadto wprowadzone mechanizmy, których sztandarowym przykładem jest zarządzenie zastępcze, mocno ingerują w przypisaną jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność³⁵. Dobitym przykładem dążenia ustawodawcy w kierunku jej ograniczenia jest brzmienie art. 6c ustawy dekomunizacyjnej. Przepis ten limituje możliwość poddania zarządzenia zastępczego sądowoadministracyjnej kontroli poprzez wprowadzenie wymogu, iż skarga jest dopuszczalna wówczas, gdy niewykonanie obowiązku, który zaktualizował kompetencję organu nadzoru do podjęcia zarządzenia zastępczego, wynikało z braku możliwości jego realizacji z przyczyn niezależnych od jego adresata.

Kolejny instrument „demokracji walczącej” został zadekretowany w regulacjach prawno-karnych. Ustawodawca przewiduje karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch dla każdego, kto dopuszcza się czynu polegającego na publicznym propagowaniu faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub na nawoływaniu do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość (art. 256 § 1 k.k.³⁶). Tożsamej karze podlega ten, kto w celu rozpowszechniania produkuje, utrwala lub sprowadza, nabywa, przechowuje, posiada, prezentuje, przewozi lub przesyła druk, nagranie lub inny przedmiot, zawierające treść propagującą totalitarny ustrój państwa lub nawołującą do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 września 2018 roku, sygn. akt II SA/Po 187/18, LEX nr 2570861.

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 maja 2018 roku, sygn. akt II SA/Po 117/18, LEX nr 2511367.

³⁵ Zob. K. Bandarzewski, *Nadawanie nazw ulicom a samodzielność samorządu gminnego (uwagi na tle regulacji tzw. ustawy dekomunizacyjnej)*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018; P. Łazutka-Gawęda, *Zagrożenie dla zasady decentralizacji i współdziałania*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja w administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2019.

³⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny, Dz.U. z 2020 r. poz. 1444.

ze względu na bezwyznaniowość (art. 256 § 2 k.k.)³⁷. Nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego określonego w art. 256 § 2 k.k., jeśli dopuścił się tego czynu w ramach działalności artystycznej, edukacyjnej, kolekcjonerskiej lub naukowej (art. 256 § 3 k.k.)³⁸.

W nauce prawa karnego wskazuje się, że znamiona czynu zabronionego „faszystowski ustrój państwa”, „inny totalitarny ustrój państwa” mają charakter odsyłający. Ich wykładnia wymaga sięgnięcia do ustaleń współczesnej historiografii i politologii³⁹. Znamiona te cechuje nieostry charakter, będący konsekwencją sporów narosłych wokół pojęć totalitaryzmu i faszyzmu we wspomnianych naukach⁴⁰.

Przestępstwo propagowania ustroju totalitarnego jest przestępstwem umyślnym, które może być popełnione wyłącznie w zamiarze bezpośrednim. Jednocześnie występki ten ma formalny charakter, bowiem dla jego zaistnienia nie jest konieczny skutek w postaci przekonania kogokolwiek do totalitarnego ustroju⁴¹. Przestępstwo zostaje zatem popełnione już w chwili ukończenia samego czynu propagowania⁴². Aby czyn propagowania ustroju totalitarnego mógł zostać uznany za przestępstwo, jego sprawca musi dopuścić się go publicznie. Irrelevantne

³⁷ Zob. wnikliwe analizy obu przepisów autorstwa P. Bachmata (*idem*, *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływania do nienawiści (art. 256 § 1 K.K.)*, [w:] *Stosowanie prawa. Księga jubileuszowa z okazji XX-lecia Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości*, red. A. Siemaszko, Warszawa 2011), W. Kuleszy (*idem*, *Pochwalanie faszyzmu i komunizmu w świetle prawa karnego (uwagi de lege praevia, lata et ferenda)*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011) oraz T. Schefflera (*idem*, *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część ogólna*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 34, 2012, nr 3; *idem*, *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna I*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 40, 2018, nr 4; *idem*, *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna II*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 1; *idem*, *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna III*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 2).

³⁸ Zob. M. Budyn-Kulik, *Wyłączenie odpowiedzialności karnej za występki z art. 256 § 2 k.k.*, [w:] *Pro dignitate legis et maiestate iustitiae. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Witolda Kuleszy*, red. A. Liszewska, J. Kulesza, Łódź 2020.

³⁹ P. Bachmat, *op. cit.*, s. 692–693.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 750; zob. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Autorytaryzm i totalitaryzm*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2003.

⁴¹ P. Radziejewski, *Propagowanie totalitaryzmu i nawoływanie do nienawiści (art. 256 Kodeksu karnego)*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2012, nr 1, s. 123.

⁴² P. Bachmat, *op. cit.*, s. 702.

prawnokarnie będzie propagowanie ustroju totalitarnego na przykład w prywatnej rozmowie lub prywatnym mieszkaniu podczas uroczystości towarzyskiej lub rodzinnej⁴³.

Spośród wielu problemów związanych z zastosowaniem analizowanych przepisów ustawy karnej jako szczególnie interesująca jawi się kwestia wykorzystywania w przestrzeni publicznej symboli kojarzonych z ideologią totalitarną (na przykład sierp i młot, swastyka). Problem ten jest dostrzegalny w prawie nie tylko krajowym, lecz także międzynarodowym⁴⁴. Zwrócić należy uwagę na jego dwa aspekty. Pierwszy z nich sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie symbole można uznać za symbole totalitaryzmu, jeśli ma się na względzie, że reżimy totalitarne nieraz zawłaszczały symbole, które pierwotnie miały z totalitaryzmem niewiele wspólnego, natomiast drugi wymaga oceny, kiedy posłużenie się symbolem totalitaryzmu staje się relewantne prawnokarnie.

W odniesieniu do drugiego aspektu zwrócić należy uwagę, że przepis art. 256 § 1 k.k. *expressis verbis* odnosi się do totalitarnego ustroju państwa, a nie do ideologii totalitarnej. Fakt ten jest źródłem wątpliwości co do kryminalizacji czynu polegającego na wprowadzaniu do przestrzeni publicznej symboli totalitarnych. Jak wskazuje M. Budyn-Kulik, istnieją dwa dopuszczalne sposoby interpretacji przywołanego przepisu. Możliwe jest uznanie, że symbolika totalitarna stanowi integralną część nie tylko ideologii, lecz także w pewnym sensie ustroju państwa totalitarnego. Wówczas posługiwanie się symbolami totalitaryzmu może być oceniane jako propagowanie ustroju totalitarnego⁴⁵. Wykładnia wąska wyłącza z kolei dokonanie takiej kwalifikacji czynu⁴⁶. Jej zwolennicy podkreślają, że pojęcie faszystowskiego ustroju państwa jest węższe niż pojęcie faszyzmu, zaś propagator takiego ustroju musi posiadać choćby podstawową wiedzę o tym, co przesądza, że ustrój państwa staje się totalitarny. Przypisanie zatem sprawcy zamiaru propagowania ustroju totalitarnego wymaga ustalenia, że znamiona czynu zabronionego znalazły odbicie w świadomości sprawcy, a ich wypełnienie zostało objęte jego wolą. Koniecznym warunkiem odpowiedzialności karnej ma

⁴³ *Ibidem*, s. 683.

⁴⁴ Zob. A. Rogalska-Piechota, *Europa prawicowych i lewicowych systemów totalitarnych oczami obu europejskich trybunałów na przykładzie węgierskiej sprawy „czerwonej gwiazdy”*, [w:] *Między wykładnią a tworzeniem prawa. Refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i międzynarodowych trybunałów karnych*, red. C. Mik, K. Gałka, Toruń 2011; A. Sakowicz, *Używanie symboli ideologii nazistowskiej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Uwagi na podstawie sprawy Nix v. Niemcy oraz Šimunić v. Chorwacja*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 1.

⁴⁵ Zob. P. Domagała, *Jeszcze o propagowaniu faszystowskiego ustroju państwa w świetle polskiego prawa karnego (kilka uwag na marginesie artykułu prof. Witolda Kuleszy)*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 5.

⁴⁶ M. Budyn-Kulik, *Kryminalizacja propagowania totalitaryzmu (faszyzmu) w polskim kodeksie karnym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 2, s. 13.

być udowodnienie, że sprawca czynu, dysponując wiedzą, czym jest faszystowski ustroj państwa w jego całokształcie, chciał go publicznie propagować⁴⁷.

Abstrahując od zasadności którejs z przywołanych koncepcji, rację należy przyznać P. Bachmatowi, że

Nie każdy, kto namaluje na murze swastykę, wzniesie publicznie rękę w geście nazistowskiego pozdrowienia, wykrzyczy słowa Sieg Heil czy pokaże się w niemieckim mundurze i hełmie z czasów drugiej wojny światowej, od razu kieruje się zamiarem przekonania innych osób do faszystowskiego ustroju państwa. Niezależnie od tego, że podobne zachowania budzą zdziwienie, konfuzję, a nawet uzasadnione oburzenie, byłoby nazbyt daleko idącym uproszczeniem kwalifikowanie ich bez głębszego namysłu, niejako z automatu, jako propagowanie ustrojów totalitarnych, w tym w szczególności ustroju III Rzeszy⁴⁸.

Eksponowanie symboli totalitaryzmu nie może być uznane za przestępstwo, jeśli nie ma na celu propagowania ustroju totalitarnego⁴⁹.

Przyjmowanie w systemie prawa mechanizmów obrony demokracji jest nie lada wyzwaniem dla ustawodawcy. Istnieje realne ryzyko, że instrumenty, które w swym założeniu mają ją chronić, w istocie będą godziły w jej fundamentalne wartości, takie jak pluralizm polityczny, wolność słowa, decentralizacja władzy publicznej. Prawodawca, realizując swą misję obrońcy demokracji, wykorzystuje przepisy przynależne do różnych gałęzi systemu prawa publicznego. Jak dowiodła analiza, są one dalekie od doskonałości, co utrudnia rekonstrukcję norm prawnych, które z nich wynikają. Nie przekreśla to w żaden sposób potrzeby ich funkcjonowania. Powinno to jednak skłaniać legislatora do podjęcia próby ich udoskonalenia. Inspiracji w zakresie pożądanego kierunku zmian z pewnością nie zabraknie, o co postarali się przedstawiciele nauki prawa dokonujący w swych opracowaniach analizy przepisów prawa pozytywnego wzbogaconych o postulaty *de lege ferenda*.

Jednocześnie wspomniana wielopostaciowość instrumentów demokracji walczącej może utrudniać próbę całościowej analizy tego zagadnienia. Tymczasem dostrzec można, że problemy związane ze stosowaniem przywołanych regulacji prawnych są w istocie nieraz tożsame lub bardzo zbliżone. Wynika to przede wszystkim z faktu, że prawodawca przy konstrukcji przepisów prawa odwołuje się do pojęć, które nie mają jednego, powszechnie akceptowalnego znaczenia. Mowa o takich pojęciach, jak totalitaryzm, nazizm, faszyzm czy komunizm. Podmioty stosujące prawo muszą zatem zmierzyć się z dylematami, które w swej działalności napotykać badacze nauki o polityce. Fakt ten może stanowić istotną przeszkodę na drodze ku jednolitości orzecznictwa, która stanowi niezaprzeczalną wartość demokratycznego państwa prawnego.

⁴⁷ W. Kulesza, „Polskie obchody” rocznicy urodzin Hitlera w świetle prawa karnego III Rzeszy, *Republiki Federalnej Niemiec i Polski*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 7, s. 16–17.

⁴⁸ P. Bachmat, *op. cit.*, s. 731.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 734.

Bibliografia

- Bachmat P., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływania do nienawiści (art. 256 § 1 K.K.)*, [w:] *Stosowanie prawa. Księga jubileuszowa z okazji XX-lecia Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości*, red. A. Siemaszko, Warszawa 2011.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bandarzewski K., *Nadawanie nazw ulicom a samodzielność samorządu gminnego (uwagi na tle regulacji tzw. ustawy dekomunizacyjnej)*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Bień-Kacała A., Jackiewicz A., *Militant democracy – demokracja, która sama się broni (?)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8.
- Borówka K., *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018.
- Budyn-Kulik M., *Kryminalizacja propagowania totalitaryzmu (faszyzmu) w polskim kodeksie karnym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 2.
- Budyn-Kulik M., *Wyłączenie odpowiedzialności karnej za występki z art. 256 § 2 k.k.*, [w:] *Pro dignitate legis et maiestate iustitiae. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Witolda Kuleszy*, red. A. Liszewska, J. Kulesza, Łódź 2020.
- Domagała P., *Jeszcze o propagowaniu faszystowskiego ustroju państwa w świetle polskiego prawa karnego (kilka uwag na marginesie artykułu prof. Witolda Kuleszy)*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 5.
- Granat M., *Wymogi formalne wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie badania celów lub działalności partii politycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 40, 2018.
- Kulesza W., *Pochwalanie faszyzmu i komunizmu w świetle prawa karnego (uwagi de lege praevia, lata et ferenda)*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011.
- Kulesza W., *„Polskie obchody” rocznicy urodzin Hitlera w świetle prawa karnego III Rzeszy, Republiki Federalnej Niemiec i Polski*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 7.
- Łazutka-Gawęda P., *Zagrożenie dla zasady decentralizacji i współdziałania*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja w administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2019.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 2. D–H, Warszawa 1995.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Radziejewski P., *Propagowanie totalitaryzmu i nawoływanie do nienawiści (art. 256 Kodeksu karnego)*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2012, nr 1.
- Rogalska-Piechota A., *Europa prawicowych i lewicowych systemów totalitarnych oczami obu europejskich trybunałów na przykładzie węgierskiej sprawy „czerwonej gwiazdy”*, [w:] *Między wykładnią a tworzeniem prawa. Refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i międzynarodowych trybunałów karnych*, red. C. Mik, K. Gałka, Toruń 2011.
- Sakowicz A., *Używanie symboli ideologii nazistowskiej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Uwagi na podstawie sprawy Nix v. Niemcy oraz Šimunić v. Chorwacja*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 1.
- Scheffler T., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część ogólna*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 34, 2012, nr 3.
- Scheffler T., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna I*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 40, 2018, nr 4.

- Scheffler T., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna II*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 1.
- Scheffler T., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna III*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 2.
- Szlachetko K., *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunikacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6.
- Szmulik B., Żmigrodzki M., *Autorytaryzm i totalitaryzm*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2003.
- Tuleja P., *Podstawy prawne delegalizacji partii politycznych*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.

TOMASZ KALISZ

ORCID: 0000-0002-9751-3616

Uniwersytet Wrocławski

tomasz.kalisz@uwr.edu.pl

Prokurator jako organ nadzoru penitencjarnego — od pełnej kontroli do utraty pozycji organu postępowania wykonawczego

Słowa kluczowe: kara pozbawienia wolności, prokurator, niezawisłość sędziowska, nadzór penitencjarny, izolacja penitencjarna.

THE PROSECUTOR AS A PENITENTIARY SUPERVISION AUTHORITY —
FROM FULL CONTROL TO THE LOSS OF THE POSITION OF AN AUTHORITY
OF EXECUTIVE PROCEEDINGS

Abstract

This paper discusses the evolution of the position and role of the prosecutor in the course of shaping the institution of penitentiary supervision. Penitentiary supervision is the process of examining (controlling) the activities of the bodies established to carry out isolation measures, combined with the possibility of assistance, influence and modification of this activity. In the past, the scope of the prosecutor's influence on the functioning of the broadly understood criminal justice system was much greater. The evolution from prosecutor supervision, through prosecutor-court supervision, to the current model of only judicial supervision, is an interesting example of a clash between two competing participants in criminal proceedings. Judicial penitentiary supervision has turned out to be more effective, and, above all, it is a guarantee of lawful and humane execution of imprisonment and pre-trial detention. The prosecutor's supervision, especially in the period after the adoption of the 1969 Executive Penal Code, did not enjoy the same prestige as that of a judge. Prosecutors are not an independent body like judges and it was difficult to consider their decisions fully impartial. The study is a historical analysis. The time range is determined by two important normative regulations. The beginning is the decree of the Chief of State of 8 February 1919 on temporary prison regulations, where the term penitentiary supervision (performed only by a prosecutor) appears for

the first time in Polish legislation. The closing date is the adoption on 6 June 1997 of the Executive Penal Code, introducing only judicial penitentiary supervision and removing it from the scope of prosecutors' powers.

Keywords: imprisonment, prosecutor, judicial independence, penitentiary supervision, penitentiary isolation.

Celem opracowania jest ukazanie, jak zmieniała się pozycja i rola prokuratora w kontekście jego wpływu na bezpośrednie funkcjonowanie systemu penitencjarnego. Przedmiotem analizy jest instytucja nadzoru penitencjarnego, rozumiana jako proces badania (kontroli) działalności organów powołanych do wykonywania środków izolacyjnych, połączony z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności. Prokuratura wykonuje zadania głównie w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. W przeszłości jej wpływ na funkcjonowanie szeroko rozumianego systemu wymiaru sprawiedliwości karnej był zdecydowanie większy. Ewolucja od nadzoru prokuratorskiego, poprzez nadzór prokuratorsko-sądowy, aż do obecnie funkcjonującego modelu sędziowskiego¹ to interesujący przykład ścierania się dwóch wariantów modelowych — istotnych w zakresie nadzoru i kontroli nad procesem karania sprawców czynów zabronionych — który warto szerzej omówić.

¹ Problem ścierania się tych wariantów w różnych zakresach omawiają wskazane niżej prace, które w różnym zakresie czasowym i problemowym prezentują wskazane zagadnienia. Zadaniem tego opracowania jest pokazanie całego przekroju tych zmian. Zob. J. Śliwowski, *Sądowy nadzór penitencjarny — nowa instytucja prawa i postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1959, nr 5; *idem*, *Sądowy nadzór penitencjarny w ustawodawstwie polskim*, „Przegląd Penitencjarny” 1963, nr 1; *idem*, *Sądowy nadzór penitencjarny*, Warszawa 1965; S. Paweła, *Model i funkcje sądu penitencjarnego (w świetle projektu kodeksu karnego wykonawczego)*, „Przegląd Penitencjarny” 1969, nr 1; *idem*, *Kodeks karny wykonawczy. Nadzór penitencjarny według k.k.w.*, Warszawa 1971; S. Walczak, *Nadzór penitencjarny nad wykonaniem kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w PRL*, [w:] *idem*, *Prawo penitencjarne. Zarys systemu*, Warszawa 1972; Z. Świda-Łagiewska, *Sądownictwo penitencjarne jako instytucja procesowa*, Warszawa 1974; E. Hansen, *Problemy nadzoru penitencjarnego*, Warszawa 1976; E. Hansen, J. Śliwowski, *Nadzór penitencjarny w PRL*, „Przegląd Penitencjarny i Kryminologiczny” 1982, nr 2; E. Janiszewska-Talago, *Wykonywanie nadzoru penitencjarnego przez sędziego penitencjarnego i prokuratora w świetle przepisów wykonawczych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1983, z. 16; P. Wierzbicki, *Nadzór penitencjarny*, [w:] *Rozwój penitencjarystyki w PRL. Wybrane problemy. Praca zbiorowa*, red. P. Wierzbicki, Warszawa 1988; S. Paweła, *Narodziny i rozwój sądowego i prokuratorskiego nadzoru penitencjarnego*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego 1918–1988*, red. A. Marek, Warszawa 1990; S. Lelental, *Nadzór nad wykonywaniem kar*, [w:] *idem*, *Prawo karne wykonawcze*, Warszawa 1990; P. Sobota, *Nadzór penitencjarny*, [w:] *Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa*, cz. 2, Warszawa 1997; L. Bogunia, *Kilka uwag o regulacji nadzoru penitencjarnego w ustawodawstwie polskim z 1997 r.*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci profesora Józefa J. Wąsika*, red. L. Bogunia, Wrocław 1999; J. Śpiewak, *Zakres nadzoru penitencjarnego według kodeksu karnego wykonawczego z 1997 r.*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2000, nr 26; T. Kalisz, *Sędziowski nadzór penitencjarny. Polski model nadzoru i kontroli nad legalnością i prawidłowością wykonywania środków o charakterze izolacyjnym*, Wrocław 2010.

Zakres czasowy analizy wyznaczają dwie ważne regulacje normatywne. Pierwsza z nich to dekret Naczelnika Państwa z 8 lutego 1919 roku w sprawie tymczasowych przepisów więziennych, w którym po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie pojawił się termin „nadzór penitencyjny” (realizowany wyłącznie przez prokuratora). Niniejsze omówienie zamyka uchwalenie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny wykonawczy, która wprowadziła wyłącznie sędziowski nadzór penitencyjny i rezygnację prokuratorów z wykonywania działań w tym zakresie.

W pierwszym okresie po odzyskaniu niepodległości główny wysiłek skierowany został na przejmowanie jednostek penitencyjnych oraz rekrutację i szkolenie kadry więziennej. Do podstawowych wyzwań należało zaliczyć stworzenie podstaw organizacyjnych funkcjonowania struktur więziennych². Odrodzone państwo odziedziczyło trzy różne systemy penitencyjne, oparte na przestarzałych założeniach represyjnego i odwetowego modelu oddziaływania na skazanych. Celem polskich władz stało się zatem wypracowanie własnego, jednolitego systemu więziennictwa, w pełni nawiązującego do progresywnych modeli penitencyjnych, które w tym czasie charakteryzowały najnowsze rozwiązania w tym zakresie³.

Początkiem działań w tym zakresie był Dekret Naczelnika Państwa w sprawie tymczasowych przepisów więziennych z 8 lutego 1919 roku⁴. Zgodnie z art. 9 tego aktu naczelnicy więzień podlegali w sprawach penitencyjnych i dyscyplinarnych nadzorowi prokuratorów. Zakres kognicji wynikał z położenia jednostki penitencyjnej (okręg, w którym znajdowało się więzienie). W miejscowościach, w których nie było siedziby prokuratora, do czynności nadzorczych mógł zostać oddelegowany podprokurator. W przypadku braku tego ostatniego Minister Sprawiedliwości zlecał zadania nadzorcze sędziemu śledczemu lub sędziemu pokoju. W odniesieniu do wszystkich jednostek penitencyjnych położonych na terenie okręgu danego sądu apelacyjnego tak zwany naczelny nadzór dyscyplinarny i penitencyjny sprawował właściwy prokurator apelacyjny. Dekret nie określał szczegółowego zakresu czynności nadzorczych. Nadzór prokuratorowski nie obejmował spraw administracyjnych i gospodarczych, które zostały przekazane do właściwości okręgowych dyrekcji więziennych⁵. W dekreście możemy znaleźć dwa instrumenty (środki) nadzorcze przypisane do kompetencji prokuratora. Właściwy prokurator apelacyjny w porozumieniu z dyrekcją okręgową mianował

² L. Jaxa-Maleszewski, *Rozwój więziennictwa polskiego*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego (1918–1928)*, red. Z. Bugajski, Warszawa 1929, s. 53 n.

³ K. Pawlak, *Więziennictwo polskie w latach 1918–1939*, Kalisz 1995, s. 14; J. Migdał, J. Raglewski, *Kara pozbawienia wolności. Zarys dziejów polskiej doktryny, prawa i praktyki penitencyjnej*, Gdańsk 2005, s. 120 n.

⁴ Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 15, poz. 202.

⁵ Struktura ta powołana została w ramach dekretu Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 roku w przedmiocie organizacji okręgowych dyrekcji więziennych Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 14, poz. 173.

wszystkich funkcjonariuszy i urzędników więziennych średniego szczebla⁶. Prokurator apelacyjny zatwierdzał także wszystkie umowy zawierane przez naczelników jednostek penitencjarnych z duchownymi, lekarzami i nauczycielami. Istotniejsza była możliwość wniesienia przez skazanego zażalenia przeciwko decyzji naczelnika więzienia nakładającej na niego karę dyscyplinarną. Do jego rozpoznania właściwy był prokurator okręgu, w którym znajdowała się jednostka penitencyjna, gdzie osadzony był skarżący. Złożenie tego zażalenia nie wstrzymywało jednak wykonania kary dyscyplinarnej. Dekret w sprawie tymczasowych przepisów więziennych z 1919 roku przewidywał jeszcze jedną kompetencję przysługującą prokuratorowi apelacyjnemu, związaną z wykonywaniem kary pozbawienia wolności. Zgodnie z art. 8 dekretu mógł on zarządzić przerwę w wykonywaniu kary więzienia w wymiarze do trzech miesięcy.

Następny etap omawianego procesu to Tymczasowe przepisy dla więźniów na obszarze byłego zaboru rosyjskiego⁷, wydane w dniu 25 września 1922 roku przez ówczesnego ministra sprawiedliwości Wacława Makowskiego. W aresztach i więzieniach ten akt prawny potocznie nazywano „Przepisami Makowskiego”. W regulacji tej przewidywano specjalny tryb skargowy przysługujący skazanym, który w sposób pośredni mógł wpływać na uruchamianie procedur nadzorczych. Zgodnie z art. 22 i 23 więźniowie posiadali prawo zwrócenia się do naczelnika więzienia lub przedstawicieli władzy sądowej czy też prokuratorskiej o bezpośrednie spotkanie z nimi na terenie jednostki penitencjarnej. W trakcie tych odwiedzin skazanym przysługiwało prawo złożenia pisemnego bądź ustnego zażalenia na niewłaściwe postępowanie administracji więziennej. Wszelkie podania (zażalenia) kierowane do sądów, władz prokuratorskich i władz wewnętrznego nadzoru więziennego nie mogły podlegać żadnym ograniczeniom. Jednocześnie nieuzasadnione skargi pociągały za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną po stronie osadzonych. Wspomniana regulacja zabraniała formułowania tak zwanych skarg zbiorowych.

Przełomowym wydarzeniem w okresie międzywojennym było wydanie w dniu 7 marca 1928 roku rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (z mocą ustawy) w sprawie organizacji więziennictwa⁸, które ustaliło jednolite zasady organizacji więziennictwa na terenie całej Polski⁹. Określało ono metody i środki służące do realizacji celów kary pozbawienia wolności, reguły segregacji

⁶ Naczelnika więzienia, jego pomocników i inspektorów mianował minister sprawiedliwości. Niższy personel więzienny (stróżów, furmanów, ogrodników i innych) zatrudniał jako organ samodzielny naczelnik danej jednostki penitencjarnej.

⁷ Dz.U. M.S. z 1922 r. Nr 20.

⁸ Dz.U. z 1928 r. Nr 29, poz. 272.

⁹ W tym miejscu należy nadmienić, że szczegóły dotyczące postępowania wykonawczego uregulowane zostały w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1928 r. Nr 33, poz. 313) — Księga IX, Postępowanie wykonawcze (art. 523–576).

i rozmieszczania więźniów, zasady organizacji pracy więziennej, oświaty, opieki duchowej oraz regulowało kontakty osadzonych ze światem zewnętrznym¹⁰.

Rozporządzenie normowało także problematykę nadzoru nad wykonaniem kar izolacyjnych, potwierdzając zasadniczo kierunek rozwiązań przyjętych w 1919 roku¹¹. Regulacja ta wprowadzała dwa mechanizmy. Pierwszy z nich to wewnętrzna procedura nadzorcza, realizowana przez specjalnych inspektorów powoływanych przez ministra sprawiedliwości. Druga zaś to znany nam już nadzór prokuratorski. Przedstawicielom urzędu prokuratorskiego, niezależnie od kontroli ogólnej nad całokształtem życia więziennego, miało przysługiwać w szczególności prawo czuwania nad legalnością uwięzienia i prawidłowym wykonaniem kary, względnie zastosowania aresztu zapobiegawczego (nadzór penitencyjny). Podobnie jak dekret z 1919 roku, rozporządzenie z 1928 roku przewidywało jako jeden ze środków nadzorczych prawo do zaskarżenia decyzji nakładającej na skazanego karę dyscyplinarną. Zgodnie z art. 58 skazany mógł wnieść zażalenie przeciw takiej decyzji, które należało bezzwłocznie przedstawić prokuratorowi okręgowemu. Ten był zobowiązany do rozstrzygnięcia tego zażalenia bezzwłocznie i ostatecznie. Zażalenie nie wstrzymywało jednak wykonania kary. Podkreślając bardzo szczególną pozycję prokuratora w toku wykonywania kary pozbawienia wolności, wskazać należy także na dwie dalsze instytucje zawarte w analizowanej regulacji. Pierwsza z nich to możliwość zarządzenia przez prokuratora apelacyjnego przerwy w karze pozbawienia wolności na okres do sześciu miesięcy (art. 65 rozporządzenia). Druga zaś zakładała, że w wypadku ucieczki więźnia i późniejszego zatrzymania go dotychczasowy okres jego pobytu w zakładzie karnym mógł w całości lub w części nie zostać zaliczony na poczet wykonywanej kary z zastrzeżeniem, że nieulegająca zaliczeniu część kary nie mogła przekraczać roku. Decyzja w tym zakresie należała do prokuratora apelacyjnego w okręgu, w którym więzień odbywał karę bezpośrednio przed ucieczką.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego w zakresie nadzoru penitencyjnego szczególnie istotne było wydane na mocy delegacji zawartej w art. 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 roku Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 22 czerwca 1928 roku o wykonaniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 marca 1928 roku w sprawie organizacji więziennictwa (Dz.U. z 1928 r. Nr 64, poz. 591). Regulacja ta liczyła dziewiętnaście paragrafów. W pierwszej części (§ 2–4) rozporządzenie określało tak zwany wewnętrzny nadzór administracyjny w jednostkach penitencyjnych, realizowany przez specjalnie w tym celu powoływanych inspektorów więziennych, podległych

¹⁰ S. Walczak, *Prawo...*, s. 158–159.

¹¹ Omawiane rozporządzenie z 1928 roku przewidywało możliwość tworzenia przy więzieniach tak zwanych komitetów więziennych z udziałem przedstawicieli społeczeństwa (uzupełnieniem tej regulacji były przepisy § 53–59 Rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 1931 roku w sprawie regulaminu więziennego, Dz.U. z 1931 r. Nr 17, poz. 577). Komitety te można traktować jako swoisty mechanizm kontroli nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności.

Departamentowi Karnemu Ministerstwa Sprawiedliwości. Zasadniczą część omawianego aktu prawnego stanowiły rozwiązania dotyczące prokuratorskiego nadzoru penitencyjnego (§ 5–15). W jego zakres wchodziła kontrola całokształtu życia więziennego, w szczególności prawo czuwania nad legalnością uwięzienia i prawidłowym wykonaniem kary, względnie aresztu zapobiegawczego. Po raz pierwszy sformułowane zostały tak zwane kryteria przedmiotowe nadzoru penitencyjnego, do których zaliczamy badanie legalności wykonywania kary pozbawienia wolności (głównie elementy o charakterze formalnym) oraz jej prawidłowości, postrzeganej jako merytoryczna realizacja celów i zadań stawianych przed środkami o charakterze izolacyjnym.

Do wykonywania bezpośrednich zadań nadzorczych wyznaczony został właściwy prokurator okręgowy, który został zobowiązany do czuwania w szczególności nad: legalnością uwięzienia, prawidłowym obliczaniem długości kary i terminowym zwalnianiem więźniów śledczych i karnych; segregacją więźniów (w tym ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji skazanych nieletnich); prawidłowym, celowym i humanitarnym obchodzeniem się z osadzonymi; wymiarem kar dyscyplinarnych w stosunku do więźniów, udzielaniem im ulg i nagród¹²; opieką duchową, nauczaniem skazanych oraz pracą kulturalno-oświatową w więzieniach; sytuacją bytową, higieną i warunkami zdrowotno-sanitarnymi; prawidłowym stosowaniem zasad systemu progresywnego; zatrudnieniem więźniów oraz właściwym wynagradzaniem ich za pracę. Kompetencje nadzorcze prokuratora ulegały dalszemu rozszerzeniu. Prokurator okręgowy mógł ingerować także w cały szereg problemów natury organizacyjnej, charakterystycznych dla funkcjonowania wewnętrznych struktur systemu penitencyjnego. Do zadań tych należały w razie wykrycia nadużyć albo zaniedbań ze strony naczelnika więzienia lub podległych mu funkcjonariuszy prawo i obowiązek prokuratora do przeprowadzenia stosownego dochodzenia, a w razie potrzeby prawo do tymczasowego ich zawieszenia w pełnieniu czynności służbowych. Prokurator okręgowy przewodniczył komisjom egzaminacyjnym dla niższych funkcjonariuszy więziennych, z wyjątkiem komisji egzaminacyjnej szkoły centralnej. Prokuratura nadzorowała wykonywanie obowiązków służbowych przez naczelnika zakładu karnego i podległych mu funkcjonariuszy oraz kontrolowała poziom wykszolenia, uzbrojenia i umundurowania pracowników więzienia. W jej gestii pozostawały także kwestie oceny poziomu zabezpieczenia jednostek penitencyjnych przed ucieczką i bezprawnym komunikowaniem się skazanych między sobą, w szczególności nad celowym rozmieszczeniem posterunków więziennych i właściwym rozdziałem służby więziennej.

¹² Prokurator upoważniony był także do rozpatrywania z własnej inicjatywy lub na skutek zażalenia więźnia decyzji co do kar dyscyplinarnych. Rozstrzygając kwestie zasadności i wymiaru kar dyscyplinarnych, orzekał ostatecznie o utrzymaniu, zmianie lub zniesieniu nałożonej sankcji. Prokurator decydował także o niezaliczaniu kary dyscyplinarnej zamknięcia w ciemnicy na poczet ogólnego czasu trwania kary.

Ponadto prokurator okręgowy w świetle omawianej regulacji był uprawniony do udzielania zezwoleń na zawarcie małżeństwa przez osadzonych, którzy pozostawali do dyspozycji władzy prokuratorskiej (inni, czyli tak zwani więźniowie karni, musieli uzyskać zgodę ministra sprawiedliwości). Prokurator okręgowy, wykonując swoje zdania w zakresie nadzoru penitencyjnego, znajdował się pod kontrolą prokuratora apelacyjnego. W związku z tak ukształtowaną wzajemną relacją wewnątrz władzy prokuratorskiej prokurator okręgowy zobowiązany był do przedstawiania z własnej inicjatywy lub na polecenie prokuratorowi apelacyjnemu: kandydatów na członków komitetów więziennych; wniosków w sprawach rozmieszczenia więźniów czy niezaliczenia części kary skazanym, którzy dopuścili się ucieczki, a następnie zostali zatrzymani; wniosków dotyczących przerwy w wykonaniu kary. Prokurator apelacyjny wydawał prokuratorowi okręgowemu polecenia dotyczące realizacji zadań nadzorczych oraz mógł wydawać bezpośrednie zarządzenia w stosunku do jednostek penitencyjnych danego okręgu apelacyjnego¹³.

Omawiane rozporządzenie z 22 czerwca 1928 roku obowiązywało aż do wybuchu II wojny światowej. Nadzór nad karą pozbawienia wolności w analizowanym okresie przysługiwał po pierwsze ministrowi sprawiedliwości w zakresie administracyjnym (realizowali go inspektorzy podlegli bezpośrednio Departamentowi Karnemu Ministerstwa Sprawiedliwości). Drugim podmiotem nadzorującym była władza prokuratorska, wykonująca zadania z pozycji podmiotu zewnętrznego w stosunku do systemu penitencyjnego. O znaczeniu zaprezentowanych rozwiązań normatywnych dotyczących instytucji nadzoru penitencyjnego dowodzi fakt, że kolejne zmiany w obszarze dotyczącym kary pozbawienia wolności, wprowadzane w czasach II Rzeczypospolitej, tylko w nieznacznym stopniu modyfikowały ustalenia wynikające z omówionej wyżej regulacji. Model prokuratorski zdominował procedury nadzorczo-kontrolne i oddziaływał na te instytucje bardzo długo, bo aż do 1998 roku.

¹³ Strona realizacyjna nadzoru prokuratorskiego w świetle Rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia 22 czerwca 1928 roku o wykonaniu rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 marca 1928 roku w sprawie organizacji więziennictwa przewidywała, że podstawową formułą wykonawczą były okresowe wizytacje jednostek penitencyjnych, realizowane co najmniej raz w miesiącu, a w miarę potrzeby nawet częściej. W czasie wizytacji prokurator miał prawo kontroli wszystkich pomieszczeń więziennych oraz przeglądania wszystkich ksiąg, akt i dokumentów więziennych. W sytuacji stwierdzenia w zakładzie nadużyć lub uchybień naruszających przepisy prawne, w szczególności zaś regulamin więzienny, prokurator zobowiązany był do wydania na miejscu niezbędnych zarządzeń. Jednocześnie powinien on wszcząć stosowne dochodzenie szczegółowe w celu pełnego wyjaśnienia okoliczności, które wzbudziły jego wątpliwości. Prokurator okręgowy był zobowiązany do składania sprawozdania o wydanych zarządzeniach i przedstawiania akt przeprowadzonych dochodzeń ministrowi sprawiedliwości. Zob. S. Turowicz, *Prokuratura i nadzór penitencyjny w nowej organizacji więziennictwa*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego (1918–1928)*, red. Z. Bugajski, Warszawa 1929, s. 164–166.

Kolejną, bardzo rozbudowaną, regulacją (291 paragrafy) było wydane 20 czerwca 1931 roku rozporządzenie ministra sprawiedliwości w sprawie regulaminu więziennego¹⁴. Zgodnie z § 9 regulaminu naczelnik więzienia był zobowiązany do złożenia w trakcie wizytacji specjalnego raportu o stanie jednostki przed uprawnionymi przedstawicielami (przede wszystkim prokuratorem). Osoba wizytująca miała pełne prawo do wstępu na teren jednostki penitencjarnej, o każdej porze dnia i nocy. Na administracji więziennej ciążył prawny obowiązek poinformowania właściwych organów nadzoru penitencjarnego o zaistniałych zdarzeniach czy też podejmowanych przez nią decyzjach¹⁵.

Prokurator współdecydował o ukształtowaniu wewnętrznej struktury danej jednostki penitencjarnej (utworzenie odpowiednich oddziałów), zwłaszcza w sytuacjach wyjątkowych wynikających z warunków miejscowych¹⁶. Organ ten mógł także wpływać na kierunek decyzji klasyfikacyjnych, decydując o rozmieszczeniu poszczególnych osadzonych w danej jednostce penitencjarnej. Zasady zaskarżania i weryfikacji decyzji naczelnika więzienia o nałożeniu kary dyscyplinarnej były odzwierciedleniem wcześniej przyjętych koncepcji. Wypracowane w tym okresie rozwiązania tworzyły bardzo silne powiązania w obszarze nadzorczym, a w niektórych miejscach je przekraczały. Sytuacja ta zwiększała zakres ingerencji i pozwalała prokuraturze na bezpośrednie kierowanie jednostkami penitencjarnymi.

Najważniejszym wydarzeniem w procesie budowy polskiego systemu prawa karnego było wprowadzenie w życie kodeksu karnego z 1932 roku¹⁷. Jego bardzo nowoczesne założenia oraz nowa struktura kar i środków reakcji na przestępstwo wywołały potrzebę zmian w organizacji więziennictwa, które szczególnie intensywnie wprowadzano w latach 1934–1935¹⁸. Ich przykładem było wprowadzenie

¹⁴ Dz.U. z 1931 r. Nr 71, poz. 577. Omawiane rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 71 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 marca 1928 roku w sprawie organizacji więziennictwa. Regulamin więzienny z 1931 roku był aktem normatywnym regulującym szczegółowe zagadnienia dotyczące organizacji więziennictwa, zasad wykonywania kary pozbawienia wolności, klasyfikacji skazanych. Określał katalog praw i obowiązków więźnia, ustalał szczegóły dotyczące organizacji systemu progresywnego oraz środków i metod oddziaływania penitencjarnego.

¹⁵ Wśród tego typu zdarzeń wskazać należy: sytuacje nadzwyczajne dotyczące jawnego nieposłuszeństwa skazanych, stawiania przez nich oporu, wywoływania zamieszek oraz incydentów wymagających użycia względem opornych przymusu i siły fizycznej koniecznych z punktu widzenia przywrócenia porządku i zmuszenia ich do posłuszeństwa (§ 11), śmierć skazanego (§ 92).

¹⁶ Zgodnie z § 95 regulaminu z 1931 roku w więzieniach należało wyodrębnić stosowne oddziały dla następujących kategorii skazanych: a) odbywających karę ciężkiego więzienia; b) odbywających karę więzienia zastępującego dom poprawy; c) odbywających karę więzienia. W więzieniach przewidzianych do wykonywania kary aresztu lub twierdzy powinny być ponadto wydzielone oddziały dla osób odbywających właśnie te kary.

¹⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 roku — Kodeks karny, Dz.U. z 1932 r. Nr 60, poz. 571.

¹⁸ Zob. S. Walczak, *Prawo...*, s. 162; K. Pawlak, *Organizacja polskiego więziennictwa*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego (1918–1988)*, red. A. Marek, Warszawa 1990, s. 57; W. Makowski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1932, s. 128; *idem*, *Zasady więziennictwa*

nowej typologii zakładów karnych, uwzględniającej różne cechy osobowości skazanych oraz stworzenie przestrzeni dla zastosowania zasad indywidualizacji wykonywania kary. Liczne w tym okresie eksperymenty penitencyjne zaowocowały powołaniem do życia zakładów karnych zwykłych i specjalnych — do tej drugiej kategorii zaliczano więzienia izolacyjne, zakłady rzemieślnicze, kolonie rolne i karne ruchome ośrodki pracy¹⁹.

Przemiany w zakresie omawianej problematyki zachodzące w okresie międzywojennym zamyka uchwalona 26 lipca 1939 roku ustawa o organizacji więziennictwa²⁰. Akt ten uchylał rozporządzenie z 1928 roku, utrzymując w mocy postanowienia regulaminu z 1931 roku. Potwierdzony został kierunek wyodrębniania zakładów zwykłych i specjalnych oraz rozbudowano strukturę tych ostatnich (art. 12)²¹. Wyraźnie podkreślony został prokuratorski model nadzoru penitencyjnego z elementami kierownictwa, co po II wojnie światowej będzie wpływało na tę instytucję²². Wybuch walk przerwał ten etap rozwoju polskiego

w przyszłym kodeksie karnym, [w:] Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego (1918–1928), red. Z. Bugajski, Warszawa 1929, s. 217–218.

¹⁹ Takie rodzaje zakładów karnych przewidywało porządkujące wstępne prace nad nowym kształtem organizacyjnym polskiego więziennictwa Zarządzenie ministra sprawiedliwości z 3 sierpnia 1937 roku w sprawie podziału więzień (Dz.U. M.S. z 1937 r. Nr 8).

²⁰ Dz.U. z 1939 r. Nr 68, poz. 457.

²¹ Zgodnie z art.13 omawianej ustawy do więzień specjalnych zaliczono: 1. więzienia obserwacyjno-rozdziałowe, w których przeprowadza się badanie osobowości skazanych na karę więzienia celem ustalenia metod postępowania i wyboru zakładu, do którego ci mają być kierowani w celu odbywania kary; 2. więzienia dla słabych fizycznie, dla cierpiących na niebezpieczne dla otoczenia schorzenia i dla niepełnowartościowych psychicznie, którzy nie mogą być wykorzystywani do pracy w normalnych warunkach więziennych i wymagają odrębnego traktowania; 3. więzienia izolacyjne dla recydywistów, przestępców zawodowych lub z nawyknięcia oraz innych kategorii skazanych, co do których zachodzi potrzeba wyłączenia z więzień zwykłych i zastosowania obostrożonego rygoru ze względu na rodzaj i motywy przestępstwa lub też ich zachowanie w zakładzie karnym; 4. więzienia — kolonie rolnicze dla skazanych pracujących przed popełnieniem przestępstwa w rolnictwie lub rzemiosłach rolniczych, którzy w warunkach zbliżonych do życia na wolności będą pogłębiać swoją wiedzę o rolnictwie; 5. więzienia — zakłady rzemieślnicze dla skazanych pochodzących ze środowisk miejskich rzemieślniczych i robotniczych, którzy w nich będą nabywać i pogłębiać swoje umiejętności fachowe; 6. więzienia lub oddziały dla niepełnoletnich w wieku od lat 17 do 21; 7. więzienia — ruchome ośrodki pracy dla skazanych na kary pozbawienia wolności do lat trzech celem zatrudniania ich przy społecznie użytecznych pracach.

²² Ustawa z 1939 roku jedynie w pięciu miejscach odnosi się do zagadnienia nadzoru penitencyjnego. Najważniejsza jest regulacja zawarta w art. 5, definiująca nadzór penitencyjny jako czuwanie nad legalnością uwięzienia, prawidłowym wykonywaniem kary i tymczasowego aresztowania oraz nad porządkiem więziennym. Jako podmioty uprawnione do realizacji tych zadań wymienieni zostali prokuratorzy apelacyjni i okręgowi. Wśród szczegółowych rozwiązań odnajdujemy mechanizm zaskarżania i weryfikacji decyzji o nałożeniu na skazanego kary dyscyplinarnej, ukształtowany identycznie jak we wcześniej opisywanych regulacjach (art. 57 ustawy z 1939 roku). Ustawa ta przewidywała także dwie sytuacje, w których ramach niezbędne było niezwłoczne poinformowanie w trybie nadzoru penitencyjnego o zaistniałych zdarzeniach i przedsięwziętych środkach. Zgodnie z art. 58 ustawy zasadą dotyczącą stosowania specjalnych kajdan nakładanych na skazanego jako szczególnego środka zapobiegawczego było uzyskanie zezwolenia właściwego

systemu penitencjarnego, w tym instytucji nadzoru penitencjarnego. Jego kształtowanie było kontynuowane po 1945 roku, w zupełnie innej rzeczywistości społecznej, politycznej i instytucjonalnej. Uformowana w okresie dwudziestolecia międzywojennego instytucja nadzoru penitencjarnego opierała się niemal wyłącznie na interwencji władzy prokuratorskiej. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku w Europie, w tym i w Polsce, bardzo wyraźnie postulowano potrzebę wprowadzenia w szerszym zakresie do postępowania wykonawczego sądu bądź sędziego jako podmiotów rozstrzygających czy też nadzorujących²³. Już wtedy zauważono niebezpieczeństwo arbitralnego (często politycznego) modelu sprawowania funkcji prokuratorskich. Organ ten w obszarze wymiaru sprawiedliwości nie ma i chyba nie może mieć niezależnej pozycji ustrojowej oraz korzystać z przymiotu niezawisłości, który przysługuje sądowi.

Polskie więziennictwo już pod koniec II wojny światowej zostało podporządkowane aparatowi bezpieczeństwa publicznego, co było wyraźnym powieleniem radzieckiego modelu zarządzania systemem penitencjarnym. Formalnym wyrazem tych zmian był Okólnik nr 1 kierownika Resortu Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 października 1944 roku, który stanowił, że więzienia i zakłady wychowawczo-poprawcze dla nieletnich przestępców podlegają kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego (aż do odwołania). W tymże Resorcie Bezpieczeństwa stworzono Wydział Więziennictwa, który został wskazany jako podmiot bezpośrednio kierujący systemem penitencjarnym we wszystkich jego zakresach²⁴. Faktyczną podstawą

prokuratora. W przypadkach nagłych należało natychmiast go poinformować o tym fakcie. Podobny obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o zaistniałym zdarzeniu dotyczył sytuacji niezgodnego z prawem użycia broni przez funkcjonariusza więziennego albo śmierci lub uszkodzenia ciała spowodowanych przez użycie broni (art. 68 ustawy). W art. 75 ustawodawca przewidywał delegację dla ministra sprawiedliwości w celu ustalenia obowiązków i uprawnień prokuratorów z tytułu nadzoru penitencjarnego. Jednak nigdy nie została ona wykonana.

²³ Jako przykład powolnego procesu włączania władzy sądowniczej w proces wykonawczy w przypadku ustawodawstwa polskiego wskazać należy regulacje zawarte w kodeksie postępowania karnego z 1928 roku. W myśl przepisów tego kodeksu wszelkie wątpliwości i zarzuty co do wykonania wyroku, a w szczególności co do obliczenia kary, rozstrzygać miał sąd pierwszej instancji, który w danej sprawie wyrokował (art. 535 k.p.k., w późniejszych wersjach art. 416). Do tej kategorii rozwiązań prawnych zaliczyć należy także art. 80 kodeksu karnego z 1932 roku, w którym sąd został wyposażony w prawo decydowania o potrzebie wykonania kary pozbawienia wolności po zwolnieniu skazanego z zamkniętego zakładu psychiatrycznego, do którego ten trafił tytułem środka zabezpieczającego (dotyczyło to sprawców o zmniejszonej zdolności do rozpoznawania lub kierowania swoim postępowaniem). Zob. J. Śliwowski, *Sądowy nadzór penitencjarny*, Warszawa 1965, S. Paweła, *Narodziny...*, s. 126–127.

²⁴ Zob. Z. Karl, *Krótki zarys struktury organizacyjnej więziennictwa polskiego w latach 1944–1956*, „Przegląd Więziennictwa” 1962, nr 2, s. 3; D. Fudali, *Więziennictwo w strukturach Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Rzeszowie w latach 1944–1955 — rola i zadania*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2018, nr 98, s. 101–129; J. Czołgoszewski, *Więziennictwo okresu stalinowskiego na Warmii i Mazurach w latach 1945–1956*, Olsztyn 2002, s. 37 n.

prawną działalność zakładów karnych, określającą jednocześnie strukturę organizacyjną administracji więziennej, była wydana w dniu 11 czerwca 1945 roku przez dyrektora Departamentu Więziennictwa i Obozów Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego²⁵ instrukcja w sprawie regulaminu więziennego²⁶.

Zakłady karne w tym okresie w zasadzie nie podlegały kontroli i nadzorowi innych organów państwowych niż Urząd Bezpieczeństwa Publicznego, choć formalnie obowiązywały przepisy dotyczące zasad i organizacji prokuratorskiego nadzoru penitencyjnego sprzed wybuchu II wojny światowej (ustawa z 1939 roku, regulamin więzienny z 1931 roku). Wydany 15 października 1945 roku okólnik nr 100²⁷ przewidywał prawo wstępu prokuratora na teren zakładu karnego, ale tylko w sprawach osadzonych pozostających do dyspozycji władzy prokuratorskiej. W pozostałych przypadkach wymagane było zezwolenie odpowiednich organów aparatu bezpieczeństwa publicznego. Więziennictwo w tym czasie traktowane było jako aparat przemocy i terroru politycznego, czego wyrazem było pełne podporządkowanie go organom bezpieczeństwa publicznego. Pierwszymi symptomami przywracania kontroli (na początku w kategoriach swoistych deklaracji) było uchwalenie 20 lipca 1950 roku ustawy o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej²⁸. W świetle wskazanego aktu Generalny Prokurator Rzeczypospolitej miał zarządzać wykonywanie orzeczeń w sprawach karnych oraz sprawować nadzór nad ich realizacją w zakładach penitencyjnych. Warto także wskazać na zmianę kodeksu postępowania karnego z 1928 roku, przyjętą w 1952 roku²⁹, która modyfikując treść art. 405 k.p.k., przesądzała, że prokurator miał sprawować nadzór nad prawidłowym wykonaniem wyroku³⁰.

²⁵ Taką nazwę przyjął Wydział Więziennictwa w związku z przemianowaniem Resortu Bezpieczeństwa Publicznego na Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, co nastąpiło 31 grudnia 1944 roku.

²⁶ Niepublikowana, obowiązywała do 1955 roku. Została zastąpiona Zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych nr 205/55 z dnia 21 października 1955 roku w sprawie regulaminu więziennego (niepublikowane). W istocie instrukcja ta opierała się na regulaminie więziennym z 1931 roku, z niewielkimi tylko zmianami. Modyfikacje te sprowadzały się do wykreślenia wszystkich zapisów odnoszących się do oddziaływania religijnego na skazanych, udziału organizacji społecznych i kościołów w wykonywaniu kary pozbawienia wolności. Ograniczono część przepisów dotyczących nauczania, wychowania fizycznego oraz kontaktów z rodziną. Regulamin nawet w tej formie nigdy nie obowiązywał, gdyż ulegał ciągłym zmianom. Zob. J. Pomiankiewicz, *Więziennictwo jako element aparatu bezpieczeństwa Polski Ludowej w latach 1944–1956*, „The Prison Systems Review (Przegląd Więziennictwa Polskiego)” 2019, nr 102, s. 14.

²⁷ Niepublikowany (druk wewnętrzny Departamentu Więziennictwa i Obozów, Warszawa 1945).

²⁸ Dz.U. z 1950 r. Nr 38, poz. 346.

²⁹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1952 roku o zmianie niektórych przepisów postępowania karnego (Dz.U. z 1952 r. Nr 250, poz. 170).

³⁰ W omawianym okresie o problematyce nadzoru penitencyjnego wspomina także Zarządzenie Prokuratora Generalnego Nr 12/52 z dnia 12 maja 1952 roku, zawierające załącznik w postaci tymczasowego regulaminu urzędowania prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (niepublikowane). Dokument ten w kilku miejscach (§ 309–312) formułował pewne zadania z zakresu nadzoru penitencyjnego. W myśl przywołanych regulacji prokurator miał sprawować nadzór nad

Ustawa o przekazaniu więziennictwa do zakresu działania Ministra Sprawiedliwości z 11 września 1956 roku stała się punktem zwrotnym w historii polskiego więziennictwa³¹. Zgodnie z przedwojenną tradycją zwierzchnictwo nad nim wróciło do ministra sprawiedliwości. To przede wszystkim czas intensywnych prac w zakresie nowych sposobów wykonywania kary pozbawienia wolności oraz organizacji administracji penitencjarnej³². W interesującym nas w tym opracowaniu obszarze nadzór prokuratorski zostaje niejako zdublowany przez sędziowski nadzór penitencjarny. Nowe rozwiązania znacząco rozbudowywały zakres badania legalności i prawidłowości uwięzienia, co jest wyraźną przeciwwagą wobec bardzo złych praktyk z okresu podległości więziennictwa Resortowi Bezpieczeństwa Publicznego i próbą przełamania tego rodzaju trendów³³. Nowy model zniósł dominującą pozycję prokuratora, otwierając pole dla uruchomienia sędziowskiego modelu nadzoru penitencjarnego. Normatywnym wyrazem tych zmian było wydane 3 czerwca 1957 roku zarządzenie ministra sprawiedliwości w sprawie tymczasowego uregulowania nadzoru nad zakładami karnymi³⁴.

wykonywaniem orzeczeń w sprawach karnych w zakładach penitencjarnych. Jego zadaniem było także czuwanie nad wykonywaniem kary w zgodzie z obowiązującymi przepisami. Prokurator przeprowadzający wizytacje jednostek penitencjarnych zobowiązany był do badania sposobów wykonywania orzeczeń, prawidłowości obliczenia kary, problematyki zatrudniania skazanych, zasadności wniosków w sprawie warunkowych zwolnień, stanu sanitarnego zakładów karnych i sytuacji zdrowotnej osadzonych. Jego dodatkowym zadaniem było kontrolowanie kierunków pracy polityczno-wychowawczej realizowanej przez administrację penitencjarną wobec skazanych. Zgodnie z art. 14 ustawy z 1950 roku o Prokuratorze Generalnym Rzeczypospolitej to na nim ciążył obowiązek szczegółowego uregulowania zasad i zakresu funkcjonowania Prokuratury Rzeczypospolitej, w tym także w zakresie nadzoru penitencjarnego. Wykonując swoją delegację, Prokurator Generalny wydał 6 lipca 1953 roku dwa (niepublikowane) zarządzenia — Nr 20/53 i Nr 21/53 — odnoszące się do zagadnienia nadzoru penitencjarnego. Regulacje te przekazywały z gestii Prokuratora Generalnego w ręce prokuratorów wojewódzkich kompetencje w zakresie nadzoru penitencjarnego. Stało się to punktem wyjścia w zakresie ukształtowania się nowych stanowisk pracy o charakterze specjalistycznym, w praktyce noszących nazwę prokuratorów do spraw penitencjarnych. Zob. S. Walczak, *Prawo...*, s. 241–242; E. Hansen, *Problemy...*, s. 56–57, *idem*, *Nadzór penitencjarny sprawowany przez komisję, sędziego lub prokuratora*, „Nowe Prawo” 1966, nr 9, s. 1063.

³¹ Dz.U. z 1956 r. Nr 41, poz. 188.

³² Zob. P. Wierzbicki, *Szkieł ogólny rozwoju penitencjarystyki w PRL*, [w:] *Rozwój penitencjarystyki w PRL. Wybrane problemy*, red. P. Wierzbicki, Warszawa 1988, s. 11–13; J. Migdał, *Polski system penitencjarny w latach 1956–2008 w ujęciu doktrynalnym, normatywnym i funkcjonalnym. Kontynuacja czy zmiana?*, Gdańsk 2008.

³³ J. Śliwowski, *Sądowy nadzór penitencjarny — Nowa...*, s. 574 n.

³⁴ Zarządzenie Nr 65/57/U z dnia 3 czerwca 1957 roku w sprawie tymczasowego uregulowania nadzoru nad zakładami karnymi (Zbiór Zarządzeń Ministra Sprawiedliwości 1961 r., t. I, poz. 33, s. 52–53). Zarządzenie to wyznaczało jako podmiot uprawniony do realizacji zadań z zakresu nadzoru nad zakładami karnymi prócz prokuratora właściwego również preza sądu wojewódzkiego. Istotne było wyodrębnienie kompetencji prezesa sądu wojewódzkiego, który mógł zlecić jednemu z wiceprezesów sądu wojewódzkiego bądź wyznaczonemu przez siebie sędziemu wojewódzkiemu lub prezesowi sądu powiatowego, w którego okręgu znajduje się zakład karny, zadania nadzorcze. Analizowana regulacja prawna określała także zakres przedmiotowy nadzoru realizowanego przez

Powołanie do życia nadzoru sędziowskiego w praktyce wyraźnie zwiększyło zainteresowanie problematyką nadzoru i kontroli nad wykonywaniem środków o charakterze izolacyjnym³⁵. Jak podkreślił Stanisław Walczak, praktyka w tym czasie nie ograniczała się do konsekwentnego przestrzegania istniejących przepisów, ale także polegała na rozwoju i doprecyzowaniu organizacyjnych form nadzoru penitencyjnego³⁶.

Dualizm sędziowsko-prokuratorski w zakresie nadzoru penitencyjnego szybko zrodził potrzebę rozgraniczenia ich kompetencji, eliminując niebezpieczeństwo dublowania działań i powstawania sporów na tym polu. W skrajnych przypadkach groził on paraliżem, co mogło skutkować brakiem działań nadzorczych. Od tego momentu rozdzielenie odpowiedzialności władzy sądowniczej i organów prokuratury w zakresie nadzoru nad zakładami karnymi stało się jednym z najistotniejszych problemów w całym okresie funkcjonowania tak zwanego sędziowsko-prokuratorskiego modelu nadzoru penitencyjnego.

Jedną z pierwszych prób uporządkowania działalności nadzorczej było wydane 12 kwietnia 1958 roku pismo ókólne ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie uregulowania zakresu nadzoru sądów i prokuratur nad zakładami karnymi³⁷. Co ciekawe, dokument ten stwierdzał, że precyzyjne rozgraniczenie kompetencji sądów i prokuratur w zakresie nadzoru nad zakładami karnymi jest niemożliwe. Należy dążyć jedynie do wskazania kierunku i podstawowych zadań tych organów oraz określenia zasad ich współdziałania na omawianym polu. Nadzór sędziowski miał się koncentrować na merytorycznych zagadnieniach realizacji polityki penitencyjnej, metodach i treści tej polityki w zakładach karnych (segregacja, zatrudnienie, szkolenie i warunki bytowe oraz zdrowie więźniów, warunkowe zwolnienia, metody

władzę sądowniczą. Do zadań tych zaliczone zostały: kontrola legalności osadzenia w zakładzie karnym; nadzór nad prawidłowym wykonywaniem kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania; nadzór nad warunkami bytowymi więźniów; kontrola legalności oraz celowości zarządzeń i decyzji administracji więziennej. Gwarantując właściwą realizację wyznaczonych zadań, zarządzenie przewidywało, że podmioty realizujące czynności nadzorcze miały prawo wstępu o każdej porze na teren zakładu karnego i do wszystkich pomieszczeń więziennych, wglądu do akt więźniów i innych niezbędnych dla przeprowadzania kontroli dokumentów oraz przeprowadzania indywidualnych rozmów ze skazanymi, przyjmowania od nich skarg i zażaleń oraz kierowania ich do właściwych organów, aby zostały one załatwione. Przebieg czynności nadzorczych miał być dokumentowany w formie sprawozdań przedstawianych Ministerstwu Sprawiedliwości. Najważniejszym środkiem nadzorczym, w który wyposażony został wyłącznie prezes sądu wojewódzkiego, było prawo do zawieszenia sprzecznej z prawem decyzji administracji więziennej (§ 5 zarządzenia). Zawieszając decyzję, prezes sądu wojewódzkiego był jednocześnie zobowiązany do natychmiastowego przekazania sprawy ministrowi sprawiedliwości, który ostatecznie rozstrzygał w zakresie podjętej interwencji nadzorczej.

³⁵ J. Śliwowski, *Sądowy nadzór penitencyjny w ustawodawstwie...*, s. 38–51.

³⁶ S. Walczak, *Prawo...*, s. 246.

³⁷ Pismo ókólne Nr 7/58/4 z dnia 12 kwietnia 1958 roku (Zbiór Zarządzeń Ministra Sprawiedliwości 1961, t. I, poz. 34, s. 53–55).

postępowania z osadzonymi). Prokuratura zaś miała badać legalność wykonywania kary pozbawienia wolności i postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz kontrolować przestrzeganie porządku i dyscypliny w zakładach karnych (legalność i zasadność osadzania więźniów karnych i śledczych oraz prawidłowość wykonywania kary pozbawienia wolności, zasadność stosowania względem więźniów kar dyscyplinarnych i warunków ich odbywania, a także użycia środków przymusu lub siły fizycznej, przestrzeganie izolacji więźniów śledczych, sprawy nadzwyczajnych wypadków w zakładach karnych, takich jak głódówka, bunt, ucieczki itp.). Ścieranie się tych dwóch modeli było wyraźnie widoczne na przykładzie rozpatrywania skarg i zażaleń zgłaszanych przez osadzonych, które mogły być kierowane zarówno do sędziów, jak i prokuratorów. W analizowanym dokumencie podkreślono, że dla sprawnego i celowego wykonywania nadzoru przez sądy i prokuratury konieczne jest przestrzeganie zasady współpracy między tymi organami i koordynacja czynności z tym związanych³⁸.

Rywalizacja między tymi dwoma modelami nadzoru, a zwłaszcza wyraźne wzmocnienie władzy sądowniczej względem urzędów prokuratorskich, spowodowała wprowadzenie szeregu zmian instytucjonalnych³⁹. Na mocy wydanego dnia 9 lipca 1961 roku zarządzenia ministra sprawiedliwości⁴⁰ utworzono w wydziałach prezydyjnych sądów wojewódzkich referaty penitencjarne. Ogólnie

³⁸ W tym celu prezesi sądów wojewódzkich powinni przynajmniej raz na kwartał zwoływać konferencję na szczeblu województwa z udziałem prokuratora wojewódzkiego i naczelników zakładów karnych celem omówienia bieżących spraw więziennictwa na danym terenie i ustalenia planu wspólnego działania, a także inicjować zespołowe wizytacje zakładów karnych. Okresowe plany wizytacji w więzieniach miały być wzajemnie uzgadniane przez prezesów sądów wojewódzkich i prokuratorów wojewódzkich w celu skoordynowania działań na tym polu. Na Centralnym Zarządzie Więziennictwa miał spoczywać obowiązek zawiadamiania prezesów sądów wojewódzkich i prokuratorów wojewódzkich o planowanych kontrolach komisyjnych zakładów karnych w celu umożliwienia im udziału w tych kontrolach.

³⁹ W tym miejscu warto także pamiętać o równoległe wprowadzanych modyfikacjach w zakresie instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia, która miała istotny wpływ na zwiększenie obciążenia pracy organów sądowych. Na mocy Ustawy z dnia 29 maja 1957 roku o warunkowym zwolnieniu osób odbywających karę pozbawienia wolności (Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 134) instytucja ta całkowicie przeszła w ręce sądownictwa. Rozwinięciem kierunku zwiększania zakresu zadań i kompetencji sądu w toku wykonywania kary pozbawienia wolności były dalsze zmiany dotyczące warunkowego zwolnienia, przyjęte w ramach uchwalonej 17 lutego 1960 roku ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 29 maja 1957 roku o warunkowym zwolnieniu osób odbywających karę pozbawienia wolności (Dz.U. z 1960 r. Nr 11, poz. 69). Ta ostatnia regulacja dodatkowo określała także zadania prokuratury w ramach tej instytucji.

⁴⁰ Zarządzenie Nr 48/61/NS ministra sprawiedliwości z dnia 9 lipca 1961 roku w sprawie przekazania wydziałom prezydyjnym sądów wojewódzkich spraw o warunkowe zwolnienie osób odbywających karę pozbawienia wolności oraz w sprawie utworzenia referatu penitencjarnego w wydziałach prezydyjnych sądów wojewódzkich. (Biuletyn Ministra Sprawiedliwości 1961, nr 9, s. 63–64). Zarządzenie to do kompetencji nowo utworzonej jednostki zaliczało: sprawy o warunkowe zwolnienie osób odbywających karę pozbawienia wolności; organizację i nadzór pracy kuratorów sądowych nad osobami warunkowo zwolnionymi; rozpatrywanie skarg więźniów; opracowanie spraw z zakresu nadzoru prezesa sądu wojewódzkiego nad zakładami karnymi. Akt ten

zakreślony w tym akcie prawnym kształt tych jednostek został rozwinięty w instrukcji dyrektora Departamentu Nadzoru Sądowego z 1961 roku w sprawie pracy referatów penitencyjnych⁴¹. W zakresie zadań nadzorczych wspomniana instrukcja podkreślała potrzebę czuwania nad prawidłowym wykonywaniem kary pozbawienia wolności. Sędziowie byli zobowiązani także do kontroli realizacji założeń wychowawczych polityki penitencyjnej. Ponadto, zgodnie ze wspomnianą instrukcją, referaty penitencyjne były powołane do: udzielania administracji zakładów karnych pomocy i wyjaśnień w zakresie problemów penitencyjnych, opracowywania wniosków pokontrolnych w celu poprawy funkcjonowania i zapobiegania powtarzaniu się uchybień w działalności penitencyjnej, podejmowania interwencji we właściwych organach administracji i w instytucjach, których uchybienia lub opóźnienia w działaniu wywierają niekorzystny wpływ na przebieg i wynik pracy penitencyjnej, organizowanie współpracy referatu penitencyjnego z podmiotami, których działalność ma znaczenie dla procesu oddziaływania penitencyjnego⁴². Pierwszy etap kształtowania się prokuratorsko-sędziowskiego

przewidywał także, że w referatach penitencyjnych powołać należy tak zwanych sędziów wizytatorów, uprawnionych do przeprowadzania wizytacji i lustracji zakładów karnych.

⁴¹ Dokument niepublikowany; zob. również S. Walczak, *Prawo...*, s. 247, H. Popławski, *Prawo penitencyjne*, Gdańsk 1984, s. 266.

⁴² W kolejnych latach w kilku regulacjach normatywnych odnajdujemy przepisy, które bądź to precyzowały, bądź rozwijały instytucję nadzoru penitencyjnego, tak w odniesieniu do prokuratury, jak i sądów. Jednym z takich zabiegów porządkujących była instrukcja, stanowiąca załącznik do Zarządzenia Prokuratora Generalnego nr 6/63 z dnia 17 lipca 1963 roku w sprawie nadzoru penitencyjnego prokuratora nad zakładami karnymi (niepublikowana). Wspomniana instrukcja starała się dookreślić istotę prokuratorskiego nadzoru penitencyjnego, grupowała osoby pozbawione wolności na trzy kategorie w zależności od tego, czy izolacja była następstwem: orzeczenia karnego, orzeczenia karno-administracyjnego (wykroczenie) czy też zastosowania tymczasowego aresztowania. Instrukcja ustalała także podstawowe zasady pracy tak zwanych prokuratorów penitencyjnych. W Zarządzeniu nr 42/63/CZW Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 1963 roku w sprawie zasad stosowania i trybu odbywania kary dyscyplinarnej osadzania więźniów w oddziałach izolacyjnych przewidziany został specjalny środek nadzorczy. Jeżeli osadzanie w takim oddziale było stosowane jako kara dyscyplinarna, wymierzać ją miał nie dyrektor Centralnego Zarządu Więziennictwa, ale upoważniony naczelnik centralnego więzienia, ponadto w tym celu wymagana była zgoda właściwego sędziego do spraw penitencyjnych. W omawianym okresie w ramach regulaminu więziennego (Zarządzenie Nr 205/55 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 października 1955 roku w sprawie regulaminu więziennego — z późniejszymi zmianami, niepublikowane) przewidziane zostało prawo składania przez osadzonych próśb, skarg i wniosków. Wystąpienia te przedkładane mogły być w formie pisemnej lub ustnie, i to bez ograniczeń, na ręce prezesa sądu wojewódzkiego, sędziów lub prokuratorów w trakcie wizytacji przez nich jednostek penitencyjnych. Kolejny regulamin z 1966 roku (Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 1966 roku — regulamin wykonywania kary pozbawienia wolności — Dz.U. M.S. z 1966 r. Nr 2, poz.12) stanowił w § 79, że więzień ma prawo składać próśby, skargi i wnioski pisemnie lub ustnie sędziom, prokuratorom i innym osobom wizytującym więzienie (ta sama regulacja, dotycząca osoby tymczasowo aresztowanej, zawarta była w § 66 Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 1967 roku w sprawie regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania, Dz.U. M.S. z 1967 r. Nr 2, poz. 2). W innym miejscu regulaminu więziennego z 1966 roku podkreślano, że o odmowie przyj-

modelu nadzoru penitencjarnego zamykają dwa akty normatywne: Zarządzenie nr 183/66/S ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 23 grudnia 1966 roku w sprawie zakresu nadzoru sądów i prokuratur nad zakładami karnymi, zakładami poprawczymi oraz schroniskami dla nieletnich⁴³ i Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 roku o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴⁴.

Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z grudnia 1966 roku stanowiło próbę uporządkowania instytucji nadzoru penitencjarnego, zwłaszcza w zakresie rozgraniczenia kompetencji organów sądowych i prokuratorskich oraz w odniesieniu do przestrzegania zasad współpracy i koordynacji czynności związanych z tym zagadnieniem. Zakres nadzoru uległ rozszerzeniu i objął także zakłady poprawcze oraz schroniska dla nieletnich. W myśl tego zarządzenia odpowiedzialność w tym zakresie miała spoczywać na właściwych (ze względu na położenie nadzorowanych jednostek) prezesach sądów wojewódzkich oraz prokuratorach wojewódzkich. Czynności nadzorcze mogły być zlecane wyznaczonym sędziom lub prokuratorom.

Zarządzenie z 1966 roku utrzymywało dotychczasową praktykę, w ramach której zagadnienia związane z prawidłowością wykonywania środków izolacyjnych leżały w gestii sędziowskiego nadzoru penitencjarnego⁴⁵. Nadzór sprawowany przez organy prokuratorskie obejmował zagadnienia zaliczane do tak zwanego pojęcia legalności⁴⁶. W omawianym dokumencie podkreślano, że działania

mowania pokarmów oraz o istnieniu poważnego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia więźnia, jak również o przedsięwziętych w tym zakresie środkach należy niezwłocznie powiadomić organ sprawujący nadzór penitencjarny (§ 52). W ramach omawianego zarządzenia (§ 159) istniał także obowiązek poinformowania organów nadzoru penitencjarnego o fakcie pozostawienia skazanego, który powinien być zwolniony z jednostki penitencjarnej, na leczeniu w szpitalu więziennym.

⁴³ Dz.U. M.S. z 1966 r. Nr 6, poz. 67. (Zarządzenie to zgodnie z § 13 uchylało obowiązujące do 1 stycznia 1967 roku pismo okólne Nr 7/58/4 z dnia 12 kwietnia 1958 roku ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie uregulowania zakresu nadzoru sądów i prokuratur nad zakładami karnymi).

⁴⁴ Dz.U. z 1967 r. Nr 13, poz. 55.

⁴⁵ Aktywność sędziego dotyczyć miała kontroli i oceny: 1. działalności komisji penitencjarnej; 2. klasyfikacji; 3. zatrudniania; 4. nauczania i zajęć kulturalno-oświatowych; 5. stosowania kar dyscyplinarnych i nagród jako środków oddziaływania penitencjarnego; 6. warunków bytowych; 7. opieki zdrowotnej i warunków sanitarnych; 8. opracowywania wniosków i opinii w sprawach o warunkowe zwolnienie; 9. prawidłowości postępowania wykonawczego sądów, zwłaszcza w zakresie zarządzania wykonywania kar zastępczych pozbawienia wolności; 10. działalności z zakresu opieki postpenitencjarnej; 11. podejmowanych nowych form i metod oddziaływania wychowawczego; 12. sposobu załatwiania próśb, skarg i wniosków przez administrację jednostek podległych nadzorowi.

⁴⁶ Nadzór prokuratorski dotyczył: 1. legalności osadzania i zwalniania z objętych nadzorem jednostek; 2. prawidłowości postępowania administracji w stosunku do skazanych korzystających z przerwy w odbywaniu kary oraz legalności innej nieobecności więźniów w zakładzie karnym; 3. stosowania szczególnych środków bezpieczeństwa i siły fizycznej przez funkcjonariuszy służby więziennej wobec osadzonych; 4. stosowania kar dyscyplinarnych i ulg pod względem ich wpływu

nadzorcze nie oznaczają zwierzchnictwa uprawnionych podmiotów nad administracją zakładów karnych, aresztów śledczych (inaczej rzecz się miała w odniesieniu do zakładów poprawczych czy też schronisk dla nieletnich). W związku z tym w ramach działań tych nie mogło dochodzić do przejmowania kierownictwa i wydawania poleceń administracji penitencjarnej. Formami ingerencji nadzorczej w myśl analizowanego zarządzenia były instrukcje, wskazówki i wsparcie udzielane administracji zakładów karnych przez sędziów lub prokuratorów.

Wspomniany akt prawny określał również procedurę rozwiązywania sporów kompetencyjnych oraz rozstrzygania wątpliwości w zakresie uprawnień i obowiązków nadzorczych. W przypadku sporu decyzję podejmował prezes sądu wojewódzkiego w porozumieniu z prokuratorem wojewódzkim. W sytuacji braku porozumienia między dwoma wyżej wymienionymi podmiotami rozstrzygać miał minister sprawiedliwości we współpracy z prokuratorem generalnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴⁷. Tak ukształtowana formuła wyraźnie pokazywała, że żaden ze wskazanych organów nie chciał na tym etapie rezygnować ze swojej dominującej pozycji w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu penitencjarnego.

Wyrazem tej rywalizacji była uchwalona 14 kwietnia 1967 roku ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴⁸. Zgodnie z jej art. 3 jednym z wyraźnie określonych zadań prokuratury było sprawowanie nadzoru nad wykonaniem wyroków w sprawach karnych, postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz innych orzeczeń o pozbawieniu wolności. W art. 34 odnajdujemy definicję prokuratorskiego nadzoru penitencjarnego, który miał obejmować przede wszystkim kontrolę legalności osadzania oraz legalności wykonywania kary pozbawienia wolności, jak również wszelkich orzeczeń i decyzji o pozbawieniu wolności. W odniesieniu do trybu realizacji zdań nadzorczych ustawodawca przewidywał w art. 35, że prokuratorowi przysługuje prawo wstępu w dowolnym czasie do pomieszczeń zakładu karnego, w którym przebywają osoby pozbawione wolności, oraz przeglądania dokumentów i żądania wyjaśnień od administracji więziennej, przeprowadzania rozmów z osadzonymi, a także badania ich skarg i wniosków. Prokuratorowi przyznano prawo natychmiastowego zwolnienia więźnia w przypadku stwierdzenia faktu niezgodnego z prawem pozbawienia go wolności. Ponadto mógł on wstrzymać wykonanie każdej decyzji władz zakładu,

na stan porządku i dyscypliny; 5. postępowania administracji w sytuacji ujawnienia przestępstw popełnianych w trakcie izolacji przez osadzonych; 6. postępowania administracji w razie wypadków nadzwyczajnych (głodówka, zamach samobójczy, samookaleczenie, bunt, ucieczka, wypadek przy pracy); 7. stosowania zasad izolacji wobec osób tymczasowo aresztowanych; 8. zasadności stosowania tymczasowego aresztowania; 9. prawidłowości obliczania terminów odbywania kary pozbawienia wolności; 10. sposobu załatwiania próśb, skargi i wniosków przez administrację jednostek penitencjarnych. Zob. S.Pawela, *Model i funkcje sądu penitencjarnego...*, s. 20–21.

⁴⁷ P. Wierzbicki, *Nadzór penitencjarny...*, s. 577.

⁴⁸ Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 roku o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1967 r. Nr 13, poz. 55).

w którym przebywały osoby pozbawione wolności, jeżeli decyzja ta dotyczyła takiej osoby i była sprzeczna z prawem. O wstrzymaniu wykonania decyzji prokurator zawiadamiał niezwłocznie organ nadrzędny nad administracją zakładu.

Ten etap przeobrażeń na interesującym nas polu zamyka uchwalony 19 kwietnia 1969 roku Kodeks karny wykonawczy (dalej k.k.w. z 1969 roku), który wszedł w życie 1 stycznia 1970 roku⁴⁹. Regulacje, zwłaszcza te zawarte w przepisach art. 27–33 k.k.w. z 1969 roku (Rozdział IV Kodeksu), stanowiły podsumowanie dorobku, doświadczeń i rywalizacji sędziów i prokuratorów w obszarze zagadnień związanych z nadzorem nad prawidłowością i legalnością wykonywania środków o charakterze izolacyjnym⁵⁰. Rozwiązania prawne przyjęte w k.k.w. z 1969 roku ustawowo potwierdziły sądowy nadzór penitencyjny. Wśród organów postępowania wykonawczego pojawiają się sąd penitencyjny i osobno urząd sędziego penitencyjnego (art. 2 k.k.w. z 1969 roku). Podmioty te w ramach szczegółowych rozwiązań kodeksowych zostały wyposażone w cały szereg istotnych kompetencji, pozwalających na daleko idącą ingerencję w proces realizacji treści orzeczeń karnych⁵¹. Najważniejszą zmianą było istotne przesunięcie punktu ciężkości we wzajemnych relacjach między prokuratorem a sędzią penitencyjnym. Od tego momentu możemy mówić o sędziowsko-prokuratorskim modelu nadzoru penitencyjnego, w którym pozycja sędziego wzrosła kosztem kompetencji prokuratora. Nadzorowi penitencyjnemu miały podlegać z punktu widzenia legalności i prawidłowości: kara pozbawienia wolności, kara aresztu, kara aresztu wojskowego, tymczasowe aresztowanie oraz pobyt

⁴⁹ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 13, poz. 98). Kodeks ten był swoistą syntezą, podsumowaniem dorobku prawnego oraz naukowego od czasu pojawienia się tendencji do wprowadzenia trójpodziału prawa karnego na materialne, procesowe i wykonawcze. Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. to obszerny, liczący 219 artykułów akt prawny, stanowiący kodyfikację podstawowych przepisów regulujących całokształt zagadnień związanych z wykonywaniem orzeczeń. Całość przepisów prawnych uchwalonych w 1969 r. zamknęła określony etap w zakresie zgłaszanych i wprowadzanych w życie przedsięwzięć zmierzających do sformułowania polskiej koncepcji nadzoru penitencyjnego.

⁵⁰ S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy...*, s. 3.

⁵¹ W literaturze przedmiotu podkreślano, że konstrukcje przyjęte w ramach k.k.w. z 1969 roku zwłaszcza w obszarze organów o charakterze sądowym stanowiły nowe i oryginalne rozwiązania. Sformułowana została w tym okresie teza o zespoleniu funkcji orzekania (sądownictwo penitencyjne) z funkcją czysto nadzorczą, która jednak była sprawowana przez odrębny organ postępowania wykonawczego, jakim stał się sędzia penitencyjny. Ten aspekt wprowadzonych zmian był poddawany krytyce ze względu na pewną sprzeczność w zakresie łączenia funkcji orzeczniczych z trybami o charakterze administracyjnym. Regulacje k.k.w. z 1969 roku starały się starannie oddzielić te dwie sfery aktywności organów o charakterze sądowym. Zabieg ten okazał się skuteczny, a co więcej, stworzył szerokie ramy dla procesu przenikania prawa do dziedziny wykonawczej. Charakteryzował się on zwiększeniem obszaru decyzyjnego leżącego wcześniej w gestii administracji penitencyjnej jako sfery zastrzeżonej dla sędziego penitencyjnego, a nawet samego sądu. Dzięki temu zabiegowi organy sądowe, zwłaszcza sędzia penitencyjny, stały się w określonym zakresie bezpośrednio odpowiedzialne za przebieg procesu resocjalizacji. Zob. S. Paweła, *Metodyka pracy sądowego nadzoru penitencyjnego*, Warszawa 1978, s. 2–5; H. Popławski, *op. cit.*, s. 27–271.

w ośrodku przystosowania społecznego⁵². Nadzór sprawowany przez sędziego penitencjarnego obejmować miał przede wszystkim prawidłowość wykonywania orzeczonej kary lub zastosowanego środka, zwłaszcza stosowanych metod i środków oddziaływania penitencjarnego (art. 27 k.k.w. z 1969 roku). W odniesieniu do prokuratora wspomniany akt prawny stwierdzał, że miał on nadzorować przede wszystkim legalność wykonywania orzeczonej kary lub zastosowanego środka. W ramach pojęcia legalności ustawodawca umieszczał: przestrzeganie praw i obowiązków osób pozbawionych wolności, legalność osadzania i przebywania w zakładzie karnym, areszcie śledczym oraz w ośrodku przystosowania społecznego, a także przestrzeganie przepisów o bezpieczeństwie w tych zakładach (art. 28 k.k.w. z 1969 roku)⁵³.

⁵² W tym miejscu należy przywołać także art. 196 k.k.w. z 1969 roku — na mocy tej regulacji do szpitali psychiatrycznych i innych zakładów leczniczych przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających prawo wstępu na każdej porze w celu sprawdzenia warunków, w jakich przebywają sprawcy, oraz kontroli środków przedsięwziętych dla uniemożliwienia im ucieczki mieli sędzią penitencjarny i prokurator (regulacja ta stwarzała praktyczną możliwość kontroli tych swobodnych instytucji izolacyjnych przez podmioty powołane do realizacji zadań nadzorczych).

⁵³ Prokurator odpowiedzialny był także za kontrolę legalności umieszczenia i przebywania w zakładzie zabezpieczającym (art. 196 § 3 k.k.w. z 1969 roku). W skład kompetencji prokuratorów zgodnie z art. 209 k.k.w. z 1969 roku wchodził także nadzór nad aresztami Milicji Obywatelskiej, Wojsk Ochrony Pogranicza lub Wojskowej Służby Wewnętrznej w przypadku osadzenia w nich osoby tymczasowo aresztowanej lub skazanej. W tym miejscu warto także podkreślić, że k.k.w. z 1969 roku w art. 6 stwierdzał, że prokurator sprawuje nadzór nad wykonaniem wyroków w sprawach karnych, postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz innych orzeczeń i decyzji o pozbawieniu wolności w granicach i za pomocą środków przewidzianych w niniejszym kodeksie, a w kwestiach w nim nieunormowanych mógł stosować odpowiednie przepisy o prokuratorowskiej kontroli przestrzegania prawa. Przepis ten miał szczególne znaczenie w kontekście opisanych wcześniej rozwiązań zawartych w ustawie z 14 kwietnia 1967 roku o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Opracowując k.k.w., zdecydowano się na unormowanie nadzoru prokuratorowskiego w tym właśnie Kodeksie, bez uchylania przepisów ustawy z 1967 roku. Z tego wynikała zbieżność niektórych szczegółowych rozwiązań obu regulacji ustawowych, a w kilku przypadkach ich rozbieżność (przykładem regulacji z zakresu działalności nadzorczej była możliwość zarządzenia przez prokuratora zwolnienia osadzonego z jednostki penitencjarnej zawarta w art. 36 ustawy z 1967 roku). Wprowadzona w art. 6 k.k.w. z 1969 roku możliwość stosowania przepisów o prokuratorowskiej kontroli przestrzegania prawa wywierała w praktyce także wpływ na środki i sposób wykonywania przez prokuratora zadań z zakresu nadzoru penitencjarnego. Przepisy o prokuratorowskim nadzorze nad wykonywaniem orzeczeń nie mogły naruszać ustawowych uprawnień sądów (art. 6 § 2 k.k.w. z 1969 roku). Dlatego istota działań prokuratorowskich musiała polegać na kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem konkretnych czynności określonych podmiotów realizujących swoje kompetencje w obszarze postępowania wykonawczego. Stwierdziwszy naruszenie prawa, prokurator mógł złożyć sprzeciw lub określone wnioski albo wystąpienia, względnie wstrzymać sprzeczną z prawem decyzję. Nie mógł on wszakże w żadnym zakresie sam usuwać naruszeń. Jeżeli prokurator działał wyłącznie na podstawie przepisów o prokuratorowskiej kontroli przestrzegania prawa, stosować mógł przypisane do tego trybu środki, na które składały się: postępowanie wyjaśniające, włączenie się w toczące się postępowanie, wniesienie stosownego środka w celu usunięcia przyczyn sprzyjających naruszeniu prawa oraz żądanie wszczęcia przeciwko winnym postępowania

W zakresie trybu i formy realizacji uprawnień nadzorczych art. 31 k.k.w. z 1969 roku gwarantował zarówno sędziemu, jak i prokuratorowi dostęp do wszystkich zakładów i pomieszczeń, w których przebywały osoby pozbawione wolności⁵⁴. Wśród ogólnych regulacji (art. 27–33 k.k.w. z 1969 roku) dotyczących nadzoru penitencjarnego ustawodawca przewidywał możliwość wpływania przez sędziego penitencjarnego na działalność innych organów w sytuacji pojawienia się potrzeby wydania decyzji (w szczególności o charakterze administracyjnym) nienależącej do właściwości sędziego penitencjarnego (art. 33). Określona w k.k.w. z 1969 roku procedura rozwiązywania sporów kompetencyjnych pomiędzy sędzią penitencjarnym a prokuratorem wyraźnie przechylała szalę na stronę organów sądowych. Zgodnie z art. 32 k.k.w. z 1969 roku w przypadkach zbieżności zakresów czynności nadzorczych zarządzenie sędziego penitencjarnego i decyzja prokuratora wymagały wzajemnego uzgodnienia. W przypadku braku stosownego porozumienia o sprawie decydować miał ostatecznie sąd penitencjarny. Ustawodawca zastrzegał wyraźnie — w kontekście usunięcia wątpliwości co do bezstronności — że w podejmowaniu takiej decyzji nie może brać udziału sędzia, który wydał sporne zarządzenie.

Kompetencje sędziego penitencjarnego i prokuratora przeplatały się, tworząc rozległą sieć mechanizmów oddziaływujących na funkcjonowanie systemu penitencjarnego. Mogli oni być obecni na posiedzeniach komisji penitencjarnej (funkcja doradcza). W przypadku podjęcia przez tę komisję sprzecznej z prawem lub zasadami polityki penitencjarnej decyzji prokurator mógł wstrzymać jej wykonanie. Sędzia penitencjarny dysponował przede wszystkim analogicznym prawem do wstrzymania decyzji oraz dalej idącą kompetencją do uchylecia lub zmiany zakwestionowanej w trybie art. 42 k.k.w. decyzji komisji penitencjarnej⁵⁵. Przyznanie przez naczelnika zakładu karnego najwyższej z nagród, w postaci zezwolenia uprawniającego skazanego do opuszczenia zakładu karnego na czas nieprzekraczający pięciu dni, było uzależnione tylko od zgody sędziego penitencjarnego (art. 55 § 4 k.k.w. z 1969 roku). Uprzednia akceptacja z jego strony była niezbędna także w przypadku wymierzenia jednej z najsurowszych kar dyscyplinarnych, jaką było umieszczenie skazanego na oddziale izolacyjnym na okres od jednego do sześciu miesięcy (art. 57 § 2 k.k.w. z 1969 roku)⁵⁶. Do tego samego rodzaju środków nadzorczych zaliczyć należy konstrukcję zawartą w art. 88 § 1

w przedmiocie odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej lub materialnej. Szerzej zob. S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy. Nadzór...*, s. 19 n., E. Hansen, *Problemy...*, s. 121–123.

⁵⁴ Ta ustawowa gwarancja pozwalała na nieskrępowane wykonywanie funkcji nadzorczych. Podmioty realizujące czynności nadzorcze mogły w praktyce: 1. swobodnie poruszać się w każdym czasie i bez ograniczeń po danej jednostce penitencjarnej; 2. przeglądać dokumenty; 3. żądać bezpośrednich wyjaśnień od administracji; 4. przeprowadzać na osobności rozmowy z osadzonymi; 5. badać skargi i wnioski pochodzące od osadzonych.

⁵⁵ S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 1972, s. 162–163.

⁵⁶ R. Skobejko, *Sędzia penitencjarny a polityka nagród i kar*, „Przegląd Penitencjarny” 24, 1969, nr 4, s. 42–54.

omawianego aktu prawnego. Zgodnie z przywołanym przepisem należało zawiadomić sędziego penitencjarnego o zastosowaniu wobec osoby tymczasowo aresztowanej kary dyscyplinarnej twardego łoża. Zarówno sędzia penitencjarny, jak i prokurator (art. 58 k.k.w. z 1969 roku) w związku z karaniem skazanych mieli możliwość wstrzymania, uchylenia albo zmiany decyzji o karze dyscyplinarnej.

Zwiększenie kompetencji sędziów penitencjarnych, co do których ustawodawca miał wyraźnie większe zaufanie, było zauważalne. Decyzje o zezwoleniu na opuszczenie zakładu karnego w wypadkach losowych co do zasady podejmował sędzia penitencjarny (art. 59 § 1 k.k.w. z 1969 roku). Był on władny także w zakresie odliczenia czasu pobytu skazanego poza jednostką penitencjarną od okresu odbywania kary, gdyby osadzony nadużył w takiej sytuacji zaufania⁵⁷.

W art. 30 k.k.w. z 1969 roku przewidziana była delegacja dla ministra sprawiedliwości, który w porozumieniu z prokuratorem generalnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej miał określić bliżej zakres i tryb sprawowania nadzoru penitencjarnego przez sędziego penitencjarnego i prokuratora. Wykonanie tej delegacji znacznie się opóźniło, stosowne zarządzenie zostało wydane dopiero w 1981 roku⁵⁸. Podstawowym celem tego aktu prawnego było uszczegółowienie zakresu i trybu nadzoru penitencjarnego oraz próba rozgraniczenia kompetencji organów nadzorczych⁵⁹. Sfera nadzoru realizowanego przez sędziego penitencjarnego została określona w sposób bardzo szczegółowy (aż 17 punktów rozporządzenia dotyczyło tej kwestii), z uwzględnieniem całokształtu działalności zakładów penitencjarnych. Nadzór ten miał dotyczyć podstawowych zasad

⁵⁷ Zgodnie z art. 59 § 2 k.k.w. z 1969 roku w nagłych wypadkach zezwolenia na czasowe opuszczenie zakładu mógł udzielić naczelnik zakładu karnego. W takich przypadkach był on zobowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym sędziego penitencjarnego oraz prokuratora. Sędzia penitencjarny w sytuacji braku niebezpieczeństwa dla zdrowia i po zasięgnięciu opinii lekarza mógł zezwolić mimo sprzeciwu skazanego na dokonanie zabiegu zmierzającego do usunięcia tatuażu o treści obraźliwej lub nieprzyzwoitej (art. 63 k.k.w. z 1969 roku). Mógł on także zarządzić wykonanie kar w innej kolejności niż wynikająca z ogólnej zasady opierającej się na kolejności uprawnienia się tych orzeczeń. Podejmując w tym zakresie stosowne rozstrzygnięcie (zarządzenie), sędzia penitencjarny powinien kierować się względami penitencjarnymi (art. 64 k.k.w. z 1969 roku). Ważne zadania powierzano mu również w zakresie realizacji orzeczeń związanych z nadzorem ochronnym. Sędzia penitencjarny wyznaczał w ramach tej instytucji kuratora sądowego, który miał sprawować bezpośredni nadzór nad skazanym. Sędzia, wyznaczając kuratora sądowego, mógł ponadto powierzyć sprawowanie bezpośredniego nadzoru zakładowi pracy, w którym skazany był lub miał być zatrudniony (względnie podmiotem tym mogły być organizacja społeczna lub instytucja godna zaufania). Jeżeli w ramach nadzoru ochronnego orzeczono zakaz pobytu w określonych miejscowościach lub wyznaczono inne miejsce pobytu, sędzia penitencjarny zawiadamiał o tym właściwy organ prezydium rady narodowej i komendę Milicji Obywatelskiej. (art. 92 i 93 k.k.w. z 1969 roku). Zgodnie z art. 209 podejmował on też decyzje o umieszczeniu skazanego dla potrzeb procesowych w areszcie Milicji Obywatelskiej, Wojsk Ochrony Pogranicza lub Wojskowej Służby Wewnętrznej.

⁵⁸ Zarządzenie ministra sprawiedliwości Nr 2/81/P z dnia 4 lutego 1981 roku w sprawie zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego (Dz.U. M.S. z 1981 r. Nr 1, poz. 3).

⁵⁹ E. Janiszewska-Talago, *op. cit.*, s. 72.

funkcjonowania systemu penitencjarnego, badań osobopoznawczych i kontroli postępów w resocjalizacji, oceny środków oddziaływania penitencjarnego, opieki postpenitencjarnej oraz współdziałania ze społeczeństwem. Nadzór prokuratorski jawił się jako zdecydowanie bardziej syntetyczny. Zgodnie z § 3 omawianego zarządzenia miał on polegać na analizie legalności wykonywania orzeczonej kary, legalności osadzenia i przebywania skazanych w zakładach karnych oraz ich zwalniania stamtąd. Nadzór prokuratorski dotyczyć miał także: przestrzegania praw i obowiązków skazanych, w szczególności w zakresie, w jakim naruszenia tych praw i obowiązków mogą zagrażać porządkowi i dyscyplinie, stosowania przepisów o bezpieczeństwie w zakładach karnych, w tym tych dotyczących użycia broni, siły fizycznej i szczególnych środków bezpieczeństwa, prawidłowości postępowania administracji zakładów karnych w razie ujawnienia popełnienia przestępstwa, a także w nadzwyczajnych wypadkach, zwłaszcza dotyczących ucieczek, buntów, samouszkodzeń i zgonów. W przypadku nadzoru nad aresztami śledczymi prokurator powinien koncentrować się na potrzebach zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego, a zwłaszcza przestrzegania w stosunku do tymczasowo aresztowanych niezbędnej w tym zakresie izolacji. Nadzór prokuratorski dotyczący ośrodków przystosowania społecznego powinien uwzględniać potrzeby związane z ochroną społeczeństwa przed dalszymi naruszeniami prawa przez osoby umieszczane w tego typu ośrodkach⁶⁰.

Oceniając wskazane wyżej rozwiązania, należy podkreślić, że mimo formalnie równorzędnego potraktowania obu organów zakres kompetencji sędziego penitencjarnego wyraźnie wysuwał jego działalność na plan pierwszy. To przesunięcie akcentów należy traktować po pierwsze jako wyraz intencji ustawodawcy, którymi kierował się przy pracach nad k.k.w. z 1969 roku, a po drugie jako odpowiedź na praktykę sprowadzającą nadzór penitencjarny w kolejnych latach, począwszy od 1957 roku, właściwie tylko do jego sędziowskiego modelu⁶¹.

Kolejnymi chronologicznie aktami prawnymi odnoszącymi się do problematyki nadzoru penitencjarnego były uchwalona 20 czerwca 1985 roku ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶² oraz pochodząca z tego samego dnia ustawa

⁶⁰ Zarządzenie z 1981 roku osobno określało zakres zadań dotyczących nadzoru sprawowanego przez sędziego i prokuratora nad legalnością i przebiegiem wykonywania środka zabezpieczającego polegającego na umieszczeniu sprawcy w szpitalu psychiatrycznym, zakładzie leczenia odwykowego lub innym odpowiednim zakładzie oraz w stosunku do osób przebywających na mocy orzeczenia sądu lub prokuratora na obserwacji w zakładzie leczniczym w związku z prowadzonym przeciwko nim postępowaniem karnym.

⁶¹ W literaturze przedmiotu z okresu wydania omawianego zarządzenia podkreślano (dość zgodnie), że przepisy te wydane zostały w momencie, gdy potrzeba nowelizacji konstrukcji przyjętych w 1969 roku była już wyraźnie widoczna. W tym czasie trwały już zaawansowane prace nad zmianami w prawie karnym, a zwłaszcza w obszarze rozwiązań dotyczących środków o charakterze izolacyjnym. Zob. E. Hansen, J. Śliwowski, *op cit.*, s. 4; E. Janiszewska-Talago, *op. cit.*, s. 86–87.

⁶² Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1985 r. Nr 31, poz. 137).

o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁶³. Pierwszy z wymienionych aktów prawnych porządkował przestrzeń organizacyjną sędziowskiego nadzoru penitencjarnego. Druga z wymienionych regulacji była swoistym potwierdzeniem osłabienia pozycji prokuratury w zakresie nadzoru penitencjarnego i jednocześnie ostatnim aktem jej rywalizacji z sądownictwem na tym polu. Przepisy tej ustawy zasadniczo powtarzały unormowania dotyczące kompetencji prokuratora zawarte w kodeksie karnym wykonawczym z 1969 roku. Znamienne było jednak zawężenie zakresu działalności prokuratora wynikające z treści art. 35 ustawy o prokuraturze z 1985 roku (przepis ten nie określał już, jak to czynił art. 29 k.k.w. z 1969 roku, że do zadań związanych z nadzorem należy zaliczyć także kwestie związane z przestrzeganiem praw i obowiązków osób pozbawionych wolności). Nowa konstrukcja podkreślała natomiast, że nadzór prokuratora nad jednostkami penitencjarnymi obejmuje przede wszystkim kontrolę legalności osadzenia w nich skazanych oraz legalności wykonywania kary pozbawienia wolności, jak również wszystkich orzeczeń i decyzji o pozbawieniu wolności. Ostatnim akcentem analizowanej rywalizacji było przyznanie prokuratorowi w ramach art. 37 ustawy o prokuraturze z 1985 roku bardzo daleko idącej kompetencji. Mianowicie w razie stwierdzenia niezgodnego z prawem pozbawienia wolności prokurator zarządzał natychmiastowe zwolnienie osoby, wobec której takie pozbawienie wolności było stosowane. Jednocześnie mógł on także wstrzymać wykonanie każdej decyzji władz zakładu, w którym przebywały osoby pozbawione wolności, jeżeli dotyczyła ona osoby pozbawionej wolności i miała charakter sprzeczny z prawem. O wstrzymaniu wykonania decyzji prokurator niezwłocznie zawiadamiał organ nadrzędny nad administracją danej jednostki penitencjarnej⁶⁴.

Na mocy art. 113 ustawy o prokuraturze z 1985 roku zmieniona została delegacja art. 30 k.k.w. z 1969 roku — w efekcie podstawą aktów wykonawczych dla sędziowskiego nadzoru penitencjarnego stawały się art. 30 i 212 § 1 k.k.w. z 1969 roku, a dla nadzoru prokuratorskiego art. 13 i 35 ust. 2 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W ramach wykonania tej ostatniej delegacji w dniu 22 stycznia 1988 roku prokurator generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wydał zarządzenie w sprawie zakresu i trybu wykonywania przez prokuratorów nadzoru penitencjarnego⁶⁵. Omawiana regulacja, licząca dwanaście paragrafów, zastąpiła w zakresie tak zwanego prokuratorskiego nadzoru penitencjarnego przepisy zarządzenia z 1981 roku, które od tej pory obowiązywało wyłącznie w odniesieniu do sędziowskiego nadzoru

⁶³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1985 r. Nr 31, poz. 138).

⁶⁴ B. Myrna, *Udział prokuratora w postępowaniu karnym wykonawczym*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. 9, red. L. Bogunia, Wrocław 2001, s. 282–283.

⁶⁵ Zarządzenie nr 2/88 Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 stycznia 1988 roku w sprawie zakresu i trybu wykonywania przez prokuratorów nadzoru penitencjarnego (M.P. z 1988 r. Nr 9, poz. 79).

penitencjarnego⁶⁶. Zarządzenie z 1988 roku na nowo wyznaczało zakres prokuratorskich działań nadzorczych, który w istocie stanowił bezpośrednie powtórzenie § 3 zarządzenia z 1981 roku. W odniesieniu do środków realizacji nadzoru zarządzenie z 1988 roku (§ 5) powtarzało regulację sprzed siedmiu lat, dodatkowo przewidując możliwość składania przez prokuratorów wniosków, wnoszenia sprzeciwów oraz kierowania wystąpień. W zakresie przebiegu wizytacji, wykonywania zaleceń powizytacyjnych i zasad sporządzania sprawozdania z niej nowe zarządzenie zasadniczo powtarzało wcześniejsze regulacje (§ 7–9). Podobnie rzecz się miała w przypadku zasad współpracy z sędzią penitencjarnym (§ 10).

Ostatnim aktem prawnym regulującym prokuratorski nadzór penitencjarny w Polsce był wydany w 1992 roku w postaci rozporządzenia ministra sprawiedliwości regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁶⁷. Interesującą nas problematykę ujęto w dziale IV, zatytułowanym *Udział prokuratora w postępowaniu wykonawczym i nadzór penitencjarny*, w ramach rozdziału 3 — *Nadzór penitencjarny prokuratora* (§ 276–281). Omówione wyżej regulacje k.k.w. z 1969 roku, ustawy z 1985 roku o prokuraturze oraz wypracowane w ramach tych regulacji przepisy wykonawcze (Zarządzenie ministra sprawiedliwości z 4 lutego 1981 roku w sprawie zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego — w zakresie sędziowskiego nadzoru penitencjarnego, Zarządzenie nr 2/88 prokuratora generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 stycznia 1988 roku w sprawie zakresu i trybu wykonywania przez prokuratorów nadzoru penitencjarnego oraz Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 1992 roku — regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury) obowiązywały aż do uchwalenia aktualnie obowiązującej kodyfikacji z 1997 roku⁶⁸.

Doświadczenia wynikające z praktyki działań nadzorczych wskazywały na wyraźne przesunięcie ciężaru tej instytucji w stronę nadzoru sędziowskiego. Prokuratorzy wykonywali swoje zadania najczęściej w sposób formalny, bez właściwego zaangażowania. Sędziowski nadzór penitencjarny zdecydowanie zaczęł przeważać w końcowych latach obowiązywania regulacji z 1969 roku, było to widoczne zarówno w praktyce, jak i w dyskusji dotyczącej kierunku zmian

⁶⁶ P. Sobota, *op. cit.*, s. 334.

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 1992 roku Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. (Dz.U. z 1992 r. Nr 38, poz. 163). Regulamin ten został wydany na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (Dz.U. z 1991 r. Nr 25, poz. 103, Nr 55, poz. 234, Nr 100, poz. 443 i Nr 113, poz. 491).

⁶⁸ Regulacje te zostały formalnie uchylone 1 września 1998 roku na mocy art. 257 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1998 r. Nr.90, poz. 557, z późn. zm.) oraz § 9 rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia 12 sierpnia 1998 roku w sprawie szczegółowego zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego (Dz.U. z 1998 r. Nr 111, poz. 698).

w zakresie nadzoru penitencjarnego⁶⁹. Sędziowski nadzór penitencjarny okazał się bardziej efektywny, a przede wszystkim stanowi on gwarancję praworządności i humanitarnego wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Wyraźnie przeważały jego ustawowe umocowanie, niezawisłość sędziów w sprawowaniu swych funkcji oraz merytoryczne przygotowanie zdobyte w toku orzekania w sprawach penitencjarnych. Nadzór prokuratorski, zwłaszcza w okresie po uchwaleniu k.k.w. z 1969 roku, nie cieszył się takim prestiżem jak sędziowski. Prokuratorzy nie są organem niezawisłym w takim sensie jak sędziowie i trudno było uznawać ich decyzje za w pełni niezależne⁷⁰.

Ustawodawca, wprowadzając w 1997 roku nowe rozwiązania w zakresie nadzoru penitencjarnego, rezygnował z dualizmu na tym polu, powierzając to zadanie wyłącznie sędziom penitencjarnym. Analizując przedstawione w niniejszym opracowaniu przeobrażenia tej instytucji, możemy powiedzieć, że nadzór penitencjarny jest mocno zakorzeniony w polskim systemie prawnym. Wypracowany w ramach gromadzonych doświadczeń, kolejnych regulacji oraz ustaleń i postulatów doktryny model nadzorczy stanowi złożone przedsięwzięcie natury prawnej i organizacyjnej. Nadzór penitencjarny to mechanizm wyraźnie oddziałujący na praktykę wykonywania środków o charakterze izolacyjnym oraz na kierunki polityki penitencjarnej. Sędziowski nadzór penitencjarny sprawowany jest obecnie wyłącznie przez sędziego penitencjarnego oraz wojskowego sędziego penitencjarnego. Konsekwencją działań nadzorczo-kontrolnych są podejmowane przez sędziego określone prawem środki nadzorcze. Polegają one głównie na sprawdzaniu, zatwierdzaniu, poprawianiu (w tym uchylaniu i zmianie) aktów prawnych jednostki nadzorowanej. Nadzór penitencjarny jawi się nam jako rękojmia legalnego i prawidłowego wykonywania wszystkich środków o charakterze izolacyjnym.

Bibliografia

- Bogunia L., *Kilka uwag o regulacji nadzoru penitencjarnego w ustawodawstwie polskim z 1997 r.*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci profesora Józefa J. Wąsika*, red. L. Bogunia, Wrocław 1999.
- Czołgoszewski J., *Więziennictwo okresu stalinowskiego na Warmii i Mazurach w latach 1945–1956*, Olsztyn 2002.
- Fudali D., *Więziennictwo w strukturach Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Rzeszowie w latach 1944–1955 — rola i zadania*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2018, nr 98.
- Hansen E., *Nadzór penitencjarny sprawowany przez komisję, sędziego lub prokuratora*, „Nowe Prawo” 1966, nr 9.
- Hansen E., Śliwowski J., *Nadzór penitencjarny w PRL*, „Przegląd Penitencjarny i Kryminologiczny” 1982, nr 2.
- Hansen E., *Problemy nadzoru penitencjarnego*, Warszawa 1976.

⁶⁹ Zob. J. Wąsik, *Sędzia penitencjarny jako organ nadzoru nad wykonaniem kary pozbawienia wolności*, „Prawo” 173, 1990 (*Księga pamiątkowa ku czci profesor Marii Lipczyńskiej*), s. 156; P. Sobota, *op. cit.*, s. 319 n.

⁷⁰ T. Szymanowski, *Przemiany systemu penitencjarnego w Polsce*, Warszawa 1996, s. 71–75.

- Janiszewska-Talago E., *Wykonywanie nadzoru penitencjarnego przez sędziego penitencjarnego i prokuratora w świetle przepisów wykonawczych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1983, z. 16.
- Jaxa-Maleszewski L., *Rozwój więziennictwa polskiego*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego (1918–1928)*, red. Z. Bugajski, Warszawa 1929.
- Kalisz T., *Sędziowski nadzór penitencjarny. Polski model nadzoru i kontroli nad legalnością i prawidłowością wykonywania środków o charakterze izolacyjnym*, Wrocław 2010.
- Karl Z., *Krótki zarys struktury organizacyjnej więziennictwa polskiego w latach 1944–1956*, „Przegląd Więziennictwa” 1962, nr 2.
- Lelental S., *Prawo karne wykonawcze*, Warszawa 1990.
- Makowski W., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1932.
- Makowski W., *Zasady więziennictwa w przyszłym kodeksie karnym*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego (1918–1928)*, red. Z. Bugajski, Warszawa 1929.
- Migdał J., Raglewski J., *Kara pozbawienia wolności. Zarys dziejów polskiej doktryny, prawa i praktyki penitencjarnej*, Gdańsk 2005.
- Migdał J., *Polski system penitencjarny w latach 1956–2008 w ujęciu doktrynalnym, normatywnym i funkcjonalnym. Kontynuacja czy zmiana?*, Gdańsk 2008.
- Myrna B., *Udział prokuratora w postępowaniu karnym wykonawczym*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. 9, red. L. Bogunia, Wrocław 2001.
- Pawela S., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 1972.
- Pawela S., *Kodeks karny wykonawczy. Nadzór penitencjarny według k.k.w.*, Warszawa 1971.
- Pawela S., *Metodyka pracy sądowego nadzoru penitencjarnego*, Warszawa 1978.
- Pawela S., *Model i funkcje sądu penitencjarnego*, „Przegląd Penitencjarny” 1969, nr 1(21).
- Pawela S., *Narodziny i rozwój sądowego i prokuratorского nadzoru penitencjarnego*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego 1918–1988*, red. A. Marek, Warszawa 1990.
- Pawlak K., *Organizacja polskiego więziennictwa*, [w:] *Księga pamiątkowa więziennictwa polskiego (1918–1988)*, red. A. Marek, Warszawa 1990.
- Pawlak K., *Więziennictwo polskie w latach 1918–1939*, Kalisz 1995
- Pomiankiewicz J., *Więziennictwo jako element aparatu bezpieczeństwa Polski Ludowej w latach 1944–1956*, „The Prison Systems Review (Przegląd Więziennictwa Polskiego)” 2019, nr 102.
- Popławski H., *Prawo penitencjarne*, Gdańsk 1984.
- Skobejko R., *Sędzia penitencjarny a polityka nagród i kar*, „Przegląd Penitencjarny” 24, 1969, nr 4.
- Sobota P., *Nadzór penitencjarny*, [w:] *Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa*, cz. 2, Warszawa 1997.
- Szymanowski T., *Przemiany systemu penitencjarnego w Polsce*, Warszawa 1996.
- Śliwowski J., *Sądowy nadzór penitencjarny*, Warszawa 1965.
- Śliwowski J., *Sądowy nadzór penitencjarny — nowa instytucja prawa i postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1959, nr 5.
- Śliwowski J., *Sądowy nadzór penitencjarny w ustawodawstwie polskim*, „Przegląd Penitencjarny” 1963, nr 1.
- Śpiewak J., *Zakres nadzoru penitencjarnego według kodeksu karnego wykonawczego z 1997 r.*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2000, nr 26.
- Świda-Łagiewska Z., *Sądownictwo penitencjarne jako instytucja procesowa*, Warszawa 1974.
- Turowicz S., *Prokuratura i nadzór penitencjarny w nowej organizacji więziennictwa*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego (1918–1928)*, red. Z. Bugajski, Warszawa 1929.
- Walczak S., *Prawo penitencjarne. Zarys systemu*, Warszawa 1972.
- Wąsik J., *Sędzia penitencjarny jako organ nadzoru nad wykonaniem kary pozbawienia wolności*, „Prawo” 173, 1990 (*Księga pamiątkowa ku czci profesor Marii Lipczyńskiej*).
- Wierzbicki P., *Nadzór penitencjarny*, [w:] *Rozwój penitencjarystyki w PRL. Wybrane problemy. Praca zbiorowa*, red. P. Wierzbicki, Warszawa 1988.
- Wierzbicki P., *Szkic ogólny rozwoju penitencjarystyki w PRL*, [w:] *Rozwój penitencjarystyki w PRL. Wybrane problemy. Praca zbiorowa*, red. P. Wierzbicki, Warszawa 1988.

ANASTAZJA KOŁODZIEJ

ORCID: 0000-0001-7639-8586

Uniwersytet Wrocławski

anastazja.kolodziej@uwr.edu.pl

Odpowiedzialność usługodawcy za udostępnianie w internetowych serwisach społecznościowych treści przestępnych związanych z publicznym propagowaniem faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa według projektu ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych

Słowa kluczowe: serwisy społecznościowe, ustrój totalitarny, mowa nienawiści.

THE RESPONSIBILITY OF THE SOCIAL MEDIA PROVIDER FOR PUBLISHING
ILLEGAL CONTENT RELATED TO THE PUBLIC PROPAGATION OF A FASCIST OR
OTHER TOTALITARIAN GOVERNMENTAL SYSTEM ACCORDING TO THE DRAFT
OF THE LAW ON THE PROTECTION OF FREEDOM OF SPEECH ON SOCIAL MEDIA

Abstract

Having in mind the Law on the Provision of Electronic Services, the article presents selected issues in the field of strict liability of the service provider in the form of administrative penalties for publishing on social media criminal content or content that is related to it, in the form of praising or exhorting to commit the crime prohibited under Art. 256 of the Penal Code according to the Draft of the Law on the Protection of Freedom of Speech on Social Media. It presents selected issues concerning inaccuracies and imprecise definitions of the notions of service provider, user, and illegal content, especially in the context of content that does not exhaust the features of a prohibited act under Art. 256 of the Penal Code. It describes also the procedure to be followed in the event of the user's complaint about blocking their content, profile or a complaint about disseminating illegal content. The author concludes that the assessment of illegal content that does not exhaust

the features of a crime under Art. 256 of the Penal Code, but is related to it, in the form of praising or exhorting to commit it, will belong to the Freedom of Speech Committee. Additionally, the regulations of the Law on the Provision of Electronic Services and the Draft of the Law on the Protection of Freedom of Speech on Social Media are inconsistent because, on one hand, after the so-called flagging of the content on social media, the service provider is obliged to remove illegal content (Art. 14 of the Law on the Provision of Electronic Services), while, on the other hand, according to the commented draft of the law, he is exposed to proceedings before the Freedom of Speech Committee and its arbitrary classification of content as legal or illegal.

Keywords: social media, totalitarianism, hate speech.

1. Deklarowany cel projektu ustawy

Wolność wypowiedzi należy do podstawowych praw człowieka¹, doznaje ona jednak ograniczeń w przypadku „mowy nienawiści”². Jedną z podstaw jej ścigania jest art. 256 § 1 k.k., w zakresie przestępstwa propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa, gdzie granice wolności wypowiedzi wyznaczają potrzeba ochrony minimum państwa prawa i istota godności człowieka³. Według ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁴ internetowe serwisy społecznościowe⁵ są zobowiązane do reakcji na bezprawne treści tylko wtedy, gdy uzyskają o nich wiedzę, przy braku obowiązku wewnętrznego monitoringu publikowanych w nich treści (zob. pkt 4 artykułu). Przyjąwszy, że prawo krajowe powinno nakładać regulacje kontrolne na podmiot gospodarczy mający duży wpływ na rynki, należy zgodzić się z potrzebą weryfikacji przez organy administracji lub sądy zasadności wyłączenia lub ograniczania dostępu przez serwisy do niektórych profili lub ich treści. Od decyzji ustawodawcy zależy jednak, jak obiektywny i niezawisły będzie podmiot oceniający decyzje platform i czy przyznać prymat szybkiemu usuwaniu z nich niepożądanych

¹ Zob. art. 10 Konwencji Praw Człowieka, art. 54 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

² Istota mowy nienawiści przedstawiona została w preambule rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 30 października 1997 roku w sprawie mowy nienawiści, zob. *Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on „hate speech”*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680505d5b> (dostęp: 20.12.2021).

³ T. Scheffler, *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna III*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 2, s. 21. Inaczej kwestię tę ujmuje — jako ograniczenie ze względu na wartości państwa demokratycznego — między innymi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2006 roku, P 3/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 121.

⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 344, dalej jako: u.ś.u.d.e.

⁵ Dalej jako: serwis lub platforma.

wpisów, w tym treści przestępnych⁶, czy też, tak jak projekt ustawy, wspieraniu wolności wypowiedzi w niektórych serwisach (art. 1⁷), zniechęcając usługodawców do usuwania wpisów (lub blokowania profili użytkowników), w tym także tych o charakterze przestępnym (zob. pkt 2 artykułu). Problematiczna na tle projektu ustawy jest też kwestia ustalenia bezprawności treści wobec bardzo szerokiej i otwartej definicji tego pojęcia, w którego skład wchodzi pojęcie treści przestępnych, szersze niż samego czynu zabronionego z art. 256 k.k. O znaczeniu treści przestępnych, które nie są czynem zabronionym ze wspomnianego artykułu k.k., zdecyduje każdorazowo Rada Wolności Słowa⁸, a dopiero ostatecznie sąd.

2. Treści o charakterze przestępnym (art. 3 pkt 7 p.u.)

Za treści o charakterze przestępnym projekt ustawy uznaje nie tylko treści realizujące znamiona czynu zabronionego opisanego w art. 256 § 1 i 2 k.k., lecz także treści, które pochwalają lub nawołują do popełnienia określonych w tych przepisach czynów zabronionych. Ograniczając uwagi jedynie do przestępstwa propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (a także rozpowszechniania przedmiotów wymienionych w art. 256 § 2 k.k.), trzeba wskazać, że wyodrębnione w definicji treści o charakterze przestępnym zachowania takie jak „pochwalanie lub nawoływanie” mieszczą się niekiedy w elementach obiektywnym (wyrażającym się w podejmowaniu czynności polegających na prezentowaniu czy szerzeniu danych poglądów) i subiektywnym (aprobowanego stosunku sprawcy do upowszechnianych treści i poglądów, połączonego z zamiarem zjednania, przekonania innych do nich) pojęcia „propagowania”⁹ lub w formie zjawiskowej sprawstwa, jaką jest podżeganie (art. 18 § 2 k.k.). Według orzecznictwa „propagowanie” obejmuje „każde publiczne zachowanie, które stanowi upowszechnianie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa, podjęte w celu przekonania do niego”¹⁰. W literaturze określane jest ono w podobny sposób jako zachęcanie do wprowadzenia tego ustroju, podkreślanie jego zalet

⁶ Zob. francuskie *LOI n° 2020-766 du 24.06.2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet*, legifrance.gouv.fr, oraz niemieckie tak zwane *Facebook-Gesetz*, a także wniosek z 15 grudnia 2020 roku z rozporządzenia PE i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych, COM/2020/825 final, eur-lex.europa.eu.

⁷ Projekt z 28.09.2021, nr UD293 na stronie Rządowego Centrum Legislacji, dalej jako: projekt ustawy lub p.u.

⁸ Dalej: RWS. W postępowaniu przed nią nie obowiązuje między innymi art. 8 § 2 k.p.a., co nie gwarantuje jednolitości rozstrzygnięć tego organu.

⁹ K. Wiak, *Komentarz do art. 256 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2021, nb. 6.

¹⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z 28 marca 2002 roku, I KZP 5/02, OSNKW z 2002 r. Nr 5–6, poz. 32.

i przemilczenie wad¹¹. Nie jest wykluczone, że umieszczone przez użytkownika na platformie dane treści (na przykład tak zwane polubienia) pochwalające inne treści, w tym realizujące znamiona omawianego czynu zabronionego, nie wyczerpują znamion tego przestępstwa (na przykład pochwała lub aprobata bez zamiaru przekonania innej osoby do ustroju faszystowskiego i nie w celu jego upowszechnienia, co wskazuje na brak umyślności). Zakres pojęcia czynu przestępnego jest więc szerszy niż w przypadku czynu zabronionego, co potwierdza także użycie alternatywy łącznej w sformułowaniu art. 3 pkt 7 p.u. (treści, które pochwalają/nawołują lub realizują znamiona czynu zabronionego). O tym, czy jest on przestępny, według projektu ustawy decyduje RWS. Otwarte pojęcie treści przestępnych będzie pozwalało na jego arbitralną ocenę przez wspomniane gremium, które jest powoływane przez większość sejmową.

3. Podmiot odpowiedzialny (usługodawca serwisów społecznościowych)

Zgodnie z projektem ustawy odpowiedzialność administracyjną za niewykonanie obowiązków w nim ustanowionych ponosi usługodawca lub jego przedstawiciel w kraju. Jako usługodawcę p.u. definiuje dostawcę usług internetowych serwisów społecznościowych, posiadających co najmniej milion użytkowników i polegających na przechowywaniu¹² w tym serwisie informacji dostarczanych przez użytkownika¹³ na jego wniosek (art. 3 pkt 2 p.u.). Z kolei internetowy serwis społecznościowy zdefiniowano jako świadczoną drogą elektroniczną w rozumieniu u.s.u.d.e. usługę, która umożliwia udostępnianie przez użytkowników dowolnych treści innym użytkownikom lub ogółowi, z której korzysta w kraju co najmniej milion zarejestrowanych użytkowników (art. 3 pkt 1 p.u.). Jest to usługa mieszcząca się w pojęciu *hostingu*. Istota takiego serwisu koncentruje się na możliwości udostępniania przez internautów dowolnych treści na platformie usługodawcy (w formie filmów, komentarzy, plików tekstowych).

¹¹ A. Herzog, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2020 (komentarz do art. 256 k.k., pkt 5).

¹² „Przechowywanie” należy rozumieć też jako „udostępnianie”. Zob. W. Chomiczewski, *Komentarz do art. 14 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, [w:] *Świadczenie usług drogą elektroniczną oraz dostęp warunkowy. Komentarz do ustaw*, red. D. Lubasz, M. Namysłowska, Warszawa 2011. Inaczej tę kwestię ujęto w: P. Sadowski, *Wyłączenie odpowiedzialności przy świadczeniu usług hostingu — polemika*, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 16, s. 884.

¹³ Nazwa „usługobiorca”, słusznie użyta w u.s.u.d.e., w p.u. zaś zmieniona na „użytkownik”, jest o tyle niewłaściwa, że choć pokrywa się z językiem potocznym, w języku prawniczym powiązana jest z instytucją prawa rzeczowego (zob. ograniczone prawa rzeczowe: użytkowanie, art. 252 kc). Określając stronę umowy o świadczenie usług internetowego serwisu społecznościowego, należało posłużyć się określeniami „usługobiorca”, „usługodawca”.

Definicję usługodawcy zwiera także art. 2 pkt 6 u.s.u.d.e., określając go jako osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która prowadząc, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową świadczy usługi drogą elektroniczną. Świadczenie usługi drogą elektroniczną to wykonanie usługi świadczonej bez jednoczesnej obecności stron (na odległość) poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, włącznie z kompresją cyfrową, i przechowywania danych, która jest w całości nadawana, odbierana lub transmitowana za pomocą sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 roku — prawo telekomunikacyjne (art. 2 pkt 4 u.s.u.d.e.). Natomiast p.u. reguluje sytuację prawną tylko niektórych (dużych) usługodawców¹⁴ oraz w ograniczonym zakresie, dotyczącym tylko wycinka usług świadczonych drogą elektroniczną, nazwanych w p.u. internetowymi serwisami społecznościowymi. Regulacja omawianego dokumentu jest przy tym nieprecyzyjna, kiedy stanowi o „zarejestrowanych użytkownikach”. Nie wiadomo, czy chodzi tutaj o zarejestrowane w ogóle (posiadające jakikolwiek profil użytkownika) osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, czy należy liczyć każdy profil danego podmiotu (wiadomo, że jeden podmiot może mieć wiele profili na jednym serwisie, przy czym nie ma obowiązku rejestrowania się przy użyciu własnego imienia i nazwiska¹⁵, w efekcie jest wiele profili anonimowych). W praktyce kłopot może stanowić też wyliczenie użytkowników, którzy spełniają kryteria art. 2 pkt 7 u.s.u.d.e., czyli nie są maszynami mającymi swoje profile na serwisach i wysyłającymi posty¹⁶. Niejasne jest także, co oznacza usługa, z której użytkownik korzysta w kraju (art. 3 pkt 1 p.u.) w sytuacji, gdy przykładowo wielu internautów korzysta z polskojęzycznych serwisów społecznościowych w trakcie pobytu za granicą.

Dodatkowo jako cezurę, od której usługodawca ma obowiązek sporządzania co pół roku sprawozdania dotyczącego sposobu rozstrzygnięcia reklamacji i publikowania go w serwisie, wprowadzono kryterium liczbowe ponad 100 reklamacji rocznie (w zakresie rozpowszechniania dostępu treści o charakterze

¹⁴ Liczba użytkowników największych serwisów w Polsce: Facebook (16 milionów), Instagram (7,3 miliona), Snapchat (4 miliony), Twitter (1,25 miliona), LinkedIn (3,7 miliona). Projektowana ustawa będzie miała prawdopodobnie zastosowanie również do YouTube’a (będącego własnością Google’a), Pinteresta, NK.pl, Twitcha, Reddita, Tiktoka, Wechata, Vibera. Powyższe dane podaję za: M. Kuchta-Nykiel, *Social media w Polsce i na świecie — najnowsze dane*, SocialPress, 21 lutego 2020 roku, <https://socialpress.pl/2020/02/social-media-w-polsce-i-na-swiecie-najnowsze-dane> (dostęp: 18.11.2021).

¹⁵ Obowiązek rejestracji użytkownika z wykorzystaniem imienia i nazwiska wprowadził serwis Google+, pomysł ten się nie przyjął i był jednym z powodów porażki tej platformy.

¹⁶ Wskazany problem interpretacyjny nie dotyczy największych serwisów, które słyną z dużej liczby użytkowników i zarabiają na tym, jednak mniejsze, szczególnie krajowe serwisy, mogą zostać wykluczone z zastosowania wobec nich p.u., jeśli w ich interesie nie leży na przykład reklama serwisu poprzez podawanie liczby użytkowników.

bezpownym, ograniczenia dostępu do treści lub zmniejszenia dostępu do profilu użytkownika), przy czym chodzi tu o osoby korzystające z serwisu nawet bez założonego profilu użytkownika (art. 15 ust. 1).

4. Obowiązki usługodawcy w razie udostępnienia przez użytkownika treści o charakterze przestępnym

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga fakt, że usługodawcy sami monitorują, identyfikują (automatycznie, za pomocą algorytmów, a następnie przeważnie ręcznie) i usuwają treści sprzeczne z ich interesem gospodarczym, nawet jeśli takowy obowiązek nie wynika z prawa. Głównym źródłem dochodów usługodawców jest umieszczanie reklam, więc wizerunek strony lub platformy internetowej, przekładający się na ilość wyświetleń (tak zwany *traffic*), ma kluczowe znaczenie dla pozyskiwania reklamodawców¹⁷. Do najczęściej eliminowanych przez usługodawców w ich własnym interesie należą niewątpliwie te o przestępnym charakterze, zdefiniowane w art. 3 pkt 7 p.u.

Omawiany akt nie reguluje kwestii obowiązku sprawdzania treści umieszczanych przez użytkowników w internetowym serwisie społecznościowym, dlatego zastosowanie w tym zakresie ma art. 15 u.ś.u.d.e., który stanowi wprost, że usługodawca nie jest zobowiązany do sprawdzania przekazywanych, przechowywanych lub udostępnianych przez niego danych, o których mowa w art. 12–14 u.ś.u.d.e. W przypadku udostępnienia przez użytkownika¹⁸ za pośrednictwem internetowego serwisu społecznościowego treści o bezprawnym charakterze usługodawca nie ponosi odpowiedzialności za przechowywane dane, o ile nie wie o bezprawnym charakterze treści, zaś gdy otrzyma urzędowe zawiadomienie lub uzyska wiarygodną wiadomość (którą nie jest moim zdaniem informacja uzyskana przez dobrowolne stosowanie algorytmów identyfikujących określone treści) o tego rodzaju naruszeniu, niezwłocznie uniemożliwi dostęp do tych danych (art. 14 ust. 1 u.ś.u.d.e.). Jedynie w sytuacji gdy usługobiorca otrzyma informację o bezprawnym charakterze przechowywanych danych w inny sposób niż urzędowe zawiadomienie, do wyłączenia jego odpowiedzialności za

¹⁷ Zob. na przykład: M. Duszczyk, *Amazon zmienia logo. Ze względu na Hitlera*, „Rzeczpospolita”, 4 marca 2021 roku, <https://cyfrowa.rp.pl/biznes-ludzie-startupy/art18134261-amazon-zmienia-logo-ze-wzgledu-na-hitlera> (dostęp: 21.12.2021); C. Criddle, *Amazon changes app logo that „resembles Adolf Hitler”*, BBC News, 3 marca 2021 roku, <https://www.bbc.com/news/technology-56266514> (dostęp: 20.12.2021).

¹⁸ Zob. art. 4 pkt 3 p.u., który definiuje użytkownika jako usługobiorcę w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.ś.u.d.e. oraz osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która korzysta z internetowego serwisu społecznościowego, nawet w przypadku niezakożenia profilu użytkownika. P.u. nie uwzględnia też uczestnictwa w postępowaniu przed RWS osoby, która była adresatem treści przestępnych. Zob. też wyłączenie stosowania art. 28 i 31 k.p.a. do postępowania przed RWS.

szkodę usługobiorcy powstałą w wyniku uniemożliwienia dostępu do tych danych konieczne jest niezwłocznie zawiadomienie usługobiorcy, że planowane jest wdrożenie tego rodzaju środków. Zaznaczyć trzeba, że u.s.u.d.e. reguluje wyłączenie każdej odpowiedzialności (karnej, cywilnej, administracyjnej).

P.u. uszczegóławia sposób uzyskania przez usługodawcę wiadomości o bezprawności danych, regulując postępowanie w przypadku reklamacji wniesionej przez użytkownika oraz nakłada na usługodawców obowiązek prowadzenia wewnętrznych postępowań kontrolnych w przedmiocie tych reklamacji (zasady regulujące taką procedurę mają być określone przez obowiązkowy regulamin serwisu). W razie otrzymania reklamacji w zakresie rozpowszechniania treści o bezprawnym charakterze (art. 19 ust. 2 pkt 3 p.u.) usługodawca ma obowiązek rozpoznania jej w trybie określonym przez art. 20 p.u. oraz udzielenia odpowiedzi i wszelkich informacji odpowiednim instytucjom i organom w związku z prowadzonymi postępowaniami. W przypadku nieuwzględnienia reklamacji, której przedmiotem jest rozpowszechnianie treści o bezprawnym charakterze, usługodawca informuje użytkownika o możliwościach dochodzenia roszczeń na drodze postępowania cywilnego oraz zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. W przypadku uwzględnienia tego typu reklamacji nie przysługuje możliwość wniesienia skargi do RWS (art. 22 ust. 1 p.u.). W takich sytuacjach treści przestępne powinny być usuwane na wniosek prokuratury, o ile wyczerpują one znamiona czynu zabronionego. W pozostałym zakresie ich usunięcie — do czego nie zachęca p.u. — będzie zależało wyłącznie od decyzji usługodawcy.

W przypadku, w którym usługodawca sam zareagował na treści bezprawne, reklamacja może dotyczyć ograniczenia dostępu do treści¹⁹ lub zmniejszenia dostępu do profilu użytkownika. W razie braku reakcji usługodawcy na tego typu treści przedmiotem reklamacji jest rozpowszechnianie treści o charakterze bezprawnym. Konsekwentnie, w sytuacji, gdy reklamacja zostaje uwzględniona, w pierwszej z wymienionych sytuacji usługodawca przywraca ograniczony dostęp do treści lub zredukowany dostęp do profilu użytkownika albo — w drugim przypadku — uniemożliwia rozpowszechnianie treści o charakterze bezprawnym (art. 20 ust. 3 p.u.). P.u. nie wyklucza złożenia reklamacji przez innego użytkownika w stosunku do ostatniego z przedstawionych rozstrzygnięć. Powyższe decyzje usługodawcy podlegają zaskarżeniu do RWS, która może nakazać przywrócenie ograniczonego dostępu do treści lub zmniejszonego dostępu do profilu użytkownika, jeżeli stwierdzi, że treść lub profil użytkownika, do których ograniczono dostęp, nie mają charakteru bezprawnego, albo odmówić przywrócenia zredukowanego dostępu do treści lub do profilu użytkownika, jeżeli stwierdzi, że treść lub profil użytkownika, do których ograniczono dostęp, mają charakter bezprawny. Co istotne, usługodawca nie może ponownie ograniczyć dostępu do

¹⁹ Odnosi się do każdej formy ograniczenia dostępu, także do redukcji zasięgów, minimalizowania widoczności postów, tak zwanego *shadow banning*.

treści, które były przedmiotem badania przed RWS (art. 29 p.u.), nawet jeśli uważa, że są one przestępne lub sprzeczne z regulaminem korzystania z serwisu, albo w wypadku ujawnienia nowych okoliczności, które mogłyby potwierdzić — po przeprowadzeniu postępowania — przestępnosć treści. Usługodawca powinien wówczas złożyć zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez użytkownika umieszczającego w danym serwisie treści o charakterze przestępnym.

5. Odpowiedzialność usługodawcy regulowana przez projekt ustawy

Projekt ustawy przewiduje odpowiedzialność administracyjną usługodawcy, czyli umożliwienie RWS nałożenia na niego (lub jego przedstawiciela w kraju) pieniężnych kar administracyjnych w wysokości od 50 tysięcy złotych do 50 milionów złotych w przypadku niewypełnienia obowiązków wymienionych w art. 32 ust. 1 i 2 p.u. W omawianym w niniejszym artykule zakresie, ograniczonym do odpowiedzialności usługodawcy za treści w postaci publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa, karze pieniężnej podlega usługodawca, który nie wypełnia obowiązku wykonania decyzji RWS nakazującej przywrócenie ograniczonego dostępu do treści lub ograniczonego dostępu do profilu użytkownika, wydanej po stwierdzeniu, że nie stanowią one treści o charakterze bezprawnym (art. 25 ust. 1 p.u.).

6. Podsumowanie

Realizacja szczytnego celu p.u., jakim jest przestrzeganie przez duże serwisy wolności wypowiedzi z wyłączeniem treści bezprawnych, może być utrudniona z uwagi na nieprecyzyjność stosowanych w tym dokumencie pojęć „użytkownika”, „usługodawcy” czy „treści przestępnych”. Omawiany projekt wprowadza dużą odpowiedzialność w postaci surowych kar administracyjnych za blokowanie treści przestępnych i niewykonanie decyzji RWS w zakresie ich odblokowania, ocenę treści przestępnych, szczególnie tych niewyczerpujących znamion przestępstwa z art. 256 k.k., pozostawiając w gestii wzmiankowanego gremium. Z jednej strony po tak zwanym „oflagowaniu” usługodawca ma obowiązek usuwać treści bezprawne (art. 14 u.ś.u.d.e.), z drugiej zaś według p.u. naraża się on na postępowanie przed RWS i jej arbitralną kwalifikację przestępnosći treści, szczególnie że ich zakres jest szerszy niż w przypadku czynu zabronionego. Projektowana regulacja może przy tym spowodować ograniczenie usuwania z własnej inicjatywy przez usługodawców treści przestępnych, ponieważ ich aktywność w tym zakresie może wiązać się z reklamacją użytkownika, a w konsekwencji z postępowaniem przed RWS.

Bibliografia

Literatura

- Barta J., Markiewicz R., *Prawo autorskie*, Warszawa 2013.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Taczkowska-Olszewska J., *Świadczenie usług drogą elektroniczną. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Chomiczewski W., *Komentarz do art. 14 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, [w:] *Świadczenie usług drogą elektroniczną oraz dostęp warunkowy. Komentarz do ustaw*, red. D. Lubasz, M. Namysłowska, Warszawa 2011.
- Domagalski M., *Sądy biorą się do karania hejtu*, „Rzeczpospolita”, 23 maja 2017 roku.
- Goździaszek Ł., *Cywilnoprawne granice swobody wypowiedzi w internecie*, Warszawa 2015.
- Herzog A., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2020 (komentarz do art. 256 k.k., pkt 5).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, Warszawa 2012.
- Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Maślak-Stępnikowska P., Wiercińska-Krużewska A., *Odpowiedzialność usługodawców za user content — uwagi praktyczne i najnowsze trendy*, „Monitor Prawniczy 2020, nr 20.
- Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach o przestępstwa z nienawiści*, red. P. Knut, Warszawa 2020.
- Sadowski P., *Wylączenie odpowiedzialności przy świadczeniu usług hostingu — polemika*, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 16.
- Scheffler T., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna I*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2018, nr 4.
- Scheffler T., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna II*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 1.
- Scheffler T., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część szczególna III*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 2.
- Siwicki M., *Nielegalna i szkodliwa treść w Internecie. Aspekty prawnokarne*, Warszawa 2011.
- Świerczyński M., [w:] *Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Komentarz*, red. J. Gołaczyński, Warszawa-Kraków 2009.
- Wiak K., *Komentarz do art. 256 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2021.
- Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2016.

Źródła internetowe

- Criddle C., *Amazon changes app logo that „resembles Adolf Hitler”*, BBN News, 3 marca 2021 roku, <https://www.bbc.com/news/technology-56266514>.
- Duszczyk M., *Amazon zmienia logo. Ze względu na Hitlera*, „Rzeczpospolita”, 4 marca 2021 roku, <https://cyfrowa.rp.pl/biznes/60229-amazon-zmienia-logo-ze-wzgledu-na-hitlera>.

Głowacka D., *Co może usunąć nam Facebook, a jakie materiały zablokować Youtube? Analiza stanu prawnego moderacji treści na platformach internetowych*, Klub Jagielloński, 10 grudnia 2020 roku, <https://klubjagiellonski.pl/2020/12/10/co-moze-usunac-nam-facebook-a-jakie-materialy-zablokowac-youtube-analiza-stanu-prawnego-moderacji-tresci-na-platformach-internetowych/>.

Jak walczyć z mową nienawiści. 20 rekomendacji RPO dla premiera, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 21 lutego 2019 roku,

Kuchta-Nykiel M., *Social media w Polsce i na świecie — najnowsze dane*, SocialPress, 21 lutego 2020 roku, <https://socialpress.pl/2020/02/social-media-w-polsce-i-na-swiecie-najnowsze-dane>.

RENATA KUSIAK-WINTER

ORCID: 0000-0002-8202-1360

University of Wrocław

renata.kusiak-winter@uwr.edu.pl

The constitutionalization of administrative law as a remedy for authoritarian rule: The case of Poland and the case of Germany

Abstract: The continuity of the administrative apparatus is an indispensable element of any state, be it a democracy or an authoritarian regime. Given that permanency is an attribute of administration, any change from authoritarianism to democracy must therefore be followed by finding adequate corrective measures to transform public administration accordingly. In post-war Germany, it was the constitutionalisation of administrative law that had the pivotal role in attaining this goal. The paper aims at shedding more light on how to view and critique the Polish departure from the administration of the PRL-era authoritarian system in the context of the path followed by Germany.

Keywords: constitutionalisation, administrative law, administration of PRL, Germany.

Introduction

State identity evolves from the continuity of administration — the state's backbone, and the belief that the administrative routine is a vital prerequisite to stability and permanency.¹ Indeed, this form of continuity does not exist in the two other branches of the tripartite separation of powers. While parliaments operate on a periodic basis and courts of law rule on specific and individual matters, the administrative body of the executive branch appears unique in its continuity. The phenomenon emerges when a political system, a government or a constitution changes. Therefore, in the historical perspective, the enduring and

¹ J. Jeżewski, "O wartości biurokracji (uwagi na tle poglądów w nauce administracji we Francji)", [in:] *Biurokracja*, ed. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 252.

stable administration was directly linked to the traditions of statehood, which in academic discourse, found its expression recognising the autonomy of administrative law in relation to constitutional law. Otton Mayer is famously and frequently quoted as saying, “Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht”² [Constitutions come and go, administrative law remains], an observation made in 1924, thereby suggesting that the civil servants of the Weimar Republic would duly apply and enforce the law of the emperor. To be precise, German administrative lawyers of the day were not isolated in their views. It is suffice to refer to one of the French classics, Alexis de Tocqueville.³ The all-important, fundamental difference between the German experience and the French one emerged in the further course of history. France eventually escaped the rule of an authoritarian regime, whilst Hitler’s seizure of power entailed the building of the uncompromising and ruthless bureaucracy of a totalitarian state.

The starting point for these deliberations is the following claim: if administration has a quality of permanency, finding an adequate remedy to effectively restructure the public administrative apparatus is vital when an authoritarian system of government changes into a democracy. Post-war Germany acknowledged the key importance of the processes of constitutionalisation of administrative law, with the supreme law seen as the key instrument to shape the reality of administration. The paper aims at shedding more light on forming a critical opinion on the Polish departure from the administration of the PRL-era authoritarian system in the context of the path followed by Germany. Bearing in mind that the success of the 1989 systemic transformation is highly dependent on how the ground for constitutionalisation processes was originally laid, it is also essential to uncover the historical roots of the correlations between administrative law and constitutional law.

The notion of constitutionalisation

The phenomenon of constitutionalisation is by no means the province of administrative law only. Constitutionalisation applies to the whole legal system, and as such, it should be viewed from two perspectives in terms of its meaning: static or dynamic. The former, which apparently is the most common meaning, indicates that constitutionalisation occurs when a procedural norm is incorporated into the state’s supreme law and the status of such a norm being consequently elevated to the constitutional standard. The constitutionalising of concrete norms of any law falling below the supreme law in the hierarchy is reviewed and analysed with

² O. Mayer, Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. 1, Berlin 1924.

³ “C’est que, depuis [17]89, la constitution administrative est toujours resté edebout au milieu des ruines des constitutions politiques” — A. de Tocqueville, *L’Ancien Régime et la Révolution*, Paris 1856, p. 297.

this very meaning in mind, for example, the proposal to constitutionalise the right to good administration.⁴ The perspective is static in the sense that it shows the existing and/or desired status of a given law. A law is thus equated with the content of the constitution, whereas the latter is viewed as a binding normative legal act.

This paper tackles constitutionalisation from the dynamic perspective, with its key determinants being development, processes and changes arising from the continuous implementation of the constitution. Constitutionalisation manifests itself in the gradual implementation of constitutional legal norms into the legal system, which results in the restructuring of national⁵ or European⁶ and/or international⁷ norms. For the purpose of this paper, the discussion will mainly concentrate on constitutional implications of the entire legal order being focused on the enforcement of the overriding norms and values enshrined in the supreme law.⁸ It should be noted that the enactment of a constitution marks but the starting point of the process. In all states, constitutionalisation is in fact driven by judicial law-making (in constitutional courts, administrative courts and courts of law) and the contributions to the doctrine of law. These two weigh and differentiate among general constitutional and legal principles to subsequently develop and align the interpretation of law and ensure that it best responds to the everchanging needs and challenges of the administrative branch.⁹

As regards the constitutionalisation of administrative law, it should be noted that of all the fields of law, this particular one maintains a rather intense and not unreciprocated relation with constitutional law.¹⁰ In view of the subject matter of this discussion, it appears essential to sketch in historical background to understand the reasons why the constitutionalisation of administrative law should be studied, examined and addressed as a separate problem. In the past, the enactment of a constitution did not entail that constitutional law should automatically govern administrative law. On the contrary, both the German doctrine¹¹ and the Polish doctrine¹² would indicate that the transformation of a police state administration

⁴ O. Şaramet, “The right to good administration — is the constitutional regulation necessary?”, *Law Review: Judicial Doctrine & Case-Law*, 10, 2019, special issue, pp. 88–100.

⁵ J. Człowiekowska, “Administrative law and constitutional law”, [in:] *Integrity of Administrative Law: Polish Perspective*, ed. J. Zimmermann, Warszawa 2019, p. 166 ff.

⁶ F. Wollenschläger, “Constitutionalisation and deconstitutionalisation of administrative law in view of Europeanisation and emancipation”, *Review of European Administrative Law* 10, 2017, no. 1, pp. 7–79.

⁷ M. Barnard, “Constitutionalising a human right to water in the Southern African development community”, *Utrecht Law Review* 16, 2020, no. 2, p. 61.

⁸ H. van Eijken, *EU Citizenship and the Constitutionalisation of the European Union*, Groningen 2015, p. 18.

⁹ F. Wollenschläger, op. cit., p. 32.

¹⁰ J. Człowiekowska, op. cit., p. 166 ff.

¹¹ O. Mayer, op. cit., p. 13. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1928.

¹² T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932, p. 4.

into the rule-of-law administration was a prerequisite for administrative law to be established as a separate branch. In other words, from the historical perspective, it was the administrative law rather than the constitutional one that offered effective safeguards against the lawlessness of civil servants. It did so by binding the administrative apparatus by law and endow the individual with legal subjectivity.

Germany

The experience of the totalitarian Nazi regime urged the post war constitution-maker to raise the fundamental human rights to the rank of the primary measure of all administrative activities. The symbolism and prominence of article 1.1 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz) could not be more explicit: “Human dignity shall be inviolable” (*Die Würde des Menschen ist unantastbar*). Once enshrined in the constitution, universal human values were set to shape and permeate the whole legal order, but the effect they produced on administrative law led to a crucial, historic breakthrough to the extent that with general approval administrative law was made known as concretised constitutional law.¹³

The Basic Law of 1949 was a consequence of the “zero hour” adopted for the purpose of the state and law in order to make a fresh start and determine both the directions of law-making and the development of modern administration. The permanency and historical continuity of administration was not any more available to administrative law or the doctrine to draw on. The new constitution became the guarantor of the stability and continuation of the administrative apparatus, especially, considering the views of certain prominent and renown administrative lawyers who had had sympathies towards the Nazi regime (dehistorization).¹⁴

The fact that the “zero hour” was adopted sheds new light on Robert von Mohl’s concept of the rule of law (Rechtsstaat).¹⁵ One of the main postulates of his theory was the hierarchical order of legal acts although there appeared to be no proposal to apply the constitution directly or present the courts with measures to test the compliance of parliament acts with the supreme law. Firmly embedded in the 19th century’s dominant philosophy of legal positivism, the concept of the rule of law would revolve around the act of Parliament, which presumably encouraged Otto Mayer, a leading administrative lawyer, to call the rule of law

¹³ F. Werner, “Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht”, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1959, p. 528.

¹⁴ B. Schindler, “Verwaltungsrechtswissenschaft und Geschichtsschreibung Narrative über Vergangenes — Versuch einer Typologie”, *Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte* 1, 2016, p. 63.

¹⁵ R. von Mohl, *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*, Tübingen 1833, p. 8.

“the state of organised administrative law,”¹⁶ where administrative law was the sole assurance given to the individual of the effective legal protection against lawless administration. This is how the Basic Law created a new caesura in 1949 for the purpose of the new administration, which was programmed to actively implement human rights.

Fundamental rights did not radiate through the whole legal order automatically. It was the constitutional right to the courts that became the essential instrument in the hands of the individual and consequently increased the importance of the role played by the judiciary. The *Bundesverfassungsgericht* (Federal Constitutional Court) should be credited with the law-making effort that has consistently enhanced the special status of the protection of human dignity as an unrestricted provision and an element of the constitutional identity.¹⁷ Except for the sacrosanct (unantastbar) essential core of rights (Wesensgehalt der Grundrechte) (article 19.2 Basic Law), no other provision is afforded this absolute protection. Human dignity and the essential core of rights have primacy for historical reasons. The cause lay in the fiasco of the Weimar Republic, which affected the public’s trust in the majority government and helped extend the influence of the judiciary.¹⁸ However, the other constitutional rights and freedoms are relative by nature and therefore relatively protected as “inviolable and inalienable” (unverletzlich und unveräußerlich).¹⁹

With the whole legal order revolving around the protection of human dignity and the essential core of rights originating in the Basic Law, it was the right of the individual [to have recourse] to the courts and the leading role of the *Bundesverfassungsgericht* in steering a steady course through the process of constitutionalising the whole legal system, which accounted for the profound transformation of the public administration in the spirit of the human right ideology. It is important to bear in mind that the intended dehistoricisation of the German administrative processes did not prevent the main achievements of the 19th century administrative law doctrine from remaining vital and relevant. On the contrary, having been subject to continuous development and additional improvements, they made modern German law and the administration that relies and depends thereon resilient and adaptable.²⁰

¹⁶ O. Mayer, op. cit., p. 58.

¹⁷ D.P. Currie, *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Chicago 1994, p. 288.

¹⁸ J. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, p. 47.

¹⁹ Ibidem, p. 54.

²⁰ The development of the principle of proportionality seems a perfect example. The principle is not stipulated in German Basic Law, but through the case-law of the *Bundesverfassungsgericht* has become a commonly applied standard when assessing the restrictions of constitutional rights and freedoms. The principle was originally worked out basing on the case-law of the Prussian administrative court and the German public law doctrine in the second half of the 19th century. See

Poland

From a historical perspective, the relationship between administrative law and constitutional law is the product of the link between the administrative apparatus and the state. With the absence of Polish statehood during the entire 19th century when Continental Europe's administrative law was in the making, the genetic binding between the state and the administration was naturally broken. It should be emphasized that in these specific circumstances, foreign administrative laws became key integration agents, as their best models came under the close scrutiny of Poland's administrative lawyers after the country regained independence in 1918. What makes this foreign trait important is the fact that the models would not offer any reasonable adequate mechanisms to effectively implement constitutional norms even though the two Polish constitutions which were passed in the during the twenty year period between the two world wars — the 1921 March Constitution and the 1935 April Constitution — played a part in strengthening the sense of the state's identity. Nonetheless, like their West European counterparts, they failed to provide any possibility of applying constitutional clauses directly or offer any tests that the judiciary might have employed to verify the compliance of statutes with the supreme law.²¹

The PRL era was a contradiction in terms of any standards of the effective protection of human rights in the administrative practice. The 1956 constitution established the system of a people's democracy, with the primary focus on the methods of ruling and governing. They were reflected in two principles: the leading role of the workers' party and centralised democracy.²² Saturated with ideology and set in the open system of sources of law, the constitution unsurprisingly failed to show any qualities enabling consolidation or integration. The scholarly research was unable to lend any support to it either, especially, in the area of axiology. As regards administrative law, one cannot fail to notice the role of those who contributed to the doctrine. Except for the era of Stalin's dictatorship, scholars would normally engage in close studies of administrative law and produce the research that afforded valuable insights. The ritualistic hailing of the socialist system's supremacy over the rest of the world would generally satisfy the servitude arrangements with the political system that otherwise did not restrain researchers as they embarked on their scholarly state-of-the-art

K.F. Ledford, "Formalizing the rule of law in Prussia: The Supreme Administrative Law Court, 1876–1914", *Central European History* 37, 2004, p. 203.

²¹ Ch. Möllers, "Pouvoir constituant — constitution — constitutionalisation", [in:] *Principles of European Constitutional Law*, eds. A. Bogdandy, J. Bast, Oxford-Portland-Oregon 2006, p. 216.

²² J.J.F. Morrison, *The Polish People's Republic*, Baltimore 1968.

analyses of the existing legislation.²³ The doctrine benefited from the contributions of the top echelons of the pre-war academia, with Franciszek Longchamps de Bériér among them. His ground-breaking work on the latest research developments in West European administrative law discussed the situation of man in relation to the administrative apparatus.²⁴ On the one hand, unlike the established traditional doctrine that mainly dealt with the rights of a citizen rather than an individual, it pursued a new approach. On the other hand, it launched a silent critique of the authoritarian system by citing the best solutions adopted in European democracies.

Following the reinstatement of the institutions of administrative justice (1980) and the establishment of the Constitutional Tribunal (1985), the 1980s saw the institutional framework of constitutionalisation improve. However, the aim was to protect the existing regime rather than the rights and freedoms of the individual. It was not until the principle of the rule of law took its proper shape in the transformation of the system in 1989 that the need to protect the addressees of the norms increased. After all, it is they who put the construction on the processes of constitutionalisation. The presently-binding Constitution of the Republic of Poland was enacted in 1997. This fact makes the Polish experience unique in the context of the West European administrative solutions. The Polish Constitution was tailored to meet the needs and expectations of the 21st century. On the one hand, it is designed to redress and right the losses and wrongs done by the authoritarian system, while on the other hand, it prompts the public administration to break away in a move ahead of the others and avoid the errors committed elsewhere. Above all, the constitution should be the main tool to restore and normalise the relationship between the public authority and the individual. In fact, any pressing demand to ensure the effective protection of human right is symptomatic of the degenerated rule of an authoritarian regime.²⁵

Conclusion

The following remarks emerge with the comparison of the restructuring of the administrative system in Poland and the constitutionalisation processes in Germany. Firstly, with the lack of continuity of the Polish state and the dominance of the externally imposed communist ideology, what dominated the public debate

²³ I. Lipowicz, "Einfluss des deutschen Verwaltungsrechts auf die Lehre des Verwaltungsrechts in Polen", *Die Verwaltung* 48, 2015, no. 3, p. 369ff.

²⁴ F. Longchamps de Bériér, *Współczesne kierunki rozwoju nauki prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001.

²⁵ W. Sadurski, *Rights before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Berlin 2005.

after the re-establishment of sovereignty was the need to draw on the best Polish traditions of the statehood and administration between the two world wars. Due to the liberal development and exchange of scholarly thought on the position of the individual towards the administrative apparatus, the PRL's legacy did not appear to have lost its pertinence in the process. In this sense, there is absolutely no room for the ahistorical position characteristic of the German approach that was motivated by the necessity to dissociate oneself from the legacy of the Nazi regime.

The second important element is the rank and role ascribed to human dignity in the process of constitutionalisation. It should be noted that the Polish constitution also comprises an extended catalogue of the rights of an individual. It is contained in Chapter II and divided into general principles (articles 30–37), personal freedoms and rights (articles 38–56), political freedoms and rights (articles 57–63), economic, social and cultural freedoms and rights (articles 64–76) and in aggregate accounts for almost $\frac{1}{4}$ of the content. The structure of Chapter II seemingly implies that human dignity (article 30) has a special status, but in reality its actual impact as one of the general principles appears to be limited. This is a consequence of the practice followed by the Constitutional Tribunal which directs all entities initiating the test to begin with invoking specific guarantees of the constitutional rights and freedoms prior to invoking more general ones.²⁶ This practice undoubtedly reflects a different route of constitutionalisation in post-Communist Poland. On the one hand, the Constitutional Tribunal has the leading role in setting the standards for the protection of human rights, on the other hand, however, since its earliest days, the same Tribunal has in many cases acted under compulsion to construe law in favour of the state. In other words, to defend the interest of the state rather than the interest of an individual. The systematics of the layout of the constitution supports this viewpoint with article 1 stipulating, “The Republic of Poland shall be the common good of all its citizens.” Notably, some opinions expressed in the literature on this subject claim that “the statist tradition in Polish constitutionalism is stronger than the civic one.”²⁷

The assessment of the current progress towards constitutionalisation, i.e. the process of consistent strengthening of the individual's rights in relation to the administrative apparatus, reveals a clear regression, due to the fact that the institutions of the independent judiciary in Poland have been seriously undermined. Apparently, the Constitutional Tribunal has been subjected to politicization since 2015, with its current role focusing on the justification of the actions of the party that has the majority in the parliament. Let us not forget that the strong position

²⁶ A. Śledzińska-Simon, “Proportionality analysis by the Polish Constitutional Tribunal”, [in:] *Proportionality in Action: Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice*, eds. M. Kremnitzer, T. Steiner, A. Lang, Cambridge-New York 2020, pp. 410–411.

²⁷ B. Puchalska, *Limits to Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, London-New York, 2011, p. 126 — quoted after: A. Śledzińska-Simon, op. cit., p. 389.

of the Tribunal's German counterpart, i.e. *Bundesverfassungsgericht*, the prime mover of constitutionalising, is the product of two elements: the recognition of the fiasco of the Weimar Republic and the limitation of public trust in the ruling majority. Nonetheless, there is a disposition and power of determination to continue the processes of the constitutionalisation and protection of human rights in Poland regardless of the intense constitutional crisis. The rulings of the administrative courts and the doctrine that is tackling the axiology of administrative law with full commitment of its contributors are testimony to this.

References

- Barnard M., "Constitutionalising a human right to water in the Southern African development community", *Utrecht Law Review* 16, 2020, no. 2.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932.
- Currie D.P., *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Chicago 1994.
- Człowiekowska J., "Administrative law and constitutional law", [in:] *Integrity of Administrative Law: Polish Perspective*, ed. J. Zimmermann, Warszawa 2019.
- Eijken H. van, *EU Citizenship and the Constitutionalisation of the European Union*, Groningen 2015.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1928.
- Jeżewski J., "O wartości biurokracji (uwagi na tle poglądów w nauce administracji we Francji)", [in:] *Biurokracja*, ed. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Ledford K.F., "Formalizing the rule of law in Prussia: The Supreme Administrative Law Court, 1876–1914", *Central European History* 37, 2004.
- Lipowicz I., "Einfluss des deutschen Verwaltungsrechts auf die Lehre des Verwaltungsrechts in Polen", *Die Verwaltung* 48, 2015, no. 3.
- Longchamps de Bérier F., *Współczesne kierunki rozwoju nauki prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. 1, Berlin 1924.
- Mohl R. von, *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*, Tübingen 1833.
- Möllers C., "Pouvoir constituant — constitution — constitutionalisation", [in:] *Principles of European Constitutional Law*, eds. A. Bogdandy, J. Bast, Oxford-Portland-Oregon 2006.
- Morrison J. F., *The Polish People's Republic*, Baltimore 1968.
- Puchalska B., *Limits to Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, London-New York, 2011.
- Sadurski W., *Rights before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Berlin 2005.
- Şaramet O., "The right to good administration — is the constitutional regulation necessary?", *Law Review: Judicial Doctrine & Case-Law*, 10, 2019, special issue.
- Schindler B., "Verwaltungsrechtswissenschaft und Geschichtsschreibung Narrative über Vergangenes — Versuch einer Typologie", *Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte* 1, 2016.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Śledzińska-Simon A., "Proportionality analysis by the Polish Constitutional Tribunal", [in:] *Proportionality in Action: Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice*, eds. M. Kremnitzer, T. Steiner, A. Lang, Cambridge-New York 2020.

Tocqueville A. de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris 1856.

Werner F., "Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht", *Deutsches Verwaltungsblatt* 1959.

Wollenschläger F., "Constitutionalisation and deconstitutionalisation of administrative law in view of Europeanisation and emancipation", *Review of European Administrative Law* 10, 2017, no. 1.

KAZIMIERZ J. LEŻAK

ORCID: 0000-0003-0038-0245

Uniwersytet Wrocławski

kazimierz.lezak@uwr.edu.pl

Czy zmierzamy w stronę autorytarnego sądowego procesu karnego?

Słowa kluczowe: autorytaryzm, postępowanie karne, władza sądownicza.

ARE WE ON A PATH TOWARDS AN AUTHORITARIAN CRIMINAL JUSTICE PROCESS?

Abstract

The article discusses recent changes in the Polish Code of Criminal Procedure in the sphere of the prosecutor's right to oppose decisions made by a court during the trial. The purpose of the article is to show the public prosecutor's increasing interference in the course of criminal proceedings, which, as a result, makes it possible to take control over the course and outcome of specific criminal proceedings.

Keywords: authoritarianism, criminal procedure, judicial authorities, criminal justice system.

I

Autorytaryzm definiuje się w literaturze jako system polityczny o ograniczonym, zwolnionym z odpowiedzialności przed społeczeństwem pluralizmie politycznym, pozbawiony dopracowanej głównej ideologii, ale z wyraźnymi cechami mentalnymi, wolny (z wyjątkiem pewnych okresów swego rozwoju) od ekstenzywnej i intensywnej mobilizacji politycznej. Ponadto w takim ustroju przywódca

lub niekiedy mała grupa przywódcza dysponuje władzą o słabo określonych formalnych granicach, które jednakże w istocie łatwo przewidzieć¹.

System autorytarny charakteryzuje się między innymi tym, że rządzący starają się kontrolować jedynie struktury państwowe, nie aspirując przy tym do sprawowania absolutnej wszechwładzy nad społeczeństwem. Autorytarni politycy zwykle zadowolają się samym rządzeniem i ich celem jest wyłącznie władza w sensie politycznym². Co więcej, jej cechą jest to, że nie poddaje się kontroli członków zbiorowości, w obrębie której jest ona sprawowana³.

Chęć ciągłego utrzymania się autorytarnych polityków u sterów państwa w połączeniu z ich brakiem odpowiedzialności przed społeczeństwem bazuje na określonych rozwiązaniach prawno-ustrojowych lub prawno-instytucjonalnych.

II

Badania nad autorytaryzmem (i totalitaryzmem) nieustannie pozostają w orbicie zainteresowań nauki⁴. Problematyka autorytaryzmu poddawana jest analizie naukowej przede wszystkim w odniesieniu do zagadnień związanych z państwem, jego ustrojem i systemem rządów⁵. Stąd też autorytaryzm jest domeną nauki o polityce oraz nauki o państwie. Nie oznacza to jednak, że tego typu kwestie są poza kręgiem zainteresowań prawników. Autorytaryzm pozostaje przedmiotem analiz w nauce prawa polskiego. Rzecz jednak w tym, że badania na tym polu obejmują zazwyczaj konkretne, wycinkowe zagadnienia prawne⁶ lub też mają historycznoprawny charakter⁷, co należało uznać za uzasadnione podejście z uwagi na rozwiązania prawno-ustrojowe, jakie obowiązywały w Polsce do 1989 roku.

W obliczu ostatnich zmian w prawie, dokonywanych po 2015 roku, pojawiły się jednak, zarówno w dyskursie politycznym⁸, jak i prawnym, wypowiedzi odnoszące się do aktualnej sytuacji prawno-ustrojowej Polski, w których zauważano,

¹ J.J. Linz, *Totalitaryzm i autorytaryzm*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, wyb. i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995, s. 310.

² M. Bankowicz, *Autorytaryzm i totalitaryzm — analiza porównawcza*, [w:] *Totalitaryzmy XX wieku. Idee, instytucje, interpretacje*, red. W. Kozub-Ciembroniewicz, Kraków 2010, s. 26.

³ *Ibidem*, s. 26.

⁴ Najlepszym przykładem ciągłego zainteresowania problematyką autorytaryzmu i totalitaryzmu jest wydawane przez Uniwersytet Wrocławski od 1974 roku czasopismo „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” (do 2012 roku „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi”).

⁵ Zob. przykładowo: J. Tomaszewicz, *Naprawa czy zniszczenie demokracji? Tendencje autorytarne i profaszystowskie w polskiej myśli politycznej 1921–1935*, Katowice 2012.

⁶ M. Rojszczak, *Nieograniczone programy inwigilacji elektronicznej a koncepcja państwa autorytarnego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 2, s. 207 n.

⁷ G. Ławnikowicz, *W poszukiwaniu istoty nowego autorytarnego porządku. Antoniego Peretiakowicza koncepcja cezaryzmu demokratycznego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 2, s. 163 n.

⁸ M. Gdula, *Nowy autorytaryzm*, Warszawa 2018.

ze skutkiem tych przeobrażeń jest odchodzenie od rządów demokratycznych w kierunku ustroju autorytarnego⁹.

Autorytaryzm charakteryzują cztery fundamentalne cechy. Po pierwsze, wyróżnia go ograniczony pluralizm polityczny. Ustrój ten dopuszcza pewną różnorodność postaw i przekonań politycznych, aczkolwiek ten stan rzeczy jest bardziej tolerowany niż uznawany. Jednak w autorytaryzmie zawsze da się zidentyfikować jakieś niezależne od władzy i stawiające sobie za cel oddziaływanie na politykę grupy. Po drugie, reżimy autorytarne odznaczają się stosunkowo niskim stopniem zideologizowania i widoczny jest w nich brak ideologii państwowej, która kreśliłaby wizję idealnego porządku politycznego. Po trzecie, w systemie tym nie wyraża się postulat mobilizacji politycznej społeczeństwa; szczególnie jest to zauważalne wówczas, gdy znajduje się on już w fazie stabilizacji. Po czwarte wreszcie, w ustroju autorytarnym władza rządzącej jednostki lub grupy jest z reguły słabo zdefiniowana w sensie formalnym, choć zarazem jej granice są łatwe do przewidzenia przez tych, którzy jej podlegają. Ważne tu jest również to, że w aparacie państwowym dominują struktury biurokratyczne, wojskowe, policyjne lub inne, zaś zaplecza politycznego dla rządzących nie tworzy partia masowa¹⁰.

Wyrażane w dyskursie prawniczym oceny zmian prawa, które pod pozorem poprawienia funkcjonalności, transparentności czy sprawności działania prowadzą do ustroju autorytarnego¹¹, dotyczą przede wszystkim płaszczyzny instytucjonalnej i bazują na ich globalnej analizie. Najlepiej widać to na przykładzie modyfikacji dotyczących ustroju i struktury Sądu Najwyższego¹², ustroju sądownictwa powszechnego¹³, ustroju i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa¹⁴ czy „reformy” sądownictwa dyscyplinarnego sędziów¹⁵ w powiązaniu

⁹ Zob. A. Bosiacki, *Pomiędzy państwem prawnym a autorytaryzmem. Z polskich rozważań nad poszukiwaniem optymalnego ustroju państwa po odzyskaniu niepodległości w III Rzeczypospolitej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 38, 2016, nr 4, s. 103; A. Bodnar, *Polska to już kraj konkurencyjnego autorytaryzmu. Obudźmy się — wykład RPO Adama Bodnara w Klubie Staromiejskim*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 20 kwietnia 2021 roku, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/polska-konkurencyjny-autorytaryzm-obudzy-sie-wyklad-rpo-adama-bodnara> (dostęp: 18.12.2021).

¹⁰ J.J. Linz, *op. cit.*, s. 310.

¹¹ Zob. przykładowo uzasadnienie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 2003 z 26 września 2017 roku, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/5AB89A44A6408C3C12581D800339FED/%24File/2003.pdf> (dostęp: 18.12.2021).

¹² Ustawa z 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2021 r., poz. 154 (tekst jedn.) z późn. zm.

¹³ Ustawa z 27 lipca 2001 roku — Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 (tekst jedn.) z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2021 r., poz. 269 (tekst jedn.) z późn. zm.

¹⁵ Zob. art. 72–76 ustawy z 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2021 r., poz. 154 (tekst jedn.) z późn. zm. oraz art. 107–133a ustawy z 27 lipca 2001 roku — Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 (tekst jedn.) z późn. zm.

z symptomatycznymi słowami ówczesnego posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ Stanisława Piotrowicza, które ten wypowiedział 22 listopada 2017 roku podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji:

[...] Ale w reformie nie chodzi tylko o szybkość postępowania, bo o to zatroszczymy się przy kolejnych projektach ustaw, które będą wiązały się z procedurą. W tej chwili zmierzamy do tego, ażeby przeprowadzić reformę instytucjonalną tych ważnych dla wymiaru sprawiedliwości instytucji, a więc Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego. Chodzi nam nie tylko o zmiany o charakterze strukturalnym, ale również o zmiany o charakterze personalnym. Gdy mówię o zmianach personalnych, chodzi mi o to, żeby doszło do przemiany jakościowej sędziów, którzy będą ludźmi o mentalności służebnej wobec państwa i narodu [wyr. — K.J.L.]¹⁷.

W przypadku tego rodzaju zmian charakterystyczne jest to, że mają one kompleksowy charakter, zmierzając do nowego ukształtowania danej instytucji, i jednocześnie, gdy są one analizowane w kontekście prawno-ustrojowym, oceniane są jako charakterystyczne dla ustroju autorytarnego.

Kwestię zmian instytucjonalnych (globalnych) w obrębie wskazanych wyżej instytucji, ich celu, nakierowanego na podporządkowanie władzy sądowniczej pozostałym dwóm władzom (ustrój sądownictwa, procedura nominacji sędziów, kształt Krajowej Rady Sądownictwa), oraz ich wpływu na niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów, a co za tym idzie, umożliwienia ingerencji w treść indywidualnych rozstrzygnięć sądowych (kompetencje Sądu Najwyższego, ustrój i podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej), charakteryzującego ustrój autorytarny, omówiłem w innym miejscu¹⁸.

III

Po 2015 roku można dostrzec też innego rodzaju przeobrażenia prawa. Mowa tu o zmianach w poszczególnych jego gałęziach, przy czym ustawodawca jest szczególnie zainteresowany problematyką prawa karnego i procesów w tym zakresie. Choć motyw, czy też deklarowany cel, reform pozostaje ten sam, to jest konieczność usprawnienia bądź naprawy określonych instytucji prawnych lub procedur, to ich funkcja sprowadza się do uzyskania wpływu na realizację funkcji sądenia¹⁹, przejawiającej się między innymi w sposobie postępowania, a nawet w treści orzeczeń wydawanych w toku postępowania karnego. Szczególnie jest to

¹⁶ Obecnie, od 5 grudnia 2019 roku, sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 listopada 2017 roku, Warszawa 2017, s. 130.

¹⁸ Zob. K.J. Leżak, *Sędzia wobec nowego prawa karnego procesowego*, [w:] *Norma postępowania karnego. Sędzia wobec zmian prawa karnego procesowego*, red. J. Skorupka, K.J. Leżak, Kraków 2018, s. 127 n.

¹⁹ Jako funkcję sądenia rozumiem za Jerzym Skorupką jedną z ról procesowych w trójpodmiotowej konstrukcji postępowania karnego, polegającą na rozpoznaniu sprawy w procesie kar-

widoczne zarówno w nowelizacji przepisów karnomaterialnych, jak też w zmianach dotyczących procedowania w sprawach karnych. Pozornie modyfikacje te mają charakter wycinkowy, „punktowy”, można rzec, że niezauważalny, ponieważ „same w sobie” są neutralne systemowo, pozostając bez wpływu na ocenę kierunku modyfikacji prawa w aspekcie globalnym, jako element reform zmierzających ku systemowi autorytarnemu.

Dostrzeżenie wzajemnego powiązania i skutków wskazanego powyżej rodzaju przeobrażeń w zakresie procedury karnej z perspektywy prawidłowości realizacji przez sądy funkcji sądenia, będącej podstawowym atrybutem władzy sądowniczej, skłania do postawienia trudnego i złożonego, ale jednocześnie niepokojącego, pytania, czy charakter owych zmian prowadzi do nadania tej gałęzi prawa cech autorytarnych?

IV

Przedmiotem analizy podjętej w niniejszym opracowaniu jest polski sądowy proces karny oparty na przepisach k.p.k. z 1997 roku²⁰. Przy tym chodzi tu o kompleksowe omówienie (diagnozę) sądowego stosowania prawa karnego procesowego, nie zaś jego poszczególnych regulacji czy instytucji procesowych. Ograniczenie przeglądu zmian w procedurze karnej do postępowań sądowych wynika z faktu, że to sąd jako reprezentant trzeciej władzy, odrębnej i niezależnej od pozostałych władz, władczo i prawomocnie przesądza o odpowiedzialności karnej oskarżonego²¹, co stanowi zasadniczą postać realizacji funkcji orzekania (rozstrzygnięcia, sądenia) na etapie jurysdykcyjnym. Jedną z cech autorytaryzmu jest zaś to, że w ustroju tym dąży się do kontroli nad działalnością wszystkich organów państwa, niezależnie od tego, do której z podzielonych władz należą, a w konsekwencji do zwolnienia rządzących z odpowiedzialności względem społeczeństwa, w tym z odpowiedzialności prawnej, a zatem także i karnej. Wpływ na przebieg postępowania czy treść sądowych decyzji w tym zakresie stanowi zatem ważny element sprawowania władzy autorytarnej.

Celem artykułu jest wykazanie, że kolejne, pozornie neutralne zmiany o punktowym charakterze, dokonywane systematycznie i co jakiś czas przy okazji nowelizacji innych przepisów, pod hasłem usprawniania czy poprawy określonych instytucji lub procedur, układają się w pewien system, umożliwiający kontrolę nad przebiegiem i wynikiem konkretnego procesu karnego.

nym i rozstrzygnięciu o jego przedmiocie, czyli kwestii odpowiedzialności prawnej oskarżonego — *idem*, [w:] *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2017, s. 86.

²⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 534 z późn. zm.

²¹ Trzeba jednak zauważyć, że już w toku postępowania przygotowawczego można rozstrzygnąć kwestię odpowiedzialności karnej w określonym kierunku, na przykład poprzez umorzenie postępowania, a co za tym idzie, zaniechanie ścigania i karania sprawcy.

Przykładem tego rodzaju dążeń są modyfikacje w zakresie znanej i ugruntowanej w procedurze karnej konstrukcji prawnej²² sprzeciwiania się prokuratora (dalej alternatywnie: sprzeciw prokuratora). Z perspektywy dogmatycznej w literaturze wskazuje się, że sprzeciw dotyczy określonego sposobu rozpoznania danej sprawy, która nie jest środkiem zaskarżenia, a pewnego rodzaju oświadczeniem, które ma na celu wywołanie skutku w postaci zablokowania podjętej przez sąd decyzji procesowej²³.

V

Pierwotnie w przepisach k.p.k. konstrukcja sprzeciwu prokuratora występowała:

— w związku z koniecznością uzasadnienia postanowienia o dopuszczeniu dowodu (art. 98 § 3 k.p.k.);

— w związku z koniecznością odebrania przyrzeczenia od świadka (art. 187 § 3 k.p.k.);

— w odniesieniu do formy rozstrzygnięcia o wniosku dowodowym strony (art. 368 k.p.k.);

— w zakresie możliwości prowadzenia rozprawy odroczonej w dalszym ciągu (art. 404 § 2 k.p.k.).

W 2003 roku²⁴ ustawodawca wprowadził ponadto konstrukcję sprzeciwu prokuratora do instytucji wydania wyroku skazującego bez przeprowadzania postępowania dowodowego (art. 387 § 2 k.p.k.) oraz w odniesieniu do możliwości odczytania protokołów przesłuchania świadków i oskarżonych, sporządzonych w postępowaniu przygotowawczym lub przed sądem albo w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę, gdy bezpośrednie przeprowadzenie dowodu nie jest niezbędne (art. 392 § 1 k.p.k.). Jednocześnie usunięto konstrukcję sprzeciwiania się prokuratora w odniesieniu do możliwości prowadzenia rozprawy odroczonej w dalszym ciągu (art. 404 § 2 k.p.k.). Z kolei w 2015 roku²⁵ wprowadzono sprzeciw prokuratora w nowej instytucji wniosku oskarżonego o skazanie go bez przeprowadzania rozprawy (art. 338a k.p.k. w zw. z art. 343a § 2 k.p.k.).

Uchwalane w okresie do 2016 roku zmiany w przepisach k.p.k., polegające między innymi na wprowadzeniu konstrukcji sprzeciwu prokuratora do

²² Na temat pojęcia konstrukcji prawnej i elementów odróżniających to pojęcie od terminu instytucji prawnej zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 88, 93–94.

²³ J. Skorupka, [w:] *Proces...*, s. 739.

²⁴ Ustawa z 10 stycznia 2003 roku o zmianie ustawy — kodeks postępowania karnego, ustawy — Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 17, poz. 155).

²⁵ Ustawa z 27 września 2013 roku o zmianie ustawy — kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1247 z późn. zm.).

wskazanych powyżej instytucji procesowych nie wzbudzały niepokoju zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym. Poza spostrzeżeniem, że chodzi tu o trzy takie przypadki w ciągu 18 lat, trzeba wskazać, że wprowadzenie do art. 387 § 2 k.p.k. i art. 392 § a k.p.k. konstrukcji sprzeciwu prokuratora było wynikiem krytycznych uwag dotyczących funkcjonującej dotąd konstrukcji zgody stron, w tym prokuratora²⁶, a co za tym idzie, miało ono na celu usprawnienie procedowania w ramach instytucji, których dotyczyły owe sprzeciwy. Z kolei sprzeciw prokuratora uregulowany w art. 343a § 2 k.p.k. stanowił element nowej instytucji procesowej, określonej w art. 338a k.p.k., bazującej na instytucji dobrowolnego poddania się karze uregulowanej w art. 335 k.p.k., uwzględniającej podmiot składający wniosek, którym jest oskarżony, nie zaś prokurator. Stąd też oskarżyciel — dla równowagi — otrzymał prawo sprzeciwienia się wnioskowi oskarżonego, tak jak podsądny ma prawo sprzeciwić się wnioskowi prokuratora, składanemu w trybie art. 335 k.p.k.

Zgoła odmienne spostrzeżenia należy poczynić, analizując wprowadzane w ramach kolejnych nowelizacji k.p.k. konstrukcje sprzeciwu prokuratora. W 2016 roku²⁷ ustawodawca wprowadził konstrukcję sprzeciwu prokuratora do instytucji jawności rozprawy głównej. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 360 k.p.k., regulującym przesłanki wyłączenia jawności rozprawy głównej na wnioski, w § 2 tego przepisu wskazano, że jeżeli oskarżyciel sprzeciwi się wyłączeniu jawności, rozprawa odbywa się w trybie jawnym.

Następnie, w 2019 roku²⁸, ustawodawca wprowadził konstrukcję sprzeciwienia się prokuratora do dwóch kolejnych instytucji procesowych. Po pierwsze, w sytuacji gdy pokrzywdzony cofa wniosek o ściganie po rozpoczęciu przewodu sądowego, w znowelizowanej treści art. 12 § 3 k.p.k. zastrzeżono, że w sprawach, w których akt oskarżenia wniósł oskarżyciel publiczny, cofnięcie wniosku po rozpoczęciu przewodu sądowego jest skuteczne, jeżeli nie sprzeciwi się temu obecny na rozprawie lub posiedzeniu oskarżyciel publiczny. Po drugie, jeżeli sąd, rozstrzygając na podstawie przepisu art. 257 § 2 k.p.k. o dalszym stosowaniu tymczasowego aresztowania, postanowi, że środek ten ulegnie zmianie pod warunkiem złożenia — nie później niż w wyznaczonym terminie — określonego poręczenia majątkowego, to zgodnie z treścią dodanego § 3 wskazanego przepisu, jeżeli prokurator oświadczy — najpóźniej w trakcie posiedzenia po ogłoszeniu postanowienia przez sąd — że sprzeciwia się zmianie środka zapobiegawczego,

²⁶ Zob. *Kodeks postępowania karnego*, t. 2. *Komentarz do artykułów 297–467*, red. P. Hofmański, Warszawa 2011, s. 525–526, 557.

²⁷ Ustawa z 10 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy — kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2016 r. poz. 1070).

²⁸ Ustawa z 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy — kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1694).

postanowienie to, w zakresie dotyczącym zamiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe, staje się wykonalne z dniem uprawomocnienia.

W końcu w 2021 roku²⁹, nowelizując instytucję listu żelaznego, zastrzeżono, że w postępowaniu przygotowawczym może on być wydany na wniosek prokuratora albo przy braku jego sprzeciwu (art. 281 § 2 k.p.k.).

VI

Mając na uwadze skutki oświadczenia prokuratora wyrażającego sprzeciw w procesie karnym, sprowadzające się do zablokowania decyzji procesowej podjętej przez sąd, trzeba stwierdzić, że konstrukcja sprzeciwienia przekłada się na sposób prowadzenia postępowania czy treści decyzji procesowej.

Prima facie przytoczone powyżej zmiany w k.p.k., polegające na wprowadzeniu konstrukcji sprzeciwu prokuratora w kolejnych instytucjach procesowych, stanowią wyraz dopuszczalnej ustrojowo kompetencji władzy ustawodawczej do kształtowania rozwiązań w obrębie procedury karnej, mających na celu usprawnienie przebiegu poszczególnych procesów karnych, a ogólnie rzecz ujmując, zapewnienie rzetelności procesu.

Rzecz jednak w tym, że to, co niedostrzegalne na płaszczyźnie normatywnej, odnoszącej się do poszczególnych przepisów, ujawnia się dopiero po przeprowadzeniu odpowiedniej analizy dogmatycznej, uwzględniającej całokształt obowiązujących regulacji, w tym tych kształtujących standardy konstytucyjny i konwencyjny. Problematyczność wskazanych powyżej zmian normatywnych, omawianych w kontekście tytułowego pytania, staje się najlepiej widoczna, gdy przeanalizuje się je w kontekście wypracowanego w doktrynie procesu karnego pojęcia i rodzajów funkcji procesowych.

W literaturze karnoprosesowej wskazuje się, że przejawy działalności procesowej podmiotów procesu karnego można podzielić na określone typy, charakteryzujące zasadnicze kierunki działalności procesowej dla każdego z tych podmiotów w zależności od odgrywanej przez nie w toku postępowania roli. Owe zasadnicze kierunki działalności procesowej, wyznaczone przez procesową rolę odpowiedniego podmiotu procesu karnego, określa się mianem funkcji procesowych³⁰. Wśród najważniejszych typów (przejawów) działalności procesowej wyróżnia się działalność uczestników postępowania karnego — organów procesowych, stron procesu oraz ich przedstawicieli procesowych. To z kolei pozwala wyróżnić trzy zasadnicze funkcje procesowe: ścigania, obrony i orzekania (rozstrzygania)³¹. Funkcja ścigania jest realizowana w czynnościach zmierzających

²⁹ Ustawa z 20 kwietnia 2021 roku o zmianie ustawy — kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1023).

³⁰ J. Skorupka, [w:] *Proces...*, s. 86.

³¹ *Ibidem*.

do ustalenia, ujęcia i pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawy przestępstwa. Z kolei funkcja obrony jest nakierowana na ochronę praw oraz interesów oskarżonego (podejrzanego) i zmierza do uzyskania najkorzystniejszego dla niego rozstrzygnięcia. Natomiast funkcja orzekania (rozstrzygania) polega na działalności sprowadzającej się do rozpoznawania spraw w procesie karnym i rozstrzygnięcia o jego przedmiocie, czyli kwestii odpowiedzialności prawnej oskarżonego³². Trzeba przy tym zaznaczyć, że w doktrynie procesu karnego funkcja orzekania jest ujmowana w wąskim lub szerokim zakresie. Rozstrzygnięcie w sensie ścisłym sprowadza się do podjęcia decyzji o odpowiedzialności karnej sprawy. W szerokim ujęciu obejmuje ono rozpoznanie sprawy, podjęcie decyzji o odpowiedzialności karnej oraz jej wykonanie i w tym przypadku funkcja rozstrzygnięcia odnosi się zarówno do postępowania przygotowawczego, jak i sądowego³³.

Jeśli uwzględnimy, że funkcja rozstrzygnięcia na etapie postępowania jurysdykcyjnego obejmuje rozpoznanie sprawy (polegające na przeprowadzeniu i ocenie dowodów, ustalenie na ich podstawie faktów, dokonanie ich oceny pod kątem karnoprawnym, czyli określenie kwalifikacji prawnej i wyciągnięcie prawno-karnych konsekwencji z dokonanych ustaleń i ocen), wydanie orzeczenia w przedmiocie odpowiedzialności karnej sprawy oraz jej wykonanie, to na wskazanym etapie procesu karnego można ją określić jako funkcję sądenia.

W kontekście konstrukcji sprzeciwiania się prokuratora i jego wpływu na bieg postępowania karnego oraz roli sądu w procesie karnym należy skupić się na relacjach zachodzących między funkcjami ścigania i sądenia (rozstrzygnięcia).

Funkcję sądenia w postępowaniu jurysdykcyjnym realizuje sąd, a ponadto również prezes sądu (przewodniczący wydziału, upoważniony sędzia) oraz przewodniczący składu orzekającego. Z kolei funkcja oskarżania przysługuje oskarżycielowi (publicznemu, posiłkowemu, prywatnemu), zaś funkcja obrony — oskarżonemu i jego obrońcy, a także, ze względów gwarancyjnych, oskarżycielowi publicznemu³⁴.

Z analizy powyższego, modelowego ujęcia podmiotów realizujących określone funkcje procesowe jednoznacznie wynika, że komponenty składające się na funkcję sądenia (ustalenie faktów, ich ocena i określenie konsekwencji karnoprawnych), wyrażające najpełniej zadania z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, realizuje wyłącznie sąd. To ten organ procesowy wykonuje czynności procesowe w toku postępowania jurysdykcyjnego i podejmuje odpowiednie decyzje procesowe na poszczególnych jego etapach oraz końcową decyzję, rozstrzygającą o odpowiedzialności karnej oskarżonego. *A contrario* uczestnicy postępowania — a taki status posiadają oskarżony i jego obrońca oraz oskarżyciel (publiczny, posiłkowy, prywatny) — nie mają bezpośredniego wpływu ani na

³² *Ibidem*, s. 86–90.

³³ *Ibidem*, s. 88.

³⁴ *Ibidem*, s. 87, 89.

decyzje sądu dotyczące przebiegu postępowania, ani na treść podejmowanych w sprawie rozstrzygnięć procesowych.

VII

Powyższe ujęcie modelowe, zakładające realizowanie w pełni funkcji rozstrzygnięcia w postępowaniu jurysdykcyjnym przez sąd, nie jest stosowane w polskim procesie karnym. Wynika to przede wszystkim z konieczności uwzględnienia szeregu wartości realizowanych w toku postępowania, jak też jego cel i powiązane z nim komponenty, składające się na pozostałe funkcje procesowe, wykonywane przez uczestników postępowania. Tak jak w przypadku zasad procesu karnego również na gruncie realizowanych w nim funkcji procesowych modelowe założenia mają charakter wzorca (funkcji procesowej w ujęciu abstrakcyjnym), który w mniejszym lub większym stopniu jest wcielany w życie w konkretnej, ustawowo określonej procedurze karnej³⁵.

Sprzeciw prokuratora, realizującego w procesie sądowym przede wszystkim funkcję ścigania karnego (oskarżania), stanowi wyłom w modelowym (abstrakcyjnym) ujęciu podmiotu wykonującego funkcje sądenia. Instytucja ta ingeruje bowiem w sposób prowadzenia postępowania, a na skutek omówionych wcześniej zmian w przepisach k.p.k. determinuje także treść decyzji sądowych. O ile jednak jest to nieunikniona konsekwencja ważenia wielu wartości realizowanych w toku procesu karnego i konieczności uwzględnienia szeregu interesów jego uczestników, czego nie można kwestionować, to już można — i trzeba — poddawać ocenie zasadność wprowadzania tego rodzaju ingerencji w realizowanie przez sąd funkcji rozstrzygnięcia w postępowaniu jurysdykcyjnym.

Musimy w tym miejscu zauważyć, że każda ingerencja w sposób prowadzenia postępowania przez sąd (prowadzenia i kierowania rozprawą oraz dopuszczania, przeprowadzania i oceny dowodów, a także ustalania faktów i ich oceny czy też treści wydawanych orzeczeń) przekłada się na ocenę realizacji podstawowego prawa jednostki — do sądu bezstronnego. Bezstronność jest z kolei jednym z najważniejszych elementów standardu rzetelnego procesu³⁶. Należy stwierdzić, że gwarancja bezstronnego sądu jest jednym z fundamentalnych praw człowieka, które zapewnia rozstrzygnięcie przez neutralny podmiot sporów, w których uczestniczy jednostka³⁷. Prawa do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd zagwarantowano w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych

³⁵ Omówienie naczelných zasad postępowania karnego w ujęciu abstrakcyjnym i konkretnym zob. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018, s. 215, 218 oraz 219 n.

³⁶ *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009.

³⁷ Zob. T.T. Koncewicz, *Sprawiedliwość proceduralna w sądach unijnych. Pierwsze kroki*, „Palestra” 2010, nr 11–12, s. 257–258 i przywołana tam literatura.

wolności z dnia 4 listopada 1950 roku³⁸ (dalej: EKPCz). Wymóg bezstronności sądu ma również wymiar konstytucyjny. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³⁹ w ust. 1 art. 45 gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Przyglądając się przewidzianym w k.p.k. sprzeciwom prokuratora i znaczeniu tej konstrukcji prawnej w ramach poszczególnych instytucji prawnych, trzeba stwierdzić, że pierwotnie ich wprowadzenie do procedury karnej było należycie uzasadnione i nie budziło zastrzeżeń. Zatem w kontradiktoryjnym procesie karnym, prowadzonym na równych prawach, gdzie dowody przeprowadza się na wniosek stron, uzasadnienie postanowienia o dopuszczeniu dowodu, któremu sprzeciwiła się druga strona, wydaje się być konieczne (art. 98 § 3 k.p.k.). Dopuszczalność dowodu jest obecnie jedną z kluczowych kwestii zarówno w praktyce orzeczniczej, jak i w doktrynie⁴⁰. Wiedza o motywach dopuszczenia określonego dowodu pozwala w szczególności na kontrolę instancyjną przebiegu danego procesu i wydanego w nim orzeczenia. Również determinowana sprzeciwem strony forma rozstrzygnięcia, to jest wydanie postanowienia, nie budzi zastrzeżeń (art. 368 § 1 k.p.k.). Trzeba bowiem zaznaczyć, że sprzeciw strony, w tym prokuratora, w omawianym zakresie wymusza jedynie określone działanie sądu co do formy i koniecznej treści (nie przesądzając jej), które nie wpływa na bieg procesu czy treść orzeczenia. Również konieczność odebrania przyrzeczenia od świadka, gdy jedna ze stron sprzeciwia się przesłuchaniu go bez przyrzeczenia (art. 187 § 3 k.p.k.), prowadzi do podjęcia przez sąd określonej czynności, niezwiązanej jednak ze sposobem prowadzenia postępowania czy treścią rozstrzygnięcia. Odebranie przyrzeczenia ma zaś to znaczenie, że stanowi jedynie alternatywny warunek odpowiedzialności karnej za przestępstwo składania fałszywych zeznań (art. 233 § 2 k.k.), a jego celem jest li tylko zobowiązanie świadka w uroczystej formule do zeznawania prawdy i podkreślenie w związku z tym wagi prawdziwości jego zeznań⁴¹. Ponadto uzależnienie możliwości odczytania protokołów przesłuchania świadków i oskarżonych, sporządzonych w postępowaniu przygotowawczym lub przed sądem albo w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę, gdy bezpośrednio przeprowadzenie dowodu nie jest niezbędne wobec braku sprzeciwu między innymi prokuratora (art. 392 § 1 k.p.k.), prowadzi do określonego sposobu procedowania przez sąd. Należy przy tym zauważyć, że sprzeciwienie się przez prokuratora prowadzi do konieczności przesłuchania świadka czy oskarżonego w trakcie rozprawy, co stanowi wyraz zasady bezpośredniości. Tym samym

³⁸ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

³⁹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴⁰ Zob. W. Jasiński, *Nielegalnie uzyskane dowody w procesie karnym. W poszukiwaniu optymalnego rozwiązania*, Warszawa 2019.

⁴¹ D. Gruszecka, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2021, s. 463.

sprzeciw prokuratora w omawianym zakresie ma ten skutek w odniesieniu do biegu postępowania, że choć wiąże sąd, to wyłącza jedynie możliwość przeprowadzenia określonych dowodów pośrednio, a przez to wpływa na czas trwania postępowania dowodowego, które i tak musi być zrealizowane podczas rozprawy (czy to pośrednio, czy bezpośrednio).

Nieco inne znaczenie z perspektywy przebiegu procesu ma sprzeciw prokuratora (i drugiej strony procesu) w odniesieniu do możliwości prowadzenia rozprawy odroczonej w dalszym ciągu (art. 404 § 2 k.p.k.) oraz w zakresie instytucji wydania wyroku skazującego bez przeprowadzania postępowania dowodowego (art. 387 § 2 k.p.k.), a także instytucji skazania bez przeprowadzania rozprawy na skutek wniosku oskarżonego (art. 338a k.p.k. w związku z art. 343a § 2 k.p.k.).

W pierwszym z wymienionych przypadków sprzeciw prokuratora wobec prowadzenia, wyjątkowo, rozprawy odroczonej w dalszym ciągu skutkowało koniecznością przeprowadzenia od nowa rozprawy przez sąd. W doktrynie procesu karnego już od początku obowiązywania k.p.k. podnoszono, że możliwość prowadzenia rozprawy odroczonej w dalszym ciągu została zredukowana do minimum, co często powodowało w praktyce konieczność wielokrotnego prowadzenia rozprawy odroczonej od początku, choć w realiach danej sprawy nie było to uzasadnione, a w konsekwencji przyczyniało się do długotrwałego przewlekania postępowania⁴². Warto zaznaczyć, że ustawodawca, dostrzegając wskazane powyżej mankamenty wprowadzenia konstrukcji sprzeciwienia się prokuratora (innej strony) w pierwotnym brzmieniu art. 404 § 2 k.p.k., dokonał jego nowelizacji, w ramach której uniezależniono prowadzenie rozprawy odroczonej w dalszym ciągu od woli stron, wykluczając jedynie jej kontynuowanie w wypadku zmiany składu sądu. Choć niewątpliwie wyeliminowanie sprzeciwu między innymi prokuratora w omawianej kwestii pozwala na dalej idące odstępstwa od zasady koncentracji materiału procesowego, to jednak z pragmatycznego punktu widzenia ruch ten został w doktrynie oceniony jako trafny⁴³.

W zakresie instytucji wydania wyroku skazującego bez przeprowadzania postępowania dowodowego (art. 387 § 2 k.p.k.) sprzeciw prokuratora ma to znaczenie, że blokuje możliwość uwzględnienia wniosku oskarżonego i zakończenia postępowania wydaniem wyroku skazującego o określonej i, co istotne, wnioskowanej przez oskarżonego treści, a w konsekwencji prowadzi do konieczności przeprowadzenia postępowania dowodowego w trakcie rozprawy. Jak już wspomiano wcześniej, wprowadzenie do art. 387 § 2 k.p.k. konstrukcji sprzeciwu prokuratora było wynikiem krytycznych uwag dotyczących funkcjonującej dotąd konstrukcji zgody stron, w tym prokuratora, a co za tym idzie, miało na celu usprawnienie procedowania w ramach instytucji, do której odnosi się ów

⁴² *Kodeks postępowania karnego*, t. 2. *Komentarz...* (komentarz do art. 404 k.p.k.).

⁴³ *Ibidem*.

sprzeciw. Z kolei *ratio legis* funkcjonowania sprzeciwu prokuratora o charakterze blokującym możliwość wydania orzeczenia przez sąd wynika z faktu, że to prokurator, który w postępowaniu sądowym uzyskuje status oskarżyciela, jest dysponentem skargi publicznej. Posiadanie przez niego prawa do sprzeciwienia się wydaniu wyroku skazującego na warunkach proponowanych przez oskarżonego daje mu zaś możliwość przedstawienia dowodów i argumentów na poparcie odmiennego od przedstawionego przez oskarżonego stanowiska dotyczącego rodzaju i rozmiaru konsekwencji karnoprawnych zarzucanego mu przestępstwa. W tym zakresie wprowadzona do art. 387 § 2 k.p.k. konstrukcja sprzeciwu, choć blokuje możliwość wydania wyroku w sprawie, to jednak uniemożliwia jedynie szybsze zakończenie postępowania, skutkując koniecznością przeprowadzenia postępowania dowodowego w czasie rozprawy, co jest zasadą i nie przesądza o ostatecznej treści orzeczenia wydanego przez sąd w danej sprawie. Podobne uwagi należy wysunąć w stosunku do konstrukcji sprzeciwu prokuratora w instytucji wniosku oskarżonego o skazanie go bez przeprowadzania rozprawy (art. 338a k.p.k. w związku z art. 343a § 2 k.p.k.). W tym zakresie sprzeciw prokuratora wobec uwzględnienia wniosku oskarżonego blokuje jedynie możliwość szybszego procedowania i wydania wyroku w sprawie. Wyrażenie przez prokuratora sprzeciwu prowadzi do konieczności wyznaczenia rozprawy i przeprowadzenia postępowania dowodowego (chyba że oskarżony złoży wniosek w trybie art. 387 § 2 k.p.k., a prokurator nie zgłosi w tej sytuacji sprzeciwu). Nie przesądza też treści ostatecznego orzeczenia sądu w sprawie.

Powyżej omówione przypadku wykorzystania konstrukcji sprzeciwiania się prokuratora w poszczególnych instytucjach procesu karnego istotnie blokują określony sposób procedowania i/lub wydanie określonej treści orzeczenia. Nie determinują jednak ani odmiennego od podstawowych i przewidzianych w przepisach k.p.k. zasad sposobu procedowania w danej sprawie, ani też treści orzeczenia sądu. Sprzeciw prokuratora wymusza bowiem przeprowadzenia postępowania na zasadach ogólnych, uniemożliwiając wydanie orzeczenia o postulowanej przez oskarżonego treści. Sąd po zrealizowaniu postępowania dowodowego w trakcie rozprawy ma swobodę w kształtowaniu treści orzeczenia, w tym takiej, o którą uprzednio wnioskował oskarżony, a której sprzeciwiał się prokurator, jako trafnej w świetle całokształtu ujawnionych podczas rozprawy okoliczności (art. 410 k.p.k.).

VIII

W 2016 roku ustawodawca postanowił wykorzystać znaną z procesu karnego konstrukcję sprzeciwiania się prokuratora w innych instytucjach postępowania karnego. Po pierwsze, konstrukcja sprzeciwu prokuratora pojawiła się

w instytucji jawności rozprawy głównej w jej aspekcie zewnętrznym⁴⁴. Przepis art. 360 § 2 k.p.k. stanowi, że jeżeli prokurator sprzeciwi się wyłączeniu jawności, rozprawa ma charakter jawny. Dotyczy to opisanych w art. 360 § 1 k.p.k. przypadków wyłączenia jawności rozprawy głównej na wniosek. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że jawność rozprawy głównej jest wartością o charakterze konstytucyjnym. Wedle przytaczanego już wcześniej art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego (podkr. K.J.L.) rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Oczywiście względ na inne wartości, w tym te o charakterze konstytucyjnym, czy też negatywne skutki jawności procesu uzasadniają ograniczenie zasady jawności rozprawy głównej na rzecz jej utajnienia przed społeczeństwem. W szczególności można tu wskazać na pewne zagrożenia wynikające z jawnego rozpoznawania sprawy, w tym ujawnienie faktów objętych tajemnicą czy dotyczących sfery życia prywatnego uczestników postępowania, trwale napiętnowanie oskarżonego, problemy z readaptacją społeczną skazanego, ujawnienie niepożądanych sposobów popełniania przestępstw. Wobec tego przyjęcie bezwzględnej zasady jawności rozpoznania sprawy przed sądem nie jest możliwe. Tymczasem na mocy art. 360 § 2 k.p.k. prokurator uzyskał prawo do wyrażania sprzeciwu wobec utajnienia rozprawy na wniosek strony, na przykład oskarżonego, który został należycie umotywowany i dostatecznie wykazuje istnienie jednej z przewidzianych w art. 360 § 1 k.p.k. podstaw uzasadnienia wyłączenia jawności rozprawy sądowej. Co więcej, choć wniosek taki rozpoznaje sąd, przed którym toczy się postępowanie, badając istnienie i zasadność utajnienia przebiegu procesu przed publicznością, to sprzeciw prokuratora przesądza o treści sędziowskiego rozstrzygnięcia w sprawie złożonego wniosku. Trzeba przy tym zauważyć, że ów sprzeciw determinuje treść rozstrzygnięcia sądu o wniosku niezależnie od jego zasadności, bez konieczności uzasadnienia samego sprzeciwu. Nie chodzi tu zatem o klasyczne zajęcie stanowiska przez prokuratora (działającego jako oskarżyciel na etapie postępowania jurysdykcyjnego) w przedmiocie wniosku drugiej strony, które będzie rozważane przez sąd w toku narady nad rozstrzygnięciem. Analizując wprowadzenie sprzeciwu prokuratora w odniesieniu do jawności rozprawy sądowej, należy przypomnieć, że to sąd jest „gospodarzem” postępowania jurysdykcyjnego. Zgodnie z art. 366 § 1 k.p.k. przewodniczący składu orzekającego kieruje rozprawą i czuwa nad jej prawidłowym przebiegiem, bacząc przy tym, aby zostały wyjaśnione wszystkie istotne okoliczności sprawy. Oznacza to, że to sąd, prowadząc rozprawę, bierze jednocześnie odpowiedzialność za jej przebieg, w tym za zakres informacji o nim, które mają

⁴⁴ Jawność procesu karnego na etapie jurysdykcyjnym w aspekcie zewnętrznym dotyczy możliwości obserwowania postępowania przez społeczeństwo i uzyskania informacji o jego przebiegu. Obok jawności zewnętrznej wyróżnia się nadto jawność wewnętrzną procesu karnego przed sądem, która odnosi się z kolei do stron procesu i ma charakter bezwzględny — szerzej zob. S. Waltoś, P. Hofmański, *op.cit.*, s. 215, 218 oraz 317 n.

zostać udostępnione publiczności (społeczeństwu) i rozważyć przy tym kolidujące ze sobą wartości⁴⁵. Sprzeciw prokuratora w zakresie wniosku o wyłączenie jawności wyznacza sądowi w sposób władczy sposób prowadzenia postępowania (to jest w trybie jawnym), co może być wykorzystane przeciwko sądzonej jednostce, umożliwiając celowe ujawnianie społeczeństwu określonych faktów, które mogą na przykład naruszyć ważny prywatny interes oskarżonego.

Po drugie, ustawodawca wydłużył do zamknięcia przewodu sądowego na pierwszej rozprawie głównej termin złożenia przez pokrzywdzonego oświadczenia o cofnięciu wniosku o ściganie za przestępstwo publicznoskargowe z oskarżenia publicznego, a jednocześnie rozszerzył skuteczność sprzeciwu prokuratora w odniesieniu do tego oświadczenia, przyznając mu decydujący głos w kwestii skuteczności cofnięcia wniosku o ściganie także po rozpoczęciu przewodu sądowego (art. 12 § 3 k.p.k.). Skutkiem wyrażenia przez prokuratora sprzeciwu jest konieczność przeprowadzenia przez sąd postępowania. Tak szeroko ujęte pod względem temporalnym prawo prokuratora do sprzeciwienia się cofnięciu wniosku o ściganie ingeruje w nieuzasadniony sposób w proces sądowy, a ściślej, w jego zasadność i konieczność. Proces karny uwzględnia bowiem szereg wartości, które wymagają rozważania. Problem jednak w tym, że na etapie postępowania jurysdykcyjnego organem do tego właściwym jest sąd, który powinien rozstrzygnąć konflikt wartości stojących z jednej strony za ściganie, a z drugiej za zaniechaniem ścigania, co znajduje wyraz w treści orzeczenia w przedmiocie oświadczenia pokrzywdzonego o cofnięciu ścigania. W omawianym przypadku konstrukcja sprzeciwienia się także nie przewiduje jakiegokolwiek uzasadnienia wyrażenia przez prokuratora sprzeciwu, z pominięciem rozważania kolidujących wartości leżących u podstaw instytucji cofnięcia wniosku o ściganie, a przez to staje się wysoce uznaniowa⁴⁶. Dowolna i instrumentalnie potraktowana decyzja prokuratora o sprzeciwieniu się cofnięciu ścigania może zaś prowadzić do nieuzasadnionego kontynuowania postępowania wobec oskarżonego, poddając go rygorom procesowym w sytuacji, gdy taki proces i jego rygory w okolicznościach sprawy jawią się w oczywisty sposób jako nieuzasadnione i bezcelowe.

Po trzecie, dzięki konstrukcji sprzeciwiania się prokurator uzyskał decydujący wpływ na wykonalność nieprawomocnego postanowienia sądu o dalszym stosowaniu tymczasowego aresztowania, z zastrzeżeniem dotyczącym zamiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe (art. 257 § 2 k.p.k.), że środek ten ulegnie zmianie pod warunkiem złożenia — nie później niż w wyznaczonym terminie — określonego poręczenia majątkowego. Po raz kolejny w toku postępowania jurysdykcyjnego prokurator, wysuwając sprzeciw, decyduje o biegu procesu w sposób odmienny od modelowego ujęcia, przy czym skutek

⁴⁵ Zob. W. Jasiński, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. J. Skorupki, Warszawa 2021, s. 990.

⁴⁶ K. Gajowniczek-Pruszyńska, P. Karlik, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do ustawy z 19.7.2019 r.*, Warszawa 2020 (komentarz do art. 12 k.p.k.).

złożonego sprzeciwu nie znajduje uzasadnienia. Wszak to sąd jako jedyny konstytucyjnie uprawniony organ decyduje o pozbawieniu jednostki wolności osobistej. Z uwagi na konstrukcję podstaw i przesłanek tymczasowego aresztowania decyzja w przedmiocie dalszego pozbawiania wolności oskarżonego powinna pozostawać w wyłącznej kompetencji sądu. Tymczasem to prokurator poprzez wyrażenie sprzeciwu rozstrzyga o tym, że podsądny, mimo zaistnienia przesłanek uzasadniających uchylenie aresztu po spełnieniu warunku wpłaty poręczenia majątkowego, nie opuści aresztu śledczego. W rezultacie prokurator swoją postawą może doprowadzić do nieuzasadnionego przedłużania okresu pozbawienia wolności oskarżonego.

Po czwarte, wśród najnowszych zmian w obrębie k.p.k. znalazło się wprowadzenie konstrukcji sprzeciwu prokuratora do instytucji listu żelaznego. W ramach procedury w przedmiocie jego wydania decyzję podejmuje sąd okręgowy, rozważając wniosek pod kątem ustawowo określonych przesłanek. Jednak zgodnie z aktualnie obowiązującym przepisem art. 281 § 2 k.p.k. w trakcie postępowania przygotowawczego list żelazny może być wydany na wniosek prokuratora albo przy braku jego sprzeciwu. Jeśli prokurator wyrazi taki sprzeciw, to decyduje on w istocie o treści orzeczenia sądu rozpoznającego wniosek o wydanie listu żelaznego. I tu także decyzja oskarżyciela ma charakter uznaniowy, bowiem nie musi ona zawierać żadnego uzasadnienia. W ten sposób uzyskuje on wpływ nie tylko na decyzję sądu, ale także na dalszy bieg postępowania, powodując na przykład utratę istotnego w sprawie źródła dowodowego, czyli oskarżonego, który w ogóle nie złożyłby wyjaśnień, nie uzyskawszy listu żelaznego.

IX

Nie ulega wątpliwości, że oprócz zagadnień ustrojowych również aspekt procesowy w zasadniczej mierze determinuje prawidłowość realizacji przez sąd funkcji sądownictwa. Z jednej bowiem strony niezawisłość sędziego i niezależność sądów oraz gwarancje tych przymiotów władzy sądowniczej i osób, którym one przysługują, z drugiej zaś strony model procesu karnego i szczegółowe rozwiązania poszczególnych instytucji karnoprosesowych przekładają się na sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości karnej.

W kontekście zasady podziału władz oraz powierzenia wymiaru sprawiedliwości sądom (i trybunałom) w ramach odrębnej władzy instytucje te i pracujący w nich sędziowie mają i wykonują władzę. Wskazać trzeba, że w kontekście historycznym chodziło właśnie o władzę sędziego. Z tego powodu konieczne jest krótkie przypomnienie genezy zasady trójpodziału władzy. Od XVIII wieku formułowano postulaty ograniczenia sędziowskiej władzy w związku z wykonywaniem państwowego prawa do karania przez zależnych od władzy wykonawczej sędziów. Jednakowoż trzeba podkreślić kierunek owego ograniczania władzy sędziego. Najlepiej widać to w poglądach francuskich encyklopedystów, którzy

postulowali odebranie sędziemu możliwości tworzenia w drodze analogii lub na podstawie zwyczaju nowych stanów faktycznych oraz oderwanie władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, która wykorzystywała sądy w celu ucisku obywateli⁴⁷. Spełnieniem tych postulatów było z jednej strony wprowadzenie zasady podziału władz z jednoczesnym ich równoważeniem się w kierunku wzajemnego ich ograniczania się oraz — z drugiej strony — związanie sędziego tekstem ustawy. Propozycje te były związane z prymatem praw jednostki i ich ochroną. Doświadczenia z czasów III Rzeszy, kiedy to prawo karne było stosowane, ściśle przestrzegane i instrumentalnie traktowane jako forma realizacji określonej polityki karnej spowodowały rewizję poglądów w tym zakresie, czego rezultatem była między innymi sformułowana przez Gustava Radbrucha koncepcja tak zwanego ustawowego bezprawia i ponadustawowego prawa⁴⁸. Stąd też o ile w demokratycznym państwie prawnym zasada trójpodziału i wzajemnego równoważenia się władz nadal stanowi regułę ustrojową, o tyle nie do przyjęcia jest traktowanie władzy sądowniczej i sprawowanego w ramach tej władzy wymiaru sprawiedliwości karnej jako prostej i sztywnej formy realizacji ustaw, których tekst stanowi granicę tejże władzy, a tak zdaje się postrzegać tworzenie prawa obecny ustawodawca. Wyrazem tego jest wprowadzanie zmian, które formalnie obowiązują jako element normujący proces karny, a jednocześnie umożliwiają wpływ na jego bieg oraz treść podejmowanych w jego toku decyzji. W rezultacie przebieg procesu karnego ulega stopniowej kontroli podmiotów pozasądowych, w szczególności tych, które reprezentują władzę wykonawczą (prokurator). Taki zaś kierunek zmian otwiera pytanie, czy proces karny ulega autorytaryzacji, to znaczy przyjmuje cechy autorytarnej regulacji prawnej.

Poszukując sposobu na odwrócenie tego kierunku zmian legislacyjnych, warto podkreślić, że istotą trzeciej władzy, na kontroli której tak zależy pozostałym władzom (ustawodawczej za pomocą stanowienia określonych przepisów procesowych i wykonawczej poprzez realizację uchwalonych przepisów przez prokuratora w danym postępowaniu), są wykładnia i stosowanie prawa. Wszak to sędzia jest wyłącznie uprawniony do interpretacji (wykładni) przepisów prawnych (uchwalonych i wykonywanych) w celu ustalenia treści normy prawnej, która następnie będzie podstawą wiążącego rozstrzygnięcia sądowego w jednostkowej sprawie na zasadzie niezależności orzekającej osoby i ustrojowej odrębności sądu (stosowanie prawa)⁴⁹. W tym zaś zakresie jedynym warunkiem prawidłowej wykładni i jednocześnie elementem legitymizującym jej wynik jest powszechne

⁴⁷ R. Lemkin, *Sędzia w obliczu nowoczesnego prawa karnego i kryminologii*, Warszawa 1933, s. 13.

⁴⁸ Zob. G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] *idem, Filozofia prawa*, przeł. E. Nowak, Warszawa 2009, s. 244–254.

⁴⁹ Znaczenie tej władzy sędziowskiej podkreślają już we wstępie swojego opracowania J. Gutowski i P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 4.

przyjęcie i akceptacja jej reguł⁵⁰. Jednocześnie trzeba podkreślić, że to właśnie sędzia (sąd) jest gwarantem prawidłowej wykładni i stosowania prawa.

W konsekwencji w opartym na zasadzie trójpodziału władz demokratycznym państwie prawnym sądy stają się gwarantem praw i wolności jednostki. Podejmując rozstrzygnięcie w jednostkowej sprawie, niewątpliwie określają one sytuację prawną obywatela, w tym zakres jego praw i wolności. Owo rozstrzygnięcie odbywa się także w określonej procedurze. Potrzeba gwarancji ochrony praw i wolności jest szczególnie widoczna w gałęziach prawa represyjnego, gdzie określenie granic ingerencji państwa w prawa i wolności człowieka nabiera szczególnego znaczenia, nie tylko w zakresie treści orzeczenia sędziowskiego, ale i w równym stopniu właśnie w odniesieniu do procedury zmierzającej do jego wydania.

Ujmując władzę sądu i jego rolę w przedstawiony powyżej sposób, trzeba wskazać, że wprowadzone do postępowania karnego konstrukcje sprzeciwu, mające wpływ na określony sposób procedowania przez sąd lub treść wydawanych przez niego rozstrzygnięć, można zinterpretować tak, by zachować decydujący wpływ sądu na postępowanie jurysdykcyjne i wydawane orzeczenia w jego toku. W odniesieniu do skutków sprzeciwu prokuratora w zakresie decyzji sądu o przedłużeniu tymczasowego aresztowania z zastrzeżeniem jego zamiany na poręczenie majątkowe (art. 257 § 2 k.p.k.) trafnie dostrzeżono w literaturze, że wstrzymanie wykonania postanowienia może dotyczyć jedynie takich orzeczeń, które zawierają rozstrzygnięcia nadające się do wstrzymania. Nie można więc wstrzymać wykonania decyzji o areszcie warunkowym, gdyż byłoby to równoznaczne z dalszym stosowaniem tymczasowego aresztowania, pomimo że ustalo ono *ex lege* z chwilą złożenia poręczenia majątkowego. Sprzeciw prokuratora nie może zatem spowodować wstrzymania (odroczenia w czasie) zamiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe, gdyż skutek ten wynika z ustawy⁵¹. Z kolei w odniesieniu do sprzeciwu prokuratora w procedurze wydawania listu żelaznego w doktrynie podniesiono, że zmieniony przepis art. 281 § 2 k.p.k. należy interpretować z zastosowaniem reguł wykładni systemowej. Należy przyjąć, że organem podejmującym decyzję w tej kwestii jest sąd, a stronom zainteresowanym, to jest oskarżonemu i prokuratorowi, przysługują takie same uprawnienia i środki prawne do obrony własnego stanowiska oraz zwalczania stanowiska przeciwnika. Sprzeciw prokuratora stanowi zatem wyraz negatywnej oceny wniosku osoby sądzonej i postulat, aby sąd nie uwzględnił go i nie wydał listu żelaznego⁵². Podobnie należy ocenić charakter i skutki sprzeciwu prokuratora przy ocenie przez sąd oświadczenia pokrzywdzonego o cofnięciu wniosku

⁵⁰ Na szeroki zakres dyskrecjonalnej władzy sędziego i jednocześnie wagę stosowania odpowiednich reguł wykładni przy jej realizacji wskazuje B. Wojciechowski, *Wyważanie reguł wykładni jako element dyskrecjonalności sędziowskiej*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 165–173.

⁵¹ Zob. J. Skorupka, [w:] *Kodeks postępowania karnego...*, s. 635.

⁵² Zob. *ibidem*, s. 716.

o ściganie złożonego podczas rozprawy oraz przy rozpoznawaniu przez sąd wniosku o wyłączenie jawności w trybie art. 360 § 1 k.p.k.

Bibliografia

- Bankowicz M., *Autorytaryzm i totalitaryzm — analiza porównawcza*, [w:] *Totalitaryzmy XX wieku. Idee, instytucje, interpretacje*, red. W. Kozub-Ciembroniewicz, Kraków 2010.
- Bodnar A., *Polska to już kraj konkurencyjnego autorytaryzmu. Obudźmy się — wykład RPO Adama Bodnara w Klubie Staromiejskim*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 20 kwietnia 2021 roku, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/polska-konkurencyjny-autorytaryzm-obudzy-sie-wyklad-rpo-adama-bodnara>.
- Bosiacki A., *Pomiędzy państwem prawnym a autorytaryzmem. Z polskich rozważań nad poszukiwaniem optymalnego ustroju państwa po odzyskaniu niepodległości w III Rzeczypospolitej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 38, 2016, nr 4.
- Gajowniczek-Pruszyńska K., Karlik P., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do ustawy z 19.7.2019 r.*, Warszawa 2020.
- Gdula M., *Nowy autorytaryzm*, Warszawa 2018.
- Gutowski J., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Jasiński W., *Nielegalnie uzyskane dowody w procesie karnym. W poszukiwaniu optymalnego rozwiązania*, Warszawa 2019.
- Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2021.
- Kodeks postępowania karnego*, t. 2, *Komentarz do artykułów 297–467*, red. P. Hofmański, Warszawa 2011.
- Koncewicz T.T., *Sprawiedliwość proceduralna w sądach unijnych. Pierwsze kroki*, „Palestra” 2010, nr 11–12.
- Lemkin R., *Sędzia w obliczu nowoczesnego prawa karnego i kryminologii*, Warszawa 1933.
- Leżak K.J., *Sędzia wobec nowego prawa karnego procesowego*, [w:] *Norma postępowania karnego. Sędzia wobec zmian prawa karnego procesowego*, red. J. Skorupka, K.J. Leżak, Kraków 2018.
- Linz J.J., *Totalitaryzm i autorytaryzm*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, wyb. i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995.
- Ławnikowicz G., *W poszukiwaniu istoty nowego autorytarnego porządku. Antoniego Peretiatkowicza koncepcja cezaryzmu demokratycznego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 2.
- Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2018.
- Radbruch G., *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] *idem, Filozofia prawa*, przeł. E. Nowak, Warszawa 2009.
- Rojszczak M., *Nieograniczone programy inwigilacji elektronicznej a koncepcja państwa autorytarnego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 2.
- Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009.
- Tomasiewicz J., *Naprawa czy zniszczenie demokracji? Tendencje autorytarne i profaszystowskie w polskiej myśli politycznej 1921–1935*, Katowice 2012.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018.
- Wojciechowski B., *Wyważanie reguł wykładni jako element dyskrecjonalności sędziowskiej*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010.
- Ziemiński Z., *Szkiele z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983.

EMIL W. PŁYWACZEWSKI

ORCID: 0000-0002-4191-981X

Uniwersytet w Białymstoku

e.plywaczewski@uwb.edu.pl

Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna z perspektywy Kongresów Organizacji Narodów Zjednoczonych

Słowa kluczowe: Narody Zjednoczone, kongresy Organizacji Narodów Zjednoczonych, zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna (postępowanie z przestępcami), standardy i normy Narodów Zjednoczonych w zakresie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej, deklaracje kongresów ONZ.

CRIME PREVENTION AND CRIMINAL JUSTICE FROM THE PERSPECTIVE OF UNITED NATIONS CONGRESSES

Abstract

For over 65 years, the United Nations has held congresses aimed at strengthening international cooperation against expanding crime. The First Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders took place in Geneva in 1955. Sixty-six years later, in 2021, this tradition continued, postponed by the Covid-19 epidemic, as the Fourteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice took place in the former capital of Japan — Kyoto. The aim of the paper is to present the most important achievements of all 14 congresses, especially focusing on the development of UN standards and norms in crime prevention and criminal justice. The author also presents the history of the participation and activities of Polish participants of the Congresses (official delegates and individual experts) in the years 1960–2021. The general conclusion is that the institution of the UN Crime Congresses is a major high-level forum to steer the development of the rule of law, to promote global security and good governance, and to improve the response to crime.

Keywords: United Nations, UN congresses, crime prevention and criminal justice (treatment of offenders), UN standards and norms in crime prevention and criminal justice, declarations of UN congresses.

I. Uwagi ogólne

W dniu 26 czerwca 1945 roku przedstawiciele 50 państw podpisali się w San Francisco pod aktem tworzącym Organizację Narodów Zjednoczonych. Z perspektywy tak zwanego międzynarodowego prawa karnego był to niewątpliwie okres szczególnie ważny. Społeczność międzynarodowa stanęła bowiem przed koniecznością wypracowania rozwiązań prawnych stanowiących reakcję na okrucieństwa drugiej wojny światowej. Sformułowano wówczas reguły prawa międzynarodowego odnoszące się do sfery karnej. Przybrały one postać Porozumienia międzynarodowego w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej z dnia 8 lipca 1945 roku (tak zwane porozumienie londyńskie)¹, stanowiącego załącznik do tego porozumienia statutu Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze oraz wyroku tegoż Trybunału Norymberskiego z 30 września – 1 października 1946 roku. Owe zasady (reguły) prawa międzynarodowego zostały potwierdzone w jednomyślniej rezolucji 95 (I) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 11 lipca 1946 roku. Kolejne dokumenty wypracowane przez Narody Zjednoczone, w postaci ogłoszonej przez Zgromadzenie Ogólne NZ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku oraz paktów praw obywatelskich i politycznych z 16 grudnia 1966 roku budują dzisiaj fundament współczesnej ochrony praw człowieka.

Organizacja Narodów Zjednoczonych, obok wielu zadań politycznych (głównym organem politycznym ONZ jest Rada Bezpieczeństwa)², ekonomicznych i społecznych zajmuje się także problematyką zwalczania i ograniczania przestępczości i jest organizatorem kongresów temu poświęconych³. Ich tematy są często logicznym następstwem zagadnień poruszanych na poprzednich spotkaniach, co stanowi o systematycznym rozszerzaniu zakresu zainteresowań i kreowaniu nowych nurtów celem wypracowania określonych standardów oraz zbliżenia poszczególnych systemów prawnych i praktyki w kierunku skuteczniejszej ochrony praw człowieka, także w odniesieniu do występujących w różnych częściach świata zjawisk totalitaryzmu i ekstremizmu. W literaturze wskazuje się

¹ Dz.U. z 1947 r. Nr 63, poz. 367.

² Szerzej zob. B. Krzan, *Kompetencje Rady Bezpieczeństwa ONZ w międzynarodowym sądownictwie karnym*, Toruń 2007.

³ Zadanie to zostało przyjęte rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 415 (V) uchwaloną 1 grudnia 1950 roku — od Międzynarodowej Komisji Karnej i Penitencjarnej (IPPC — dawniej Międzynarodowej Komisji do spraw Więzień) — najstarszej organizacji międzynarodowej tego typu działającej od 1872 roku w Londynie. Światowe kongresy zwoływane przez IPPC poświęcone były początkowo problematyce penitencjarnej, a później także profilaktycznej, kryminologicznej i prawa karnego. W miejsce IPPC utworzono Międzynarodową Fundację Karną i Penitencjarną (IPPF) z siedzibą w Bernie (Szwajcaria). Szerzej na ten temat — zob. J. Górný, *Rola międzynarodowych kongresów penitencjarnych w rozwoju teorii i praktyki wykonania kary*, Warszawa 1980; J. Węgrzyn, *Struktury Organizacji Narodów Zjednoczonych zajmujące się problematyką przestępczości*, „Nowe Prawo” 1991, nr 4–6, s. 66 n.

na interdyscyplinarność, wielopłaszczyznowość i dynamikę polityki kryminalnej ONZ. Powstaje ona i funkcjonuje w społeczeństwach krajów rozwijających się, czasami wywodzących się z konfliktów zbrojnych, przechodzących transformację ustrojową oraz wysoko rozwiniętych⁴.

Kongresy są organizowane regularnie co pięć lat każdorazowo w innym państwie. Precyzując, ich przygotowywanie pozostaje w gestii Biura ds. Przestępczości i Narkotyków Sekretariatu ONZ. Rok 2020 miał w tym kontekście wyjątkowe znaczenie — przypadała bowiem wówczas 75 rocznica funkcjonowania ONZ. Data ta miała szczególny charakter także z racji przygotowywanego na kwiecień 2020 roku XIV Kongresu ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej, który z powodu globalnej pandemii COVID-19 został przełożony na marzec 2021 roku. Pierwotna data przypadała na jubileusz sześćdziesięciopięciolecia działalności ONZ w zakresie wypracowywania i wcielania w życie standardów dotyczących zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami (sprawiedliwości karnej). Gospodarzem XIV Kongresu — po raz drugi w historii — była w roku 2021 dawna japońska stolica Kyoto.

Dokonując przeglądu literatury, zwłaszcza kryminologicznej, można znaleźć szereg istotnych informacji świadczących o znaczącym udziale merytorycznym zarówno przedstawicieli Polski, w tym polskiego środowiska naukowego oraz praktyków organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, w pracach nad przygotowaniem kolejnych kongresów, jak i ich aktywnym udziale w obradach kongresowych⁵. Celowe wydaje się więc dokonanie w tym zakresie zbiorczego podsumowania uwzględniającego zwłaszcza znaczenie kongresów w zakresie działań na rzecz zbliżenia poszczególnych systemów prawnych i realizowanej w nich praktyki organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości. Ranga kongresów przekładała się bowiem na wypracowywane przez to gremium standardy zapobiegania przestępczości i działań na rzecz ochrony praw człowieka na wielu płaszczyznach: światowej, regionalnej i wewnątrzpaństwowej.

I Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami⁶, bez udziału delegacji krajów socjalistycznych, w odbył się w 1955 roku w Genewie. Jego obrady były zdominowane problematyką kary pozbawienia wolności i resocjalizacji skazanych. Dyskutowano w szczególności na takie tematy, jak kształcenie i selekcja personelu więziennego, funkcjonowanie zamkniętych i otwartych zakładów

⁴ Zob. S. Redo, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Azji Centralnej*, Warszawa 2007, s. 28.

⁵ Sygnalizacyjne — z uwagi na ograniczenia wydawnicze — nawiązanie do tej kwestii zawiera najnowszy podręcznik kryminologii: E.W. Pływaczewski *et al.*, *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju. Z uwzględnieniem Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, Warszawa 2019, s. 100 n.

⁶ The First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Geneva, Switzerland, 22 August – 3 September 1955.

karnych, praca więźniów oraz zapobieganie przestępczości nieletnich i postępowanie z nieletnimi osadzonymi. W odniesieniu do tej ostatniej tematyki przyjęto rekomendację ukierunkowaną na zapobieganie przestępczości nieletnich poprzez społeczność, rodzinę, szkołę oraz służby socjalne. Druga z przyjętych rekomendacji dotyczyła selekcji i kształcenia personelu więziennego. Ukoronowaniem zaś kongresu było przyjęcie przez 512 jego uczestników (reprezentujących 51 państw i 43 organizacje pozarządowe)⁷ pierwszego dokumentu o dużym znaczeniu dla wielu systemów prawnych — reguł minimalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących postępowania z więźniami⁸.

Miejscem kolejnych 13 kongresów były: Londyn (1960), Sztokholm (1965), Kioto (1970), Genewa (1975), Caracas (1980), Mediolan (1989), Hawana (1990), Kair (1995), Wiedeń (2000), Bangkok (2005), Salvador (2010), Katar (2015) oraz Kioto (2021). Kongresy te wpisują się zarówno w okres PRL-u — poprzedniej formacji ustrojowej, jak i w początek polskiej transformacji oraz nowe milenium.

II. Kongresy ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami w okresie 1960–1985

II Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami⁹ miał miejsce w Londynie. Obrady koncentrowały się głównie na nowych formach przestępczości nieletnich, ich przyczynach oraz zapobieganiu i postępowaniu z tą kategorią sprawców. Głównym hasłem kongresu była działalność specjalnych służb policyjnych w zakresie zapobiegania przestępczości nieletnich i postępowania z nieletnimi przestępcami. W poszczególnych sekcjach dyskutowane były między innymi takie problemy, jak nowe formy przestępczości nieletnich i ich przyczyny, zapobieganie przestępczości nieletnich i postępowanie z nieletnimi przestępcami ze szczególnym uwzględnieniem działalności specjalnych służb policyjnych, zapobieganie formom przestępczości związanym z przemianami społecznymi i ekonomicznymi w krajach słabo rozwiniętych, kary krótkoterminowego pozbawienia wolności, jak również postępowanie z więźniami w czasie odbywania kary, opieka nad

⁷ Źródłem prezentowanej w niniejszym opracowaniu statystyki kolejnych kongresów w latach 1955–2010 jest: UNODC — United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Congresses on Crime Prevention and Criminal Justice — 55 years of achievement, United Nations Information Service, Vienna, February 2010.

⁸ Od 2015 roku — Reguły Nelsona Mandeli. Polski przekład zawiera dodatek specjalny do „Przeglądu Więziennictwa” 1958, nr 4.

⁹ Second United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment on Offenders, London, England, 8–19 August 1960.

zwalnianymi z więzień, włączenie pracy więźniów w funkcjonowanie krajowego systemu gospodarczego oraz problem wynagradzania więźniów za pracę¹⁰.

W odniesieniu do tych zagadnień, jak również planów zapobiegania przestępczości na szczeblu krajowym przyjęte zostały odpowiednie rezolucje. Między innymi podkreślano niecelowość stosowania kar dotyczących krótkich okresów (to jest — do sześciu miesięcy pozbawienia wolności), uznając je za jedno ze źródeł demoralizacji więźniów po raz pierwszy karanych za błaha przestępstwa. Zalecenia szły w kierunku wykorzystania zespołu środków zastępujących takie kary w postaci na przykład warunkowego zawieszenia wykonania kary, *probation*, kary grzywny czy pracy skazanego w warunkach wolności dozorowanej. W kongresie po raz pierwszy uczestniczyły delegacje państw socjalistycznych, członków ONZ, w tym Polski. Brał w nim także udział wybitny kryminolog polskiego pochodzenia sir Leon Radzinowicz (1906–1999) pełniący wówczas na Uniwersytecie Cambridge funkcję dyrektora Instytutu Kryminologii, którego był założycielem. Zwraca też uwagę znaczący wzrost liczby uczestników — do poziomu 1046. Reprezentowali oni 68 państw i 50 organizacji pozarządowych.

Głównym przedmiotem obrad III Kongresu ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami, który odbywał się w Sztokholmie¹¹, było zapobieganie przestępczości ze szczególnym uwzględnieniem analizy związków pomiędzy przestępczością a zmianami społecznymi. Problematyka ta została rozwinięta w ramach pięciu szczegółowych tematów — w ujęciu hasłowym obejmowały one zmiany społeczne a przestępczość, społeczne aktywności w zapobieganiu przestępczości, społeczności a zapobieganie przestępczości, specjalne środki profilaktyczne i lecznicze wobec nieletnich i młodocianych sprawców oraz środki ograniczania recydywy. Kongres po raz pierwszy zwrócił uwagę na zagadnienie pomocy technicznej w zakresie zapobiegania przestępczości i wymiaru sprawiedliwości, podkreślając przy tym potrzebę prowadzenia badań kryminologicznych ukierunkowanych na zapobieganie przestępczości. Zalecił również stosowanie wszelkich możliwych odmian probacji i innych środków, które nie polegają na pozbawieniu wolności, co można odczytać jako pierwsze symptomy utraty wiary w możliwości resocjalizacyjne kary pozbawienia wolności i wyraźne rysy w modelu resocjalizacji poprzez karę pozbawienia wolności. Na rzecz dokonania kongresu i wypracowywanych w czasie jego obrad inicjatyw należy też zapisać utworzenie w 1968 roku w Rzymie

¹⁰ Zob. S. Walczak, *Współczesne tendencje w dziedzinie pracy penitencjarnej i zwalczania przestępczości. Refleksje w związku z II Kongresem ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 4–5, s. 585 n.; B. Hołyst, *Kryminologia. Podstawowe problemy*, Warszawa 1977, s. 58.

¹¹ Third United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment on Offenders, Stockholm, Sweden, 9–18 August 1965. Under the theme: „Prevention on Criminality”. Zob. S. Walczak, *Więciad*, „Służba Penitencjarna” 1965, nr 9.

Instytutu Badań nad Obroną Społeczną¹². Pokłosiem omawianego kongresu była także Konwencja Narodów Zjednoczonych z 26 listopada 1968 roku o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i przeciwko ludzkości¹³.

Aktywny udział delegacji polskiej w obradach kongresowych łączył się z przedstawieniem sześciu referatów związanych z tematyką kongresu, które dotyczyły: 1. zmian społecznych a przeciwdziałania przestępczości; 2. roli społeczeństwa, rodziny, wykształcenia zawodu w przeciwdziałaniu przestępczości; 3. społecznego programu przedsięwzięć profilaktycznych zapobiegania przestępczości nieletnich; 4. zapobiegania recydywie; 5. środków stosowanych wobec przestępców niezwiązanych z umieszczeniem w zakładzie karnym; 6. środków specjalnych profilaktycznych i traktowania młodocianych przestępców¹⁴. Odnosić też trzeba niewielki wzrost liczby uczestników (1083) reprezentujących większą liczbę państw (74) i mniejszą (39) — organizacji pozarządowych.

Na IV Kongresie ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami w Kioto¹⁵ główne hasło określono jako „Przestępczość a rozwój”. Obradowano nad czterema tematami, to jest — polityką ochrony społecznej w związku z planowaniem narodowego rozwoju, udziałem społeczeństwa w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości (zwłaszcza nieletnich) w kontekście rozwoju społecznego, organizacją badań służących doskonaleniu polityki w dziedzinie ochrony społecznej oraz regułami minimalnymi ONZ dotyczącymi postępowania z osobami pozbawionymi wolności z uwzględnieniem zmian dokonujących się w reedukacji¹⁶.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż był to pierwszy kongres, który przyjął deklarację wzywającą państwa do podjęcia efektywnych działań koordynujących i intensyfikujących strategie zapobiegania przestępczości w kontekście rozwoju ekonomicznego i społecznego. Jego uczestnicy byli zgodni, że podstawowym zadaniem stojącym przed narodami i krajami w dziedzinie walki z przestępczością jest takie organizowanie i kształtowanie dalszego rozwoju, któremu towarzyszyłyby maksymalnie ograniczone negatywne skutki uboczne w postaci przestępczości. Osiągnięcie tego byłoby możliwe tylko wówczas, gdy planowanie ochrony społecznej, a więc zapobieganie i zwalczanie przestępczości, stałoby się nieodłączną, integralną częścią planowania ogólnego rozwoju — wszelkie przedsięwzięcia w zakresie rozwoju ekonomiki, a także oświaty, kultury, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego itp. powinny zatem uwzględniać

¹² The United Nations Social Defence Research Institute. W dniu 24 maja 1989 roku zmieniona została nazwa Instytutu na Międzyregionalny Instytut Badań nad Przestępczością i Sprawiedliwości ONZ (UNICRI). Rezolucja ECOSOC nr 1989/56.

¹³ Dz.U. z 1970 r. Nr 26, poz. 208.

¹⁴ S. Walczak, *op. cit.*

¹⁵ Fourth United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment on Offenders, Kyoto, Japan, 17–26 August 1970. Under the theme: „Crime and Development”.

¹⁶ Zob. J. Smoleński, *IV Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i zapobiegania przestępcami*, „Problemy Praworządności” 1970, nr 11–12, s. 13 n.

przewidywane następstwa w postaci przestępczości i być zsynchronizowane z odpowiednimi przedsięwzięciami przeciwdziałającymi. W myśl ustanowień kongresu prawdziwie skuteczne zwalczanie przestępczości nie może ograniczać się do reagowania na już popełnione przestępstwa i ukształtowane czynniki kryminogenne, ale powinno ingerować znacznie wcześniej. Przedmiotem obrad był też niepodejmowany wcześniej problem terroryzmu związany z narastającymi w skali światowej zjawiskami ekstremistycznymi, w tym porwaniami samolotów. Po raz pierwszy kongres był poprzedzony regionalnymi konferencjami przygotowawczymi, które miały miejsce w Afryce, Azji, Europie, Ameryce Łacińskiej oraz na Bliskim Wschodzie.

Delegacja polska¹⁷ przygotowała na ten kongres trzy referaty: *Niektóre problemy strategii walki z przestępczością* (S. Walczak); *Udział społeczeństwa w zapobieganiu i ograniczaniu przestępczości* (T. Pietrzak) oraz *Organizacja badań nad przestępczością w Polsce* (J. Smoleński). Wprawdzie liczba uczestników kongresu zmniejszyła się do 998, lecz wzrosła reprezentacja państw (79). W kongresie uczestniczyli też przedstawiciele 31 organizacji pozarządowych.

Na V Kongresie ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami w Genewie¹⁸ przyjęta została Deklaracja o ochronie wszystkich osób przed torturami i innym okrutnym, niehumanitarnym czy degradującym traktowaniem czy karaniem¹⁹. Między innymi sporo miejsca poświęcono nowym formom i ewolucji przestępczości w skali krajowej i międzynarodowej, w tym zorganizowanej jako biznes, zaborowi dzieł sztuki, terroryzmowi, korupcji, przestępczości drogowej i związanej z migracją oraz kosztom przestępstwa. Po raz pierwszy w historii kongresów do porządku obrad włączono problematykę funkcji i zakresu działania organów policji. Przedmiotem dyskusji były między innymi takie zagadnienia, jak rekrutacja i szkolenie policji, rola policji wobec nowych form przestępczości, stosunki policji ze społeczeństwem, współpraca międzynarodowa oraz międzynarodowy kodeks etyczny policji. W odniesieniu do innych problemów podkreślano, że świat nękaną jest

¹⁷ W jej skład wchodził: minister sprawiedliwości prof. Stanisław Walczak — jako przewodniczący, wiceminister spraw wewnętrznych i komendant główny MO gen. Tadeusz Pietrzak, sędzia Przemysław Maćkowiak oraz prokurator Prokuratury Generalnej Jerzy Smoleński. Ponadto w kongresie brał udział — jako jedyny indywidualny uczestnik z krajów socjalistycznych — prof. Remigusz Bierzanek z Uniwersytetu Warszawskiego. Zob. J. Smoleński, *op. cit.*, s. 14 n.

¹⁸ The Fifth United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment on Offenders, Geneva, Switzerland, 1–12 September 1975.

¹⁹ A/3452 (XXX), The Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Na temat problemu ochrony przed torturami w pracach Organizacji Narodów Zjednoczonych — zob. P. Maćkowiak, *Zagadnienie tortur*, [w:] *Problematyka przestępczości na V Kongresie Narodów Zjednoczonych, Genewa, wrzesień 1975*, red. B. Hołyst, Warszawa 1976, s. 11–114; J. Skupiński, *Konwencja ONZ z 10 XII 1984 r. przeciwko torturom oraz innym formom niehumanitarnego traktowania*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 11, s. 40 n.

coraz bardziej przez akty terroru zagrażające życiu nie tylko krajowych przywódców i dyplomatów, ale również innych ludzi, których jedyną „winą” jest ich rasa, religia bądź pochodzenie narodowe. Że akty terroru stwarzają atmosferę strachu, od której nikt nie jest wolny²⁰.

Dodajmy, że materiały delegacji polskiej²¹, zaprezentowane na kongresie, po raz pierwszy zostały wydane nakładem PWN w językach rosyjskim, angielskim i francuskim. Niewielki spadek liczby uczestników (909) ponownie nie spowodował zmniejszenia się liczby reprezentowanych na kongresie państw (101), których liczba po raz pierwszy przekroczyła 100. W kongresie tym wzięli też udział przedstawiciele 33 organizacji pozarządowych. W charakterze indywidualnych uczestników, po uzyskaniu akredytacji, wystąpiło około 300 pracowników nauki i praktyki²².

VI Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami w Caracas obradował pod hasłem „Zapobieganie przestępczości a jakość życia”²³, akcentując w szczególności potrzebę szerokiego wsparcia i udziału w zapobieganiu przestępczości i rozwoju alternatyw dla kary pozbawienia wolności, jak również środków reakcji na przestępstwo oraz nadużycie władzy. Jego obrady toczyły się w dwóch komitetach, jednym podkomitecie oraz grupie roboczej i obejmowały sześć następujących bloków tematycznych: 1. tendencje w przestępczości i strategia jej zapobiegania; 2. wymiar sprawiedliwości wobec nieletnich przed i po popełnieniu przestępstwa; 3. przestępczość a nadużycie władzy (przestępstwa i przestępcy poza zasięgiem prawa); 4. odcho- dzenie od kar pozbawienia wolności (tak zwana deinstytucjonalizacja) i płynące stąd konsekwencje dla postępowania z więźniami; 5. zasady i wytyczne ONZ dla wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i problem kary śmierci; 6. nowe

²⁰ Zob. B. Hołyst, *V Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania z Przestępcami*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 1–2, s. 243 n.

²¹ W skład delegacji polskiej weszli: przewodniczący prof. Włodzimierz Berutowicz — ówczesny minister sprawiedliwości, gen. bryg. Marian Janicki — komendant główny Milicji Obywatelskiej, prof. Brunon Hołyst — dyrektor Instytutu Problematyki Przestępczości, dr Wojciech Michalski — dyrektor Instytutu Badania Prawa Sądowego, oraz dr Przemysław Maćkowiak — naczelnik Wydziału Zagranicznego Ministerstwa Sprawiedliwości. Poza oficjalną delegacją na zaproszenie Sekretariatu ONZ w obradach uczestniczyli: prof. Leszek Lernell, który przewodniczył V sekcji kongresu poświęconej ekonomicznym i społecznym konsekwencjom przestępczości, jak również dr Krzysztof Poklewski-Kozieł, który pełnił rolę konsultanta w sekcji I traktującej o zmianach w formach i rozmiarach przestępczości w płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej. Zob. *Problematyka przestępczości na V Kongresie...*, s. 7.

²² B. Hołyst, *op. cit.*, s. 243.

²³ Sixth United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment on Offenders. Caracas, Venezuela, 25 August – 5 September 1980. Under the theme „Crime prevention and the quality of life”. Zob. *The Institute of Crime Problems. Research Institute on Judicial Law, Sixth United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment on Offenders. Caracas, 25 August – 5 September 1980*, red. B. Hołyst, Warszawa 1980, s. 54.

perspektywy w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości i rola współpracy międzynarodowej w tym zakresie.

Finalnym dokumentem kongresu była tak zwana deklaracja z Caracas (*Caracas Declaration*)²⁴ — pierwszy w historii programu ONZ tego typu dokument ramowy stanowiący podsumowanie wyników obrad kongresu w zakresie zasad zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami. W deklaracji podkreśla się duże zaniepokojenie społeczności międzynarodowej gwałtownym wzrostem przestępczości i jej nowych, zwłaszcza zorganizowanych, form, co hamuje rozwój społeczeństw, niszczy wartości materialne i duchowe, naraża na szwank godność ludzką, tworzy klimat strachu i wpływa negatywnie na poziom życia społeczeństwa. Podkreśla się również, iż zapobieganie przestępczości oraz wymiar sprawiedliwości należy rozpatrywać i realizować łącznie ze stanem i rozwojem wartości socjalnych i kulturowych, przy uwzględnieniu warunków ekonomicznych, zmian społecznych i systemów politycznych. Apeluje się również do poszczególnych państw o realizm w podejściu do problemów przestępczości, opieranie programów jej zapobiegania i zwalczania na obiektywnych wynikach badań nad skutecznością i rezultatami społecznymi stosowanych środków.

W kongresie aktywnie uczestniczyła czteroosobowa polska delegacja²⁵. Jej członkowie odbyli liczne spotkania, w czasie których omówiono wiele zagadnień dotyczących międzynarodowej współpracy. Ponadto delegacja polska przedstawiła obcojęzyczne publikacje omawiające ważne zagadnienia z zakresu zapobiegania przestępczości, polskiego wymiaru sprawiedliwości i systemu penitencjarnego²⁶. W omawianym kongresie wzięło udział 920 uczestników reprezentujących 102 delegacje rządowe i 38 pozarządowych.

Miejscem VII Kongresu ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami²⁷, z wiodącym hasłem „Zapobieganie przestępczości dla rozwoju, sprawiedliwości, pokoju i wolności”, był Mediolan. Przedmiotem obrad było pięć głównych zagadnień: 1. nowe wymiary przestępczości w kontekście działalności prewencyjnej dotyczącej procesów

²⁴ Dokument ONZ A/CONF.87/12.

²⁵ Pod przewodnictwem ministra sprawiedliwości prof. Jerzego Bafii na kongresie występowali: płk Eugeniusz Grabowski, dyrektor Biura Prewencji KGMO, prof. Brunon Hołyst, dyrektor Instytutu Problematyki Przestępczości, oraz dr Przemysław Maćkowiak, pracownik naukowy Instytutu Badania Prawa Sądowego. Bafia został wybrany jednym z wiceprzewodniczących kongresu, Hołystowi powierzono zaś funkcję wiceprzewodniczącego i sprawozdawcy grupy roboczej Komitetu I zajmującej się problematyką nowych perspektyw w dziedzinie zapobiegania przestępczości.

²⁶ Zob. *Od redakcji*, [w:] *Problematyka przestępczości na VI Kongresie Narodów Zjednoczonych, Caracas, 25 sierpnia – 5 września 1980*, red. B. Hołyst, Warszawa 1983, s. 7; A. Marek, *Główne tendencje polityki kryminalnej na forum ONZ a reforma polskiego prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 1, s. 84–85.

²⁷ The Seventh United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment on Offenders. Milan, Italy, 26 August – 6 September 1980. Under the theme: „Crime prevention for freedom, justice, peace and development”.

rozwojowych — wyzwanie na przyszłość; 2. perspektywy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w zmieniającym się świecie; 3. ofiary przestępstw; 4. młodzież, przestępczość, wymiar sprawiedliwości; 5. tworzenie i stosowanie norm oraz standardów ONZ dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż problematyka ofiar przestępstw — zwłaszcza w aspekcie właściwego nastawienia do nich wymiaru sprawiedliwości oraz wyrównywania szkód wyrządzonych ofiarom działań przestępnych, w tym nadużycia władzy — po raz pierwszy stała się przedmiotem obrad kongresowych. W tym zakresie przyjęto rezolucję pod hasłem „Deklaracja podstawowych zasad sprawiedliwości odnośnie do ofiar przestępczości i ofiar nadużycia władzy”. Na uwagę zasługuje również uchwalenie reguł minimalnych postępowania z nieletnimi (reguł pekińskich), w których położono nacisk na specyficzne wychowawcze metody oddziaływania. Kongres przyjął również — w formie uchwały — ważny dokument o nazwie Mediolański Plan Działania (*Milan Plan of Action*), w którym między innymi zaleca się w celu przeciwdziałania przestępczości zwiększanie dobrobytu społeczeństwa. Przyjęto również kilka nowych standardów i norm Narodów Zjednoczonych, mieszczących się w zakresie ogólnego jego wiodącego hasła.

W przygotowaniu materiałów na VII Kongres brały udział trzy polskie resorty: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Prokuratura Generalna²⁸. Delegacja polska odegrała wówczas ważną rolę — przygotowała bowiem raporty na temat wszystkich zagadnień poruszanych podczas kongresu²⁹, a także wiele innych dokumentów na poszczególne spotkania. Minister sprawiedliwości Lech Domeracki został wybrany wiceprzewodniczącym kongresu, a ponadto przypadła mu też rola wygłoszenia przemówienia w imieniu europejskich krajów socjalistycznych na końcowej sesji³⁰. W kongresie

²⁸ Jak wynika z relacji dyrektora gabinetu ówczesnego Ministerstwa Sprawiedliwości sędziego Wojciecha Tomczyka, przedstawiciele Polski aktywnie uczestniczyli w spotkaniach przygotowawczych do kongresu. Zob. W. Tomczyk, *Głos w dyskusji*, [w:] *ONZ a zwalczanie przestępczości*, „Gazeta Prawnicza” 15 (508), 1.08.1985, s. 4. Do składu delegacji polskiej, której przewodniczył minister sprawiedliwości dr Lech Domeracki, zostali powołani: prof. Brunon Hołyst, dr Przemysław Maćkowiak z Instytutu Badania Prawa Sądowego, doc. Karol Sławik, dyrektor w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, oraz sędzia Wojciech Tomczyk, dyrektor gabinetu ministra sprawiedliwości. Ponadto w kongresie uczestniczyli dr Ewa Bieńkowska (PAN), doc. Marian Filar (UMK), doc. Jerzy Jasiński (PAN), doc. Zofia Ostrihanska (PAN) oraz dr Krzysztof Poklewski-Koziół, sekretarz redakcji „Państwa i Prawa”.

²⁹ Zob. między innymi M. Filar, *Przestępczość i jej zapobieganie w warunkach wdrażania nowego międzynarodowego ładu gospodarczego (z perspektywy europejskich państw socjalistycznych)*, [w:] *Problematyka przestępczości na VII Kongresie Narodów Zjednoczonych, Mediolan, 26 sierpnia – 6 września 1985*, red. B. Hołyst, Warszawa 1977, s. 27–42.

³⁰ Natomiast prof. Brunon Hołyst brał udział w dyskusji na temat kwestii wiktymologicznych, podkreślając między innymi rolę organów prokuratury w zakresie zabezpieczania interesów pokrzywdzonego. Zob. *Od redakcji*, [w:] *Problematyka przestępczości na VII Kongresie...*, s. 5. B. Hołyst, *Sprawozdanie z VII Kongresu Narodów Zjednoczonych w Sprawach Zapobiegania*

tym wzięło udział 1395 uczestników reprezentujących 125 delegacji rządowych i 58 organizacji pozarządowych.

III. Kongresy ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami (sprawiedliwości karnej) na początku okresu polskiej transformacji i w nowym milenium

VIII Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami w Hawanie³¹ przypada na początek okresu transformacji w Polsce. Główny przedmiot obrad objęty został ogólnym hasłem „Międzynarodowe zapobieganie przestępczości i wymiar sprawiedliwości w XXI wieku”. Jedną z podstawowych kwestii w tym zakresie był problem zapobiegania przestępczości zorganizowanej i terroryzmowi oraz rodzaj środków mających na celu zwalczanie terroryzmu międzynarodowego. Kongres obradował w pięciu sekcjach tematycznych: 1. zapobieganie przestępczości i wymiar sprawiedliwości karnej: realia i perspektywy współpracy międzynarodowej; 2. polityka kryminalna związana z problemami kary pozbawienia wolności i innych kar oraz środków zastępczych; 3. skuteczna działalność krajowa i międzynarodowa skierowana przeciw przestępczości zorganizowanej oraz akcjom przestępczym o charakterze terrorystycznym; 4. zapobieganie przestępczości młodzieży, wymiar sprawiedliwości wobec nieletnich i ochrona młodzieży: kryteria normatywne i kierunki działania; 5. normy i wytyczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dziedzinie zapobiegania przestępczości i wymiaru sprawiedliwości karnej: ich stosowanie i priorytety w zakresie opracowania nowych norm.

Poza oficjalną delegacją naszego kraju³² w kongresie uczestniczyli także — w charakterze indywidualnych ekspertów — reprezentujący UMK Marian Filar (1942–2020) i Emil W. Pływaczewski. M. Filar był autorem obszernej ekspertyzy³³,

Przestępczości i postępowania ze Sprawcami (Mediolan 26 sierpnia – 6 września 1985), „Problemy Praworządności” 1985, nr 11, s. 93–94.

³¹ The Eight United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment on Offenders. Havana, Cuba, 27 August – 7 September 1990. Under the theme: „International crime prevention and criminal justice in the twenty-first century”.

³² Delegacja krajowa, pod przewodnictwem ministra sprawiedliwości Aleksandra Bentkowskiego, liczyła siedem osób. W jej skład weszli: Ryszard Grupiński (Instytut Badania Prawa Sądowego), Barbara Kunicka-Michalska (PAN), Bogusław Strzelecki (Komenda Główna Policji), Marian Miklasz (Ministerstwo Sprawiedliwości), Zbigniew Stankiewicz (Ministerstwo Sprawiedliwości) oraz Stanisław Raczke (polska ambasada na Kubie).

³³ Pod tytułem *Criminal Justice Police in the Crossnational Perspective in Relation to Crime Trends and Crime Prevention Strategies. Current and Future Development* sporządzonej — w ramach przygotowań do tego kongresu — na zlecenie The Commisiion of Crime Prevention and Criminal Justice Branch UN w Wiedniu.

która w 1991 roku została opublikowana w Polsce³⁴. Warto też podkreślić, iż delegacja polska wniosła istotne poprawki do reguł z Tokio, to jest — reguł minimalnych w zakresie środków niepolegających na pozbawieniu wolności. Polska również znalazła się wśród państw inicjujących niektóre rezolucje. Jak podkreśla Barbara Kunicka-Michalska (PAN), wkład obecnych na kongresie Polaków w jego obrady był znaczny³⁵. W kongresie tym wzięło udział 1127 uczestników reprezentujących 127 delegacji rządowych i 46 pozarządowych.

Kolejnym kongresem przypadającym na pierwszą pięcioletkę transformacji ustrojowej w Polsce był IX Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami³⁶ w Kairze, obradujący pod hasłem „Mniej przestępczości, więcej sprawiedliwości: bezpieczeństwo dla wszystkich”. Położył on szczególny nacisk na współpracę międzynarodową i praktyczną pomoc techniczną dla wzmocnienia zasady rządów prawa, ujmując to wspomnianym wyżej ogólnym hasłem. Do pięciu szczegółowych tematów kongresu zaliczono: działania wobec ponadnarodowej i zorganizowanej przestępczości, rolę prawa karnego w ochronie środowiska, wymiar sprawiedliwości karnej a systemy policyjne, strategie zapobiegania przestępczości w obszarach miejskich oraz przestępczość nieletnich. Rekomendacje dotyczące wspomnianej pomocy technicznej obejmowały programy warsztatowe oraz zorientowane na konkretne działania badania, a także analizy na płaszczyźnie regionalnej, subregionalnej oraz lokalnej.

Godnym odnotowania wydarzeniem na kongresie w Kairze było zaprezentowanie, po raz pierwszy w historii polskiego udziału w tych kongresach, polskiego raportu obejmującego węzłowe kwestie dotyczące przestępczości i jej kontroli przygotowanego przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości pod egidą Ministerstwa Sprawiedliwości³⁷.

³⁴ Zob. M. Filar, *Criminal Justice Police in the Crossnational Perspective*, Toruń 1991, s. 77.

³⁵ Szerzej zob. B. Kunicka-Michalska, *VIII Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami (Hawana, 27 VIII – 7 IX 1990)*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 8, s. 96–100. Zob. także E. Zielińska, J. Jasiński, K. Poklewski-Koziół, *Zapobieganie przestępczości i postępowanie z przestępcami (IX Kongres NZ, Kair, 29 IV – 8 V 1995)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8; E.W. Pływaczewski, *Komunikat z Kongresu Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kairze*, „Przegląd Policyjny” 1996, nr 1.

³⁶ The Ninth United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment on Offenders. Cairo, Egypt, 28 April – 5 May 1995. Under the theme: „Seeking security and justice for all”.

³⁷ Zob. *Crime Control in Poland. Polish Report for the Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (Cairo, Egypt, 29 April – 8 May 1995)*, red. J. Jasiński, A. Siemaszko, Warszawa 1995, s. 96. Jego współautorami byli następujący przedstawiciele nauki i praktyki: Józef Gemra (Ministerstwo Sprawiedliwości), Beata Gruszczyńska (IWS, UW), Jerzy Jasiński (PAN), Andrzej Kojder (UW), Marek Marczewski (IWS), Wiktor Mikusiński (Komenda Stołeczna Policji), Andrzej Murzynowski (UW, Sąd Najwyższy), Felicja Myszurska (Ministerstwo Sprawiedliwości), Emil W. Pływaczewski (UW — Wydział Prawa w Białymstoku), Wojciech Radecki (PAN), Andrzej Siemaszko (IWS) oraz Dobrochna Wójcik (PAN, IWS).

Niezależnie od kilkunastoosobowej oficjalnej polskiej delegacji³⁸ w kongresie uczestniczyli także — w charakterze indywidualnych ekspertów — naukowcy Barbara Kunicka-Michalska (PAN), Marian Filar (UMK), Andrzej Adamski (UMK), Krzysztof Poklewski-Kozieł (sekretarz redakcji „Państwa i Prawa”) oraz Emil W. Pływaczewski (UW — Wydział Prawa w Białymstoku).

Pierwszym kongresem w nowym milenium był X Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami³⁹, który obradował w Wiedniu pod hasłem „Przestępczość i sprawiedliwość wobec wyzwań XXI wieku”. Szerzej niż dotychczas dyskutowano tam, jak promować zasadę rządów prawa i w jaki sposób wzmocnić wymiar sprawiedliwości karnej. Ponadto kategoria szczegółowych tematów kongresu obejmowała współpracę międzynarodową w zwalczaniu ponadnarodowej przestępczości zorganizowanej, efektywne zapobieganie przestępczości w kontekście nowych społecznych tendencji rozwojowych, zwalczanie korupcji, przestępstwa związane z sieciami komputerowymi, włączanie społeczności w zapobieganie przestępczości oraz rolę kobiet w systemie wymiaru sprawiedliwości karnej.

Najważniejszym efektem omawianego kongresu było przyjęcie przez aklamację Deklaracji wiedeńskiej w sprawie przestępczości i sprawiedliwości⁴⁰, w której państwa członkowskie zobowiązały się do podjęcia konkretnych i szybkich działań dotyczących środków zwalczania terroryzmu, handlu ludźmi, nielegalnego handlu bronią, przetrzutu migrantów i prania brudnych pieniędzy. Ponadto w ramach poszczególnych założeń dokumentu kraje członkowskie zadeklarowały wzmocnienie działań międzynarodowych na rzecz zwalczania korupcji i podkreśliły potrzebę wypracowania nowych prawnych instrumentów międzynarodowych w nawiązaniu do konwencji ONZ przeciwko przestępczości zorganizowanej⁴¹.

W kongresie w Wiedniu uczestniczyła najliczniejsza jak dotąd polska delegacja z instytucji i urzędów oraz przedstawiciele nauki prawa karnego i kryminologii.

³⁸ Z ministrem sprawiedliwości prof. Jerzym Jaskiernią na czele. W tym gronie (liczącym 15 osób) — obok polityków, przedstawiciele organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości — występowali także naukowcy w osobach profesorów Eleonory Zielińskiej (UW) i Jerzego Jasińskiego (1930–1998) reprezentującego PAN.

³⁹ The Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Vienna, Austria, 10 – 17 April 2000. Under the theme „Crime and justice, meeting the challenges of the 21st century”.

⁴⁰ A/55/59, The Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century.

⁴¹ A/55/25, United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000. Warto przypomnieć, iż inicjatywa opracowania konwencji została zgłoszona przez Polskę w trakcie obrad V sesji Komisji ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości w maju 1996 roku. Bliżej: *Przestępczość zorganizowana*, red. E.W. Pływaczewski, Warszawa 2011, s. 366 n. (wraz z literaturą).

Poza delegacją oficjalną liczącą 15 osób⁴², na czele z minister sprawiedliwości Hanną Suchocką, w charakterze ekspertów indywidualnych w kongresie brali udział Andrzej Adamski (UMK), Grażyna Kopińska (dyrektor programu „Przeciw korupcji”) oraz Emil W. Pływaczewski (UwB). Zaprezentowany wówczas został kolejny polski raport dotyczący zasadniczych kwestii związanych z przestępczością i jej kontrolą, koordynowany — podobnie jak poprzedni — przez dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości prof. Andrzeja Siemaszkę (1950–2021)⁴³. Uznaje się, iż raport ten do dziś stanowi model nowatorskiego przedstawienia węzłowej problematyki przestępczości.

W 2005 roku miejscem XI Kongresu ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej⁴⁴ był Bangkok. Jego główny temat brzmiał: „Współdziałania i reakcje: strategiczne przymierza w zapobieganiu przestępczości i sprawiedliwości karnej”. Zwraca uwagę fakt, iż po raz pierwszy w nazwie kongresu odstąpiono od drugiego członu formuły, to jest — „postępowania z przestępcami”, zastępując go „sprawiedliwością karną”. W intencji organizatorów chodziło w szczególności o promowanie i wzmocnienie systemów sprawiedliwości karnej oraz współpracy międzynarodowej w tym właśnie obszarze, z uwagi na to, że obchodzono wówczas pięćdziesięciolecie działalności ONZ w zakresie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami (od czasu inicjującego kongresu tej organizacji w Genewie w 1955 roku)⁴⁵.

Do wiodących tematów, nad którymi obradował kongres, zaliczono efektywność środków zwalczania transgranicznej przestępczości zorganizowanej, międzynarodową współpracę w obliczu terroryzmu, powiązania pomiędzy terroryzmem i innymi działaniami o charakterze kryminalnym w kontekście prac UNODC, korupcję na tle zagrożeń i trendów w XXI wieku, przestępczość ekonomiczną i finansową na tle wyzwań długotrwałego rozwoju ekonomicznego.

⁴² W jej składzie znaleźli się: Henryk Szlajfer, Janusz Rydzkowski, Ryszard Rychlik, Piotr Mierecki, Jarosław Robak, Dobrochna Wójcik, Irena Rzeplińska, Mariusz Skowroński, Beata Ziorkiewicz, Edyta Łapińska, Jacek Such, Jacek Najder, Marek Łukaszewicz oraz Janusz Murasicki.

⁴³ Zob. *Crime and Law Enforcement in Poland on the threshold of the 21st century*, red. A. Siemaszko, Warszawa 2000, s. 171. Jego współautorami byli następujący przedstawiciele nauki: Andrzej Adamski (UMK), Konrad Buczkowski (IWS), Beata Czarnecka-Działuk (IWS, PAN), Beata Gruszczyńska (UW), Andrzej Kojder (UW) Anna Kossowska (PAN, UW), Krzysztof Krajewski (UJ), Marek Marczewski (IWS), Marek Mozgawa (UMCS), Emil W. Pływaczewski (UwB), Irena Rzeplińska (IWS), Andrzej Siemaszko (IWS), Jerzy Szumski (UMCS), Michał Wojtaszek (IWS), Dobrochna Wójcik (IWS) oraz Eleonora Zielińska (UW).

⁴⁴ The Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. Synergies and Responses: Strategic alliances in crime prevention and criminal justice, Bangkok, Thailand, 18–25 April 2005. zob. B. Kunicka-Michalska, E.W. Pływaczewski, *Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna (XI Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych, Bangkok, 18–25 IV 2005)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 2.

⁴⁵ Jubileuszowi temu zostało poświęcone specjalne sympozjum w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Zob. J. Gomuła, *Sympozjum z okazji 50-lecie Organizacji Narodów Zjednoczonych (INP PAN, 12 IX 1995)*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 5, s. 92–93.

Specjalny charakter — z uwagi na przypadający jubileusz — miał temat stanowiący reasumpcję prac Narodów Zjednoczonych nad wypracowywaniem standardów pod hasłem „Pięćdziesiąt lat wcielania w życie standardów w zakresie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej”.

W finalnym trzydziestopięciopunktowym dokumencie kongresu — tak zwanej Deklaracji z Bangkoku⁴⁶ — wyrażono między innymi nadzieję, że trwające aktualnie negocjacje nad projektem kompleksowej konwencji na temat międzynarodowego terroryzmu zostaną możliwie jak najszybciej sfinalizowane. Wezwano też państwa członkowskie do podejmowania decyzji w kwestii podpisywania i ratyfikowania Międzynarodowej Konwencji o Przeciwdziałaniu Aktom Nuklearnego Terroryzmu. W zakresie promowania praw ofiar w ślad za inicjatywą Światowego Stowarzyszenia Wiktytologii⁴⁷ zaangażowanego w prace nad projektem deklaracji, a na kolejnym etapie projektem konwencji o sprawiedliwości i wsparciu dla ofiar przestępstw i nadużyć władzy, w Deklaracji z Bangkoku przyjęto:

Uznajemy znaczenie zwracania szczególnej uwagi na potrzebę ochrony świadków ofiar przestępstw oraz terroryzmu, jak też sami angażujemy się we wzmacnianie — gdzie jest to potrzebne — prawnych i finansowych ram służących zapewnieniu takim ofiarom wsparcia, mając na względzie, *inter alia*, deklarację o podstawowych zasadach sprawiedliwości dla ofiar przestępstw i nadużyć władzy.

W omawianej deklaracji optowano również za uniwersalną konwencją przeciwko cyberterroryzmowi, konwencją przeciwko kradzieży i handlu dobrami kultury oraz kodeksem postępowania wobec terroryzmu. W szczególności podkreślano, że terroryzm jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla wolności, demokracji, praw człowieka, światowego pokoju i bezpieczeństwa oraz humanizmu. Podnoszone też były kwestie przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy, korupcji oraz nielegalnemu handlu w chronionych obszarach dzikiej fauny i flory⁴⁸.

Poza delegacją oficjalną liczącą siedem osób⁴⁹, pod przewodnictwem wiceministra spraw wewnętrznych Andrzeja Brachmańskiego, na kongresie w charakterze ekspertów indywidualnych z Polski wystąpili przedstawiciele nauki: Barbara Kunicka-Michalska (PAN) i Emil W. Pływaczewski (UwB). Reprezentantka PAN-u zabierała głos w trzech sesjach dotyczących praw dzieci jako ofiar i świadków przestępstw, środków karnych alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności

⁴⁶ A/60/177, The Bangkok Declaration — Synergies and Responses: Strategic Alliances in Crime Prevention and Criminal Justice.

⁴⁷ Zob. E. Bieńkowska, *Wiktytologia*, Warszawa 2018, s. 92.

⁴⁸ Podkreślić też trzeba, iż na omawianym kongresie nie była już niestety kontynuowana inicjatywa Ministerstwa Sprawiedliwości opracowywania przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, wzorem poprzednich kongresów w Kairze i Wiedniu, polskiego raportu obejmującego węzłowe kwestie dotyczące przestępczości i jej kontroli.

⁴⁹ W jej składzie znaleźli się: Andrzej Brachmański (przewodniczący), Bogdan Góralczyk, Sylwester Królak, Krzysztof Liedl, Wieńczysław Antczak, Igor Działuk oraz Agnieszka Stawiarz.

oraz terroryzmu. Z kolei E.W. Pływaczewski zaprezentował referat pod tytułem *Szkolenia w zakresie wymiaru sprawiedliwości karnej i kontrola przestępczości zorganizowanej w Europie Środkowej: doświadczenia z Austrii, Węgier i Polski* podczas sesji zatytułowanej *Znaczenie i wartość kształcenia kryminologicznego szkolenia funkcjonariuszy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości*. W kongresie wzięło udział 129 delegacji rządowych oraz 35 organizacji pozarządowych (NGO) — w sumie ponad 3000 uczestników. Integralną częścią programu były także spotkania pomocnicze (*ancillary meetings*), organizowane przeważnie przez organizacje pozarządowe⁵⁰.

Głównym tematem XII Kongresu ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej w brazylijskim Salwadorze⁵¹ było hasło „Wszechstronne (kompleksowe) strategie dla globalnych wyzwań: zapobieganie przestępczości i systemy sprawiedliwości karnej oraz ich rozwój w zmieniającym się świecie”. Kongres obradował już zgodnie ze zmienioną w Bangkoku formułą, w której „postępowanie z przestępcami” zastąpiono „sprawiedliwością karną”. Na czas obrad kongresu przypadał też jubileusz pięćdziesięciopięciolecia działalności ONZ w zakresie wypracowywania i wcielania w życie standardów zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami (sprawiedliwości karnej)⁵².

Do wiodących ośmiu obszarów tematycznych kongresu zaliczono: 1. dzieci i młodzież a przestępczość; 2. problematykę terroryzmu w aspekcie pomocy technicznej celem ułatwienia ratyfikacji i implementacji międzynarodowych instrumentów dotyczących zapobiegania i zwalczania tego procederu; 3. wytyczne ONZ w zakresie zapobiegania przestępczości; 4. działania systemu sprawiedliwości karnej wobec przemytu migrantów i handlu ludźmi, z uwzględnieniem związku tych patologii z transgraniczną przestępczością zorganizowaną; 5. współpracę międzynarodową w przeciwdziałaniu procederowi prania pieniędzy opartą

⁵⁰ W szczególności były to: European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI), United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI), United Nations African Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFRI), International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme (ISPAC), International Consortium of Criminology Associations, American Society of Criminology (ASC), World Society of Victimology (WSV) czy Penal Reform International (PRI).

⁵¹ The Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. Comprehensive strategies for global challenges: crime prevention and criminal justice systems and their development in a changing world, Salvador, Brazil, 12–19 April 2010. Zob. E.W. Pływaczewski, *XII Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych (Salwador, Brazylia, 12–19 IV 2010)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 10, s. 133–135.

⁵² Warto nadmienić, iż gospodarzami czterech regionalnych konferencji przygotowawczych poprzedzających XII Kongres były Costa Rica (San Jose), Katar (Doha), Tajlandia (Bangkok) oraz Kenia (Nairobi). Konferencje te, których zasadniczym celem było uwzględnienie perspektywy regionalnej w dyskusjach przewidzianych w czasie kongresu, poprzedziła XVIII Sesja Komisji Zapobiegania Przestępczości i Sprawiedliwości Karnej (Wiedeń, 16–24.04.2009).

na instrumentach ONZ oraz innych rozwiązaniach prawnych; 6. aktualne trendy w zakresie wykorzystania nauki i technologii przez sprawców oraz organy odpowiedzialne za zwalczanie przestępczości, z uwzględnieniem problemu cyberprzestępczości; 7. praktyczne aspekty w zakresie wzmocnienia współpracy międzynarodowej w zwalczaniu przestępczości; 8. działania z zakresu zapobiegania przestępczości i reakcji systemu sprawiedliwości karnej w odniesieniu do pracowników migracyjnych i ich rodzin oraz przemocy wobec migrantów. Integralną częścią programu kongresu były także spotkania pomocnicze (*ancillary meetings*)⁵³.

W ramach głównych tematów kongresu między innymi szeroko nawiązywano do procesów dynamicznej urbanizacji, która wprawdzie otwiera szereg nowych możliwości w sferze gospodarczej, ale jednocześnie pociąga za sobą wiele negatywnych konsekwencji. Należy do nich w szczególności zaliczyć alienację, różne przejawy społecznej dezorganizacji — w tym chaos oraz przestępczość. Szczególnie trudne wyzwania o charakterze ekonomicznym i społecznym, łącznie ze sferą bezpieczeństwa i porządku publicznego, stoją przed krajami afrykańskimi i azjatyckimi, które doświadczają wyjątkowo dynamicznego, a przy tym niekontrolowanego wzrostu urbanizacji. Na specjalnej sesji rozwijane też były główne tezy opublikowanej w 2008 roku antologii zatytułowanej, w polskim tłumaczeniu, *Dla rządów prawa. Kształcenie i szkolenie w zakresie wymiaru sprawiedliwości karnej na świecie*⁵⁴, bazującej na doświadczeniach w analizie i przekazie problematyki zwalczania przestępczości między innymi w oparciu o standardy i normy ONZ dotyczące zapobiegania przestępczości i administracji wymiaru sprawiedliwości.

Spośród 44 hasłowo wyszczególnionych zagadnień kongresowych najwięcej sesji koncentrowało się wokół takich kwestii, jak prawa człowieka, międzynarodowe standardy, normy i konwencje, zapobieganie przestępczości, więznictwo, dzieci i młodzież, reformy wymiaru sprawiedliwości, ofiary przestępstw oraz rządy prawa. Ważnym wydarzeniem kongresu było promowanie przez Światowe Stowarzyszenie Wiktytologii rekomendacji przyjętej z okazji 25 rocznicy uchwalenia deklaracji o podstawowych zasadach sprawiedliwości dla ofiar przestępstw i nadużyć władzy, w której podkreśla się wagę dalszego działania na rzecz wzmocnienia praw ofiar i ułatwiania im dostępu do wymiaru sprawiedliwości, łącznie z możliwym przyjęciem konwencji poświęconej tej problematyce⁵⁵.

⁵³ W bogatej ofercie programowej *ancillary meetings* znalazło się 18 grup tematycznych. Ponad 80 sesji zorganizowanych w ramach tej formuły charakteryzowało się udziałem szerokiego grona uczestniczących w kongresie ekspertów indywidualnych, w tym licznej grupy członków Amerykańskiego Stowarzyszenia Kryminologii.

⁵⁴ *For the Rule of Law: Criminal Justice Teaching and Training @ Cross the World*. HEUNI, red. K. Aromaa, S. Redo, Helsinki-Seoul 2008. Celem tej pierwszej na międzynarodowym rynku publikacji było rozpoczęcie bardziej usystematyzowanej wymiany doświadczeń edukacyjnych, w rezultacie której można by planować działania dla harmonizacji programów nauczania na uczelniach wyższych i w placówkach szkoleniowych na świecie.

⁵⁵ Zob. E. Bieńkowska, *op. cit.*, s. 92.

Dużym zainteresowaniem cieszyła się też sesja zorganizowana przez UNODC, HEUNI i Northeastern University (Boston) poświęcona analizie najnowszych statystyk dotyczących międzynarodowych trendów przestępczości oraz funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości karnej⁵⁶, na której zaprezentowano słabe strony oficjalnych statystyk przestępczości, wskazując na różnego rodzaju niedoskonałości w procesie ich tworzenia oraz interpretacji.

Finalnym dokumentem kongresu była Deklaracja z Salwadoru eksponująca w nazwie główny jego temat. W tym obszernym dokumencie między innymi potwierdzono uniwersalny charakter norm Narodów Zjednoczonych w zakresie prewencji przestępczości, przy jednoczesnym wskazaniu na potrzebę ich aktualizacji i doskonalenia⁵⁷.

Jednym z nowych elementów, w porównaniu do Deklaracji z Bangkoku, jest szerokie uwzględnienie zagrożeń wobec dzieci i młodzieży, połączone z apelem o skuteczniejsze przeciwdziałanie przestępczości w tych grupach wiekowych oraz konieczność rehabilitacji i reintegracji młodych przestępców. Wskazuje się też na zagrożenie przestępczością seksualną dzieci i młodzieży, konieczność ochrony dzieci-ofiar i dzieci-swiadków przestępstw oraz dzieci i młodzieży przed materiałami motywującymi do działań przestępnych. Zwracając uwagę na zagrożenia związane z przestępczymi działaniami wobec kobiet, deklaracja apeluje jednocześnie o jednakowe traktowanie osób obojga płci w działaniach prewencyjnych i dostępie do systemu wymiaru sprawiedliwości.

W odniesieniu do kwestii migrantów i ich rodzin zaleca się wprowadzanie w życie ratyfikowanych międzynarodowych uregulowań prawnych chroniących ich prawa. Niezależnie od tego państwa członkowskie powinny zwracać szczególną uwagę na kwestie zapobiegania zarówno przemytowi migrantów, jak i handlowi ludźmi, łącznie z prowadzeniem odpowiednich kampanii uświadamiających i ochroną ofiar wymienionych kategorii przestępstw. Biorąc zaś pod uwagę podatność migrantów na różnego rodzaju akty przemocy, powinno się odpowiednio zabezpieczać ich prawa zgodnie ze standardami międzynarodowych praw człowieka i prawa humanitarnego.

Tradycyjnie niejako nawiązuje się też do potrzeby wprowadzenia do krajowych systemów sprawiedliwości karnej efektywnych strategii prewencyjnych i środków zwalczania terroryzmu we wszelkich jego formach i przejawach, włączając w to finansowanie tego procederu. W związku z tym deklaracja rekomenduje państwom członkowskim rozwijanie odpowiednich strategii celem określenia i nadania priorytetu kluczowym kwestiom w zakresie programów szkoleniowych

⁵⁶ Sesja „International Statistics on Crime and Justice”, połączona z promocją opracowania: *International Statistics on Crime and Justice*, red. S. Harrenford, M. Heiskanen, S. Malby, Helsinki 2010. Zawiera ono pierwszą w skali światowej analizę wyników „the United Nations Crime Trends Survey”.

⁵⁷ Zob. S. Redo, *Międzynarodowe zasady zapobiegania przestępczości*, „Przegląd Policyjny” 2009, nr 2, s. 5 n.

ukierunkowanych na przeciwdziałanie terroryzmowi i jego finansowaniu, przy uwzględnieniu krajowych priorytetów i realiów. Strategie te powinny wszakże pozostawać w pełnej zgodności z prawem międzynarodowym, włączając w to prawa człowieka, prawa uchodźców i prawo humanitarne.

Omawiany dokument nie pomija też — szeroko dyskutowanych w czasie kongresu — kwestii związków pomiędzy handlem narkotykami a innymi formami przestępczości zorganizowanej, takimi jak pranie pieniędzy, handel ludźmi, przemyt migrantów, porwania i handel bronią. W związku z tym podkreśla się znaczenie eksponowania i promowania dobrych praktyk w zakresie neutralizowania tych związków na płaszczyźnie krajowej, regionalnej i międzynarodowej.

W deklaracji nie mogło też zabraknąć odniesienia do problemu wykorzystywania technologii informatycznych i innych zdobyczy technologicznych, w tym coraz większego zasięgu internetu, do popełniania określonych kategorii przestępstw. Cyberprzestępczość jest problemem, który wymaga natychmiastowej i skoordynowanej akcji międzynarodowej, łącznie z rozważeniem możliwości wypracowania międzynarodowej, uniwersalnej regulacji w tym przedmiocie.

Nawiązuje się też do coraz częściej eksponowanej, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym, problematyki ochrony dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego. W płaszczyźnie środowiska naturalnego deklaracja podkreśla wyzwania wynikające z przestępstw skierowanych przeciw środowisku i zachęca państwa członkowskie do wzmocnienia krajowych strategii ich zapobiegania i zwalczania. Powinno się to łączyć ze wzmocnieniem międzynarodowej współpracy, włączając w to pomoc techniczną i wymianę dobrych praktyk.

Sporo miejsca w deklaracji poświęca się problematyce penitencjarnej. Przede wszystkim podkreśla się, iż system penitencjarny stanowi jeden z kluczowych komponentów systemu wymiaru sprawiedliwości karnej, zaś standardy i normy ONZ dotyczące postępowania z więźniami powinny być źródłem wskazań i inspiracji w zakresie rozwijania bądź aktualizacji krajowych kodeksów dotyczących zarządzania więziennictwem. Podkreśla się potrzebę wzmocnienia alternatyw wobec kary pozbawienia wolności, wspierania rehabilitacji i programów reintegracyjnych, włącznie z edukacyjnymi i postpenitencjarnymi dla więźniów, jak również wzięcia pod uwagę szczególnych wyzwań wynikających z faktu, iż w wielu krajach znaczny odsetek populacji więziennej stanowią cudzoziemcy.

Duży nacisk jest też położony na wzmocnianie współpracy międzynarodowej, która jest niezbędnym elementem w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza że dotychczasowe zmiany mające na celu usprawnienie tej współpracy są niewystarczające. Stąd postulaty zwiększenia efektywności współpracy w zakresie ekstradycji, udzielania wzajemnej pomocy, konfiskaty majątku i innych ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Jeśli władze krajowe nie wprowadzą możliwie szybko mechanizmów usprawniających współpracę międzynarodową to — jak podkreśla się w konkluzjach i rekomendacjach kongresu — może dojść do sytuacji, że gospodarką i społeczeństwem

zaczną rządzić znacznie bardziej elastyczne, pomysłowe i szybko rozwijające się grupy przestępcze.

Godny podkreślenia jest fakt, iż kongres ten był jednym z najliczniejszych z dotychczas zorganizowanych⁵⁸. Udział polskiej delegacji (powołanej przez ministra spraw zagranicznych), niewielkiej liczebnie w porównaniu do poprzednich, uznać należy za znaczący tak w wymiarze formalnym, jak i merytorycznym⁵⁹. Warto chociażby nadmienić, iż W. Filipkowskiemu powierzono funkcję sprawozdawcy jednego z obszarów tematycznych (Committee II, *agenda item 8*), E.W. Pływaczewskiego wybrano zaś do składu wiceprezydentów kongresu⁶⁰. Dodajmy, iż w Polsce podsumowaniem tego wydarzenia była konferencja pod hasłem „System karny i zapobieganie przestępczości”, zorganizowana przez Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie (UNIC/Warsaw) oraz Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM), która odbyła się w dniu 26 maja 2010 roku w Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego⁶¹.

Gospodarzem XIII Kongresu Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej w 2015 roku⁶² był rząd Kataru. Jego głównym tematem było rozbudowane hasło: „Integrowanie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej w ramach szerokiego programu działań ONZ wobec wyzwań społecznych i ekonomicznych, jak również promowanie zasady

⁵⁸ Pierwotne dane (około 4000 uczestników) zostały ostatecznie skorygowane do liczby 2000, a reprezentowane były 104 oficjalne delegacje rządowe, w których występowało wielu ministrów sprawiedliwości oraz osób ze statusem ministerialnym. Uczestniczyło też 45 organizacji pozarządowych (NGO) i 17 innych podobnych jednostek.

⁵⁹ Do składu oficjalnej polskiej delegacji zostali powołani: dr hab. Jacek Junosza Kisielewski — ambasador nadzwyczajny i pełnomocny RP w Federacyjnej Republice Brazylii (przewodniczący delegacji), prof. Emil W. Pływaczewski (UwB), dr Wojciech Filipkowski (UwB) oraz dr Zbigniew Rau (dyrektor Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego). Ponadto na kongresie w charakterze ekspertów indywidualnych z Polski wystąpiło trzech przedstawicieli Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Marcin Żukowski, Rashel Talukder i Dawid Matusiak).

⁶⁰ Na temat merytorycznego udziału polskiej delegacji — zob. B. Kunicka-Michalska, E.W. Pływaczewski, *Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna (XI Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych, Bangkok, 18–25 IV 2005)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 2, s. 135; K. Dziedzik, *Pracownicy Prawa docenieni na Kongresie ONZ w Brazylii*, „Nasz Uniwersytet” 14 (21), 2010, s. 12.

⁶¹ Na konferencji tej w charakterze referentów wystąpili kolejno: Emil W. Pływaczewski (kierownik Katedry Prawa Karnego Uniwersytetu w Białymstoku), Janusz Rydzykowski (ambasador, Departament Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka MSZ), Adam Rapacki (podsekretarz stanu, MSWiA), Anna Rostocka (dyrektor Biura Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji w Warszawie) oraz Agnieszka Wrzesień (koordynator projektu „Safer Internet”, Fundacja „Dzieci Niczyje”).

⁶² 13th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. Integrating crime prevention and criminal justice into the wider United Nations agenda to address social and economic changes and to promote the rule of law at the national and international levels, and public participation.

rządów prawa w wymiarze krajowym i międzynarodowym, także z uwzględnieniem udziału społeczeństwa”⁶³. Konsekwencją tego było też silne akcentowanie związków pomiędzy bezpieczeństwem, sprawiedliwością i zasadą rządów prawa dla osiągnięcia lepszego, bardziej sprawiedliwego świata.

Obrady kongresu toczyły się wokół czterech głównych tematów: 1. sukcesy i wyzwania w implementacji polityki wszechstronnego (kompleksowego) zapobiegania przestępczości i wymiaru sprawiedliwości karnej oraz strategii na rzecz promowania zasady rządów prawa na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej oraz wspierania zrównoważonego rozwoju⁶⁴; 2. współpraca międzynarodowa, z uwzględnieniem płaszczyzny regionalnej, w zwalczaniu transgranicznej przestępczości zorganizowanej; 3. wszechstronne (kompleksowe) i zbalansowane podejścia ukierunkowane na zapobieganie i adekwatną reakcję wobec nowych i pojawiających się form transgranicznej przestępczości; 4. krajowe rozwiązania w zakresie udziału społeczeństwa w procesie wzmocnienia zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej.

Finalnym dokumentem XIII Kongresu była Deklaracja z Dauszy (*Doha Declaration*)⁶⁵, której projekt — również po raz pierwszy w historii tych kongresów — został przyjęty przez aklamację już w pierwszym dniu obrad. Ten obszerny, kilkunastostronicowy dokument jest zarówno ekspozycją dotychczasowego sześćdziesięcioletniego dorobku kongresów⁶⁶, uniwersalnego charakteru norm Narodów Zjednoczonych w zakresie prewencji przestępczości, jak i odpowiedzią na nowe wyzwania związane z jej rozwojem. Należy w szczególności podkreślić, iż są w niej zawarte liczne rekomendacje wskazujące, w jaki sposób zasada rządów prawa może chronić i promować zrównoważony rozwój. Wypracowane zasady organizacyjne tego dokumentu stanowią realizację założenia, iż zrównoważony rozwój i zasada rządów prawa są integralnie ze sobą związane. Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna powinny być zatem wkomponowane w szeroki system funkcjonowania Narodów Zjednoczonych. Podkreśla się także znaczenie uczciwych, humanitarnych i przewidywalnych systemów wymiaru

⁶³ Bliżej zob. E.W. Pływaczewski, *XIII Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych nt. „Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna” (Doha, Katar, 12–19 IV 2015 r.)*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 11, s. 175–186.

⁶⁴ Przypomnijmy, że dyrektywa, iż zapobieganie przestępczości powinno być zintegrowane z planami rozwoju społeczno-ekonomicznego, była już zresztą silnie eksponowana w czasie VII Kongresu ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami w Mediolanie.

⁶⁵ A/RES/70/174, annex, para 10 (c), *Doha Declaration on Integrating Crime Prevention and Criminal Justice into the Wider United Nations Agenda to Address Social and Economic Challenges and to Promote the Rule of Law at the National and International Levels, and Public Participation*, 8.01.2016, <https://undocs.org/A/RES/70/174> (dostęp: 15.06.2018).

⁶⁶ Ze szczególnym uwzględnieniem sygnalizowanych wyżej Deklaracji z Bangkoku i Deklaracji z Salwadoru, jak również stanowiących ich kanwę licznych dokumentów w postaci konwencji, traktatów, zaleceń i rezolucji Organizacji Narodów Zjednoczonych.

sprawiedliwości karnej oraz tworzących je instytucji jako centralnego komponentu zasady rządów prawa.

Szeroko akcentuje się wylansowaną już kilkadziesiąt lat temu ideę systemowego ujęcia wymiaru sprawiedliwości karnej, która następnie — już jako dyrektywa — była twórczo rozwijana przez kolejne kongresy i szerzej znajdowała swoje przełożenie w zaleceniach i rekomendacjach ujętych w Deklaracji z Salwadoru. Zgodnie z jej założeniem poszczególne części składowe tego systemu, to jest — organy ścigania, sądownictwo (jako centralny filar struktury rządów prawa), więziennictwo, jak również programy prewencyjne (profilaktyka przestępcza), powinny funkcjonować w jego ramach jako „naczynia połączone”, a nie stanowić funkcjonujących — na ogół niezależnie obok siebie — elementów.

W „drugim nurcie” obrad kongresowych na szczególną uwagę zasługuje siedem sesji zorganizowanych przez Akademicką Radę ds. Systemu Narodów Zjednoczonych z oddziałem we Wiedniu (ACUNS)⁶⁷. Były one poświęcone takim zagadnieniom, jak kształcenie kolejnej generacji na rzecz sprawiedliwości w perspektywie do roku 2013, wspieranie poprzez naukowe dowody i wiarę religijną celów zrównoważonego rozwoju wypracowanych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na lata 2016–2030, polityczne aspekty zapobiegania przestępczości i ich efekty w zakresie obniżania poziomu przestępczości, kobiety i dzieci jako ofiary, sprawcy i występujący w roli osób zaangażowanych w zapobieganie przestępczości, koncepcje pokojowe i inkluzywne społeczeństwa na rzecz zrównoważonego rozwoju w założeniach ONZ na okres po 2015 roku oraz motywowane płcią męską zabójstwa kobiet i dziewcząt.

Polska na omawianym kongresie reprezentowana była nad wyraz skromnie. W składzie oficjalnej polskiej delegacji pozostawał jedynie ambasador tytularny dr Janusz Rydzkowski z Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Polskie środowisko naukowe reprezentował E.W. Pływaczewski (Uniwersytet w Białymstoku), zaproszony w charakterze eksperta indywidualnego. Warto jednak podkreślić udział Polaków w reprezentowanych na kongresie organizacjach międzynarodowych⁶⁸. Sławomir Redo między innymi przedstawił dwa referaty w sesjach ACUNS I i II. Merytoryczną kanwą jednego z nich było unikalne w skali światowej jego opracowanie na temat „błękitnej kryminologii”⁶⁹. Natomiast E.W. Pływaczewski

⁶⁷ *The Academic Council on the United Nations System — Vienna Liaison Office*. Szerzej — zob. „ACUNS Quarterly Newsletter” 2015, nr 1.

⁶⁸ Do tego grona należeli: dr hab. S. Redo — starszy ekspert Komisji ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości ONZ (reprezentujący także ACUNS), Mirosława Czerna wydelegowana przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża oraz Alicja Dzuryk, doktorantka z Uniwersytetu Gdańskiego, która znalazła się w międzynarodowym składzie pięcioosobowej delegacji ELSA.

⁶⁹ S. Redo, *Blue Criminology. The Power of United Nations ideas to counter crime globally. A monographic study (Ministry of Interior, Govt. of Qatar, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations; Korean Institute of Criminology, International Society for social Defence)*, HEUNI Publications Series No. 72, Helsinki 2012. Zob. także omówienie

wyłosił referat w sesji ACUNS IV pod tytułem *Legal and criminal justice education, the Bologna Process and the Doha Congress: Will Europe respond to its place in the post-2015 United Nations World?* Godny podkreślenia jest również fakt, iż XIII Kongres był najliczniejszym z dotychczas zorganizowanych. Według danych organizatorów miało brać w nim udział około 4000 uczestników ze 159 krajów. Po skorygowaniu danych liczba uczestników spadła do 2600 osób (w tym 104 oficjalne delegacje rządowe, z których 39 miało status ministerialny).

Jak już na wstępie wzmiankowano, gospodarzem XIV Kongresu ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej⁷⁰, przeniesionego w związku z pandemią na rok 2021, była Japonia, a jego miejscem — podobnie jak w roku 1970 — Kioto. Kongres w związku z koniecznością przestrzegania surowych reguł BHP został zorganizowany w innowacyjnym formacie hybrydowym z licznymi ograniczeniami pandemicznymi. W jego agendzie, na kanwie głównego tematu: „Postęp w zapobieganiu przestępczości, wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych i praworządności: w kierunku realizacji Agendy 2030”, wyszczególnione zostały cztery zagadnienia tematyczne. Nawiązywały one do opracowanych przez ONZ 17 celów zrównoważonego rozwoju⁷¹, akcentując zwłaszcza *Culture of Lawfulness* i *Education for Justice* będące efektem Deklaracji z Dauszy. W katalogu tych zagadnień znalazły się:

- wszechstronne strategie zapobiegania przestępczości w obliczu społecznego i ekonomicznego rozwoju;
- zintegrowane podejścia w obliczu wyzwań stojących przed systemem wymiaru sprawiedliwości karnej;
- wielopłaszczyznowe strategie rządów promujące zasadę rządów prawa⁷², łącznie ze wspieraniem kultury prawości (zgodności z prawem) i respektowaniem kulturowych tożsamości (zgodnie z Deklaracją z Dauszy);
- współpraca międzynarodowa i pomoc techniczna ukierunkowana na zapobieganie i zwalczanie wszelkich form przestępczości, łącznie z terroryzmem we wszystkich jego formach i przejawach oraz nowymi i pojawiającymi się formami przestępczości⁷³.

tej pracy: M. Perkowski, *Omówienie pracy Sławomira Redo Blue Criminology. The Power of United Nations ideas to counter crime globally. A monographic study, HEUNI Publications Series No. 72, Helsinki 2012*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 253–254.

⁷⁰ 14th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. Advancing crime prevention, criminal justice and the rule of law; towards the achievement of the 2030 Agenda. Kyoto, Japan, 7–12 March 2021.

⁷¹ Zob. A/RES/70/1, Organizacja Narodów Zjednoczonych — Zgromadzenie Ogólne, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 roku, Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju.

⁷² W szczególności zapewnienie dostępu do sprawiedliwości dla wszystkich, budowanie efektywnych, odpowiedzialnych, bezstronnych (obiektywnych) i włączających do życia społeczniego instytucji: uwzględnienie społecznych, edukacyjnych i innych relewantnych środków.

⁷³ Zob. E.W. Pływaczewski *et al.*, *op. cit.*, s. 1008–1009.

Już na pierwszym posiedzeniu w ramach *high level segment* w dniu 7 marca 2021 roku kongres przyjął przez aklamację Deklarację z Kioto w sprawie poprawy zapobiegania przestępczości, wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i praworządności: w kierunku Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju⁷⁴. Deklaracja ta w szerokim zakresie uwzględniała zwłaszcza, sygnalizowane już, dokumenty o podobnym charakterze wypracowane na poprzednich trzech kongresach, to jest — Deklarację z Bangkoku, Deklarację z Salwadoru oraz Deklarację z Dauszy. Na posiedzeniu tym zostały również przedstawione rekomendacje przedstawicieli młodego pokolenia ukierunkowane na rozwijanie kreatywnych rozwiązań dotyczących globalnych kwestii związanych z zapobieganiem przestępczości. Wypracowano je w ramach poprzedzającego kongresu Youth Forum⁷⁵, które było kontynuacją znaczącego *novum* pod hasłem „*The Doha Youth Forum*” poprzedzającego Kongres w Dauszy w 2015 roku⁷⁶.

Na posiedzeniach plenarnych kongresu w Kioto, w dniach od 7 do 9 marca 2021 roku, szefowie państw lub rządów i ministrowie koncentrowali się na głównym jego temacie. Łącznie 141 urzędników wysokiego szczebla złożyło oświadczenia osobiście, online lub za pośrednictwem nagranych wcześniej prezentacji wideo. Akcentowano zwłaszcza *Culture of Lawfulness* i *Education for Justice* będące efektem Deklaracji z Dauszy. Na dodatkową uwagę zasługuje idea „kultury prawości”, która współgra z ONZ-owską Agendą 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju. Na temat tej zadeklarowanej idei w „Białostockich Studiach Prawniczych” ukazało się wiele anglojęzycznych opracowań akademickich⁷⁷. Ich polscy i zagraniczni autorzy podjęli ów temat z myślą o przeanalizowaniu drożności „kultury prawości” w różnych aspektach prawnych i środowiskach akademickich. Ich analizy wzbogaciły dokumentację omawianego kongresu ONZ⁷⁸.

Spowodowana pandemią zmiana terminu XIV Kongresu oraz związane z tym ograniczenia i restrykcje wpłynęły znacząco na ograniczenie liczby specjalnych spotkań i wydarzeń w ramach „drugiego nurtu” obrad, w tym zwłaszcza sesji pomocniczych (z 300 do 130). W ich organizację zaangażowanych było około 100 różnych organizacji pozarządowych, a wzięło w ich udział ponad 500 osób. Wszystkie spotkania pomocnicze były koordynowane z Wydziałem

⁷⁴ A/CONF.2341/L.6, https://www.undoc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sesio ns/CCPJ_30/Kyoto_Declaration_V2102815.pdf (dostęp: 15.06.2018).

⁷⁵ Kioto, 27–28.02.2021, z udziałem ponad 150 młodych ludzi — gimnazjalistów, studentów i świeżo upieczonych absolwentów z 30 krajów.

⁷⁶ Zob. E.W. Pływaczewski, *XIII Kongres...*, s. 175 n.

⁷⁷ *Advancing Culture of Lawfulness Towards the Achievement of the 2013 Agenda*, red. E.W. Pływaczewski, S. Redo, „Białostockie Studia Prawnicze. Białystok Legal Studies” 23, 2018, nr 3.

⁷⁸ Zdaniem recenzentów tego specjalnego wydania „Białostockich Studiów Prawniczych” daje ono inspirację dla państw członkowskich Narodów Zjednoczonych do kontynuacji i dalszego rozwoju koncepcji kultury prawności w różnych jej aspektach, zarówno w czasie kongresu, jak i po jego zakończeniu.

ds. Traktatowych Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC). Wielu prelegentów podkreślało zarówno kluczową rolę bezpieczeństwa publicznego dla rozwoju społecznego oraz gospodarczego, jak i szczególne znaczenie praworządności, skutecznego zapobiegania przestępczości i współpracy międzynarodowej dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. W zglobalizowanym i połączonym więzami międzynarodowymi świecie transgraniczny charakter przestępczości jest bowiem jednym z kluczowych wyzwań dla współczesnych państw. Działania przestępcze podważają autorytet państwa poprzez zachowania korupcyjne i szkodzą legalnym przedsięwzięciom ekonomicznym. W konsekwencji wywierają także negatywny wpływ na jakość życia obywateli, w szczególności z warstw ubogich, w tym kobiet oraz dzieci, będąc poważną przeszkodą do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. W wielu wystąpieniach podnoszono, że pandemia COVID-19 zwiększyła wyzwania gospodarcze i nierówności, stwarzając przy tym nowe możliwości dla rozwoju przestępczości, w tym zorganizowanej, wykorzystującej na różne sposoby trwający kryzys. Przykładem tego może być sprzedaż sfałszowanych szczepionek, przejmowanie funduszy stymulacyjnych oraz wyzysk osób, które z powodu pandemii straciły źródło utrzymania.

W związku z przypadającą na rok 2020 75 rocznicą funkcjonowania ONZ i piątą — przyjęcia Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030 zostało sfinalizowane monumentalne dzieło dedykowane Narodom Zjednoczonym, które włączono do materiałów kongresu i które stanowiło przedmiot dyskusji w czasie obrad⁷⁹. Było ono efektem prac pięćdziesięciosobowego międzynarodowego zespołu autorskiego, w tym — co wymaga szczególnego wyeksponowania — czternaściosobowego grona polskich naukowców⁸⁰. Większość z nich wzięła również udział (w formie zdalnej) w dwóch sesjach kongresowych (nr 54 i 186).

Najliczniej na kongresie była reprezentowana Białostocka Szkoła Kryminologii (BSK)⁸¹, której sześciosobowy skład przygotował zaprezentowaną podczas sesji nr 186, zatytułowanej *Crime Prevention and Justice in 2030. The UN and the Universal Declaration of Human Rights*, specjalną prezentację

⁷⁹ *Crime Prevention and Justice in 2030. The UN and the Universal Declaration of Human Rights*, red. H. Kury, S. Redo, Cham 2021.

⁸⁰ Polscy autorzy reprezentowali: Uniwersytet w Białymstoku (Wydział Prawa: Anna Brezcko, Wojciech Filipkowski, Ewa Guzik-Makaruk, Emilia Jurgielewicz-Delegacz, Izabela Kraśnicka, Emil W. Pływaczewski; Wydział Pedagogiki: Krzysztof Sawicki), Uniwersytet Warmińsko-Mazurski (Maciej Duda, Joanna Narodowska, Wiesław Pływaczewski), Uniwersytet Gdański (Julia Stepnowska, Kamil Zeidler), Instytut Justologii (Karol Rutkowski) oraz United Nations Studies Association (Sławomir Redo — jako współredaktor i współautor).

⁸¹ Szerzej zob. E.W. Pływaczewski, E.M. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, *Teoria i praktyka — inicjatywy i prace badawcze Białostockiej Szkoły Kryminologii*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 3, s. 96–116; *eidem*, *The Białystok School of Criminology (BSC)*, „The Criminologist” 44, 03–04.2019, nr 2, s. 48–49.

multimedialną⁸². Natomiast podczas sesji nr 54 pod tytułem *Teaching the UN Sustainable Development Criminology* została wyekspozowana recenzja wcześniejszej, związanej z tematyką kongresu, monografii⁸³. Niezależnie od tego BSK była bezpośrednio reprezentowana na kongresie przez mgr Martę Dzieńszewską z Katedry Prawa Karnego i Kryminologii UwB, jedyne go przedstawiciela z Polski uczestniczącego „na miejscu” w obradach kongresowych.

Z wyliczeń statystycznych wynika, że w kongresie wzięło udział ponad 5000 uczestników (ponad 4000 z nich zostało zarejestrowanych do udziału online) reprezentujących 152 kraje członkowskie, 114 organizacji pozarządowych i 17 organizacji międzyrządowych. Ustanowiony więc został nowy rekord uczestnictwa, na który niewątpliwie miała wpływ przyjęta przez organizatorów hybrydowa formuła jego przebiegu.

V. Próba podsumowania

Kongresy ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej (postępowania z przestępcami) od wielu już lat gromadzą decydentów, wybitnych przedstawicieli środowisk akademickich oraz praktyków reprezentujących organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, organizacje międzyrządowe i społeczeństwo obywatelskie. Gremium to czyni wysiłki, nie zawsze jednak skuteczne, na rzecz wzmocnienia międzynarodowej współpracy w zakresie zapobiegania przestępczości i określania nowych zasad dla przyszłej działalności uwzględniającej zmiany w strukturze ekonomicznej i społecznej w mikro- i makroskali oraz ich wpływ na wymiar sprawiedliwości.

Omawiane kongresy ONZ przez kilkadziesiąt lat stanowiły nie tylko forum wymiany poglądów czy prezentacji dorobku poszczególnych państw, lecz wypracowywały dokumenty o dużym, a niekiedy fundamentalnym, znaczeniu dla wielu systemów prawnych, poczynając od reguł minimalnych postępowania z więźniami, a kończąc — na Deklaracji z Kioto ustanowionej na XIV Kongresie, określającej zintegrowane podejście do wyzwań związanych z przeciwdziałaniem przestępczości na świecie w nowych uwarunkowaniach społecznych oraz ustrojowych.

Deklaracja ta — jak już wskazywano — jest zarówno ekspozycją dotychczasowego dorobku kongresów w sprawie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej (postępowania z przestępcami) — zwłaszcza XI, XII i XIII, uniwersalnego charakteru norm Narodów Zjednoczonych w zakresie prewencji przestępczości, łącznie z reakcją na działania o znamionach totalitaryzmu

⁸² Zob. E.W. Pływaczewski, E. M. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, E. Jurgielewicz-Delegacz, E.M. Truskolaska, A. Stachelska, *From Wonders as Crime to Crime Prevention — Inspired Culture of Lawfulness in Digital Age: Perspective from Białystok School of Criminology (Poland)*.

⁸³ Zob. E.W. Pływaczewski, *Review of „Helmut Kury, Sławomir Redo (eds.), Refugees and Migrants in Law and Policy: Challenges and Opportunities for Global Civic Education, Cham 2018, pp. 913”*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 29, 2020, nr 5, s. 365–367.

i ekstremizmu. Stanowi również odpowiedź na nowe wyzwania związane z przedłużającym się kryzysem, rozwojem przestępczości i innych patologii społecznych. Zawarte w Deklaracji z Kioto liczne rekomendacje wskazują, w jaki sposób system rządów prawa może wzmocnić zapobieganie przestępczości i wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, chronić i promować zrównoważony rozwój, a w konsekwencji — stanowić istotną gwarancję osiągnięcia celów Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030.

W tym przekrojowym kontekście dorobek dotychczasowych kongresów jest imponujący. Wywierały i nadal wywierają one na ogół istotny wpływ na kierunki działań poszczególnych państw i stosowaną w nich praktykę organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości. Kongresy umożliwiały też dzielenie się interesującymi doświadczeniami na forum międzynarodowym oraz wymianę informacji pomiędzy krajami i przedstawicielami określonych grup zawodowych. Tym samym na płaszczyźnie współczesnej ochrony podstawowych praw człowieka stworzono możliwość promowania bardziej efektywnych sposobów przeciwdziałania przestępczości i innym patologiom społecznym zarówno w obszarze funkcjonowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, jak i w szeroko rozumianej profilaktyce kryminologicznej. Osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju nie będzie jednak możliwe bez globalnej współpracy w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości, zdecydowanej reakcji na łamanie praw człowieka i podjęcia skutecznych działań na rzecz wyjścia z pandemii.

W nawiązaniu do wątku — niewątpliwie znaczącego — „polskiego wkładu” w dorobek omawianej kategorii kongresów wypadałoby również odnotować szczególne zaangażowanie, tak w wymiarze merytorycznym, jak i organizacyjnym, powoływanego wyżej dr hab. Sławomira Redy, który będąc pracownikiem Biura ONZ ds. Narkotyków i Przestępczości w latach 1981–2011, współuczestniczył w przygotowaniu i organizacji kolejnych kongresów. Był on ponadto współorganizatorem i wykonawcą szeregu ONZ-owskich projektów poświęconych przeciwdziałaniu przestępczości zorganizowanej na świecie, gwarancji niezawisłości sędziowskiej, przestępczości komputerowej, problematyki stosowania i zniesienia kary śmierci, trendów przestępczości na świecie, wdrażania ONZ-owskich norm i standardów dla ofiar przestępstw, humanitarnego i skutecznego postępowania wobec ich sprawców, zapobiegania przestępczości miejskiej, funkcjonowania prywatnej policji oraz prewencji kryminalnej na Globalnym Południu. Ponadto brał udział w tworzeniu przełomowej dla Biura ONZ Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, Forum Przestępczości Cybernetycznej oraz e-learningu: kształcenia studentów w zakresie ONZ-owskich norm i standardów przeciwdziałania przestępczości. Od wielu lat współpracuje też z Białostocką Szkołą Kryminologii, będąc między innymi współautorem (cytowanego w przypisie 5) najnowszego akademickiego podręcznika kryminologii uwzględniającego założenia Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

Bibliografia

- „ACUNS Quarterly Newsletter” 2015, nr 1.
- Advancing Culture of Lawfulness Towards the Achievement of the 2013 Agenda*, red. E.W. Pływaczewski, S. Redo, „Białostockie Studia Prawnicze. Białystok Legal Studies” 23, 2018, nr 3.
- Biećkowska E., *Wiktymologia*, Warszawa 2018.
- Crime Control in Poland. Polish Report for the Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (Cairo, Egypt, 29 April – 8 Mai 1995)*, red. J. Jasiński, A. Siemaszko, Warszawa 1995.
- Crime Prevention and Justice in 2030. The UN and the Universal Declaration of Human Rights*, red. H. Kury, S. Redo, Cham 2021.
- Dziedzic K., *Pracownicy Prawa docenieni na Kongresie ONZ w Brazylii*, „Nasz Uniwersytet” 14 (21), 2010.
- Filar M., *Criminal Justice Police in the Crossnational Perspective*, Toruń 1991.
- Filar M., *Przestępczość i jej zapobieganie warunkach wdrażania nowego międzynarodowego ładu gospodarczego (z perspektywy europejskich państw socjalistycznych)*, [w:] *Problematyka przestępczości na VII Kongresie Narodów Zjednoczonych, Mediolan, 26 sierpnia – 6 września 1985*, red. B. Hołyst, Warszawa 1977.
- For the Rule of Law: Criminal Justice Teaching and Training @ Cross the World*. HEUNI, red. K. Aromaa, S. Redo, Helsinki-Seoul 2008.
- Gomuła J., *Symposium z okazji 50-lecia Organizacji Narodów Zjednoczonych (INP PAN, 12 IX 1995)*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 5.
- Górny J., *Rola międzynarodowych kongresów penitencjarnych w rozwoju teorii i praktyki wykonania kary*, Warszawa 1980.
- Hołyst B., *V Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania z Przestępcami*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 1–2.
- Hołyst B., *Kryminologia. Podstawowe problemy*, Warszawa 1977.
- Hołyst B., *Sprawozdanie z VII Kongresu Narodów Zjednoczonych w Sprawach Zapobiegania Przestępczości i Postępowania ze Sprawcami (Mediolan 26 sierpnia – 6 września 1985)*, „Problemy Praworządności” 1985, nr 11.
- Krzysztof B., *Kompetencje Rady Bezpieczeństwa ONZ w międzynarodowym sądownictwie karnym*, Toruń 2007.
- Kunicka-Michalska B., *VIII Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami (Hawana, 27 VIII – 7 IX 1990)*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 8.
- Kunicka-Michalska B., Pływaczewski W., *Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna (XI Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych, Bangkok, 18–25 IV 2005)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 2.
- Maćkowiak P., *Zagadnienie tortur*, [w:] *Problematyka przestępczości na V Kongresie Narodów Zjednoczonych, Genewa, wrzesień 1975*, red. B. Hołyst, Warszawa 1976.
- Marek A., *Główne tendencje polityki kryminalnej na forum ONZ a reforma polskiego prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 1.
- Od redakcji*, [w:] *Problematyka przestępczości na VI Kongresie Narodów Zjednoczonych, Caracas, 25 sierpnia – 5 września 1980*, red. B. Hołyst, Warszawa 1983.
- Od redakcji*, [w:] *Problematyka przestępczości na VII Kongresie Narodów Zjednoczonych, Mediolan, 26 sierpnia – 6 września 1985*, red. B. Hołyst, Warszawa 1977.
- Perkowski M., *Omówienie pracy Sławomira Redo Blue Criminology. The Power of United Nations ideas to counter crime globalny. A monographic study*, HEUNI Publications Series No. 72, Helsinki 2012, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12.

- Pływaczewski E.W., *XII Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych (Salwador, Brazylia, 12–19 IV 2010)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 10.
- Pływaczewski E.W., *XIII Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych nt. „Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna” (Doha, Katar, 12–19 IV 2015 r.)*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1.
- Pływaczewski E.W., *Komunikat z Kongresu Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kairze*, „Przeгляд Policyjny” 1996, nr 11.
- Pływaczewski E.W. (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011.
- Pływaczewski E.W., *Review of „Helmut Kury, Sławomir Redo (eds.), Refugees and Migrants in Law and Policy. Challenges and Opportunities for Global Civic Education, Cham 2018, pp. 913”*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 29, 2020, nr 5.
- Pływaczewski E.W., Guzik-Makaruk E.M., Filipkowski W., *Teoria i praktyka — inicjatywy i prace badawcze Białostockiej Szkoły Kryminologii*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 3.
- Pływaczewski E.W., Filipkowski W., Guzik-Makaruk E.M., *The Białystok School of Criminology (BSC)*, „The Criminologist” 44, 03–04.2019, nr 2.
- Pływaczewski E.W., Redo S., Guzik-Makaruk E.M., Laskowska K., Filipkowski W., Glińska E., Jurgielewicz-Delegacz E., Perkowska M., *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju. Z uwzględnieniem Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, Warszawa 2019.
- Problematyka przestępczości na V Kongresie Narodów Zjednoczonych, Genewa, wrzesień 1975*, red. B. Hołyst, Warszawa 1976.
- Redo S., *Blue Criminology. The Power of United Nations ideas to counter crime globalny. A monographic study (Ministry of Interior, Govt. of Qatar, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations; Korean Institute of Criminology, International Society for social Defence), HEUNI Publications Series No. 72*, Helsinki 2012.
- Redo S., *Międzynarodowe zasady zapobiegania przestępczości*, „Przeгляд Policyjny” 2009, nr 2.
- Redo S., *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Azji Centralnej*, Warszawa 2007.
- Refugees and Migrants in Law and Policy. Challenges and Opportunities for Global Civic Education*, red. H. Kury, S. Redo, Cham 2018.
- Skupiński J., *Konwencja ONZ z 10 XII 1984 r. przeciwko torturom oraz innym formom niehumanitarnego traktowania*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 11.
- Smoleński J., *IV Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i zapobiegania przestępcami*, „Problemy Praworządności” 1970, nr 11–12.
- The Institute of Crime Problems. Research Institute on Judicial Law, Sixth United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment on Offenders. Caracas, 25 August – 5 September 1980*, red. B. Hołyst, Warszawa 1980.
- Tomczyk W., *Głos w dyskusji, [w:] ONZ a zwalczanie przestępczości*, „Gazeta Prawnicza” 15 (508), 1.08.1985.
- Walczak S., *Współczesne tendencje w dziedzinie pracy penitencjarnej i zwalczania przestępczości. Refleksje w związku z II Kongresem ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 4–5.
- Walczak S., *Wywiad*, „Służba Penitencjarna” 1965, nr 9.
- Węgrzyn J., *Struktury Organizacji Narodów Zjednoczonych zajmujące się problematyką przestępczości*, „Nowe Prawo” 1991, nr 4–6.
- Zielińska E., Jasiński J., Poklewski-Kozieł K., *Zapobieganie przestępczości i postępowanie z przestępcami (IX Kongres NZ, Kair, 29 IV – 8 V 1995)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8.

Źródła

- A/55/59, The Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century.
- A/60/177, The Bangkok Declaration — Synergies and Responses: Strategic Alliances in Crime Prevention and Criminal Justice.
- A/CONF.2341/L.6, https://www.undoc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sesions/CCPJ_30/Kyoto_Declaration_V2102815.pdf.
- A/RES/70/1, Organizacja Narodów Zjednoczonych — Zgromadzenie Ogólne, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 roku, Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju.
- A/RES/70/174, annex, para 10 (c), Doha Declaration on Integrating Crime Prevention and Criminal Justice into the Wider United Nations Agenda to Address Social and Economic Challenges and to Promote the Rule of Law at the National and International Levels, and Public Participation, 8.01.20016, <https://undocs.org/A/RES/70/174>.
- Pakty Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 roku.
- Porozumienie międzynarodowe w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej z dnia 8 lipca 1945 roku (Dz.U. z 1947 r. Nr 63, poz. 367).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku.
- Rezolucja 95 (I) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 11 lipca 1946 roku.
- Wyrok Trybunału Norymberskiego z 30 września — 1 października 1946 roku.

PIOTR RODZIEWICZ

ORCID: 0000-0002-1666-4202

Uniwersytet Wrocławski

piotr.rodziewicz@uwr.edu.pl

Wpływ braku uznania rządu państwa totalitarnego i autorytarnego na zdolność sądową tego państwa w świetle koncepcji brytyjsko-amerykańskich

Słowa kluczowe: uznanie rządu, zdolność sądowa, państwo obce, zagraniczne osoby prawne.

IMPACT OF GOVERNMENT NON-RECOGNITION OF A TOTALITARIAN AND AN AUTHORITARIAN STATE ON THE *LOCUS STANDI* OF THIS STATE AND ITS STATE LEGAL PERSONS IN THE LIGHT OF ANGLO-AMERICAN CONCEPTS

Abstract

Although government recognition is a legal concept of public international law, it interacts with other branches of law, including private international law and international civil procedure. According to the jurisprudence of British and American courts, unrecognized governments do not possess *locus standi* in civil proceedings in regard to matters which fall within the state dominium. In the mentioned jurisprudence, a doctrine has been formulated according to which judges are bound by the position of their state executive bodies in regard to foreign state and government recognition, which has direct influence on the *locus standi* of foreign states in the courts of Britain and the United States. The aim of this paper is to present the above rulings, as well as to analyze whether there are grounds for accepting the doctrine which follows from them in Polish civil litigation.

Keywords: government recognition, *locus standi*, foreign state, foreign state legal person.

I. Zagadnienia wstępne

Prawne konsekwencje uznania rządu zasadniczo stanowią przedmiot zainteresowania doktryny prawa międzynarodowego publicznego¹. Zauważyć jednak należy, że wskazana problematyka w istotny sposób może oddziaływać na stosunki prawne i sytuacje życiowe stanowiące przedmiot regulacji norm prawnych z zakresu innych gałęzi niż prawo międzynarodowe publiczne². W szczególności opisane oddziaływanie jest dostrzegalne na płaszczyźnie prawa prywatnego międzynarodowego oraz międzynarodowego postępowania cywilnego³. Niezależnie od tego omawiana problematyka ma również wymiar praktyczny, albowiem aktualnie w społeczności międzynarodowej funkcjonują zarówno państwa, których uznanie jest kwestionowane, jak i rządy nieuznawane, a państwa te realizują funkcje z zakresu dominium⁴, uczestnicząc w obrocie prywatnoprawnym z elementem obcym.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie, czy i w jakim zakresie koncepcje sformułowane w orzecznictwie sądów brytyjskich oraz amerykańskich odnoszące się do wpływu uznania rządu państwa na możliwość występowania tego państwa w ramach postępowań cywilnych przed sądami obcymi pozostają obecnie aktualne. Ponadto przedstawiona zostanie analiza dotycząca możliwości wykorzystania omówionych koncepcji z perspektywy polskiego systemu prawnego.

II. Uznanie rządu

Uznanie rządu wymaga wyraźnego odróżnienia od instytucji uznania państwa w prawie międzynarodowym publicznym⁵. Problem ten ujawnia się w sytuacji, w której dochodzi do zmian w strukturze państwa w sposób niekonstytucyjny⁶. W prawie międzynarodowym publicznym brakuje jednej uniwersalnej definicji uznania. Przyjmuje się jednak, że jest to stwierdzenie przez państwo, że

¹ Zob. S. Talmon, *Recognition of Governments in International Law with Particular Reference to Governments in Exile*, Oxford 1998, s. 30 n.

² Zob. E.F. Kobey, *International Law — Recognition and Non-Recognition of Foreign Governments*, „Marquette Law Review” 34, 1951, nr 282, <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol34/iss4/6> (dostęp: 20.04.2021).

³ J.R. Stevenson, *Effect of Recognition on the Application of Private International Law Norms*, „Columbia Law Review” 51, 1951, nr 6, s. 710.

⁴ Zob. A. Szumański, *Renegocjacja umów w międzynarodowym obrocie gospodarczym: studium prawnoporównawcze*, Kraków 1994, s. 71 n.

⁵ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 303.

⁶ *Ibidem*.

przedmiot uznania istnieje i powinien być traktowany w płaszczyźnie prawa międzynarodowego⁷. Zgodnie z innym poglądem uznaniem jest stwierdzenie przez podmiot udzielający uznania istnienia pewnych faktów i gotowość respektowania związanych z tym skutków prawnych⁸. Podobnie jak w przypadku uznania państwa, tak i w odniesieniu do uznania rządu wyróżnia się uznanie *de facto* oraz uznanie *de iure*. Jak wskazano w literaturze, to pierwsze ma miejsce, gdy podmiot uznawany spełnia warunek efektywności, ale nie uzyskał wystarczającej stabilności lub nie spełnia wszystkich warunków niezbędnych do pełnego uznania⁹. Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego legitymizacja rządu nie jest jednak konieczna, co znalazło wyraz w braku powszechnej akceptacji doktryny Tobara¹⁰. Podstawowym wymogiem, jaki rząd musi natomiast spełniać, jest sprawowanie efektywnej władzy na terytorium danego państwa¹¹. Powszechnie przyjmuje się, że rządem nieuznanym jest pozbawiony uznania politycznego w jakiegokolwiek postaci, to jest — *de iure* lub *de facto*, ze strony organów władzy wykonawczej innego państwa¹². Mając powyższe na uwadze, z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania istotne pozostaje, czy rząd danego państwa jest uznawany przez inne kraje, natomiast znaczenia nie ma, czy uznanie ma charakter *de iure* czy też *de facto*. Podobnie wskazuje się w nauce prawa międzynarodowego publicznego, podkreślając, że podział charakteru uznania ma jedynie wymiar teoretyczny, natomiast pozbawiony jest on skutków z praktycznego punktu widzenia¹³.

⁷ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 140.

⁸ W. Góralczyk, S. Sawicki, *op. cit.*, Warszawa 2004, s. 148.

⁹ M. Daniluk, *Problem uznania rządu w prawie międzynarodowym na przykładzie uznania libijskiej Narodowej Rady Tymczasowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 20, 2013, s. 123 z przywołaną tam literaturą, to jest L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *International Law: A Treatise*, t. 1, London 1955, s. 135.

¹⁰ Zob. A. Zaćmiński, *Uznanie i przeniesienie uznania rządu w stosunkach międzynarodowych — casus Polski 1939 i 1945 rok*, [w:] *Historia, polityka, stosunki międzynarodowe*, red. A. Zaćmiński, Bydgoszcz 2010, s. 76 n.; C. Stansifer, *Application of the Tobar Doctrine to Central America*, „The Americas” 23, 1967, nr 3, s. 253 n., <https://www.jstor.org/stable/980469> (dostęp: 20.04.2021).

¹¹ Zob. H. Lauterpacht, *Recognition of Governments: I*, „Columbia Law Review” 45, 1945, nr 6, s. 840; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 303.

¹² N.D. Houghton, *The Position of Unrecognized Governments Before the Courts of Foreign States*, „Indiana Law Journal” 4, 1929, nr 8, s. 519, <http://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol4/iss8/1> (dostęp: 20.04.2021).

¹³ Zob. J. Symonides, *Kryteria uznania państwa i rządu w teorii i praktyce międzynarodowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1969, z. 36, s. 37.

III. Wpływ braku uznania rządu na zdolność sądową państwa

Zasadniczo państwa obce posiadają zdolność sądową przed sądami angielskimi (*locus standi in iudicio*)¹⁴, jak i sądami amerykańskimi¹⁵. W odniesieniu do państw nieuznanych oraz nieuznanych rządów zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i Stanach Zjednoczonych wykształciła się doktryna związania sędziego aktem władzy wykonawczej w przedmiocie uznania państwa lub rządu. Doktryna ta sięga swymi korzeniami XVIII wieku. Przed przejściem do szczegółowej analizy zarówno samej doktryny, jak i orzeczeń sądów, w ramach których doszło do jej ukształtowania, podkreślenia wymaga to, że znajduje ona zastosowanie nie tylko do rządów państw totalitarnych i autorytarnych¹⁶, ale również w odniesieniu do każdego innego kraju i rządu, który nie został uznany przez organy władzy wykonawczej. Co jednak charakterystyczne, kilka orzeczeń w swym stanie faktycznym odnosiło się do nieuznanego przez Stany Zjednoczone¹⁷ rządu Rosji Sowieckiej, a więc państwa totalitarnego.

W sprawie *The Penz* oraz *The Tobolsk*¹⁸ Sąd Okręgowy Stanów Zjednoczonych dla wschodniego okręgu Nowego Jorku orzekł, że rząd Rosji Sowieckiej, który nie został uznany przez Stany Zjednoczone, nie może wystąpić z powództwem przed sądami amerykańskimi. Podobna konkluzja została wyrażona w sprawie z powództwa Rosji Sowieckiej przeciwko Cibrario¹⁹. Sąd amerykański uznał, że państwo obce może pozywać przed sądami amerykańskimi, jeżeli zostało uznane przez amerykański rząd²⁰. Analiza przedstawionych orzeczeń prowadzi do wniosku, że uznanie rządu państwa obcego stanowi warunek uzyskania zdolności sądowej przed sądami amerykańskimi. Jednocześnie orzecznictwo to wskazuje, że w zakresie uznania obcego rządu wiążące jest stanowisko organów władzy wykonawczej.

Konkluzje wynikające z przytoczonych orzeczeń sądów amerykańskich są zbieżne z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie sądów angielskich. Reprezentatywne w tym zakresie jest szczególnie orzeczenie w sprawie *The City of Berne*

¹⁴ Zob. G. Marston, *The Personality of the Foreign State in English Law*, „The Cambridge Law Journal” 56, 1997, nr 2, s. 374, <http://www.jstor.org/stable/4508347> (dostęp: 20.04.2021).

¹⁵ Zob. E. Dickinson, *Recent Recognition Cases*, „The American Journal of International Law” 19, 1925, nr 2, s. 264.

¹⁶ O pojęciu państwa totalitarnego oraz autorytarnego zob. więcej M. Bankowicz, *Autorytaryzm i totalitaryzm: analiza porównawcza*, [w:] *Totalitaryzmy XX wieku: idee, instytucje, interpretacje*, red. W. Kozub-Ciembroniewicz, H. Kowalska-Stus, B. Szlachta, M. Kiwior-Filo, Kraków 2010, s. 26 n.

¹⁷ E. Dickinson, *op. cit.*, s. 263.

¹⁸ *The Penza*, 277 Fed. 91.

¹⁹ *Russian Soc. Fed. Soviet Rep. v. Cibrario*, 235 N.Y. 255, 139 N.E. 259 (1923).

²⁰ *Ibidem*.

*in Switzerland v. The Bank of England*²¹. W orzeczeniu tym przyjęto, że obcy rząd musi zostać uznany przez rząd brytyjski, zanim będzie mógł wystąpić z powództwem. Sąd brytyjski podobnie jak sądy amerykańskie przyjął przy tym, że sędzia w zakresie uznania obcego państwa lub rządu jest związany stanowiskiem organów władzy wykonawczej, jeśli organy te nie uznają obcego państwa lub rządu, nie jest ono podmiotem prawa międzynarodowego, a w konsekwencji nie ma możliwości występowania w charakterze strony w postępowaniu sądowym. Podstawą omawianej doktryny jest założenie, że wyłączna kompetencja do prowadzenia polityki zagranicznej przysługuje organom władzy wykonawczej²².

IV. Brak uznania państwa a zdolność sądowa państwa obcego z perspektywy polskiego systemu prawnego

Zdolność sądowa cudzoziemców oraz zagranicznych osób prawnych, a taką powinno być uznane państwo obce z perspektywy polskiego prawa procesowego, podlega ocenie przez pryzmat prawa właściwego wskazanego za pomocą norm kolizyjnych prawa prywatnego międzynarodowego wyznaczających statut personalny, które znajdują zastosowanie w związku z art. 1117 § 1 k.p.c. Zgodnie z przywołanym przepisem zdolność sądową zagranicznych osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi określa się według prawa właściwego dla ich zdolności prawnej. Prawo właściwe dla zdolności prawnej jest wskazywane w odniesieniu do osób prawnych w oparciu o art. 17 p.p.m. Mając powyższe na uwadze, ocena zdolności sądowej państwa obcego zasadniczo powinna być dokonywana na podstawie prawa tego państwa. Jeśli państwo obce zgodnie z prawem w nim obowiązującym posiada zdolność sądową, na podstawie art. 1117 § 1 k.p.c. w zw. z art. 17 p.p.m. prawo to będzie właściwe dla oceny zdolności sądowej państwa obcego przed sądami polskimi²³. W orzecznictwie przyjmuje się, że państwa obce oraz zależne od niego jednostki organizacyjne posiadają zdolność sądową z odwołaniem do przywołanych wyżej przepisów²⁴, oczywiście kwestią wtórną pozostaje, czy i w jakim zakresie objęte są one immunitetem w postępowaniu cywilnym²⁵. W orzecznictwie nie ma jednoznacznych poglądów wskazujących na to, czy brak uznania rządu państwa obcego przez władze polskie ma wpływ na zdolność sądową państwa obcego przed sądami polskimi. Uzasadnione jest jednak odwołanie się do poglądu dotyczącego

²¹ *The City of Berne in Switzerland v. The Bank of England*, 9 Ves. 347.

²² M. Grzegorzcyk, *Uznanie państwa lub rządu jako przesłanka stosowania prawa obcego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1968, z. 37, s. 84.

²³ Zob. P. Grzegorzcyk, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 494 n.

²⁴ Postanowienie SN z dnia 25 maja 2007 roku, I CSK 6/07, SIP LEX nr 315565.

²⁵ Uchwała SN z dnia 16 września 1990 roku, sygn. III PZP 9/90, OSNC 1991/2-3/17.

możliwości stosowania przez sąd jako właściwego prawa państwa nieuznanego. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez M. Grzegorzycza koncepcje akceptowane w państwach kontynentalnej Europy oparte na zasadzie realizmu odrzucają uznanie państwa i rządu w kontekście warunku stosowania prawa obcego jako właściwego²⁶. Przedstawiony pogląd jest również uzasadniony w odniesieniu do możliwości występowania przez państwo obce w postępowaniu cywilnym. Zauważyć bowiem należy, że w obrocie prywatnoprawnym działa wówczas w sferze dominium, a nie imperium²⁷. Z tej perspektywy uznanie rządu państwa obcego jest irrelevantne z punktu widzenia możliwości występowania przez to państwo w charakterze strony lub uczestnika postępowania. Jednocześnie podkreślić należy, że pośrednio z postanowienia SN z dnia 25 maja 2007 roku (sygn. I CSK 6/07) można wywieść, że zdolność sądowa państwa nie jest uzależniona od jego uznania, na co trafnie zwrócił uwagę P. Grzegorzyczk²⁸.

V. Podsumowanie

Brak uznania rządu państwa, w tym rządu państwa totalitarnego i autorytarnego, w świetle koncepcji prezentowanych w orzecznictwie brytyjsko-amerykańskim powoduje brak zdolności sądowej takiego państwa. W konsekwencji podmioty te nie mogą zgodnie z przedstawionym orzecznictwem występować w postępowaniu cywilnym. Powyższe jest elementem szeroko ujmowanej doktryny związania sędziego stanowiskiem władzy wykonawczej państwa, w którym orzeka w zakresie uznania państwa obcego oraz rządu, akceptowanej zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i Stanach Zjednoczonych. Podstawą tej doktryny jest założenie, że wyłączna kompetencja do prowadzenia polityki zagranicznej przysługuje organom władzy wykonawczej²⁹. Brak jest podstaw normatywnych umożliwiających recepcję przedstawionej doktryny w polskim procesie cywilnym. Ponadto uznać należy, że zasada realizmu odrzucająca uznanie państwa i rządu w kontekście warunku stosowania prawa obcego jako właściwego swym zakresem obejmuje również zdolność sądową państw obcych.

²⁶ M. Grzegorzyczk, *op. cit.*, s. 99.

²⁷ Zob. A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (dominium i imperium)*, „Studia Prawnicze” 2002, z. 3, s. 36 n.

²⁸ P. Grzegorzyczk, *op. cit.*, s. 494 n.

²⁹ M. Grzegorzyczk, *op. cit.*, s. 84.

Bibliografia

- Bankowicz M., *Autorytaryzm i totalitaryzm: analiza porównawcza*, [w:] *Totalitaryzmy XX wieku: idee, instytucje, interpretacje*, red. W. Kozub-Ciembroniewicz, H. Kowalska-Stus, B. Szlachta, M. Kiwior-Filo, Kraków 2010.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Daniłuk M., *Problem uznania rządu w prawie międzynarodowym na przykładzie uznania libijskiej Narodowej Rady Tymczasowej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 20, 2013.
- Dickinson E., *Recent Recognition Cases*, „*The American Journal of International Law*” 19, 1925, nr 2.
- Doliwa A., *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (dominium i imperium)*, „*Studia Prawnicze*” 2002, z. 3.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2004.
- Grzegorzczak M., *Uznanie państwa lub rządu jako przesłanka stosowania prawa obcego*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze*” 1968, z. 37.
- Grzegorzczak P., *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010.
- Houghton N.D., *The Position of Unrecognized Governments Before the Courts of Foreign States*, „*Indiana Law Journal*” 4, 1929, nr 8.
- Kobey E.F., *International Law — Recognition and Non-Recognition of Foreign Governments*, „*Marquette Law Review*” 34, 1951, nr 282.
- Lauterpacht H., *Recognition of Governments: I*, „*Columbia Law Review*” 45, 1945, nr 6.
- Marston G., *The Personality of the Foreign State in English Law*, „*The Cambridge Law Journal*” 56, 1997, nr 2.
- Stansifer C., *Application of the Tobar Doctrine to Central America*, „*The Americas*” 23, 1967, nr 3.
- Stevenson J.R., *Effect of Recognition on the Application of Private International Law Norms*, „*Columbia Law Review*” 51, 1951, nr 6.
- Symonides J., *Kryteria uznania państwa i rządu w teorii i praktyce międzynarodowej*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne*” 1969, z. 36.
- Szymański A., *Renegocjacja umów w międzynarodowym obrocie gospodarczym: studium prawno-porównawcze*, Kraków 1994.
- Talmon S., *Recognition of Governments in International Law with Particular Reference to Governments in Exile*, Oxford 1998.
- Zaćmiński A., *Uznanie i przeniesienie uznania rządu w stosunkach międzynarodowych — casus Polski 1939 i 1945 rok*, [w:] *Historia, polityka, stosunki międzynarodowe*, red. A. Zaćmiński, Bydgoszcz 2010.

WIOLETTA NOWAK

ORCID: 0000-0002-9200-2972

University of Wrocław

wioletta.nowak@uwr.edu.pl

The Turkmen-style economic development

Abstract: The resource-rich and state-led Turkmen economy has grown very fast since the beginning of the twenty-first century. The authorities have produced a number of various programmes and strategies aimed at improving the standard of living of the citizens and achieving sustainable and inclusive development. Officially, nearly 80% of the national budget in Turkmenistan has been annually allocated for social needs. However, instead of creating opportunities and improving access to these opportunities for the citizens, the authoritarian government chose income redistribution and social spending. The paper identifies key features of the economic development in Turkmenistan and was written base on a critical analysis of state-controlled and independent news websites. The main feature of the Turkmen-style economic development is the growing deprivation of ordinary people. Poor citizens are getting poorer while the president's relatives and patronage networks are getting richer. Huge gaps between the rural and urban population and tribal divisions have been observed in the country. Moreover, the Soviet-style work holidays continue. Despite significant improvements in infrastructure, provision for education and health care still remains poor in Turkmenistan. The government expenditure for social needs means investment in infrastructure, not human capital.

Keywords: economic growth, inclusive development, standard of living, forced labour, authoritarian regime.

Introduction

The resource-rich and state-led Turkmen economy has grown very fast since the beginning of the twenty-first century. The authorities have produced a number of various programmes and strategies aimed at improving the standard of living of the citizens and achieving sustainable and inclusive development. For instance, the National Programme for Social and Economic Development in Turkmenistan until 2030 was adopted in 2011, and the Programme of the President

of Turkmenistan for Social and Economic Development for the Period 2019–2025 was announced in February 2019. Moreover, the government formally adopted the 2030 Agenda for Sustainable Development in 2016.¹ Officially, nearly 80% of the national budget has been annually allocated for social needs.²

Niyazov, the first President of Turkmenistan, promised that the twenty-first century would be the Golden Age for the Turkmen People. Berdymukhamedov, the second president, announced in 2012 that the country was entering into the Era of Might and Happiness. The year of 2019 was begun under the slogan “Turkmenistan — Homeland of Prosperity.”³ The state-owned media persistently show Turkmenistan as prosperous welfare country. On the other hand, at the beginning of the 2020s, Turkmenistan is experiencing the most severe food and social crisis in its history.⁴ Therefore, the main aim of the paper is answering the question: Does economic growth in Turkmenistan really benefit the citizens and improve their standard of living?

Turkmenistan is one of the most authoritarian and isolated countries in the world. The Turkmen official statistics are scarce and frequently distorted. State reports present primarily the president’s great accomplishments. Hence, a critical review of Vienna-based opposition news website *Chronicles of Turkmenistan*, a weekly Eurasianet column called *Akhal-Teke: A Turkmenistan Bulletin*, Amsterdam-based news website *Turkmen.news*, the U.S.-funded Radio Free Europe/Radio Liberty RFE/RL’s Turkmen Service, and reports of Human Rights Watch was applied to identify the main features of economic development in Turkmenistan.

Economic growth and building for building

In the years 2001 to 2018, annual GDP growth rate in Turkmenistan averaged 8.2%.⁵ Main drivers of GDP growth were high prices for hydrocarbons and increasing extraction capacity. Hence, the Turkmen economy heavily depends on fluctuations in global prices for primary energy products and the economic situation in China and its policy towards Turkmenistan.⁶ China is the only market

¹ *Voluntary National Review of Turkmenistan. Empowering people and ensuring inclusiveness and equality*, Ashgabat 2019, p. 8. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24723Voluntary_National_Review_of_Turkmenistan.pdf (accessed: 11.03.2021).

² Ministry of Foreign Affairs of Turkmenistan, *Social Sphere*, <https://www.mfa.gov.tm/en/articles/6> (accessed: 11.03.2021).

³ The Mejlis (Parliament) has been approving a national motto for each year. The motto for 2020 was “Turkmenistan — Homeland of Neutrality” and 2021 has the slogan “Turkmenistan — Homeland of Peace and Trust.”

⁴ W. Nowak, “Food crisis in fast-growing Turkmenistan”, *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 43, 2021, no. 3, pp. 287–300.

⁵ Own calculations based on data retrieved from the World Bank Open Data, <https://data.worldbank.org/>. (accessed: 8.02.2021).

⁶ W. Nowak, “The working poor in fast growing Asian countries”, [in:] *The 14th International Days of Statistics and Economics: Conference Proceedings, September 10–12.09.2020*, eds.

for the Turkmen gas and major creditor of the country. Revenues from exports of natural gas and China's loans have been used to finance large-scale industrial and infrastructure projects in the country. The building and construction industry sustains a rapid economic growth in Turkmenistan.

In November 2019, Berdymukhamedov initiated a project for the construction of a new city (for 70 000 inhabitants) that is to be an administrative centre of the Ahal province⁷, currently governed by his son. The US\$ 1.5 billion Turkmenbashi Sea Port was opened in 2018.⁸ In October of the same year, Turkmen-Gaz's Kiyanly gas chemical complex was commissioned at a cost of US\$ 3.4 billion in the Turkmenbashi district of the Balkan Province.⁹ The construction began in 2014 and reached full production capacity in 2020. Billions of dollars were spent on the Olympic city specially built for the 5th Asian Indoor and Martial Arts Game hosted by Turkmenistan in September 2017. In that year, the US\$ 2.3 billion falcon-shaped airport was commissioned in Ashgabat. Besides, large amounts of government funds have been allocated to hotels, recreation centres, entertainments and other facilities in the national tourist zone Avaza from 2007 onwards.¹⁰

Ashgabat is famous of its architectural accomplishments. New buildings and facilities maintain the myth of the Golden Age and demonstrate the well-being and prosperity of the country. They are the self-presentation of Turkmenistan (or the president) and to some extent satisfy Berdymukhamedov's obsession with breaking records. It is worth noting that Ashgabat was listed several times in the Guinness Book of World Records. For instance, the capital holds the record for having the most white marble-clad buildings in the world, the greatest number of fountain pools in a public place (27 synchronised fountains in the area of about 15ha)¹¹, the largest architectural star in the world, the world's largest indoor Ferris wheel, the world's largest indoor swimming pool (designed for 5 thousand spectators), and the largest architectural image of a horse (the head of Ahalteke horse decorating the dome of the Olympic Stadium).

T. Pavelka, T. Löster, Prague 2020, p. 774, https://msed.vse.cz/msed_2020/article/384-Nowak-Wioletta-paper.pdf.

⁷ There are five provinces (Ahal, Balkan, Dashoguz, Labap, and Mary) in Turkmenistan.

⁸ "Turkmenistan: A shining city on the steppe", *Akhal-Teke: A Turkmenistan Bulletin*, 3.12.2019, <https://eurasianet.org/turkmenistan-a-shining-city-on-the-steppe> (accessed: 2.02.2021).

⁹ "New Turkmen-gaz gas and chemical complex good news for domestic petrochemicals industry", *Wood Mackenzie*, 18.10.2018, <https://www.woodmac.com/press-releases/new-turkmen-gaz-gas-and-chemical-complex-good-news-for-domestic-petrochemicals-production/> (accessed: 14.02.2021).

¹⁰ "International tourist zone Avaza: The crisis on the concept", *Chronicles of Turkmenistan*, 8.07.2015, <https://en.hronikatm.com/2015/07/international-tourist-zone-avaza-the-crisis-on-the-concept/> (accessed: 14.02.2021).

¹¹ S. Varghese, "Insight Ashgabat, Turkmenistan's absurd city of worlds records", *WIRED*, 9.06.2019, <https://www.wired.co.uk/article/world-records-city-ashgabat-turkmenistan> (accessed: 10.02.2021).

Despite currency crisis caused by a drastic drop of energy prices on the global market in the years 2014–2015, several showy monuments were built in the capital. For instance, a golden statue of the president on his favourite horse (the monument to Arkadag¹²) was finished in 2015. The gold-leaf-six-metre statue of president's favourite dog (the Alabay, Central Asian shepherd) was unveiled in December 2020. The first golf course spread over an area of 70 hectares is an example of another extravagant investment in the years 2016–2017. Furthermore, the government revenues were wasted on the construction of objects that were dismantled a short time after commissioning. In 2016, a bridge from the VIP terminal of a new airport in Ashgabat was knocked down two months after commissioning and then completely remodelled.¹³ The Earth monument in Ashgabat was dismantled less than a month after its installation in December 2016 and then installed again.¹⁴

It seems that in Turkmenistan, the most important part is the construction process itself. Most state buildings, hotels or sports facilities are built without thought of generating revenues. The new national airport in Ashgabat can host up to 14 million domestic and international travellers. It is hard to expect that a smart airport with such a capacity will make a profit in a small country (with a population less than six million) whose citizens face various difficulties in leaving the country, from a visa refusal to unexpected prevention of passengers with visas from boarding their planes.¹⁵ Moreover, Turkmenistan has still been practically closed for tourists. In 2020, Turkmen citizens had visa-free or visa on arrival access to 51 countries and territories. At the same time, there were no countries whose citizens could travel to Turkmenistan without a visa.¹⁶ A lack of foreign tourists is also a significant obstacle in making profits by the recreational zone of Avaza on the Caspian Sea. The total number of rooms in hotels is about 8 000. To keep them occupied, provinces have to meet a quota of sending people to rest in Avaza. Hence, every state-run organisation is obliged to send 1 to 2 people for 5 days in the summer time or pay an appropriate amount of money for the accommodation

¹² Arkadag (Protector) is the official title of president Berdymukhamedov.

¹³ "A bridge commissioned two months ago in Ashgabat is now to be dismantled", *Chronicles of Turkmenistan*, 8.02.2016, <https://en.hronikatm.com/2016/02/a-bridge-commissioned-two-months-ago-in-ashgabat-is-now-to-be-dismantled/> (accessed: 25.02.2021).

¹⁴ "The monument opened in Ashgabat a month ago is being dismantled (Photogallery)", *Chronicles of Turkmenistan*, 20.01.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/01/the-monument-opened-in-ashgabat-a-month-ago-is-being-dismantled-photogallery/> (accessed: 26.02.2021).

¹⁵ In 2018, men under age of 30 and later under 40 were being prevented (without any explanation) from boarding international flights to countries of Turkmen labour migration (Turkey and the United Arab Emirates). P. Baumgartner, "Turkmenistan clips wings of citizens fleeing economic woes", *Radio Free Europe/Radio Liberty's Turkmen Service*, 16.04.2018, <https://www.rferl.org/a/turkmenistan-clips-wings-of-citizens-fleeing-economic-woes/29170508.html> (accessed: 27.02.2021).

¹⁶ Passport Index, <https://www.passportindex.org/> (accessed: 26.02.2021).

and meals if there are no volunteers. The hotels are expensive, so employees must pay extra manats for “recreational duty.” Otherwise, their companies will not be able to fulfil their quotas.¹⁷

In Turkmenistan, several new model villages were built from scratch. A village designed for 400 households was open in October 2016 in Akhal velayat. Similar villages were also commissioned by the president in the Mary, Dashoguz, and Balkan provinces. Independent news media call them “Potemkin villages.” They remain abandoned after opening due to the high price of cottages.¹⁸ In general, new cottages or new apartments in high-rise apartment buildings in the capital are available only for rich citizens.

Brand new districts in the capital and model villages built on desert from scratch make a great first impression. They are ceremonially commissioned and shown in state-owned media. However, most of the new apartments are not fully prepared at the time of commissioning. Besides, there are a lot of flaws in them. Very often, new property owners have to fix all the flaws at their own expense. Construction shortcomings are identified in many hastily-built objects in Turkmenistan.

Forced co-financing of government’s infrastructure projects and forced labour

Citizens are coerced into partially financing the government’s projects. Public sector employees participate in obligatory crowdfunding or their salaries are reduced by a certain percentage. For instance, the monument to Arkadag was completed on time thanks to the money collected from state employees and businessmen.¹⁹ Between April and September 2017, some 15% to 20% of monthly salaries were deducted from employees in oil and gas sector and spent to hold the Asian Games.²⁰ In September 2017, students were deprived of their stipends. There were also salary cuts in other state-owned companies.²¹ Besides, entrepreneurs are not

¹⁷ “Avaza: recreational duty”, *Chronicles of Turkmenistan*, 23.07.2015, <https://en.hronikatm.com/2015/07/avaza-recreational-duty/> (accessed: 16.02.2021).

¹⁸ “The Asian Games torch passed through ‘Potemkin village’ in Turkmenistan (photos)”, *Chronicles of Turkmenistan*, 16.09.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/09/the-asian-games-torch-passed-through-potemkin-village-in-turkmenistan-photos/> (accessed: 16.02.2021).

¹⁹ “‘Arkadag’ monument and other important construction sites”, *Chronicles of Turkmenistan*, 20.05.2015, <https://en.hronikatm.com/2015/05/arkadag-monument-and-other-important-construction-sites/> (accessed: 28.02.2021).

²⁰ “Money deduced from oil and gas sector employees for the Asian Games”, *Chronicles of Turkmenistan*, 3.04.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/04/money-deducted-from-oil-and-gas-sector-employees-for-the-asian-games/> (accessed: 28.02.2021).

²¹ “A part of September salaries of Turkmenistan’s railroad staff goes to ‘Asian Games fund’”, *Chronicles of Turkmenistan*, 30.10.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/10/a-part-of-september-salaries-of-turkmenistans-railroad-staff-goes-to-asian-games-fund/> (accessed: 28.02.2021).

always paid for commissioned facilities by the government.²² Despite their low wages, employees in public sector and state-run monopolies agree to co-finance government's projects. Otherwise, they might be laid off.

There is plenty of evidence that the Turkmen government uses forced labour in the cotton sector.²³ Tens of thousands of citizens have to participate in cotton production during harvests. A mobilisation of public sector employees and staff of state-run organizations and agencies to pick cotton during harvests is a common phenomenon in the country. A staff of government offices, teachers, doctors, bank or gas sector employees²⁴ are forced to do uncompensated work during their days off or pay to hire replacement pickers who go to the cotton fields in their place.²⁵ In the case of a refusal, they might lose their jobs. It is worth noting that not only teachers but also their pupils are sent to work in the cotton fields.²⁶ Public sector workers might go for 10-day "cotton shifts" to fields far from their houses, too. Then they have to take their own food and pay for travel and accommodation from their own pocket.²⁷ In turn, farmers are coerced to grow annual quotas of cotton and sell them at low procurement prices.²⁸ If farmers do not meet the plan, whatever their reasons (shortage of water, fertilizers, and equipment or pests), the authorities impose fines on them or confiscate the land they lease.

Forced labour in Turkmenistan takes various forms. For instance, teachers at some high schools are forced to write poems and articles about the president and his achievements. They not only have to meet an annual quota of poems and articles but also pay for publishing them in the newspapers and journals

²² "Private businesses close down in Turkmenistan", *Chronicles of Turkmenistan*, 9.06.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/06/private-businesses-close-down-in-turkmenistan/> (accessed: 20.02.2021)

²³ The Cotton Campaign, *Reports: Forced Labor in Turkmenistan's Cotton Sector*, <http://www.cottoncampaign.org/reports-of-forced-labor-in-turkmenistans-cotton-sector.html> (accessed: 27.02.2021).

²⁴ "Public sector employees mobilized to harvest cotton in time for the 25th independence anniversary", *Chronicles of Turkmenistan*, 18.10.2016, <https://en.hronikatm.com/2016/10/public-sector-employees-mobilized-to-harvest-cotton-in-time-for-the-25th-independence-anniversary/> (accessed: 27.02.2021).

²⁵ "'We're sick of it!' Turkmenistan's cotton harvest drags on the end of the year", *Turkmen news*, 18.12.2019, <https://en.turkmen.news/news/we-re-sick-of-it-turkmenistan-s-cotton-harvest-drag-on-to-the-end-of-the-year/> (accessed: 27.02.2021).

²⁶ S. Horák, J. Šír, *Dismantling Totalitarianism? Turkmenistan under Berdimuhamedow*, Stockholm 2009, p. 72, <https://www.files.ethz.ch/isn/106328/js09turkmenistanunder.pdf> (accessed: 14.03.2021).

²⁷ "Turkmenistan: Longshoremen sent to harvest cotton", *Turkmen news*, 19.10.2019, <https://en.turkmen.news/news/turkmenistan-longshoremen-sent-to-harvest-cotton/> (accessed: 27.02.2021).

²⁸ "Cotton labour concerns in Turkmenistan and Uzbekistan", *Chronicles of Turkmenistan*, 9.09.2015, <https://en.hronikatm.com/2015/09/cotton-labour-concerns-in-turkmenistan-and-uzbekistan/> (accessed: 25.02.2021).

of the Ministry of Education and the Ministry of Culture of Turkmenistan.²⁹ Another example of forced labour is the obligatory participation of pupils, students, and state employees in mass ceremonies dedicated to various events. People spend a lot of time preparing performances shown during a lot of glamorous festivities. For instance, before the 5th Asian Indoor and Martial Arts Game in 2017, students had to participate in rehearsals for the opening and closing ceremonies for two months during their summer holidays.³⁰

As the economic crisis deepens and employees have been made redundant in state-owned companies and organizations, staff in some offices have been switching to part-time working mode. In most cases, it means that they receive half their salaries, even though they have still been working full time.

The public sector and state-owned enterprises are major employers in Turkmenistan. Thus, the Turkmen authorities might easily use forced labour or force state workers to co-finance its projects on the threat of their dismissal.

Standard of living in the Era of Might and Happiness

The fast economic growth in Turkmenistan has not caused much increase in the standard of living of poor people. Ordinary citizens are, to some extent, victims of economic growth. The Turkmen government, like many other authoritarian governments, has had ambitious investment plans in the country. To create space for various grand infrastructure projects, the authorities have been ordering dwellers to vacate their homes. People are evicted with violations of property rights and their houses are demolished. Displaced people usually do not receive either substitute accommodation or adequate compensation for the loss of their houses. For instance, due to the renovation of port facilities in Turkmenbashi, about 500 citizens were evicted and their houses were demolished without being offered compensation.³¹ Hundreds of private buildings were demolished in the national tourist zone Avaza. Their owners have not been provided with new accommodation and have not received any compensation.³² Thousands of residents of Ashgabat have been deprived of their property because of the capital's infrastructure and beautification projects. Additionally, the authorities systematically

²⁹ "Sotrudnikov sfery kul'tury zastavlyayut sochinyat' stikhi ili pisat' stat'i o prezidente", *Radio Azatlyk*, 7.03.2019, <https://rus.azathabar.com/a/29809146.html> (accessed: 25.02.2021).

³⁰ "Rehearsals instead of holidays and other problems of Turkmen students", *Chronicles of Turkmenistan*, 30.06.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/06/rehearsals-instead-of-holidays-and-other-problems-of-turkmen-students/> (accessed: 02.03.2021).

³¹ B. Pannier, "Turkmenistan: Government orders people out of their homes in name of 'urban renewal'", *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 21.07.2004, <https://www.rferl.org/a/1053964.html> (accessed: 05.03.2021).

³² "International tourist zone Avaza..."

destroy satellite aerials, air conditioners³³, and other extensions and additions that homeowners have made to their properties, due to the standardization of the capital's appearance.³⁴ The city beautification projects and the construction of new villages primarily aim to relocate the majority of inhabitants outside the capital. In Ashgabat, residential districts have been systematically moving to the suburbs.

The quality of life of ordinary people in Turkmenistan has been steadily worsening since the beginning of the currency crisis. Suspending the convertibility of the domestic currency for citizens caused an increase in prices and eventually hyperinflation. Despite currency shortages, the government continues large-scale investment programmes, mostly at the expense of the society. Since 2015, a group layoffs of employees together with wage arrears and cutting salaries in public sector and state-owned enterprises have been observed. Moreover, after more than two decades of functioning, the large state-run social security system was dismantled. The authorities ended the free provision of Turkmenistan's population with electricity, gas, and drinking water in 2018. Additionally, subsidized food at state-run stores has been rationed and people have to queue to purchase it. Several-fold more expensive food at market prices is practically unattainable for many citizens, due to their low wages. The average household often spends 70 to 80% of their income on food. A lot of pensioners spend almost all their income on basic groceries.³⁵ The food crisis was mainly caused by the government's economic policy and tendency to maintain economic growth at any price. Turkmenistan is not food self-sufficient. However, state food imports have been drastically limited since 2015, due to foreign currency shortages. The lack of possibility of purchasing dollars at the official rate heavily restricts the ability of the private sector to import foodstuffs. Turkmen farmers grow mainly products ordered by the state.

Despite significant improvements in infrastructure, provision for education and health care remains poor in Turkmenistan. There is no mass higher education in the country. After independence, student enrolment rates have not yet reached those of the Soviet era.³⁶ Besides, the provision of education is of low standard, due to the lack of highly qualified and experienced teachers. Niyazov's reforms totally ruined the Russian education system in Turkmenistan. The president not only reduced the number of years of compulsory school attendance, but also introduced the learning of the Turkmen language in Latin alphabet. As a consequence,

³³ Dismantling air conditioners is very severe for residents of the capital because Turkmenistan has an extreme continental climate and temperatures in Ashgabat reach over 45°C in summer.

³⁴ Human Rights Watch, *Turkmenistan: Homeowners Evicted, Denied Compensation. Massive Housing Violations in Ashgabat Ahead of Asian Indoor Games*, 4.09.2017, <https://www.hrw.org/news/2017/09/04/turkmenistan-homeowners-evicted-denied-compensation#> (accessed: 7.03.2021).

³⁵ Human Rights Watch, *Turkmenistan: Denial, Inaction Worsen Food Crisis. Pandemic Compounds People's Struggle for Affordable Food*, 23.09.2020, <https://www.hrw.org/news/2020/09/23/turkmenistan-denial-inaction-worsen-food-crisis> (accessed: 10.03.2021).

³⁶ K.L. Gaynor, "Transformations in Turkmen higher education: current opportunities and challenges at a new university", *Central Asian Survey* 36, 2017, no. 4, p. 475.

Turkmen books written in the Soviet era in Cyrillic ceased to be used. Moreover, between 1993 and 2003, all schools which provided education in Russian, Uzbek, and Kazakh languages were closed.³⁷ The reforms resulted also in the dismissal and exit of many highly-qualified teachers. Berdymukhamedov reformed the national education system once again. However, teacher training and a lack of good textbooks written in the Turkmen language and based on the Latin script are still the most important obstacles for the development of the educational system in Turkmenistan.³⁸ Furthermore, the Turkmen educational system is highly corrupted. Students must pay bribes to enroll in the most popular high schools in the country and throughout their studies to pass exams or get better grades.

The Turkmen health system collapsed under Niyazov. In 2005, all hospitals outside of the capital city were closed down and their medical staff was laid off. Berdymukhamedov opened hospitals in provinces and initiated a construction of many new hospital facilities. Nowadays, one of main obstacles in providing health care at a high level is the poorly-trained Turkmen medical staff.

The authorities have invested heavily in infrastructure not human capital. The degradation of educational system, small intellectual elite, and shortage of skilled personnel facilitate and maintain the functioning of the authoritarian regime in Turkmenistan.³⁹

Conclusion

The Turkmen economy with its fast economic growth more and more resembles “Potemkin economy.” It is heavily dependent on imports of natural gas to China. Besides, many buildings of different functions are not self-funded. The costs of their maintenance and operation are usually passed on the citizens. Moreover, the implementation of huge infrastructure projects has frequently been accompanied by the illegal eviction and mass demolition of local people’s houses. New model villages in Turkmenistan are mostly uninhabited. Neither prices of new cottages nor prices of new apartments in high-rise apartment buildings in the capital are attainable for the average citizen.

The main feature of the Turkmen-style economic development is the growing deprivation of the ordinary people. Poor citizens are getting poorer, while the president’s relatives and patronage networks are getting richer. Huge gaps between

³⁷ “International tourist zone Avaza...”

³⁸ S. Horák, “Educational reforms in Turkmenistan: Good framework, bad content?”, *Central Asia Policy Brief* 11, 2013, p. 2, <https://centralasiaprogram.org/archives/7512> (accessed: 14.03.2021).

³⁹ A. Bohr, *Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism*, London 2016, p. 3, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-03-08-turkmenistan-bohr-summary.pdf> (accessed: 14.03.2021).

the rural and urban population and tribal divisions have been observed in Turkmenistan. Regions other than the capital and touristic zone Avaza are underfinanced. Ethnic minorities face limited access to health facilities and education. Moreover, Soviet-style work holidays continue in Turkmenistan. State employees have to do work during their days off that is not part of their jobs.

In general, economic development in Turkmenistan neither creates opportunities nor increases access to them for all citizens.

References

- “A bridge commissioned two months ago in Ashgabat is now to be dismantled”, *Chronicles of Turkmenistan*, 8.02.2016, <https://en.hronikatm.com/2016/02/a-bridge-commissioned-two-months-ago-in-ashgabat-is-now-to-be-dismantled/>.
- “A part of September salaries of Turkmenistan’s railroad staff goes to ‘Asian Games fund’”, *Chronicles of Turkmenistan*, 30.10.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/10/a-part-of-september-salaries-of-turkmenistans-railroad-staff-goes-to-asian-games-fund/>.
- “The Asian Games torch passed through ‘Potemkin village’ in Turkmenistan (photos)”, *Chronicles of Turkmenistan*, 16.09.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/09/the-asian-games-torch-passed-through-potemkin-village-in-turkmenistan-photos/>.
- “‘Arkadag’ monument and other important construction sites”, *Chronicles of Turkmenistan*, 20.05.2015, <https://en.hronikatm.com/2015/05/arkadag-monument-and-other-important-construction-sites/>.
- “Avaza: recreational duty”, *Chronicles of Turkmenistan*, 23.07.2015, <https://en.hronikatm.com/2015/07/avaza-recreational-duty/>.
- Baumgartner P., “Turkmenistan clips wings of citizens fleeing economic woes”, *Radio Free Europe/Radio Liberty’s Turkmen Service*, 16.04.2018, <https://www.rferl.org/a/turkmenistan-clips-wings-of-citizens-fleeing-economic-woes/29170508.html>.
- Bohr A., *Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism*, London 2016, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-03-08-turkmenistan-bohr-summary.pdf>.
- The Cotton Campaign, *Reports: Forced Labor in Turkmenistan’s Cotton Sector*, <http://www.cotton-campaign.org/reports-of-forced-labor-in-turkmenistans-cotton-sector.html>.
- “Cotton labour concerns in Turkmenistan and Uzbekistan”, *Chronicles of Turkmenistan*, 9.09.2015, <https://en.hronikatm.com/2015/09/cotton-labour-concerns-in-turkmenistan-and-uzbekistan/>.
- Gaynor K.L., “Transformations in Turkmen higher education: current opportunities and challenges at a new university”, *Central Asian Survey* 36, 2017, no. 4, pp. 473–492.
- Horák S., “Educational reforms in Turkmenistan: Good framework, bad content?”, *Central Asia Policy Brief* 11, 2013, <https://centralasiaprogram.org/archives/7512>.
- Horák S., Šír J., *Dismantling Totalitarianism? Turkmenistan under Berdimuhamedow*, Stockholm 2009, <https://www.files.ethz.ch/isn/106328/js09turkmenistanunder.pdf>.
- Human Rights Watch, *Turkmenistan: Denial, Inaction Worsen Food Crisis. Pandemic Compounds People’s Struggle for Affordable Food*, 23.09.2020, <https://www.hrw.org/news/2020/09/23/turkmenistan-denial-inaction-worsen-food-crisis>.
- Human Rights Watch, *Turkmenistan: Homeowners Evicted, Denied Compensation. Massive Housing Violations in Ashgabat Ahead of Asian Indoor Games*, 4.09.2017, <https://www.hrw.org/news/2017/09/04/turkmenistan-homeowners-evicted-denied-compensation#>.

- “International tourist zone Avaza: The crisis on the concept”, *Chronicles of Turkmenistan*, 8.07.2015, <https://en.hronikatm.com/2015/07/international-tourist-zone-avaza-the-crisis-on-the-concept/>.
- Ministry of Foreign Affairs of Turkmenistan, *Social Sphere*, <https://www.mfa.gov.tm/en/articles/6>.
- “Money deducted from oil and gas sector employees for the Asian Games”, *Chronicles of Turkmenistan*, 3.04.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/04/money-deducted-from-oil-and-gas-sector-employees-for-the-asian-games/>.
- “The monument opened in Ashgabat a month ago is being dismantled (Photogallery)”, *Chronicles of Turkmenistan*, 20.01.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/01/the-monument-opened-in-ashgabat-a-month-ago-is-being-dismantled-photogallery/>.
- Nowak W., “Food crisis in fast growing Turkmenistan”, *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 43, 2021, no. 3, pp. 287–300.
- Nowak W., “The working poor in fast-growing Asian countries”, [in:] *The 14th International Days of Statistics and Economics: Conference Proceedings, September 10–12.09.2020*, eds. T. Pavelka, T. Löster, Prague 2020, pp. 772–782, https://msed.vse.cz/msed_2020/article/384-Nowak-Wioletta-paper.pdf.
- “New Turkmengaz gas and chemical complex good news for domestic petrochemicals industry”, *Wood Mackenzie*, 18.10.2018, <https://www.woodmac.com/press-releases/new-turkmengaz-gas-and-chemical-complex-good-news-for-domestic-petrochemicals-production/>.
- Pannik B., “Turkmenistan: Government orders people out of their homes in name of ‘urban renewal’”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 21.07.2004, <https://www.rferl.org/a/1053964.html>.
- Passport Index, <https://www.passportindex.org/>.
- “Private businesses close down in Turkmenistan”, *Chronicles of Turkmenistan*, 9.06.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/06/private-businesses-close-down-in-turkmenistan/>.
- “Public sector employees mobilized to harvest cotton in time for the 25th independence anniversary”, *Chronicles of Turkmenistan*, 18.10.2016, <https://en.hronikatm.com/2016/10/public-sector-employees-mobilized-to-harvest-cotton-in-time-for-the-25th-independence-anniversary/>.
- “Rehearsals instead of holidays and other problems of Turkmen students”, *Chronicles of Turkmenistan*, 30.06.2017, <https://en.hronikatm.com/2017/06/rehearsals-instead-of-holidays-and-other-problems-of-turkmen-students/>.
- “Sotrudnikov sfery kul'tury zastavlyayut sochinyat' stikhi ili pisat' stat'i o prezidente”, *Radio Azatlyk*, 7.03.2019, <https://rus.azathabar.com/a/29809146.html>.
- “Turkmenistan: A shining city on the steppe”, *Akhal-Teke: A Turkmenistan Bulletin*, 3.12.2019, <https://eurasianet.org/turkmenistan-a-shining-city-on-the-steppe>.
- “Turkmenistan: Longshoremen sent to harvest cotton”, *Turkmen.news*, 19.10.2019, <https://en.turkmen.news/news/turkmenistan-longshoremen-sent-to-harvest-cotton/>.
- Varghese S., “Insight Ashgabat, Turkmenistan’s absurd city of worlds records”, *WIRED*, 9.06.2019, <https://www.wired.co.uk/article/world-records-city-ashgabat-turkmenistan>.
- Voluntary National Review of Turkmenistan. Empowering people and ensuring inclusiveness and equality*, Ashgabat 2019, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24723Voluntary_National_Review_of_Turkmenistan.pdf.
- “‘We’re sick of it!’ Turkmenistan’s cotton harvest drags on the end of the year”, *Turkmen.news*, 18.12.2019, <https://en.turkmen.news/news/we-re-sick-of-it-turkmenistan-s-cotton-harvest-draws-on-to-the-end-of-the-year/>.
- World Bank Open Data, <https://data.worldbank.org/>.

ADRIANA KALICKA-MIKOŁAJCZYK

ORCID: 0000-0002-1250-5052

Uniwersytet Wrocławski

adriana.kalicka-mikolajczyk@uwr.edu.pl

Współpraca Unii Europejskiej z wybranymi państwami niedemokratycznymi Afryki Subsaharyjskiej w obszarze poszanowania praw człowieka

Słowa kluczowe: Unia Europejska, umowa z Kotonu, wartości, poszanowanie praw człowieka, polityka zewnętrzna.

COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND SELECTED
NON-DEMOCRATIC SUB-SAHARAN AFRICAN COUNTRIES IN THE AREA
OF HUMAN RIGHTS PROTECTION

Abstract

In Art. 3, para. 5, the Treaty on European Union (TEU) lays down the objectives of the Union in relations with the wider world, which are further explained in detail in Art. 21. In the first place, para. 5 refers to the promotion of the Union's values. The list of values can be found in Art. 2 TEU ("The Union is founded on..."), which lists the principle of democracy, the rule of law and respect for human rights, human dignity, freedom and equality. They are to be upheld and promoted by the Union in the wider world. Thus, they are directly linked to external policy. Next, the list of values in Art. 2 is repeated in Art. 3, para. 5 as objectives of the Union's external policy and in Art. 21, para. 1 as principles. For this reason, international agreements concluded between the EU and third countries all contain a "human rights clause" as an essential element of the agreement, the violation of which might result in the suspension of the agreement. This article focuses on the human rights clause in relations between the EU and selected non-democratic Sub-Saharan African countries. The main legal basis governing bilateral relations between the EU and those countries is the Cotonou Agreement. The "human rights clause" is to be found in Art. 9 thereof. This clause is especially interesting since it is the only one that has been implemented in practice. Moreover, it is often presented as the most elaborate one, and as a consequence is very often shown as a "model" that should be followed in other international agreements, especially in association agreements. So, the "human

rights clause” contained in the Cotonou Agreement has its own characteristic features. Firstly, as it was mentioned above, it is the only one that has been activated in practice. Secondly, the “non-execution clause” is much more detailed, and finally, much more emphasis is laid on political dialogue and on the consultation procedure.

This paper provides a propaedeutic analysis of legal cooperation between the EU and selected non-democratic Sub-Saharan countries in the area of human rights protection. Its main objective is to answer the following questions: to what extent the EU cooperates with such countries? What are the issues the clause covers? Is it effective? To what extent could it be enhanced? For analysis, the following countries have been chosen: Chad, Ethiopia, Rwanda, Uganda, and Zimbabwe. According to the Freedom House’s annual *Freedom in the World* report, the Global Freedom Scores for all these countries do not exceed 35 points, which equates to lack of democracy. Moreover, another feature which all of them have in common is a very low score on the Human Development Index (HDI), which means that all of them belong to the poorest and least developed countries in the world.

Keywords: European Union values, Cotonou Agreement, human rights protection, external policy.

Wprowadzenie

Ochrona praw człowieka należy dziś do najbardziej złożonych obszarów współpracy międzynarodowej. Fakt ten znalazł potwierdzenie w przemówieniu byłego sekretarza generalnego ONZ Kofiego Annana — który podczas otwarcia pierwszej sesji Rady Praw Człowieka, odbywającej się w marcu 2006 roku, stwierdził, iż prawa człowieka należą do najtrudniejszych tematów globalnych — oraz w dokumentach przyjętych na forum Unii Europejskiej (UE). Podejście UE do kwestii związanych z poszanowaniem i ochroną praw człowieka ma charakter integralny, co znalazło swoje odzwierciedlenie w przyjętych trzech zasadniczych dokumentach: deklaracji Parlamentu Europejskiego na temat podstawowych praw i wolności¹; deklaracji Rady Europejskiej o prawach człowieka, gdzie możemy przeczytać, iż prawa polityczne, obywatelskie, gospodarcze, socjalne i kulturalne są niepodzielne i mają podstawowe znaczenie dla pełnego urzeczywistnienia godności osoby ludzkiej oraz uzasadnionych dążeń każdej jednostki²; a ponadto w deklaracji z okazji pięćdziesiątej rocznicy Powszechnej Deklaracji Praw człowieka przyjętej w Wiedniu w grudniu 1998 roku, w której zapisano, iż w centrum polityk prowadzonych na poziomie unijnym znajduje się jednostka, a poszanowanie godności osoby ludzkiej jest priorytetem wszelkiego rodzaju aktywności.

¹ Declaration on fundamental rights and freedoms, 12 April 1989, Dz.U. C 120/151 z 12 kwietnia 1989 roku.

² Tekst deklaracji: *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, red. B. Gronowska, T. Jusudowicz, C. Mik, Toruń 1993, s. 271–272.

Wart podkreślenia jest również fakt, iż w zapisach przywołanych deklaracji znalazły się kwestie dotyczące promowania poszanowania praw człowieka przez UE na arenie międzynarodowej³.

Uzupełnieniem powyższych regulacji są dwa komunikaty Komisji Europejskiej dotyczące promowania wartości w relacjach z podmiotami trzecimi na arenie międzynarodowej. Pierwszy z komunikatów przyjęty został w listopadzie 1995 roku i dotyczył włączania klauzuli dotyczącej przestrzegania zasad demokratycznych i praw człowieka do umów międzynarodowych zawieranych przez UE z państwami trzecimi⁴, drugi zaś w maju 2001 roku i dotyczył roli UE w promowaniu praw człowieka w państwach trzecich⁵. Aksjologia wpisana została zatem trwale w politykę zewnętrzną i inne działania prowadzone przez UE na arenie międzynarodowej, jako jedna z ich podstawowych zasad. Niemniej jednak zwrócić uwagę należy na fakt, iż rozwój gospodarczy, demokracja i prawa człowieka traktowane są kompleksowo, co znajduje swoje odzwierciedlenie w postanowieniach analizowanej w niniejszym artykule Umowy o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, która została podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 roku (dalej: umowa z Kotonu)⁶.

1. Unia Europejska jako promotor wartości na arenie międzynarodowej

Zgodnie z postanowieniami art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE)

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności,

³ R. Balfour, *Principles of Democracy and Human Rights. A Review of the European Union's Strategic Towards its Neighbours*, [w:] *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, red. S. Lucarelli, I. Manners, London 2006, s. 114–129.

⁴ Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries, COM (95) 216 final.

⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The European's Union Role in promoting human rights and democracy in third countries*, COM (2001) 252 final; S. Velutti, *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Policy*, „Utrecht Journal of International and European Law” 83, 2016, nr 32, s. 41–68; G. Crawford, *Evaluating European Union Promotion of Human Rights, Democracy and Good Governance: Towards a Participatory Approach*, „Journal of International Development” 2002, nr 14, s. 911–926.

⁶ Partnership agreement between the member of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 — Protocols — Final Act — Declarations, Dz.U. L 317 z 15 grudnia 2000 roku.

w tym praw osób należących do mniejszości, które stanowią aksjologiczną podstawę jej funkcjonowania⁷. Są to wartości wspólne dla wszystkich państw członkowskich w społeczeństwie pluralizmu, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności i równości kobiet i mężczyzn.

Co więcej, pierwszym wymienionym w art. 3 ust. 5 TUE celem UE w relacjach z państwami trzecimi na arenie międzynarodowej są wspólne unijne wartości⁸. Postanowienie to zostało następnie uszczegółowione w art. 21 ust. 2 TUE, który stwierdza, iż UE określa i prowadzi wspólne polityki i działania mające na celu ochronę swoich wartości, umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego. Wartości pojawiają się zatem w aspekcie zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym aktywności UE i państw członkowskich pomiędzy sobą, jak również w kontaktach na arenie międzynarodowej z podmiotami trzecimi. Ponadto, w ramach unijnej polityki zewnętrznej na wartości możemy spojrzeć z trzech głównych perspektyw. Po pierwsze, wartości to wyznacznik tożsamości europejskiej, po drugie, UE to jeden z głównych promotorów wartości na arenie międzynarodowej oraz, po trzecie, UE to aktywny podmiot kreujący wartości na forum międzynarodowym.

Propagowanie wartości jest celem UE wymienionym w art. 3 ust. 5 TUE. Zgodnie z jego postanowieniami:

w stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych.

Do promowania wartości na arenie międzynarodowej UE stosuje różne instrumenty, między innymi wsparcia finansowego oraz technicznego, umowy międzynarodowe, na przykład umowa z Kotonu, oraz instrumenty niewiążące prawnie, które obejmują między innymi dialogi na temat praw człowieka, wytyczne tematyczne na temat praw człowieka czy też budowanie konsensusu⁹.

W tym miejscu należy również podkreślić przyjęcie w grudniu 2020 roku rozporządzenia ustanawiającego globalny system sankcji za naruszenia praw

⁷ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2016 roku), Dz.U C 202 z 7 czerwca 2016 roku.

⁸ „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”.

⁹ Rada Unii Europejskiej, Wytyczne w sprawie kary śmierci: wersja zweryfikowana i uaktualniona, Bruksela, 5 grudnia 2008 roku, Doc. 10015/08.

człowieka¹⁰. Zgodnie z preambułą promowanie i ochrona praw człowieka są fundamentem i priorytetem działań zewnętrznych UE. Niniejsze rozporządzenie po raz pierwszy daje UE wyraźną podstawę prawną do nakładania sankcji na osoby fizyczne, podmioty i organy — w tym podmioty państwowe i niepaństwowe — odpowiedzialne za poważne przypadki złamania lub naruszenia praw człowieka na całym świecie, zaangażowane w takie akty lub przyłączające się do nich. Sankcje będą obejmowały zakaz podróżowania mający zastosowanie do osób fizycznych oraz zamrożenie środków finansowych stosowane zarówno wobec osób fizycznych, jak i podmiotów. Poza tym osoby fizyczne i podmioty w UE nie będą mogły udostępniać środków finansowych — czy to bezpośrednio czy pośrednio — osobom i podmiotom znajdującym się w wykazie. Ramy ukierunkowanych sankcji mają zastosowanie do czynów takich jak ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości i inne poważne przypadki złamania lub naruszenia praw człowieka (na przykład tortury, niewolnictwo, egzekucje pozasądowe, arbitralne aresztowania i zatrzymania). System sankcji może mieć zastosowanie również do innych rodzajów łamania lub naruszania praw człowieka, jeżeli przypadki takie są szeroko rozpowszechnione, systematyczne lub z innych względów są powodem do poważnego niepokoju w kontekście celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa określonych w art. 21 TUE.

2. Ramy prawne współpracy Unii Europejskiej z państwami Afryki Subsaharyjskiej

Mianem Afryki Subsaharyjskiej w literaturze określa się część kontynentu afrykańskiego znajdującą się na południe od pustyni Sahara. Północną granicę tego regionu wyznaczają państwa Sahelu: Mauretania, Mali, Niger, Czad i Sudan¹¹. Relacje UE z 48 państwami Afryki Subsaharyjskiej są ilustracją tworzenia się nowych form współpracy politycznej i gospodarczej, których geneza sięga epoki kolonialnej. Z tego powodu UE podejmuje próby pomocy tym państwom mające na celu przezwyciężenie trudności wynikających z niskiego poziomu rozwoju gospodarczego i ułatwienie im pełnej integracji z gospodarką światową¹². W relacjach UE z państwami Afryki Subsaharyjskiej można wyróżnić cztery etapy. Pierwszy przypada na lata 1957–1962, między podpisaniem Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą a odzyskaniem niepodległości

¹⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/1998 z dnia 7 grudnia 2020 roku w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka, Dz.U. L 410 z 7 grudnia 2020 roku.

¹¹ E. Cieślak, K. Czernichowski, B. Ndiaye, *Afryka Subsaharyjska. Potencjał, problemy i możliwości dla Polski*, Warszawa 2020, s. 19.

¹² P. Frankowski, I. Słomczyńska, *Unia Europejska–Afryka Subsaharyjska. Uwarunkowania, mechanizmy, efektywność współpracy*, Lublin 2011, s. 46–70.

przez większość z tych państw. Drugi obejmuje lata 1963–1975 — okres stowarzyszenia opartego na wzajemnych preferencjach. Trzeci — lata 1975–2000 — to faza stowarzyszenia opierającego się na jednostronnych preferencjach udzielonych przez UE. Ostatni z etapów przypada na lata 2000–2021 i obejmuje okres współpracy regulowany postanowieniami umowy z Kotonu¹³.

Dyskusja nad włączeniem klauzuli dotyczącej poszanowania praw człowieka rozpoczęła się na forum Wspólnot Europejskich (WE) w 1977 roku po tym, jak w trakcie próby zamachu stanu w Ugandzie zamordowano setki osób cywilnych próbujących obalić rząd, na którego czele stał ówczesny prezydent Ugandy Idi Amin¹⁴. Z uwagi na fakt, iż państwo to było stroną pierwszej konwencji z Lomé, WE stanęły w obliczu podwójnego dylematu: moralnego i prawnego. Względem moralnym nakazywały zaprzestać udzielania jakiegokolwiek wsparcia rządowi, który na masową skalę naruszał prawa człowieka. Z kolei względem prawnym polegały na braku możliwości zawieszenia stosowania niniejszej konwencji w relacjach dwustronnych¹⁵. W takiej sytuacji Rada WE w czerwcu 1977 roku przyjęła Deklarację w sprawie Ugandy. Zgodnie z jej zapisami żadna pomoc udzielana temu państwu na podstawie konwencji z Lomé nie będzie miała efektu polegającego na wzmocnieniu, przedłużeniu lub negowaniu naruszeń podstawowych praw człowieka¹⁶. W konsekwencji powyższa sytuacja rozpoczęła na forum WE dyskusję nad koniecznością włączenia klauzuli dotyczącej poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności do wszystkich umów międzynarodowych¹⁷ negocjowanych w przyszłości z państwami trzecimi. Jednakże w postanowieniach zawartej w październiku 1979 roku drugiej konwencji z Lomé klauzula taka się nie znalazła¹⁸, głównie z powodu sprzeciwu niektórych państw AKP i braku jednomyślności wśród państw członkowskich. 8 grudnia 1984 roku podpisana została trzecia konwencja z Lomé¹⁹. W jej preambule znalazł się zapis potwierdzający przywiązanie stron do zasad Karty Narodów Zjednoczonych, wiary w podstawowe prawa człowieka, jego godność oraz równość kobiet i mężczyzn. Artykuł 4 *expressis verbis* potwierdzał wsparcie dla państw stowarzyszonych

¹³ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Prawne i ekonomiczne aspekty stowarzyszenia państw pozaeuropejskich ze Wspólnotą Europejską*, Wrocław 2005, s. 55–90.

¹⁴ E. Riedel, M. Will, *Human Rights Clauses in External Agreements of the EC*, [w:] *The EU and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 1999, s. 36.

¹⁵ ACP-EEC Convention of Lomé, Dz.U. L 25 z 30 stycznia 1976 roku.

¹⁶ Council Declaration on situation in Uganda, 21 June 1977, „Bull. EC” 17, 1977, nr 6, s. 78–79.

¹⁷ E. Cannizzaro, *The Scope of the EU Foreign Power: Is the EC Competent to Conclude Agreements with Third States Including Human Rights Clauses?*, [w:] *The European Union as an Actor in International Relations*, red. E. Cannizzaro, The Hague 2002, s. 41.

¹⁸ Second ACP-EEC Convention signed at Lomé on 31 October 1979, Dz.U. L 347 z 22 grudnia 1980 roku.

¹⁹ Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984, Dz.U. L 86 z 31 marca 1986 roku.

w obszarze promowania społecznego i gospodarczego postępu, dobrobytu narodów poprzez uznanie między innymi roli kobiet w społeczeństwie, wzmocnienie potencjału ludzkiego oraz respektowanie godności jednostki. Jednakże w jej postanowieniach nie znajdziemy klauzuli zawieszającej stosowanie postanowień konwencji w sytuacji naruszeń praw człowieka. Do konwencji została dołączona Wspólna Deklaracja dotycząca art. 4. Zgodnie z jej zapisami strony potwierdziły swoje głębokie przywiązanie do ludzkiej godności jako prawa niezbywalnego, ogłosiły, iż współpraca musi pomóc w eliminowaniu przeszkód, które nie pozwalają jednostce na pełne korzystanie z przysługujących jej praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, oraz potwierdziły swoje zobowiązanie do eliminacji wszelkich form dyskryminacji. Następnym etapem było podpisanie 15 grudnia 1989 roku czwartej konwencji z Lomé²⁰. Jest to pierwsza umowa, która w swoich postanowieniach, w art. 5, zawierała klauzulę o ochronie praw człowieka. W tym kontekście po raz pierwszy podkreślono związek pomiędzy rozwojem a prawami człowieka, gdzie przestrzeganie praw człowieka zostało uznane za podstawowy czynnik rozwoju, a współpraca została pomyślana jako wsparcie przestrzegania tych praw. To, czego brakuje w postanowieniach art. 5, to uznanie klauzuli przestrzegania praw człowieka za kluczowy element umowy oraz możliwość zawieszenia stosowania postanowień konwencji w sytuacji naruszenia praw człowieka. Umowa niniejsza została zrewidowana i 4 listopada 1995 strony podpisały czwartą konwencję z Lomé (bis)²¹. Dopiero w jej postanowieniach znajdziemy takie, według których poszanowanie praw człowieka stanowi zasadniczy element współpracy. Jednakże, co bardzo zaskakujące, strony w art. 5 ust. 1 umieściły obok tej klauzuli również zasadę demokracji i praworządności, co oznacza, iż w sposób bardzo istotny ją rozszerzyły. Ponadto w art. 366a po raz pierwszy wprowadzona została klauzula pozwalająca na zawieszenie jej stosowania na skutek naruszeń postanowień art. 5 konwencji.

3. Postanowienia dotyczące poszanowania praw człowieka w postanowieniach umowy z Kotonu

W przygotowanym w październiku 2003 roku przez Radę Unii Europejskiej „Rocznym raporcie na temat praw człowieka” klauzulę dotyczącą poszanowania praw człowieka zawartą w umowie z Kotonu określono jako „*state of the art*”, ponadto zwrócono uwagę na nową procedurę, która będzie miała zastosowanie w przypadku poważnego jej naruszenia, oraz na nowy element, którym są

²⁰ Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989, Dz.U. L 229 z 17 sierpnia 1991 roku.

²¹ Agreement amending the fourth ACP-EC Convention of Lomé signed in Mauritius on 4 November 1995, Dz.U. L 156 z 29 maja 1998 roku.

przejrzyste, odpowiedzialne i dobre rządy stanowiące również integralną część ustanowionego między stronami partnerstwa²².

Poszanowanie praw człowieka po raz pierwszy wymienione zostało w preambule, gdzie możemy przeczytać, iż poszanowanie praw człowieka, zasad demokratycznych oraz państwa prawnego, a także dobrych rządów jest częścią i elementem składowym długotrwałego rozwoju, a odpowiedzialność za przestrzeganie powyższych zasad leży przede wszystkim w gestii zainteresowanych państw. Niemniej jednak klauzula dotycząca poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności zawarta jest w art. 9 zatytułowanym „Elementy zasadnicze dotyczące praw człowieka, zasad demokratycznych oraz państwa prawnego i element podstawowy dotyczący dobrych rządów”, który umiejscowiony został w tytule II, w całości dotyczącym politycznego wymiaru współpracy pomiędzy stronami. Deklaruje on, iż poszanowanie praw człowieka, zasad demokratycznych oraz państwa prawnego stanowi podwaliny partnerstwa AKP–UE. Zgodnie z postanowieniami ust. 1 poszanowanie wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, w tym podstawowych praw socjalnych, demokracji opartej na zasadzie państwa prawnego oraz przejrzystych i odpowiedzialnych rządów, stanowi integralną część współpracy pomiędzy stronami. Współpraca skoncentrowana jest na człowieku, który jest głównym zainteresowanym oraz beneficjentem rozwoju, co automatycznie oznacza poszanowanie i wspieranie wszystkich praw człowieka. Poszanowanie praw człowieka i godności osoby ludzkiej stanowi wyraz dążeń jednostek i narodów. Prawa człowieka mają charakter powszechny, niepodzielny i wzajemnie powiązany. Strony zobowiązały się do wspierania i ochrony wszystkich podstawowych wolności i praw człowieka, zarówno obywatelskich, jak i politycznych oraz gospodarczych, społecznych i kulturowych. W tym kontekście potwierdziły również równość mężczyzn i kobiet. Demokracja, rozwój i ochrona podstawowych wolności i praw człowieka są ze sobą wzajemnie powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Zasady demokratyczne są zasadami uznawanymi powszechnie, stanowiącymi podwaliny organizacji państwa. Gwarantują usankcjonowanie władzy, legalność działań znajdującą odzwierciedlenie w systemie konstytucyjnym, legislacyjnym i regulacjach prawnych oraz istnieniu mechanizmów, które określają możliwości uczestniczenia we władzy. Każde państwo rozwija własną kulturę demokratyczną, opierając się na powyższych powszechnie uznanych zasadach.

Głównym celem niniejszego artykułu nie jest zatem tworzenie nowych zobowiązań dotyczących praw człowieka, lecz zapewnienie, że te, które są wiążące dla stron, będą przestrzegane. Ponadto, co się podkreśla w literaturze, istnieje domniemanie, iż koncepcja praw człowieka rozumiana jest tak samo przez obie strony niniejszej umowy²³.

²² Council of the European Union, EU annual report on human rights, Brussels 10 October 2003, Doc. 1344/03.

²³ M. Bulterman, *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community: Real Virtues or Virtual Reality*, Antwerp 2001, s. 182.

Podkreślić zatem należy, iż klauzula praw człowieka zawarta w umowie z Kotonu odgrywa podwójną rolę. Po pierwsze, jest kluczowym elementem współpracy między stronami oraz warunkiem zawieszającym stosowanie postanowień umowy w przypadku jej naruszenia na podstawie art. 96. Partnerstwo pomiędzy państwami AKP i UE aktywnie wspiera propagowanie praw człowieka, sprzyja procesom demokratyzacji, konsolidacji państwa prawnego oraz dobrych rządów. Dziedziny te są istotnym tematem dialogu politycznego oraz osią wspierania strategii rozwoju. Dialog polityczny w art. 8 ust. 1 określony został jako kompleksowy, wyważony i głęboki. Jego celem jest

wymiana informacji sprzyjających wzajemnemu zrozumieniu oraz ułatwiających ustanowienie uzgodnionych priorytetów i wspólnych porządków, w szczególności przez wykorzystanie powiązań istniejących między różnymi aspektami stosunków między stronami oraz różnymi dziedzinami współpracy ustanowionej w niniejszej Umowie²⁴.

Dialog ten ułatwia prowadzenie między stronami konsultacji na forach międzynarodowych i wzmacnia ich współpracę na takich forach, a także promuje i podtrzymuje system skutecznego multilateralizmu. Cele dialogu obejmują również zapobieganie sytuacjom, w których jedna ze stron może uznać za konieczne odwołanie się do stosowania procedur konsultacyjnych przewidzianych w artykułach 96 i 97²⁵.

Kluczowymi elementami dialogu są zwłaszcza szeroko pojęta polityka wspierania pokoju oraz zapobiegania konfliktom zbrojnym, zarządzania nimi i rozwiązywania ich oraz respektowanie praw człowieka, zasad demokracji i rządów prawa. Dialog prowadzony jest w ramach trzech powołanych w tym celu instytucji: Rady Ministrów, Komitetu Ambasadorów oraz Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego²⁶.

Zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 3 dialog obejmuje wszystkie cele i zadania określone w umowie z Kotonu, a także wszelkie zagadnienia stanowiące przedmiot wspólnego, ogólnego lub regionalnego zainteresowania. Koncentruje się on między innymi na szczególnych zagadnieniach politycznych stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania lub mających ogólne znaczenie dla osiągnięcia celów niniejszej umowy, takich jak praca dzieci lub dyskryminacja wszelkiego rodzaju, w tym ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie etniczne lub społeczne, stan posiadania, urodzenie lub inne kwestie związane ze statusem. Ponadto obejmuje on również regularną ocenę postępów w zakresie poszanowania praw człowieka, zasad demokratycznych, praworządności i dobrych rządów. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości, w sprawie pomiędzy Portugalią a Radą, dotyczącej Umowy o współpracy pomiędzy UE a Indiami, klauzula stanowi kluczowy element tej

²⁴ J. Bossuyt, C. Rocca, B. Lein, *Political dialogue on human rights under Article 8 of the Cotonou Agreement*, Brussels 2014, <https://ecdpm.org/publications/political-dialogue-human-rights-article-8-cotonou-agreement/> (dostęp: 15.05.2021).

²⁵ Art. 8 umowy z Kotonu.

²⁶ Szerzej art. 14–17 umowy z Kotonu.

umowy, a w przypadku jej poważnego naruszenia, może doprowadzić do zawieszenia lub wygaśnięcia. Potwierdzone to zostało również w późniejszym orzeczeniu w sprawie Racke, które dotyczyło ważności rozporządzenia zawieszającego koncesje handlowe ustanowione w Umowie o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Socjalistyczną Federacyjną Republiką Jugosławii na skutek naruszenia pokoju, zasad dobrosąsiedzkiej współpracy, stanowiące warunek nawiązania i realizacji współpracy przewidzianej w tejże umowie²⁷.

Analizując powyższe zagadnienie, szczególną uwagę należy zatem zwrócić na postanowienia zawarte w art. 96 zatytułowanym „Elementy zasadnicze: procedura konsultacyjna oraz środki właściwe w odniesieniu do praw człowieka, zasad demokratycznych i państwa prawnego”, który przewiduje możliwość wprowadzenia „właściwych środków” w przypadkach naruszenia przez którąkolwiek ze stron istotnych elementów umowy, zwłaszcza łamania praw człowieka, zasad demokracji i rządów prawa. Jeżeli mimo prowadzonego dialogu politycznego na temat zasadniczych elementów, zgodnie z art. 8, strona uznaje, że strona przeciwna nie wypełnia zobowiązań dotyczących poszanowania praw człowieka, zasad demokratycznych i państwa prawnego określonych w art. 9 ust. 2, z wyjątkiem nagłych przypadków²⁸, przedstawia stronie przeciwnej oraz Radzie Ministrów właściwe informacje niezbędne do dokładnego zbadania sytuacji w celu znalezienia rozwiązania zadowalającego strony. W tym celu zaprasza stronę przeciwną do podjęcia konsultacji koncentrujących się na przyjętych środkach lub środkach, które strona zainteresowana powinna podjąć w celu zaradzenia sytuacji zgodnie z załącznikiem VII²⁹. Zgodnie z jego postanowieniami konsultacje przewidziane w art. 96 ust. 2 odbywają się, z wyjątkiem nagłych przypadków, po przeprowadzeniu wyczerpującego dialogu politycznego przewidzianego w art. 8 i w art. 9 ust. 4 umowy z Kotonu. Jest on prowadzony zgodnie ze standardami i normami międzynarodowymi i ma na celu przyczynianie się do realizacji celów partnerstwa.

Dialog polityczny ma być prowadzony w sposób systematyczny i sformalizowany. Przed rozpoczęciem konsultacji na podstawie art. 96 strony zobowiązane są do wyczerpania wszystkich dostępnych w ramach dialogu możliwości. Z wyjątkiem nagłych przypadków, w razie uporczywego niewywiązywania się ze zobowiązań podjętych przez jedną ze stron w trakcie wcześniejszego dialogu lub niepodjęcia przez nią dialogu w dobrej wierze, konsultacje, o których mowa w art. 96 mogą rozpocząć się bez poprzedzającego je wzmoczonego dialogu politycznego. Konsultacje są prowadzone na szczeblu i w formie, które uznaje się za najbardziej właściwe dla znalezienia rozwiązania. Mają się one rozpocząć nie

²⁷ Sprawa C-162/96 A. Racke GmbH & Co. p. Hauptzollamt Mainz, ECLI:EU:C:1998:293.

²⁸ Termin „nagłe przypadki” dotyczy przypadków wyjątkowych, szczególnie poważnego i skrajnego naruszenia jednego z elementów zasadniczych określonych w art. 9 ust. 2, wymagającego natychmiastowej reakcji.

²⁹ Załącznik VII zatytułowany jest *Dialog polityczny dotyczący praw człowieka, zasad demokratycznych oraz państwa prawnego*.

później niż w ciągu 30 dni od powiadomienia drugiej strony o ich rozpoczęciu i powinny być kontynuowane przez okres ustalony za wspólnym porozumieniem, jednakże nie powinny trwać dłużej niż 120 dni. Jeśli konsultacje nie doprowadzą do rozwiązania zadowolającego obie strony, jeśli odmówiono udziału w konsultacjach lub w nagłych przypadkach, mogą zostać przyjęte odpowiednie środki³⁰. Mają one zatem na celu wywarcie presji na państwo i spowodowanie poprawy sytuacji, która doprowadziła do ich przyjęcia. Środki te są odwoływane z chwilą ustania przyczyny ich przyjęcia. Pierwszeństwo jednakże w ich wyborze powinno zostać przyznane tym z nich, które najslabiej zakłóca implementację postanowień umowy z Kotonu. W tym miejscu należy również powiedzieć, że w sytuacji gdy UE, jednostronną decyzją podjętą na podstawie art. 29 TUE o nałożeniu sankcji w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa³¹ uzna, iż podjęte w ramach umowy z Kotonu odpowiednie środki są niewystarczające.

Jak jednakże procedura konsultacji wygląda w praktyce i kto w niej uczestniczy? Na tak postawione pytanie nie znajdziemy szczegółowych odpowiedzi w postanowieniach umowy z Kotonu. W art. 96 znalazły się wyłącznie ogólne wskazówki. Zgodnie z jego postanowieniami konsultacje są prowadzone na szczeblu i w formie, które uznaje się za najbardziej właściwe dla znalezienia rozwiązania. Strony powinny podjąć starania, żeby być reprezentowanymi na takim samym szczeblu, oraz zobowiązane zostały do przejrzystego współdziałania przed formalnymi konsultacjami, w ich trakcie i po nich. Ponadto strony muszą stosować trzydziestodniowy okres powiadomienia, aby umożliwić uczestnikom konsultacji skuteczne przygotowanie się oraz przeprowadzenie pogłębionych konsultacji w ramach grupy AKP oraz między UE a jej państwami członkowskimi. Podczas tego procesu strony powinny przyjąć elastyczne ramy czasowe. W tym miejscu pojawia się również pytanie, o to kto jest stroną/stronami umowy z Kotonu. W tym przypadku również wskazówkę interpretacyjną znajdziemy w postanowieniach art. 96 ust. 1. Zgodnie z nim termin „strona” odnosi się do UE i państw członkowskich oraz do każdego państwa AKP. Zatem, po stronie unijnej wspólnie występują UE i wszystkie państwa członkowskie, z uwagi na fakt, iż umowa z Kotonu stanowi przykład umowy mieszanej zawieranej wspólnie przez UE i wszystkie państwa członkowskie, gdyż obejmuje swoim zakresem przedmiotowym kwestie należące do kompetencji wyłącznych UE oraz dzielonych pomiędzy UE a państwa członkowskie. Z instytucjonalnego punktu widzenia UE

³⁰ W postanowieniach niniejszego artykułu zdefiniowane zostały pojęcia odpowiednich środków oraz nagłych przypadków. Termin „nagłe przypadki” dotyczy przypadków określonych w art. 9 ust. 2 (patrz przyp. 31). „Właściwe środki” określone w artykule są środkami przyjętymi zgodnie z prawem międzynarodowym oraz adekwatnie do naruszenia. Przy wyborze tych środków należy przede wszystkim uwzględnić środki w najmniejszym stopniu zakłócające stosowanie umowy. Przyjmuje się, że zawieszenie byłoby środkiem ostatecznym.

³¹ J. Mackie, J. Zinke, *When Agreement Breaks Down, What Next? The Cotonou Agreement's Article 96 Consultation Procedure*, „ECDPM Discussion Paper” 64, 2005, s. 3.

reprezentowana jest przez Komisję Europejską i Radę³². Z kolei po drugiej stronie występują państwa AKP. W analizowanej kwestii będzie to jedno z państw należących do tej grupy, które wspomagane jest przez tak zwaną „grupę przyjaciół”, Sekretariat państw AKP. Możliwe jest również uczestnictwo organizacji regionalnej, na przykład Unii Afrykańskiej.

Konsultacje na podstawie art. 96 rozpoczynają się, jeżeli jedna ze stron uzna, że strona przeciwna nie wypełnia zobowiązań dotyczących poszanowania praw człowieka, zasad demokratycznych i państwa prawnego określonych w art. 9 ust. 2 umowy z Kotonu³³. W praktyce, zanim ta procedura zostanie uruchomiona, Rada zaprasza do Brukseli przedstawicieli drugiej strony na spotkanie w ramach odpowiedniej regionalnej grupy roboczej funkcjonującej w ramach Rady. W analizowanym przypadku jest to grupa robocza do spraw Afryki lub Ameryki Łacińskiej. W sytuacji, gdy dojdzie ona do wniosku, iż analizowana sytuacja może mieć wpływ na rozwój współpracy, przekazuje sprawę pod obrady grupie roboczej AKP³⁴. Jeżeli również w tym przypadku decyzja będzie pozytywna, Komisja Europejska przedstawia Radzie propozycję rozpoczęcia konsultacji. Wniosek taki sporządzony jest na piśmie. Następnie jest on dyskutowany, w tym również może zostać zmieniony przez odpowiednią grupę roboczą Rady, a potem kierowany jest do przyjęcia przez COREPER, a na końcu — przyjmowany przez Radę³⁵. Decyzja o rozpoczęciu konsultacji nie wymaga jednomyślności, lecz przyjmowana jest kwalifikowaną większością głosów. Następnie decyzja przedstawiana jest stronie przeciwnej w celu dokładnego zbadania sytuacji. W tym celu zaprasza się stronę przeciwną do podjęcia konsultacji koncentrujących się na przyjętych środkach lub środkach, które strona zainteresowana powinna podjąć w celu zaradzenia sytuacji. W praktyce oznacza to, iż decyzja Rady przekazywana jest władzom państwa, którego dotyczy. Państwo to może zaproszenie do konsultacji przyjąć lub odrzucić. W tym ostatnim przypadku UE może bezpośrednio zastosować odpowiednie środki. W razie akceptacji zaproszenia konsultacje rozpoczynają się nie później niż 30 dni po zaproszeniu do udziału w nich i trwają przez wspólnie ustalony okres, w zależności od charakteru i powagi naruszenia. Spotkania odbywają się w Brukseli najczęściej na szczeblu ministrów. Ze strony UE uczestniczą w nich Prezydencja, Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz właściwy komisarz. Po drugiej stronie udział biorą przedstawiciele państwa zaproszonego do konsultacji, „grupa przyjaciół”, przedstawiciele Sekretariatu AKP oraz

³² Parlament Europejski w konsultacjach nie bierze udziału. Jest on wyłącznie informowany przez Radę o rozpoczęciu i zakończeniu konsultacji.

³³ M.I. Mbadinga, *The Non-Execution Clause in Relationship between the European Union (EU) and the African, Caribbean and Pacific States (ACP)*, „German Law Journal” 3, 2002, nr 11, s. 118.

³⁴ H. Hazelzet, *Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?*, „ECDPM, Discussion Paper” 64, 2005, s. 6.

³⁵ J. Mackie, J. Zinke, *op. cit.*, s. 6.

przedstawiciele organizacji regionalnej. W żadnym przypadku dialog w ramach procedury konsultacyjnej nie powinien trwać dłużej niż 120 dni. W tym czasie musi zostać zawarte porozumienie, co oznacza, iż w dobrej wierze należy szukać wzajemnie akceptowalnego rozwiązania, w przeciwnym razie UE podejmie właściwe środki. W tym przypadku ostateczna decyzja należy do Rady. Praktyka pokazuje, iż z reguły Rada przyjmowała właściwe środki na rok. Po tym okresie były one albo przedłużane, albo zmieniane. Środki te są odwoływane z chwilą ustania przyczyny ich przyjęcia. Sytuacja w państwie, wobec którego zastosowano właściwe środki, monitorowana jest regularnie, co do zasady raz na pół roku.

Do chwili obecnej dialog polityczny i konsultacje były uruchomione przez UE w stosunku do następujących państw: Burundi, Gwinei, Haiti, Czadu, Kamerunu, Etiopii, Gambii, Zimbabwe, Wybrzeża Kości Słoniowej, Fidżi, Gwinei Bissau, Nigerii, Togo, Sudanu, Rwandy, Ugandy, Republiki Środkowoafrykańskiej, Liberii oraz Mauretanii³⁶. Do najczęstszych przyczyn, które powodowały ich rozpoczęcie, należały zamachy stanu, sfałszowane wybory, poważne naruszenia praw człowieka, zasad demokracji i rządów prawa³⁷.

4. Problemy ochrony praw człowieka w wybranych państwach Afryki Subsaharyjskiej

W niniejszej części artykułu zaprezentowana zostanie sytuacja wewnętrzna w wybranych państwach Afryki Subsaharyjskiej: Czadzie, Etiopii, Rwandzie, Ugandzie i Zimbabwe. W sposób syntetyczny scharakteryzowana zostanie bieżąca sytuacja polityczna w każdym z tych państw, przedstawione zostaną przyczyny, które doprowadziły do rozpoczęcia dialogu politycznego na podstawie art. 8 umowy z Kotonu, oraz bieżąca sytuacja w analizowanym obszarze w kontekście dwustronnych relacji z UE.

4.1. Czad

W 1958 roku Czad uzyskał status autonomicznej republiki, członka Wspólnoty Francuskiej, a w 1960 — niepodległość i członkostwo w Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ)³⁸. Głową państwa został wówczas prezydent François Tombalbaye. Niestety, jego polityka względem muzułmanów zamieszkujących

³⁶ C. Portela, *Political Dialogue and Human Rights in the Framework of the Cotonou Agreement*, https://ink.library.smu.edu.sg/soas_research/1684/, s. 9–14 (dostęp: 12.05.2021).

³⁷ A. Bradley, *An ACP Perspective and Overview of Article 96 Cases*, „ECDPM Discussion Paper” 64, 2005, s. 7.

³⁸ N.K. Powell, *France's Wars in Chad. Military Intervention and Decolonization in Africa*, Cambridge 2020, s. 36.

północną część kraju doprowadziła w 1965 roku do wybuchu długoletniej wojny domowej. W 1979 roku rebelianci zdobyli stolicę państwa — Ndżamę. Między dowódcami zwycięskich ugrupowań rebelianckich rozpoczęły się wówczas walki, które doprowadziły do zwycięstwa Hissène Habré³⁹. Rządził on do 1990 roku, kiedy został obalony w wyniku zamachu stanu, którego przywódcą był Idriss Déby. Ten zaś pozostawał u władzy przez kolejne 30 lat. W 1992 zezwolił na działalność partii politycznych, a w 1996 roku w referendum narodowym przyjął nową konstytucję. Wybory prezydenckie organizowane w latach 1996, 2001, 2006 i 2011 wygrał Déby.

Mimo formalnego wprowadzenia ustroju demokratycznego sytuacja polityczna Czadu pozostawała niestabilna. Znaczna część kraju była kontrolowana przez rebeliantów wspieranych przez rząd Sudanu, którzy między innymi w lutym 2008 roku podjęli nieudaną próbę zdobycia Ndżameny. Po śmierci prezydenta Déby'ego w kwietniu 2021 roku władzę w kraju przejęła junta wojskowa, której liderem jest Mahamat Déby Itno. Sytuacja polityczna Czadu pozostaje zatem niestabilna, kraj jest nieustannie areną zamieszek oraz powtarzających się prób zamachu stanu. Dodatkowym czynnikiem destabilizującym jest wojna w Darfurze, która doprowadziła do osiedlenia się tysięcy uchodźców w obozach wzdłuż granicy czadyjsko-sudańskiej.

Bezpośrednią przyczyną, która po raz pierwszy doprowadziła do uruchomienia procedury z art. 8 umowy z Kotonu, były wydarzenia rozgrywające się w Czadzie w 2008 roku, czyli walki pomiędzy siłami rządowymi a grupami rebeliantów destabilizujące bezpieczeństwo w państwie. Operacja EUFOR Tchad/RCA w Czadzie oraz Republice Środkowoafrykańskiej miała mandat ONZ zapewniony rezolucją nr 1778 Rady Bezpieczeństwa ONZ z dnia 25 września 2007 roku, która zgodnie z tą rezolucją zatwierdziła powołanie misji ONZ w Republice Środkowoafrykańskiej i Czadzie oraz upoważniła UE do skierowania w ten rejon swoich sił w celu ochrony i zabezpieczenia misji ONZ na okres roku od daty osiągnięcia zdolności operacyjnych⁴⁰. Kwestia ochrony praw człowieka w Czadzie w ciągu ostatnich lat nie poprawiła się, a wręcz uległa pogorszeniu. W przypadku praw społecznych i gospodarczych, zgodnie z HDI, Czad znajduje się na sto osiemdziesiątym siódmym miejscu na 189 badanych państwach, a wartość jego wskaźnika wynosi 0,398⁴¹. To oznacza, że sytuacja w tym obszarze jest bardzo zła i — jak podkreśla Komisja Europejska w „Rocznym raporcie UE na temat praw człowieka i demokracji” — nie poprawia się. Zatrzymywani są obrońcy praw człowieka, ogranicza się systematycznie wolność prasy

³⁹ M.J. Azevedo, *The Roots of Violence: A History of War in Chad (War and Society)*, London 1998, s. 86.

⁴⁰ B. Pacek, *Operacje wojskowe Unii Europejskiej na przykładzie misji EUFOR Tchad/RCA*, Warszawa 2013.

⁴¹ *Human Development Reports*, s. 19, <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking> (dostęp: 22.05.2021).

i mediów, wprowadzono cenzurę i zawieszenia koncesji na działalność, niemniej jednak zniesione zostały restrykcje w dostępie do internetu i mediów społecznościowych. Prezydent wydał dwa dekrety 1917 i 1918, które w zasadniczy sposób ograniczały działalność organizacji pozarządowych w kraju. Z powyższych powodów w zeszłym roku po raz kolejny uruchomiona została procedura z art. 8 umowy z Kotonu, a UE zawiesiła pomoc finansową dla Czadu. Główne działania UE skupione są na poprawie sytuacji w tym obszarze, ale szeroko rozumianej, włącznie z bezpieczeństwem żywnościowym, ze zrównoważonym zarządzaniem zasobami naturalnymi, z praworządnością, reformą wymiaru sprawiedliwości, ze szkoleniami na temat poprawy bezpieczeństwa, z poprawą usług medycznych czy też budowaniem zdolności instytucjonalnych. Odrębną kwestią jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego, zwiększenie zaangażowania obywateli w życie społeczne i polityczne, ochrona grup wrażliwych, w tym praw dzieci i kobiet. W tej kwestii osiągnięto porozumienie i utworzono Komisję do spraw praw człowieka, przyjęte zostały regulacje dotyczące równości płci oraz ochrony praw kobiet i młodocianych⁴².

4.2. Etiopia

W 1974 roku w związku ze złą sytuacją gospodarczą i powtarzającymi się klęskami głodu, w Etiopii doszło do wybuchu wojny domowej, a w marcu 1975 roku oficjalnie proklamowano kraj republiką. W wyniku zamachu stanu władzę objął Komitet Koordynacyjny Sił Zbrojnych pod przewodnictwem Amana Mikaela Andoma⁴³. W latach 1975–1977 nasiliły się separatyzm w Erytrei i Ogadenie, co doprowadziło do wybuchu kolejnej wojny domowej. Po dokonaniu zamachu stanu w lutym 1977 roku szefem państwa został podpułkownik Mengystu Hajle Marjam, który zaczął wdrażać system polityczny wzorowany na systemie państw bloku wschodniego. Lata 1977–1979 są określane mianem czerwonego terroru, gdyż były okresem walki z przeciwnikami nowej władzy⁴⁴. Wojna z Somalią z lat 1977–1978 zakończyła się zwycięstwem Etiopii. W 1991 roku ugrupowania partyzanckie, skupione w koalicji Etiopski Ludowo-Rewolucyjny Front Demokratyczny (EPRDF), przejęły kontrolę nad stolicą kraju. Utworzony został rząd tymczasowy, a na prezydenta wybrano Melesa Zenawiego. Uchwalona w 1994 roku konstytucja przekształciła kraj w państwo federacyjne, podzielone według kryteriów etnicznych. Co należy podkreślić, EPRDF sprawuje władzę do chwili obecnej, ale w sposób dyktatorski. Jednakże, co również istotne, państwo to od kwietnia 2018 roku, kiedy na urząd premiera został mianowany Abiy Ahmed,

⁴² *Human Rights and Democracy in the World (country report)*, s. 89–91, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/201007_eu_country_updates_on_human_rights_and_democracy_2019.pdf (22.05.2021).

⁴³ S.A. Adejumobi, *The History of Ethiopia*, Westport 2007, s. 85.

⁴⁴ R. Pankhurst, *The Ethiopians: A History*, Oxford 2001, s. 112.

znajduje się w trakcie procesu reform politycznych, społecznych i gospodarczych. Dotyczą one sektora administracji, bezpieczeństwa i policji, wymiaru sprawiedliwości, energetyki oraz poprawy ochrony praw człowieka.

Zwolnieni zostali więźniowie polityczni oraz dziennikarze, usunięto partie polityczne z listy organizacji terrorystycznych, zmieniono ustawodawstwo krajowe dotyczące organizacji społeczeństwa obywatelskiego, mianowano nowych członków Sądu Najwyższego, Krajowej Komisji Wyborczej oraz Etiopskiej Komisji Praw Człowieka. Problemem, z którym nowy rząd musi sobie poradzić, są napięcia etniczne, kwestie dotyczące osób wewnątrznie przesiedlonych, których jest według szacunków około 2,5 miliona. W przypadku praw społecznych i gospodarczych, zgodnie z HDI, Etiopia znajduje się na sto siedemdziesiątym trzecim miejscu, a wartość jej wskaźnika wynosi 0,485⁴⁵. Do głównych obszarów współpracy dwustronnej między Etiopią a UE zalicza się następujące kwestie: reformę prawa wyborczego, udział społeczeństwa w życiu politycznym, dialog międzypartyjny, reformę administracji państwowej, niezależny wymiar sprawiedliwości, niezależne i bezstronne media, promowanie międzynarodowych standardów pracy, równy dostęp do opieki społecznej i świadczeń społecznych, wypracowanie efektywnych mechanizmów walki z korupcją, ochronę ofiar handlu ludźmi oraz ochronę uchodźców zgodnie ze standardami międzynarodowymi⁴⁶.

4.3. Rwanda

W 1962 roku ONZ zlikwidowała powiernictwo w Rwandzie i 1 lipca 1962 proklamowano niepodległość kraju z prezydentem Grégoire Kayibandą (Hutu). W latach 1963–64 i 1972–73 trwały walki etniczne i masowa emigracja przesładowanych Tutsi, głównie do Burundi i Ugandy. W 1973 roku generał Juvénal Habyarimana (Hutu) przeprowadził bezkrwawy zamach stanu pod hasłem łagodzenia konfliktów etnicznych. Zawieszono działalność parlamentu i partii politycznych. W 1975 roku powstała nowa partia — Narodowy Ruch Rewolucyjny na rzecz Rozwoju (MRND) z Habyarimaną na czele⁴⁷. W 1978 roku, po referendum, została ogłoszona nowa konstytucja, która przywróciła rządy cywilne, parlament, urząd prezydenta oraz usankcjonowała system jednopartyjny — w kraju mogła funkcjonować wyłącznie partia MRND. Prezydentem został Habyarimana, który ponownie został wybrany na ten urząd w latach 1983 i 1988. W 1989 roku nastąpiło gwałtowne pogorszenie sytuacji ekonomicznej spowodowane suszą i spadkiem cen kawy na rynkach światowych. W październiku 1990 wybuchła wojna domowa zapoczątkowana atakiem partyzantów Tutsi z Rwandyjskiego Frontu Patriotycznego (FPR) z terenu Ugandy. Wobec zagrożenia ze strony wojsk

⁴⁵ *Human Development Reports...*, s.18 .

⁴⁶ *Human Rights and Democracy in the World (country report)...*, s. 101–102.

⁴⁷ J. Bar, *Rwanda*, Warszawa 2013, s. 64.

rebelianckich prezydent zdecydował się wprowadzić pewne ustępstwa, a mianowicie system wielopartyjny i wolność prasy. W 1993 władze zawarły z FPR porozumienie pokojowe pod egidą ONZ, przewidujące utworzenie rządu tymczasowego z udziałem obu stron i powrót emigrantów z Ugandy. Jednakże śmierć prezydenta w katastrofie lotniczej w kwietniu 1994 roku, o której spowodowanie gwardia prezydencka obwiniła Tutsi, stała się dla armii i bojówek Hutu pretekstem do masakry ludności Tutsi. W wyniku wznowionej wojny zginęło, według szacunkowych danych, około 500–800 tysięcy Rwandyjczyków, a ponad 2 miliony schroniło się w państwach sąsiednich⁴⁸. W wyniku kilkumiesięcznych walk FPR opanował cały kraj i w lipcu 1994 roku mianował prezydentem Pasteura Bizimungu (Hutu) oraz powołał tymczasowy rząd koalicyjny z udziałem przedstawicieli obu ludów. Mimo formalnego zakończenia wojny domowej nadal setki tysięcy uciekinierów Hutu chroniło się w Zairze. Dla osądzenia zbrodni popełnionych w Rwandzie Rada Bezpieczeństwa ONZ powołała w 1994 roku Międzynarodowy Trybunał Karny z siedzibą w Aruszy⁴⁹. W marcu 2000 prezydentem został Paul Kagame (Tutsi), który swój urząd sprawuje do dzisiaj. W 2002 roku władze kongijskie zadeklarowały pomoc w rozbrajaniu bojówek Hutu odpowiedzialnych za masakrę Tutsi w 1994 roku. W referendum, które odbyło się w maju 2003 roku, przyjęto projekt nowej konstytucji, zakazującej między innymi podsyłania nienawiści na tle etnicznym.

W swoim raporcie na temat praw człowieka i demokracji Komisja Europejska podkreśla, iż sytuacja w tym obszarze w Rwandzie pozostaje bez zmian. Rwandyjski rząd, z jednej strony, kontynuuje reformy gospodarcze i społeczne, a z drugiej — mierzy się z oskarżeniami dotyczącymi poważnych naruszeń praw człowieka, takich jak nadmierne użycie siły zbrojnej, wymuszone zaginięcia, tortury, nieludzkie i poniżające traktowanie, arbitralne zatrzymania oraz pozasądowe egzekucje⁵⁰. Komisja Europejska zwróciła uwagę, iż w ciągu ostatnich 18 miesięcy wielu członków partii opozycyjnych, jak również obrońców praw człowieka zaginęło lub zostało zamordowanych. W przypadku praw społecznych i gospodarczych, zgodnie z HDI, Rwanda znajduje się na sto sześćdziesiątym miejscu, a wartość jej wskaźnika wynosi 0,543⁵¹. Wolność wypowiedzi jest nadal bardzo ograniczona, a debata publiczna toczy się w mediach online. Rwanda pozostaje jedynym państwem w regionie, które nie przyjęło ustawodawstwa mającego na celu ochronę osób LGBTI przed dyskryminacją oraz nie

⁴⁸ J. Regina-Zacharski, *Rwanda. Wojna i ludobójstwo*, Warszawa 2015, s. 97.

⁴⁹ Statute of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statuteinternationalcriminaltribunalforrwanda.aspx> (dostęp: 20.12.2021).

⁵⁰ *Human Rights and Democracy in the World (country report)*..., s. 138–139.

⁵¹ *Human Development Reports*..., s. 16.

uznaje związków pomiędzy osobami tej samej płci. W relacjach dwustronnych z UE w prowadzonym dialogu dominują dwie kwestie. Po pierwsze, dotyczące poważnych naruszeń praw człowieka, o których była mowa wyżej, i po drugie, te, które dotyczą poważnych ograniczeń praw człowieka, a zwłaszcza ograniczeń praw politycznych, wolności wypowiedzi oraz wolności zrzeszania się.

4.4. Uganda

9 października 1962 roku Ludowy Kongres Ugandy (UPC) proklamował niepodległość Ugandy, a rok później ogłoszono kraj republiką. Pierwszym prezydentem został Edward Mutesa, a premierem — Milton Obote z UPC. W 1969 roku Mutes wprowadził dyktatorskie rządy jednopartyjne oraz nacjonalizację przemysłu i handlu⁵². W 1971 roku rządy Milтона Obote zlikwidował w wyniku zamachu stanu generał Idi Amin, którego władza szybko przerodziła się w brutalną dyktaturę. Szacuje się, że w wyniku jego działań życie straciło około 300 tysięcy Ugandyjczyków⁵³. W 1979 wybuchła wojna domowa. Wojska tanzańskie weszły do Ugandy i obaliły reżim Amina. W wyniku wyborów w 1980 roku urząd ponownie objął Milton Obote. Również jego rządowi przypisuje się około 100 tysięcy ofiar śmiertelnych. W 1985 roku został on obalony, a prezydentem został Tito Okello. Rok później odbył się kolejny pucz, w którego wyniku rządy objął Yoweri Museveni. Doprowadził do względnej stabilności politycznej i gospodarczej kraju. W latach 1986–1991 nasiliła się walka pomiędzy rządem a partyzantami popierającymi Okello, Amina i Obote. W połowie lat osiemdziesiątych utworzona została partyzancka Armia Bożego Oporu prowadząca od 1987 roku antyrządową rebelię. Walki ze sfanatyzowanymi partyzantami trwają do dziś. Oddziały Armii Bożego Oporu wymordowały około 100 tysięcy mieszkańców Ugandy⁵⁴. W ostatnich latach postępuje stabilizacja kraju oraz liberalizacja polityczno-gospodarcza. W 1996 roku w pierwszych od uzyskania niepodległości wyborach prezydenckich wygrał urzędujący prezydent Yoweri Museveni, który swój urząd sprawuje do dziś.

Sytuacja wewnętrzna Ugandy, zdaniem Komisji Europejskiej, w ostatnich latach charakteryzuje się licznymi słabościami w funkcjonowaniu demokracji oraz licznymi naruszeniami praw człowieka. W przypadku praw społecznych i gospodarczych, zgodnie z HDI, Uganda znajduje się na sto pięćdziesiątym dziewiątym miejscu, a jego wartość wynosi 0,544⁵⁵. Kluczowi politycy partii opozycyjnych

⁵² S. Sejjaaka, *A Political and Economic History of Uganda, 1962–2002*, https://www.researchgate.net/profile/Samuel-Sejjaaka/publication/304737518_A_Political_and_Economic_History_of_Uganda_1962-2002/links/5810dd3308aef2ef97b2cf4e/A-Political-and-Economic-History-of-Uganda-1962-2002.pdf (dostęp: 22.05.2021).

⁵³ R.J. Reid, *A History of Modern Uganda*, Cambridge 2017, s. 76.

⁵⁴ S.R. Karugire, *A political History of Uganda*, Kampala 2010, s. 128.

⁵⁵ *Human Development Reports...*, s. 16.

są ofiarami systematycznego nękania przez policję. Szczególną uwagę opinii publicznej w zeszłym roku przyciągnęły ujawnione informacje na temat tak zwanych „bezpiecznych domów” używanych przez służby bezpieczeństwa do torturowania oponentów politycznych. W ramach dialogu dwustronnego poruszane są następujące kwestie: ograniczanie wolności wypowiedzi oraz wolności zrzeszania się, nadmierne użycie siły przez służby państwowe, efektywne zwalczanie korupcji, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, sytuacja obrońców praw człowieka, eliminacja dyskryminacji i przemocy wobec kobiet⁵⁶. Po raz kolejny UE podkreśliła konieczność przestrzegania oraz respektowania praw wszystkich osób, w szczególności grup wrażliwych i osób usuwanych poza nawias społeczeństwa. Główną przyczyną tego stanowiska było ogłoszenie w październiku 2019 roku przez Simona Lokodo, ugandyjskiego ministra ds. etyki i uczciwości, zamiaru wprowadzenia ustawy o zwalczaniu homoseksualizmu. Ustawa ta przewidywałaby karę śmierci za „kwalifikowany homoseksualizm”. W odpowiedzi na ten komunikat 24 października 2019 roku Parlament Europejski uchwalił rezolucję w sprawie osób LGBTI w Ugandzie, w której to rezolucji państwo to zostało potępione⁵⁷.

4.5. Zimbabwe

W kwietniu 1980 roku proklamowano niepodległość Zimbabwe, które weszło w skład brytyjskiej Wspólnoty Narodów. Wybory wygrał Afrykański Narodowy Związek Zimbabwe (ZANU), a jego lider Robert Mugabe został premierem. Utworzył on rząd koalicyjny z Afrykańskim Ludowym Związkiem Zimbabwe (ZAPU) i białym Frontem Zimbabwe. Ten okres rządów Mugabe cechowały pragmatyzm polityczny, ostrożność i starania o dobry wizerunek państwa⁵⁸. W 1982 roku wybuchł otwarty konflikt, w którego następstwie koalicja rządowa się rozpadła. W 1985 roku w wyborach parlamentarnych zwyciężył ZANU, który dążył do wymuszenia na ZAPU zjednoczenia się obu partii. Kompromis w tej kwestii zawarto w 1987 roku. Obejmował on połączenie ZANU i ZAPU w jednolitą partię Afrykański Narodowy Związek Zimbabwe – Front Patriotyczny (ZANU–PF), oraz zmianę ustroju państwa na prezydencki. W 1987 roku Robert Mugabe został prezydentem, a dotychczas opozycyjny Joshua Nkomo z ZAPU został jednym z dwóch wiceprezydentów. W 1998 roku przedstawiony został kontrowersyjny prezydencki projekt reformy rolnej, przewidujący odebranie ziemi białym bogatym farmerom. Reforma rolna miała rozwiązać problem bezrobocia i zwiększyć

⁵⁶ *Human Rights and Democracy in the World (country report)*..., s. 161–163.

⁵⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2019 roku w sprawie sytuacji osób LGBTI w Ugandzie (2019/2879(RSP)), P9_TA(2019)0042.

⁵⁸ *Becoming Zimbabwe. A History from the Pre-Colonial Period to 2008*, red. B. Raftopoulos, A. Mlambo, Harare 2009, s. 25.

poparcie dla prezydenta i rządu ze strony uboższych warstw społeczeństwa⁵⁹. W 2000 roku rozpoczęto wywłaszczanie białych obywateli bez odszkodowania i rozdzielanie ziem uprawnych między weteranów walk o niepodległość kraju i bezrobotnych. Reforma jednakże spowodowała drastyczne pogorszenie się sytuacji gospodarczej i wzrost napięcia w stosunkach z Wielką Brytanią i innymi państwami brytyjskiej Wspólnoty Narodów. Kolejne wybory prezydenckie wygrał ponownie Robert Mugabe, którego przeciwnikiem był Morgan Tsvangirai z Ruchu na rzecz Demokratycznej Zmiany (MDC). Wybory parlamentarne wygrał również ZANU–PF, ale opozycja oskarżyła rząd o masowe fałszerstwa. W 2009 roku nastąpiło częściowe dopuszczenie opozycji do władzy, na skutek czego Morgan Tsvangirai został premierem. Według oficjalnych wyników wyborów prezydenckich w 2008 roku wygrał po raz kolejny urzędujący prezydent, który zdobył 85,51% głosów. Opozycja nazwała wybory farsą, a wspólnota międzynarodowa uznała je za sfałszowane⁶⁰. W rezultacie UE wprowadziła sankcje polityczne polegające na zamrożeniu aktywów 81 najwyższych urzędników państwowych i objęciu ich zakazem wjazdu na terytorium UE⁶¹. W listopadzie 2017 roku armia dokonała zamachu stanu i odsunęła od władzy prezydenta Mugabe oraz jego otoczenie. Następnie, 24 listopada 2017 roku Emmerson Mnangagwa został zaprzysiężony na stanowisko prezydenta kraju, które sprawuje do chwili obecnej.

W ciągu roku, który minął od zaprzysiężenia nowego prezydenta, sytuacja społeczno-ekonomiczna i humanitarna uległa znacznemu pogorszeniu. W przypadku praw społecznych i gospodarczych, zgodnie z HDI, Zimbabwe znajduje się na sto pięćdziesiątym miejscu, a wartość jego wskaźnika wynosi 0,571 — głównie z powodu braku chęci do rozpoczęcia procesu reform politycznych i gospodarczych, rozprzestrzeniania się korupcji, błędów w administrowaniu państwem oraz represji politycznych. Począwszy od stycznia 2019 roku organizacje międzynarodowe systematycznie zaczęły informować o naruszeniach praw człowieka, takich jak zastraszanie opozycji i aktywistów oraz brutalność policji. Komisja Europejska podkreśla, iż zalecenia przedstawione władzom w połowie 2019 roku w raporcie komisji śledczej, na której czele stał Kgalema Motlante, były prezydent Republiki Południowej Afryki, nie zostały do chwili obecnej uwzględnione. Głównym zadaniem komisji śledczej było zbadanie okoliczności śmierci 35 osób, które zginęły w starciach z policją w stolicy państwa, Harare, 1 sierpnia 2018 roku⁶². Do głównych kwestii poruszanych w ramach dwustronnego dialogu

⁵⁹ Ch.J.M. Zvobgo, *A History of Zimbabwe, 1890-2000 and Postscript: Zimbabwe, 2001-2008*, Newcastle upon Tyne 2009, s. 260.

⁶⁰ *Becoming Zimbabwe...*, s. 185.

⁶¹ Council Common Position 2008/135/CFSP of 18 February 2008 renewing restrictive measures against Zimbabwe, Dz.U. L 43 z 19 lutego 2008 roku, s. 39.

⁶² T. Mungwari, *Zimbabwe Post Election Violence: Motlanthe Commission of Inquiry 2018*, „International Journal of Contemporary Research and Review” 10, 2019, nr 2, s. 392–406.

politycznego należą udział organizacji społecznych w procesie implementacji postanowień konstytucji przyjętej w 1993 roku, przemoc policji i służb bezpieczeństwa wobec demonstrantów, ograniczenia w dostępie do internetu, ograniczanie prawa do zrzeszania się i tworzenia związków zawodowych oraz zastraszanie i przemoc wobec obrońców praw człowieka⁶³.

Podsumowanie

Podsumowując: wartości zajmują szczególne miejsce w systemie unijnego prawa. Przepis art. 2 TUE ustanawia wartości, na których oparta jest UE i które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Jest to katalog spójny i zamknięty. Jednocześnie jest on podstawową regulacją materialną, do której odwołują się inne artykuły traktatu, co czyni z niej centralną kategorię normatywną dla unijnego porządku prawnego. Fakt ten oznacza, iż wartości stanowią podstawę funkcjonowania UE, a ich propagowanie na arenie międzynarodowej jest zasadniczym celem UE. Wyznaczają one standardy ustrojowe nie tylko dla państw członkowskich, lecz także dla państw trzecich. W polityce zewnętrznej UE odgrywają one potrójną rolę: po pierwsze, wartości wymienionych w art. 2 TUE, po drugie, zasad powtórzonych w postanowieniach art. 21 ust. 1 TUE, które razem stanowią podstawę tożsamości UE i jej porządku prawnego, a po trzecie, celów działań zewnętrznych UE wymienionych w postanowieniach art. 3 ust. 5 TUE.

Odpowiadając na zasadnicze pytanie sformułowane we wstępie, należy wyraźnie podkreślić, iż klauzula dotycząca poszanowania praw człowieka zajmuje centralne miejsce we współpracy pomiędzy UE a wybranymi państwami Afryki Subsaharyjskiej. Jak wskazano w niniejszym artykule, UE konsekwentnie uruchamia w relacjach bilateralnych procedurę konsultacji i wzmocnionego dialogu. Do najczęstszych ogólnych przyczyn, które do takiej sytuacji prowadzą, należą zamachy stanu. Wśród przyczyn szczegółowych należy wymienić zwłaszcza kwestie związane z dostępem do wymiaru sprawiedliwości, ograniczanie wolności wypowiedzi i prawa do zrzeszania się, dyskryminację kobiet oraz osób LGBTI, a także represje, jakim poddaje się obrońców praw człowieka. UE zatem bardzo często uruchamia procedurę konsultacji przewidzianą w art. 96 umowy z Kotonu. Jaki jednakże będzie jej rezultat, zależy tylko i wyłącznie od nastawienia stron w nią zaangażowanych i ich woli politycznej. Nie należy bowiem zapominać, iż analizowana procedura jest częścią postanowień dotyczących dialogu politycznego. Stanowi zatem instrument polityczny i to jest, zdaniem autorki, największa wada tej procedury.

⁶³ *Human Rights and Democracy in the World (country report)*..., s. 165–166.

Jakich zatem można dokonać zmian, żeby ją usprawnić? Po pierwsze, efektywnie wykorzystywać wszystkie dostępne środki oraz możliwości, jakie strom daje art. 8. UE nie powinna zbyt szybko przechodzić do procedury przewidzianej w art. 96. Dialog powinien być prowadzony w sposób elastyczny, przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych kanałów komunikacyjnych. Obie strony powinny go prowadzić w dobrej wierze, tak aby w jak najkrótszym czasie znaleźć rozwiązanie możliwe do zaakceptowania przez każdą z nich. W ten sposób również buduje się wzajemne zaufanie, które w tym całym procesie jest kluczowe. W jego trakcie powinno nastąpić wskazanie konkretnych naruszeń oraz środków, które powinny zostać podjęte w celu ich eliminacji. Po drugie, wszystkie decyzje podejmowane przez UE na podstawie art. 96 powinny być podejmowane na podstawie jasnych, przejrzystych i czytelnych procedur, po uprzednim umożliwieniu przedstawienia swojego stanowiska drugiej stronie. Powinny zostać opracowane i osadzone w konkretnych ramach czasowych plan wprowadzania w życie takich decyzji oraz szczegółowa procedura kontroli ich wykonania. Po trzecie, zarówno w dialogu politycznym, jak i w procedurze konsultacji od samego początku powinny aktywnie uczestniczyć, zarówno grupa państw AKP, jak i regionalna organizacja międzynarodowa. Pozwoli to na wspólne znalezienie rozwiązania za pośrednictwem mediatora lub mediatorów, którzy ten proces będą wspierali, oraz zapobiegnie powstaniu sytuacji, w której państwo AKP będzie miało odczucie, że jest stroną „procesu” nieuchronnie prowadzącego do skazania.

Bibliografia

- ACP-EEC Convention of Lomé, Dz.U. L 25 z 30 stycznia 1976 roku.
- Adejumobi S.A., *The History of Ethiopia*, Westport 2007.
- Agreement amending the fourth ACP-EC Convention of Lomé signed in Mauritius on 4 November 1995, Dz.U. L 156 z 29 maja 1998 roku.
- Azevedo M.J., *The Roots of Violence: A History of War in Chad (War and Society)*, London 1998.
- Bar J., *Rwanda*, Warszawa 2013.
- Balfour R., *Principles of Democracy and Human Rights. A Review of the European Union's Strategic Towards its Neighbours*, [w:] *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, red. S. Lucarelli, I. Manners, London 2006.
- Bossuyt J., Rocca C., Lein B., *Political dialogue on human rights under Article 8 of the Cotonou Agreement*, Brussels 2014, <https://ecdpm.org/publications/political-dialogue-human-rights-article-8-cotonou-agreement/>.
- Bradley A., *An ACP Perspective and Overview of Article 96 Cases*, „ECDPM Discussion Paper” 64, 2005.
- Bulterman M., *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community: Real Virtues or Virtual Reality*, Antwerp 2001.
- Cannizzaro E., *The Scope of the EU Foreign Power: Is the EC Competent to Conclude Agreements with Third States Including Human Rights Clauses?*, [w:] *The European Union as an Actor in International Relations*, red. E. Cannizzaro, The Hague 2002.
- Cieślak E., Czernichowski K., Ndiaye B., *Afryka Subsaharyjska. Potencjał, problemy i możliwości dla Polski*, Warszawa 2020.

- Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries, COM (95) 216 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The European's Union Role in promoting human rights and democracy in third countries*, COM (2001) 252 final.
- Council Common Position 2008/135/CFSP of 18 February 2008 renewing restrictive measures against Zimbabwe, Dz.U. L 43 z 19 lutego 2008 roku.
- Council Declaration on situation in Uganda, 21 June 1977, „Bull. EC” 17, 1977, nr 6.
- Council of the European Union, EU annual report on human rights, Brussels 10 October 2003, Doc. 1344/03.
- Crawford G., *Evaluating European Union Promotion of Human Rights, Democracy and Good Governance: Towards a Participatory Approach*, „Journal of International Development”, 14, 2002.
- Declaration on fundamental rights and freedoms, 12 April 1989, Dz.U. C 120/151 z 12 kwietnia 1989 roku.
- Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989, Dz.U. L 229 z 17 sierpnia 1991 roku.
- Frankowski P., Słomczyńska I., *Unia Europejska–Afryka Subsaharyjska. Uwarunkowania, mechanizmy, efektywność współpracy*, Lublin 2011.
- Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, red. G. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1993.
- Hazelzet H., *Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?*, „ECDPM. Discussion Paper” 64, 2005.
- Human Development Reports, <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>.
- Human Rights and Democracy in the World (country report), https://eeas.europa.eu/sites/default/files/201007_eu_country_updates_on_human_rights_and_democracy_2019.pdf.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Prawne i ekonomiczne aspekty stowarzyszenia państw pozaeuropejskich ze Wspólnotą Europejską*, Wrocław 2005.
- Karugire S.R., *A political History of Uganda*, Kampala 2010.
- Mackie J., Zinke J., *When Agreement Breaks Down, What Next? The Cotonou Agreement's Article 96 Consultation Procedure*, „ECDPM. Discussion Paper” 64, 2005.
- Mbadinga M.I., *The Non-Execution Clause in Relationship between the European Union (EU) and the African, Caribbean and Pacific States (ACP)*, „German Law Journal” 3, 2002, nr 11.
- Mungwari T., *Zimbabwe Post Election Violence: Motlanthe Commission of Inquiry 2018*, „International Journal of Contemporary Research and Review” 10, 2019, nr 2.
- Pacek B., *Operacje wojskowe Unii Europejskiej na przykładzie misji EUFOR Tchad/RCA*, Warszawa 2013.
- Pankhurst R., *The Ethiopians: A History*, Oxford, 2001.
- Partnership agreement between the member of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 — Protocols — Final Act — Declarations, Dz.U. L 317 z 15 grudnia 2000 roku.
- Portela C., *Political Dialogue and Human Rights in the Framework of the Cotonou Agreement*, https://ink.library.smu.edu.sg/soas_research/1684/.
- Powell N.K., *France's Wars in Chad. Military Intervention and Decolonization in Africa*, Cambridge 2020.
- Rada Unii Europejskiej, Wytoczne w sprawie kary śmierci: wersja zweryfikowana i uaktualniona, Bruksela, 5 grudnia 2008 roku, Doc. 10015/08.
- Becoming Zimbabwe. A History from the Pre-Colonial Period to 2008*, red. Raftopoulos B., Mlambo A., Harare 2009.

- Reginia-Zacharski J., *Rwanda. Wojna i ludobójstwo*, Warszawa 2015.
- Reid R.J., *A History of Modern Uganda*, Cambridge 2017.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2019 roku w sprawie sytuacji osób LGBTI w Ugandzie (2019/2879(RSP)), P9_TA(2019)0042.
- Riedel E., Will M., *Human Rights Clauses in External Agreements of the EC*, [w:] *The EU and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 1999.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2020/1998 z dnia 7 grudnia 2020 roku w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka, Dz.U. L 410 z 7 grudnia 2020 roku.
- Second ACP-EEC Convention signed at Lomé on 31 October 1979, Dz.U. L 347 z 22 grudnia 1980 roku.
- Sejjaaka S., *A political and Economic History of Uganda, 1962-2002*, https://www.researchgate.net/profile/Samuel-Sejjaaka/publication/304737518_A_Political_and_Economic_History_of_Uganda_1962-2002/links/5810dd3308aef2ef97b2cf4e/A-Political-and-Economic-History-of-Uganda-1962-2002.pdf.
- Sprawa C-162/96 A. Racke GmbH & Co. p. Hauptzollamt Mainz, ECLI:EU:C:1998:293.
- Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984, Dz.U. L 86 z 31 marca 1986.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2016 roku), Dz.U. C 202 z 7 czerwca 2016 roku.
- Velutti S., *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Policy*, „Utrecht Journal of International and European Law” 32, 2016.
- Zvobgo Ch.J.M., *A History of Zimbabwe, 1890–2000 and Postscript: Zimbabwe, 2001–2008*, Newcastle upon Tyne 2009.

Spis treści

Artykuły problemowe

Maciej Błażewski, Założenie nadrzędności interesu społecznego nad interesem jednostkowym w planowaniu przestrzennym jako przejaw autorytarnych tendencji prawodawcy w ustawie z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym.	7
Aleksandra Budniak-Rogała, Arbitraż w posttotalitarnych czasach PRL — uwagi wybrane na tle zakresu podmiotowego dopuszczalności arbitrażu (dawny art. 697 § 3 i 4 k.p.c.) . . .	17
Dominika Cendrowicz, Regulacja prawna pomocy społecznej w Polsce w okresie powojennym do 1989 roku	31
Monika Czechowska, Konfiskata mienia obowiązująca na gruncie kodeksu karnego PRL jako instrument totalitarnego systemu komunistycznej dyktatury	41
Anna Ćwiąkała-Małys, Małgorzata Durbajło-Mrowiec, Koncepcja efektywności oceny przedsiębiorstw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i jej ewolucja	51
Katarzyna Górka, Stosowanie przepisów o formie czynności prawnych, jako instrument kontroli obrotu prawnego w perspektywie orzecznictwa SN w latach 1964–1989	61
Maria Kaczorowska, Land and mortgage registers as a cornerstone of real estate transactions in Polish law — a historical and legal outline (On the 40th anniversary of the enactment of the Land and Mortgage Registers and Mortgage Act)	81
Piotr Kapusta, Skutki ideologizacji preambuły kodeksu pracy	107
Daria Kostecka-Jurczyk, Zmiany organizacyjno-prawne przedsiębiorstwa państwowego w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej	117
Katarzyna Liżyńska, Anna Płońska, Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej	125
Elwira Marszałkowska-Krześ, Autorytarne formy władzy a realizacja prawa do cywilnoprawnej ochrony prawnoprocesowej przez obywateli w okresie PRL	137
Marcin Podleś, Instytucja osobowości prawnej w okresie PRL jako narzędzie ograniczania autonomii jednostek przez państwo autorytarne	147
Katarzyna Tomaszewska, Obowiązek posiadania dowodu osobistego i funkcje dowodów pod rządami dekretu z dnia 22 października 1951 roku o dowodach osobistych oraz w czasach współczesnych	157
Magdalena Wasylkowska-Michór, Prawo właściwe dla zobowiązań niewynikających z czynności prawnych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej	175
Ewa Wójtowicz, Ubezpieczenia ustawowe w PRL jako instytucja ubezpieczeń w gospodarce centralnie planowanej	187

* * *

Dobromiła Nowicka, Palenie ksiąg w starożytnym Rzymie jako przejaw autorytarnego ograniczania republikańskiej wolności słowa	201
Aleksandra Szymańska, Tyran i rządy tyrańskie w ujęciu Bartolusa de Saxoferrato	215
Radosław Antonów, Zamówienia publiczne w II Rzeczypospolitej	233
Izabella Gil, Ponadczasowość regulacji prawnych dotyczących niewypłacalności	241
Witold Kulesza, Sędziowie sądów specjalnych III Rzeszy i ich „zdrowe poczucie narodowe”	253
Rafał Lipniewicz, Polityka podatkowa nazistowskich Niemiec — zarys problematyki	279
Agnieszka Chrisidu-Budnik, Z problematyki emigracji z Grecji do Polski Ludowej	291
Marek Podkowski, Działalność badawczo-dokumentacyjna Okręgowej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich we Wrocławiu (1965–1975)	303
Dagmara Gruszecka, Niemiecka doktryna i judykatura wobec problemu odpowiedzialności karnej „sprawców zza biurek” — uwagi na tle koncepcji <i>Organisationsherrschaft</i>	313
Agnieszka Malicka, Sądy społeczne w systemie wymiaru sprawiedliwości Niemieckiej Republiki Demokratycznej	329
Marta Kłopocka-Jasińska, Czy państwo może decydować o miejscu pochówku dyktatora? Komentarz do postanowienia hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2019 roku w sprawie ekshumacji szczątków Francisca Franco Bahamondego	339

* * *

Michał Błachut, Kryzys idei neutralności moralnej prawa	355
Magdalena Tabernacka, Retrospektywna perspektywa badań prowadzonych przez Alice Miller nad związkami czarnej pedagogiki i znaczeniem relacji rodzinnych dla kształtowania się postaw społecznych wspierających nazizm i faszyzm	363
Michał Paździora, Antyautorytarna edukacja prawnicza	375

* * *

Łukasz Goździaszek, Obowiązek rejestracji prasy a postęp technologiczny	383
Lidia Siwik, Wpływ władzy totalitarnej na sposoby regulacji polskiego prawa gospodarczego	393
Maciej Skory, Wpływ ideologii totalitarnych na konstrukcje prawne stosowane w zakresie ograniczania autonomii woli jednostki na przykładzie modeli wiązania wzorców umownych	405
Piotr Ochman, Kryminalizacja finansowania terroryzmu w świetle przepisu art. 165a kodeksu karnego. Część 1	417
Karolina Pasoń, Sytuacja prawna ofiary przestępstwa w postępowaniu wykonawczym w perspektywie sprawiedliwości naprawczej	427
Łukasz Prus, Służba na rzecz totalitarnego państwa jako przesłanka obniżenia zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy zatrudnionych w organach bezpieczeństwa w latach 1944–1990	447
Piotr Janiak, Publicznoprawne instrumenty „demokracji walczącej” w polskim systemie prawa	463
Tomasz Kalisz, Prokurator jako organ nadzoru penitencjarnego — od pełnej kontroli do utraty pozycji organu postępowania wykonawczego	477
Anastazja Kołodziej, Odpowiedzialność usługodawcy za udostępnianie w internetowych serwisach społecznościowych treści przestępnych związanych z publicznym propagowa-	

niem faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa według projektu ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych	503
Renata Kusiak-Winter, The constitutionalization of administrative law as a remedy for authoritarian rule: The case of Poland and the case of Germany	513
Kazimierz J. Leżak, Czy zmierzamy w stronę autorytarnego sądowego procesu karnego? . .	523

* * *

Emil W. Pływaczewski, Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna z perspektywy Kongresów Organizacji Narodów Zjednoczonych	543
Piotr Rodziewicz, Wpływ braku uznania rządu państwa totalitarnego i autorytarnego na zdolność sądową tego państwa w świetle koncepcji brytyjsko-amerykańskich	573
Wioletta Nowak, The Turkmen-style economic development	581
Adriana Kalicka-Mikołajczyk, Współpraca Unii Europejskiej z wybranymi państwami nie-demokratycznymi Afryki Subsaharyjskiej w obszarze poszanowania praw człowieka	593

Contents

Articles

Maciej Błażewski, Assumption of the superiority of social interest over individual interest in spatial planning as a manifestation of authoritarian tendencies of the legislator in the act of 12 July 1984 on spatial planning	7
Aleksandra Budniak-Rogala, Arbitration in the post-totalitarian era of the Polish People's Republic — selected remarks on the objective scope of admissibility of arbitration (former article 697 § 3 and 4 of the civil procedure code).	17
Dominika Cendrowicz, Legal regulation of social welfare in Poland in the post-war period up to 1989	31
Monika Czechowska, Confiscation of property in force under the Criminal Code of the Polish People's Republic as an instrument of the totalitarian system of communist dictatorship	41
Anna Cwiakała-Małys, Małgorzata Durbajło-Mrowiec, The concept of efficiency evaluation of enterprises of the Polish People's Republic and its evolution	51
Katarzyna Górską, Application of regulations on the form of legal actions as an instrument of controlling legal transactions in the context of Supreme Court jurisprudence in the years 1964–1989	61
Maria Kaczorowska, Land and mortgage registers as a cornerstone of real estate transactions in Polish law — a historical and legal outline (On the 40th anniversary of the enactment of the Land and Mortgage Registers and Mortgage Act)	81
Piotr Kapusta, Effects of the ideologization of the preamble to the Labour Code	107
Daria Kostecka-Jurczyk, Organizational and legal changes of a state-owned enterprise in the period of the People's Republic of Poland	117
Katarzyna Liżyńska, Anna Płońska, Model of jurisprudence in petty offence cases in the People's Republic of Poland	125
Elwira Marszałkowska-Krześ, Authoritarian forms of power and the realisation of the right to civil legal protection by citizens in the Polish People's Republic	137
Marcin Podleś, The regulation of legal personality during the communist period in Poland as a means of limiting the autonomy of individuals by an authoritarian state	147
Katarzyna Tomaszewska, Obligation to have an identity card and the functions of identity cards under the decree of 22 October 1951 on identity cards and in modern times	157
Magdalena Wasylkowska-Michór, Law applicable to obligations not arising out of legal action in the Polish People's Republic.	175
Ewa Wójtowicz, Statutory insurance in the Polish People's Republic as an insurance institution in a centrally planned economy	187

* * *

Dobromiła Nowicka, Book burning in ancient Rome as a manifestation of authoritarian limitation of the republican freedom of speech	201
Aleksandra Szymańska, Tyrant and tyrannical rule in the views of Bartolus de Saxoferrato . .	215
Radosław Antonów, Public procurement in the Second Polish Republic	233
Izabella Gil, Timelessness of legal regulations concerning insolvency.	241
Witold Kulesza, Judges of the special courts of the Third Reich and their “healthy national sense” (<i>das gesunde volksempfinden</i>)	253
Rafał Lipniewicz, Tax policy of Nazi Germany — an outline of the problem	279
Agnieszka Chrisidu-Budnik, Issues of emigration from Greece to the Polish People’s Republic	291
Marek Podkowski, Research and documentation activities of the District Commission for the Investigation of Nazi Crimes in Wrocław (1965–1975).	303
Dagmara Gruszecka, German doctrine and judicature on the problem of criminal liability of “desk murderers” — comments in the context of the <i>Organisationsherrschaft</i> concept .	313
Agnieszka Malicka, Social courts in the justice system of the German Democratic Republic	329
Marta Kłopocka-Jasińska, Can the state decide where a dictator is buried? Remarks on the ruling of the Spanish Constitutional Court of 17 October 2019 on the exhumation of Francisco Franco Bahamonde’s remains	339

* * *

Michał Błachut, The crisis of the idea of the moral neutrality of law	355
Magdalena Tabernacka, A retrospective view of Alice Miller’s research on the influence of black pedagogy and family relations on the shaping of social attitudes supporting Nazism and fascism	363
Michał Paździora, Anti-authoritarian legal education	375

* * *

Łukasz Goździaszek, The obligation to register the press and technological progress	383
Lidia Siwik, The influence of totalitarian power on the ways of regulating Polish economic law	393
Maciej Skory, Influence of totalitarian ideologies on legal constructions applied in the field of limiting the autonomy of an individual’s will based on the example of models of binding contractual standard forms	405
Piotr Ochman, Criminalization of terrorism financing in the Polish Criminal Code (art. 165a). Part 1	417
Karolina Pasoń, The legal situation of a crime victim in executive proceedings in the perspective of restorative justice	427
Łukasz Prus, Service in a totalitarian state as a basis for reducing the pension of officers employed in the security service in the years 1944–1990	447
Piotr Janiak, Legal instruments of “militant democracy” in the Polish system of public law	463
Tomasz Kalisz, The prosecutor as a penitentiary supervision authority — from full control to the loss of the position of an authority of executive proceedings	477

Anastazja Kołodziej, The responsibility of the social media provider for publishing illegal content related to the public propagation of a fascist or other totalitarian governmental system according to the draft of the law on the protection of freedom of speech on social media	503
Renata Kusiak-Winter, The constitutionalization of administrative law as a remedy for authoritarian rule: The case of Poland and the case of Germany	513
Kazimierz J. Leżak, Are we on a path towards an authoritarian criminal justice process? . . .	523

* * *

Emil W. Pływaczewski, Crime prevention and criminal justice from the perspective of United Nations Congresses	543
Piotr Rodziewicz, Impact of government non-recognition of a totalitarian and authoritarian state on the <i>locus standi</i> of this state and its state legal persons in the light of Anglo-American concepts	573
Wioletta Nowak, The Turkmen-style economic development	581
Adriana Kalicka-Mikołajczyk, Cooperation between the European Union and selected non-democratic Sub-Saharan African countries in the area of human rights protection	593

Informacja dla Autorów

1. Teksty w wersji elektronicznej na nośnikach cyfrowych prosimy nadsyłać pod adresem: Tomasz Scheffler, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii UW, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, lub pocztą elektroniczną pod adresem: tomasz.scheffler@uwr.edu.pl.

2. Teksty do kolejnych wydań należy przysłać najpóźniej do:

- a) 25 października do numeru 1;
- b) 25 lutego do numeru 2;
- c) 25 maja do numeru 3;
- d) 25 sierpnia do numeru 4.

3. O przyjęciu tekstu do wydania w czasopiśmie Autorzy zostaną poinformowani w możliwie najbliższym czasie za pośrednictwem poczty elektronicznej pod wskazanym przez nich adresem.

4. Wszystkie artykuły publikowane w czasopiśmie „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” są recenzowane.

5. W przypadku, gdy recenzja jest negatywna lub istotnie krytyczna, zostaje ona przesłana Autorowi, który może się do niej ustosunkować, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiednich poprawek. W przypadku dwóch recenzji negatywnych Redakcja odmawia przyjęcia tekstu do druku.

6. Teksty należy nadsyłać w formacie dokumentów programu Word lub tekstu sformatowanego RTF. Maksymalna objętość tekstu:

- a) artykuł — 60 000 znaków ze spacjami;
- b) recenzja — 25 000 znaków ze spacjami.

7. Szczegółowe informacje dotyczące formatowania tekstów oraz sporządzania przypisów znajdują się na stronie www.wuwr.com.pl w zakładce „Dla Autorów”.

8. Teksty odbiegające od podanych standardów będą odsyłane do Autorów z prośbą o dostosowanie ich do wymogów pisma.

9. Do tekstu należy dołączyć streszczenie (do 500 znaków ze spacjami) i słowa kluczowe w języku angielskim (maksymalnie 7), krótką notkę o Autorze z danymi teleadresowymi, jeżeli składa tekst w redakcji po raz pierwszy, adres e-mail, który będzie publikowany drukiem, oraz bibliografię sporządzoną w stylu Chicago.

10. Wydawnictwo zastrzega sobie prawo do dokonywania poprawek redakcyjnych tekstów.

11. Przesłanie przez Autora tekstu do Redakcji Czasopisma jest równoznaczne z jego oświadczeniem, że przysługują mu autorskie prawa majątkowe do tego tekstu, że tekst jest wolny od wad prawnych oraz że nie był wcześniej publikowany w całości lub części ani nie został złożony w redakcji innego czasopisma, a także z udzieleniem nieodpłatnej zgody na wydanie tekstu w czasopiśmie „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” oraz jego nieograniczone co do czasu i terytorium rozpowszechnianie, w tym wprowadzenie do obrotu egzemplarzy czasopisma oraz odpłatne i nieodpłatne udostępnianie jego egzemplarzy w internecie.

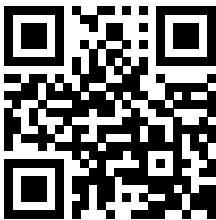
12. Autorzy są zobowiązani do wykonania korekty autorskiej w ciągu 7 dni od daty jej otrzymania. Niewykonanie korekty w tym terminie oznacza zgodę autora na wydanie tekstu w postaci przesłanej do korekty.

13. Wszystkie udostępniane przez Wydawnictwo artykuły, w formacie PDF, znajdują się na stronie www.cns.wuwr.pl.

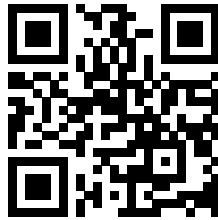
14. Autorzy nie otrzymują honorarium autorskiego za przekazane artykuły.

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego sp. z o.o.
pl. Uniwersytecki 15
50-137 Wrocław
uniwersytecka@uwur.com.pl

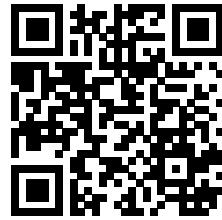
Wrocław University Press
pl. Uniwersytecki 15
50-137 Wrocław
uniwersytecka@uwur.com.pl



Księgarnia internetowa
Online bookshop
sklep.wwur.com.pl



Strona główna
Website
wuwr.com.pl



Facebook
@wydawnictwouwr

