Uniwersytet Wrocławski

Folia Iuridica Wratislaviensis

vol. 2, no. 1/2013

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41550

Folia Iuridica Wratislaviensis

Vol. 2, No. 1

pod redakcją Leonarda Górnickiego

Wrocław 2013

Kolegium Redakcyjne
dr hab. prof. nadzw. UWr Leonard Górnicki – przewodniczący
mgr Bożena Górna – członek
dr Julian Jezioro – członek
mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

Redaktorzy tematyczni
Prawo publiczne: *dr Ryszard Balicki, dr Dagmara Gruszecka, dr Rajmund Kokot*
Prawo prywatne: *dr Krzysztof Zagrobelny*
Historia oraz teoria i filozofia prawa: *dr hab. prof. UWr Rafał Wojciechowski, dr Przemysław Kaczmarek*

Redaktor statystyczny
dr Ewa Mika

Redaktor językowy
mgr Aleksandra Dorywała

Rada Naukowa
dr. h. c. prof. JUDr. Peter Blaho, CSc.
Facultas Iuridica, Universitas Tyrnaviensis
dr hab. prof. nadzw. UWr Mariusz Jabłoński
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
dr hab. prof. UWr Lidia Klat-Wertelecka
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
dr hab. prof. nadzw. UWr Artur Kozłowski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
prof. dr hab. Witold Kwaśnicki
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
dr hab. prof. nadzw. UWr Elwira Marszałkowska-Krześ
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
prof. dr hab. Piotr Machnikowski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
prof. Hendryk Malevski
Socialinių mokslų fakulteto, Viešojo administravimo katedra, Šiaulių Universiteto
dr hab. prof. nadzw. UWr Mirosław Sadowski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
prof. dr hab. Zofia Sienkiewicz
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Aleksandra Dorywała*
Projekt i wykonanie okładki: *Marta Pawlak*
Skład i opracowanie techniczne: *Agnieszka Kalota, Tomasz Kalota* eBooki.com.pl

Wydawca
E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISSN 2299-8322

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wydanie elektroniczne.

Spis treści

Historia prawa. Teoria i filozofia prawa

Jacek Goclon

Ustrój Rady Ministrów, ministerstw i system kontroli resortowej w Polsce w latach 1918–1928 9

Marta Jankowska

Administracyjno-prawna problematyka zmiany nazewnictwa ulic Wrocławia w latach 1945–1946 85

Marta Mackiewicz

Koncepcje społeczno-polityczne grupy wileńskich krajowców-demokratów w latach 1905–1911 101

Problemy prawa porównawczego

Daniel Karkut

Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych – ujęcie prawnoporównawcze 117

Karolina Trzeciak

Specyfika prawa deliktów w systemie amerykańskim i systemie polskim na przykładzie *frivolous lawsuits* 137

Problemy prawa cywilnego i gospodarczego

Kamila Lichoń

Obowiązywanie zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym 155

Problemy prawa karnego i prawa wykroczeń

Martyna Pieszczek

Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym 185

Sebastian Kowalski

Prawo karne ubezpieczeń społecznych – pojęcie i zakres 209

Konrad A. Politowicz

Zaliczanie okresów pozbawienia prawa jazdy przy orzekaniu i wykonywaniu środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów 223

Dariusz Wasiak
Zasadność obowiązywania przepisu art. 96 § 3 kodeksu wykroczeń.....247

Problemy prawa administracyjnego i finansowego

Michał Bursztynowicz
Szczególny charakter instytucji zgłoszenia zamiaru budowy ogrodzenia.....263

Roman Szumlakowski
Kontrola podatkowa w trybie zwykłym a ogólne zasady postępowania podatkowego.....285

Historia prawa. Teoria i filozofia prawa

Jacek Goclon
Uniwersytet Wrocławski

Ustrój Rady Ministrów, ministerstw i system kontroli resortowej w Polsce w latach 1918–1928

Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej doczekały się już kilku naukowych publikacji, ale w zakresie struktury ustrojowej poszczególnych resortów wydaje się istnieć pewna luka i opracowanie to jest próbą jej wypełnienia. Podstawę stanowiły: *Wykres organizacji władz i urzędów państwowych (w opracowaniu J. Suskiego, wg stanu z dnia 1.11.1928 r.*, archiwalia zgromadzone w Archiwum Akt Nowych w Warszawie oraz wspomnienia pamiętnikarskie i opracowania[1].

1. Sytuacja polityczna na ziemiach polskich w 1918 r.

Proces odradzania się państwa polskiego jesienią 1918 r. przebiegał w wyjątkowo trudnych warunkach; zarówno politycznych, jak i gospodarczych[2]. Zniszczenia wojenne

---

1 J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, [w:] „Przegląd Nauk Historycznych" 2009, R. VIII, nr 2, s. 99-138; *idem*, *Rząd Ignacego Paderewskiego. Geneza, skład osobowy i działalność (16. 01 – 9. 12. 1919 r.)*, [w:] Acta Universitatis Lodziensis, Folia Historica 85, 2011, s. 93-145; *idem*, *Rząd Leopolda Skulskiego (13 XII 1919 – 9 VI 1920), skład, działalność i jego polityka wschodnia (zarys problemu),* [w:] Acta Universitatis Lodziensis, Folia Historica 88, 2012, s. 177–202; *idem*, *Rząd Władysława Grabskiego (23 VI – 24 VII 1920 r.), skład, działalność i pozycja wobec Rady Obrony Państwa*, [w:] „Klio. Czasopismo poświęcone dziejom Polski i powszechnym", 18 (3) 2011, s. 75-101; *Rzeczpospolita Polska. Wykres organizacji władz i urzędów państwowych, w opracowaniu J. Suskiego, wyd. II, wg stanu z dnia 1. 11. 1928 r.,* Warszawa 1928 (cyt. dalej: Wykres organizacji władz); prywatne zbiory autora.

2 Proces odbudowy państwa polskiego i rola, jaką odegrała zarówno Rada Regencyjna oraz poczynania piłsudczyków jak i samego Piłsudskiego, uzyskały już bogatą literaturę, ale do najwartościowszych odnośnie do ustroju pierwszych lat Drugiej Rzeczypospolitej należy – zdaniem autora – przede wszystkim monografia Michała Pietrzaka, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919-1926*, Warszawa 1969 oraz M. Bobrzyńskiego, *Wskrzeszenie Państwa Polskiego. Szkic historyczny*, Kraków 1920-1925, t. 1, 2; Z.J. Winnickiego, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 1991, R. Dmowskiego, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, Warszawa 1926; S. Kutrzeby, *Zza kulis sprawy polskiej w czasie Wielkiej Wojny*, Kraków 1921; J. Pajewskiego, *Odbudowa państwa polskiego 1914-1918*; *idem*, *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1926*, Kraków 1995; *idem*, *Polityka imperializmu niemieckiego w sprawie polskiej podczas I wojny światowej*, [w:] Studia i materiały do Dziejów Wielkopolski i Pomorza, t. 1, z. 1, Poznań 1956; P. Hausera, *Niemcy wobec sprawy polskiej (październik 1918 – czerwiec 1919*), Poznań 1984; D. Góreckiego, *Powstanie*

(procentowo, największe ze wszystkich walczących stron!), rozbicie ziem polskich i włączenie w trzy odrębne organizmy gospodarcze państw zaborczych i wynikające stąd trudne do szybkiego rozwiązania problemy, również znaczne zróżnicowania postaw politycznych regionalnych ośrodków władzy, jakie powstały na polskich ziemiach, nie sprzyjały konsolidacji narodu i powoływaniu polskich centralnych organów państwowych. Spory polityczne, toczące się pomiędzy ugrupowaniami politycznymi w walce o władzę, jedynie osłabiały dążenia do niepodległości. W stolicy Królestwa Polskiego nadal funkcjonowała Rada Regencyjna (powołana przez władze okupacyjne w 1917 r.), w Lublinie Ignacy Daszyński utworzył rząd o wyraźnie lewicowym programie, a w Krakowie powstawał centroprawicowy lokalny ośrodek władzy z Wincentym Witosem na czele. Jednak wszystkie te lokalne ośrodki polskiej władzy nie były w stanie doprowadzić samodzielnie do celu ostatecznego – jakim miało być niepodległe państwo polskie[3].

Nie bez znaczenia dla sytuacji na ziemiach polskich była obecność niemieckich wojsk okupacyjnych, co zmienił dopiero przyjazd J. Piłsudskiego do Warszawy 10 listopada 1918 r. W różnych kręgach politycznych oczekiwano tego z dużą niecierpliwością, ponieważ Komendant był dla wielu działaczy politycznych nie tylko niekwestionowanym przywódcą, ale również człowiekiem „do przyjęcia" nawet dla niechętnych mu kół zachowawczych (był przecież kiedyś członkiem Polskiej Partii Socjalistycznej, czyli „socjalistą"), obawiających się skutków rosnącego radykalizmu społecznego, tak intensywnie podsycanego przez kierowanych z Moskwy polskich komunistów. Ta część oczekiwała, że J. Piłsudski (pochodzący ze szlacheckiej rodziny) ukróci te bolszewickie zapędy, co zresztą uczynił. U mniejszości narodowych nie wzbudzał obaw, ponieważ był człowiekiem tolerancyjnym wobec innych narodowości, tak licznie zamieszkujących ziemie polskie. Oczywiście najbardziej niecierpliwie czekali na „swojego" Komendanta bojownicy Polskiej Organizacji Wojskowej, a także socjaliści oczekujący, że dawny „towarzysz" Piłsudski pozostanie w kręgu ich lewicowej ideologii. Trudno zaprzeczyć, że Komendant rzeczywiście posiadał znaczne wpływy i uznanie wśród wielu polityków i był oczekiwany z dużymi nadziejami, zarówno przez polskie społeczeństwo, jak i większość ugrupowań politycznych. Panowało dość powszechne przekonanie, że posiadał wystarczający autorytet, aby zapanować nad chaosem, jaki ogarnął ziemie polskie po klęsce cesarskich Niemiec i Austro-Wegier[4].

---

władz naczelnych w odradzającej się Polsce 1914-1919, Łódź 1983; oraz K. Kumanieckiego, *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, Kraków 1920.

3 L. Kropkowski, *Gabinet Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin – Poznań 1991, s. 29.

4 J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego*…, s. 100.

2. Przejęcie władzy przez Józefa Piłsudskiego

W tej sytuacji Rada Regencyjna przekazała 11 listopada 1918 r. władzę J. Piłsudskiemu, początkowo tylko wojskową, lecz po trzech dniach – rozumiejąc, że sama nie odegra już większej roli politycznej – również cywilną, i zobowiązując jednocześnie przywódcę Polskiej Organizacji Wojskowej do powołania polskiego rządu. Przejęcie władzy było więc w pełni legalne, lecz przeciwnicy J. Piłsudskiego, usiłując to zdyskredytować[5], podkreślali, że otrzymał ją od organu powołanego przez niemieckie i austriackie władze okupacyjne.

W literaturze przeważa pogląd, że J. Piłsudski był jednak sukcesorem Rady Regencyjnej. Zdaniem Romana Dmowskiego, bądź co bądź przeciwnika politycznego komendanta, „Rada Regencyjna zrozumiała, że rola jej się skończyła i zrezygnowała. Ustępując, oddała władzę dyktatorską w ręce Piłsudskiego". Wg J. Holzera;: „Rada Regencyjna przekazała władzę Piłsudskiemu. A więc «legalizm», zachwiany przez utworzenie rządu lubelskiego został uratowany. Rząd lubelski, w którym elementy piłsudczykowskie posiadały decydujące znaczenie, uznał zwierzchnictwo Piłsudskiego. Zresztą i kierownictwo PPS było pod tym względem jednomyślne". Również zdaniem C. Berezowskiego: „Władzę najwyższą, w której wykonawcą od tej chwili stał się Piłsudski, przekazano w ramach polskiego porządku prawno-państwowego. Z tego wynika, że władza, sprawowana przez Naczelnika Państwa, posiadała charakter pochodny, nie była zaś pierwotną". Natomiast W. Komarnicki uważał, że „w ten sposób formalnie została zachowana ciągłość władzy, a głęboki przewrót polityczny, jaki tu miał miejsce, dokonał się z zachowaniem form legalności"; z kolei wg S. Cata-Mackiewicza „Piłsudski uznał legalność Rady Regencyjnej [...] i dopiero jako spadkobierca tej Rady mianował rząd socjalistyczny"[6].

Jednak nie wszyscy podzielają powyższe poglądy (zarówno w publikacjach naukowych, jak i publicystyce). Zdaniem D. Góreckiego „nie można [...] mówić o przekazaniu władzy Piłsudskiemu «w ramach porządku prawnopaństwowego», skoro Rada Regen-

---

[5] Takie poglądy propagowano szczególnie w pierwszej dekadzie PRL, kiedy to ukazywano J. Piłsudskiego wręcz jako „agenta austriackiego wywiadu"; J. Jurkiewicz, *Nuncjatura Achillesa Ratti w Polsce*, Warszawa 1955, s. 31. Por. R. Świętek, *Józefa Piłsudskiego współpraca z wywiadem Austro-Węgier (1909-1915)*, „Przegląd Historyczny" 1993, t. 84; W. Suleja, *Józef Piłsudski*, Wrocław 1997, s. 225.

[6] R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, Warszawa 1926, s. 352; J. Holzer, *Polska Partia Socjalistyczna w latach 1914 – 1919*, [w:] *Ruch robotniczy i ludowy,* s. 51; C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 260; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 51; S. Mackiewicz, *Historia Polski*, Londyn 1958, s. 83 i 84. Do skrajnych należy pogląd, iż „źródłem władzy dla Piłsudskiego i jego obozu była mianowana przez okupantów niemieckich i austriackich, a kompletnie skompromitowana w społeczeństwie polskim Rada Regencyjna"; J. Pawłowski, *Rządy Ludowe w Polsce 1918–1919. Z polityki wewnętrznej i zagranicznej*, Opole 1978, s. 80.

cyjna nigdy nie posiadała władzy najwyższej, suwerennej, ani mandatu od narodu polskiego". Podobnie zdaniem Z. Cybichowskiego akt Rady Regencyjnej z 14 listopada 1918 r. o przekazaniu władzy J. Piłsudskiemu to „akt polityczny nieprawny, bez kontrasygnaty, spóźniony, gdyż już Daszyński tworzył nowy rząd"[7].

Należy jednak podkreślić, że sam fakt, iż „Rada Regencyjna nigdy nie posiadała władzy najwyższej, suwerennej, ani mandatu od narodu polskiego" nie jest ostatecznym argumentem za tym, że „objęcie władzy przez Piłsudskiego, która «leżała na ulicy» było faktem, a nie skutkiem takich deklaracji" [tj. aktu z 14 listopada – J.G.][8]. Nie oznacza to bowiem, że komendant władzę „wziął z ulicy". Rada Regencyjna rzeczywiście nie posiadała władzy w pełni suwerennej ani mandatu od polskiego społeczeństwa, ale była jednak jedyną namiastką polskiej władzy autonomicznej na terenie Królestwa Polskiego i to od niej J. Piłsudski przejął podstawowe struktury polskiej administracji państwowej, a nie od istniejącego zaledwie kilka dni „rządu lubelskiego", którego wyraźnie sam nie uznawał i z którym się w ogóle nie liczył[9].

3. Rządy Rady Regencyjnej

Przystępując do omawiania ustroju rządu Drugiej Rzeczypospolitej w początkach niepodległości państwa polskiego, należy się nieco cofnąć i przypomnieć, że już w okresie istnienia Rady Regencyjnej (1917–1918) położono podstawowe – i jak się z perspektywy czasu okazało – bardzo trwałe fundamenty ustrojowe odrodzonego państwa polskiego[10].

---

7 D. Górecki, *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, Łódź 1983, s. 149; Z. Cybichowski, *Wykłady prawa państwowego*, Warszawa 1923–1924, s. 325.

8 J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego*…, s. 101.

9 Jedną z najbardziej palących spraw do rozwiązania w tym przełomowym okresie była kwestia ustalenia stosunków z niemiecką armią okupacyjną. I tutaj również okazało się, że to właśnie z J. Piłsudskim Niemcy liczą się zdecydowanie najbardziej. Przejawiło się to jeszcze w końcowym okresie internowania J. Piłsudskiego w Niemczech, a szczególnie kiedy to Niemcy – rozgoryczeni przegraną na Zachodzie – chcieli jak najszybciej wracać do kraju ze Wschodu (choć tam byli armią zwycięską), więc dość szybko udało się podpisać porozumienie odnośnie do warunków wycofywania ich wojsk. Niewątpliwie zapobiegło to większym konfliktom zbrojnym przy masowym wówczas rozbrajaniu żołnierzy niemieckich, H. Cepnik, *Józef Piłsudski – twórca niepodległego państwa polskiego*, Warszawa 1933, s. 283; A. Deruga, Geneza *umowy białostockiej z 5 lutego 1919 r.*, „Rocznik Białostocki" 1965, t. 6.

10 J. Osica, *O kształt Odrodzonej; walka o granice*, Warszawa 1978; *U źródeł niepodległości Polski*, pod red. T. Walichnowskiego, Warszawa 1980; J.J. Sosnowski, *Prawda dziejowa 1914–1917*, Warszawa 1925; E. Zieliński, *Polityka polska teraz a w dobie napoleońskiej*, Warszawa 1917; Z. Wójcik, *Rola J. Piłsudskiego w odzyskaniu niepodległości Polski*, Londyn 1982;; J. Pekosławski, *Dla potomności. Z okresu zarania naszej niepodległości 1919–1926*, Warszawa 1929; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych wobec sprawy polskiej w latach I wojny światowej*, Warszawa 1962; A. Garlicki, *Pierwsze lata Drugiej Rzeczypospolitej, Dzieje Narodu i Państwa*, t. 3, Warszawa 1989; K. Kozłowski, *Drogi do niepodległości*, Kra-

Dekret Rady Regencyjnej wydany 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim przewidywał podział prawodawstwa; normy ogólne (ale niemające formy i charakteru ustawy) wydawać miała Rada Regencyjna, natomiast ustawy uchwalać miała Rada Stanu. Ustawa o Radzie Stanu Królestwa Polskiego przewidywała możliwość wydawania przez Radę Regencyjną rozporządzeń z mocą ustawy na podstawie ustawowego upoważnienia, a także w wypadkach wyjątkowych i bez tego upoważnienia – w sytuacji, gdyby rozporządzenia okazały się niezbędne dla zorganizowania poszczególnych działów administracji, lecz w tym przypadku rozporządzenia miały być wydawane wyłącznie na odpowiedzialność wszystkich członków gabinetu[11].

Sytuacja zaczęła ulegać zmianie wraz z przyspieszeniem biegu wydarzeń jesienią 1918 r., kiedy zaczęto zdawać sobie sprawę, że klęska państw centralnych jest już tylko kwestią czasu. Wówczas Rada Regencyjna zniosła Radę Stanu i urządzenia ustrojowe oparte na dekrecie z 12.09.1917 r., zapowiadając szybkie zwołanie Sejmu Ustawodawczego (co jednak nastąpiło dopiero w styczniu 1919 r.). W dniu 15.10.1918 r. Rada Regencyjna podjęła postanowienie, że sama będzie wydawać rozporządzenia z mocą ustawy do czasu zwołania konstytuanty, ale na odpowiedzialność Rady Ministrów, z tym że akty te miały tracić moc obowiązującą, jeśli na najbliższym, pierwszym posiedzeniu Sejmu nie uzyskałyby jego akceptacji. W dekrecie z 15 października nie przewidziano jakichkolwiek ograniczeń przedmiotowych dla rozporządzeń Rady Regencyjnej (przewidziano jedynie ograniczenie czasowe – do zwołania konstytuanty). Należy dodać, że nie ustalono konkretnie, przed jakim organem rząd miałby ponosić odpowiedzialność za te rozporządzenia, co rodziło częściową dowolność w interpretacji „o odpowiedzialności rządu" (można to było rozumieć albo jako odpowiedzialność polityczną przed Sejmem – możliwą dopiero po jego zwołaniu i to przy założeniu, że ministrowie pozostaną na swoich stanowiskach do tego czasu – czy też jako konieczność współdziałania rządu

ków 1978; A. Malatyński, *Pierwsza wojna światowa i odbudowa Rzeczypospolitej*, Toronto 1969; *U progu niepodległości Polski; wrzesień 1918 – marzec 1919*, oprac. S. Biegański, Londyn 1990; Z. Lasocki, *Wspomnienia szefa administracji Polskiej Komisji Likwidacyjnej i Komisji Rządzącej*, Kraków 1931; L.G. Seidler, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Kraków 1948; J. Knebel, *Rząd pruski wobec sprawy polskiej w l. 1914–1918*, Poznań 1963; J. Holzer, J. Molenda, *Polska w I wojnie światowej*, Warszawa 1973; T. Schramm, *Wygrać Polskę 1914–1918*, [w:] *Dzieje Narodu i Państwa Polskiego*, Warszawa 1989; M. Wieliczko, *Polska w latach wojny światowej w kraju i na obczyźnie. Pamiątkowy zbiór fotografii i dokumentów*, Warszawa 1930.

[11] R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994, s. 29. Por. W. Suleja, *Próby budowania zrębów polskiej państwowości w okresie istnienia Tymczasowej Rady Stanu*, Wrocław 1981. Zob. Patent z 12 IX 1917 r. w sprawie władzy państwowej w Królestwie Polskim wydany przez generałów-gubernatorów S. Szeptyckiego i H. Von Beselera, [w:] *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*, pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszczaka, Warszawa 1981, s. 353-354, Dziennik Praw Królestwa Polskiego nr 1, poz. 1, nr 2, poz. 2.

w wykonywaniu również władzy ustawodawczej). Odpowiedzialność konstytucyjna Rady Ministrów nie była możliwa wobec braku konstytucji; istniał natomiast pewien wpływ rządu w zakresie sprawowania władzy wykonawczej, ponieważ Rada Regencyjna mogła wydawać tylko rozporządzenia z mocą ustawy, ale takie, na które gabinet musiał wyrazić zgodę, mimo że nie miał wobec Rady samodzielności politycznej. W jakimś stopniu gwarantowało to ograniczenie arbitralności Rady Regencyjnej, która była właściwie prowizorycznym organem władzy zwierzchniej w odradzającej się Rzeczypospolitej i przejściowo uzyskała również władzę ustawodawczą wobec braku ogólnopaństwowej reprezentacji, której w ówczesnych warunkach politycznych nie mógł drogą wyborów wyłonić naród. W tej sytuacji rozporządzenia Rady z mocą ustawy pełniły rolę ustaw, ale jedynie tymczasowo (co nawet oddawał tytuł dekretu z 15.12.1918 r. „w przedmiocie tymczasowego wykonywania władzy ustawodawczej"). Akty Rady miały obowiązywać jedynie do czasu wyłonienia legislatywy w wolnych wyborach do parlamentu przez społeczeństwo[12].

W okresie pomiędzy 15 października a 4 listopada 1918 r. Rada Regencyjna uchwaliła 9 ustaw tymczasowych, lecz nie jako „rozporządzenia z mocą ustawy" (jak przewidziano to w dekrecie z 15 października 1918 r.), a jako „dekrety" z podpisami trzech regentów, premiera i wszystkich ministrów, co jednak formalnie różniło je od pozostałych aktów Rady[13].

Sytuacja zmieniła się radykalnie po wspomnianym już powrocie J. Piłsudskiego do Warszawy 10 listopada 1918 r. Następnego dnia Rada Regencyjna „wobec grożącego niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, dla ujednostajnienia wszelkich zarządzeń wojskowych i utrzymania porządku w kraju" przekazała naczelne dowództwo nad podległymi jej oddziałami „legendarnemu" już wówczas Komendantowi[14]. Ale w pełni

---

[12] Akty Rady Regencyjnej posiadały charakter prowizoryczny i w zamierzeniu miały obowiązywać do czasu wyłonienia przez polski naród własnego, stałego organu ustawodawczego, z możliwością przedłużenia ich ważności z woli przyszłego parlamentu. Zdecydowano się na takie rozwiązanie zapewne dla stworzenia od razu form państwa konstytucyjnego mimo tymczasowości ustroju politycznego, jakim była ta „monarchia bez monarchy", R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 30. Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne…*, s. 50.

[13] Były to następujące dekrety (ogłoszone chronologicznie od 12 X do 4 XI 1918 r.): 1) „w przedmiocie objęcia przez RR władzy zwierzchniej nad wojskiem", 2) „o utworzeniu ministerstw: Spraw Zagranicznych, Wojskowych, Komunikacji i Aprowizacji", 3) „o przystąpieniu do formowania narodowej armii regularnej", 4) „o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej i Ministerstwa Ochrony Pracy", 5) „o organizacji władz na obszarze c. i k. Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego", 6) „w sprawie wypuszczenia pożyczki państwowej", 7) „o opiece nad zabytkami sztuki i kultury", 8) „w przedmiocie dóbr donacyjnych", 9) „w przedmiocie zarządu sprawami komunalnymi na terenie c. i k wojskowego Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego". Dwóch z tych dekretów (poz. 5 i 9) rząd J. Paderewskiego nie przedłożył już do zatwierdzenia z powodu ich dezaktualizacji, co było wynikiem zmienionej sytuacji politycznej; generalne gubernatorstwa przestały istnieć. Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1918 r.

[14] Dziennik Praw Państwa Polskiego (cyt. dalej Dz. Praw PP), nr 17, poz. 38.

formalną cezurą było przede wszystkim przekazanie J. Piłsudskiemu pełnej władzy cywilnej przez Radę Regencyjną w dniu 14 listopada 1918 r. i jej samorozwiązanie się (w tych dniach podporządkował się J. Piłsudskiemu także Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej z Ignacym Daszyńskim na czele, utworzony 7 listopada 1918 r. w Lublinie)[15].

Autor stoi na stanowisku, że formalnie proces ten przebiegał z zachowaniem legalności i tym samym zachowano ciągłość władzy, chociaż faktycznie nastąpiły głębokie przemiany polityczne. Należy przy tym podkreślić, że nie zostało to w zasadzie obwarowane żadnymi warunkami (poza niewiele znaczącym zobowiązaniem J. Piłsudskiego do przekazania władzy Radzie Ministrów, już po zwołaniu konstytuanty, co miało jakoby stanowić pewne zabezpieczenie przed ewolucją ustroju w kierunku jego dyktatury)[16].

J. Piłsudski zupełnie nie został natomiast do niczego zobligowany co do zastanego ustroju monarchistycznego. Reprezentował zresztą inną opcję polityczną niż Rada Regencyjna[17]. Z tym większą łatwością zmienił – dekretem z 14 listopada – formę państwa z monarchicznej na republikańską[18]. Powołany przez niego premier (z oficjalnym tytułem: „Prezydent Ministrów") otrzymał polecenie opracowania projektu nowego ustroju państwa. Wydany w dniu 22 listopada 1918 r. dekret o najwyższej władzy reprezentacyj-

---

[15] Tzw. „rząd ludowy", utworzony przez I. Daszyńskiego w Lublinie, był przesadnie eksponowany w historiografii PRL, bowiem faktyczne nie odegrał politycznie żadnej roli i formalnie istniał zaledwie kilka dni. Por. J. Pawłowski, *„Rządy Ludowe" w Polsce 1918–1919. Z polityki wewnętrznej i zagranicznej*, Opole 1978.

[16] J. Piłsudski podejrzewany był o skłonności dyktatorskie na długo przed objęciem funkcji głowy państwa, ale najczęściej z takimi zarzutami spotykał się po przewrocie w 1926 r., szczególnie ze strony zarówno prawicowej Narodowej Demokracji, jak i skrajnej, komunistycznej lewicy. Zob. Z.J. Gąsiorowski, *Gdy Józef Piłsudski był dyktatorem*, Tarnopol 1934; G. Missalowa, J. Schoenbrenner, *Historia Polski*, Warszawa 1951, s. 258; Należy jednak zgodzić się z poglądem, iż od listopada 1918 r. do lutego 1919 r., tj. do otwarcia Sejmu Ustawodawczego, władza Piłsudskiego była praktycznie nieograniczona; por. A. Garlicki, Józef *Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990, s. 237; R. Kraczkowski, *op. cit*., s. 32; A. Ajnenkiel, *Spór o model polskiego parlamentaryzmu do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 175; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne…*, s. 53.

[17] *Ibidem*, s. 204. Zob. też: J. Giertych, *Geneza rządów Piłsudskiego. Uwagi o pakcie Kessler–Piłsudski*, [w:] *Komunikaty Towarzystwa imienia Romana Dmowskiego*, pod red. J. Giertycha, Londyn 1970, z. 1.

[18] Wraz z przyjęciem nazwy państwa „Republika Polska" ustanowiono jednocześnie godło, którym został biały orzeł na czerwonym tle (wzorowany na godle Pierwszej Rzeczypospolitej z czasów ostatniego króla Polski Stanisława Augusta), ale bez korony. Ogłosić to musiał (bo taka była decyzja rządu J. Moraczewskiego) minister spraw wewnętrznych Stanisław Thugutt, choć sam był temu przeciwny... i do końca II RP polska prawica (endecja) właśnie jego obwiniała o „zdjęcie korony z głowy orła"... W okresie narodzin Drugiej Rzeczypospolitej ustrój monarchiczny nie był popularny i stąd ustanowienie republikańskiej formy odrodzonego państwa polskiego przez J. Piłsudskiego nie spotkało się z większą krytyką. Zapewne nie bez znaczenia był brak poważnych, rodzimych pretendentów do korony także utrwalone w powszechnej świadomości ostatnich dwóch wieków złe skutki elekcyjności polskiego tronu w okresie Pierwszej Rzeczypospolitej. Por. H. Jabłoński, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1919*, Warszawa 1962.

nej „Republiki Polskiej" stanowił, iż J. Piłsudski objął – jako „Tymczasowy Naczelnik Państwa" – najwyższą władzę w „Republice Polskiej" i miał ją sprawować aż do pierwszego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego. Nazwa odrodzonego państwa polskiego: „Republika Polska" była nazwą formalną, lecz Sejm Ustawodawczy w lutym 1919 r. zadecydował o powrocie do archaicznego nazewnictwa z czasów Pierwszej Rzeczypospolitej i zmienił nazwę państwa na „Rzeczpospolita Polska", co było – zdaniem autora – zbyt dosłowną kalką z łacińskiego określenia *res publica* (czego już w tym czasie nie praktykowano w nazewnictwie państw europejskich).

4. Pozycja Naczelnika Państwa wobec Rady Ministrów

Władze republiki stanowić mieli powoływani przez Naczelnika i przed nim odpowiedzialni ministrowie. Projekty ustawodawcze natomiast, uchwalane przez Radę Ministrów, uzyskiwały moc prawną po zatwierdzeniu przez Naczelnika Państwa i obowiązywały od dnia ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego (z tym że miały utracić moc obowiązującą, gdyby nie zostały zgłoszone do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego). Akty Naczelnika podlegać miały kontrasygnacie premiera. Dekret z 22 listopada nie przewidywał odpowiedzialności Rady Ministrów za wydawane przez Naczelnika akty ustawodawcze, ale na podstawie przepisów dekretu wyraźnie można dostrzec, że władzę ustawodawczą wykonywali w tym okresie zarówno Naczelnik Państwa, jak i rząd, ponieważ Naczelnik mógł zatwierdzać tylko projekty ustawodawcze uchwalane przez Radę Ministrów, a nie każdy dowolny projekt (odnosiło się to również do jego własnych projektów, które uzyskały akceptację rządu). Biorąc pod uwagę, że Naczelnik nie mógł sprawować władzy wykonawczej bez rządu, wszelkie spory w tych relacjach kończyłyby się dymisją gabinetu, z jednoczesną koniecznością powołania nowego. Tak więc klauzula o warunku kontrasygnaty aktów Naczelnika miała określony cel gwarancyjny, ponieważ podpis „Prezydenta Ministrów" był potwierdzeniem, że konkretny akt został wydany za zgodą rządu, którego działanie było tożsame z działalnością Naczelnika Państwa (nie zmieniało to w niczym niemal dyktatorskiej pozycji J. Piłsudskiego, który faktycznie uzyskał również władzę ustawodawczą)[19].

Projekty ustawodawcze rządu, zatwierdzone przez Naczelnika, po ich ogłoszeniu w Dzienniku Praw Państwa Polskiego, stawały się ustawami i tak zostały określone

[19] W przyjętym wówczas rozwiązaniu nawiązywano wprost do orędzia Rady Regencyjnej z 7 X 1918 r. i jej dekretu z 15 X 1918 r., co odnosiło się szczególnie do trybu wykonywania władzy ustawodawczej i wprost za dekretem została powtórzona zasada, iż akty ustawodawcze Tymczasowego Naczelnika Państwa tracą moc obowiązującą, o ile nie zostaną przedłożone do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego, R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 33.

w art. 3 dekretu z 22 listopada 1918 r. (podobnie było z dekretami Rady Regencyjnej, formalnie nazywanymi – „rozporządzeniami z mocą ustawy") wydawanymi po 15 października 1918 r., mającymi charakter ustaw tymczasowych (które traciłyby moc obowiązywania, o ile nie zostałyby przedłożone do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu parlamentu). Należy podkreślić, iż w okresie prowizorium ustrojowego, tj. do zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego (22 listopada 1918 r. – 9 lutego 1919 r.) Rada Ministrów wykonała ogromną pracę legislacyjną, której efektem było ponad dwieście (!) dekretów Naczelnika Państwa – ogłoszonych w ciągu zaledwie siedmiu tygodni![20].

Nie wszystkie dekrety przedłożone do zatwierdzenia Sejmowi takowe zatwierdzenie uzyskały[21]. Jednym z dekretów uchylonych przez sejmową ustawę był dekret Naczelnika z 8 lutego 1919 r. dotyczący „tekstu kodeksu karnego", upoważniający ministra sprawiedliwości do opublikowania polskiego tekstu rosyjskiego kodeksu z 1903 r. (z możliwością dokonania zmian redakcyjnych). Z kolei rząd nie przedłożył Sejmowi jednego dekretu również z dnia 8 lutego 1919 r., który z chwilą rozpoczęcia operacji militarnej polskiej armii na Litwie i Białorusi ustanawiał tam zarząd wojskowy[22].

---

[20] Wszystkie 216 dekretów odczytano w dniu 10 lutego na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego, a następnie przesłano do Komisji Prawniczej, ta zaś rozdzieliła je do poszczególnych komisji. Każdy dekret – po rozpatrzeniu przez merytorycznie właściwą komisję – kierowany był na *plenum* Sejmu, który uchwalał je najczęściej bez dyskusji (tak było w 24 przypadkach), chyba że komisja proponowała wprowadzenie określonych poprawek czy większych zmian, ale wówczas przeważnie wnosiła pod obrady Sejmu własny projekt ustawy (co miało miejsce w 33 przypadkach). Projekt ten rozpatrywano jako tzw. drugie czytanie ustawy. Przy braku sprzeciwu Sejm uchwalał ustawę od razu w trzecim czytaniu. Komisje przedłożyły Sejmowi również sześć wniosków o uchylenie, z których Sejm zaaprobował trzy (uchylenie dekretu publikowano w Dzienniku Ustaw jako uchwałę sejmową); *ibidem*. Ogromny wysiłek legislacyjny w tym czasie przyniósł również zmiany w ustroju społecznym; ustanowiono wówczas 46-godzinny tydzień pracy i 8-godzinny dzień pracy, państwową inspekcję pracy, ubezpieczenia na wypadek choroby, a dla ochrony uboższych warstw ogłoszono dekrety o walce ze spekulacją i lichwą, a także o *moratorium* mieszkaniowym dla bezrobotnych. Dla obszaru „kongresówki" wprowadzono swobodę tworzenia związków zawodowych. K. Grzybowski, *Pięćdziesiąt lat 1918 – 1968*, Warszawa 1980, s. 80; J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego*…, s. 99-138.

[21] Należy dodać, że Sejm od pierwszych tygodni swojej działalności był bardzo obciążony sprawami legislacyjnymi, tym bardziej, że tryb zatwierdzania dekretów Rady Regencyjnej i Naczelnika Państwa, jaki został przyjęty, niewiele odbiegał od procesu rozpatrywania wniosków ustawodawczych. Do tego dochodziły jeszcze prace związane z uchwaleniem nowej konstytucji. Stąd też komisje sejmowe zdołały przedłożyć sprawozdania zaledwie o 62 dekretach i nie wszystkie Sejm rozpatrzył (ostatnie sprawozdanie pochodziło ze stycznia 1920 r.). Tak więc aż trzy czwarte spośród 216 dekretów przedłożonych Sejmowi do zatwierdzenia obowiązywało bez żadnej jego uchwały. Dopiero stopniowo, w dalszym procesie legislacyjnym, niektóre z nich zostały zastąpione ustawami. Tym samym Sejm Ustawodawczy nie wywiązał się z przyjętego na siebie parlamentarnego obowiązku zatwierdzenia wszystkich dekretów, R. Kraczkowski, *op. cit*., s. 38.

[22] Niewątpliwie ten dekret Piłsudski wydał nie jako Naczelny Wódz, ale jako Naczelnik Państwa, na co wskazuje odpowiedni tytuł na dokumencie i kontrasygnata premiera I. Paderewskiego. Akt ten zatem w niczym, co do formy, nie odbiegał od pozostałych, z tym że dekret

W odradzającej się Rzeczypospolitej pod pojęciem rządu zaczęto pojmować władzę wykonawczą albo jako Radę Ministrów, albo jako władzę obejmującą głowę państwa i Radę Ministrów. Należy zaznaczyć, że w systemie parlamentarnym – niejako z jego istoty – wynikała konieczność funkcjonowania kolegialnego organu wykonawczego obejmującego wszystkich ministrów. Czynnikiem koordynującym i kierującym działalnością ministrów w systemie parlamentarnym nie mogła być nieodpowiadająca politycznie głowa państwa. Takim czynnikiem odgrywającym czołową rolę organu władzy wykonawczej stała się Rada Ministrów (zwana potocznie gabinetem lub rządem). Szczególnie dość ogólnikowe przepisy małej konstytucji z 1919 r. zawierały jedynie pojęcie „rząd" (przez który rozumiano Radę Ministrów)[23]. Należy podkreślić, że nawiązywano w tym przypadku do nazewnictwa używanego jeszcze przez Radę Regencyjną (co zaaprobował także dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 22.11.1918 r.). Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. „o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim" wyraźnie określał Radę Ministrów jako rząd państwa polskiego. Podobnie dekret z 22 listopada 1918 r. ustalał, że rząd Republiki Polskiej stanowić będą prezydent ministrów i ministrowie, tworzący wspólnie Radę Ministrów. Natomiast konstytucja marcowa używała tych pojęć zamiennie, traktując je jak synonimy[24].

Mała konstytucja nie zawierała przepisów ustalających liczbę ministrów, natomiast konstytucja marcowa jedynie w art. 55 dość ogólnikowo stwierdzała, że „Radę Ministrów tworzą ministrowie pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów" (dotychczas „Prezydenta Rady Ministrów"). Ustalenia szczegółowe składu rządu konstytucja pozostawiała ustawodawstwu zwykłemu, wymagając jednak, aby liczba ministerstw i ich

ten nie został ogłoszony w Dzienniku Praw Państwa Polskiego, lecz w Dzienniku Urzędowym Generalnego Komisarza Cywilnego (dopiero 10 IV 1919 r.). Na podstawie tego dekretu zarówno Sztab Generalny Wojska Polskiego oraz Departament Litewsko-Białoruski MSZ wydawały „rozporządzenia wykonawcze". Choć formalnie nigdy nie był ważny: najpierw, przed 10 II 1919 r., z powodu braku oficjalnej publikacji, potem z powodu nieprzedłożenia do zatwierdzenia przez Sejm. Było to związane z ówczesną sytuacją militarną wojsk polskich. Umowę polsko-niemiecką w sprawie ustalenia linii demarkacyjnej i przepuszczeniu przez tereny okupowane przez wojska niemieckie ok. 10 tys. żołnierzy polskich dla utworzenia frontu przeciwko Rosji Radzieckiej podpisano w Białymstoku 5 II 1919 r., lecz polskie oddziały dotarły do Niemna (gdzie doszło do pierwszych starć z Armią Czerwoną) dopiero 15 II 1919 r. Przedłożenie dekretu w dniu 10 lutego na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego automatycznie przyniosłoby ujawnienie planowanej operacji. Poza tym nowo wybrany Sejm był zdominowany przez niechętną Piłsudskiemu prawicę i zapewne nie zatwierdziłby tego dekretu, krytykując Piłsudskiego za obojętność w sprawach Galicji Wschodniej. Nie przedstawiając dekretu, Piłsudski oddawał jednak polskiemu parlamentowi pewną przysługę, ponieważ uniknięto tym samym angażowania się Sejmu w rozpoczynającą się wojnę na kresach wschodnich; *ibidem*, s. 39. Zob. A. Garlicki, *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1979, s. 326.

23 M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 186.

24 Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*..., s. 239; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1929, t. II, s. 177; A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 22.

kierowników została uchwalona drogą ustawy, a więc władza wykonawcza nie mogła samodzielnie ustalać swojej własnej struktury. Rząd stanowili: Prezes Rady Ministrów i ministrowie[25].

Wyjątkową pozycję w strukturze ustroju państwa zajmował Prezes Rady Ministrów, co wynikało ze specjalnych uprawnień przyznanych przez konstytucję i ustawy zwykłe. Tylko pod jego przewodnictwem ministrowie tworzyli Radę Ministrów. Konstytucja marcowa nie przewidywała jego zastępcy, przyznając jedynie premierowi prawo do powierzenia zastępstwa w rządzie jednemu z wyznaczonych ministrów. Po premierze drugi człon rządu stanowili ministrowie, nieformalnie dzielący się (w praktycznej działalności rządu) na trzy grupy. Pierwszą stanowili „ministrowie resortowi", którzy kierowali określonymi działaniami administracji państwowej; drugą – „ministrowie bez teki (czyli bez przydziału konkretnego resortu); trzecią – kierownicy centralnych urzędów (równorzędnych ministerstwom). Z tym że skład Rady Ministrów stanowili jedynie ministrowie resortowi i ministrowie bez teki. Członkowie trzeciej grupy mogli jednak uczestniczyć w obradach rządu, ale tylko w sprawach dotyczących ich działalności. Główny skład gabinetu stanowili ministrowie resortowi (ich liczba ulegała okresowym zmianom)[26].

Należy przypomnieć, że podstawowe resorty zostały utworzone jeszcze za rządów Rady Regencyjnej i były to następujące ministerstwa: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Spraw Wojskowych, Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Komunikacji, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Dóbr Koronnych, Aprowizacji, Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej oraz Ochrony Pracy. W pierwszych miesiącach niepodległości powołano jeszcze kolejne resorty: Kultury i Sztuki, Poczt i Telegrafów, Robót Publicznych oraz Ministerstwo b. Dzielnicy Pru-

---

[25] S. Krukowski, *Mała konstytucja z 1919 r.*, s. 7 i in., [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. II, Warszawa 1990.

[26] Dekret Rady Regencyjnej z 3.01.1918 r. przewidywał stanowisko zastępcy premiera powoływanego przez Radę na wniosek szefa gabinetu. Miał on zastępować prezydenta ministrów we wszystkich czynnościach, gdyby ten nie był w stanie pełnić swojej funkcji. Wydaje się, że w polskich warunkach było to jednak rozwiązanie zbyteczne. Zastępca ograniczał jedynie pozycję szefa rządu i mógł przyczyniać się do osłabiania spójności gabinetu, ponieważ nie musiał należeć do tego samego stronnictwa co premier i podzielać tych samych przekonań odnośnie do kierunku poczynań rządu. W doktrynie Drugiej Rzeczypospolitej pojawiały się nawet zarzuty, że powoływanie wicepremierów było sprzeczne z konstytucją marcową, która rzeczywiście na znała takiego stanowiska, przyznając jedynie premierowi prawo przekazywania zastępstwa w kierowaniu rządem jednemu z ministrów. W pierwszej połowie lat dwudziestych trzykrotnie powołano stałych zastępców: po raz pierwszy w lipcu 1920 r. funkcję tę objął Ignacy Daszyński (czyli jeszcze przed uchwaleniem konstytucji marcowej), po raz drugi – w rządzie W. Witosa w 1923 r. – Wojciech Korfanty i po raz trzeci Stanisław Thugutt w pozaparlamentarnym gabinecie Władysława Grabskiego w 1924 r. Choć zaznaczyć należy, że dwóch ostatnich formalnie objęło stanowiska ministrów bez teki, a za zastępców premiera uważano ich tylko pod względem funkcjonalnym, J. Makowski, *Konstytucje RP*, Warszawa 1924, s. 76; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne…*, s. 188.

skiej[27]. Jednak w następnych latach (1921–1922) zmniejszono ich liczbę. Likwidacji uległy następujące resorty: Ministerstwo Kultury i Sztuki, Zdrowia Publicznego, Aprowizacji, Poczt i Telegrafów oraz Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej, które i tak miało charakter tymczasowy. W okresie od listopada 1918 r. do lutego 1919 r. poszczególne resorty tworzono drogą dekretów Tymczasowego Naczelnika Państwa, natomiast od zwołania Sejmu Ustawodawczego kompetencję tę przejął parlament[28].

Pozycja „ministrów bez teki" była mało znacząca, wręcz marginalna (pierwszym gabinetem, do którego weszli, był rząd Jędrzeja Moraczewskiego, co było wynikiem usiłowań zapewnienia Radzie Ministrów adekwatnej reprezentacji politycznej wszystkich partii stanowiących koalicję rządową, ale i tak rząd J. Moraczewskiego uchodził za gabinet „kadłubowy"). W żadnym akcie nie dokonano ścisłego określenia kompetencji „ministrów bez teki", którzy uczestniczyli tylko w wypracowywaniu „ogólnej polityki rządu"[29].

Do trzeciej kategorii ministrów, po ministrach resortowych i ministrach bez teki, należeli kierownicy centralnych urzędów państwowych, którym nadawano rangę ministrów, z tym że nie wchodzili oni w skład gabinetu; chodziło tutaj o pozbawienie tych

---

[27] Wg M. Pietrzaka zmiana nazwy Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej na Ministerstwo Zdrowia Publicznego oraz Ministerstwa Ochrony Pracy na Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej nastąpiła w wyniku zwykłej pomyłki, ponieważ w trakcie konstruowania gabinetu J. Moraczewskiego i I. Paderewskiego powołano ministrów zdrowia publicznego oraz pracy i opieki społecznej, pomimo faktu, że resorty o takich dokładnie nazwach nie istniały. M. Pietrzak, *op. cit*., s. 189. Por. Archiwum Akt Nowych (cyt. dalej AAN), Prezydium Rady Ministrów (cyt. dalej PRM), rektyfikat 25, t. 20. Natomiast podstawą powołania Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej stało się kryterium terytorialne, a nie przedmiotowe, co było wynikiem żądań Narodowej Demokracji, która tą drogą usiłowała zabezpieczyć własne interesy na ziemiach b. zaboru pruskiego; R. Wapiński, *Działalność Narodowej Demokracji na Pomorzu Gdańskim w latach 1920–1926*, „Zapiski Historyczne" 1964, z. 1.

[28] Dość powszechnym zjawiskiem była praktyka nieobsadzania wszystkich stanowisk ministerialnych w momencie tworzenia rządu, dlatego też często liczba resortów nie była zgodna z liczbą ministrów. W wielu wypadkach powoływano jedynie kierowników ministerstw, pełniących rolę tymczasowych ministrów. Zdarzały się również sytuacje odwrotne – szczególnie w pierwszych miesiącach tworzenia organów centralnych państwa – kiedy to liczba ministrów przewyższała liczbę resortów. Było to związane z praktyką mianowania ministrów przed utworzeniem odpowiednich ministerstw. Największa różnica w czasie pomiędzy nominacją na stanowisko ministerialne a powstaniem resortu dotyczyła Ministerstwa Poczt i Telegrafów. Fotel ministra został obsadzony już 17 XI 1918 r., a samo ministerstwo utworzono dopiero 5 II 1919 r. Minister kultury i sztuk pięknych został mianowany również 17 XI, a sam resort powstał dopiero 5 XII 1918 r. Ministra robót publicznych powołano 29 XII, a ministerstwo 16 I 1919 r. M. Pietrzak, *op. cit*., s. 190.

[29] Instytucję „ministrów bez teki" uznano szybko za mało przydatną przy często zmieniających się gabinetach głównie pozaparlamentarnych i zasadniczo od czasu rządu J. Moraczewskiego nie kontynuowano obdzielania polityków taką funkcją; *ibidem*. W rządzie Moraczewskiego było jednocześnie aż trzech, a w ogóle w okresie II RP – czterech ministrów bez teki: do 29 XII 1918 r. W. Witos (z tym że nazwisko W. Witosa widnieje tylko na pierwszym posiedzeniu gabinetu J. Moraczewskiego), od 29 XII Franciszek Wójcik, Tomasz Nocznicki i Marian Malinowski; L. Koprowski, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego*, s. 39, przypis 2. Zob. J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego*…, s. 101 i in.

stanowisk aspektu politycznego, aby częste zmiany gabinetów nie pociągały za sobą zmian na stanowiskach kierowników tych urzędów. Były to: Główny Urząd Ziemski i Główny Urząd Likwidacyjny. Z chwilą wejścia w życie konstytucji marcowej urzędy te musiały ulec likwidacji albo poprzez przekształcenie w ministerstwa, albo włączenie do określonych resortów. GUZ stał się odrębnym Ministerstwem Reform Rolnych (6 VII 1923 r.), a GUL został włączony do Ministerstwa Skarbu[30]. Szefowie tych urzędów uczestniczyli w posiedzeniach rządu, ale tylko w sprawach dotyczących resortów, którymi kierowali[31]. Konstytucja marcowa z 1921 r., podobnie jak i mała konstytucja z 1919 r., nie określały wyraźnie, czy głowa państwa może uczestniczyć w posiedzeniach rządu, ale jednocześnie tego nie zabraniały[32].

Funkcję ministra mogli pełnić obywatele polscy, mający pełnię praw obywatelskich i to bez różnicy płci, a także wojskowi w służbie czynnej oraz – wg konstytucji marcowej – posłowie i senatorowie. Poseł nie tracił mandatu po objęciu urzędu ministerialnego, a minister, uzyskawszy mandat poselski czy senatorski, nie był zmuszony do brania urlopu na okres sprawowania tego mandatu[33].

---

30 *Ibidem*; Dz. U. Nr 71, poz. 556 i Nr 75, poz. 583.

31 Prezes Najwyższej Izby Kontroli również otrzymał rangę równorzędną ministrowi, ale z zastrzeżeniem, iż nie jest on członkiem rządu. Do 1923 r. w posiedzeniach rządu brał udział również dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego w sprawach dotyczących statystyki, ale tylko z głosem doradczym i w tymże roku został podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych. Dz. U. z 1923 r., Nr 60, poz. 436. W obradach gabinetu uczestniczył (od 29 V do 9 IX 1920 r.) komisarz generalny ziem wschodnich – w sprawach dotyczących kresów wschodnich; *ibidem*, s. 191; Dz. Urz. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich 1920, Nr 24, poz. 1057. Zob. W. Komarnicki, *Odbudowa państwowości polskiej na ziemiach wschodnich*, Wilno 1929, s. 28.

32 Uczestnictwo głowy państwa w posiedzeniach rządu, mającej prawo zabierania głosu, niewątpliwie mogło umożliwiać wpływanie na jego kierunek działań. Zarówno J. Piłsudski, jak i Stanisław Wojciechowski kilka razy uczestniczyli w posiedzeniach gabinetów lub Komitetu Politycznego Rady Ministrów; *ibidem*, s. 190-192; AAN, Prezydium Rady Ministrów, protokół z 141 i 151 posiedzenia RM z 1921 r., 67 posiedzenie z 1922 r. Protokoły posiedzeń Komitetu Politycznego Rady Ministrów, posiedzenie z 21 VIII 1924 r. i 14 I 1925 r.; A. Chrząszczewski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i jego kompetencje*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1925, nr 45-47. Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987. Uprawnienie uczestniczenia głowy państwa w posiedzeniach rządu przyznawały także konstytucje Francji, Czechosłowacji, Litwy i Łotwy. J. Barthelemy, *Le gouvernement de la France*, Paryż 1925, s. 103.

33 W przepisach małej konstytucji z 1919 r. nie ustalono zakazu łączenia tych funkcji, co miało pewną zaletę, ponieważ posłowie, będąc jednocześnie ministrami i należąc do określonych kół poselskich, mogli liczyć na wsparcie polityki gabinetu partii politycznych, do których należeli, stanowiących w parlamencie większość koalicyjną. Wg zwolenników takiego rozwiązania dawało to możliwość dobrej współpracy władzy wykonawczej z ustawodawczą; przeciwnicy zaś podkreślali niezgodność z zasadą trójpodziału władzy i niestałość gabinetów, jako wynik intryg posłów dążących do obalenia dotychczasowych rządów, aby zająć stanowiska ministerialne. Raczej można przychylić się do poglądu, że powoływanie ministrów spośród posłów mogło sprzyjać intrygom politycznym w celu obalenia danego gabinetu. Ale też należy podkreślić, że w skład żadnej Rady Ministrów nie wchodzili ministrowie rekrutujący się wyłącznie spośród parlamentarzystów. Ministrowie spoza parlamentu wręcz dominowali w składzie Rady Ministrów, zwłaszcza przy tak częstym w owym czasie powoływaniu gabi-

Zgodnie z postanowieniami konstytucji marcowej ministrowie nie mieli prawa pełnienia funkcji w innych urzędach (ani też wchodzenia w skład zarządów instytucji uzyskujących określone zyski materialne). Zakaz ten obowiązywał również wiceministrów i kierowników centralnych urzędów (w założeniu przynajmniej miał zapewnić jak największą bezstronność w procesie kierowania centralnymi organami administracji państwowej). Osoby pełniące dotychczas funkcje w takich instytucjach mogły uzyskać nominacje na stanowisko ministra, ale pod warunkiem rezygnacji z dotychczasowych stanowisk[34].

W procesie powoływania rządów pozaparlamentarnych za dużą zaletę kandydata uważano jego apolityczność i brano też pod uwagę fachowość przygotowania, do czego niemałą wagę przywiązywał szczególnie premier ustalający skład swojego gabinetu. Duże znaczenie miało piastowanie wcześniejszych funkcji ministerialnych, dlatego też często przejmowano ministrów z poprzedniego rządu, nawet w sytuacjach, kiedy nowy gabinet zmierzał ku innej opcji politycznej niż poprzedni[35].

Natomiast przy powoływaniu rządu koalicyjnego uwzględniano głównie popularność kandydata w swoim klubie poselskim, a dopiero potem polityczne doświadczenie i wiedzę. Niestety, samo przygotowanie kandydatów do kierowania konkretnym resor-

---

netów pozaparlamentarnych. Zarówno mała konstytucja, jak i konstytucja marcowa drogą parlamentarnej praktyki dopuszczały możliwość obsadzania stanowisk wiceministrów przez parlamentarzystów, ale nadawało to tym urzędom charakter polityczny i z wraz z ustępowaniem gabinetu dymisję składali nie tylko ministrowie, ale zobowiązani do tego byli również podsekretarze stanu, a to pociągało za sobą ustąpienie wielu osób, co komplikowało proces funkcjonowania aparatu państwowego; uniemożliwiało bowiem załatwienie najważniejszych spraw państwowych i to w tak trudnym momencie jak przesilenie rządowe; *ibidem*, s. 191-194. Zob. też B. Wasiutyński, *Charakter w sprawowaniu rządów*, „Przegląd Wszechpolski" 1922, nr 9, s. 651; M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965, s. 67.

[34] Formalnie ministrami mogli zostać wszyscy kandydaci, którzy akceptowali zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Należy podkreślić, że w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości do najważniejszych należały kwalifikacje zawodowe, wykształcenie i kultura kandydatów na stanowiska ministerialne. Przyjęto tez założenia, że kandydata na ministra powinna cechować wiedza polityczna, intelekt i zdolności organizacyjne, w tym umiejętność współpracowników, jednak te wysokie (w założeniu) wartości stosunkowo rzadko brano pod uwagę. W przeważającej większości z powodów najczęściej zwykłego (partyjnego) kumoterstwa objęcie „teki ministerialnej" umożliwiano osobom z kręgów środowisk naukowych, banków, przemysłu, administracji państwowej czy samorządu, choć zależało to również od tego, czy powoływano gabinet parlamentarny czy pozaparlamentarny; *ibidem*, s. 195, 196.

[35] Należy podkreślić, że trzymanie się zasady apolityczności nie zawsze przynosiło same pozytywy, ponieważ „bezpartyjni" ministrowie czasami nie uwzględniali aspektów politycznych przy podejmowaniu decyzji, często bardzo istotnych w rozstrzyganiu *meritum* konkretnej sprawy. Zdaniem M. Pietrzaka „stronnictwa sejmowe udzielające rządowi swego poparcia starały się nie dopuścić do jego składu silniejszych indywidualności politycznych", z czym jednak trudno się zgodzić, analiza bowiem działalności ministrów, choćby pierwszych kilku gabinetów II RP, nie potwierdza tego, tak surowego sądu; *ibidem*, s. 197; J. Goclon, *Rząd Ignacego Paderewskiego…*, s. 93-145; *idem*, *Rząd Leopolda Skulskiego…*, s. 177-202; *idem*, *Rząd Władysława Grabskiego…*, s. 75-101. Por. I. Daszyński, *Sejm, rząd, król, dyktator*, Warszawa 1926, s. 45; A. Pragier, *Czas przeszły dokonany*, Londyn 1966, s. 216.

tem brano pod uwagę w dużo mniejszym stopniu; podobnie jak zdolności organizacyjne. Pewne znaczenie przywiązywano natomiast do wyższego wykształcenia, przede wszystkim prawniczego (często je przeceniając, choć nie można zapominać, że w końcu istnienia II RP na ok. 35 mln obywateli – wyższe wykształcenie posiadało zaledwie ok. 150 tys. osób). Wiedza „fachowa" była brana pod uwagę, ale właściwie tylko u kandydatów spoza parlamentu i których dana koalicja rządząca po prostu bardzo potrzebowała do zrealizowania konkretnych zadań i osiągnięcia celów politycznych. W zasadzie liczyły się poglądy polityczne, które powinny być zgodne z „linią partii", przynajmniej w podstawowym zakresie, mniej już z linią polityczną danego gabinetu, a czasami w ogóle nie było to kryterium najważniejsze – zgodnie ze starą zasadą, że „w polityce nie ma miejsca na sentymenty". Częste rozpady naprędce zawiązywanych koalicji rządowych były tego najlepszym przykładem[36].

Przytaczane natomiast – tak chętnie przez historyków PRL – krytyczne opinie polityków II RP o swoich adwersarzach politycznych, zawarte najczęściej we wspomnieniach pamiętnikarskich, zasługują na duży dystans i krytycyzm, wziąwszy pod uwagę ówczesne wzajemne zawiści, animozje, osobiste urazy, głębokie różnice ideologiczne czy własne niezaspokojone ambicje (które zrealizowali konkurenci do najwyższych stanowisk)[37]. Należy jednak podkreślić, że wśród premierów i ministrów Drugiej Rzeczypospolitej byli również nieprzeciętni politycy, którzy często w trudnych warunkach politycznych pełnili swoje funkcje, i to z dobrymi wynikami, a dzięki zdolnościom, wiedzy i politycznemu doświadczeniu potrafili skutecznie podejmować właściwe decyzje merytoryczne (na pewno należał do takich, mimo braku formalnego wykształcenia, szef „rządu obrony narodowej" W. Witos, ale trudno to powiedzieć o W. Grabskim, choćby z powodu roli, jaką samowolnie (!) odegrał w czasie konferencji w Spa z zachodnimi aliantami w lipcu 1920 r., godząc się na utratę Zaolzia przez Polskę! Wprowadzenie

[36] W dotychczasowej literaturze przeważał pogląd, że ministrowie i nawet niektórzy premierzy Drugiej Rzeczypospolitej byli zbyt mało kompetentni, a jednym z głównych powodów takiego stanu miał być brak własnej państwowości i tym samym brak własnych kadr politycznych i urzędniczych. Trudno całkowicie zgodzić się z tak radykalnymi poglądami. Należy przypomnieć, że właśnie w trwającym pół wieku okresie galicyjskiej autonomii to tam wykształcono całą armię urzędników, bez których nie może funkcjonować aparat każdego nowożytnego państwa; możliwość uczestniczenia przedstawicieli polskiego społeczeństwa zarówno we władzach centralnych, jak i w parlamencie Austro-Węgier pozwoliły na wykształcenie wybitnych, parlamentarnych mówców, do których niewątpliwie należał Ignacy Daszyński. Por. S. Grodziski, *W Królestwie Galicji i Lodomerii*, Warszawa 1988. Zob. I. Daszyński, *op. cit.*, s. 47 i in.

[37] M. Pietrzak, *op. cit.*, s., 201. Zob. W. Witos, *Moje wspomnienia*, cz. 2, Warszawa 1990; Z. Nagórski, *Ludzie mego czasu*, Paryż 1964; J. Hupka, *Z czasów wielkiej wojny*, Lwów 1937.

nowej polskiej waluty „złotego" w okresie jego drugiego „premierostwa" w niczym nie pomniejsza tej politycznej katastrofy)[38].

Podsumowując, należy podkreślić, że mimo ostrych niekiedy form walki politycznej pomiędzy poszczególnymi partiami, wchodzącymi w skład parlamentu (najbardziej o obsadzanie poszczególnych stanowisk ministerialnych), generalnie przestrzegano podstawowych reguł zawartych w podstawach ustrojowych i porządku prawnym Drugiej Rzeczypospolitej[39].

5. Struktura i organizacja pracy Rady Ministrów

Na wstępie należy zaznaczyć, że Rada Ministrów była kolegialnym organem władzy tworzącym rząd, którego podstawowym zadaniem była koordynacja pracy poszczególnych ministrów i kierowanie działalnością władz wykonawczych oraz ustalenie programu działania rządu i zasadniczych kierunków polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa. Jednak ani mała konstytucja, ani konstytucja marcowa nie normowały struktury organizacyjnej tego organu odgrywającego tak decydującą rolę w systemie funkcjonowania państwa (w małej konstytucji zupełnie pominięto ten organ). Konstytucja marcowa wymieniała jako naczelne organy władzy wykonawczej jedynie premiera (Prezesa Rady Ministrów) i ministrów (jako „bezpośrednie organy narodu w zakresie władzy wykonawczej" – w art. 2; z tym że dalsze przepisy konstytucji określały Radę Ministrów jako centralny organ władzy wykonawczej). Nie można wykluczyć, że było to pewne przeoczenie, ale mogło być również z góry zamierzonym przemilczeniem (co jest wielce prawdopodobne); ustawa konstytucyjna jest jednak fundamentalnym aktem prawnym dla ustroju każdego państwa i wydaje się rzeczą mało prawdopodobną, aby ustawodaw-

---

38 *Ibidem*. Zob. *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*; *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Chojnowski i P. Wróbel, Wrocław 1992.

39 W literaturze przeważa pogląd, że politycy II RP w ogromnej większości pochodzili z inteligencji o szlacheckim lub mieszczańskim rodowodzie (ale także robotniczym i chłopskim, lecz już w dużo mniejszym stopniu). Należy zaznaczyć, że proces obejmowania stanowisk ministerialnych przez przedstawicieli środowiska inteligenckiego był wówczas zjawiskiem ogólnoeuropejskim, przede wszystkim ze względu na posiadane wykształcenie. Niemałą grupę stanowili także ministrowie pochodzenia ziemiańskiego czy rekrutujący się z grona przemysłowców. W polskim systemie parlamentarnym utrwaliła się pewna praktyka powoływania na stanowiska ministerialne osób pochodzących z określonych grup zawodowych i społecznych. I tak resort spraw wojskowych obejmowali wyżsi oficerowie; Ministerstwo Spraw Zagranicznych – zawodowi dyplomaci najczęściej szlacheckiego pochodzenia; Ministerstwo Sprawiedliwości – praktykujący prawnicy (sędziowie, adwokaci, prokuratorzy czy profesorowie nauk prawnych); Ministerstwo Przemysłu i Handlu zdominowali przedstawiciele najbardziej liczących się w parlamencie partii ludowych, a tylko wyjątkowo reprezentanci środowiska ziemiańskiego; Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej było domeną polityków Polskiej Partii Socjalistycznej czy Narodowej Partii Robotniczej; *ibidem*, s. 202-203. Zob. T. Jędruszczak, *Ostatnie lata II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1978.

ca przeoczył wyartykułowanie tak podstawowego gremium, jak Rada Ministrów. Nie zmienia to faktu, że konstytucja marcowa w ogóle w niewielkim stopniu określała zasady organizacji rządu, z tym że zakres jego kompetencji oraz liczba resortów i ich wzajemne relacje określić miała odrębna ustawa[40].

Jest jednak rzeczą zastanawiającą, że ta zapowiadana ustawa aż do 1926 r. nie została uchwalona i organizację Rady Ministrów oparto o wytyczne dekretu Rady Regencyjnej z 3.01.1918 r. o tymczasowej organizacji władz Królestwa Polskiego, a ostatecznie ukształtowano w drodze praktyki. Warto dodać, że nie we wszystkich krajach organizacja rządu opierała się na ustawie; bywało tak, jak np. we Francji, że stanowiła instytucję prawa zwyczajowego, a nie konstytucyjnego[41].

Radę Ministrów tworzyli: Prezes Rady Ministrów i ministrowie, którzy występowali indywidualnie jako szefowie resortów posiadający określone kompetencje oraz jako członkowie kolegialnej Rady Ministrów, tworząc organ, któremu sami podlegali. Pociągało to za sobą obowiązek liczenia się wszystkich ministrów z uchwałami rządu, które były dla nich wiążące, także w sytuacji, kiedy byli odmiennego zdania wobec stanowiska większości członków gabinetu. Jedyną możliwością niepodporządkowania się uchwałom Rady Ministrów była dymisja ministra. Ministrowie mogli inicjować projekty ustaw (w ramach prac rządu) i ustalać ogólne kierunki działalności swoich resortów[42]. Radę Ministrów stanowili wszyscy ministrowie zajmujący zupełnie równorzędne stanowisko i głos każdego z nich miał takie samo znaczenie w trakcie głosowania[43].

W procesie sprawnego funkcjonowania Rady Ministrów najważniejszą sprawą było zapewnienie jedności politycznej rządu. Było to o tyle utrudnione, że szefowie po-

---

[40] Według ówczesnych konstytucjonalistów to właśnie Rada Ministrów była najistotniejszym organem ustroju parlamentarnego, S. Krukowski, *op. cit*., s. 15 i in. Zob. L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paryż 1907, s. 1050; R. Captant, *La reforme du parlamentarisme*, Paryż 1934, s. 34; E. Giraud, *La crise de la democratie et le renforcement du pouvoir executif*, Paryż 1938, s. 11; por. L. Lowell, *Le gouvernement de l'Angleterre*, Paryż 1910, s. 67.

[41] M. Pietrzak, *op. cit*., s. 204. Zob. A. Piasecki, *O parlamentaryzmie Trzeciej Republiki*, Poznań 1928, s. 137; I. Gouet, *La coutume en droit constitutionnel*, Paryż 1932, s. 11.

[42] *Ibidem*, s. 205.

[43] Wg M. Pietrzaka wśród ministrów istniał dość wyraźny podział na osoby bierne i bardziej dynamiczne, często dominujące na posiedzeniach i znacząco wpływające na podejmowane przez rząd decyzje. Pozycje ministrów różnicowały także cechy osobiste, takie jak: poziom intelektu, zdolności organizacyjne, wykazywana błyskotliwość w trakcie posiedzeń rządu i dyskusji, fachowa wiedza czy praktyczne doświadczenie. Nie bez znaczenia dla pozycji poszczególnych ministrów było posiadanie oparcia w stronnictwach zasiadających w parlamencie. Wreszcie ważny był także rodzaj resortu, którym dany minister kierował. Pozycja ministra spraw zagranicznych, wewnętrznych, wojskowych czy skarbu była bez porównania silniejsza, niż ministrów resortów gospodarczych i innych. Szczególną rolę odgrywało tak bardzo „polityczne" Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, którego szef jednocześnie kierował służbą bezpieczeństwa państwa i całą administracją zespoloną. Wyjątkową pozycję uzyskał minister skarbu poprzez skupienie w ramach swoich uprawnień również niemal na wyłączność decyzji finansowych rządu i poszczególnych ministrów; *ibidem*, s. 206; por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*…, s. 300; L. Duguit, *op. cit*., s. 149; A. Piasecki, *op. cit*., s. 138.

szczególnych resortów reprezentowali różne opcje polityczne, jakie dominowały w parlamencie[44].

Problem ten usiłowano rozwiązać poprzez wprowadzenie konstytucyjnej zasady solidarnej odpowiedzialności politycznej całego gabinetu (zapewniając tym samym jednolitość stanowisk wszystkich ministrów w podstawowych sprawach wagi państwowej). Teoretycznie, w wypadku utraty zaufania Sejmu przez jednego z ministrów, miał ustępować cały gabinet, ale konstytucja marcowa tę ogólną zasadę nieco zmodyfikowała, wprowadzając również indywidualną odpowiedzialność poszczególnych ministrów za kierunek prowadzonej przez nich polityki, co zapewniało szefom poszczególnych resortów pewną niezależność w podejmowaniu decyzji w kwestiach politycznych, wchodzących w zakres ich kompetencji[45].

Wprowadzając wspomnianą modyfikację, usiłowano zapewnić większą trwałość poszczególnych gabinetów, ponieważ odpowiedzialność indywidualna każdego ministra, wobec którego orzeczono *votum* nieufności, pozwalała na zastąpienie go innym politykiem, bez konieczności przeprowadzania zmiany całego składu rządu. Poza tym istniała obawa, że trwałe ustalenie zbiorowej odpowiedzialność gabinetu przyczyni się lub wręcz pozbawi ministrów samodzielnego działania, ponieważ gdyby zastosowano bezwzględnie zasadę solidarnej odpowiedzialności całej Rady Ministrów, każdy szef resortu usiłowałby, co nawet byłoby konieczne, uzgadniać swoje decyzje z innymi ministrami, nawet w sprawach mało istotnych lub nawet przedkładać je całemu rządowi, co przed wejściem w życie konstytucji marcowej nie należało do rzadkości.

---

[44] Usiłowano to osiągnąć poprzez solidarne realizowanie jednolitego politycznie programu działania i jego podstawowych założeń (jedność doktrynalna w systemie wielopartyjnym była po prostu niemożliwa). Ponieważ Rada Ministrów była ciałem kolegialnym, kwestia spójności gabinetu i zgodności działania poszczególnych ministrów była decydującym czynnikiem w procesie prawidłowego funkcjonowania rządu. Uważano, że decyzje podejmowane przez poszczególnych ministrów nie powinny się ze sobą krzyżować czy wręcz pozostawać w sprzeczności. Dla wielu polityków było rzeczą oczywistą, że różne opcje polityczne, jakie reprezentowali ministrowie, nie mogły być ujawnione, ponieważ byłoby to niezwykle szkodliwe dla istnienia aktualnej większości sejmowej. W przeciwnym razie mogłaby zaistnieć groźba rozpadu tej większości na poszczególne frakcje popierające jedynie swoich ministrów. Ministrowie byli zobowiązani podporządkować się uchwałom i decyzjom rządu, nawet wówczas, kiedy się z nimi nie zgadzali, chyba że podali się do dymisji. Szczególnym przykładem była głośna uchwała rządu J. Moraczewskigo w sprawie usunięcia korony z głowy orła w godle państwa. Uchwałę przegłosowano niewielką większością. Był jej przeciwny minister S. Thugutt, broniący dotychczasowej tradycji, a pomimo tego – jako minister spraw wewnętrznych – musiał wydać odpowiednie rozporządzenie, co uczyniło właśnie z niego autora tego niepopularnego w oczach społeczeństwa posunięcia; *ibidem*, s. 205-207.

[45] Takie rozwiązanie spotkało się jednak z pewną krytyką. Uznano tę zasadę, która w praktyce zmierzała do osłabienia wewnętrznej spójności rządu, za wyraźnie sprzeczną z ówczesnymi założeniami parlamentaryzmu i niesprzyjającą funkcjonowaniu struktury państwa, ponieważ uważano, iż dopuszczała rozbieżność pomiędzy ogólnym ukierunkowaniem polityki Rady Ministrów a działalnością poszczególnych ministrów. *Ibidem*, s. 207. Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, s. 301, 304.

Wprowadzenie powyższej modyfikacji pozwalało ministrom na większą samodzielność w prowadzeniu własnej, bardziej indywidualnej polityki ministerialnej[46]. Należy jednak zaznaczyć, że często ministrowie nadużywali tej niezależności i byli przyczyną hamowania toku obrad i przewlekłości posiedzeń rządu; zdarzało się, że wnioski oznaczone jako pilne były po kilku dniach wycofywane z uzasadnieniem, iż poruszona w nich kwestia została w międzyczasie definitywnie załatwiona w drodze porozumienia międzyministerialnego, co jedynie unaocznia, że wnoszenie jej na posiedzenie Rady Ministrów w ogóle nie było potrzebne. Chcąc to ukrócić, wprowadzono następujące ograniczenia: 1. Rządowi miały być przedkładane do decyzji tylko sprawy o znaczeniu „donioślejszym", tj. przedłożenia o kredyty nadzwyczajne, projekty ustaw i rozporządzeń wymagające aprobaty Rady Ministrów, zarządzenia organizacyjne, przekraczające zakres kompetencji jednego ministerstwa, wreszcie sprawy dotyczące zakresu działania kilku ministerstw, o ile co do nich nie udało się osiągnąć zgodnego porozumienia; 2. Wszelkie wnioski natury finansowej miały być wnoszone dopiero po uprzednim porozumieniu się z Ministrem Skarbu i przy przesyłaniu wniosków do Prezydium Rady Ministrów pozostali ministrowie musieli zaznaczyć, czy ten warunek został spełniony i ewentualnie jaki był wynik obrad, względnie porozumienia się oraz jak dalece składany wniosek jest pilny; 3. Ostateczna redakcja wniosków przesłanych do Prezydium musiała zostać omówiona i ustalona przez konsultację prawną w tymże Prezydium, przy współudziale stałych przedstawicieli danego ministerstwa, a dopiero wówczas mogła zostać przedłożona rządowi do rozpatrzenia; 4. Na posiedzeniach Rady Ministrów pod rozwagę brano jedynie te poprawki (tak uprzednio przygotowanych wniosków), które zostały przedstawione wcześniej na piśmie, z aprobatą ministra[47].

Ważną kwestią było również uregulowanie wzajemnych relacji ministra i aparatu ministerstwa. W okresie Drugiej Rzeczypospolitej dekoncentracja wewnętrzna była powszechna i nie było możliwości, aby minister sam mógł podejmować decyzje we wszystkich sprawach – stąd tak ważną kwestią było dla niego posiadanie osobistego sztabu

---

[46] Rządowi Paderewskiego zarzucano, iż nie potrafił oddzielić spraw załatwianych samodzielnie przez ministrów od kwestii wymagających decyzji całego gabinetu. Kiedy szef rządu zażądał od ministrów uzgodnienia z nim odpowiedzi na interpelacje, szczególnie o zabarwieniach politycznych, wówczas większość z nich nie zgodziła się z jego stanowiskiem. Po burzliwej dyskusji gabinet zadecydował nie podejmować żadnej uchwały, wychodząc z założenia, że mogłoby to doprowadzić do zwolnienia ministrów od indywidualnej odpowiedzialności; *ibidem*, s. 208; AAN, PRM, Protokół z 51 posiedzenia Rady Ministrów z 1919 r. Por. J. Skotnicki, *Przy sztalugach i przy biurku*, Warszawa 1957, s. 278; J. Goclon, *Rząd Ignacego Paderewskiego*…, s. 99 i in.

[47] Już w 1919 r. przy organizowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości postulowano, aby podział spraw należących do danego wydziału był ściśle określony, ale bez ścisłego zakreślania działania każdego z poszczególnych urzędników, czyli wbrew temu, co przedstawiał schemat organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości; *ibidem*, s. 209; AAN, Prezydium Rady Ministrów (PRM), Rkt. 21, t. 1, p. 15, Rkt. 25, t. 1, p. 6.

i aparatu pomocniczego. W ministerstwach przyjęto czteroszczeblową strukturę, tj.: minister, departamenty, wydziały, referaty. Do ministra należały jedynie najważniejsze sprawy („resortowe"), z tym że mógł on podejmować decyzję w każdej sprawie należącej do zakresu kompetencji jego resortu. Pozostałe sprawy załatwiał podlegający ministrowi personel (zgodnie z zasadą „biuralizmu" pełnego zakładano fikcję prawną, że wszystkie akty wydawał minister). Do 1926 r. przyjmowano, że wszystkie sprawy nie zastrzeżone dla ministra aprobować mieli dyrektorzy departamentów, lecz po tym roku uznano, iż departament był zbyt wysokim szczeblem dla bieżących decyzji i ustalono, że wszystkie decyzje, które można było określić mianem „administracyjnych", powinny być akceptowane przez naczelników wydziałów (które pełniły funkcję podstawowych jednostek w zakresie organizacji kancelaryjnej). Ustalono także, iż sprawy załatwiane w stale przyjęty sposób mogli merytorycznie rozstrzygać sami referenci. Umożliwiało to częstsze polityczne uczestnictwo dyrektorów departamentów w „rządowych" działaniach ministra, zwalniając ich niejako z prac „administracyjnych". Naczelnik wydziału odpowiadał głównie za prawną formę podejmowanej decyzji, natomiast dyrektor departamentu miał czuwać nad celowością aprobowanych rozstrzygnięć oraz ich zgodnością z politycznymi dyrektywami ministra, a także z „interesem publicznym", jak to wówczas określano[48].

Przy premierze funkcjonowała Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej, której zadaniem było nadanie ministerstwom wyłącznie „rządowych" funkcji. Komisja dążyła również do wprowadzenia daleko posuniętego usamodzielnienia referentów, ograniczenia stopni aprobaty decyzji oraz uściślenia stopnia odpowiedzialności każdego urzędnika[49]. W praktyce wyrastał piąty szczebel, gdzie podejmowano decyzję

---

[48] H. Izdebski, K*olegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 186, 189, 191, 192; Zob. też projekt ogólnego regulaminu pracy ministerstw opracowany przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej (Akta Prezydium Rady Ministrów, 56-32/2-107); Rkt. 25, t. 1, p. 14.

[49] Miał temu służyć nigdy nie zrealizowany projekt powołania niestałych zespołów specjalistów, działających pod kierunkiem ministra lub dyrektorów departamentów (w wypadku pozostawienia ministerstwu pewnych zadań wykonawczych wszelkie sprawy „prostej egzekucji" załatwiać mieli merytorycznie sami referenci). Był to wówczas bardzo nowatorski projekt, odważnie zrywający z dotychczasowymi zasadami funkcjonowania organów ministerialnych. Jednak teoria znacznie wyprzedziła tutaj praktykę i więź „techniczna" do końca Drugiej Rzeczypospolitej nie zastąpiła więzi służbowej (zresztą nie nastąpiło to wtedy w żadnym kraju europejskim). Próbowano udoskonalać mechanizm funkcjonowania aparatu ministerstwa; już w 1919 r. proponowano powołanie w ministerstwach wydziału prezydialnego, kancelarii głównej, wydziału rachuby i wydziału wydawniczego. Jednostki te nie miały wchodzić do żadnej sekcji, a jedynie podlegać bezpośrednio ministrowi lub podsekretarzowi stanu, który miał skupiać wszystkie sprawy dotyczące wewnętrznej organizacji i nadzoru nad funkcjonowaniem ministerstwa; przez jego ręce miała przechodzić poczta całodzienna. Nadal przeważały jednak tradycyjne założenia. Przy rosnącej liczbie spraw, jakie musiały rozpatrywać organy państwowe, pociągało to za sobą konieczność rozbudowywania struktury poszczególnych resortów; *ibidem*, s. 193.

– podsekretarze stanu (tylko w dwóch ministerstwach: Skarbu i Spraw Wojskowych noszący tytuły wiceministrów). Ich rola decydentów wzrastała szczególnie w tych resortach, gdzie było zaledwie dwóch podsekretarzy (np. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, po 1932 r., czy w Ministerstwie Spraw Wojskowych). Powoływanie podsekretarzy stanu przewidywał już znany dekret Rady Regencyjnej z 3.01.1918 r. W okresie II RP stanowisko to nierzadko bywało nieobsadzone. Zadania podsekretarzy określano potocznie jako ogólne i szczególne zastępstwo ministrów[50].

W polskim systemie politycznym podsekretarze stanu pełnili rzeczywiście rolę jedynie zastępców ministra, który określał zakres ich działania. Upoważnienie ministra mogło dotyczyć dość szerokiej sfery, a poza tym podsekretarze stanu z racji swego stanowiska byli powoływani do sprawowania nadzoru nad działalnością ministerstwa, lecz najczęściej roli tej nie byli wstanie podołać z powodu zbyt dużego przeciążenia rozstrzyganiem bieżących spraw (Regulamin MSW czy okólniki ministra spraw zagranicznych wyraźnie nadawały podsekretarzom stanu prawo wydawania niektórych aktów, które na mocy rozporządzenia z 1926 r. powinien wydawać minister)[51].

---

[50] Przy ocenie polskiej praktyki parlamentarnej trudno orzec jednoznacznie, czy podsekretarze mieli posiadać charakter polityczny i musieli odchodzić wraz z całym gabinetem (jak podsekretarze francuscy, brytyjscy czy austriaccy), czy też mieli piastować jedynie funkcję najwyższych urzędników ministerstw (jak sekretarze stanu w Niemczech lub Szwecji). W dużym uogólnieniu można stwierdzić, że w pierwszych latach przeważała „polityczność" nominacji na te stanowiska, w późniejszym okresie przyjęto zasadę, że podsekretarze mieli charakter urzędniczy, co szczególnie po 1926 r. było ułatwione stałością polityczną obozu sanacyjnego. Wychodzono z założenia, że „polityczny" charakter zastępców ministrów mógł doprowadzić do osłabienia jednoosobowości kierownictwa sprawami danego ministerstwa (przed Sejmem Ustawodawczym pociągnięto do odpowiedzialności politycznej jedynie podsekretarza stanu – bez pociągania ministra tego resortu). Z drugiej jednak strony występowanie fachowego i w zasadzie stałego szefa służby cywilnej resortu mogło doprowadzać do komplikacji pomiędzy ministrem a podlegającym mu urzędniczym personelem; *ibidem*, s. 194.

[51] Kiedy proces ten zaczął się nasilać, Komisja dla Usprawnienia Administracji zaproponowała, aby obok „politycznych" podsekretarzy stanu utworzyć w każdym ministerstwie stanowisko wiceministra jako stałego pomocnika ministra do spraw kierowania całym resortem (który stałby na czele Biura Kierownictwa), lecz projekt ten również nie został zrealizowany. Komisja wskazywała również, że organizacja polskich ministerstw była zanadto podobna do organów zarządu z czasów rewolucji francuskiej, ponieważ minister „sam kieruje administracją powierzonego jemu resortu". Proponowała więc powołanie w każdym ministerstwie Biura Kierownictwa, które byłoby sztabem ministra do spraw „administracji" oraz Gabinet Polityczny – czyli sztab do spraw ściśle „politycznych" (rządowych). Postulat ten był jedynym, który doczekał się zainteresowania i nawet częściowej realizacji. Zainteresowano się tym projektem w Ministerstwie Komunikacji, opracowując w 1932 r. projekt nowej organizacji i ściśle wzorując się na propozycjach Komisji, lecz ostatecznie nie wszedł on w życie. Koncepcję powołania sztabów ministra do spraw „administracji" zaczęto natomiast realizować jeszcze przed ogłoszeniem projektu w tej kwestii, ponieważ taką rolę zaczęły częściowo pełnić tworzone w poszczególnych ministerstwach, po 1932 r., Biura Personalne (Okólnik premiera z 1931 r. nr 3545). Zarządzenie ministra skarbu z 1935 r. głosiło, że „Biuro Personalne jest organem pracy ministra dla spraw organizacyjnych i osobowych" (Dziennik Urzędowy Ministra Skarbu nr 25, poz. 63). Część urzędników aparatu centralnego była zdania, że biura były zbyt arbitralne, co łączyło się z ogólną „dejuryzacją" życia państwowego w latach trzydziestych, a także z niskimi kwalifikacjami urzędniczego personelu biur. Już po ogłoszeniu pro-

W praktyce Drugiej Rzeczypospolitej przykłady współpracy kolektywnej można znaleźć głównie w legislacji, którą od 1922 r. prowadziły zainteresowane resorty. W wypadku niemożności wyjaśnienia konkretnych spraw drogą korespondencyjną – odnośnie do których inne ministerstwa zgłosiły zastrzeżenia – dany resort-„wnioskodawca" organizował „spotkania uzgadniające" z udziałem przedstawicieli zainteresowanych ministerstw. Przewidziano również możliwość organizowania w ramach danego resortu „konferencji porozumiewawczych", a także okresowe zebrania na szczeblu wydziałów, departamentów oraz całego ministerstwa. I tak w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych każdego miesiąca miały się odbywać wydziałowe zebrania referentów dla omówienia ustaw, rozporządzeń czy orzeczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego i dyrektyw rządu, a także dla rozważania konkretnych spraw, które przynosiła codzienna praktyka wydziału. Na szczeblu departamentu natomiast przewidywano zebrania albo samych naczelników wydziałów, albo również referentów, szczególnie kiedy dotyczyło to poczynań legislacyjnych lub wprowadzenia w życie nowych przepisów o dużym znaczeniu w zakresie czynności departamentu. Wreszcie w celu skoordynowania działalności poszczególnych departamentów miały odbywać się pod przewodnictwem ministra lub podsekretarza stanu regularne posiedzenia dyrektorów departamentów. Zadaniem przewodniczącego posiedzenia miało być udzielanie informacji o ważniejszych sprawach bieżących i wydawanie dyrektyw dotyczących urzędowania w ministerstwie. Jako organ doradczy i opiniodawczy przy ministerstwach miały istnieć Komisje Kwalifikacyjne, złożone z podsekretarza stanu, jednego szefa sekcji, dwóch naczelników wydziałów i jednego radcy ministerstwa. Przy ich pomocy miano załatwiać wszystkie sprawy związane z nominacjami i awansami urzędników[52].

Polską specyfiką była duża liczba kolegialnych organów przy ministerstwach. Organy te wydawały orzeczenia (a nie jak np. we Francji jedynie opinie dla ministra) i miały tym samym charakter stanowczy. Tutaj nie respektowano zasady biuralizmu. Liczba polskich organów kolegialnych przy ministerstwach była tak znaczna, iż czasami nie była znana poszczególnym gabinetom i w 1923 i 1927 r. rząd podjął próbę ich ustalenia, ponieważ obok organów powoływanych drogą ustaw lub rozporządzeń rządu i ministrów funkcjonowały także organy powoływane w drodze niepublikowanych zarządzeń szefów resortów. Przykładowo ustawową podstawę funkcjonowania posiadała Rada Spółdzielcza przy ministrze skarbu. Zwykłym zarządzeniem ministra utworzono przy Ministerstwie Rolnictwa i Dóbr Państwowych Komisję Ekonomiczno-Doradczą, Komi-

jektu rozpoczęto wprowadzać do niektórych resortów „polityczne gabinety ministrów", z tym że pojęcie gabinetu rozumiano w Polsce nieco węziej niż np. we Francji. W przypadku wejścia w życie projektu Komisji dla Usprawnienia Administracji kolektywność byłaby jedną z fundamentalnych zasad organizacji naczelnych organów ministerialnych; *ibidem*, s. 195.

52 *Ibidem*.

się Doświadczalnictwa Leśnego oraz Komitet Drzewny, a przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu Komisję Traktatową i Komisję Złotniczą. Poza tym rady mogły mieć jeszcze węższe i specjalistyczne ciała doradcze (np. przy Państwowej Komisji Komunikacyjnej istniało osiem komisji specjalnych i sześć stałych komitetów. W 1928 r. działało ok. 65 organów tego typu). Przy centralnych organach administracji wyróżniano trzy typy ciał doradczych: fachowe, koordynacyjne i negocjujące. Ciałami fachowymi były: Komitet Doświadczalnictwa Leśnego przy Ministerstwie Rolnictwa, Rada Naukowa Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego przy Ministerstwie Spraw Wojskowych czy Rada Techniczna przy Ministrze Komunikacji, z tym że w jej skład wchodzili również dyrektorzy departamentów technicznych resortu i ten organ miał jednocześnie charakter koordynacyjny. Ciałem ściśle koordynacyjnym funkcjonującym (w 1927 r.) przy Ministerstwie Robót Publicznych była Komisja dla osuszenia Polesia oraz Międzyministerialna Komisja dla Spraw Projektów Budowli Rządowych, przy Ministerstwie Rolnictwa – Komitet Melioracyjny, przy Ministerstwie Spraw Wojskowych – Rada Służby Pracy[53].

Skład większości ciał kolegialnych stanowili przedstawiciele grup interesów, zwanych wówczas (i to oficjalnie) „organizacjami społeczno-gospodarczymi". Miały one bardzo różny charakter. W zasadzie reprezentacja grup interesów mogła zostać powołana jedynie dla celów informacyjnych (przykładem może być rola tej reprezentacji w Głównej Radzie Statystycznej), z tym że mogła również mieć znaczny wpływ na pewne decyzje rządowe, lecz wtedy były to już ciała „negocjujące", których praktyczne znaczenie uzależnione było od bardzo wielu czynników. Należały do nich takie sprawy jak fakt posiadania własnego biura (miała takowe Rada Służby Pracy czy Rada Spółdzielcza przy Ministerstwie Skarbu). Inaczej wyglądało to w sytuacji, kiedy funkcjonowanie ciała „negocjującego" było uzależnione od aparatu danego ministerstwa. Duże znaczenie miał również fakt, czy kompetencje rady określono jedynie ogólnie czy też bardzo szczegółowo. W pewnych sprawach zasięganie opinii rady było obligatoryjne, np. Państwowa Rada Chemiczna opiniowała wszystkie projekty w swoim zakresie funkcjonowania, a Państwowa Rada Geologiczna musiała opiniować preliminarz budżetowy służb geologicznych. Natomiast Państwowa Rada Komunikacyjna obligatoryjnie rozpatrywała zasady koncesjonowania kolei prywatnych, a także regulaminy i przepisy przewozowe oraz normy taryfowe czy sprawozdania m.in. z wyników gospodarki kolejowej i roczny, kolejowy plan gospodarczy. Niewątpliwie ten organ odgrywał znaczną rolę[54].

Niektóre rady otrzymały nawet prawo podejmowania decyzji, a zwłaszcza dotyczyło to tych organów, które pełniły funkcję naczelnych organów samorządu (np. Rada

[53] *Ibidem*. Por. Wykres organizacji władz.
[54] *Ibidem*, s. 195, 196.

Spółdzielcza). Jeśli chodzi o dobór członków organów doradczych, przeważała zasada powoływania członków z list kandydatów przedłożonych przez uprawnione grupy interesów, choć najczęściej listy te ustalał sam minister. Czasami członkowie byli bezpośrednio delegowani według ustalonego klucza przez określone grupy. I tak w skład Rady Spożywców wchodzili delegaci określonych związków i grup interesów, a rada miała się wypowiadać m.in. w kwestii współdziałania ministra spraw wewnętrznych ze związkami spółdzielni spożywców i związkami komunalnymi w sprawach zaopatrywania ludności w żywność i inne artykuły powszechnego użytku, co stanowiło typową kompetencję koordynacyjną w układzie: państwo a zainteresowane grupy obywateli[55].

Cechą charakterystyczną praktycznej strony działalności tych organów było wyraźne podporządkowanie ciał „negocjujących" aparatowi państwowemu i przykładowo Rada Spółdzielcza przestała być w znacznym stopniu ciałem samorządu spółdzielczego, a została włączona w system realizacji państwowego programu gospodarczego. Należy podkreślić, że rady to nie jedyne formy wzajemnych relacji państwa i grup interesów. Najbardziej istotnymi okazały się te organy doradcze, które były niezbędne dla sprawnego załatwiania spraw administracyjnych, czyli ciała fachowe i koordynacyjne. Właśnie „samokoordynacja" administracji była praktycznie najistotniejszą przesłanką działalności ciał zbiorowych przy organach centralnej administracji[56].

---

[55] *Ibidem*, s. 197, 198.

[56] Po roku 1926 znaczenie rad znacznie zmalało i ich miejsce coraz częściej zaczęły zajmować „konsultacje nieustanowione" i mniej sformalizowane organy „negocjujące", takie jak: ogólne lub branżowe narady gospodarcze czy też trzy Komisje Opiniodawcze przy prezesie Komitetu Ekonomicznego Ministrów: Przemysłowa, Rolnicza i Pracy. Tej pierwszej przewodniczył dyrektor naczelny najbardziej znaczącej grupy interesów – „Lewiatana". Sami reprezentanci Rady Ministrów podkreślali, jak duże znaczenie mają dla nich opinie sfer zainteresowanych przed podjęciem konkretnych, rządowych decyzji gospodarczych, jakkolwiek pomiędzy rządem a czynnikami gospodarczymi nie istniała pełna zgoda odnośnie do formy kontaktów dwustronnych. Celem sfer gospodarczych było uzyskanie gwarancji instytucjonalnych własnego wpływu na decyzje rządowe. Sfery te wysunęły nawet postulat utworzenia izby wyższej parlamentu, która byłaby wyłaniana drogą delegowania przez samorządowe organizacje gospodarcze i zawodowe ich reprezentantów. Poza tym często ponawiały postulat większego wykorzystywania przez rząd opinii organów doradczych przy poszczególnych ministerstwach. Czynnikom gospodarczym zależało głównie na wykorzystaniu ciał doradczych do opracowywania i opiniowania nowych projektów, a także zasad nowej legislacji, lecz postulaty te nie zostały zrealizowane i sfery gospodarcze musiały dostosować się do systemu konsultacji, jaki praktykował rząd. Czasami to właśnie ten system bywał bardziej korzystny od sformalizowanej drogi ciał doradczych dla największych grup interesów. Z czasem większość rad utraciła pierwotne znaczenie, lecz kontakty bieżące pomiędzy administracją rządową a czynnikami gospodarczymi pozostały. Przykładem może być sytuacja pomiędzy majem a wrześniem 1926 r., kiedy to nie odbyło się żadne posiedzenie Rady Naftowej, Rzemieślniczej czy Handlowo-Przemysłowej, a mimo tego pierwszy minister przemysłu i handlu, po majowym zamachu stanu, odbywał narady z przedstawicielami i fachowcami życia gospodarczego; *ibidem*.

5.1. Pozycja premiera

Za funkcjonowanie gabinetu odpowiadał przede wszystkim Prezes Rady Ministrów i to na nim spoczywała cała odpowiedzialność za realizację polityki rządu. Duże znaczenie odgrywały tutaj również takie czynniki jak zakres uprawnień premiera czy sposób realizacji postawionych zadań. Niestety, w polskim ustawodawstwie stanowisko premiera nie zostało w konstytucji marcowej wyraźnie wyodrębnione, a mała konstytucja wspominała jedynie o prezydencie ministrów, w kontekście wymieniania jego obowiązku kontrasygnaty decyzji marszałka Sejmu w kwestii ogłaszania aktów ustawodawczych[57]. W drodze praktyki premierowi przysługiwały wszystkie uprawnienia właściwe ministrom. Poza tym konstytucja marcowa nakładała na premiera różne obowiązki również na zewnątrz Rady Ministrów, zarówno w relacjach z prezydentem Rzeczypospolitej, jak i parlamentem, lecz przede wszystkim gwarantowała decydujący wpływ na skład personalny rządu, ponieważ to od zgody premiera zależały nie tylko wszystkie nominacje resortowe, ale i rekonstrukcje poszczególnych gabinetów, co pozwalało tym samym na ustalanie kierunku czynności konkretnych ministrów i zapewniało pewną jednolitość działań Rady Ministrów[58]. Należy jednak podkreślić, że premierzy rzadko korzystali z tych uprawnień, tak przed uchwaleniem konstytucji marcowej, jak i później, ponieważ kandydatury na stanowiska ministerialne były najczęściej dość zaciekle forsowane przez poszczególne stronnictwa parlamentarne. Podobny przebieg miały rekonstrukcje rządu, których premierzy dokonywali najczęściej pod presją stronnictw politycznych, a czasami dla uzyskania ich poparcia. Nawet przy tworzeniu rządu pozaparlamentarnego lub dokonywaniu zmian w jego składzie premier musiał mieć zapewnione poparcie większości sejmowej i była to sprawa dużo ważniejsza niż zapewnienie jednolitości politycznej gabinetu. Szef rządu tym ostatnim kryterium mógł się kierować jedynie wyjątkowo, jeśli udało mu się nieco zmniejszyć wpływ poszczególnych ugrupowań sejmowych na ustalenie składu Rady Ministrów,

---

[57] Należy przypomnieć, że nie we wszystkich krajach istniało stanowisko premiera. Nie znała tego konstytucja III Republiki Francuskiej z 1875 r., podobnie w Belgii nie było instytucji prezesa Rady Ministrów, natomiast w Anglii aż do 1906 r. prerogatywy szefa rządu nie były wyraźnie określone przepisami prawa; *ibidem*, s. 209. Zob. A. Piasecki, *op. cit.*, s. 141; L. Moutafoff, *Le president du conseil des ministres en France*, Boredaux 1940, s. 4; L. Lowell, *Le gouvernement de l'Angleterre*, s. 83; F. Perin, *La democratie enrayee Essai sur le regime parlementaire belge de 1918 a 1956*, Bruksela 1960.

[58] *Ibidem*, s. 210. Por. H. Lasky, *Le gouvernement parlamentaire en Angleterre*, Paryż 1950, s. 152; por. H. Hervieu, *Les ministetres, leur role et leurs attributions dans les differents etats organises*, Paryż 1893, s. 162; A. Soulier, *L'instabilite ministerielle sous la III Republique 1871–1920*, Paryż 1939, s. 305; J. Echeman, *Les ministres en France de 1914 a 1939*, Paryż 1932, s. 9.

co zresztą bardzo dodatnio wpływało na jej efektywność działania[59]. Zgodnie zarówno z praktyką, jak i postanowieniami konstytucji marcowej premierowi przysługiwało prawo przewodniczenia posiedzeniom Rady Ministrów i na nim spoczywał obowiązek ustalania programu jej działania, który w momencie tworzenia gabinetu nie był szczegółowo zaplanowany, a jedynie w bardzo ogólnym zarysie[60]. Opracowując dokładne wytyczne programowe, szef gabinetu, uznając za priorytetowe najwyższe imponderabilia państwa, był jednocześnie zmuszony uwzględnić interesy stronnictw popierających dany rząd i tylko od niego zależało, czy przeforsuje na forum Rady Ministrów własne koncepcje, uzyskując przychylność tychże stronnictw. Przewodnicząc posiedzeniom rządu, decydował zarówno o porządku obrad, jak i o samym zwołaniu posiedzenia. Kierując obradami, miał duży wpływ na kolejność omawianych spraw i mógł nie dopuszczać do omawiania niektórych problemów lub je odrzucać. Rzeczywista rola premiera w przewodniczeniu posiedzeniom rządu zależała w dużym stopniu, jeśli nie największym, od tego, jak silną był indywidualnością, jaką posiadał wiedzę, zdolności polityczne i doświadczenie. Wszystko to składało się na jego autorytet jako szefa gabinetu, choć oczywiście nie bez znaczenia był tutaj personalny skład Rady Ministrów. Naturalną koleją rzeczy gabinet pozbawiony nieprzeciętnych osobowości wśród ministrów był dużo łatwiejszy do kierowania nawet dla prezesa niewykazującego zbyt wielkiej dynamiki w działaniu. Inaczej sytuacja wyglądała, kiedy wśród ministrów pojawiły się silniejsze osobowości o oratorskich uzdolnieniach potrafiące, przed głosowaniem nad określonymi sprawami, skutecznie przekonywać pozostałych do własnych zapatrywań. Miało to duże znaczenie, ponieważ formalnie premier – jako *primus inter pares* – miał tylko jeden głos, tak jak pozostali członkowie gabinetu, a wynik głosowania był i dla niego, i dla wszystkich bezwzględnie wiążący (nie posiadał przy tym prawa veta). Mógł jedynie zgłosić dymisję całego gabinetu, jeśli jego zdaniem sprzeczność poglądów pomiędzy nim a większością ministrów była nie do przezwyciężenia. Również poszczególni ministrowie mogli zgłosić swoja dymisje, lecz nie pociągało to za sobą automatycznie upadku całego rządu[61].

---

59 Przykładem może być gabinet W. Grabskiego, utworzony w końcu 1923 r., odznaczający się – pomimo licznych rekonstrukcji – wyjątkowo dużą wewnętrzną zwartością, co podkreślali również współcześni z innych krajów; *ibidem*. Zob. G. Burdeau, *Le regime parlementaire dans les constitutions europeennes d'apres-guerre*, Paryż 1922, s. 197.

60 W roku 1920 rząd Leopolda Skulskiego przygotował projekt ustawy o organizacji i zakresie działania naczelnych władz wykonawczych, w którym premierowi poruczano kierowanie pracami gabinetu w zakresie ujednolicenia programu działania Rady Ministrów wraz z odpowiedzialnością za jego realizację. AAN PRM, Rektyfikat 21, t. 1, Sejm Ustawodawczy. Druki nr 1883 i 2466; J. Goclon, *Rząd Leopolda Skulskiego*…, s. 196.

61 M. Pietrzak, *op. cit*., s. 211. Por. L. Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique*, t. II 1893, s. 354.

Należy zaznaczyć, że większość premierów nie wykazywała dużej inicjatywy w narzucaniu swojej koncepcji i wpływaniu staranną argumentacją na wyniki obrad rządu, traktując swoją funkcję dość formalnie[62]. Najczęściej usiłowali drogą kompromisów zażegnywać spory pomiędzy ministrami, pozostawiając przy tym poszczególnym szefom resortów dużą swobodę i znaczną samodzielność działań, bez ingerowania w sprawy ich ministerstw i nie narzucając nawet własnych koncepcji politycznych[63]. Nie oznaczało to jednak, że dany minister mógł zupełnie dowolnie kierować swoim resortem, ponieważ to premier odpowiadał za całość spraw rządowych i miał prawo zażądać od szefa resortu szczegółowych wyjaśnień i dokładnych sprawozdań z wykonania uchwał Rady Ministrów. Jednak najczęściej premierzy sprowadzali swoją funkcję do łagodzenia sporów pomiędzy ministrami i wyszukiwania kompromisów[64]. Do obowiązków premiera należało czuwanie nad ich wykonaniem. Stąd w wypadku niesubordynacji ministra i podejmowania decyzji niezgodnych z polityczną linią rządu prezes Rady Ministrów miał prawo zgłosić wniosek o jego odwołanie. Poszczególni premierzy jednak bardzo rzadko z tej możliwości korzystali, ponieważ mogło to doprowadzić do upadku całego gabinetu, gdyby swoje poparcie dla rządu cofnęła partia, która tego ministra rekomendo-

---

62 Znaczna chwiejność cechowała szczególnie I. Paderewskiego, który posuwał się nawet do głosowania przeciw wnioskom, które nieco wcześniej sam żarliwie popierał! Powszechnie uważano, że wybitny pianista nie miał większego przygotowania do kierowania skomplikowanymi mechanizmami odbudowującej swoją strukturę ustrojową Rzeczypospolitej. Szczególnie zażenowanie wzbudzało jego uzależnienie od... żony, nawet przy propozycjach obsady stanowisk ministerialnych! W swojej pracy premiera Paderewski zwykle improwizował, zdając się najczęściej na własną intuicję; J. Goclon, *Ignacy Paderewski jako Prezes Rady Ministrów (16.01–9.12.1919 r.)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 2011, R. LXIII, z. 1, s. 221-245. Zob. W. Suleja, *Ignacy Jan Paderewski, premier Republiki Polskiej 16 I – 9 XII 1919*, [w:] *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 108; M.M. Drozdowski, *Ignacy Jan Paderewski, zarys biografii politycznej*, Warszawa 1986, s. 141; A. Kosicka, *Gabinet Paderewskiego, 16 I 1919 – 9 XII 1919*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 51. Zob. L. Biliński, *Wspomnienia i dokumenty*, Warszawa 1925, t. II, s. 205; S. Głabiński, *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939, s. 418, 459; W. Witos, *Moje wspomnienia*, Paryż 1964, t. II, s. 250 i in.

63 Pewnymi wyjątkami były gabinety W. Sikorskiego i W. Grabskiego. Ten ostatni w utworzonym w końcu 1923 r. rządzie okazał się rzeczywiście kierującym Radą Ministrów prezesem, wyraźnie dominując nad pozostałymi członkami gabinetu (takiej dominacji nie wykazywał w okresie pierwszego premierostwa w 1920 r.). W. Grabskiemu zarzucano nawet, iż pod jego przewodnictwem ministrowie pełnili właściwie tylko rolę referentów, ale też nie wolno zapominać, że właśnie ten rząd w „okresie przedmajowym" istniał najdłużej, mając przy tym znaczące osiągnięcia. Nierzadko sam rząd upoważniał premiera do samodzielnego załatwiania różnych spraw. Nie należały wówczas do rzadkości opinie, iż ustrój demokracji parlamentarnej w warunkach powojennych mógł funkcjonować sprawnie tylko w wypadku skupienia całości uprawnień rządu w ręku premiera. Taki system „rządów kanclerskich" uchodził wówczas nawet za pewnego rodzaju wzór ustrojowy, z jednej strony wzmacniający znacznie władzę wykonawczą, z drugiej – jak sądzono – mogący stanowić pewnego rodzaju tamę przed mającą coraz więcej zwolenników w ówczesnej Europie dyktaturą; M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 212, 213; AAN, PRM, posiedzenie z 2 I 1924 r., posiedzenie z 1 II 1924 r. Zob. R. Capitant, *La reforme du parlamentarisme,* Paryż 1934, s. 11; M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965, s. 223.

64 Zob. S. Grabski, *Myśli o dziejowej drodze Polski*, Glasgow 1944, s. 43; L. Moutafoff, *Le president*…, s. 76.

wała. Dużo łatwiej procedura odwołania mogła zostać przeprowadzona w gabinetach pozaparlamentarnych, ze względu na większą niezależność od stronnictw sejmowych szefa rządu[65].

Zupełnie odrębną sprawą organizacyjną pozostawało pełnienie przez szefa rządu również funkcji ministerialnej, czego konstytucja nie zabraniała, a co w założeniu miało wzmacniać pozycję premiera w samej Radzie Ministrów. Nie okazało się to korzystne dla funkcjonowania rządu, ponieważ jego szef, pełniąc jednocześnie tekę ministra, nie mógł skupić całej swojej uwagi wyłącznie na kierowaniu Radą Ministrów ani na koordynowaniu działalności szefów poszczególnych resortów. Przy tym ważną funkcją premiera było reprezentowanie rządu w relacjach z parlamentem i tym samym dodatkowa funkcja ministerialna musiała siłą rzeczy rzutować na kierownictwo ogólne i zgodność działania członków Rady Ministrów[66]. Jej prezes zobowiązany był do przedstawiania Sejmowi programu działania rządu, a także do udziału w dyskusjach parlamentarnych, szczególnie w sprawach dotyczących polityki ogólnej danego gabinetu. Jego obowiązkiem było także ingerowanie w prace parlamentu nad projektami rządowymi w celu ich przyśpieszenia lub sprzeciwianie się projektom zbędnym czy niemożliwym do wykonania lub wręcz szkodliwym dla realizacji ogólnej polityki Rady Ministrów. Ale w praktyce premierzy (poza nielicznymi wyjątkami) bardzo rzadko korzystali z tych uprawnień i najczęściej nie potrafili narzucić Sejmowi własnego planu i odpowiedniej kolejności toku prac legislacyjnych; podobnie bywało z forsowaniem w parlamencie własnych planów prac legislacyjnych. To premier mógł wyciągać wnioski polityczne z wyników głosowania w parlamencie nad rządowymi propozycjami. Ważnym przywilejem premiera była należna wyłącznie jemu decyzja postawienia przed Sejmem sprawy *votum* zaufania dla rządu, do czego wcześniejsze upoważnienie członków gabinetu nie było warunkiem koniecznym. Prezesowi Rady Ministrów przysługiwało także uprawnienie występowania wobec Prezydenta Rzeczypospolitej. To premier kontrasygnował akty głowy państwa i składał również sprawozdania z działalności Rady Ministrów oraz zgłaszał dymisję rządu. Tylko za zgodą

---

65 M. Pietrzak, *op. cit*., s. 213.

66 Praktykę łączenia stanowisk premiera i ministra rozpoczął już pierwszy rząd J. Moraczewskiego, a kontynuowali: I. Paderewski, W. Grabski, A. Ponikowski, W. Sikorski czy A. Skrzyński. Niefortunność łączenia tych funkcji pokazały rządy I. Paderewskiego. Wybitny muzyk bardziej poświęcał się polityce zagranicznej niż kierowaniu gabinetem i na tym polu wchodził w spór z Naczelnikiem Państwa J. Piłsudskim, który w premierze chciał mieć jedynie posłusznego kierownika resortu spraw zagranicznych; *ibidem*; J. Goclon, *Ignacy Paderewski jako Prezes Rady Ministrów…*, s. 244, 245; P. Łossowski, *Historia dyplomacji polskiej*, t. III, s. 36 i in. Por. M.M. Drozdowski, *op. cit*., s. 170. Zob. też E. Starczewski, *Nasze rządy*, Warszawa 1922, s. 51; H. Hervieu, *Les ministres, leur role et leurs attributions dans les dofferents etats organises*, Paryż 1893, s. 199; L. Moutafoff, *Le president*..., s. 135, 172; L. Blum, *La reforme gouvernementale*, Paryż 1936, s. 29.

prezesa poszczególni ministrowie mogli kontaktować się z Naczelnikiem Państwa (od 1922 r. z prezydentem) w sprawach wagi państwowej[67]. Z upływem lat pozycja premiera ulegała jednak stałemu wzmocnieniu i proces ten był dość typowy także w innych państwach europejskich w okresie międzywojennym. Przejawem tego był przede wszystkim zwiększający się zakres działania szefa rządu, co umożliwiały przepisy ustaw szczegółowych, na mocy których premierowi przekazano wiele spraw państwowych do jego decyzji. W procesie tym niezbędne okazało się rozbudowanie organu pomocniczego, którym stało się Prezydium Rady Ministrów, co w założeniu miało usprawnić funkcjonowanie gabinetu i zwiększyć pozycję premiera, zarówno w samym rządzie, jak i na zewnątrz[68].

5.2. Prezydium Rady Ministrów

Prezydium Rady Ministrów utworzono w końcu 1917 r. z chwilą powołania pierwszego premiera przez Radę Regencyjną (przejęło wówczas funkcje istniejącego Biura Prezydialnego Tymczasowej Rady Stanu[69]).

---

[67] W latach 1919–1921, a więc przed obowiązywaniem konstytucji marcowej, kiedy relacje rządu i Naczelnika Państwa nie zostały dokładnie sprecyzowane, to od premiera zależało, czy Rada Ministrów będzie dominować w realizowaniu uprawnień wykonawczych, czy jednak będzie je dzieliła, i w jakim stopniu, z głową państwa. Konstytucja marcowa natomiast rozstrzygała tę kwestię jednoznacznie, przyznając rządowi wykonywanie uprawnień przysługujących prezydentowi. M. Pietrzak, *op. cit*., s. 213, 214.

[68] *Ibidem*. Por. M. Szerer, *Prezydium Rady Ministrów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1925, nr 42, 43, 44; *Statuty organizacyjne Prezydium Rady Ministrów z 18 III 1921 roku*, Monitor Polski 1921, nr 74, z 13 III 1925, Monitor Polski 1925, nr 62. Zob. też F. Perin, *La democratie enrayee*..., s. 34; L. Moutafoff, *Le president*..., s. 17, 104, 105; L. Blum, *Lettres sur la reforme*..., s. 97.

[69] Utworzenie Prezydium Rady Ministrów spotkało się już w pierwszych latach dwudziestych z pewną krytyką; w oficjalnym piśmie nadesłanym z Ministerstwa Sprawiedliwości stwierdzono: „wskutek na wskroś przypadkowych czynników powstała u nas inicjatywa nie spotykana w tej formie w państwach konstytucyjnych, nie wynikająca z konstytucji i praktycznie bezcelowa, nosząca niezgodną ze swoim charakterem nazwę «Prezydium Rady Ministrów»". Proponowano również zniesienie dotychczasowej nazwy „Prezydium Rady Ministrów", a w jej miejsce utworzenie nowej – „Biuro Rady Ministrów", co zresztą pozostało jedynie propozycją. Organ ten podlegał bezpośrednio premierowi i został zorganizowany jako oddzielna jednostka administracyjna, na której czele stał podsekretarz stanu, w randze wiceministra (któremu podlegały wszystkie biura PRM) i stanowisko to zostało utrzymane (z niewielkimi przerwami) do końca Drugiej Rzeczypospolitej. Należy podkreślić, że najważniejsze dekrety i ustawy, tj. dekret Naczelnika Państwa z 22.11.1918 r. „o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej", mała konstytucja z 20.02. 919 r., konstytucja marcowa, „nowela sierpniowa", tj. ustawa z 2.08.1926 r. zmieniająca postanowienia konstytucji marcowej, czy konstytucja kwietniowa, nie zawierały pojęcia „Prezydium Rady Ministrów". Jedynymi aktami normującymi zasady funkcjonowania PRM były często zmieniające się rozporządzenia i uchwały rządu; R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935, s. 154-157; *idem*, *O trybie przygotowania obowiązujących przepisów*, Warszawa 1932, s. 32-33.; J. Stojanowski, *Archiwum Akt Nowych w Warszawie*, [w:] *Straty bibliotek i archiwów warszawskich w zakresie rękopiśmiennych źródeł historycznych*, Warszawa 1956, t. 2, s. 283-285; J. Goclon, *Prezydium Rady Ministrów w latach 1918–*

W roku 1918 do „budżetu" Prezydium Rady Ministrów (poza Zarządem Centralnym PRM) wchodziły jeszcze: Departament Stanu, Komisja Wojskowa, Drukarnie Państwowe, Monitor Polski i Komisja Urzędnicza. Departament Stanu przeorganizowano w roku 1918 na Ministerstwo Spraw Zagranicznych, z Komisji Wojskowej powstało w roku 1919 Ministerstwo Spraw Wojskowych (agendy Komisji Urzędniczej, która szybko zakończyła swoją działalność, przejął Wydział Personalny Rady Ministrów)[70].

W roku 1919 PRM składało się z dwóch sekcji: administracyjnej i legislacyjnej, z tym że przy tej drugiej istniała także Międzyministerialna Konsultacja Prawna[71]oraz cztery wydziały: Prasowy, Osobowy, Gospodarczy i Ogólny. W tym też okresie zostało utworzone Biuro Konstytucyjne (przy Prezydium), którego zadaniem miało być przygotowywanie i opracowywanie materiałów dla Komisji Konstytucyjnej Sejmu (z tym że biuro to zostało w połowie 1919 r. przeniesione do Biura Sejmu)[72].

W tym miejscu należy podkreślić, że Biuro Konstytucyjne Prezydium Rady Ministrów okazało się organem w dużo większym stopniu projektodawczym od sejmowej Komisji Konstytucyjnej. Już na posiedzeniu rządu w dniu 18 lutego 1919 r., a więc w okresie premierostwa Ignacego Paderewskiego, ustalono, iż „wobec tego, że Sejmowa Komisja Konstytucyjna zwróciła się do Rządu z zapytaniem, jaki charakter nosić ma zwołana przez Rząd Komisja Konstytucyjna, postanowiono wyjaśnić, że komisja ta nosić ma charakter ankiety i odroczyć jej ukonstytuowanie do chwili osiągnięcia w tej sprawie porozumienia z Sejmową Komisją Konstytucyjną"[73].

W drugiej połowie 1919 r. (w okresie funkcjonowania rządu I. Paderewskiego) PRM miało już trzy sekcje prezydialne: Legislacyjną, Prezydialną (z podziałem na Wydział Personalny, Intendenturę i Rachubę), Administracyjną (która dzieliła się na trzy

1939. Struktura, zakres kompetencji i działalność projektodawcza (Zarys problemu), „Czasopismo Prawno-Historyczne" 2012, t. LVIV, z. 1, s. 369-388.

70 *Ibidem*, s. 371.

71 Organ ten został utworzony 30 grudnia 1918 r. drogą uchwały rządu (przy Sekcji Legislacyjnej Rady Ministrów), której skład stanowili przedstawiciele sekcji i wydziałów ustawodawczych i prawnych ministerstw. Rola tego organu nie była zbyt znacząca i jej działalność sprowadzała się głównie do uzgadniania tekstu poprawek, które zgłaszały poszczególne resorty; *ibidem*.

72 W dniu 4 grudnia 1918 r. na posiedzeniu Rady Ministrów, z inicjatywy premiera Jędrzeja Moraczewskiego, podjęto decyzję o przygotowaniu projektu powołania Biura Konstytucyjnego, które ostatecznie utworzono w połowie stycznia 1919 r.; jego głównym zadaniem miało być przygotowywanie materiałów dla prac Komisji Konstytucyjnej w Sejmie. Pracami Biura kierował Mieczysław Niedziałkowski; *ibidem*, s. 372; *idem*, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego*…, s. 105. Por. AAN, Akta PRM, t. 8 (opracowanie archiwalne w maszynopisie), zał. 2; Protokoły Posiedzeń Prezydium Rady Ministrów, mf. 20048. p. 476.

73 Ankieta Konstytucyjna funkcjonowała do połowy 1919 r. i większość prac na ustawą zasadniczą miała miejsce w Biurze Konstytucyjnym Prezydium Rady Ministrów (które zarządzeniem premiera z dnia 20 maja 1919 r., zostało „przydzielone" do Biura Sejmu), J. Goclon, *Prezydium Rady Ministrów*…, s. 372. Por. AAN PRM, t. 8, zał. 2, 3, 4.

wydziały: Ekonomiczny, Polityczny i Kultury Społecznej) oraz kancelarię[74]. Struktura organizacyjna nie była jeszcze ustabilizowana, czego dowodem może być fakt, iż w PRM nie obsługiwano wówczas spraw związanych z powołanym uchwałą Rady Ministrów 1 sierpnia 1919 r. Komitetem Ekonomicznym Ministrów[75].

W grudniu 1920 r., po powołaniu rządu Leopolda Skulskiego, PRM ponownie składało się tylko z dwóch sekcji: Administracyjnej i Legislacyjnej oraz dwóch wydziałów: Organizacyjnego i Prasowego. Sekcja Administracyjna dzieliła się z kolei na: Sekretariat Premiera („prezydialny"), Wydział Ogólny i Wydział Finansowo-Gospodarczy. Sekretariat obsługiwał gabinet premiera, udzielał posłuchań, przyjmował memoriały, petycje, odbierał raporty, odpowiadał za stałą łączność z parlamentem oraz nadzorował przestrzeganie etykiety urzędowej w trakcie spotkań najwyższej rangi. Wydział Ogólny zajmował się ogłaszaniem rozporządzeń i ustaw oraz sprawami rządu Komitetu Ekonomicznego Ministrów i Rady Obrony Państwa (w stosunkowo krótkim okresie jej funkcjonowania, w 1920 r.), sprawami personalnymi, społecznymi, politycznymi, sejmowymi, ekonomicznymi jednostek urzędowych przy PRM oraz sprawami gdańskimi. Wydział Finansowo-Gospodarczy dzielił się na: Dział Finansowy, któremu podlegały sprawy budżetowe, rachunki i kasa, Referat Osobowy, Kancelarię (prowadzącą dziennik podawczy i nadzorujący oddział ekspedycyjny i odział maszyn) oraz Dział Gospodarczy, którego zakres kompetencji obejmował dostawy i zamówienia, magazyny, nadzór nad gmachami rządowymi oraz sprawy środków lokomocji, a także aprowizację urzędników i telefony. Sekcja Administracyjna zajmowała się opracowywaniem i wykonywaniem zarządzeń i decyzji premiera, załatwianiem wielu spraw doraźnych, a także obsługiwała sprawy wymagające stałych referatów, jak referat plebiscytowy, gdański,

---

74 J. Goclon, *Prezydium Rady Ministrów*…, s. 373.

75 Komitet Ekonomiczny Ministrów powstał z inicjatywy ministra skarbu Leona Bilińskiego, który uważał, że taki organ przyczyni się do uzdrowienia państwowego systemu skarbowego. Skład osobowy, regulamin pracy i zakres kompetencji rząd zatwierdził 19 lutego 1920 r. Skład Komitetu stanowili ministrowie: Skarbu, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa, Kolei Żelaznych, Robót Publicznych, Aprowizacji i Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, a także Generalny Komisarz Ziem Wschodnich. Pozostali ministrowie mogli uczestniczyć w tych posiedzeniach, na których rozpatrywane były sprawy ich resortów. Premier mógł zawsze uczestniczyć w posiedzeniach według własnej woli lub delegować swego reprezentanta. Zadaniem Komitetu było m.in. ustalanie zasad polityki ekonomicznej rządu, rozpatrywanie wszystkich wniosków o zmiany w prawie, związanych z polityką gospodarczą, oraz sprawy ekonomiczne, wymagające uzgodnienia pomiędzy szefami resortów (wnioski te mogły zostać wniesione także na posiedzenie rządu, ale wcześniej musiały być rozpatrzone przez Komitet Ekonomiczny). Regulamin KEM został zmieniony 21 lutego 1923 r., ale podstawowe ustalenia jego struktury i kompetencji pozostały w zasadzie te same. Zmiany zaszły w wyniku uchwały rządowej z dnia 29 października 1926 r., kiedy to zadecydowano o przeniesieniu sekretariatu Komitetu do Prezydium Rady Ministrów; natomiast nowy statut PRM z 13 grudnia 1930 nie zawierał już wzmianki o istnieniu sekretariatu Komitetu Ekonomicznego Ministrów (wówczas uchwalono także kolejny regulamin KEM, obowiązujący do końca II RP); *ibidem*, AAN, PRM, t. 8, zał. 5.

zdobyczy wojennych czy Komitetu Ekonomicznego i in. Kolejnym zadaniem tej sekcji było utrzymywanie łączności z urzędami podlegającymi bezpośrednio premierowi takimi jak: Prokuratura Generalna, Pocztowa Kasa Oszczędności, Zarząd Archiwów Państwowych i in. oraz zawiadywanie zakładami związanymi z Biurem Prezydialnym (Agencja Telegraficzna czy Drukarnie Państwowe). Sekcji Administracyjnej podlegały sprawy personalne, gospodarcze i rachunkowe – dla wszystkich oddziałów Biura Prezydialnego oraz kancelaria centralna, registratura, archiwum, ekspozytura i niżsi urzędnicy obsługujący wszystkie wydziały Biura Prezydialnego[76].

Sekcja Legislacyjna dzieliła się na Wydział Kodyfikacyjny i Wydział Konsultacyjny; pierwszy zajmował się przygotowywaniem na posiedzenia rządu oraz uzgadnianiem i rozpatrywaniem na konferencjach międzyministerialnych projektów i wniosków resortowych, które dotyczyły organizacji urzędów i stosunków urzędniczych; drugi zajmował się opracowywaniem aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń), które miały normować organizację służby urzędniczej[77].

Organem pomocniczym premiera był Wydział Organizacyjny, który ułatwiał szefowi rządu nadzór nad przebiegiem procesu organizacji wszystkich naczelnych urzędów. Do zadań Wydziału Prasowego należało zajmowanie się sprawami oświadczeń rządowych i kontakty z dziennikarzami.

---

[76] Sekcję Administracyjną stanowiły: Sekretariat Prezydialny (tzn. „osobisty Prezydenta Rady Ministrów"), a zakres spraw „przezeń załatwianych to – obsługa gabinetu przez: udzielanie posłuchań i przyjmowanie petycji, memoriałów, raportów zarówno w Warszawie, jak i w podróżach, utrzymywanie łączności z Sejmem i etykieta urzędowa", następnie: Wydział Ogólny, którego zakres załatwianych spraw obejmował: „sprawy Rady Ministrów, ogłoszenia rozporządzeń i ustaw, sprawy Komitetu Ekonomicznego Ministrów, Rady Obrony Państwa, sprawy polityczne i społeczne, sprawy sejmowe, personalne, sprawy ekonomiczne zakładów i urzędów przy P.R.M. oraz sprawy Gdańska". Ostatni, trzeci Wydział Finansowo-Gospodarczy dzielił się na dwa działy: dział finansowy (którego zakres spraw stanowiły: „budżety, rachunki i kasa" i do którego należało „rozpatrywanie i uzgadnianie na konferencjach międzyministerialnych i przygotowywanie na Radę Ministrów wniosków i projektów poszczególnych ministerstw dotyczących organizacji władz i urzędów lub stosunków urzędniczych") oraz Dział Gospodarczy, któremu podlegały „zamówienia i dostawy, magazyn, lokomocja i nadzór nad gmachami, a należało opracowywanie ustaw i rozporządzeń normujących organizację służby urzędniczej"; *ibidem*.

[77] Do ważniejszych aktów prawnych, opracowanych przez PRM, należał projekt „o tymczasowym sprawowaniu władzy ustawodawczej i naczelnej władzy wykonawczej w Województwie Śląskim, z uzasadnieniem" czy projekt Statutu Organizacji Ministerstwa Poczt. Ważną rolę odgrywało PRM również w sprawach opiniowania projektów ustaw nadsyłanych z poszczególnych resortów, jak np. projekt ustawy Ministerstwa Spraw Wojskowych „w przedmiocie poddania sądom doraźnym spraw o przestępstwa z chęci zysku, popełnione przez wojskowych". O roli PRM w procesie projektowania ustaw dobitnie świadczy rezolucja sejmowa uchwalona w lipcu 1920 r., która pilnie wzywała „Rząd, ażeby przedłożył Sejmowi projekt ustawy o reprezentacji wojskowej". Wielokrotnie również poszczególne resorty zwracały się do PRM z prośbą o różnego rodzaju interwencje, J. Goclon, *Prezydium Rady Ministrów*…, s. 374.

Dodatkowo funkcjonowały jeszcze komórki: a) Biuro Plebiscytowe[78], b) Referat gdański[79], c) Biuro nadzwyczajnych komisji oszczędnościowych[80], d) Delegat PRM do spraw m.in. „zdobyczy wojennych"[81].

Od roku 1920 istniały jeszcze urzędy autonomiczne (obok Zarządu Centralnego PRM): 1. Prokuratoria Generalna RP, 2. Polska Agencja Telegraficzna, 3. Zarząd Drukarni Państwowych, 4. Monitor Polski, 5. Urząd Propagandy Wewnętrznej[82], 6. Urząd Propagandy Zagranicznej[83], 7. Kancelaria Rady Obrony Państwa[84], 8. ministerstwo bez teki, 9. Departament dla spraw polskich do ziem wschodnich (Litewsko-Białoruski)[85],

---

78 Biuro Plebiscytowe (określane też referatem plebiscytowym) utworzono czasowo, tj. do załatwienia konkretnych spraw, związanych z prowadzonymi akcjami plebiscytowymi, i jego działalność była pomocnicza wobec Komisji do spraw likwidacji Komitetów plebiscytowych na Spiszu i Orawie, w Cieszynie, Kwidzynie i Olsztynie; *ibidem*, s. 375.

79 Sprawy Komisarza Generalnego RP w Wolnym Mieście Gdańsku początkowo podlegały w całości Prezydium Rady Ministrów (o czym wyraźnie mówiła instrukcja służbowa z 31 maja 1920 r. odnosząca się do kwestii załatwiania spraw gdańskich przez urzędników), jednak już na posiedzeniu rządu 6 września 1920 r. uchwalono wyłączenie „spraw natury dyplomatycznej" z referatu gdańskiego PRM, polecając, aby w sprawach dyplomatycznych Komisarz Generalny kontaktował się wyłącznie z polskim Ministerstwem Spraw Zagranicznych; *ibidem*.

80 W dniu 29 lipca 1920 r. rozporządzeniem premiera utworzono Komisję do spraw oszczędności państwowych, co było wynikiem rezolucji sejmowej z 16 lipca tegoż roku, która wzywała rząd do wprowadzenia w całej administracji państwa możliwie największych oszczędności; wiązało się to niewątpliwie z gwałtownymi wydatkami wojennymi w wyniku narastającego lawinowo zagrożenia ze strony nacierającej w kierunku Warszawy Armii Czerwonej. W rezolucji sejmowej polecono wstrzymanie wszystkich wydatków, które nie wiązały się z obroną Rzeczypospolitej; *ibidem*.

81 W dniu 18 lipca 1919 r. rząd przekazał wszelkie sprawy „zdobyczy wojennej" (dotyczyło to mienia przejmowanego od niemieckich i austriackich wojsk okupacyjnych) Komisarzowi Generalnemu Ziem Wschodnich, który na mocy otrzymanych pełnomocnictw rządowych ustanowił w dniu 25 lipca 1919 r. Urząd Zdobyczy Wojennej, przy reprezentancie Komisarza Generalnego w Warszawie; *ibidem*.

82 Biuro propagandy wewnętrznej istniało stosunkowo krótko, bo od 5 sierpnia 1920 r. (uchwała rządu) do 1 grudnia tegoż roku i zostało powołane dla „budzenia ducha patriotycznego, zwalczania defetyzmu w narodzie i uświadomienia konieczności czynnej pomocy dla państwa w walce z wrogiem"; *ibidem*, s. 376.

83 Biuro Propagandy Zagranicznej powstało w szczególnej sytuacji polityczno-militarnej, w jakiej znalazła się Rzeczpospolita w sierpniu 1920 r. Jednostkę tę utworzono 25 sierpnia tegoż roku, ale nie uchwałą rządu jak w/w biura, a rozporządzeniem Rady Obrony Państwa, jako organ przy Prezydium Rady Ministrów. Głównym zadaniem tego biura miało być „pozyskanie poparcia zagranicą akcji pokojowej Rządu Polskiego" (jego działalność przewidywano na okres sześciu miesięcy, ale uległo likwidacji dopiero w połowie 1921 r.); *ibidem*.

84 Obsługę urzędniczą Rady Obrony Państwa prowadziła kancelaria Prezydium Rady Ministrów. Rada Obrony Państwa była zupełnie nowym organem i sytuowała się (ze względu na swój skład personalny) pomiędzy rządem a parlamentem – w pewnym zakresie posiadając uprawnienia obydwóch tych instytucji, a przede wszystkim uprawnienie ustawodawcze w postaci możliwości wydawania zarządzeń i rozporządzeń, i to z klauzulą natychmiastowej wykonalności, z tym że wymagały one uchwały Sejmu i „winny być następnie na najbliższym posiedzeniu Sejmu składane za pośrednictwem Prezydenta Ministrów Sejmowi do zatwierdzenia"; *ibidem*.

85 W 1919 r. istniał stosunkowo krótko Departament Litewsko-Białoruski, określany także departamentem dla spraw polskich ziem wschodnich, który jednak już w następnym roku nie figurował w wykazie budżetowym Prezydium Rady Ministrów; *ibidem*, s. 377.

10. Główny Urząd Statystyczny (został odłączony od PRM mocą ustawy z 1.06.1923 r.) i 11. Państwowy Urząd do Spraw Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników (odłączony od PRM mocą ustawy z 4.11.1920 r.).

W dniu 20.12.1920 r. na posiedzeniu rządu przyjęto nową strukturę organizacyjną PRM; zastąpiono wówczas sekcje departamentami, wprowadzając: Departament Prezydialny (w miejsce Sekcji Administracyjnej) i Legislacyjny oraz trzy wydziały: Polityczno-Prasowy, Wydział dla Specjalnych Zleceń oraz Wydział Organizacyjny[86].

Należy dodać, że ta struktura ustrojowa PRM została ustalona na podstawie rozporządzenia rządu z 20.10.1920 r. „w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw" (i odtąd ministerstwa miały dzielić się na departamenty i wydziały). Ustrój PRM, przyjęty na posiedzeniu rządu 20.12.1920 r., został powtórnie zatwierdzony w rozporządzeniu Rady Ministrów (18.03.1921 r.) i wówczas wprowadzono w życie oficjalny (po raz pierwszy) statut PRM (niewielkie zmiany dotyczyły Departamentu Prezydialnego i zniesiono Wydział dla Specjalnych Zleceń)[87].

Zmiany nastąpiły także w okresie działalności rządu Antoniego Ponikowskiego, kiedy to drogą uchwały rządu (3.11.1921 r.) utworzono w PRM trzy departamenty: Polityczny, Prezydialny i Legislacyjny[88].

W dniu 19.08.1922 r. została wprowadzona kolejna nowa struktura Prezydium Rady Ministrów, w której wydzielono cztery wydziały: Administracyjny, Finansowo-Gospodarczy, Personalno-Organizacyjny, Polityczno-Prasowy i kancelarię. Spośród departamentów zachowano jedynie Departament Legislacyjny, z podziałem na dwa referaty: Kodyfikacyjny i Wniosków Prawodawczych[89]. Pozostał sekretariat Komitetu Politycznego i Referat Orderowy[90].

---

86 Dowodem znaczenia Departamentu Legislacyjnego może być fakt, iż w 1923 r. to ten departament przedkładał „w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych [...] Radzie ministrów odpowiednie wnioski o poddanie Głównego Urzędu Statystycznego pod władzę MSW (jako departament tego resortu); *ibidem*, s. 378.

87 *Ibidem*.

88 Miesiąc wcześniej (6.10.1921 r.) powołano Komitet Polityczny Ministrów (na czele z premierem), co wiązało się z utworzeniem nowej jednostki organizacyjnej w PRM (lecz jej działalność uwidoczniła się dopiero w 1922 r.). Komitet ten utworzono uchwałą rządową w dniu 6 października 1921 r., a jego zadaniem miało być „opracowanie wytycznych polityki zagranicznej i wewnętrznej"; *ibidem*. Zob. *O Niepodległą i granice. Protokoły Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów 1921–1926*, Warszawa – Pułtusk 2004, s. 7, 14 i in.

89 W dniu 29 lipca 1920 r. rozporządzeniem premiera utworzono Komisję do Spraw Oszczędności Państwowych, co było wynikiem rezolucji sejmowej z 16 lipca tegoż roku, która wzywała rząd do wprowadzenia w całej administracji państwa możliwie największych oszczędności; wiązało się to niewątpliwie z gwałtownymi wydatkami wojennymi, w wyniku narastającego lawinowo zagrożenia ze strony nacierającej w kierunku Warszawy Armii Czerwonej. W rezolucji sejmowej polecono wstrzymanie wszystkich wydatków, które nie wiązały się z obroną Rzeczypospolitej, natomiast do zakresu powołanej Komisji należały: redukcja stanowisk urzędniczych, opracowanie metod uproszczenia administracji państwowej i zwiększenie sprawności działania wszystkich urzędów; *ibidem*.

90 Referat orderowy PRM zajmował się sprawami odznaczeń, w oparciu o ustawę z 4 lutego 1921 r. o ustanowieniu orderu „Orła Białego", orderu „Odrodzenia Polski" i in., a jego sekre-

W dniu 28.09.1922 r. uchwałą rządową zniesiono podział PRM na departamenty i wprowadzono podział na pięć wydziałów, tj.: Administracyjny[91], Personalno-Organizacyjny[92], Polityczno-Prasowy[93], Finansowo-Gospodarczy[94] oraz nowy (wobec stanu z 19.08.1922 r.) – Wydział Organizacyjno-Prawny[95]. Pozostawiono kancelarię (która

tariat gromadził akta dotyczące spraw orderowych i odznaczeń oraz zajmował się sprawami kapituł orderowych; *ibidem*, s. 379.

91 Wydział Administracyjny składał się: z sekretariatu Rady Ministrów, z sekretariatu Komitetu Politycznego, referatu gdańskiego, referatu sejmowego, referatu orderowego i referatu ogólnego. Wydział ten załatwiał sprawy związane z posiedzeniami rządu i Komitetu Politycznego, sprawy etykiety, interpelacji, rezolucji, uchwał sejmowych, bieżące sprawy polityczne, ekonomiczne i społeczne oraz sprawy Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, a także wszystkie sprawy nie należące do innych wydziałów; Protokoły Posiedzeń Prezydium Rady Ministrów, mf. 20048. p. 476; AAN, PRM, Rkt. 21, t., p. 31.

92 Wydział Personalny załatwiał sprawy: organizacyjne, etatów personalnych władz i urzędów, sprawy dotyczące uposażenia i stosunków służbowych funkcjonariuszy państwowych, a także podnoszenia kwalifikacji personelu urzędniczego i sprawności jego pracy, wszelkie sprawy poruczone temu wydziałowi przez Prezydium Rady Ministrów i wszystkie sprawy personalne urzędników tegoż Prezydium, tudzież urzędów i zakładów jemu podległych; *ibidem*.

93 Wydział Polityczno-Prasowy obsługiwał sprawy związane z działalnością prasy i był łącznikiem między rządem a prasą i opozycją publiczną; spełniał funkcje informacyjne, prowadził archiwum i codzienny przegląd pism krajowych, pełnił ponadto nadzór polityczny nad agencjami telegraficznymi i wydawnictwem Monitora Polskiego; *ibidem*.

94 Wydział Finansowo-Gospodarczy załatwiał sprawy budżetowe, rachunkowe, kasowe i gospodarcze oraz w ogóle sprawy finansowe PRM i urzędów oraz zakładów podlegających Prezydium. Na początku lat dwudziestych postulowano poszerzenie kompetencji tego wydziału o ustalanie wspólnie z Ministerstwem Skarbu etatów personalnych wszystkich władz i urzędów przed wniesieniem ich do zatwierdzenia Radzie Ministrów i do budżetu. Ponadto postulowano, aby wydział sprawował naczelną inspekcję i kontrolę sprawności działania wszystkich organów administracji państwowej, ze szczególnym uwzględnieniem „wykorzystania personelu i manipulacji biurowej". Do tego wydziału należeć miało także sprawdzanie skarg na urzędy i urzędników, dochodzących do wiadomości Prezydium albo bezpośrednio, albo drogą interpelacji sejmowych czy też poprzez doniesienia prasowe, a także ewidencja orzecznictwa i postępowania dyscyplinarnego. Dodatkowo; ewidencja i kontrola osobowego ruchu służbowego i kwalifikacji urzędników w urzędach centralnych oraz na stanowiskach kierowniczych pierwszej i drugiej instancji (co ostatecznie prowadziła Sekcja Administracyjna), również wydawanie corocznie ogólnego spisu urzędów i urzędników Rzeczypospolitej. W wypadku poszerzenia tych kompetencji postulowano zmianę nazwy wydziału na „Wydział Organizacyjno-Inspekcyjny", który składać się miał z następujących referatów: I. Ustrój władz i urzędów (a. wnioski organizacyjne ze strony ministerstw, b. projekty reorganizacji *ex preasidio*, c. ustalanie etatów władz i urzędów), II. Organizacja służby państwowej (a. opracowywanie „normaliów urzędniczych", tj. przepisów służby publicznej, b. interpretacja i uzgadnianie różnic międzyministerialnych w sprawach powyższych, c. nadzór nad orzecznictwem dyscyplinarnym), III. Inspekcja Administracji Państwowej (a. wizytacja inspekcyjna władz i urzędów, b. sprawdzanie skarg na urzędy i urzędników, c. ewidencja ruchu skarbowego, kontrola kwalifikacji i kariery służbowej urzędników, przestrzeganie etatów i wymiaru uposażenia, d. wydawnictwo spisu urzędów i urzędników RP – schematyzm), IV. Manipulacja (a. kontrola ewidencyjna, b. registratura wydziałowa, c. kancelaria wydziałowa). Projekt ten nigdy nie został zrealizowany; *ibidem*.

95 Wydział Organizacyjno-Prawny przygotowywał projekty ustaw normujących ustrój państwowy, organizację władz naczelnych i wzajemny stosunek władz państwowych oraz wszelkie wnioski ustawodawcze, co do których inicjatywę ustawodawczą podejmowało Prezydium Rady Ministrów; rozpatrywał i uzgadniał wnioski ustawodawcze oraz projekty rozporządzeń przedstawiane Radzie Ministrów przez ministrów i inne władze naczelne; ustalał ostateczną redakcję (po uchwaleniu przez rząd) wniosków prawodawczych, projektów dekretów głowy

prowadziła sprawy wszystkich wydziałów PRM oraz kancelarii orderowej, a także biuro podawcze i archiwum). Zmiany te wprowadził premier Julian Nowak[96]. Należy podkreślić, że wprowadzona wówczas struktura PRM, z niewielkimi zmianami zatwierdzona rozporządzeniem Rady Ministrów (13.03.1925 r.; M.P. nr 62), utrzymała się w stanie niezmienionym do 28.08.1926 r.[97]; tego dnia opublikowano rozporządzenie rządu, którym anulowano statut Prezydium Rady Ministrów z 13.03.1925 r., wprowadzając w nowym statucie jednostki organizacyjne w PRM, tj. Gabinet Prezesa Rady Ministrów i Biuro Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowym uzupełnieniem nowego statutu było rozporządzenie rządu (z 23.03.1927 r.), którym utworzono Biuro Prawne[98].

państwa (do 1922 r. Naczelnika Państwa) oraz rozporządzeń Rady Ministrów; wydawał opinię prawną o wszystkich wnioskach powstających w Prezydium, przygotowywał opinie w sprawie sporów kompetencyjnych między władzami państwowymi; przygotowywał także projekty systematyzacji ustaw, wnioski o poprawienie tekstów ustaw i włączenie tekstów nowel do dotychczasowych ustaw; prowadził prace przygotowawcze do ułożenia systematycznego zbioru praw, obowiązujących na obszarze Rzeczypospolitej, z wyłączeniem spraw należących do zakresu działania komisji kodyfikacyjnej; zarządzał biblioteką PRM i załatwiał wszelkie sprawy dotyczące ogłaszania ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń rządowych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim. Wydział ten opracowywał z własnej inicjatywy cały kompleks ustaw i rozporządzeń normujących organizację stanu urzędniczego. To w tym wydziale przygotowano kompleks ustaw i rozporządzeń normujących organizację stanu urzędniczego, tj. projekt ustawy służbowej oraz szereg ustaw o uposażeniu urzędników wszystkich szczebli i rozporządzenia wykonawcze do tych ustaw. W sprawach zastosowania i wykonywania tych ustaw wydział ten był źródłem interpretacji przepisów dla wszystkich ministerstw i urzędów. O współpracy parlamentu i rządu w zakresie „biegu prac ustawodawczych" i znaczenia w tych relacjach Prezydium Rady Ministrów dużo mówi pismo Ministra Zdrowia (z 30 czerwca 1920 r.) skierowane do Marszałka Sejmu Ustawodawczego, iż „ustawa o zdrojowiskach i uzdrowiskach opracowana przez Ministerstwo przesłana została do Prezydium Rady Ministrów", co wyraźnie ukazuje znaczenie tego organu również w zakresie prac projektodawczych; *ibidem*, t. 8, p. 2; syg. 21941/ 598.

96 *Ibidem*, t. 8, p. 7, zał. 20.

97 *Ibidem*, zał. 21; statut z 1925 r. to drugi oficjalny statut PRM, którym ulepszono organizację Prezydium. W dniu 16 czerwca 1926 r. rząd uchwalił zasadniczą reorganizację PRM, co miało przynieść pewne oszczędności; ówczesny deficyt w styczniu 1926 r. sięgał 220 mln złotych i miał być wyrównany poprzez reformę administracji państwowej i „podniesienie dochodowości przedsiębiorstw państwowych". W tej sytuacji w PRM utworzono specjalny referat do „udoskonalenia administracji", a następnie Komisję Usprawnienia Administracji Publicznej przy premierze; *ibidem*, p. 7; R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe…*, s. 156.

98 *Ibidem*, zał. 22. W Statucie Organizacyjnym Prezydium Rady Ministrów dokonano (w dniu 28 sierpnia 1926 r. w drodze rozporządzenia rządu) następujących zmian: dotychczasowe Biuro Prezydium Rady Ministrów miało się odtąd nazywać – Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów i „opracowywać projekty ustaw i rozporządzeń, zlecone mu przez Radę Ministrów, na zlecenie zaś Prezydium Rady Ministrów opracowywać projekty ustaw i rozporządzeń należących do zakresu działania poszczególnych ministrów; rozpatrywać projekty ustaw i rozporządzeń przedkładane Radzie Ministrów, opiniować te projekty pod względem prawnym, przy ich rozpatrywaniu, które nie były przedmiotem opinii Rady Prawniczej". Biuro Prawne premiera miało zwoływać „konsultacje prawne, odbywane przy współudziale zainteresowanych ministerstw; uzgadniać projekty wedle zleceń Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów; ustalać redakcję zmian uchwalonych przez Radę Ministrów w złożonych jej projektach ustaw i rozporządzeń; wydawać opinie prawne w sprawach zleconych przez Prezesa Rady Ministrów; ułatwiać czynności poprzedzające zarządzenie ogłoszenia w Dzienniku Ustaw

Należy podkreślić, że struktura Prezydium w latach 1926–1930 znacznie różniła się od struktury resortów, ponieważ wobec PRM nie miało zastosowania rozporządzenie z 25 sierpnia 1926 r. w sprawie zasad organizacji i urzędowania ministerstw (które uchyliło rozporządzenie z 20 października 1920 r.) o podziale resortów na departamenty, a te na wydziały. Zmiany wprowadzone w strukturze PRM w sierpniu 1926 r. miały na celu zwiększenie łączności pomiędzy premierem a poszczególnymi resortami i wzmocnienie jego inicjatywy w dziedzinie ogólnej polityki rządu jako całości. Z tych powodów w PRM wprowadzono (w miejsce dotychczasowych pięciu wydziałów) podział zaledwie na dwie jednostki: Gabinet Prezesa Rady Ministrów (jego zadaniem miało być utrzymywanie łączności z poszczególnymi ministerstwami i przedstawianie premierowi spraw, które miały być wprowadzane przez niego pod obrady rządu) oraz Biuro Prezesa Rady Ministrów (obejmujące aparat wykonawczy tego urzędu)[99].

Podkreślenia wymaga fakt, że zintensyfikowanie inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów wzmogło prace komórki prawnej PRM, która od początku Drugiej Rzeczypospolitej – czy to pod nazwą Departamentu Legislacyjnego, później Wydziału Prawnego, następnie Departamentu Radców Prawnych przy Prezesie Rady Ministrów, a następnie Biura Prawnego – funkcjonowała głównie dla przedkładania rządowi lub premierowi opinii prawnych odnośnie do projektów ustawodawczych, ponieważ jednym z najważniejszych zadań Rady Ministrów było uchwalanie wniosków ustawodawczych (składanych w Sejmie w imieniu rządu), a także uchwalanie rozporządzeń wydawanych w celu zarówno wykonywania, jak i „rozwinięcia" ustaw. Sprawy te musiały wchodzić pod obrady już po ich właściwym opracowaniu i po porozumieniu się zainteresowanych czynników – stąd konieczny był organ biurowo-urzędniczy, którego zadaniem było rozpatrywanie projektów z punktu widzenia techniki prawniczej i kodyfikacyjnej. Rolę takiego organu pełniła Sekcja Legislacyjna PRM, której szef był z urzędu koreferentem wszystkich wniosków i projektów ustawodawczych, przedstawianych na posiedzeniach rządu przez poszczególne ministerstwa i urzędy. Do zadań tejże sekcji należało: a. ogłaszanie ustaw, rozporządzeń i aktów rządowych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim; b. kodyfikacja ustaw i rozporządzeń oraz ogłaszanie wydawnictw kodeksowych, instrukcyj-

Rzeczypospolitej Polskiej ustaw, rozporządzeń i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i rozporządzeń Rady Ministrów oraz ułatwić sprawne ogłoszenie rozporządzeń, zarządzeń i obwieszczeń władz naczelnych w Monitorze Polskim; prowadzić wykazy wniosków ustawodawczych". Ponadto przy Radzie Ministrów miał być „czynny bezpośredni rzecznik Najwyższej Komisji Dyscyplinarnej". Powyższe ustalenia weszły w życie od 1 kwietnia 1927 r., AAN, PRM, mf. 20076, t. 36, p. 617.

[99] Gabinet premiera otrzymał jako jedno z pierwszych zleceń zbadanie nowych zjawisk gospodarczych w Polsce, co zaowocowało jesienią 1926 r. powołaniem komisji opiniodawczych przy Prezesie Komitetu Ekonomicznego oraz utworzeniem Komisji Ankietowej do badania kosztów produkcji i wymiany; *Materiały odnoszące się do działalności Rządu*, Warszawa 1928.

nych i skorowidzowych; c. ewidencja przebiegu prac ustawodawczych w Sejmie; d. ewidencja prawodawstwa zagranicznego wraz z prowadzeniem biblioteki powyższych źródeł i wydawnictw. Prezydium rządu określano jako organ urzędniczo-biurowy, za którego pomocą premier pełnił swoją funkcję i realizował swoje zadania. Stąd organizacja biura Prezydium musiała zostać dostosowana do charakteru urzędu premiera jako: 1) przedstawiciela rządu wewnątrz i na zewnątrz państwa; 2) Przewodniczącego Rady Ministrów i 3) najwyższego zwierzchnika wszystkich urzędów. Dla ułatwienia premierowi wykonywania jego czynności reprezentacyjnych takich jak: udzielanie posłuchań i przyjmowanie petycji, memoriałów i raportów, zarówno w stolicy, jak i w podróżach, utrzymywanie łączności z parlamentem czy spełnienie wymagań etykiety urzędowej – służył sekretariat. Składał się z dwóch urzędników, pełniących na przemian stałe dyżury w miejscu pobytu premiera i mających do pomocy odpowiednią liczbę urzędników niższej rangi[100].

6. Tryb działania Rady Ministrów

Na funkcjonowanie poszczególnych gabinetów w odrodzonej Rzeczypospolitej odcisnęła piętno (zwłaszcza do 1926 r.) zdecydowana przewaga parlamentu nad rządem. Należy pamiętać, że w Polsce wprowadzono – wzorowany na francuskich strukturach ustrojowych – parlamentarny system odpowiedzialności rządu przed Sejmem. A więc nie był to parlamentaryzm określonej równowagi (dość powszechny dla europejskich monarchii XIX wieku), lecz system republikański, który już w założeniach cechowała przewaga parlamentu w jego stosunkach z rządem i wyraźnie zmierzający do sprowadzenia pozycji głowy państwa niemal wyłącznie do funkcji reprezentacyjno-ceremonialnych. Był to wyraźnie zracjonalizowany system parlamentarny, ponieważ duża przewaga parlamentu nad rządem została dokładnie określona w konstytucji marcowej (wcześniej jeszcze w małej konstytucji), która w art. 58 stanowiła, że „Rada Ministrów

[100] W momentach wyjątkowych, np. w wypadku nocnych i świątecznych dyżurów, personel sekretariatu bywał powiększany o urzędników delegowanych z innych wydziałów. W celu umożliwienia premierowi wykonywania obowiązków przewodniczącego Rady Ministrów podsekretarz stanu lub szefowie sekcji czy naczelnicy wydziałów referowali premierowi – przed posiedzeniem gabinetu – treść spraw przygotowanych do rozpoznania na posiedzeniu Rady i uzyskiwali od szefa rządu zgodę na wniesienie ich pod obrady. Dotyczyło to także projektowanych konkluzji i wniosków. Natomiast na posiedzeniu referowali i udzielali objaśnień w sprawach należących do ich kompetencji. Niezależnie od tego obsługę rządu (*service du conseil*) pełnili dwaj urzędnicy sekretariatu Rady Ministrów, którzy układali według otrzymanych wskazówek projekt porządku dziennego i rozsyłali członkom rządu zaproszenia, wnioski i referaty w sprawach umieszczonych na porządku dziennym, prowadząc ewidencję tych referatów, a także protokoły uchwał Rady, czuwając nad właściwym skierowaniem ich do wykonania oraz komunikując władzom odpisy i wyciągi z protokołów; *ibidem*; AAN, PRM, Rkt. 21, t. 1, p. 31, 54.

i każdy z ministrów osobno ustępują na żądanie Sejmu", natomiast prerogatywy prezydenta zostały konstytucyjnie ograniczone m.in. poprzez podporządkowanie wszystkich funkcjonariuszy wojskowych i cywilnych (również tych mianowanych przez prezydenta) właściwym ministrom, odpowiadającym przed Sejmem za ich działalność, a także przez wyłączenie głowy państwa z uczestniczenia w posiedzeniach rządu. Wszystko to praktycznie eliminowało prezydenta z procesu sprawowania władzy. Zgodnie z regułami systemu parlamentarnego prezydent nie odpowiadał za te czynności urzędowe, które dla swej ważności wymagały kontrasygnaty „Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą za nią odpowiedzialność", zarówno polityczną, jak i sądowo-konstytucyjną (przed Trybunałem Stanu). Zresztą odpowiedzialność konstytucyjną ponosił również sam prezydent. Parlament miał jeszcze dodatkową przewagę nad rządem również w tym, że konstytucja marcowa nie dawała głowie państwa prawa *veta* zawieszającego przeciwko ustawom, praktycznie uniemożliwiając tym samym rozwiązanie parlamentu przez prezydenta[101].

Polską specyfiką była wyjątkowa pozycja Naczelnika Państwa, tak w narodzie, jak i w bardzo oddanej Piłsudskiemu armii, który wykorzystując to, wyraźnie nie czuł się podporządkowany Sejmowi i podejmował zupełnie niezależne decyzje, szczególnie w sprawach wojskowych, ale również w zakresie spraw zagranicznych[102].

Okres przed 1926 r., tj. przed wprowadzeniem noweli konstytucyjnej, zwanej „nowelą sierpniową", określano – pod względem praktyki ustrojowej – „absolutyzmem parlamentarnym", co dość dobrze oddaje przewagę Sejmu nad rządem. Przewaga ta, a właściwie dominacja Sejmu przyczyniła się do braku efektywnego i samodzielnego działania rządu, który przy tym nie miał nawet zaufania parlamentu. Wynikało to przede wszystkim z rozbicia politycznego, jakie zapanowało w Polsce po odzyskaniu niepodległości, odzwierciedlonego w politycznym podziale najpierw w Sejmie Ustawodawczym, a później w Sejmie wyłonionym w wyborach 1922 roku. Nasilające się symptomy tego rozbicia najlepiej oddaje zestawienie liczby ugrupowań, czyli klubów poselskich tegoż Sejmu. Zaraz po wyborach było ich 16, a pod koniec kadencji, w 1926 r. – 20. W poszczególnych stronnictwach permanentnie dochodziło do licznych przegrupowań lub rozłamów. Jednocześnie wyraźnie brakowało odpowiedniej dyscypliny przy zajmowaniu stanowiska przez ugrupowania, w których kluby poselskie grały przesadnie dominującą i samodzielną rolę. Dominowała atmosfera głębokich rozbieżności w kwestiach aktualnej polityki rządu. Nie tworzyło to podstaw dla trwałych koalicji parlamentarnych, które były bardzo niestabilne, powodując słabość kolejnych gabinetów, bez wyraźnego,

[101] *Ibidem*, p. 24, 54; M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 215-218.
[102] J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 118

długofalowego programu, niemogących oprzeć się na trwałej większości parlamentarnej. Wiecznie skłócony Sejm po prostu nie był w stanie takowej wyłonić. Praktycznie nie istniał stały i wyraźny podział na partie rządzące i pozostające w opozycji. Niewątpliwie również rozdrobnienie partyjne, pogłębione brakiem wewnętrznej spoistości, stanowiło główną przyczynę nietrwałości kolejnych gabinetów. W latach 1919–1926 przeciętny okres istnienia rządu wynosił ok. 7 miesięcy. Nie była to jednak polska specyfika; we Francji i Niemczech sytuacja wyglądała podobnie, co stanowiło przejaw kryzysu systemu parlamentarnego[103].

Na przyczyny tego stanu rzeczy składały się głębokie podziały zarówno narodowe, jak i społeczne. Nie bez znaczenia było także duże zróżnicowanie uczestnictwa polskich polityków w życiu politycznym państw zaborczych, jak również system wyborów proporcjonalnych, wprowadzony zgodnie z ordynacją wyborczą z 1918 r. do Sejmu Ustawodawczego, utrzymany następnie w konstytucji marcowej, który był wyraźnie obciążony wewnętrznymi sprzecznościami. Przejawiało się to głównie w umożliwianiu wszelkim mniejszościom posiadania reprezentacji w parlamencie, ale tym samym system ten sprzyjał wielopartyjności, co utrudniało tworzenie trwałych, większościowych koalicji parlamentarnych. Wprowadzony w konstytucji marcowej model rządów najlepiej odpowiadał interesom stronnictw sejmowych, ponieważ w sytuacji znacznego rozbicia politycznego słabość władzy wykonawczej umożliwiała im znaczny wpływ na kierunek polityki polskiego państwa[104].

6.1. Gabinety pozaparlamentarne

Szkodliwą dla państwa sytuację nietrwałości kolejnych gabinetów próbowano usunąć poprzez powoływanie rządów pozaparlamentarnych, które z natury rzeczy utrzymywały dość słabe kontakty z poszczególnymi partiami. Przypominały rządy fachowców, a nie polityków i posiadały wyraźnie tymczasowy charakter, tzn. z założenia miały istnieć do czasu wyłonienia przez parlament – w wyniku uzgodnienia między partiami – trwałego rządu. Dość szybko stały się jednak zjawiskiem stałym, pomimo tego że zarówno premier, jak i ministrowie nie należeli do partii stanowiących parlamentarną większość, która zresztą rzadko istniała. Gabinety pozaparlamentarne, najczęściej składające się z polityków spoza kręgu poszczególnych partii, były popierane przez przejściową koalicję jedynie czasowo i właściwie tworzone w momencie ustalania kandydata

[103] A. Garlicki, *Józef Piłsudski*..., s. 201 i in.; A. Ajnenkiel, [w:] *Historia państwa i prawa Polski w 1918–1939*, cz. I pod red. F. Ryszki, Warszawa 1962, s. 44.

[104] Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 62-63; A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1976, s. 391; J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 120.

na premiera. W takiej tymczasowej konstelacji stronnictwa sejmowe niezbyt chętnie brały odpowiedzialność za dany gabinet. Nie należały do rzadkości sytuacje, że rząd popierany bywał przez różne większości w zależności od konkretnej sprawy, jaką do akceptacji przedstawiał, co automatycznie zmuszało gabinet do lawirowania pomiędzy żądaniami partii i czasami dokonywania znacznych ustępstw na ich rzecz. Przedmiotem programu gabinetów pozaparlamentarnych były najczęściej jedynie sprawy konieczne do załatwienia, ponieważ wystąpienie z programem zagadnień fundamentalnych narażało rząd na konflikt ze stronnictwami, stąd też przeważnie rezygnowano z prób utworzenia większości parlamentarnej, jak również kierowania pracami legislacyjnymi. Często premierzy unikali zajęcia stanowiska w sprawach wzbudzających znaczne kontrowersje. Tym samym o zasadniczych zagadnieniach dla przyszłości Rzeczypospolitej przesądzała przypadkowa większość parlamentarna (choć zdarzało się, że ich rozpatrzenie odraczano bez końca). Bezprogramowość gabinetów pozaparlamentarnych najczęściej wynikała z konkretnych okoliczności, ale także z przyjętego założenia systemu parlamentarnego, iż określanie podstawowej linii polityki państwa jest domeną parlamentu, a rzeczą rządu jest jedynie jej zrealizowanie. Zresztą Sejm wykazywał dużą skłonność do przekształcania Rady Ministrów jedynie w swoją komisję wykonawczą. Niewątpliwie wynikało to z faktu, iż w polskiej tradycji parlamentarnej była głęboko zakorzeniona skłonność Sejmu do szczególnie ostrego ingerowania w działalność władzy wykonawczej, niemal do rządzenia, czego na taką skalę nie wykazywały parlamenty innych państw europejskich[105].

6.2. Pozycja Rady Ministrów pod rządami konstytucji marcowej

W konstytucji z 1921 r. nie zawarto postanowień w sprawie udziału Sejmu w powoływaniu rządu, lecz na żądanie parlamentu minister czy cały gabinet musiał ustępować. Tym samym powoływanie rządu traktowano jako proces pozakonstytucyjny, wyraźnie polityczny, w wyniku którego prezydent mianował premiera i na jego wniosek poszczególnych ministrów. Musiał się przy tym liczyć z układem politycznym w parlamencie, tzn. przestrzegać obowiązku akceptacji większości sejmowej dla danego gabinetu i jego programu. Brak trwałych koalicji parlamentarnych, niewątpliwie jako rezul-

[105] Należy podkreślić, że przy dużych trudnościach stworzenia rządu większościowego zarówno prawica, jak i partie centrowe wykazywały wyjątkowo solidarną postawę przy niedopuszczaniu lewicy parlamentarnej do władzy, tym samym niejako skazując ją na stałą opozycję, lecz nie bez znaczenia w tym trwałym niewątpliwie trendzie odgrywał stosunek całego społeczeństwa do lewicowych ugrupowań, szczególnie komunistów, postrzeganych jako zwykła agentura Moskwy. Stąd autor nie podziela opinii lansowanych głównie w okresie PRL, iż „było to skrzywieniem wzorca rządów parlamentarnych". J. Stembrowicz, *op. cit*., s. 122; Zob. też K. Grzybowski, *O rządach parlamentarnych w Polsce w latach 1919–1926*, CPH 1970, z. 1, s. 231; Por. M. Pietrzak, *op. cit*., s. 74.

tat partyjnego rozdrobnienia, ułatwiały prezydentowi własny wybór kandydata i kształtowanie sejmowej większości zdolnej do poparcia kolejnego rządu. Jednak zarówno prezydent Wojciechowski, jak i Mościcki (do śmierci Piłsudskiego) przeważnie nie wpływali osobiście na odpowiedni dobór kandydatów na poszczególne stanowiska ministrów i formowanie rządu. Obydwaj ulegali wpływom marszałka, którego głos był tutaj decydujący[106].

Powołanie nowego gabinetu nie wymagało oficjalnej akceptacji Sejmu w postaci udzielenia *votum* zaufania. Jednak zarówno przed rokiem 1921, tj. przed wejściem w życie konstytucji marcowej, jak i po niej pojawiały się czasami tendencje idące w tym kierunku, a wzorowane na „parlamentaryzmie pozytywnym" innych państw. Konstytucja marcowa w art. 58 regulowała instytucję *votum* nieufności, tj. sposób pociągania rządu i ministrów do politycznej odpowiedzialności przed Sejmem, przewidując wyraźnie ustąpienie gabinetu lub poszczególnych ministrów na żądanie większości (zwykłej) Sejmu. Tym samym ograniczała się do nadania zwyczajowemu postępowaniu charakteru konstytucyjnej regulacji, nie zapewniając jednak stabilizacji dla rządu przy pomocy jakiegokolwiek utrudnienia w procesie wywoływania przez parlament kryzysu gabinetowego, już choćby poprzez wymaganie absolutnej większości w głosowaniu nad *votum* nieufności. Choć z drugiej strony specyficzną cechą systemu rządów w Polsce było częste odwoływanie rządu w wyniku zmienionego stosunku politycznego stronnictwa, które ten gabinet desygnowało, i tym samym wprowadzenie ścisłej procedury parlamentarnej być może niewiele by zmieniło w ówczesnej, polskiej rzeczywistości politycznej[107].

Relacje pomiędzy rządem a parlamentem, łudząco przypominające parlamentaryzm III Republiki Francuskiej, przejawiały się również w systemie kontroli komisji sejmowych nad działalnością rządu oraz w ich ingerencji w pracę administracji podlegającej rządowi, a także w poselskich interpelacjach (nieprowadzących jednak – jak w przypadku Francji – do przedstawiania na forum sejmowym krytycznej oceny polityki rządu). Kontrolę finansową natomiast nad administracją podlegającą rządowi sprawowała Najwyższa Izba Kontroli, na czele z mianowanym przez prezydenta prezesem (w randze ministra, odpowiedzialnym za swoją działalność przed Sejmem)[108].

Pomimo przewagi parlamentu nad rządem otrzymał on prawo wydawania aktów z mocą ustawy. W 1924 r. Sejm, uchwalając ustawę o naprawie Skarbu Państwa, upoważnił prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Faktycznie korzystały z tego poszczególne rządy. I tak gabinet W. Grabskiego w formie aktu głowy państwa

---

[106] Zob. R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 44.

[107] Por. J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 123.

[108] Por. L. Kurowski, *Kontrola państwowa a nowoczesne konstytucje europejskie*, Warszawa 1934, s. 4 i in.

przeforsował aż 124 rozporządzenia. Po wejściu w życie konstytucji marcowej nastąpił kryzys systemu parlamentarnego, który zachwiał jednak (w praktyce) podziałem kompetencji pomiędzy egzekutywą a legislatywą. Pewnym *novum* wobec ustaw konstytucyjnych sprzed I wojny światowej było umieszczenie w konstytucji marcowej Rady Ministrów jako samodzielnego i zasadniczego elementu władzy wykonawczej, lecz bez bliższego określania jej struktury i dokładnego zakresu kompetencji. Dokonać tego miała przewidywana w konstytucji ustawa, która jednak do końca Drugiej Rzeczypospolitej nie została uchwalona i podstawą regulującą funkcjonowanie wszystkich gabinetów był dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji naczelnych władz Królestwa Polskiego. Pewne sprawy regulowały regulaminy pracy rządu. Konstytucyjnym kierownikiem tych prac był premier, lecz nie miał on władzy kanclerskiej i Rada Ministrów ustalała główny kierunek polityki rządu. Czasami w posiedzeniach gabinetu uczestniczył prezydent, stojący konstytucyjnie poza rządem. Premier nie musiał sprawować jednocześnie funkcji ministra (jak np. we Francji czy w innych krajach), lecz najczęściej ją pełnił. Formalnie był *primus inter pares*, ale to na jego wniosek prezydent mianował członków gabinetu i on składał podpis kontrasygnaty na rządowych aktach prezydenta. Posiadał w praktyce uprawnienia ministra, ale wówczas nie wydawał jeszcze rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Jednak to premier miał ustawowo powierzone wykonywanie pewnych ustaw, jak np. o państwowej służbie cywilnej, czy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Także szef rządu sprawował nadzór nad organami administracji (urzędy centralne), które nie podlegały ministrom, oraz wykonywał czynności nadzorcze nad całą administracją (to od jego zgody zależała nominacja wyższych urzędników). Reprezentował rząd w relacjach z obydwoma izbami parlamentu i prezydentem, miał również do pomocy Prezydium Rady Ministrów. Posiadany na mocy konstytucji zakres uprawnień świadczył o możliwościach działania szefa rządu, który mógł w sprzyjających okolicznościach kierować władzą wykonawczą, w sposób rzeczywiście zwierzchni wobec ministrów. Tym bardziej, że nie musiał jednocześnie pełnić określonej funkcji ministerialnej. Przykładem może być gabinet Władysława Grabskiego, który swoją osobowością dominował tak nad poszczególnymi ministrami, jak i całym rządem. Niewątpliwie duży wpływ na taką sytuację miał pozaparlamentarny charakter gabinetu i ograniczone naciski partii politycznych reprezentowanych w Sejmie[109].

Rząd działał samodzielnie na zewnątrz i wydawał rozporządzenia wykonawcze do ustaw bez pośrednictwa prezydenta, który również mógł wydawać swoje rozporządzenia na wniosek Rady Ministrów. Zgodnie z konstytucją marcową rząd został upoważnio-

[109] L. Kropkowski, *Gabinet Jędrzeja Moraczewskiego*..., s. 7 i in.

ny do korzystania z inicjatywy ustawodawczej i do przedkładania projektów budżetowych. Wynika stąd, że prezydent nawet formalnie nie stanowił szczytu władzy wykonawczej, jak w wielu innych państwach, gdzie decyzje gabinetu miały postać kontrasygnowanych aktów głowy państwa, lecz wyraźnie dzielił tę władzę z rządem. W skład gabinetu wchodzili zarówno ministrowie kierujący określonymi resortami, jak i ministrowie bez teki w liczbie przekraczającej najczęściej dziesięciu członków rządu (liczbie ruchomej, zależnej od decyzji Sejmu, w wypadku ministrów resortowych, ponieważ ministerstwa powoływano drogą ustaw sejmowych, a nie jak w innych krajach przez władzę wykonawczą – najczęściej przez głowę państwa). Należy przypomnieć, że trzon podstawowych resortów utworzyła jeszcze Rada Regencyjna. Rząd pracował zarówno na posiedzeniach własnych, jak i jego organów węższych: komitetów czy przede wszystkim utworzonego jeszcze w 1919 r. Komitetu Ekonomicznego Ministrów, mającego prawo do samodzielnego podejmowania decyzji, ogłaszanych jako rozporządzenia ministrów. Należy podkreślić, że stojących na czele poszczególnych działów administracji państwowej ministrów, obowiązywała zasada zarówno indywidualnej, jak i solidarnej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem, co wskazywało na wyraźne dążenie do zdominowania rządu i co było tym samym często poddawane ostrej krytyce przez poszczególnych premierów (szczególnie w przypadkach częstych, a nieuzasadnionych ingerencji komisji sejmowych czy pojedynczych posłów w pracę ministerstw)[110].

Konstytucja marcowa z 1921 r. została uchwalona głosami prawicy i centrum (przeciwnej przy tym dominującej pozycji marszałka Piłsudskiego jako Naczelnika Państwa, który zresztą w pracach nad projektem konstytucji nie uczestniczył) w celu wzmocnienia władzy wykonawczej wobec parlamentu. Zmiana ta nałożyła pewne rygory na parlament w relacjach z rządem. Konstytucja dawała prezydentowi prawo do rozwiązania parlamentu, ale tylko jeden raz z tego samego powodu, natomiast Sejm został pozbawiony prawa samorozwiązania. Prezydent otrzymał prawo do wydawania – na wniosek rządu – rozporządzeń z mocą ustawy w wypadku „nagłej konieczności państwowej", w sytuacji kiedy izby byłyby rozwiązane (ale z wyłączeniem konstytucji). Takie uprawnienia prezydent mógł również otrzymać od Sejmu na mocy ustawy o pełnomocnictwach w czasie i zakresie w tejże ustawie wyraźnie zakreślonych (za wyjątkiem zmiany konstytucji). Rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy musiały być przedkładane Sejmowi (pod sankcją utraty mocy obowiązywania) do zatwierdzenia, który mógł je również uchylić. Ważnym postanowieniem był również wymóg, aby wniosku o *votum* nieufności wobec danego gabinetu nie przegłosowywano na tym posiedzeniu, na którym go zgłoszono. Poza tym rząd zobowiązany został do składania Sejmowi projektu budżetu

[110] *Ibidem*, s. 123-137; J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 126, 127, 128. Zob. H. Izdebski, op. cit., s. 145.

nie później niż na pięć miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego. Jeśli w tym czasie parlament nie uchwalił budżetu, ale jednocześnie go nie odrzucił, to prezydent ogłaszał budżet w ustaleniach projektu rządowego[111].

6.3. Zmiany ustrojowe po 1926 r.

Nowelizując konstytucję marcową w 1926 r., zmierzano do zrównoważenia władzy wykonawczej z ustawodawczą i zdyscyplinowania pracy legislatywy (sprawa terminów budżetowych). Wprowadzono również postanowienia o ograniczeniu tradycyjnej pozycji legislatywy i jej ustawodawczego monopolu poprzez wprowadzenie rozporządzeń z mocą ustawy. Tutaj drogę utorowały specjalne pełnomocnictwa dla rządu W. Grabskiego. Ostatecznie o wszystkim decydowała praktyka rządowa, a nie postanowienia znowelizowanej konstytucji. Tę praktykę kształtował system autorytarnych rządów marszałka Piłsudskiego, piastującego dwukrotnie (w 1928 i 1930 r.) funkcję premiera, system sprzeczny z konstytucyjnym parlamentaryzmem[112]. Choć należy przypomnieć, że taka ewolucja systemu parlamentarnego w kierunku arbitralnych rządów tzw. wodzowskiej osobowości „mocnego człowieka" miała miejsce również w innych krajach europejskich. Charakterystyczną rzeczą było powoływanie premiera i ministrów bez porozumienia z sejmowymi stronnictwami politycznymi, a jedynie w uzgodnieniu z marszałkiem Piłsudskim, faktycznym szefem rządu. Formalnie praktyka ta, powszechna po 1926 r., nie naruszała wprawdzie konstytucji, ale pozostawała jednak w sprzeczności z przyjętymi obyczajami parlamentarnymi. Pewnym symptomem rozpadu systemu parlamentarnego był utrwalający się zwyczaj nieliczenia się rządu z zasadą odpowiedzialności gabinetu i poszczególnych ministrów przed Sejmem, a nawet utrudnianie działalności parlamentu przez rząd i degradowanie ustawodawczej funkcji izb. Rozwiązanie

---

[111] W literaturze przedmiotu można dość często spotkać się z opinią, iż konstytucja marcowa, jako efekt kompromisu stronnictw sejmowych, nie zadowoliła nikogo. W skrajnym przypadku twierdzono, że „silniej broniła jej lewica [tj. konstytucji marcowej – J. G.], to jednak bardziej krytykowana była przez prawicę", M. Pietrzak, *op. cit*., s. 74; *idem*, *Model ustroju politycznego w Konstytucji 17 marca 1921 roku* [w:] *Droga przez półwiecze. O Polsce lat 1918–1968*, Warszawa 1969, s. 113; *idem*, *Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r*., CPH 1987, z. 2, s. 103-134. Autor nie podziela tego raczej odosobnionego poglądu, ponieważ to stwierdzenie nie oddaje ówczesnej rzeczywistości; konstytucja ta była przede wszystkim dziełem polityków prawicowych, którzy umyślnie znacznie ograniczyli prerogatywy głowy państwa, w obawie, iż po najwyższe stanowisko w państwie sięgnie – ich największy przeciwnik – J. Piłsudski. Zob. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r*., [w:] *Konstytucje Polski*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990 r., t. 2, s. 118; Z. Cybichowski, *Krytyka konstytucji polskiej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1926, nr 13 i in.; H. Jabłoński, *Opinia, parlament, prasa*, Warszawa 1947, s. 221; E. Starczewski, *Nasze rządy*, Warszawa 1922, s. 31 i in.; A. Ajnenkiel, *Polskie Konstytucje*, Warszawa 1982, s. 250-278; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1914 -1945*, Londyn 1985 t. 2, cz. 1, s. 364.

[112] Zob. A. Garlicki, *op. cit*., s. 581 i in.; *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 173,215; D. i T. Nałęcz, *Józef Piłsudski premier Rzeczypospolitej*, [w:] *Prezydenci i premierzy*..., s. 245 i in.

parlamentu we wrześniu 1930 r. stanowiło jedynie środek rozprawienia się z rozbitą zresztą wewnętrznie opozycją, a nie próbę odwoływania się do wyborców celem wyłonienia parlamentarnej większości popierającej rząd. Wprawdzie po wyborach w listopadzie 1930 r. gabinet Piłsudskiego uzyskał wyraźne poparcie w obydwu izbach, które towarzyszyły odtąd każdemu rządowi aż do uchwalenia konstytucji kwietniowej, lecz wydarzyło się to w wyniku – budzących wątpliwość pod względem rzetelności – wyborów. Wzmocnienie zatem władzy wykonawczej, ściśle pozycji rządu, a nie prezydenta, odzwierciedlało jedynie autorytarną dominację komendanta, sprawującego swoje dyktatorskie rządy przy pomocy obozu sanacyjnego (Ignacy Mościcki, wybrany na ten urząd 1 czerwca 1926 r., nie odgrywał znaczniejszej roli politycznej i do końca życia marszałka Piłsudskiego był tylko jego cieniem)[113]. Podporządkowany jego woli był nie tylko rząd, ale także administracja państwowa i niemal bezgranicznie oddana armia. Wprawdzie Sejm i Senat zostały zachowane, lecz nie były już w stanie wyłonić skutecznej opozycji wobec sanacji i choć parlament nadal uchwalał budżet i zdarzały się krytyczne wystąpienia posłów wobec rządu, to jednak w dużym stopniu pozostawał on zależny od władzy wykonawczej.

Administracja rządowa była zbudowana na zasadzie odpowiedzialności jednoosobowej (ministra, wojewody, starosty czy szefa urzędu administracji „specjalnej"). Wyrażało się to również m.in. w sposobie podpisywania korespondencji. Z tym że odpowiedzialność ta mogła być i faktycznie była ograniczona; po pierwsze dlatego, że (szczególnie w urzędach zorganizowanych na zasadzie zespolenia) szef urzędu nie mógł znać się na wszystkim i część odpowiedzialności musiała spoczywać na podwładnych urzędnikach (szczególnie „fachowcach") – po drugie w tak dużych urzędach jak ministerstwo czy urząd wojewódzki, szef urzędu nie był w stanie wszystkiego załatwić sam czy dopilnować (np. jeśli ministrowi dano do podpisu akt, który zawierał mylne obliczenia czy omyłkowo wpisane nazwiska, trudno było wymagać od ministra, aby te dane sprawdzał) i część odpowiedzialności musiała spadać na podwładnych urzędników, którzy w dużym stopniu upoważnieni zostali do samodzielnego decydowania. Tutaj szef urzędu mógłby odpowiadać jedynie za brak kontroli. Odpowiedzialność szefa bywała ograniczana poprzez następujące czynniki: 1) poszczególne ustawy nadawały niektórym urzędnikom pewne specjalne uprawnienia wobec szefa resortu (nierzadko pismo ministra było „na wniosek" podwładnego urzędnika); 2) niekiedy ustawy przewidywały współdziałanie ekspertów w wydawaniu określonych decyzji, mimo że opinia ekspertów nie wiązała swobody jej podjęcia i mogła ona zapaść wbrew tej opinii, to jednak faktycznie następowało ograniczenie jednoosobowej odpowiedzialności szefa urzędu, podobnie jak

[113] Zob. A. Garlicki, *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1979.

w przypadku „współdziałania w decyzji" urzędnika „fachowego"; 3) ustawy powoływały do współdziałania w wykonywaniu niektórych zadań danego urzędu osobne kolegia.

Kolegia te powoływano pod różnymi nazwami i z bardzo zróżnicowanym zakresem działania (np. rady, komisje, wydziały itp.). Kolegia te były: a) urzędnicze, obywatelskie, mieszane; b) dobierane pod kątem politycznym lub fachowym; c) przy władzach I, II i III instancji, z tym że albo przy jednej z nich, albo przy wszystkich; d) dla jednego określonego działu administracji lub kilku działów albo dla wszystkich, np. przy premierze; e) pod przewodnictwem szefa danego urzędu albo pod przewodnictwem jego podwładnego, wyznaczonego urzędnika, lub pod przewodnictwem osoby trzeciej; f) pod przewodnictwem z nominacji lub wyboru, z tym że mianowania dokonywał minister lub szef władzy lokalnej; g) z nominacji „nieograniczonej" albo z nominacji „na podstawie propozycji", lub z wyboru; h) z kadencją z góry określoną lub na czas nieoznaczony; i) z głosem opiniodawczym (obligatoryjnym lub fakultatywnym), przy czym decyzje wydawał albo właściwy urząd, albo komisja, rada itd.

Należy podkreślić, że struktury te tworzono w ciągu lat bez jakiegokolwiek jednolitego planu i powołano je w nadmiernej liczbie, stąd też niektóre wcale nie były zwoływane, inne zabierały „niepotrzebnie czas i pieniądze". Choć należy przypomnieć, że już 1919 r. pojawiły się propozycje, iż „organizacja ministerstw i urzędów centralnych powinna rozwijać się od dołu do góry, tzn. najpierw należy tworzyć wydziały, a dopiero później przez łączenie wydziałów – organizować sekcje"[114]. Pewne uporządkowanie wprowadziło rozporządzenie prezydenta RP z 19 I 1928 r., ale dotyczyło to jedynie kolegiów „z udziałem czynnika obywatelskiego". Niektóre kolegia powstały dopiero po 1928 r., a przy tym zupełnie nieuporządkowaną sferę stanowiły kolegia spoza administracji ogólnej, a także kolegia przy władzach centralnych. Ogółem przy wszystkich ministerstwach i innych instancjach istniało w tym czasie ok. 80 kolegiów (różnie się nazywających); w samej administracji ogólnej było ich 29, z czego większość pod przewodnictwem wojewody lub starosty[115].

---

[114] AAN, PRM, Rkt 25, t. 1, p. 8; *Organizacja administracji rządowej*, projekt opracowany przez R. Hausnera, Warszawa 1932, s. 39 i in.

[115] *Ibidem*, s. 40. Zob. K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1921; R. Hausner wyliczył 57 różnych „Rad", 60 „Komisji" i 16 „Komitetów", funkcjonujących w różnym okresie, *idem*, *Skorowidz ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1931, cz. 4, s. 334; I. Kasznica, *Władze administracji ogólnej po dokonanej reorganizacji*, , Poznań 1928, z. 2; J. Jaworski, *Myśli o ustroju państwowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Poznań 1928, z. 3; M.Z. Jaroszyński, *Samorząd w naszej organizacji administracji ogólnej*, „Samorząd" 1928, nr 17, 19; *idem*, *Czynnik obywatelski w organizacji administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1929, nr 14; S. Wachholz, *Problem samorządu w nowej organizacji administracji ogólnej*, „Samorząd miejski" 1928, s. 34.

Należy podkreślić, że w miarę upływu lat i oddalania się od końca „Wielkiej Wojny" trudności niestety nasilały się, a nie malały, co wymagało ingerencji silnej władzy wykonawczej. Wprowadzenie znaczących zmian wspomnianym rozporządzeniem prezydenta z 1928 r. miało ten proces ułatwić.

7. Ustrój ministerstw Rzeczypospolitej Polskiej

Struktura organów państwowych Drugiej Rzeczypospolitej została w pierwszej połowie lat dwudziestych ukształtowana następująco: na czele państwa stał prezydent Rzeczypospolitej (pomijam nieformalną pozycję Piłsudskiego jako władcy autorytarnego), który reprezentował kraj na zewnątrz i jednocześnie sprawował (przynajmniej formalnie) najwyższe zwierzchnictwo polskich sił zbrojnych, mając przy tym możliwość udziału w ustawodawstwie i wymiarze sprawiedliwości (prawo łaski). Aparatem pomocniczym była Kancelaria Cywilna Prezydenta.

Prezydentowi podlegał prezes Rady Ministrów, który przewodniczył Radzie Ministrów, sprawując ogólne kierownictwo nad działalnością rządu i ogólną polityką państwa. Premierowi podlegało Prezydium Rady Ministrów i pierwszy Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego w zakresie administracji i Trybunał Kompetencyjny w zakresie administracji. Organami pomocniczymi były: Najwyższa Komisja Dyscyplinarna i Komisja Nadzwyczajna do walki z nadużyciami. Poza tym bezpośrednio rządowi podlegała Polska Agencja Telegraficzna, Drukarnie Państwowe i Przedsiębiorstwo – Wydawnictwa Państwowe[116]

7.1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Spośród trzynastu ministerstw Drugiej Rzeczypospolitej jednym z najważniejszych był resort spraw wewnętrznych. Jego struktura była następująca: na czele stał minister, sprawujący zarząd nad ogólną administracją państwową i samorządem, a podlegały mu sprawy policji, bezpieczeństwa, służby zdrowia oraz sprawy „natury wewnętrznej" niezastrzeżone dla innych resortów. Ministrowi podlegali podsekretarze stanu, kierujący departamentami: Organizacyjnym, Politycznym, Administracyjnym i Departamentem Samorządu oraz samodzielnymi wydziałami: Wojskowym i Aprowizacyjnym. Skład resortu stanowił także Departament Służby Zdrowia, któremu podlegały: Państwowy Zakład Higieny, Państwowy Zakład Badań Żywnościowych i Państwowe Zakłady Zdrojowe.

[116] Wykres organizacji władz.

Bezpośrednio ministrowi tego resortu podlegały także: Główny Urząd Statystyczny, Urząd dla Spraw Mniejszości na Górnym Śląsku, Dowództwo Korpusu Ochrony Pogranicza (w tym Oddziały Korpusu Ochrony Pogranicza, pełniące swoje funkcje na granicy rosyjskiej, rumuńskiej, litewskiej i łotewskiej) oraz Komenda Główna Policji Państwowej, której podlegali komendanci wojewódzcy (było ich 16, tylu ile województw, z tym że w stolicy komendant m.st. Warszawy pełnił jednocześnie obowiązki komendanta wojewódzkiego na okręg m.st. Warszawy i komendanta powiatowego) i komendanci powiatowi wraz z komisariatami i posterunkami Policji. Komendy powiatowe (miejskie) istniały w każdym powiecie (ziemskim i miejskim). Województwo pomorskie miało pewną specyfikę; zakres działania komend powiatowych rozciągał się na kilka powiatów. Ogółem komend powiatowych było 235, a miejskich 11. W większych miastach istniały komisariaty Policji, których było wówczas 159 (pojedynczo lub po kilka w większych miastach), a posterunków 3178, które zasadniczo obejmowały obszar jednej gminy, ale zdarzało się, że łączyły kilka gmin (przy słabym zaludnieniu) lub było ich kilka w jednej gminie (gęsto zaludnionej).

Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlegali wojewodowie, reprezentujący rząd na obszarze województwa i sprawujący z ramienia rządu nadzór ogólny nad administracją w województwie. Wojewodzie podlegała administracja wszystkich spraw województwa, za wyjątkiem tych, które podlegały odrębnym władzom. Poza tym wojewoda przewodniczył radzie wojewódzkiej (sejmikowi wojewódzkiemu) i wydziałowi wojewódzkiemu. Sejmiki wojewódzkie wraz z wyłonionymi przez nie wydziałami wojewódzkimi istniały tylko w Poznaniu i Toruniu. W pozostałych województwach istniały rady wojewódzkie, które wyłaniały z siebie tzw. wydział wojewódzki (w okręgu m.st. Warszawy wojewódzkie i powiatowe organy kolegialne nie istniały). Wojewodów było szesnastu oraz jeden Komisarz Rządu stojący na czele okręgu m.st. Warszawy i posiadający uprawnienia wojewody. Podlegali im bezpośrednio (zależność bezpośrednia zgodnie z art. 45 konstytucji) komendanci wojewódzcy Policji i wyższe urzędy ubezpieczeń (których było trzy: w Poznaniu, Toruniu i Mysłowicach), a tym z kolei pośrednio urzędy ubezpieczeń. Pośrednio (zależność instrukcyjna, stały kontakt służbowy, tok spraw) podlegały wojewodzie także wojewódzkie komitety wychowania fizycznego, a tym również pośrednio powiatowe komitety wychowania fizycznego. Przy wojewodzie istniały następujące ciała doradcze: Wojewódzka Rada Zdrowia, Wojewódzka Rada Naprawy Ustroju Rolnego, Wojewódzka Rada Wodna, Wojewódzka Komisja Ochrony Lasów, Okręgowa Komisja Konserwatorska, Wojewódzka Komisji Opieki Społecznej, Komisja Rozpoznawcza (Poborowa).

Na czele powiatu stał starosta powiatowy (grodzki), reprezentujący rząd w powiecie i sprawujący nadzór ogólny nad administracją powiatu (podlegał bezpośrednio wo-

jewodzie). Podlegała mu administracja ogólna za wyjątkiem spraw, dla których ustanowiono osobne urzędy. Przewodniczył w sejmiku i wydziale powiatowym. Starostów powiatowych było 261, a grodzkich 11 (we Lwowie, Krakowie, Łodzi, Lublinie, Białymstoku, Wilnie, Częstochowie i Sosnowcu oraz 3 w Warszawie). Poza tym sześć miast stanowiło powiaty miejskie, w których obowiązki starostów grodzkich pełnili prezydenci miasta (Poznań, Toruń, Gniezno, Bydgoszcz, Inowrocław i Grudziądz). Starostowie powiatowi w b. dzielnicy pruskiej posiadali organa pomocnicze w osobach wójtów (w województwie pomorskim było ich 390) .

Starostowie sprawowali bezpośredni nadzór nad komendantami policji powiatowej (nad którymi sprawowali nadzór także komendanci wojewódzcy), a także nad urzędami ubezpieczeń (które istniały w każdym powiecie województw: poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego) oraz nad urzędami pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami (których było 37 oraz ich 19 ekspozytur i 10 miejskich urzędów pośrednictwa pracy). Przy urzędach tych istniały parytetowe komisje doradcze. Poza tym starostom podlegały urzędy stanu cywilnego (ale te istniały tylko na terenie b. zaboru pruskiego i Górnego Śląska. W b. zaborze rosyjskim, austriackim i na Śląsku Cieszyńskim funkcje urzędników stanu cywilnego pełnili duchowni właściwych wyznań lub też władze administracyjne; częściowo organy komunalne).

Pośredni nadzór (stały kontakt służbowy, zależność instrukcyjna, tok spraw) starostowie pełnili wobec: sejmików powiatowych, rad powiatowych (w województwach południowych), rad miejskich (611) i rad miejskich o kompetencjach równych sejmikom powiatowym (istniały w 14 miastach), wydziałów powiatowych i magistratów (wydziały powiatowe istniały we wszystkich 261 powiatach – tym podlegały rady gminne i miejskie), magistratów o uprawnieniach wydziałów powiatowych (istniały w 14 powiatach) i urzędów gminnych (w województwach poznańskim i pomorskim istniały jeszcze obszary dworskie, których zarządy miały część uprawnień zarządów gmin – także pośredni nadzór sprawował wobec nich starosta)[117]. Urzędy te podlegały Ministrowi Spraw Wewnętrznych i stąd ten resort był jednym z najważniejszych organów Drugiej Rzeczypospolitej.

7.2. Ministerstwo Spraw Wojskowych

Kolejnym resortem o bardzo dużym znaczeniu było Ministerstwo Spraw Wojskowych, sprawujące zarząd i dowództwo nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju, którego naczelnym zadaniem było przygotowywanie obrony państwa. Stojącemu na czele tego

[117] *Ibidem*. Należy podkreślić, że jeszcze we wrześniu 1921 r. MSW przystąpiło do redukcji liczby urzędników w podległych jednostkach, wystąpiono natomiast o zwiększenie liczby policjantów, w związku z koniecznością wysłania znacznej liczby funkcjonariuszy do obsadzenie wschodniej granicy Rzeczypospolitej; AAN, PRM, Rkt. 24, t. 1, p. 62.

resortu ministrowi podlegał Generalny Inspektor Armii (którym od 1926 r. aż do śmierci w 1935 r. był marszałek Piłsudski, lecz była to „podległość" zupełnie iluzoryczna) i dwóch wiceministrów. Generalnemu Inspektorowi z kolei podlegał Sztab Generalny, inspektorowie armii, Centrala Wyższych Studiów (wojskowych). Sztab sprawował z kolei nadzór nad Wyższą Szkołą Wojenną, Wyższą Szkołą Intendentury, Wojskowym Instytutem Geograficznym, Wojskowym Instytutem Naukowo-Wydawniczym i Centralną Biblioteką Wojskową. Bezpośrednio ministrowi podlegali dowódcy okręgów korpusu (których było 10), a tym komendanci garnizonów i powiatowe komendy uzupełnień (obejmujące po kilka powiatów), których łącznie było 119.

Przy urzędzie ministra istniał także Gabinet Ministra i Biuro Personalne. Podlegała mu Polowa Kuria Biskupia, Biuro Wyznań Niekatolickich, Kierownictwo Marynarki Wojennej, Szef Korpusu Kontrolerów (któremu podlegało Biuro Kontroli, podlegające jednocześnie I wiceministrowi) oraz Państwowy Urząd Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego (temu podlegały – pośrednio – wspomniane wojewódzkie komisje wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego, które jednocześnie podlegały wojewodzie). I wiceministrowi podlegało Biuro Ogólno-Administracyjne oraz (z jednoczesną, pośrednią zależnością od tegoż Biura); departamenty: Uzbrojenia, Inżynierii, Budownictwa, Intendentury, Sanitarny, Sprawiedliwości (bezpośredni nadzór nad tymi departamentami sprawowało jednocześnie Biuro Kontroli).

II wiceministrowi podlegało Biuro Ogólno-Administracyjne oraz Biuro Uzupełnień i departamenty: Piechoty, Kawalerii, Artylerii, Lotnictwa i Żandarmerii (wobec których występował i tutaj pośredni nadzór Biura Ogólno-Administracyjnego).

Przy Ministrze Spraw Wojskowych funkcjonowały również ciała doradcze: Rada Naukowa Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego, Komitet dla Spraw Uzbrojenia i Sprzętu, Rada Sanitarna i Rada Chemiczna[118].

7.3. Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Kolejnym resortem o dużym znaczeniu było Ministerstwo Spraw Zagranicznych, którego głównym zadaniem było kierowanie sprawami zagranicznymi państwa i zwierzchnictwo nad polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz przygotowywanie traktatów. Ministrowi (wg stanu na 1928 r.) podlegał: Gabinet Ministra oraz trzy departamenty: Administracyjny (od 1927 r. nazywany ogólnym), Polityczno-Ekonomiczny (sprawujący pośredni nadzór nad polskimi urzędami dyplomatycznymi za granicą) i Konsularny (sprawował pośredni nadzór nad polskimi urzędami konsularnymi za granicą), a także „nie włączony do żadnego departamentu Protokół Dy-

[118] Wykres organizacji władz.

plomatyczny". Na czele jednego z departamentów stał podsekretarz stanu, którego zadaniem było również prowadzenie spraw, przekazywanych przez szefa resortu. Na czele innych departamentów stali dyrektorzy departamentów, a na czele Protokołu Dyplomatycznego – Dyrektor Protokołu Dyplomatycznego[119].

Departament Ogólny składał się z czterech wydziałów: Osobowo-Organizacyjnego, Traktatowo-Naukowego, Szyfrowego i Budżetowo-Gospodarczego oraz Kancelarii Ogólnej.

---

[119] *Ibidem*; AAN, PRM, t. 26, mf 20070, p. 793. Wraz z odzyskaniem niepodległości w resorcie tym utrzymano początkowo (od 1.12.1918 r. do 19.02.1919 r.) model istniejący jeszcze w Departamencie Stanu z okresu Rady Regencyjnej, tj. podział na trzy następujące sekcje: 1. Sekcja Polityczna, z podziałem na wydziały: a. Polityczny, b. Konsularny, c. Ekonomiczno-Handlowy oraz d. Biuro Prasowe; 2. Sekcja Techniczno-Komunikacyjna, z podziałem na wydziały: a. Komunikacji (sprawy kurierskie i paszportowe), b. Kontroli (cenzura), c. Gospodarczy, d. Ekspedycji, e. Centrala Materiałów Piśmiennych; 3. Sekcja Ogólna dzieliła się na wydziały: a. Prezydialny, b. Personalny, c. Finansowy i bibliotekę. Każdy z poszczególnych wydziałów wszystkich sekcji posiadał odrębną kancelarię, a podział korespondencji odbywał się w Biurze Prezydialnym. W kolejnym statucie MSZ (od lutego 1919 r.) ustanowiono podział tego resortu tylko na dwa departamenty: 1. Polityczno-Ekonomiczny i 2. Prawno-Administracyjny. Pierwszy miał trzynaście wydziałów, drugi osiem. W dniu 1.10.1919 r. wprowadzono nową (jak się okazało tylko na jeden rok) strukturę MSZ. Szefowi resortu podlegały bezpośrednio: Gabinet Ministra, Protokół Dyplomatyczny i oficerowie łącznikowi Naczelnego Dowództwa i MSW, a cały resort podzielono na: 1. Departament Dyplomatyczny (miał dziewięć wydziałów terytorialnych); 2. Sekretariat Ogólny; 3. Departament Administracyjny. Od 1.10.1920 r. wprowadzono kolejny podział i MSZ dzieliło się na: 1. Gabinet Ministra z Protokołem Dyplomatycznym, 2. Dyrekcję Spraw Politycznych, 3. Sekretariat Generalny, 4. Departament Konsularny, 5. Departament Prawno-Traktatowy i 6. Biuro Szyfrów. Dyrekcja Spraw Politycznych dzieliła się na: Wydział Ogólny, Zachodni, Północny, Środkowoeuropejski, Wschodni, Ekonomiczny, Prasowy i Oddział Informacyjny. W 1924 r. nastąpiła kolejna reorganizacja i odtąd MSZ składało się (poza wydzielonym Gabinetem Ministra i Protokołem Dyplomatycznym) z trzech departamentów: 1. Departamentu Ogólnego z wydziałami: a. Organizacyjnym, b. Traktatowo-Naukowym, c. Budżetowym, d. Szyfrowym oraz kancelarią i radcą prawnym; 2. Departamentu Politycznego z wydziałami: a. Ustrojów Międzynarodowych, b. Zachodnim, c. Wschodnim, d. Prasowym i 3. Departamentu Konsularnego, który dzielił się na trzy wydziały: a. Ogólny, b. Prawno-Traktatowy i c. Administracyjno-Paszportowy (od 24.04.1925 r. oddział traktatowy z Wydziału Prawno-Traktatowego został podporządkowany Departamentowi Politycznemu). Ostatnie zmiany (do roku 1928) wprowadzono od 1.01.1927 r., likwidując Departament Ogólny, którego część uprawnień przejął Gabinet Ministra (i odtąd obejmował: Sekretariat Ministra, Wydział Osobowy, Protokół Dyplomatyczny i radcę prawnego). Zwiększono liczbę wydziałów Departamentu Polityczno-Ekonomicznego. Bez zmian pozostały wydziały: Zachodni, Wschodni i Prasowy. Utworzono nowy Wydział Traktatowy (wyłoniony ze zlikwidowanego Departamentu Ogólnego, gdzie wcześniej istniał Wydział Traktatowo-Naukowy). Departament Konsularny nadal dzielił się na trzy wydziały: Ogólnokonsularny, Administracyjno-Konsularny i Prawno-Rewindykacyjny. Przywrócono natomiast nazwę „Departament Administracyjny" (poprzednio – „Ogólny"), z podziałem na trzy wydziały: Budżetowo-Gospodarczy, Historyczno-Naukowy, Wydział Szyfrów i Kancelarię Główną. Ostatnią zmianą (w omawianym okresie) było utworzenie (w kwietniu 1928 r.) nowego wydziału – Południowego – w Departamencie Polityczno-Ekonomicznym oraz przeniesienie do niego Wydziału Historyczno-Naukowego z Departamentu Administracyjnego. Poza tym w Departamencie Konsularnym przemianowano Wydział Prawno-Rewindykacyjny na Wydział Prawno-Konsularny. Kolejne, choć już mało znaczące zmiany w MSZ nastąpiły dopiero w 1931 r.; J. Łaptos, *Organizacja, personel i funkcjonowanie polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w latach 1918–1939*, [w:] *Z dziejów polityki i dyplomacji polskiej*, red. Z. Wójcik, Warszawa 1994, s. 335-340.

Do zakresu kompetencji Wydziału Osobowo-Organizacyjnego należało: załatwianie spraw osobowych, „kwalifikacji ruchu służbowego", delegacji urzędowych, ewidencji urlopów, sprawy dyscyplinarne, emerytalne, organizacja komunikacji kurierskiej i wystawianie urzędowych dokumentów podróży. Do zadań Wydziału Traktatowo-Naukowego należało: wystawianie pełnomocnictw, opracowywanie strony formalnej redakcji traktatów, umów i deklaracji międzynarodowych, sporządzanie odpowiednich tekstów, załatwianie spraw ich ratyfikacji i publikacji, tłumaczenie tekstów urzędowych, wydawanie opinii w sprawach prawnych i ekonomicznych dla wszystkich wydziałów MSZ. Natomiast biblioteka i Archiwum MSZ obejmowały sprawy biblioteczne, archiwizacyjne „natury historycznej, statystycznej i kartograficznej oraz wymianę międzynarodową wydawnictw". Wydział Budżetowo-Gospodarczy załatwiał sprawy budżetowe MSZ i urzędów temu resortowi podległych, „przestrzegał prawidłowego wykonywania budżetu", prowadził rachunkowość MSZ i kontrolował rachunkowość urzędów jemu podlegających, a także „obejmował urząd płatniczy" MSZ oraz załatwiał sprawy gospodarcze resortu i „sprawy osobowe niższych funkcjonariuszy państwowych". Do zadań Wydziału Szyfrowego należała cała korespondencja telegraficzna MSZ, korespondencja szyfrowa i wszelkie sprawy techniki szyfrowej. Do Departamentu Ogólnego mogli być, w razie potrzeby, przydzieleni trzej urzędnicy do specjalnych zleceń, wyznaczonych przez ministra. Kancelaria Ogólna obejmowała: biuro informacyjne, biuro podawcze, skorowidz główny, ekspedycję i prace pomocnicze dla wszystkich wydziałów resortu.

Departament Polityczno-Ekonomiczny składał się z czterech wydziałów: Ustrojów Międzynarodowych, Zachodniego, Wschodniego i Prasowego. Wydział Ustrojów Międzynarodowych załatwiał: sprawy stosunków z Ligą Narodów i podległymi jej instytucjami, Stolicą Apostolską (Watykanem), Trybunałem Haskim oraz instytucjami i organizacjami międzynarodowymi, a także sprawy wyznaniowe, polityczno-kulturalne, sprawy stosunków z Wolnym Miastem Gdańskiem oraz sprawy z dziedziny międzynarodowych konwencji komunikacyjnych i tranzytowych. Wydziałowi Zachodniemu podlegały sprawy stosunków z Francją, Anglią, Niemcami, Włochami, Szwajcarią, Holandią, Belgią, Luksemburgiem, Hiszpanią, Portugalią, krajami Ameryki Łacińskiej (Środkowej i Południowej), Japonią i Chinami. Wydział Wschodni obejmował sprawy stosunków z ZSRR, Litwą, Łotwą, Estonią, Finlandią, Szwecją, Norwegią, Danią, Czechosłowacją, Węgrami, Austrią, Rumunią, Bułgarią, Królestwem Serbów, Chorwatów, Słoweńców (SHS), Albanią, Grecją, Turcją i krajami bliskiego wschodu. Zadaniem Wydziału Prasowego było informowanie prasy krajowej i zagranicznej i urzędów podległych MSZ.

Departament Konsularny składał się z trzech wydziałów: Ogólnego, Prawno-Rewindykacyjnego i Administracyjno-Paszportowego. Wydział Ogólny obsługiwał sprawy konwencji konsularnych, opieki kulturalnej, „instrukcyj i sieci konsularnej", przywile-

jów konsularnych, *exequatur* obcych konsulów, opieki nad nimi oraz konsularne sprawy gdańskie, sprawy kontroli, administracji i działalności polskich konsulatów i sprawy konsularne w odniesieniu do marynarki handlowej i wojennej. Wydział Prawno-Rewindykacyjny załatwiał sprawy rekwizycji administracyjnych i sądowych, ekstradycji, wydobywania aktów stanu cywilnego oraz dokumentów służbowych i naukowych, legalizacji dokumentów, sprawy spadkowe, sprawy odszkodowań i pretensji obywateli polskich do państw obcych i odwrotnie, z tytułu sekwestrów, rekwizycji, aresztowań, konfiskat itp., wyjaśnień i opinii w sprawach spornych i niespornych, regulowanych przez przepisy międzynarodowego prawa prywatnego. Zakres kompetencji Wydziału Administracyjno-Paszportowego stanowiły sprawy: obywatelstwa, paszportów i wiz, repatriacji, emigracji, rent robotniczych i zapomóg, przekazów pieniężnych i wartościowych depozytów oraz wojskowy pobór obywateli polskich za granicą. Protokół Dyplomatyczny obejmował sprawy ceremoniału urzędowego korpusu dyplomatycznego, pism notyfikacyjnych, uwierzytelniających i odwołujących oraz „sprawy orderowe w stosunkach z państwami obcymi".

Ministrowi podlegały bezpośrednio wszystkie polskie placówki dyplomatyczne, których było łącznie 35, w tym zaledwie dwie ambasady: przy Watykanie i w Paryżu oraz 27 poselstw i 6 delegacji specjalnych, w tym m.in. przy Lidze Narodów w Genewie, a także wszystkie przedstawicielstwa konsularne, których było 99, w tym: 16 wydziałów konsularnych przy poselstwach Rzeczypospolitej, 50 konsulatów etatowych i 33 konsulaty honorowe[120].

7.4. Ministerstwo Sprawiedliwości

Dla bezpieczeństwa wewnętrznego odrodzonej Rzeczypospolitej bardzo dużą rolę odgrywało Ministerstwo Sprawiedliwości, sprawujące centralny zarząd nad urzędami wymiaru sprawiedliwości oraz zarząd nad więziennictwem. Do zadań tego resortu należało także przygotowywanie projektów ustaw i rozporządzeń z zakresu sądownictwa i dziedzin pokrewnych; adwokatury i notariatu. Jedynymi organami istniejącymi przy tym ministerstwie były: Rada Prawnicza RP i Komisja Kodyfikacyjna RP. Był tylko jeden podsekretarz stanu i trzy departamenty: Ustawodawczy, Administracyjny i Karny (oraz organ pomocniczy: Rada Dziennika Ustaw). Ministrowi podlegali: I prezes Sądu Najwyższego w zakresie administracyjnym, prezesi sądów apelacyjnych (których było 8) również w tym zakresie oraz prezesi sądów okręgowych (których było 51) i naczelnicy (kierownicy) sądów powiatowych (pokoju) , także w zakresie administracyjnym

[120] Wykres organizacji władz. Zob. J. Łaptos, *Organizacja, personel*…, s. 332-347.

(w b. dzielnicy pruskiej i austriackiej było 256 sądów powiatowych, a w b. rosyjskiej 393 sądy pokoju).

Minister Sprawiedliwości sprawował także nadzór nad prokuraturą i podlegali mu prokuratorzy Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych i okręgowych (prokuratorów było tylu, ile tychże sądów). Należy dodać, że prokuratorzy sądów okręgowych pełnili pośredni nadzór nad komendantami powiatowymi policji.

Niejednolity był natomiast nadzór nad więziennictwem. W b. zaborze bezpośredni nadzór nad zarządami więzień państwowych pełnił Departament Karny Ministerstwa Sprawiedliwości, w b. zaborze pruskim – prokuratorzy sądów apelacyjnych, a w b. zaborze austriackim – prezesi sądów apelacyjnych. Ogółem funkcjonowało na terenie Drugiej Rzeczypospolitej 329 zakładów penitencjarnych, w tym: I kategorii – 30, II – 52, III – 36 i 211 drobniejszych[121].

7.5. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego

W odrodzonej Rzeczypospolitej po wiekowej niewoli nowe władze rozpoczęły edukację polskiej młodzieży w polskim języku wykładowym na dość znaczną skalę, a także popierały rozwój polskiej kultury i sztuki. Całością kierowało Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, do którego zadań należały: zarząd szkolnictwem różnych typów i stopni, popieranie i rozwój nauki, literatury i sztuki, nadzór nad archiwami, bibliotekami, czytelniami i muzeami oraz wykonywanie praw ze stosunków wyznaniowych „wyznań uznanych". Był to resort dość rozbudowany, a mimo tego istniało tylko jedno stanowisko podsekretarza stanu, któremu podlegał – rzecz nietypowa – zaledwie jeden Departament Ogólny. Natomiast bezpośrednio ministrowi podlegały departamenty: Nauki i Szkół Wyższych (a temu z kolei 12 państwowych uczelni wyższych), Szkolnictwa Ogólnokształcącego, Szkolnictwa Zawodowego (te dwa ostatnie wraz z Departamentem Ogólnym sprawowały pośredni nadzór nad kuratoriami okręgów szkolnych), dalej Departament Wyznań i Departament Sztuki (który sprawował bezpośredni nadzór nad Konserwatorium Muzycznym w Warszawie). Ponadto bezpośrednio ministrowi podlegały: Wydział Archiwów (a temu 19 archiwów państwowych), Biblioteka Narodowa, Państwowe Muzeum Zoologiczne, Państwowe Muzeum Archeologiczne i Liceum Krzemienieckie. Poza tym bezpośrednio ministrowi podlegało 10 kuratoriów okręgów szkolnych oraz osobny Wydział Oświecenia Publicznego przy Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, które sprawowały bezpośredni nadzór nad 268 średnimi

[121] Wykres organizacji władz; AAN, PRM, t. 26, mf 20070, p. 793. W więziennictwie czynności nadzorcze nad zarządami więzień i zakładów wychowawczo-poprawczych realizowały: Departament Karny Ministerstwa Sprawiedliwości, jako II instancja, inspektorzy więziennictwa, prokuratorzy sądów apelacyjnych i okręgowych, naczelnicy więzień I kl., którym mogły zostać powierzone obowiązki więziennictwa w stosunku do więzień II kl.

szkołami ogólnokształcącymi oraz 555 szkołami zawodowymi, w tym kształcącymi nauczycieli. Przy kuratoriach istniały 4 Rady Szkolne Okręgowe w: Warszawie, Poznaniu, Toruniu i Łodzi. Kuratoriom podlegali inspektorowie szkolni, działający we wszystkich powiatach, a tym 25 149 szkół powszechnych. Przy inspektorach istniały jako ciała doradcze rady szkolne powiatowe (jedynie w województwach południowych rady były urzędami podlegającymi kuratoriom, a inspektorowie szkolni przewodniczącymi rad i wykonawcami ich uchwał). Minister sprawował również bezpośredni nadzór nad wojewodami w zakresie przedmiotowym swojego resortu. Pośredni nadzór nad wojewodami sprawowały w swoim merytorycznie zakresie departamenty: Wyznań i Sztuki.

Organami doradczymi przy tym resorcie były: Państwowa Rada Ochrony Przyrody, Rada Sztuk Pięknych, Grono konserwatorów zabytków przedhistorycznych, Komisja pedagogiczna i Komisja dla oceny książek do czytania dla młodzieży[122].

7.6. Ministerstwo Skarbu

Jednym z kluczowych resortów było niewątpliwie również Ministerstwo Skarbu, odpowiedzialne za politykę finansową państwa, administrację skarbową, ściąganie wpływów i prowadzenie centralnej księgowości oraz sprawowanie kontroli finansowej. Ministerstwu Skarbu podlegały wszelkie sprawy walutowe, nadzór nad instytucjami finansowymi, giełdowymi, towarzystwami ubezpieczeń i spółdzielniami. Zadaniem tegoż resortu było również opracowywanie preliminarza budżetowego oraz sprawy walutowe i celne związane z handlem zagranicznym.

Również w tym resorcie było tylko jedno stanowisko wiceministra, który nadzorował pracę czterech departamentów: Ogólnego, Budżetowego, Kasowego (który sprawował pośredni nadzór nad izbami skarbowymi) oraz Departamentu Obrotu Pieniężnego. Temu ostatniemu podlegała Mennica Państwowa, Urząd Pożyczek i Państwowe Zakłady Graficzne. Bezpośrednio ministrowi podlegały departamenty: Likwidacyjny, Podatków i Opłat (sprawujący również pośredni nadzór nad izbami skarbowymi) oraz Departament Ceł, któremu podlegały dyrekcje celne (było ich 6), a tym urzędy celne (których było 228, z czego 35 istniało na terenie kraju, a 193 na granicach państwa). Ministrowi Skarbu podlegał również Departament Akcyz i Monopoli (także sprawujący pośredni nadzór nad izbami skarbowymi), któremu z kolei podlegało Biuro Sprzedaży Soli. Ministrowi podlegała także Generalna Dyrekcja Loterii Państwowej, Dyrekcja Państwowego Monopolu Spirytusowego oraz Państwowy Monopol Tytoniowy. Przy tej ostatniej

[122] Wykres organizacji władz; AAN, PRM, t. 26, p. 793-795. Zob. P.A. Leszczyński, *Centralna administracja wyznaniowa II RP. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*, Warszawa 2006; E. Brodacka-Adamowicz, *Ministrowie oświaty Drugiej Rzeczypospolitej. Okres rządów parlamentarnych (1918–1926)*, Siedlce 2010.

instytucji istniała Rada Zawiadowcza przy Dyrekcji Monopolu Tytoniowego. Bezpośredni nadzór nad izbami skarbowymi (wobec których istniał wspomniany aż potrójny nadzór pośredni) pełnił Minister Skarbu (izb skarbowych było 12 oraz pełniący taką funkcję wojewódzki Wydział Skarbowy w Katowicach). Izbom podlegały: powiatowe kasy skarbowe (istniały w każdym powiecie), urzędy podatków i opłat skarbowych (również w każdym powiecie), urzędy katastralne (w b. zaborze pruskim – w każdym powiecie, natomiast w b. zaborze austriackim – pod nazwą „Ewidencji katastru podatku gruntowego" – po jednym w każdym okręgu sądu powiatowego) oraz urzędy akcyz i monopoli (istniało 67 w większych miastach powiatowych, czasami obejmowały kilka powiatów).

Ministrowi Skarbu podlegała bezpośrednio również Prokuratoria Generalna R.P., która miała trzy oddziały w terenie: we Lwowie, Krakowie i Poznaniu oraz trzy delegatury: w Wilnie, Gdańsku i Katowicach. Ministrowi podlegał także Urząd Kontroli Ubezpieczeń oraz Naczelny Inspektor Straży Celnej, a temu pięć inspektoratów okręgowych straży celnej (w Poznaniu dla Wielkopolski, we Lwowie dla Małopolski, w Ciechanowie dla Mazowsza, w Mysłowicach dla Śląska i w Czersku dla Pomorza). Inspektoratom okręgowym podlegało 21 inspektoratów straży celnej, a tym z kolei komisariaty i placówki straży celnej (komisariatów było 84, a placówek 768, na granicach niemieckiej i czeskiej).

Organami doradczymi ministra były rady: Finansowa, Towaroznawstwa, Spółdzielcza, Państwowa Rada Ubezpieczeniowa, Państwowego Funduszu Rozbudowy i Państwowa Rada Spirytusowa. W podobnym charakterze występowały również wobec tego resortu trzy banki: Gospodarstwa Krajowego, Pocztowa Kasa Oszczędności i Bank Rolny[123].

7.7. Ministerstwo Rolnictwa

Znaczącą rolę odgrywało w Drugiej Rzeczypospolitej (gdzie trzy czwarte obywateli to ludność wiejska) Ministerstwo Rolnictwa, którego zadaniem miała być opieka nad rolnictwem i leśnictwem. Podlegały temu resortowi także sprawy weterynarii, niższe i średnie szkolnictwo rolnicze, zarząd lasami państwowymi i państwowymi majątka-

[123] Wykres organizacji władz. Już w latach dwudziestych podnoszono, iż brak poprawy administracji kraju może spowodować, że „najpiękniejsze projekty finansowe zawiodą i najbardziej szczegółowe programy pozostaną martwą literą [...] i to nie tylko w dziedzinie skarbowości, która przede wszystkim wymaga uproszczenia, ułatwienia obywatelom [...] poznania i zrozumienia przepisów. Pomyślność finansów zawisła także od sprawnego funkcjonowania całego aparatu państwowego, nawet w gałęziach pozornie nic nie mających wspólnego ze skarbowością". AAN, PRM, Rkt. 24, t. 1, p. 52. Wobec tego resortu pojawiały się zarzuty, iż nazwa „wydział skarbowy albo finansowy" jest niewłaściwa i proponowano (nieskutecznie) „wydział rachunkowy lub rachuby", Rkt. 25, t. 1, p. 6.

mi rolnymi. Również w tym resorcie istniało tylko jedno stanowisko podsekretarza stanu, któremu podlegało pięć departamentów: Leśnictwa (który sprawował bezpośredni nadzór nad 10 dyrekcjami lasów państwowych, a te nad 370 nadleśnictwami), Ogólny, Chowu Koni (któremu podlegało 10 państwowych zakładów chowu koni), Weterynarii oraz Rolnictwa (któremu podlegały państwowe szkoły rolnicze, Instytut Naukowy Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach oraz Instytut Meteorologii). Departamenty Leśnictwa, Weterynarii i Rolnictwa sprawowały pośredni nadzór nad wojewodami – w zakresie swoich dziedzin. Natomiast Minister Rolnictwa sprawował bezpośredni nadzór nad wojewodami w zakresie spraw dotyczących jego resortu[124].

7.8. Ministerstwo Reform Rolnych

Resortem zbliżonym przedmiotowo było Ministerstwo Reform Rolnych, którego zadaniem była przebudowa ustroju rolnego, wydawanie zarządzeń i wykonywanie czynności w sprawach parcelacji państwowej, osadnictwa, komasacji i regulowania serwitutów. W resorcie tym przewidziano stanowisko tylko jednego podsekretarza stanu, któremu podlegały dwa departamenty: Ogólny, Urządzeń Rolnych oraz Biuro Głównej Komisji Ziemskiej, a także 14 okręgowych urzędów ziemskich, a tym z kolei 65 powiatowych urzędów ziemskich, z których każdy obejmował kilka powiatów.

Minister Reform Rolnych sprawował również pośredni nadzór nad Główną Komisją Ziemską, a ta nad okręgowymi komisjami ziemskimi. Komisje wykonywały z kolei pośredni nadzór nad komisjami uwłaszczeniowymi, istniejącymi w każdym powiecie województw wschodnich. Minister sprawował także pośredni nadzór nad Komisją Odwoławczą dla Spraw Osadnictwa, a ta nad powiatowymi komitetami nadawczymi, które również istniały w każdym powiecie województw wschodnich. Organem doradczym ministra była Państwowa Rada Naprawy Ustroju Rolnego. Należy dodać, że zarówno Departament Ogólny, jak i Departament Urządzeń Rolnych sprawowały również pośredni nadzór nad okręgowymi urzędami ziemskimi, a Główna Komisja Ziemska takowy nad Biurem Głównej Komisji Ziemskiej[125].

7.9. Ministerstwo Przemysłu i Handlu

Druga Rzeczpospolita była krajem rolniczym, ale od połowy lat dwudziestych polskie czynniki polityczne rozpoczęły forsowanie uprzemysławiania kraju i stąd Ministerstwo Przemysłu i Handlu zaczęło odgrywać w systemie władz centralnych coraz bardziej znaczącą rolę. Resortowi temu podlegały: sprawy dotyczące przemysłu, górnictwa

[124] Wykres organizacji władz.
[125] *Ibidem*.

i hutnictwa, handel lądowy i morski, rybołówstwo morskie, ochrona własności przemysłowej i handlowej (a także probiernictwo i legalizacja narzędzi mierniczych).

Jedyny podsekretarz stanu w tym resorcie sprawował bezpośredni nadzór nad pięcioma departamentami: Organizacyjnym, Handlowym, Przemysłowym, Górniczo-Hutniczym i Morskim (pierwsze trzy sprawowały pośredni nadzór na wojewodami w merytorycznym zakresie swoich spraw). Departamentowi Przemysłowemu podlegały cztery okręgowe urzędy probiercze. Departament Górniczo-Hutniczy sprawował pośredni nadzór nad Dyrekcją Salin Państwowych i Gwarectwem Węglowym w Brzeszczu. Podsekretarz stanu sprawował także bezpośredni nadzór nad Państwowym Instytutem Geologicznym, Urzędem Patentowym RP, Państwowym Instytutem Eksportowym, Morskim Urzędem Rybołówstwa w Gdyni i Głównym Urzędem Miar. Temu ostatniemu podlegało bezpośrednio 6 okręgowych urzędów legalizacji narzędzi mierniczych, a sprawowały z kolei bezpośredni nadzór nad 44 miejscowymi urzędami miar (od 3 do 13 w każdym okręgu mierniczym). Departament Górniczo-Hutniczy sprawował natomiast bezpośredni nadzór nad 3 wyższymi urzędami górniczymi, którym podlegało 12 okręgowych urzędów mierniczych. Departamentowi Morskiemu podlegał bezpośrednio Urząd Morski w Gdyni (a temu kapitanaty portów). Pośredni nadzór sprawował natomiast ten departament nad Urzędem Marynarki Handlowej w Gdańsku, Szkołą Morską w Tczewie i Polską Delegaturą Rady Portu w Gdańsku.

Bezpośrednio ministrowi podlegał natomiast Instytut Badania Koniunktury Gospodarczej i Cen. Organami doradczymi przy ministrze tego resortu były: Państwowa Rada Naftowa, Rada Rzemiosła, Państwowa Rada Chemiczna, Rada Handlowo-Przemysłowa, Komitet Celny, Polski Komitet Normalizacyjny, Rada Państwowego Instytutu Eksportowego, Rada Badania Cen i Komitet popierania przemysłu ludowego[126].

7.10. Ministerstwo Robót Publicznych

Po odzyskaniu niepodległości w kraju scalonym z trzech odrębnych organizmów gospodarczych pojawiło się wiele problemów, których nie znały kraje ustrojowo i ekonomicznie jednolite. W ówczesnej sytuacji znaczną rolę odgrywało Ministerstwo Robót Publicznych. Podlegały temu resortowi wszystkie sprawy związane z odbudową państwa oraz elektryfikacja kraju, budowa i zarząd gmachów publicznych, nadzór na budownictwem prywatnym i samorządowym, budowa i utrzymanie dróg i mostów, budowa sztucznych dróg wodnych, regulacja rzek i melioracja podstawowa, a także policja budowlana i miernictwo.

[126] *Ibidem*.

Minister sprawował bezpośredni nadzór nad wojewodami w zakresie spraw swojego resortu oraz nad jedynym podsekretarzem stanu w tym ministerstwie, któremu podlegało pięć departamentów: Ogólny, Prawno-Administracyjny, Drogowy, Budowlany i Wodny (obowiązkiem wszystkich był pośredni nadzór we właściwym merytoryczne zakresie nad wojewodami). Poza tym podsekretarz stanu sprawował bezpośredni nadzór nad Wydziałem Elektrycznym, Państwowym Zakładem Wodociągów, Urzędem Budowy Gmachów Państwowych i Biurem Projektowym Melioracji Polesia. Departamentowi Wodnemu podlegały bezpośrednio 4 dyrekcje dróg wodnych, a tym 18 zarządów dróg wodnych. Ciałami doradczymi przy tym resorcie były: Państwowa Rada Elektryczna, Państwowa Rada Techniczna oraz Polski Komitet Energetyczny[127].

7.11. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej

Kolejnym resortem było Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, którego zadaniem był nadzór polityki socjalnej, szczególnie w zakresie ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych, opieki społecznej i migracji. Był to jeden z trzech resortów, obok Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Poczt i Telegrafów, w którym nie było stanowisk wiceministrów czy podsekretarzy stanu. Bezpośrednio szefowi tego resortu podlegały trzy departamenty: Opieki Społecznej, Ubezpieczeń Społecznych i Departament Pracy (sprawował pośredni nadzór nad urzędami pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami) oraz Wydział Prezydialny (wszystkie te cztery jednostki sprawowały pośredni nadzór nad wojewodami w zakresie spraw swojego resortu). W skład tego ministerstwa wchodziły także (podległe bezpośrednio ministrowi): Główny Inspektorat Pracy (któremu podlegało 12 okręgowych inspektorów pracy, a tym 65 obwodowych inspektorów pracy), Urząd Emigracyjny, sprawujący pośredni nadzór nad wspomnianymi (podlegającymi bezpośrednio starostom) urzędami pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, który jednocześnie sprawował bezpośredni nadzór nad swoją ekspozyturą we Lwowie, inspektorem tegoż urzędu w Mysłowicach i etapami emigracyjnymi w Gdańsku i Wejherowie, a także nad radcą emigracyjnym w Gdańsku. Ponadto bezpośrednio ministrowi podlegały: Zarząd Główny Funduszu Bezrobocia (który wykonywał z kolei bezpośredni nadzór na 18 obwodowymi zarządami funduszu bezrobocia) oraz Główny Urząd Ubezpieczeń Społecznych (temu podlegały bezpośrednio 3 okręgowe urzędy ubezpieczeń, a tym zakłady ubezpieczeń społecznych). Poza tym szef tego resortu sprawował pośredni nadzór nad Trybunałem Ubezpieczeń Społecznych w b. dzielnicy pruskiej w Pozna-

[127] *Ibidem*.

niu. Ciałami doradczymi przy tym resorcie były: Państwowa Rada Emigracyjna, Rada Opieki Społecznej, Rada Ubezpieczeń Społecznych i Rada Ochrony Pracy[128].

7.12. Ministerstwo Komunikacji

System komunikacji to nerw każdego państwa, a w Drugiej Rzeczypospolitej, scalonej z zupełnie różnych struktur komunikacyjnych, system ten rodził, szczególnie w pierwszej dekadzie, wiele trudności. Sieć kolejowa, najgęściejsza w byłym zaborze pruskim, a najrzadsza w rosyjskim – wymagała znacznych nakładów, na które początkowo brakowało środków. Problemy te rozwiązywać miało Ministerstwo Komunikacji, którego zadaniem był zarząd kolejami państwowymi i ich prowadzenie jako przedsiębiorstwa państwowego, udzielanie koncesji na prywatne „koleje żelazne" oraz regulowanie stosunków prawnych między państwem a prywatnymi towarzystwami kolejowymi. Bezpośrednio ministrowi podlegało 9 dyrekcji kolei państwowych, które sprawowały bezpośredni nadzór nad urzędami i instytucjami kolejowymi oraz nad oddziałami dyrekcji kolei państwowych, które dzieliły się na trzy rodzaje: „eksploatacyjne", „mechaniczne" i „drogowe" (było ich po kilka każdego typu w okręgu każdej dyrekcji). Oddziałom podlegały kolejowe jednostki i urzędy administracyjne. Przy dyrekcjach kolei istniały, jako ciała doradcze, dyrekcyjne rady kolejowe.

Jedynemu w tym resorcie podsekretarzowi stanu podlegało sześć departamentów: Administracyjny, Finansowy, Lotnictwa Cywilnego, Taryfowy, Eksploatacji, Utrzymania i Budowy oraz Mechaniczny i Zasobów. Urzędnikowi temu podlegały także: Wydział Prezydialny, Wydział Sanitarny i Główna Inspekcja. Poza Departamentem Lotnictwa wszystkie pozostałe jednostki pełniły pośredni nadzór nad dyrekcjami kolei państwowych.

Ciałami doradczymi przy tym resorcie były: Państwowa Rada Kolejowa, Rada Techniczna, Komitet Lotnictwa Cywilnego i Rada Językowa[129].

7.13. Ministerstwo Poczt i Telegrafów

Najmniejszym etatowo resortem było Ministerstwo Poczt i Telegrafów, któremu podlegały sprawy: poczty, telegrafu, telefonu, radia oraz zarząd przedsiębiorstwem państwowym Polska Poczta, Telegraf i Telefon. Resort ten (w którym nie istniało stanowisko podsekretarza) dzielił się na trzy departamenty: Ogólny, Pocztowy i Techniczny, które sprawowały pośredni nadzór nad 9 dyrekcjami pocztowymi, a te nad urzędami i agencjami pocztowymi (urzędów pocztowych było 1601, agencji 1550 i 906 agencji

[128] *Ibidem*.
[129] *Ibidem*.

pośredniczących). Bezpośredni nadzór nad dyrekcjami sprawował minister, przy którym (wyjątkowo!) nie było żadnego ciała doradczego[130].

Departament Ogólny składał się z czterech wydziałów i Referatu Wyższej Komisji Dyscyplinarnej. Wydział Ogólny obejmował: wszelkie sprawy osobowe funkcjonariuszy resortu i podległych mu władz i urzędów, sprawy zlecone przez ministra, sprawy reprezentacyjne, informacji prasowej oraz sprawy ogólne wynikające ze stosunku szefa resortu do prezydenta RP, do parlamentu, rządu, premiera, innych resortów, do instytucji społecznych i osób, o ile te sprawy nie należą do zakresu działania innych wydziałów, sprawy organizacji i podziału czynności resortu, sprawy wojskowe i mobilizacyjne, szkolnictwo zawodowe, „zastępstwo skarbu pocztowego przed najwyższymi władzami sądowymi i administracyjnymi w sprawach wynikłych ze stosunku służbowego", redakcję dziennika urzędowego. Wydziałowi temu podlegała także biblioteka i kancelaria ogólna oraz Referat Wyższej Komisji Dyscyplinarnej.

Wydziałowi Organizacyjnemu podlegały: sprawy organizacyjne dyrekcji Izby Kontroli Rachunkowej Poczt i Telegrafów, urzędów, agencji, pośredników i służby listonoszy wiejskich, klasyfikacja urzędów i agencji oraz ustalanie etatów, a także ustalanie terytorialnego zakresu działania dyrekcji oraz ich statutów organizacyjnych; ustalanie okręgów doręczeń miejscowych i zamiejscowych, urzędów i agencji oraz ustalanie godzin urzędowania. Regulacja wynagrodzeń agentów i ryczałtów VI klasy, sprawy ustawodawstwa pocztowego, ordynacji pocztowej i przepisów wykonawczych oraz instrukcji służbowych, a także statystyka pocztowa, telegraficzna i telefoniczna.

Wydział Lokalowy obejmował sprawy związane z budową, pozyskiwaniem i utrzymywaniem pomieszczeń dla instytucji pocztowych, telegraficznych i telefonicznych; sprawy projektów, planów i kosztorysów instalacji elektrycznych, gazowych, kanalizacyjnych, wodociągowych oraz sprawy ogrzewania i związane z tym koszty inwestycyjne i eksploatacyjne oraz sprawdzanie administracji i rachunków; sprawdzanie mieszkań personelu pocztowego i ewidencja lokali; opracowywanie norm opałowych i oświetleniowych i zarząd elektrownią ministerstwa.

Wydziałowi Budżetowo-Kasowemu podlegały: sprawy budżetowe, instrukcji rachunkowych i kasowych, przepisów o rezerwach kasowych (gotówkowych i w znaczkach pocztowych), a także „o odsyłaniu nadmiarów kasowych i pobieraniu zasiłków"; sprawy wynikające ze stosunków z Polską Kasą Oszczędnościową, walutowe i sprawy fałszerstw banknotów i pieniędzy w obrocie urzędów pocztowych i telegraficznych;

[130] *Ibidem*. Na początku lat dwudziestych wysuwano propozycje utworzenia Wyższej Szkoły Pocztowo-Telegraficznej, a do tego czasu proponowano wprowadzenie obowiązku składania egzaminu na wyższego urzędnika pocztowego czy specjalnych egzaminów dla poszczególnych funkcjonariuszy. AAN, PRM, Rkt. 24, t. 1, p. 89-92.

podlegała też rejestracja i likwidacja roszczeń do b. rządów zaborczych; wszelkie sprawy rachunkowe, ewidencja zaliczek, depozytów, kaucji i specjalnych funduszy należących do ministerstwa, jak też „rachunku bieżącego PKO i Banku Polskiego" oraz subskrypcje pożyczek państwowych.

Departament Pocztowy składał się z trzech wydziałów: Pocztowego Krajowego, Pocztowego Zagranicznego i Komunikacyjnego. Wydziałowi Pocztowemu Krajowemu podlegały sprawy: eksploatacji ruchu pocztowego i nadzór nad zachowaniem i zastosowaniem przepisów i regulaminów pocztowych w obrocie zewnętrznym, sprawy nadużyć i nieprawidłowości oraz kradzieży, włamań i sprzeniewierzeń, fałszerstw znaczków krajowych, nalepek, płatnych druków pocztowych, pieczęci i stempli. Sprawy pocztowej służby gazetowej, reklamacji i odszkodowań, kredytowania i ryczałtowania opłat pocztowych. Sprawy akcyz i podatków komunikacyjnych od przesyłek pocztowych i pełnomocnictwa pocztowe.

Wydział Pocztowy Zagraniczny obejmował: sprawy organizacji i przepisów ruchu pocztowego międzynarodowego, eksploatacji ruchu pocztowego w obrocie zagranicznym, sprawy reklamacji i odszkodowań, nadużyć i nieprawidłowości w obrocie zagranicznym, sprawy wyrównywania wzajemnych roszczeń z zagranicznymi zarządami pocztowymi z tytułu wypłaconych odszkodowań, konwencje i umowy, sprawy należności tranzytowych i związanych z tym obliczeń statystycznych, obrachunki z obcymi zarządami pocztowymi, organizację komunikacji pocztowej morskiej i lotniczej, taryfy pocztowe wewnętrzne i zagraniczne, sprawy celne, oznaczenie znaczków pocztowych i określenie ich kolorów.

Zakres kompetencji Wydziału Komunikacyjnego obejmował sprawy: „obiegu pocztowego na drogach żelaznych, gościńcach i drogach wodnych", sprawy „rozkładu kursów pocztowych", planów komunikacyjnych i „przeglądu kartowań", zapotrzebowania i ewidencji wagonów pocztowych, opracowywanie ich typów, obrachunki z zarządami kolejowymi, sprawy zapotrzebowania personelu do przewozu poczty na kolejach, sprawy rozmieszczania i opróżniania skrzynek listowych, przepisy i lustracje komunikacyjne, wydawnictwo map, „grafikonów" i podręczników kursowych, ewidencja kursów pocztowych na kolejach, gościńcach i drogach wodnych oraz sprawy koncesji przedsiębiorstw samochodowych, obrachunki z zagranicą „odnośnie przebiegu wagonów pocztowych przez terytorium Polski".

Ostatni, trzeci, Departament Techniczny dzielił się na cztery wydziały: Eksploatacji Telegrafów i Telefonów, Budowy i Konserwacji, Radiotelegraficzny i Gospodarczy.

Wydział Eksploatacji Telegrafów i Telefonów obejmował sprawy ruchu telegraficznego i telefonicznego krajowego i zagranicznego, utrzymywanego za pomocą „połączeń drutowych", sprawy taryf telegraficznych i telefonicznych, krajowych i zagranicz-

nych, konwencje i umowy zagraniczne, dotyczące telegrafu i telefonu, rozliczenia z innymi państwami „z działu telegraficznego i telefonicznego", reklamacje i wypłaty odszkodowań „z tytułu zagranicznej korespondencji telegraficznej", sprawy godzin urzędowych w służbie telefonicznej i telegraficznej i „skróconych adresów", spisów abonentów telefonicznych, wydawanie osobom prywatnym pozwoleń i koncesji na budowę drutowych urządzeń telegraficznych i telefonicznych, sprawy Polskiej Akcyjnej Spółki Telefonicznej i Towarzystwa Indo-Europejskiego Telegrafu oraz szkolnictwo zawodowe i techniczne.

Wydziałowi Budowy i Konserwacji podlegały sprawy budowy i konserwacji tras, przewodów i urządzeń telegraficznych i telefonicznych, zestawianie preliminarzy wydatków na budowę i konserwację tras, przewodów i urządzeń telegraficznych i telefonicznych, sprawy zakupu słupów i materiałów potrzebnych do budowy w/w urządzeń, sprawozdania i zatwierdzania kosztorysów na budowę i konserwację tychże urządzeń, sprawdzanie i zatwierdzanie sprawozdań technicznych z wykonywanych robót, sprawy przepisów dotyczących budowy i konserwacji, ustalanie instrukcji o badaniu i pomiarze przewodów i utrzymaniu aparatów, ustalanie ich typów, materiałów i urządzeń oraz kierownictwo stacją doświadczalną, a także słownictwo techniczne czy sprawy „kart wolnej jazdy" kolejami i tramwajami dla personelu technicznego.

Zakres Wydziału Radiotelegraficznego to sprawy organizacji, budowy, konserwacji i eksploatacji radiotelegraficznej i radiotelefonicznej, zestawianie preliminarza dochodów i wydatków pozostających w związku z eksploatacją „radiourządzeń" i przyznanymi kredytami, sprawy przepisów i instrukcji radiotechnicznych, szkolenia personelu „ruchowego i technicznego" dla radiostacji, zawieranie międzynarodowych układów w dziedzinie radiotelegrafii, sprawy taryf radiotelegraficznych, sprawy „stosunku prawnego radiotelegrafu państwowego do radiostacji przedsiębiorstw żeglugi morskiej", sprawy wydawania pozwoleń i koncesji na instalowanie i eksploatację radiostacji, statystki radiotelegraficznej oraz sprawy Państwowego Komitetu Radiotechnicznego.

Wydział Gospodarczy obejmował: „sprawy ofertowe" na dostawy materiałów telegraficznych, telefonicznych i pocztowych oraz „druków niepłatnych", sprawy środków przewozowych i materiałów pędnych, sprawy zakupu rozdziału i administracji inwentarza pocztowego i specjalnego inwentarza ministerstwa oraz podległych temu resortowi władz i urzędów, sprawy „przepisów i instrukcji gospodarczych", ustalanie ryczałtów opałowych, oświetleniowych, opakunkowych i kancelaryjnych oraz „na utrzymywanie porządku dla dyrekcji i urzędów", sprawy znaków pocztowych i „druków płatnych", ustalanie zapotrzebowań na druki dla urzędów, zmiany nakładów i kontrolę zapasów druków, umundurowania, sprawy woźniców, szoferów, wartowników, palaczy itd., administrację Głównym Składem Technicznym i Pocztowym oraz Muzeum Pocztowym

i Telegraficznym, sprawy filatelistyki, reklam na obiektach i drukach pocztowych i telegraficznych[131].

Dla pełnego obrazu ustroju Drugiej Rzeczypospolitej należy choćby w największym skrócie ukazać również system władz sądowniczych, nad którym pośredni nadzór sprawował Prezydent RP. Władze te stanowiły: Sąd Najwyższy, pełniący nadzór nad 8 sądami apelacyjnymi. Te z kolei sprawowały nadzór nad sądami okręgowymi, których w całym kraju było 51. Tym podlegały sądy powiatowe (istniały w b. zaborze pruskim i austriackim w liczbie 256) oraz sądy pokoju (których w b. zaborze rosyjskim funkcjonowało 393). Naczelne władze sądowe stanowił również Najwyższy Sąd Wojskowy, sprawujący nadzór nad 10 wojskowymi sądami okręgowymi, a te nad wojskowymi sądami rejonowymi, z siedzibami w miejscach dyslokacji dowództw dywizji. Ważną funkcję pełnił także Najwyższy Trybunał Administracyjny, sprawujący nadzór nad sądami administracyjnymi niższej instancji, które istniały tylko w b. zaborze pruskim i na Górnym Śląsku (funkcję sądów I instancji pełniły wydziały powiatowe, a sądami II instancji były wojewódzkie sądy administracyjne w Poznaniu, Toruniu i Katowicach). W skład naczelnych władz sądowniczych wchodziły również: Trybunał Stanu i Trybunał Kompetencyjny[132].

Główny trzon struktury władz Drugiej Rzeczypospolitej stanowiła władza ustawodawcza, tj. Sejm i Senat (obsługiwane przez Kancelarię Sejmu i Senatu), nad którymi pośredni nadzór sprawował także Prezydent Rzeczypospolitej. Nadzór ten sprawował również nad autonomicznym Sejmem Śląskim, posiadającym władzę ustawodawczą w zakresie ustalonym śląską „ustawą zasadniczą", tj. Statutem z 1920 r.[133]

7.14. Najwyższa Izba Kontroli

Sejm z kolei sprawował pośredni nadzór nad organem kontrolnym w skali całego kraju, którym była Najwyższa Izba Kontroli Państwa. Do zakresu jej kompetencji należały: kontrola administracji państwowej pod względem finansowym, badanie zamknięć rachunków państwa i przedkładanie Sejmowi wniosków o udzielenie rządowi absolutorium, rewizja finansowej gospodarki ciał samorządowych oraz innych instytucji, działających przy udziale finansowym państwa. Na czele stał Prezes Najwyższej Izby Kontroli Państwa, któremu podlegały: Wydział Osobowy, Rachuba Centralna, I wiceprezes NIKP i II wiceprezes NIKP. I wiceprezesowi podlegały bezpośrednio: Departament I, sprawujący kontrolę nad ministerstwami: Skarbu i Reform Rolnych i Departament IV,

[131] Wykres organizacji władz.

[132] AAN, PRM, mf. 20076, t. 36, p. 407-409.

[133] Zob. J. Goclon, *Ustrój województwa śląskiego 1920–1939*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Opolskiego" 1994, Historia 31, s. 73-89.

sprawujący kontrolę władzy sądowniczej. II wiceprezesowi podlegały bezpośrednio również dwa departamenty: Departament II, kontrolujący ministerstwa: Spraw Wojskowych i Komunikacji, oraz Departament III, sprawujący kontrolę nad resortami: Robót Publicznych, Przemysłu i Handlu. Bezpośrednio Prezesowi NIKP podlegało 8 okręgowych izb kontroli[134].

8. Organizacja kontroli administracji rządowej

8.1. System kontroli w Ministerstwie Spraw Wojskowych

W resorcie tym kontrolę administracji sił zbrojnych Rzeczypospolitej pełnił w imieniu ministra spraw wojskowych specjalny (oficerski) Korpus Kontrolerów Wojskowych. Obdarzony był pełną reprezentacją władzy nadzorczej ministra, lecz nie posiadał żadnej mocy sankcjonowania; badał jedynie i składał sprawozdania z kontroli, ustalając odpowiedzialność, ale decyzja należała wyłącznie do ministra. Oficerowie korpusu kontrolerów wojskowych pozostawali do dyspozycji ministra również dla wykonywania wszelkiego rodzaju prac natury administracyjnej, gospodarczej, finansowej czy dyscyplinarnej, studiów i zleceń, jakie szef resortu powierzał Korpusowi zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Oficerowie Korpusu byli bezpośrednimi przedstawicielami ministra i pozostawali w całkowitej niezależności od dowódców wojskowych wszystkich stopni. Podlegali tylko ministrowi i przełożonym własnej hierarchii, zaopatrzeni w pełnomocnictwa, które musieli posiadać podczas wykonywania powierzonych im zleceń. Korpus składał się wyłącznie z oficerów sztabowych, od majora do generała, z tym że początkowo stopień majora był zarezerwowany tylko dla kontrolerów-aspirantów, tj. dla tych, którzy w ciągu dwóch lat od wstąpienia do Korpusu nie posiadali jeszcze pełnych praw kontroli. Zgodnie z dekretem z 11.04.1921 r. pełnoprawny kontroler zaczynał się od stopnia podpułkownika. Etat oficerów Korpusu wynosił 46 kontrolerów.

Kierownictwo kontroli administracji wojskowej w imieniu ministra sprawował szef Korpusu. Organem do spraw kontroli wstępnej było Biuro Kontroli z oficerem Korpusu na czele, natomiast dla spraw kontroli faktycznej oficerowie Korpusu byli podzieleni na grupy fachowców, których tak skład, jak i zakres działania ustalał szef korpusu kontrolerów. Kontrola fachowa była przeprowadzana według wytycznych, ustalanych każdego roku przez ministra spraw wojskowych lub w jego imieniu przez wiceministra (szefa administracji armii) i wydawanego przez szefa Korpusu – na podstawie tychże wytycz-

[134] Taka była struktura władz Drugiej Rzeczypospolitej na dzień 1. 11. 1928 r., Wykres organizacji władz.

nych – szczegółowego planu kontroli. Ten był dostosowywany do programu kilkuletniego, opracowywanego z założeniem, aby każda jednostka administracyjna w okresie 4-5 lat była poddawana faktycznej całościowej kontroli. Niezależnie od tego programu wykonywano również „zlecenia specjalne", stosownie do poleceń ministra, wiceministrów, szefa sztabu głównego czy szefów służb lub na skutek interwencji z zewnątrz (doniesienia, zażalenia, interpelacje poselskie czy ingerencja kontroli państwowej).

Poza kontrolą jednostek administracyjnych wojska (zakładów, instytucji, oddziałów) Korpus miał prawo kontroli skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych (które były wydzielone z nadzoru ogólnej administracji państwowej), pracujących na potrzeby wojska (prawo to zostało zastrzeżone w statutach tychże przedsiębiorstw, np. Monitor Polski nr 110, poz. 277, 1927 r.). Na tej podstawie minister spraw wojskowych mógł zarządzić kontrolę tych przedsiębiorstw przez oficerów Korpusu niezależnie od kontroli dokonywanej przez komisję rewizyjną. Należy dodać, że statuty różnego rodzaju fundacji i funduszy, tworzonych w wojsku, przewidywały kontrolę ze strony Korpusu jako organu fachowego i całkowicie niezależnego. Niezależnie od kontroli leżącej w gestii Korpusu Kontrolerów Wojskowych istniał również nadzór sprawowany przez przełożonych czy też przez organa administracyjne (służby). Zgodnie z postanowieniem przepisów o administracji w jednostkach administracyjnych w czasie pokoju nadzór sprawowali „przełożeni bądź przez stały wgląd w sprawy administracji jednostki administracyjnej lub jej części, bądź też przez wgląd na miejscu, który może się odbywać sporadycznie lub okresowo w postaci apelu względnie wizytacji". Przy wykonywaniu nadzoru przełożeni mogli wkraczać swoimi rozkazodawczymi uprawnieniami w wypadku dostrzeżenia jakichkolwiek błędów. Organy administracyjne dowódcy jednostki wojskowej oraz organy wyższych przełożonych (służby) przeprowadzały nadzór poprzez szczegółowe czynności nadzorcze, tj. lustrację, rewizję czy cenzurę. Zgodnie z cyt. przepisem przez lustrację rozumiano zaznajamianie się z ogólnym stanem jednostki lustrowanej, przez rewizję – stwierdzanie zgodności rzeczywistego stanu ilościowego pieniędzy i innych walorów lub ilościowego i jakościowego stanu materiału ze stanem wynikającym z dokumentów rachunkowych. Cenzurą natomiast określano sprawdzanie czynności administracyjnych drogą badania dowodów rachunkowych[135].

8.2. System kontroli w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

Resort ten nie posiadał systemu kontroli jako wyodrębnionej funkcji administracyjnej Dysponował natomiast we wszystkich instancjach aparatem nadzorczym (inspek-

[135] *Ibidem*. Zob. Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. 9, Organizacja kontroli administracji publicznej, Warszawa 1933, s. 52-58.

cją). Każdy z pięciu departamentów ministerstwa (Organizacyjny, Administracyjny, Polityczny, Samorządu i Zdrowia) miał swojego inspektora. Poza tym w skład Departamentu Organizacyjnego wchodził Inspektorat Główny, do którego należało: koordynacja inspektorów ministerialnych, wykonujących czynności inspekcyjne w zakresie „właściwych" departamentów pod bezpośrednim nadzorem dyrektorów departamentów; wykonywanie inspekcji w zakresie kompetencji Departamentu Organizacyjnego i Biura Personalnego w stosunku do podległych władz oraz organizacja Inspekcji Wojewódzkiej i nadzór nad nią. W urzędach II instancji inspekcja została zorganizowana na zasadzie instrukcji dla Inspekcji Wojewódzkiej wydanej okólnikiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 127 z 16.07.1930, ustalającym, że Inspekcja Wojewódzka była organem pomocniczym wojewody do wykonywania bezpośredniego nadzoru nad organizacją i działalnością podległych mu urzędów i nadzorowanych związków komunalnych. Wspomniany okólnik MSW ustalał zasady koordynacji pracy Inspekcji Wojewódzkiej, sposób planowania inspekcji na okres budżetowy, syntetyzowania wyników inspekcji oraz zatwierdzania wniosków i sprawozdań. Technikę i metody Inspekcji Wojewódzkiej i sprawozdawczości określała instrukcja, dołączona do wspomnianego okólnika. Jednym z jej ważniejszych postanowień było, że inspektor nie wydawał żadnych zarządzeń zmierzających do naprawienia zauważonych braków i usterek, w lustrowanych urzędach, lecz przekazywał swoje ustalenia staroście, z tym że wojewoda mógł upoważnić inspektora do wydawania na miejscu w jego imieniu ustnych zarządzeń staroście (ale już nie jego podwładnym) mających na celu usunięcie braków i usterek, nie budzących wątpliwości. W urzędach I instancji starosta miał inspektora samorządu gminnego w wydziale powiatowym, natomiast inspekcje urzędów gminnych w powierzonym zakresie działania przeprowadzali odpowiedni urzędnicy starostwa. Z tym że na szczeblu powiatowym nie było jednolitej instrukcji. Korpus ochrony pogranicza i policja, podlegające ministrowi spraw wewnętrznych, miały własne organy inspekcyjne[136].

8.3. System kontroli w Ministerstwie Spraw Zagranicznych

Resort ten posiadał Biuro kontroli rachunkowości urzędów zagranicznych, z tym że jednostka ta nie figurowała jeszcze w statucie organizacyjnym ministerstwa z 1928 r. ani w uchwale rządu z 27.02.1931 r., zmieniającej tenże statut. Dopiero rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 26.03.1931 r. w sprawie wykonania uchwały Rady Ministrów podzieliło Departament Administracyjny na trzy wydziały i Biuro kontroli urzędów zagranicznych, powołując tym samym jednostkę pośrednią pomiędzy referatem a wydziałem. Biuro to przeprowadzało kontrolę „następną", badając sprawozdania ra-

[136] *Ibidem*, s. 58-60.

chunkowo-kasowe, nadsyłane każdego miesiąca przez poszczególne urzędy zagraniczne. Dokonywało także dorywczo kontroli faktycznej, ograniczając się jednak tylko do badania rachunkowości, z pominięciem czynności administracyjnych. Tego typu kontrola była przeprowadzana w wypadku podejrzeń o nieprawidłowości w danej placówce. Niezależnie od MSZ przeprowadzała kontrolę faktyczną również Najwyższa Izba Kontroli (np. w roku 1931/1932 z ramienia MSZ nie dokonano żadnej kontroli, natomiast NIK przeprowadził je w sześciu placówkach). Należy podkreślić, że kontrole MSZ były dokonywane bez jakiegokolwiek planu i zdarzało się, że zarówno MSZ, jak i NIK przeprowadzali je w krótkich odstępach czasu, co jednak powodowało pewien przerost kontroli, raczej niepożądany wobec placówek zagranicznych[137].

8.4. System kontroli w Ministerstwie Sprawiedliwości

Nadzór nad administracją sądową został zorganizowany następująco: naczelnicy sądów grodzkich decydowali o administracji sądowej na szczeblu najniższym; prezesi sądów okręgowych sprawowali nadzór nad sądami grodzkimi w okręgu im powierzonym oraz decydowali o administracji sądowej w powierzonych ich nadzorowi sądach okręgowych, a prezesi sądów apelacyjnych sprawowali nadzór nad znajdującymi się w ich okręgu sądami grodzkimi i okręgowymi, a także decydowali o administracji sądowej we własnych sądach apelacyjnych. O administracji Sądu Najwyższego decydował jego prezes.

Nadzór nad całą administracją sądową Ministerstwo Sprawiedliwości sprawowało (łącznie z kontrolą czynności gospodarczo-skarbowych) poprzez wizytację na miejscu przez przełożonego lub jego pełnomocnika wszystkich działów czynności danego sądu lub urzędu, łącznie z badaniem ksiąg, stanu kasy itp. Z przebiegu takiej wizytacji wizytator sporządzał szczegółowy protokół, opisując stan faktyczny i wydane zarządzenia powizytacyjne, który następnie przedkładał swoim przełożonym, którzy z kolei wydawali dalsze zarządzenia w razie potrzeby. Następnie protokoły te przesyłano wraz z odpisami zarządzeń powizytacyjnych do ministerstwa, które je sprawdzało, wydając zarządzenia uzupełniające, w wypadkach koniecznych. Wizytacje początkowo odbywały się w każdym sądzie raz w roku, ale od końca lat dwudziestych, z powodu braku funduszy, ograniczono je do wizytowania sądów i urzędów tylko w siedzibie władz przełożonych i do badania wykazów czynności, tj. tabelarycznych sprawozdań, wykazujących liczbowo stan czynności sądu lub urzędu, czy załatwiania zażaleń, wnoszonych na sądy, urzędy lub poszczególnych pracowników. Kontrolę i nadzór nad kasami sądowymi sprawowali kierownicy sądów, prezesi sądów czy delegowani urzędnicy rachunkowości sądów

[137] *Ibidem*, s. 52.

okręgowych i apelacyjnych. Szczególnie kierownicy sądów zobowiązani byli rewidować kasy minimum raz na kwartał, a prezesi sądów osobiście przy każdej wizytacji lub według własnego uznania, poprzez delegowanych urzędników rachunkowych[138].

8.5. System kontroli w Ministerstwie Skarbu

W każdym departamencie tego resortu byli inspektorzy ministerialni, których zadaniem było badanie na miejscu czynności wykonywanych przez administrację skarbową oraz przez organy wykonawcze władz skarbowych, kontrola przedsiębiorstw produkujących artykuły podlegające podatkom pośrednim, dokonywanie rewizji kas urzędów skarbowych i celnych, kontrola zakładów produkcji i miejsc sprzedaży artykułów monopolowych czy badanie prawidłowości wymiaru podatków bezpośrednich, opłat stemplowych, celnych itp. Badanie zamierzeń wydatkowych władz skarbowych prowadził Wydział Gospodarczy, zgodnie ze statutem organizacyjnym Ministerstwa Skarbu. Wstępna kontrola tego wydziału sprowadzała się właściwie do koordynacji zamierzeń poszczególnych departamentów, a swoje uwagi wydział kierował bezpośrednio do wiceministra lub za pośrednictwem dyrektora Departamentu Ogólnego. W celu wykonania kontroli „następnej" wydatków powoływani byli właściwi urzędnicy w poszczególnych departamentach. We władzach II instancji nadzór nad funkcjonowaniem jednostek podległych sprawowany był poprzez osobiste lustracje przełożonych lub urzędników przez nich oddelegowanych lub przez sprawdzanie otrzymywanych sprawozdań. Władze II instancji miały własnych lustratorów, podobnie jak samo ministerstwo. Zasadniczo w resorcie skarbu nie było ścisłego rozgraniczenia funkcji kontroli i nadzoru[139].

8.6. System kontroli w Ministerstwie Komunikacji

Rolę kontrolną w tym resorcie pełnił odrębny organ, lecz podlegający bezpośrednio ministrowi komunikacji – Główna Inspekcja Komunikacji – działający samodzielnie jako osobny urząd państwowy. Zadaniem tego organu była kontrola nad całokształtem gospodarki urzędów i przedsiębiorstw państwowych podległych ministrowi komunikacji oraz nad prawidłowym stosowaniem przez nie obowiązujących ustaw, rozporządzeń i instrukcji służbowych we wszystkich działach. Wobec prywatnych przedsiębiorstw komunikacyjnych ministrowi komunikacji przysługiwała w szczególnych wypadkach kontrola z tytułu sprawowania przez niego zwierzchniego nadzoru państwowego. GIK swoje zadania spełniała poprzez: przeprowadzanie kontroli, badań i dochodzeń zleconych przez ministra, doraźną kontrolę według własnego uznania, przeprowadzanie dochodzeń

[138] *Ibidem*, s. 61, 62.
[139] *Ibidem*, s. 60.

w razie dostrzeżenia nieprawidłowości lub nadużyć. Urzędnicy inspekcyjni GIK mieli prawo wydawania poleceń tymczasowego zawieszania w służbie pracowników urzędów i przedsiębiorstw podległych ministrowi, z ograniczeniem w stosunku do urzędników ministerstwa, oraz prawo wydawania poleceń i kierowania sprawy na drogę sądową w przypadku naruszenia przepisów prawa karnego; mieli również prawo wydawania poleceń wdrażania postępowania dyscyplinarnego przeciwko urzędnikom, niższym funkcjonariuszom i pracownikom urzędów i przedsiębiorstw podległych ministerstwu. Resort ten był drugim obok MSW, w którym kontrola sprawowana była przez organ niezależny od administracji, podlegający bezpośrednio ministrowi.

Należy jednak zaznaczyć, że GIK nie przeprowadzała kontroli ani wstępnej, ani „następnej", nie opiniowała również ani projektów budżetowych, ani zamierzeń wydatkowych; nie miała także ogólnego nadzoru nad rozrachunkiem ministerstwa. Także kontrola faktyczna dokonywana przez GIK nie była systematyczna, planowa, choć formalnie rozporządzenie Prezydenta RP (z 24 IX 1926 r.) uprawnienie takie nadawało, to jednak z powodu zbyt małej liczby inspektorów (zaledwie 10) kontrole sprowadzały się do działań doraźnych. Rozporządzenie to zostało przyjęte krytycznie, ponieważ uważano, że nadając organom GIK prawo wydawania poleceń tymczasowego zawieszenia funkcjonariusza w służbie lub prawo kierowania sprawy na drogę sądową, względnie wdrażania postępowania dyscyplinarnego – nadano im uprawnienia zasadniczo przysługujące tylko przełożonym wobec podwładnych i naruszono zasadę bezwzględnej obiektywności kontroli i niewywierania bezpośredniego wpływu na administrację. Uważano, że jest to równoznaczne z wciąganiem GIK w sferę bezpośredniej odpowiedzialności[140]

8.7. System kontroli Ministerstwa Przemysłu i Handlu

Resort ten nie posiadał specjalnych organów inspekcji czy kontroli, poza Biurem inspekcji przedsiębiorstw państwowych. Kontrolę wstępną planów budżetowych przeprowadzał Wydział Budżetowo-Rachunkowy resortu. Urzędy samodzielnie asygnujące otrzymywały co miesiąc szczegółowy wykaz oddanych do ich dyspozycji kredytów z kategorycznym zastrzeżeniem nieprzekraczania tych kwot. Ministerstwo nie posiadało żadnych organów do dokonywania kontroli faktycznej administracji podległych instytucji, którymi były: Główny Urząd Miar (z 6 okręgowymi urzędami miar i 48 miejscowymi urzędami miar), Urząd Patentowy, Państwowy Instytut Eksportowy, Państwowy Instytut Geologiczny, Instytut Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen, Urząd Morski w Gdyni (Urząd Budowy Portu i kapitanaty morskie w Gdyni, Helu i Tczewie, Morski Urząd Rybacki), Urząd Marynarki Handlowej w Gdańsku, Szkoła Morska w Gdyni,

[140] *Ibidem*, s. 65-67.

3 wyższe urzędy górnicze (Kraków, Katowice, Warszawa) i 12 okręgowych urzędów górniczych oraz 4 urzędy probiercze.

W celu pełnienia nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, wydzielonymi z ogólnej administracji państwowej, istniało w tym resorcie biuro inspekcji tychże przedsiębiorstw, którego zadaniem było referowanie stanu spraw przedsiębiorstwa ministrowi. Odpowiadało ono za właściwe przedstawienie zagadnień dotyczących przedsiębiorstw, pozostających pod jego nadzorem, głównie pod kątem zgodności ze statutami; nie oceniając jednak celowości zamierzeń i gospodarki przedsiębiorstw, co należało już do właściwego organu[141].

8.8. System kontroli Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej

Resort ten nie posiadał zwierzchniej zorganizowanej kontroli administracji. Szef tego resortu sprawował bezpośredni nadzór nad zakładami ubezpieczeń społecznych, związkiem tych zakładów i związkami kas chorych, natomiast nad samymi kasami chorych za pośrednictwem okręgowych urzędów ubezpieczeń (w Warszawie, Lwowie i Poznaniu). Do każdej instytucji ubezpieczeń społecznych minister mianował swojego delegata spośród swoich urzędników, którzy uczestniczyli w posiedzeniach organów instytucji, sprawdzali periodycznie wykonywanie budżetu i funkcjonowanie instytucji, a także przedkładali władzy nadzorczej sprawozdania czy własne wnioski odnośnie do potrzebnych zarządzeń[142].

9. Podsumowanie

W podsumowaniu należy jedynie podkreślić kwestie podstawowe, m.in., iż posiedzenia gabinetów w omawianym okresie z biegiem lat odbywały się coraz rzadziej, i tak w roku 1919 rząd odbył 128 posiedzeń, w 1920 r. – 121, w 1921 r. – 151, w 1922 r. – 131, w 1923 r. – 88, w 1924 r. – 58, w 1925 – 57. Ale też w posiedzeniach Rady Ministrów uczestniczyli wszyscy szefowie resortów (jeżeli nie mógł przybyć minister – zastępował go podsekretarz stanu albo jeden z dyrektorów departamentów, z tym że zastępcy mieli prawo zabierania głosu wyłącznie w sprawach dotyczących ministerstw, które reprezentowali (w posiedzeniach mogli także uczestniczyć szefowie centralnych urzędów, ale już bez prawa głosu, i występować tylko w sprawach z zakresu swojej działalności). W celu szczegółowego zreferowania określonych problemów zarówno szef rządu, jak i ministrowie mogli (za jego zgodą) zapraszać wybranych urzędników. Rząd podejmował

[141] *Ibidem*, s. 64-65.
[142] *Ibidem*, s. 72-74.

uchwały zwykłą większością głosów, ale przy obowiązkowym *quorum* ponad połowy obecnych spośród wszystkich ministrów; tylko w razie równej liczby głosów przewodniczącemu posiedzenia przypadał dodatkowy głos (z posiedzeń sporządzano protokół). W posiedzeniach Rady Ministrów mogła uczestniczyć głowa państwa (naczelnik lub prezydent), ale bez prawa głosowania.

Nie można zapominać, że specyfiką polskiej praktyki parlamentarnej była niezbyt zdrowa „tradycja" niepodtrzymywania projektów ustaw poprzednich gabinetów, które analizowano pod kątem zgodności z wytycznymi nowego rządu; choć było to o tyle zrozumiałe, że każdy nowy gabinet usiłował uzyskać poparcie w Sejmie innej już większości parlamentarnej, ale tym samym powodowało przedłużanie procesu legislacyjnego[143].

Należy jeszcze przypomnieć o stosunkowo niskiej efektywności rządów parlamentarnych w omawianym okresie, na co złożyło się kilka czynników: przede wszystkim zbyt małe uprawnienia rządu i tym samym znaczna zależność od permanentnie skłóconego Sejmu, składającego się z przedstawicieli wielu podmiotów politycznych (partii), niezdolnego do wyłonienia rządu, który miałby stałe oparcie w parlamentarnej większości – z tego powodu wielokrotnie powoływano gabinety pozaparlamentarne[144]. Nie bez znaczenia była również ogólna – zdecydowanie zła – sytuacja ekonomiczna kraju, zwłaszcza w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości, i obydwa te czynniki legły u podstaw słabości rządów parlamentarnych tamtej epoki. Kolejne, zmieniające się bardzo często, gabinety nie były w stanie lub nie potrafiły wypracować stałych, jednolitych założeń polityki, które uwzględniałyby najważniejsze problemy gospodarcze, polityczne i społeczne całego państwa[145]. Największą przeszkodą były w tym zakresie, obok wspomnianych ciągłych zmian gabinetów, niestety jeszcze częstsze zmiany ministrów skarbu, którzy po prostu nie mieli dosyć czasu na zrealizowanie planowanych reform, ale także przyczyny obiektywne, m.in. wynikające z relacji międzynarodowych; koszty samej wojny z bolszewicką Rosją sięgnęły 10 mld franków francuskich w złocie[146].

Nie można zapominać, że w procesie sprawowania władzy wykonawczej Rada Ministrów nie była w pełni samodzielna, ponieważ w znacznym stopniu została podporządkowana parlamentowi i tym samym pozostawała wobec władzy ustawodawczej w dużym stopniu zależności, a zakres uprawnień Sejmu nie został precyzyjnie określony. Z jednej strony na rządy naciski wywierały nie tylko partie polityczne czy komisje sej-

---

143 Por. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne*…, s. 216, 217.

144 Por. *ibidem*, s. 243.

145 J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego*…, s. 102 i in.; *idem*, *Rząd Ignacego Paderewskiego*…, s. 97 i in.; *idem*; *Rząd Władysława Grabskiego*…, s. 77 i in.

146 M.M. Drozdowski, *Dzieje II Rzeczypospolitej*, [w:] *Zarys historii Polski*, red. J. Tazbir, Warszawa 1979, s. 603.

mowe, ale nawet pojedynczy posłowie (czy pewne grupy nacisku)! Z drugiej strony nie bez znaczenia pozostawał fakt, że niektóre gabinety w ogóle nie posiadały konkretnego programu swojej przyszłej działalności. Jednak w największym stopniu pozycja rządu była ograniczana przez władzę ustawodawczą, szczególnie w okresie Sejmu Ustawodawczego, którego uprawnienia nie były dokładnie określone, stąd też wypływała duża obawa i niechęć Sejmu do wszelkich usiłowań w kierunku zwiększenia kompetencji rządu. Nie można zapominać, że do polskiej tradycji – rozpoczętej w okresie Pierwszej Rzeczypospolitej i skwapliwie kontynuowanej okresie Drugiej RP – należały powszechnie znane skłonności Sejmu „do rządzenia", czyli po prostu ingerowanie w decyzje poszczególnych gabinetów. Nie do rzadkości należały ingerencje Sejmu (szczególnie Ustawodawczego) w działania rządu i to w zupełnie drugorzędnych sprawach, poprzez uchwalanie różnych poleceń i rezolucji. Poza tym poszczególne gabinety napotykały czasami spore trudności w realizowaniu ustaw, ponieważ rząd, który zamierzał wprowadzić w życie daną ustawę, miał oparcie już w innej większości niż większość, która tę ustawę uchwalała. Zdarzało się, że niektóre ustawy uchwalone przypadkową, niewielką większością głosów okazywały się bardzo trudne do wykonania (w wypadku braku uchwalonej ustawy budżetowej rząd kierował gospodarką finansową kraju po prostu według swojego uznania). Z kolei ustawy w sprawach gospodarczych wymagały dla ich realizacji znacznych nakładów finansowych i sprawnego aparatu administracyjnego; stąd gabinety, w wypadku braku funduszy, albo wykonywały te ustawy częściowo, albo wcale ich nie wykonywały. Sprawą jeszcze bardziej dokuczliwą były ingerencje komisji sejmowych w działalność poszczególnych resortów, ale trzeba też przyznać, że często szefowie resortów byli sami sobie winni, skoro albo oczekiwali od komisji aprobaty dla swoich działań, albo wręcz je z daną komisją uzgadniali... Komisje sejmowe – zgodnie z regulaminem Sejmu Ustawodawczego – miały wprawdzie prawo wzywania reprezentantów Rady Ministrów i domagania się od nich wyjaśnień czy całych sprawozdań, ale tym bardziej uzależniało to każdy rząd od ingerencji komisji – teoretycznie w każdej sprawie. Dochodziło czasami do żenujących sytuacji, kiedy posłowie opozycyjni bezwzględnie krytykowali ministrów, wykazując przy tym zupełną ignorancję w danej dziedzinie...[147]. Wszystko to nie ułatwiało sprawnej działalności poszczególnym gabinetom, zwłaszcza pozaparlamentarnym.

Należy jeszcze dodać, że w działalności tak parlamentu, jak i rządu ścierały się dwie koncepcje; z jednej strony polityka interwencjonizmu państwowego i etatyzmu, z drugiej

[147] Szczególnie dokuczliwe były naciski pojedynczych posłów na czynności i decyzje wszystkich działów administracji państwowej w najróżniejszych i często zupełnie drobnych sprawach; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne*…, s. 244-247. Zob. I. Daszyński, *Sejm, rząd, król, dyktator*, Warszawa 1926, s. 21 i in.; Z. Jasiński, *Wspomnienia*, Warszawa 1933, s. 164 i in.; A. Krzyżanowski, *Konstytucja i waluta. Polityka i gospodarstwo*, Kraków 1931, s. 133.

– polityka liberalizmu gospodarczego. Ponieważ nie było rzeczą łatwą przewidzieć, która z tych koncepcji zdobędzie większość w parlamencie, stąd szczególnie w latach 1921–1926, zarówno efekty pracy rządów, jak i Sejmu były po prostu ich wypadkową[148].

Na zakończenie należy jednak przypomnieć, że ustrój Drugiej Rzeczypospolitej, jaki wyłonił się i ukształtował w pierwszej połowie lat dwudziestych XX wieku, wynikał w dużym stopniu z zasad ustrojowych wprowadzonych jeszcze przez Radę Regencyjną, co jest w powszechnej świadomości sprawą prawie nieznaną – i to na tych „zrębach ustrojowych" rozpoczęły swoje funkcjonowanie kolejne gabinety Drugiej Rzeczypospolitej, poczynając od „lewicowego" rządu Jędrzeja Moraczewskiego.

Summary

The council of ministers, the ministers and departments and the internal control system in the years 1918 and 1928

The regime of the Second Republic of Poland commenced to take shape already during the Regency Council 1917-1918 when the political foundations of the reborn Polish state were laid The next breakthrough event took place already after the end of the First World War, on 14 November 1918, when the Regency Council handed over the absolute power to Jozef Pilsudski, which was followed by its subsequent self-dissolution. Immediately thereafter, as the temporary head of the Polish state, and in line with the expectations and wishes of the majority of the society, Pilsudski issued a decree transforming the form of the Polish state from a monarchy to a republic. The President of the Council of Ministers enjoyed a special status in the government of the Polish Republic, owing it to special competences and authorities stipulated in the constitutional provisions and other laws and regime practice. The Council of Ministers was a collegiate body which constituted the government and its basic task was to coordinate the work of individual ministers, supervise the work of the executive bodies and set out both the internal and foreign policies to be followed by the government. Its structure, however, was never regulated and neither the Little Constitution of 1919 nor the March Constitution 1921 provided for any norms in that regard either. Hence the Seym frequently intervened in the decisions made by individual parliamentary commissions, which was obviously a negative phenomenon. The government was under a constant pressure not only

[148] Por. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne*…, s. 228, 229.

exercised by political parties and the Seym committees but even by individual deputies. The parliamentary rule was relatively ineffective and the fact that the Council of Ministers was not given sufficient authority increased its dependency on the Seym which consisted of representatives of different political parties permanently fighting with each other.

Marta Jankowska
Uniwersytet Wrocławski

Administracyjno-prawna problematyka zmiany nazewnictwa ulic Wrocławia w latach 1945–1946

1. Zagadnienia ogólne

Administracyjno-prawna regulacja dotycząca ulic jest niewątpliwie wielopłaszczyznowym zagadnieniem. Oprócz nazewnictwa trzeba wyróżnić także problematykę geodezyjną, topograficzną czy też aspekt numeracji. Nie ulega jednak wątpliwości, że to nazewnictwo stanowi najbardziej wrażliwy na przemiany historyczne element procesu określania ulic. W rezultacie nazewnictwo ulic staje się swoistym zwierciadłem, w którym odbija się oblicze danego okresu historycznego. Im częstsze zmiany nazewnictwa danej ulicy, tym bardziej burzliwe jej dzieje.

Tematyka nazewnictwa ulic we Wrocławiu nie posiada obszernej literatury. Są to głównie publikacje objaśniające znaczenie samych nazw. Odnośnie do niemieckich nazw ulic na czoło wysuwa się dzieło Hermanna Markgrafa *Die Straßen Breslaus*[1] z 1896 roku. Duże znaczenie na tym polu posiada także książka Adolfa Weissa *Wie Breslau Wurde*[2]. Odnośnie zaś do czasów po 1945 r. najważniejszą, uwspółcześniającą dane Markgrafa pozycją jest książka Zygmunta Antkowiaka *Ulice i place Wrocławia*[3]. Pewne informacje zawierają także wrocławskie leksykony Zygmunta Antkowiaka *Wrocław od A do Z*[4] (2 wydania) i Gerharda Scheuermanna *Das Breslau Lexikon*[5] oraz *Encyklopedia Wrocławia*[6] Jana Harasimowicza i Włodzimierza Sulei (3 wydania). Duże znaczenie mają też pozycje omawiające nazwy tych ulic wrocławskich, których patronami są ludzie. Nad tym zagadnieniem pochylili się ponownie Zygmunt Antkowiak w dziele *Pa-*

---

1 H. Markgraf, *Die Straßen Breslaus*, Breslau 1896.

2 A. Weiss, *Wie Breslau Wurde*, Breslau 1907.

3 Z. Antkowiak, *Ulice i place Wrocławia*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1970.

4 Z. Antkowiak, *Wrocław od A do Z*, Wrocław – Warszawa – Kraków, wyd. 1. 1991 i wyd. 2. 1997.

5 G. Scheuermann, *Das Breslau Lexikon*, cz. A-L i M-Z, Dülmen 1994, tom I i II.

6 J. Harasimowicz, W. Suleja (red.), *Encyklopedia Wrocławia*, Wrocław 2006.

troni ulic Wrocławia[7] oraz Ewa Kobel w opracowaniu *Patroni wrocławskich ulic, placów i zaułków*[8]. Nie można zapomnieć także o pozycji Tomasza Kruszewskiego[9] *Niemiecko-polski spis ulic, placów i mostów Wrocławia 1873–1997*[10]. Autor ten poruszył także dwa problemy szczegółowe w artykułach naukowych: *Rejestry podatkowe z XVI–XVIII w. jako źródło do badań historii nazw ulic we Wrocławiu*[11] oraz *Zmiany nazw ulic we Wrocławiu w latach Trzeciej Rzeszy*[12]. Próbą kompleksowej i wielopłaszczyznowej syntezy zmiany nazewnictwa wrocławskich ulic jest pozycja Kamili Kędziory pt. *Nazewnictwo ulic Wrocławia 1945–1994*[13]. Książka ta dzieli przyjęte ramy czasowe na podokresy, bezpośrednio wynikające z zachodzących przemian historycznych mających wpływ na nazewnictwo, a następnie poddaje analizie każdy z podokresów. Techniczne wyodrębnienie zmian w nazewnictwie nie jest jednak pozbawione emocjonalnego nacechowania. Autorka zaznaczyła, że nazewnictwo jest każdorazowo nośnikiem głębszego przekazu, nośnikiem historii.

Istnieją także drobniejsze publikacje, które m.in. były drukowane w „Kalendarzu Wrocławskim". Należą do nich artykuły Andrzeja Jochelsona o tytułach: *Jak powstawały polskie nazwy ulic i dzielnic w odzyskanym Wrocławiu*[14] oraz *Ulica Kazimierza Wielkiego*[15], artykuł Bogdana Sicińskiego *Komisja Nazewnictwa Ulic*[16], artykuł Zbigniewa Magdziarza *Zmiany nazw ulic widziane z drugiej strony*[17] oraz szereg artykułów Bernarda

---

7 Z. Antkowiak, *Patroni ulic Wrocławia*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1982.

8 E. Kobel, *Patroni wrocławskich ulic, placów i zaułków*, Wrocław 2008.

9 Prof. dr hab. Tomasz Kruszewski, kierownik Zakładu Historii Administracji w Instytucie Historii Państwa i Prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Członek Towarzystwa Miłośników Wrocławia, w którym należy do Komisji Nazewnictwa Ulic, członek Towarzystwa Opieki nad Zabytkami we Wrocławiu, w którym należy do Komisji Rewizyjnej, członek-założyciel wrocławskiego Towarzystwa Wagnerowskiego.

10 T. Kruszewski, *Niemiecko-polski spis ulic, placów i mostów Wrocławia 1873-1997,* Wrocław 1997.

11 T. Kruszewski, *Rejestry podatkowe z XVI–XVIII w. jako źródło do badań historii nazw ulic we Wrocławiu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" (AUW) No 1692, Prawo CCXL, Studia Historycznoprawne, Wrocław 1994, s. 155-167.

12 T. Kruszewski, *Zmiany nazw ulic we Wrocławiu w latach Trzeciej Rzeszy*, AUW No 1860, Studia Nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi, tom XIX, Wrocław 1996, s. 243-270.

13 K. Kędziora, *Nazewnictwo ulic Wrocławia w latach 1945–1994*, Warszawa 2012.

14 A. Jochelson, *Jak powstawały polskie nazwy ulic i dzielnic w odzyskanym Wrocławiu*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1968, s. 228–232.

15 A. Jochelson, *Ulica Kazimierza Wielkiego*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1985, s. 303–311.

16 B. Siciński, *Komisja Nazewnictwa Ulic*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1991, s. 86–87.

17 Z. Magdziarz, *Zmiany nazw ulic widziane z drugiej strony*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1995, s. 90–91.

Jancewicza: *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1989 roku*[18], *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1990 roku*[19], *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1991 roku*[20], *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1992 roku*[21], *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1993 roku*[22], *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1994 roku*[23], *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1995 roku*[24], *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1996 roku*[25], *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1997 roku*[26].

Brakuje natomiast publikacji, które w sposób kompleksowy ujmowałyby prawne aspekty nazewnictwa ulic. Jedynie Tomasz Kruszewski poruszył tę problematykę w pozycji *Prawne aspekty nazewnictwa ulic*[27]. Niniejszy artykuł ma za zadanie wzbogacić dotychczasowy dorobek administracyjno-prawny w przedmiotowej tematyce.

Dla prawniczego dyskursu nieodzowne jest wskazanie obowiązujących w analizowanym przeze mnie okresie podstaw prawnych. Zmian nazewnictwa w mniejszym lub większym stopniu dotyczą następujące akty prawne[28]:

1. ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej[29],
2. rozporządzenie Prezydenta Rzeczpospolitej z dnia 24 października 1934 r. o ustalaniu nazw miejscowości i numeracji nieruchomości[30],
3. ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego[31].

---

18 B. Jancewicz, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1989 roku*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1991, s. 86–87.

19 B. Jancewicz, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1990 roku*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1992, s. 35–37.

20 B. Jancewicz, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1991 roku*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1993, s. 61–63.

21 B. Jancewicz, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1992 roku*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1994, s. 66–68.

22 B. Jancewicz, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1993 roku*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1995, s. 88–90.

23 B. Jancewicz, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1994 roku*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1996, s. 107–112.

24 B. Jancewicz, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1995 roku*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1997, s. 192–198.

25 B. Jancewicz, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1996 roku*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1998, s. 175–178.

26 B. Jancewicz, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1997 roku*, „Kalendarz Wrocławski", Wrocław 1999, s. 170–173.

27 T. Kruszewski, *Prawne aspekty nazewnictwa ulic,* [w:] *Nazwy Ulic Wrocławia*, B. Jancewicz i L. Smołka (red.), Wrocław 2000, s. 31-34.

28 Analiza zmiany nazewnictwa obejmuje obszar granic Wrocławia z 1945 r.

29 Dz. U. z 1921 r. Nr 6, poz. 32.

30 Dz. U. z 1934 r. Nr 94, poz. 850, Dz. U. z 1948 r. Nr 36, poz. 251.

31 Dz. U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294.

4. uchwała Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. – Statut tymczasowy rad narodowych[32],
5. ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych[33].

Należy wskazać jeszcze dwa akty pomocnicze:

1. dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji[34],
2. dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego[35].

Celem moich rozważań będzie wykazanie niejasności podstawy prawnej zmiany nazewnictwa ulic w latach 1945–1946 na przykładzie losów powojennego Wrocławia. Teoretycznymi postawami prawnymi badanego stanu faktycznego są:

1. ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego,
2. uchwała Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. – Statut tymczasowy rad narodowych,
3. ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

Podstawy te określam mianem „teoretycznych" z uwagi na istniejącą w badanym przedziale czasowym faktyczną niezgodność pomiędzy organami mającymi ustawową legitymację do przeprowadzania zmian nazewnictwa ulic a organami, które zmiany te przeprowadziły.

2. Periodyzacja

Z punktu widzenia prawa administracyjnego w badanej problematyce należy wyróżnić dwa okresy:

1. okres tymczasowy, w którym nie istniał organ ustawowo powołany do przeprowadzania zmian nazewnictwa ulic. Ramy czasowe tego okresu należy określić od 9 maja 1945 r. do zwołania pierwszej w powojennym Wrocławiu Miejskiej Rady Narodowej w 1946 r.;

---

32 *Protokół I pos. plen. Krajowej Rady Narodowej str. 30–36* [w:] A. Gwiżdż, J. Zakrzewska, *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1958, s. 53–59.

33 Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 26 z późn. zm.

34 Dz. U. z 1944 r. Nr 2, poz. 8.

35 Dz. U. z 1944 r. Nr 14, poz. 74.

2. okres zasadniczy, w którym istniał organ ustawowo powołany do przeprowadzania zmian nazewnictwa ulic. Ramy czasowe tego okresu otworzyło ukonstytuowanie się Miejskiej Rady Narodowej w maju 1946 r., zamknęło zaś zwołanie Rady Miejskiej demokratycznie wybranej w 1990 r.

3. Uwarunkowania historyczne i podstawy prawne

Zanim stolica Dolnego Śląska stała się znowu Wrocławiem, musiał nastąpić najbardziej dramatyczny okres w wielowiekowych dziejach Wrocławia – pięć pierwszych miesięcy 1945 r. Pomiędzy 27 stycznia a 6 maja 1945 r. mieści się 100 dni krwawych walk, 80 dni oblężenia, śmierć kilkunastu tysięcy żołnierzy obu stron walczących i około 80 tysięcy cywilnych mieszkańców, zniszczenie 2/3 istniejących budynków mieszkalnych, ruina i dewastacja przemysłu, komunikacji miejskiej i urządzeń komunalnych. Taki jest bilans otwarcia w odzyskanym po wiekach Wrocławiu[36]. Wrocław „wyzwalały" oddziały Armii Czerwonej. Radzieckie dyspozytury regulowały sprawy wojskowe oraz zaprowadzały ład i porządek w mieście. Dla osiągnięcia normalizacji życia publicznego komendantury wojskowe powołały administrację spośród niemieckich cywilów. Jednakże większość radzieckich komendantur wojskowych została zlikwidowana do końca lipca 1945 r., a ich funkcje przejęła w całości polska administracja. Stało się to możliwe, ponieważ powojenny czas odbudowy został bezpośrednio poprzedzony okresem energicznych prac przygotowawczych poczynionych przez władze polskie, gdy walki o „Festung Breslau" były jeszcze w toku. Istniało bowiem głębokie społeczne przekonanie, że Wrocław musi powrócić do Polski. Wynikało ono zarówno z historycznych praw polskich do prastarych ziem piastowskich nad Odrą, Nysą Łużycką i Bałtykiem, jak i z postanowień konferencji w Jałcie, a następnie, po zakończeniu wojny, w Poczdamie[37].

Dnia 14 marca 1945 r. rząd Rzeczypospolitej Polskiej mianował prezydentem miasta znanego działacza PPS i jednego z współtwórców PKWN-u – dr. Bolesława Drobnera. Dr Drobner dobrze zdawał sobie sprawę, iż stoi przed nim niezwykle trudne zadanie. Stanął bowiem przed koniecznością stworzenia aparatu administracyjnego Wrocławia, reprezentacyjnego ośrodka Dolnego Śląska. Aparat ten miał być wzorowy, musiał wykazać się niebywałą sprawnością organizacyjną i stać się czynnikiem stabilizującym gospodarkę polską na wysokim poziomie. Dr Drobner energicznie przystąpił do utworzenia ok. 120-osobowej ekipy pionierów, w tym skompletowania stanowisk przyszłego

[36] R. Majewski, *Wrocław – godzina zero*, Wrocław 1985, s. 5.
[37] *Ibidem*, s. 197.

Zarządu Miejskiego. We wspomnieniach dr. Drobnera czytamy: „Wyjeżdżali chętnie do Wrocławia sanatorzy z poszarpaną hipoteką. Musiałem ich wykorzystać, jeśli znali się na administracji. Takim był dr Łach, z którym mieliśmy dawniej polityczne porachunki […]”[38]. Nazwisko dr. Macieja Łacha odnajdujemy pod pierwszymi okólnikami zmieniającymi nazwy ulic powojennego Wrocławia. Mówiąc o „poszarpanej hipotece” Macieja Łacha, Drobner ujawnił swój polityczny stosunek do tej postaci. Socjalista Drobner nazwał Łacha „sanatorem”, a więc wprost oskarżył go o udział w obozie sanacyjnym, z racji pełnienia funkcji starosty nowotarskiego do 1939 r. Pomimo iż uznał Łacha za marnego polityka, to jednak z konieczności i przez wzgląd na doświadczenie administracyjne powierzył mu stanowisko urzędnicze Dyrektora Zarządu Miejskiego.

Topograficzny problem nazw ulic stał się zarazem jednym z palących problemów administracyjnych. Także w tej materii istniał wszechobecny nieład, czego przykładem było samowolne i błędne pisanie przez Rosjan niemieckich nazw ulic po rosyjsku. Członkiem pionierskiej ekipy dr. Drobnera, któremu problematyka nazewnictwa ulic stała się szczególnie bliska, był Andrzej Jochelson – wybitny prawnik, pisarz, tłumacz. Przybył on do Wrocławia z Krakowa, podobnie jak dr Drobner oraz większość pionierów. Prace polonizacyjne w powojennym Wrocławiu Jochelson zmuszony był rozpocząć w wydziale budżetowo-finansowym, z czego nie był zadowolony. Zdecydowanie sprzeciwił się tej decyzji personalnej podjętej przez ówczesną wiceprezydent Wrocławia Józefę Filipowicz i zażądał posady prawniczej. Jochelson dopiął swego 1 czerwca 1945 r., o czym pisał w swojej kronice: „Piątek, 1 czerwca, miał decydujące znaczenie w mej wrocławskiej karierze. Postanowiłem, że tego dnia musi być nareszcie dokonana zmiana mojego przydziału […]. Z rana zaatakowałem dra Łacha, który powiedział, że zmiany już dokonano i o godz. 11 mam się dowiedzieć u pani Rak, naczelniczki wydziału personalnego, gdzie będę pracować. Kiedy zgłosiłem się do niej o wyznaczonej porze, okazało się, że nie zmieniono niczego. Zmusiłem więc Łacha, by poszedł wraz ze mną do imć panny Rak… i tak stałem się świadkiem sceny, w której ów nieszczęśnik trzęsącym się głosem prosił ją o możność zmiany mojego przydziału. Tak oto pożegnałem zacne towarzystwo Wydziału Finansowego i po obiedzie w potwornej norze zwanej stołówką (posiłki, z reguły jednodaniowe, są również warte tego przymiotnika), udałem się do Wydziału Prawnego […]”[39]. Odtąd Jochelson zajmował się sprawami typowo administracyjno-prawnymi, m.in. wydawaniem przepustek[40] oraz zwalczaniem szabrownictwa.

---

38 *Ibidem*, s. 198.

39 A. Jochelson, *Kronika Semipałatyńsk – Wrocław*, Wrocław 1997, s. 203.

40 Wówczas przepustki wydawano wyłącznie do miejscowości na wschód od Odry; wydawano je jeńcom wojennym, osobom powracającym z robót przymusowych lub z obozów koncentracyjnych, jak również w drodze wyjątku ludności jadącej zająć gospodarstwa na ziemiach nowo zdobytych lub osobom poszukującym rodzin.

Wkrótce awansował na naczelnika IV obwodu miasta, obejmującego Karłowice z przyległościami. W grudniu 1945 r. został naczelnikiem Wydziału Kultury, Sztuki i Szkolnictwa i wówczas zażądał wcielenia swojej osoby do Komisji do Zmiany Nazw Ulic. Jochelson jako pierwszy postanowił zająć się kompleksowo problematyką zmiany nazewnictwa ulic: „Z miejsca zwiększyłem tempo przemianowywania. O ile dotąd, w czasie 3 lub 4 konferencji, zmieniono nazwy tylko 120 ulic, to obecnie, na pierwszym już posiedzeniu zmieniliśmy 150, na drugim natomiast 120. Niestety aż trzy zebrania komisji nie doszły w ogóle do skutku”[41]. Jochelsonowi zależało na tym, by od razu usunąć wszystkie niemieckie nazwy ulic i zastąpić je polskimi odpowiednikami. Jego idea spotkała się jednak ze sprzeciwem ze strony władz miasta. Sprzeciw ten poparto zarzutem, iż tak gwałtowna zmiana stanie się źródłem nieładu, co wywoła szeroko pojęte trudności w funkcjonowaniu ludności w mieście. Postanowiono więc stopniowo przemianowywać nazwy ulic Wrocławia. 30 stycznia 1946 r. Jochelson pisze: „Już przeszło połowę ulic w mieście przemianowaliśmy na polskie. Jak wspomniałem, należę do Komisji do Zmiany Nazw Ulic i znacznie przyczyniam się do wzmożenia tempa jej prac. Po każdym posiedzeniu układam ulice w trzy spisy: na liście A znajdują się ulice z nazwami niemieckimi i zmienionymi polskimi, lista B grupuje ulice z nowymi nazwami polskimi i starymi niemieckimi, C natomiast nie zmienione jeszcze niemieckie nazwy”[42]. Jochelson wyjaśnia, iż w skład komisji nazewniczej oprócz niego wchodzili: wiceprezydent Stefan Podgórski (przewodniczący), Antoni Knot, dyrektor Biblioteki Uniwersyteckiej, Józef Rybicki, naczelnik Wydziału Budowlanego, Mieczysław Kofta, naczelnik Wydziału Informacji i Propagandy, ojciec Jonasza Kofty[43]. Z przekazów ustnych[44] Jochelsona wiadomo, iż w ciągu jednej tylko nocy przygotował on spis polskich nazw ulic w liczbie ok. 1000. Potwierdzenie tych słów znajduje się w jego kronice: „Ogółem nasza Komisja opracowała 1250 nazw, z czego większa część była mojego autorstwa, ponieważ osobiście dokonywałem przekładów, choć wiele ulic otrzymało nowe, polskie nazwy”[45]. Ten rzetelny spis miał szanse stać się gotowym materiałem, z którego można by korzystać jeszcze bardzo długo w celu przemianowywania nazw ulic. Tak się jednak nie stało.

Analizując problematykę przemianowywania ulic w okresie powojennej działalności polonizacyjnej, napotkałam na poważny problem administracyjno-prawny. Problemem tym jest określenie trybu, w jakim należało dokonywać zmian w nazewnictwie,

---

41 A. Jochelson, *Kronika…*, s. 301.

42 *Ibidem*, s. 305.

43 *Ibidem*, s. 333–334.

44 Informacja ustna pozyskana od Prof. dr. hab. Tomasza Kruszewskiego.

45 A. Jochelson, *Kronika…,* s. 334.

oraz wskazanie organu, który posiadał ustawową legitymację do przeprowadzenia tych zmian. Sugerując się charakterem tytułów aktów prawnych enumeratywnie wyliczonych w części I, można stwierdzić, iż są to akty zawierające w swej treści rozwiązanie problemu. Okazało się jednak, że aparat administracyjny zmuszony był w większym stopniu kierować się praktyczną koniecznością, aniżeli przepisami prawa. Istniejące przepisy prawa przy próbie ich praktycznego zastosowania okazywały się niekompletne i niewystarczające.

Zgodnie z uchwałą Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. – Statut tymczasowy rad narodowych oraz z ustawą z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych[46] organem właściwym dla tego celu jest miejska rada narodowa. Statut był pierwszym, podjętym jeszcze w czasie wojny aktem prawnym ustalającym organizację i zadania rad narodowych. Nadał on radom charakter tymczasowych podziemnych organów władzy narodu oraz tymczasowej, politycznej reprezentacji narodu. Uznał je także za organizatorów i kierowników walki o wyzwolenie Polski spod okupacji niemieckiej. Z uwagi na nie istniejący jeszcze w tym czasie aparat wykonawczy, ten dualizm funkcji rad był wyjątkowy[47]. Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych nazywa rady narodowe (tworzone aż do 1954 r. nie w drodze wyborów, ale w drodze delegowania) tymczasowymi organami ustawodawczymi i samorządowymi oraz nadaje im kompetencje w zakresie:

- planowania działalności publicznej,
- kontroli działalności organów wykonawczych (państwowych i samorządowych),
- powoływania samorządowych organów wykonawczych[48].

Art. 1 § 1 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych jest przepisem przejściowym, który do nowelizacji z 3 stycznia 1946 r. brzmiał: „Do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji Narodu, w myśl zasad Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe na oswobodzonych od oku-

[46] Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych została uchwalona przez Krajową Radę Narodową w dniu 11 września 1944 r. (Dz. U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22). Ustawa była następnie trzykrotnie nowelizowana: ustawą z dnia 31 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1944 r. Nr 19, poz. 98), ustawą z dnia 6 maja 1945 r. (Dz. U. z 1945 r. Nr 17, poz. 93) i ustawą z dnia 3 stycznia 1946 r. (Dz. U. z 1946 r. Nr 3, poz. 19); następnie ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych została zastąpiona w dniu 20 marca 1950 r. przez ustawę o terenowych organach jednolitej władzy państwowej; w mocy utrzymane zostały przepisy o tworzeniu, składzie i zmianach składu rad narodowych. Przepisy te uległy uchyleniu na podstawie ordynacji wyborczej do rad narodowych uchwalonej przez Sejm w dniu 25 września 1954 r.

[47] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 189.

[48] *Ibidem*, s. 189–190.

panta terenach Rzeczypospolitej Polskiej działają rady narodowe”[49]. Art. 2 Statutu tymczasowego rad narodowych wskazuje na systemowe funkcjonowanie rad: „Art. 2. Krajowa Rada Narodowa sprawuje władzę na obszarze całej Polski w oparciu o system terenowych rad narodowych. Rady narodowe opierają swoją organizację na podziale administracyjnym państwa polskiego:

1. gminne rady narodowe obejmują obszar gmin,
2. miejskie rady narodowe w miastach wydzielonych działają na prawach powiatowych rad narodowych, w pozostałych miastach na prawach gminnych rad narodowych.

Zgodnie z art. 2 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych rady funkcjonować miały w strukturze hierarchicznej:

– Krajowa Rada Narodowa,
– wojewódzkie rady narodowe,
– powiatowe rady narodowe,
– miejskie rady narodowe,
– gminne rady narodowe.

Wydawać by się mogło, iż działanie rad narodowych ujęte zostało przez prawodawcę w sposób kompleksowy. Jednakże jest to jedynie złudzenie. Zarówno Statut tymczasowy rad narodowych, jak i ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych nie przewidują sytuacji przejściowych. Oba te akty prawne nie zawierają jasnych instrukcji, jak postępować w sytuacji, w której zwołanie rady narodowej jest ze względów obiektywnych niemożliwe. W Statucie tymczasowym rad narodowych w rozdziale o bezpieczeństwie pracy rad narodowych w art. 6 stwierdzono, że praca rad narodowych w warunkach okupacji musi podlegać surowym prawidłom konspiracji. W dalszej części tego samego artykułu prawodawca zauważył, że mogą wystąpić trudności związane z obradowaniem rad narodowych i wówczas postanawia o przesunięciu głównego ciężaru pracy na prezydium rady narodowej. Nie dopuszcza w ogóle sytuacji całkowitego paraliżu uniemożliwiającego zwołanie rad narodowych, z jakim mieliśmy do czynienia w powojennym Wrocławiu. Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych w rozdziale poświęconym funkcjonowaniu rad narodowych w art. 18 § 1 określa, że posiedzenia rad narodowych wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych odby-

[49] Po zmianie ustawą z dnia 3 stycznia 1946 r. art. 1 otrzymał następujące brzmienie: „§ 1. Do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji Narodu, w myśl zasad Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., organem Narodu w zakresie ustawodawstwa oraz kontroli nad działalnością Rządu i w zakresie nadzoru nad radami narodowymi jest Krajowa Rada Narodowa. Nowelą z 3 stycznia 1946 r. wprowadzono dodatkowo § 2. w brzmieniu: „§ 2. Jako organy planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi działają gminne, miejskie, powiatowe i wojewódzkie rady narodowe”.

wają się obligatoryjnie przynajmniej raz na miesiąc, zaś Krajowej Rady Narodowej – przynajmniej raz na kwartał. Ustawa nie przewiduje jednak skutków, jakie wypłynęły z braku możliwości sprostania niniejszej regulacji. Poprawność legislacyjna i skuteczność obydwu tych aktów prawnych z punktu widzenia funkcji administracji w życiu społecznym oraz funkcji prawa administracyjnego w ogóle jest w mojej ocenie niewystarczająca.

W latach 1945–1946 brakuje we Wrocławiu organu, w którego kompetencji leży nadawanie nazw ulicom, ponieważ brak wyborców uniemożliwił jego utworzenie. O ile przepisy na szczeblu centralnym starały się sprostać sytuacjom epizodycznym, o tyle na szczeblu samorządowym brakuje przepisów regulujących postępowanie w sytuacjach skrajnie kryzysowych. Taki stan rzeczy zrodził swoisty *passus* – celowościową, ściśle praktyczną konieczność zmiany nazewnictwa ulic. Wyrazem tej konieczności było samoistne wyposażenie się pionierskiego Zarządu Miejskiego miasta Wrocławia w kompetencje administracyjno-prawne do przeprowadzania zmian nazewnictwa oraz wprowadzanie zmian poprzez okólniki.

Bardziej racjonalne wydawałoby się zaczerpnięcie rozwiązania z legislacyjnej przeszłości państwa polskiego, dokładnie z dekretu z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej[50]. Dekret ten przyjął w art. 3: „Art 3. Projekty ustawodawcze, uchwalone przez Radę Ministrów, ulegają mojemu zatwierdzeniu[51] i uzyskują moc obowiązującą, o ile sama ustawa inaczej nie stanowi, z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego; tracą one moc obowiązującą, o ile nie będą przedstawione na pierwszem posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do jego zatwierdzenia". Oznacza to, iż dopóki nie ma faktycznej możliwości zwołania sejmu ustawodawczego, władza ustawodawcza powierzona zostaje władzy wykonawczej. Wszelkie projekty ustawodawcze rządu muszą jednak zostać przedłożone sejmowi ustawodawczemu[52] na najbliższym posiedzeniu w celu zatwierdzenia pod rygorem utraty mocy obowiązującej.

Z kolejnym legislacyjnym problemem spotkam się, analizując okres, w którym po raz pierwszy w powojennym Wrocławiu została zwołana miejska rada narodowa. Wówczas okaże się, iż mamy do czynienia z nadmiarem ustawodawstwa. Oprócz ustawy

---

50 Dz. P. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 41; wydany na podstawie Dekretu Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r. (Dz. P. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 40).

51 Zatwierdzeniu Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego.

52 Zgodnie z dekretem Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r. (Dz. P. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 40) jedynym organem posiadającym legitymację do tworzenia aktów prawnych jest sejm ustawodawczy: „Z natury położenia Polski jest charakter rządu aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego prowizorycznym i nie dozwala na przeprowadzenie głębokich zmian społecznych, które uchwalić może tylko Sejm Ustawodawczy. Przekonany, że twórcą praw narodu może być tylko Sejm, żądałem zwołania go w możliwie krótkim, kilkumiesięcznym terminie".

o organizacji i zakresie działania rad narodowych nadal obowiązywać przecież będzie ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, zwana ustawą scaleniową. Konieczne więc okaże się rozstrzygnięcie na gruncie doktrynalnym, która ustawa będzie obowiązująca. Jednakże jest to kwestia wykraczająca poza ramy czasowe niniejszego artykułu, pozostawię ją więc, sygnalizując jedynie problem.

4. Dokumentacja prawna

Pierwsze dokumenty zmieniające nazwy ulic w wyzwolonym Wrocławiu datują się na wrzesień 1945 r. Zmiany uchwalał Zarząd Miejski Wrocławia[53] na posiedzeniach w formie uchwał, które do publicznej wiadomości były podawane w postaci okólników. Okólnik jest aktem administracyjnym, określanym przez doktrynę mianem aktu kierownictwa. Upowszechnił się na przełomie XIX i XX w., przejmując i znacznie rozwijając rolę tzw. instrukcji[54]. Okólnik określany jako „akt-kameleon" lub „hybryda" oznaczał najczęściej akt ogólny, zawierający takie dyspozycje jak: nakazy działania, zalecenia, wskazówki organizacyjne lub też dotyczące funkcjonowania, normy prawne ustanawiane w innych aktach prawnych, a nawet porady. Okólnik posiadał walory operacyjne: brak rygorów określających związek formy i treści aktu zwalniał administrację od uciążliwości uzgodnień, opinii i publikacji wymaganych w aktach powszechnie obowiązujących. Dlatego w postaci okólnika ukazywały się często normy, które powinny być zawarte w aktach normatywnych ministrów[55]. Użycie tego rodzaju aktu administracyjnego przez Zarząd Miejski Wrocławia do przeprowadzenia przemianowania nazw ulic nie było więc zabiegiem przypadkowym. Okólniki miały w tym wypadku charakter interwencyjny z uwagi na chwilowe trudności. Zarazem nikt nie ośmielił się kwestionować poglądu, że okólniki zmieniające nazwy ulic mają być przestrzegane. Respektowanie okólników wynikało bowiem z faktu, że wydawane były przez – choć tymczasowe – to jednak organy nadrzędne. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewien precedens mający miejsce w 1936 r. Okólnikiem dokonano wówczas zmiany konstytucji kwietniowej. Mianowicie konflikt między stojącymi za generałem a potem marszałkiem Edwardem Rydzem Śmigłym grupami, związany z powołaniem w 1936 r. rządu Felicjana Sławoja-Składkowskiego, został rozstrzygnięty przez specjalny okólnik Prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 1936 r. Prze-

---

53 Miejska Rada Narodowa uznawana jest za sukcesora prawnego Zarządu Miejskiego Wrocławia.

54 Instrukcje upowszechniły się w Europie w okresie monarchii absolutnych. Zgodnie z dekretem z 1971 r. o organizacji ministerstw wydanym przez Konstytuantę poprzez instrukcje precyzowano np. sposób wykonania ustawy. Tak jak dziś, w ówczesnym sposobie rozumienia instrukcji wykonywanie ustaw łączyło się z wewnętrznym funkcjonowaniem administracji.

55 J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, s. 48.

widywał on, że zgodnie z wolą prezydenta generalny inspektor sił zbrojnych Edward Rydz Śmigły ma być uważany za pierwszą w Polsce osobę po Prezydencie[56].

Pierwsze okólniki zatwierdzały nazwy już zmienione faktycznie, starając się w ten sposób nadążyć za ogromną potrzebą zmian wyrażoną w samowolnie wieszanych przez mieszkańców miasta tabliczkach. Z chwilą powstania komisji do spraw nazw ulic zmodyfikował się nieco tryb zmieniania nazw ulic. W dalszym ciągu organem uchwalającym zmiany był zarząd miasta, ale projekty zmian zgłaszał on do komisji. Ponadto projekty mogły być zgłaszane przez organizacje społeczne oraz grupy obywateli. W maju 1946 r. rozpoczęła działalność miejska rada narodowa. Stałą się ona sukcesorem prawnym zarządu miejskiego i przejęła od niego także kompetencje związane z nazewnictwem. Procedura zmiany nazw ulic pozostałą niezmieniona aż do 1950 r.

Nazwy ulic powojennego Wrocławia Zarząd Miejski Wrocławia przemianował, wydając następujące okólniki:

1. okólnik nr 32 z dnia 16 lipca 1945 r.[57] – przemianował 22 nazwy dzielnic,
2. okólnik nr 63 z dnia 1 września 1945 r.[58] – przemianował 25 nazw ulic oraz zatwierdzał poprzednio już przemianowane 8 nazw,
3. okólnik nr 60 z dnia 21 września 1945 r.[59] – przemianował 19 nazw ulic,
4. wykaz zatwierdzonych przez Zarząd Miejski nazw ulic dzielnicy Karłowice – przemianował 57 nazw ulic[60],
5. okólnik nr 76 z dnia 19 października 1945 r.[61] – przemianował 116 nazw ulic i 15 nazw mostów,

---

[56] Ten okólnik zmieniający konstytucję prowadził do osłabienia władzy prezydenta na korzyść nieokreślonych bliżej uprawnień generalnego inspektora sił zbrojnych. Zmniejszeniu uległa rola premiera, który wbrew przepisom konstytucji kwietniowej nie ustalał ogólnych zasad polityki państwa i nie kierował pracami rządu.

[57] L.p. 263/45 Dr. Ł./K.

[58] L.p. Dr. Ł./S/646/45. Okólnik uwzględniał 25 nazw przemianowanych na posiedzeniu Zarządu Miejskiego z dnia 24 sierpnia 1945 r. oraz 8 nazw przemianowanych wcześniej, jeszcze przed posiedzeniem Zarządu Miejskiego. Okólnik nie uwzględnia jeszcze 6 z przemianowanych wcześniej nazw ulic. Pierwszą nazwą przemianowaną ustnie przez prezydenta Drobnera w czerwcu 1945 r. była nazwa Schlossplatz zmieniona na Plac Wolności. Od czerwca 1945 r. zawieszono drewniane tabliczki z jeszcze 5 następującymi nazwami ulic: Gen. Bema i Ks. Poniatowskiego, których zmianę uwzględnia okólnik nr 60 z dnia 21 września 1945 r. (L.p. 658/Dr. Ł. B/45), oraz Olszewskiego, Wróblewskiego i Pomorska, których zmianę uwzględnia okólnik nr 76 z dnia 19 października 1945 r. (L.p. II/8/0/Dr. Ł./45). Informacje o tych najstarszych przemianowaniach czerpię z maszynopisu A. Jochelsona *Jak powstawały polskie nazwy ulic i dzielnic w odzyskanym Wrocławiu*, udostępnionym mi dzięki uprzejmości Prof. dr. hab. Tomasza Kruszewskiego.

[59] L.p. 658/Dr. Ł. B/45. Zaburzona została numeracja okólników, okólnikowi nr 63 z dnia 1 września 1945 r. (L.p. Dr. Ł./S/646/45) nadano późniejszą numerację. W dokumentacji gołym okiem widoczny jest nieład.

[60] L. 284/45. Okólnik nie zachował się.

[61] L.p. II/8/0/Dr. Ł./45. Okólnik nie zawierał wszystkich faktycznie przemianowanych nazw albo też powtarzał już przemianowane. W okólniku tym ujęto całościowo nazwy ulic zmie-

6. odpis rękopisu niezachowanej uchwały Zarządu Miejskiego z dnia 15 listopada 1945 r.[62] – przemianował 150 nazw ulic i 1 nazwę dzielnicy,
7. okólnik nr 94 z dnia 20 grudnia 1945 r.[63] – przemianował 125 nazw ulic,
8. okólnik nr 97 z dnia 31 grudnia 1945 r.[64] – przemianował 176 nazw ulic,
9. okólnik nr 12 z dnia 7 marca 1946 r.[65] – przemianował 133 nazwy ulic i 24 nazwy dzielnic,
10. okólnik nr 33 z dnia 15 maja 1946 r.[66] – przemianował 289 nazw ulic,
11. uchwała z dnia 19 kwietnia 1946 r.[67] – przemianowała 1 nazwę placu.

Analiza zmian przeprowadzonych przez powyższe akty prawne doprowadziła mnie do wyodrębnienia pewnych tendencji nazewniczych. Można wyróżnić 7 schematów, zgodnie z którymi pionierzy dokonywali przemianowania nazw ulic:

1. tendencja historyczna, polegająca na przywróceniu poprzednich nazw polskich sprzed ich germanizacji, np. Michaelisstrasse na Nowowiejską,
2. tendencja tłumaczenia, polegająca na dosłownym przełożeniu nazwy ulicy z języka niemieckiego na język polski, np. Heilige Geiststrasse na Ducha Św.,
3. tendencja stalinizacji, choć jeszcze nieśmiała, to przejawia się w zmianie nazwy Matthiasstrasse na ulicę Generalissimusa J. Stalina[68],
4. tendencja odosobowa w granicach tego samego rodzaju zawodowego, polegająca na przemianowaniu na zasadzie znalezienia polskiego odpowiednika, np. Agnes Sormastrasse[69] na Heleny Modrzejewskiej,

---

nione ustnie w czerwcu 1945 r.

62 Po raz pierwszy dokonano zmiany nowych nazw polskich na inne polskie w liczbie 4 oraz przemianowano 146 nazw niemieckich.

63 L.p. II 8/45.

64 L.p. II 8/45.

65 Okólnik nie zachował się.

66 L.p. II/60/46.

67 O uchwale tej mowa w zawiadomieniu Dyrektora Zarządu Miejskiego z dnia 4 maja 1946 r. skierowanym do Wydziału Kultury, Sztuki i Szkolnictwa Zarządu Miejskiego i do Wydziału Budowlanego Zarządu Miejskiego (III – 267/46). Zawiadomienie to zawiera informację, że uchwałą z dnia 19 kwietnia 1946 r. Zarząd Miejski przychylił się do wniosku Dolnośląskiego Komitetu Organizacyjnego Żydowskiego Związku Uczestników Walk o Niepodległość i Demokrację z dnia 19 kwietnia 1946 r. o zmianę nazwy Placu Żydowskiego na Plac Bohaterów Ghetta w związku z 3. rocznicą Powstania w Getcie Warszawskim. Wniosek, do którego się przychylono, podniesiono do rangi uchwały. Jest to pierwszy po wojnie wyraz poszanowania praw mniejszości narodowych we Wrocławiu.

68 Okólnik nr 63 z dnia 1 września 1945 r. (L.p. Dr. Ł./S/646/45). Ideologiczne przemianowanie Matthiasstrasse na ulicę Generalissimusa J. Stalina znalazło się wśród zatwierdzonych przez ten okólnik, a uprzednio już przemianowanych nazw. Jest to pierwsza próba komunistycznej ideologizacji nazewnictwa ulic Wrocławia. Stalinizacja nazewnictwa rozpocznie się na dobre w 1948 r.

69 Agnes Sorma, właściwie Agnes Maria Caroline Zaremba, niemiecka aktorka teatralna, Polka z pochodzenia.

5. tendencja niezobowiązująca, co najwyżej na zasadzie osoba za osobę, np. Bergiusstrasse na Władysława Skoczylasa,
6. tendencja zmiany nazwy polskiej na nową nazwę polską, np. Klasztorna na Romualda Traugutta,
7. tendencja zmiany niemieckich nazwisk na inną nazwę odprzymiotnikową i odwrotnie, np. Gustaw Freytagstrasse na Dyrekcyjną i analogicznie – Rossmarktstrasse na Karola Szajnochy,
8. tendencja zmiany niemieckich nazw odprzymiotnikowych na polskie nazwy odprzymiotnikowe, np. Groschengasse na Menniczą.

5. Podsumowanie

Z powyższej analizy wynika, iż na przestrzeni jednego roku, tj. od maja 1945 r. do maja 1946 r., przemianowano we Wrocławiu 1099 nazw ulic. Liczba ta wynika wprawdzie z zsumowania przemianowanych nazw ulic ujętych w dokumentach urzędowych, lecz jest ona liczbą raczej orientacyjną niż dokładną. Okólniki często obarczone były błędami, dublowały nazewnictwo, ale też celowo powtarzały zmienione uprzednio nazwy ulic. Andrzej Jochelson w maszynopisie[70], którego data jest nieznana, jednoznacznie stwierdza, że tylko do końca października 1945 r. zmieniono we Wrocławiu aż 173 nazwy ulic. Należy więc przyznać, że kwestię nazewnictwa uregulowano w całości. Zdecydowana większość nazw w tym okresie przetrwała do dziś.

Summary

Administrative and legal issues of Wroclaw's street name changes in the years 1945–1946

This article discusses the issue of changing street names in post-war Wroclaw in the period from May 1945 to May 1946. Changes in terminology are analysed in the light of historical events and political turmoil taking place immediately after the liberation of Wroclaw. The article highlights the crucial role of the former administrative apparatus, which faced a serious challenge of restoring broad-based governance. The study

[70] A. Jochelson, *Jak powstawały polskie nazwy ulic i dzielnic w odzyskanym Wrocławiu*. Data maszynopisu jest nieznana, lecz z pewnością powstał on po roku 1957. Rok ten jest bowiem ostatnią datą wspomnianą przez autora.

emphasizes existing publications that describe change in the street names in Wroclaw and recognizes the deficiency of publications on administrative aspects in this regard. The article also examines the contemporary legal environment, which was the basis for the subsequent process of street name changes and its interpretation. Furthermore, this publication is a description of the first legislative acts of the street name changes as well as trends that emerged during the process.

Marta Mackiewicz
Uniwersytet Wrocławski

Koncepcje społeczno-polityczne grupy wileńskich krajowców-demokratów w latach 1905–1911

1. Geneza nurtu krajowego

Kształtowanie się ruchu krajowców wiązało się ze specyficzną dla ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego kwestią „tutejszości". Mianem „tutejszych" określano liczne grupy ludności o niesprecyzowanej świadomości narodowej. „Tutejszość" nie dotyczyła jedynie nieokreślonych poglądowo chłopów. Świadomość tutejszą przejawiali, niezależnie od pozycji społecznej, autochtoni ziem byłego Wielkiego Księstwa, tzw. tubylcy kraju[1]. „Tutejsi" podlegali asymilacji, przystając do najaktywniejszych i najatrakcyjniejszych, czy to pod względem kultury,awyznania, panujących stosunków społecznych czy też relacji polityczno-gospodarczych, środowisk, działających na konkretnym obszarze ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego[2].

Grupy „tutejszych" charakteryzowały się przywiązaniem do tzw. świadomości historycznej, przez którą zgodnie z opinią Andrzeja Feliksa Grabskiego należało rozumieć zasób pojęć i wiadomości historycznych oraz związanych z nimi nastawień psychicznych, funkcjonujących w badanym środowisku[3]. Takie pojmowanie świadomości histo-

---

1 Jak twierdził Olgierd Łatyszonek, świadomość tutejszości, wbrew obiegowym opiniom przypisującym ten stan warstwie najbiedniejszych, pozbawionych uświadomienia narodowego mieszkańców ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego, nie wiązała się z przynależnością do określonej grupy społecznej: „Problem narodowego samookreślenia dotyczył nie tylko chłopa, lecz także urzędnika, hrabiego i księcia. Tak też jest w wydanej w 1922 roku tragifarsie [Janka] Kupały *Tutejszyja*, której bohaterami są „podlegli nie kończącym się okupacjom miejscowi »tutejsi« aborygeni i autochtoni – «tubylcy kraju», bez względu na ich stan. Ich tutejszość to brak ideowego kręgosłupa i wynikająca stąd niezdolność do czynu […] krajowość można nazwać zideologizowaną tutejszością już choćby dlatego, że odwołuje się do wspólnoty rdzennych mieszkańców ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. W takim ujęciu tutejszość jest świadomością, a krajowość światopoglądem […]", O. Łatyszonek, *Krajowość i „Zapadno-Russizm". Tutejszość zideologizowana*, [w:] *Krajowość – Tradycje zgody narodów w dobie nacjonalizmu*, Poznań 1998, s. 35.

2 J. Bardach, *O świadomości narodowej Polaków na Litwie i Białorusi w XIX-XX w.*, [w:] *Polska myśl polityczna XIX i XX wieku,* t. VI, Wrocław-Warszawa-Kraków 1988, s. 225.

3 *Świadomość historyczna Polaków. Problemy i metody badawcze*, pod red. J. Topolskiego, Łódź 1981, s. 46.

rycznej, połączone z przywiązaniem do tradycji Wielkiego Księstwa Litewskiego, związane z zamysłem restauracji urządzeń ustrojowo-prawnych oraz społeczno-kulturowych byłego Wielkiego Księstwa, poskutkowało wykształceniem się charakterystycznej dla tego obszaru świadomości krajowej[4]. Jak podkreślał Zygmunt Jundziłł, poczucie bycia „tutejszym" wyrażało się w pojmowaniu obszaru ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego jako całości identyfikowanej z krajem rodzinnym, do którego prawo mają wszyscy mieszkańcy, zrośnięci w wieloetniczną, wielokulturową wspólnotę[5].

Uzasadnione wydaje się być twierdzenie, że świadomość historyczna, charakterystyczna dla mieszkańców ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego, pojawiła się u schyłku XIV wieku, kiedy polscy mieszczanie rozpoczęli osiedlanie się na terenie Wilna i Brześcia, oraz w czasie XV-wiecznej kolonizacji Podlasia przez Mazurów[6]. Nowi mieszkańcy rozpoczęli proces upowszechniania języka polskiego, szczególnie wśród szlachty. Dodatkowo wydarzenia reformacji i późniejsze reakcje na przemiany w Kościele przyspieszyły na ziemiach Wielkiego Księstwa Litewskiego ekspansję polskiej mowy[7]. Język polski, jako element łączący Polaków i Litwinów na płaszczyźnie politycznej i wyznaniowej po roku 1569, kiedy to doszło do ściślejszego powiązania Litwy i Polski za sprawą unii lubelskiej, a także po roku 1596, kiedy za sprawą unii brzeskiej zrównano w prawach i przywilejach duchowieństwo Kościoła łacińskiego i ruskiego[8], stał się elementem podwójnej świadomości narodowej, która od drugiej połowy XVII wieku zaczęła się intensywnie rozpowszechniać.

---

4 L. Abramowicz, *Objaw tutejszości*, „Kurier Litewski", 19 XII 1906, nr 287.

5 Taki sposób pojmowania „tutejszości" przedstawił Zygmunt Jundziłł: „[…]«Kimże jesteś?» – zapytują chłopa na przestrzeni od Dźwiny do Prypeci, od Berezyny do Niemna. «Ja? – tutejszy» – brzmi odpowiedź, z której ludzie się śmieją, odpowiedź, która ma świadczyć, że o niczym ten ignorant nie wie, że przespały te plemiona swój byt, że są to «materijały» bezbronne dla budowy jakiegoś państwa, ot, jak cegły, glina, czy żerdzie […] człowiek «tutejszy» to ten, co rozumie, że istnieje jego kraj, i że są jego prawa do tego kraju, że istnieją inni z nim razem zbratani, i że kraj ten jest całością dla wszystkich […] właśnie taki powszechny, jednostajny odruch wskaże nam na istnienie odrębnych założeń, odrębnych wewnętrznych związków, różnych wiązadeł całości […] lecz weźmy do ręki historję. Co jest mocniejsze: różnice mowy białoruskiej, litewskiej, polskiej – czy wspólnota obyczaju, bliskość, serdeczność stosunków przez lat półtysiąca, czy też wreszcie to szczególne zjawisko, że ludzie ci mieli, i mają przeważnie jeden, zrozumiały dla nich wszystkich język, a jest nim język polski, przyjęty przez nich świadomie, czy półświadomie, ale dobrowolnie, a nie gwałtem im narzucony. «Tutejszość» i «kraj» wyrosły same z siebie. Nie stworzyła ich polityka, ani układy. Było i jest to jednem z rzadkich objawów realnych postaw dla budowy całości państwowej, stwierdzonych samodzielnie i wyraźnie"; Z. Jundziłł, *Z dziejów polskiej myśli politycznej na ziemiach b. W. X. Litewskiego. Wspomnienia wileńskie*, [w:] *Alma Mater Vilnensis. Prace Społeczności Akademickiej Uniwersytetu Stefana Batorego na obczyźnie. Prace zebrane*, t. 15, Londyn 1958, s. 49.

6 Zob. szerzej s. Kot, *Świadomość narodowa w Polsce wieku XV-XVII*, „Kwartalnik Historyczny" 1938, R. LI.

7 Por. A. Brückner, *Dzieje kultury polskiej*, t. II, Warszawa 1958, s. 357.

8 A. Brückner, *Spory o unię w dawnej literaturze*, „Kwartalnik Historyczny" 1896, nr 10, s. 579; por. T. Kempa, *Recepcja unii brzeskiej na obszarze Wielkiego Księstwa Litewskiego i ziem*

W roku 1588 doszło do zatwierdzenia III Statutu litewskiego, który stał się wyrazem znaczącej odrębności narodu litewskiego od dominujących politycznie Polaków[9]. Polonizacja, wyraźna przede wszystkim wśród prawosławnej szlachty litewskiej, powszechnie przyjmującej obrządek łaciński dzięki postanowieniom unii brzeskiej, przy jednoczesnym zachowaniu przekonania o odrębności historycznej i kulturowej narodu litewskiego, doprowadziła do ukształtowania się modelu *gentis Lithuaniae, natione Polona*, oznaczającego określanie przez litewskich mieszkańców ziem Księstwa Litewskiego swojej więzi narodowo-państwowej jako polskiej, natomiast więzi narodowościowej, stojącej w stosunku do więzi narodowo-państwowej na niższym poziomie, jako litewskiej[10]. Poczynając od wieku XVII, zgodnie z tym modelem dwuszczeblowość poczucia narodowego litewskiej szlachty wyrażała się w pojmowaniu Litwy jako ojczyzny najbliższej, ale także Rzeczypospolitej jako ojczyzny w szerszym znaczeniu. Posługiwanie się językiem polskim było, szczególnie dla uboższych przedstawicieli stanu szlacheckiego, synonimem przynależności do grupy najbardziej poważanych, rozeznanych w sprawach politycznych oraz zjawiskach kultury mieszkańców Rzeczpospolitej Obojga Narodów[11]. W dobie utracenia przez Rzeczpospolitą samodzielności politycznej podwójna świadomość mieszkańców ziem Księstwa Litewskiego dawała o sobie znać podczas zrywów narodowych, jednocząc wszystkich, którzy o odzyskanie utraconej ojczyzny zamierzali walczyć pod sztandarami Orła Białego i Pogoni[12]. W czasach popowstaniowych wśród nowopowstałej, wykształconej na rosyjskich uniwersytetach szlacheckiej młodej inteligencji litewskiej coraz wyraźniej przebijał się pogląd, zainspirowany z pewnością przez wyrazicieli idei narodnickich, o odrębności narodowościowej Litwinów i Białorusinów od Polaków zamieszkujących ziemie wchodzące w skład Królestwa Polskiego[13]. W tamtym czasie sprawa przyszłości państwa polskiego stała się głównym tematem rozważań, w których nie brakowało miejsca na debatę o przyszłej pozycji i roli Litwy i Białorusi w odbudowanym organizmie państwowym. Jednak pamięć o nie tak odległej przecież przeszłości, która połączyła więzami politycznymi Litwę i Koronę,

---

ruskich Korony do połowy XVII wieku, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, R. 3, Toruń 2005; *idem*, *Czy unia brzeska wpłynęła na procesy integracyjne na ziemiach ruskich Korony i Wielkiego Księstwa Litewskiego*, [w:] *Unia lubelska z 1596 roku: z tradycji unifikacyjnych i Rzeczypospolitej,* Toruń-Warszawa 2011; E. Likowski, *Historia unii Kościoła ruskiego z Kościołem rzymskim*, Poznań 1875.

9 Por. J. Ochmański, *Historia Litwy*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990; M. Römer, *Litwa*, Lwów 1908; H. Wisner, *Litwa. Dzieje państwa i narodu,* Warszawa 1999.

10 Por. s. Orzechowski, *Wybór pism,* Kraków 1927.

11 W. Wielhorski, *Polska a Litwa. Stosunki wzajemne w biegu dziejów*, Londyn 1947, s. 170.

12 Zob. szerzej W. Wielhorski, *Stosunki narodowościowe, wyznaniowe i językowe w W. Ks. Litewskim,* [w:] *Dzieje Ziem Wielkiego Księstwa Litewskiego*, „Alma Mater Vilensis", t. III, Londyn 1953, s. 145.

13 J. Bardach, *O dawnej i niedawnej Litwie*, Poznań 1988, s. 204.

w dalszym ciągu pozwalała większości społeczności etnicznej byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego na określanie siebie mianem Polaków[14].

Zygmunt Jundziłł źródeł idei krajowej poszukiwał w politycznej izolacji ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego, a także w oderwaniu od wydarzeń historycznych związanych z powstaniem 1963 roku oraz czasów popowstaniowych. Podkreślał, że idea krajowa wybiegała daleko poza jej współczesne koncepcje polityczne. Zdaniem Jundziłła do byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego nie docierały (prócz myśli socjalistycznej) żadne wizje polityczne, dlatego wszechobecny (tak w literaturze, jak i w myśleniu) romantyzm dał początek kultowi Litwy jako kraju rodzinnego. Po ponad pięćdziesięcioletnim politycznym zastoju na ziemiach byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego pojawiła się myśl, będąca egzemplifikacją ideowego scalenia barwnej przeszłości polsko-litewsko-białoruskiej[15].

Podczas kształtowania się pod koniec XIX wieku nowoczesnych narodów – litewskiego i białoruskiego – sprawa podwójnej świadomości narodowej, wyrażana przez kulturowo polską szlachtę ziemiańską, wykształciła postawę tradycjonalistyczno-ziemiańską, łącząc w sobie elementy kultury polskiej z poczuciem przynależności historycznej do Wielkiego Księstwa. Powiązania terytorialno-historyczno-kulturowe wytworzyły specyficzną dla ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego potrzebę odnalezienia *modus vivendi* w zróżnicowanym etnicznie i wyznaniowo społeczeństwie[16]. Taka mieszanka historycznej litewskości z kulturową polskością legła u podstaw świadomości krajowej[17].

W opinii krajowców ziemie byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego ze względu na specyficzną dla tego terytorium równorzędność narodowości oraz historycznie ukształtowaną strukturą ludności należało traktować jak obszar ekonomicznie spójny[18].

---

[14] J. Bardach, *O powstaniu nowoczesnego narodu litewskiego*, „Kwartalnik Historyczny" 1966, R. LXXIII, nr 2, s. 386; por. M. Handelsman, *Rozwój narodowości nowoczesnej*, Warszawa 1977, s. 201; J.J. Wiatr, *Naród i państwo. Socjologiczne problemy kwestii narodowej*, Warszawa 1973, s. 197.

[15] Z. Jundziłł, *Z dziejów polskiej…*, s. 49-50.

[16] D. Szpoper, *Sukcesorzy Wielkiego Księstwa. Myśl polityczna i działalność konserwatystów polskich na ziemiach litewsko-białoruskich w latach 1904*–1939, Gdańsk 1999, s. 52.

[17] Szerzej o krajowości m.in. w: J. Sawicki, *„Krajowość" – idea czy metoda. Z dziejów polskiej myśli politycznej na Litwie i Białorusi*, „Lithuania", nr 4(5) 1991, 1(6) 1992, s. 279; L. Abramowicz, *Stanowisko krajowe*, „Przegląd Wileński" 1913, nr 13-14; K. Skirmuntt, *Kartki krajowe w dalszym ciągu kartek politycznych, II. Reminiscencye z prasy wileńskiej 1906–13*, Wilno 1913, s. 81; Cz. Jankowski, *W ciągu dwóch lat… Przyczynek do dziejów prasy polskiej na Litwie*, Warszawa 1908.

[18] J. Sawicki, *„Krajowość"…*, s. 80.

2. Kierunek demokratyczny myśli krajowej

Kierunek demokratyczny koncepcji krajowej na ziemiach byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego brał swój początek w wydarzeniach rewolucyjnych lat 1905–1906. Przeobrażenia społeczno-polityczne, a także narastający konflikt na tle narodowościowym, obejmujący coraz większym zasięgiem społeczeństwa litewskie, polskie i białoruskie, przyczyniły się do ukształtowania charakterystycznych dla krajowców-demokratów postaw programowych.

Za główny cel swojej działalności politycznej przedstawiciele kierunku demokratycznego obrali znalezienie porozumienia pomiędzy narodowościami zamieszkującymi ziemie byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. W odróżnieniu od konserwatywnie zorientowanych krajowców demokraci wileńscy za pełnoprawne narodowości „Kraju" oprócz Litwinów, Białorusinów i Polaków uznawali także Żydów[19].

W pojęciu krajowców-demokratów ziemie byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego charakteryzowała wielopłaszczyznowa odmienność, nie dająca się przyrównać do cech ziem Królestwa Polskiego czy Rosji. Pierwszą płaszczyzną stanowiącą o wyjątkowości ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego była ukształtowana na przestrzeni wieków specyficzna struktura etniczna, która w ciągu minionych dekad wypracowała charakterystyczne dla tego obszaru więzi społeczno-kulturowe. Drugą wymienianą przez krajowców demokratów cechą była płaszczyzna terytorialno-ekonomiczna. Zgodnie z tym założeniem ziemie byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego należało ujmować jako jednolite pod względem ekonomicznym. Kolejna płaszczyzna pozwalała na wyodrębnienie tzw. interesów krajowych, przez które należało rozumieć żywotne dążenia mieszkańców ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego do ochrony swoich praw na szczeblu kulturalnym, społecznym, politycznym i ekonomicznym. Ostatnią płaszczyzną charakteryzującą kierunek demokratyczny była niwelacja różnic klasowych, przyznająca wszystkim mieszkańcom „Kraju" ten sam status społeczno-ekonomiczny.

Kierunek demokratyczny myśli krajowej silnie akcentował wyższość wspólnoty tworzonej przez Polaków, Litwinów, Białorusinów i Żydów, spojonej więzami wspólnej przeszłości, nacechowanej wpływami kulturowymi, obyczajowymi, językowymi, a także wspólnymi interesami gospodarczymi, nad partykularyzmem narodowym[20].

---

[19] K. Okulicz, *Życie wytężone. Witold Staniewicz na tle swojego czasu*, „Kultura", nr 7/237/-8/238, Paryż 1967, s. 161.

[20] Jak twierdził Z. Jundziłł: „Krajowość była potrzebą pewnego ideowego scalenia tego wszystkiego, co stanowiło obszar różnolity pod względem etnicznym i wyznaniowym, ale jednolity w związaniu terytorialnym, kulturalnym i wspólnego historycznego bytu […] kraj ten obejmowała od lat tysiąca prawie jedna wspólnota organizacji państwowej. Odrębność jego granic budowały wieki walk i ofiar. Granice stały się powoli granicą wielkich kultur, zachodniej i wschodniej, i wielkich religji, katolicyzmu i prawosławia. Ten olbrzymi obszar zastygł w ci-

Krajowcy-demokraci sprzeciwiali się akceptowanej przez koła ziemiańskie strategii unifikacji ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego – „Kraju Północno-Zachodniego" – z Rosją. Według demokratycznie zorientowanych przedstawicieli myśli krajowej pomiędzy „Krajem" a imperium carskim istniała różnica, której zniwelowanie nie było możliwe ze względu na odrębności wyznaniowe i kulturowe. Ziemie byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego stanowiły granicę kultury chrześcijańskiej na wschodzie Europy. Ziemie rosyjskie stanowiły z kolei najbardziej wysunięty na zachód przyczółek prawosławia i kultury euroazjatyckiej. Dodatkową przesłanką uniemożliwiającą pogodzenie wspólnych interesów „Kraju" z interesami Rosji była rosyjska polityka etniczna. Doświadczenia rusyfikacji kazały demokratycznie zorientowanym krajowcom odnosić się z wielką ostrożnością do jakichkolwiek projektów współpracy z Rosją w obszarze polityki etnicznej czy wyznaniowej[21].

3. Idea krajowości według Ludwika Abramowicza i Michała Römera

Krajowość w pojęciu krajowców-demokratów była ideą wykluczającą postawę lojalistyczną. Z obiegowym przeświadczeniem o utożsamianiu idei krajowej z lojalizmem, spotykanym w głosach dobiegających z galicyjskiej i warszawskiej prasy, nie zgadzał się Ludwik Abramowicz[22]. Krajowość w znaczeniu demokratycznym, zdaniem Ludwika

szy wielkiego imperjum rosyjskiego po ostatniej próbie powstańczej. Ale nie zanikły elementy, które go niegdyś utworzyły […] Wszyscy oni wiedzą, czują, że tu to „nasz" kraj, a tam to albo „Rasieja" albo „Polszcza", wszyscy oni mają, czy też mieli swój solidaryzm geograficzny […]", Z. Jundziłł, *Z dziejów*..., s. 46-49.

21 Akcentując postawę krajowców demokratów, odrzucającą projekty wspólnej „krajowo" – rosyjskiej współpracy politycznej Z. Jundziłł przywoływał postać Bronisława Krzyżanowskiego, działacza politycznego, współorganizatora Towarzystwa Demokratycznego na Litwie, znakomitego adwokata. Krzyżanowski, współpracując z krajowcami-demokratami, ostro przychylał się do tezy o skrajnej odmienności interesów rosyjskich i krajowych. Z. Jundziłł we wspomnieniach z długoletniej pracy zawodowej w kancelarii adwokackiej u boku Krzyżanowskiego, a także wspólnej działalności politycznej pisał o Krzyżanowskim: „Granice koncepcji Krzyżanowskiego były uparte, mocne, zwarte. Były one nie tylko przemyślane, ale wrośnięte w jego umysł. Granicą pierwszą był ostry dział pomiędzy Rosją a tym Krajem. Krzyżanowski jak i Piłsudski nie cierpieli Rosji, nie tylko jako ustroju, ale również jako odrębności historycznej, sprzecznej z ideą Rzeczypospolitej, jako moskiewskiej groźby supremacji. Granica z Moskwą, z państwem rosyjskim musiała być zbudowana nie na historji tylko, ale na sumiennym zbadaniu tych elementów etnicznych, które uległyby zagładzie, gdyby się znalazły w obrębie Rosji. Chłop polski Jan Dębski, zwierając traktat ryski tego nie rozumiał, ale demokraci polscy w rodzaju Krzyżanowskiego, Abramowicza, to doskonale odczuwali. Ich granice nie oznaczały się słupami i traktatami, ale echem rezonansów narodowego bytu całego kraju. W istocie walczyli oni o etycznie i etnicznie zwartą całość"; *ibidem*, s. 72; por. J. Majchrowski, *Kto był kim w II RP*, Warszawa 1994.

22 Ludwik Abramowicz (1879–1939), polski działacz społeczny, współtwórca i główny propagator demokratycznie pojmowanej idei krajowej, publicysta, redaktor „Przeglądu Wileńskiego".

Abramowicza, należało rozważać i rozumieć przez pryzmat przemian społeczno-politycznych na Litwie i Białorusi, a także przez dążenia litewskiego i białoruskiego ruchu narodowego. Ludwik Abramowicz podkreślał, że przemiany w myśleniu o narodzie, jedności historycznej, interesach kraju, jakie dokonują się w społeczeństwie polskim, litewskim, białoruskim, może pogodzić krajowość, ale pojmowana nie tyle jako idea, ale jako metoda bezkonfliktowego współegzystowania wszystkich narodowości ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Wpływ idei narodowej na postawę krajową miał być w istocie zaporą uniemożliwiającą zbliżenie się do pozycji ugodowej[23].

Demokratycznie zorientowani krajowcy stali w opozycji do krajowców-ziemian, którzy wyrażali pogląd, jakoby na ziemiach byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego jedynym nośnikiem polskości była warstwa ziemiańska. W postawie utożsamiania Polaków na Litwie z przedstawicielami ziemiaństwa Ludwik Abramowicz dostrzegał niebezpieczeństwo fiaska przyszłej współpracy polsko-litewskiej.

Według krajowców-demokratów polska ludność na Litwie i Białorusi to nie tylko wielcy posiadacze ziemscy, ale przede wszystkim zwykli mieszkańcy – kupcy, chłopi, rzemieślnicy – którym należy się rozwój kulturalny w duchu dobrych tradycji sąsiedzkich. Krajowcy-demokraci uznawali wpływ na postęp kulturalny tak narodowej kultury polskiej, jak i kultury narodowej Litwinów i Białorusinów. Zdaniem Römera funkcja polskości w wielonarodowej wspólnocie terytorialnej powinna opierać się na występowaniu ludności polskiej w roli łącznika pomiędzy Litwinami a Białorusinami[24].

W kwestii szerokiego porozumienia z Litwinami często wypowiadał się Michał Römer[25]. W jego ocenie nieprzychylne nastawienie do narodowej kultury litewskiej, dostrzegalne przede wszystkim wśród spolszczonej ludności, ziemiaństwa, szlachty i inte-

---

[23] Zdaniem Ludwika Abramowicza: „Mylnem jest jednak mniemanie, jakoby zasada obywatelstwa krajowego stała w sprzeczności z ideją ogólno-narodową. Krajowość jako kategoria polityczna najnowszych czasów nie zdążyła jeszcze ustalić się w umysłach ludzkich, budzi zrozumiałą nieufność i interpretowana jest nieraz najdziwaczniej, przez publicystykę zaś warszawską i galicyjską niemal bez wyjątku wprost opacznie. Do zaciemnienia tego pojęcia nie mało się przyczyniło wystąpienie znacznej grupy obszarników polskich z programem stronnictwa «krajowego», będącym jaskrawym wyrazem tendencji ugodowych i braku wiary we własne siły. Szyld «krajowy» był tu tylko parawanem do osłonięcia zupełnego odwrotu z dawnego tradycyjnego stanowiska. Krajowość w znaczeniu demokratycznym natomiast powstała na tle uświadomienia przemiany warunków społeczno-politycznych na Litwie i Białej Rusi, w związku z coraz bardziej wyraźnie się zarysowującemi dążeniami ruchów narodowych litewskiego i białoruskiego oraz pewną ewolucją ustroju państwa Rosyjskiego […] przedewszystkiem zasada krajowości oraz ideja narodowa nie są to wielkości współmierne, nie mogą więc być sobie przeciwstawne. «Krajowość» nie jest ideją, lecz metodą postępowania, o tem należy pamiętać przedewszystkiem"; L. Abramowicz, *Stanowisko krajowe a idea narodowa*, „Przegląd Wileński"6/19 IV 1913, nr 13-14.

[24] R. Miknys, *Michał Römer i krajowcy o koncepcji państwowości Litwy w latach 1922–1940*, [w:] *Krajowość – tradycje zgody narodów w dobie nacjonalizmów*, Poznań 1999, s. 87-97.

[25] Michał Römer (1880–1945), pisarz polityczny, badacz dziejów litewskich, działacz społeczny, współtwórca idei krajowej, prawnik.

ligencji, wynikało z panującego w tych kręgach przeświadczenia o niemożności stworzenia wyższej kultury narodowej przez społeczeństwo litewskie, które do tej pory niejako „pasożytowało" na polskich wzorcach kulturowych. Z tego względu rozwój kultury litewskiej w kręgach ziemiańskich i inteligenckich, nierozumiejących do końca kierunku przemian społeczno-politycznych po roku 1905, postrzegany był jako przejaw destrukcyjnego nacjonalizmu, który mógł zaowocować niepomiernymi szkodami naruszającymi tradycyjną strukturę społeczną[26]. Römer podkreślał, że wzajemne ustalenie elementów kultury „Kraju" nie powinno odbywać się według schematu polonizowania litewskich odrębności ani litwinizowania fragmentów polskiego dorobku kulturowego[27].

Za poszanowaniem litewskiego i białoruskiego ruchu narodowego opowiadał się także Ludwik Abramowicz. Według Abramowicza zgodne współistnienie narodowości byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego nie mogło dokonać się bez rzeczywistego poszanowania praw Litwinów i Białorusinów do posługiwania się językiem litewskim czy białoruskim. Jako przykład bezpodstawnego łamania praw ludności litewskiej przywoływał zakłócenie nabożeństwa prowadzonego w języku litewskim w kościele pw. św. Jana w Wilnie przez ludność polską, domagającą się usunięcia z grafiku nabożeństw mszy w języku litewskim. Za zaistniałe wydarzenia zdaniem Abramowicza nie odpowiadali wierni, ale polscy księża, którzy wśród swoich parafian rozbudzali waśnie narodowościowe. Uświadomienie obywatelom „Kraju" potrzeby ułożenia z Litwinami i Białorusinami dobrosąsiedzkich stosunków w ramach jednego społeczeństwa powinno według Abramowicza stanowić główny cel działalności społecznej polskiej i litewskiej inteligencji[28].

Demokratycznie zorientowani krajowcy stali w opozycji do nacjonalistycznych tendencji kreowanych przez Narodową Demokrację. Sprzeciw wobec podporządkowania interesów „Kraju" interesom Królestwa, które dla przedstawicieli endecji stanowiły główny cel aktywności politycznej, ujawnił rozbieżności w definiowaniu ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Dla demokratycznie zorientowanych krajowców Litwa stanowiła obszar o charakterystycznych cechach etnicznych kulturalnych i ekonomicznych. W przekonaniu narodowych demokratów Litwa oznaczała pewną kategorię

---

[26] Zdaniem M. Römera: „Te klasy ludności spolszczone, ziemiaństwo, szlachta i inteligencja starszej daty, z niechęcią spoglądały na wzrost kultury litewskiej, na samodzielny kierunek rozwoju. Inteligencja starszej daty nie chciała wierzyć w możliwość takiego rozwoju, znając dotychczasowe ubóstwo kultury litewskiej i wskutek tego uważała podjętą w ludzie akcję samodzielnego rozwoju kulturalnego za mrzonkę, za wybryk zapaleńców, który należy stłumić, któremu jak najprędzej należy łeb urwać, aby ta dziecinna próba trwała jak najkrócej i jak najmniej zdążyła szkody wyrządzić"; M. Römer, *Stosunki etnograficzno-kulturalne na Litwie*, Kraków 1906, s. 20.

[27] *Ibidem*, s. 21.

[28] L. Abramowicz, *Kto winien?*, „Przegląd Wileński", 11(24) V 1913, nr 18-19.

terytorialną. Rozdźwięk definicyjny pomiędzy krajowcami-demokratami a Narodową Demokracją doprowadził do wykształcenia odrębnych projektów przyszłego kształtu ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Zdaniem Narodowych Demokratów, forsujących opcję autonomii Królestwa Polskiego, ziemie litewskie powinny zostać wcielone do Królestwa. Projekt krajowców-demokratów zakładał usamodzielnienie się Litwy i Białorusi[29]. W celu ponadnarodowego ustalenia zasad, na jakich opierać się miała przyszła autonomia Litwy, w grudniu 1904 roku doszło do spotkania przedstawicieli myśli postępowej ze strony polskiej i litewskiej, w czasie którego utworzono wileńskie koło autonomistów. Zasady wypracowane podczas spotkania określały ramy funkcjonowania przyszłej autonomii. Wymieniano wśród nich: zespolenie się Litwy ze wszystkimi narodami państwa w dążeniu do obalenia ustroju obecnego; współdziałanie z walką podjętą w drodze rewolucji; zniesienie wszelkich przywilejów i ograniczeń, które dotyczyły narodowości, wyznania lub poszczególnych odłamów społeczeństwa; uwolnienie wszystkich przestępców politycznych i wyznaniowych; zapewnienie nietykalności osób i mieszkań; zapewnienie wolności słowa, wyznania, zebrań, towarzystw i strajków; ustanowienie milicji zamiast armii[30].

Autonomia całego obszaru Litwy i Białorusi, za jaką optowali demokratycznie zorientowani krajowcy[31], stała w opozycji do propozycji wysuwanych przez litewskich

---

29 Por. „Gazeta Wileńska", 15(28) II 1906.

30 Prócz wymienionych rozwiązań ustrojowo-prawnych koła autonomistów w swoich postulatach domagały się, aby: „konstytucja rosyjska opierała się na zasadach wolnej federacji krajów (w granicach etnograficznych), które wykazały swą indywidualność narodową i które żądają samodzielności (Litwa, Polska, Finlandia, Ukraina); stosunek wzajemny krajów zespolonych, a także ich prawa i obowiązki wzajemne w zakresie ekonomicznym, politycznym i kulturalnym – mają być określone przez zgromadzenie obranych w tym celu przedstawicieli wszystkich krajów, którzy się mają kierować ustawami, opracowanemi i przyjętemi przez kraje zespolone; w zrzeszeniu tem Litwa ma być organizmem odrębnym, którego urządzenie polityczne będzie ustanowione przez mieszkańców ziemi litewskiej w osobie ich przedstawicieli, wybranych do sejmu w Wilnie na zasadach głosowania powszechnego, równego, tajnego i bezpośredniego; autonomia konstytucyjna Litwy powinna się opierać na zasadach demokratycznych, zapewniając równe prawa dla wszystkich mniejszości narodowych wewnątrz kraju"; M. Römer, *Litwa…,* s. 348; por. „Varpas", nr 4-5, 1905.

31 M. Römer wynik kolejnych spotkań autonomistów kwitował w sposób następujący: „[…] porozumienie nie dało się ustalić. Przedstawiciele bowiem innych narodowości ciążyli do koncepcyi autonomii Litwy historycznej, ujmując przeto w jedną część Litwę i Białoruś t.j. także gubernie: mohylowską, witebską, mińską, całą grodzieńską i białoruską część wileńskiej. Litwini obstawali oczywiście przy Litwie etnograficznej; autonomia polityczna bowiem miała być w koncepcyi Litwinów uwieńczeniem ich procesu dokonanej w odrodzeniu formacyi narodowej. Roztopienie Litwy w olbrzymiem terytoryum Białej Rusi nie tylko strącało Litwinów do stanowiska mniejszości narodowej, ale też nie odpowiadało istotnej spójni, bądź kulturalnej, bądź ekonomicznej w granicach takiego terytoryum […] Na omawianych przeto dwóch zjazdach litewsko-polsko-białorusko-żydowskich porozumienie się wzajemne nie dało się ustalić na skutek tendencyi ze strony nielitewskiej do formułowania autonomii Litwy historycznej. Nieliczni inteligenci białoruscy chętnie by pragnęli dla swego kraju autonomii wspólnej z Litwą, gwarantującej im oderwanie się od wpływów rosyjskich […]. Polacy litewscy, białoruscy i Żydzi, nie zespoleni jeszcze politycznie z narodem litewskim na podstawie

nacjonalistów, którzy w ramach autonomii widzieli tylko ziemie etnograficznie litewskie oraz obszary bezpośrednio do nich przyległe[32].

Działalność społeczno-polityczna krajowców-demokratów w okresie po rewolucji 1905–1906 i w tzw. latach monarchii dumskiej początkowo skupiała się wokół wydawanej przez Michała Römera „Gazety Wileńskiej". Potrzeba stworzenia tego periodyku była odbiciem dążeń Römera do aktywnego włączenia się w działalność społeczno-polityczną po powrocie ze studiów we Francji do swoich rodzinnych Bohdaniszek[33]. Idea powołania do życia gazety, która stałaby się forum wymiany myśli, pojawiła się podczas podróży Römera po Białorusi, gdzie poznał Jonasa Jablonskisa, publicystę litewskiego i językoznawcę, który uświadomił Römerowi skomplikowany kształt stosunków polsko-litewskich. Po konsultacjach ze swoim najbliższym przyjacielem z czasów studiów, Konstantym Gordziałkowskim, który miał stać się współorganizatorem wsparcia finansowego dla nowego periodyku, Römer zdecydował się na poszukiwanie osób do przyszłego komitetu redakcyjnego. Linia pisma, zdaniem Römera, miała opierać się na stworzeniu płaszczyzny porozumienia pomiędzy narodowościami zamieszkującymi ziemie byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Ideą łączącą wszystkie narodowości miała stać się krajowość, rozumiana jako koncepcja wspólnego obywatelstwa krajowego[34].

Po rozwiązaniu „Gazety Wileńskiej" oraz fiasku reprezentacji krajowej myśli demokratycznej w I Dumie przedstawiciele krajowców-demokratów nadal uczestniczyli w dyskusjach nad polityczną przyszłością ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Głos w debacie dotyczącej autonomii ziem Litwy i Białorusi na łamach „Kuriera

czynnika obywatelskiego, wierzyli w większe siły własne w granicach t. zw. Litwy historycznej, niż w ramach Litwy właściwej"; *ibidem*. s. 351-352.

32 L. Abramowicz, *Objaw tutejszości*, „Kurier Litewski", 19 XII 1906 r. (1 I 1907 r.), nr 287.

33 W wyniku przemian społeczno-politycznych ludność litewska zaczęła coraz mocnej akcentować swoją odrębność kulturową i etniczną. Römer zmianę w nastawieniu Litwinów do Polaków i Polaków do Litwinów opisywał w następujący sposób: „Wielką zmianą, jaką tu na miejscu odczułem, to jest wielkie uwydatnienie litewskiego charakteru w gorąco obudzonym życiu społecznym. Po raz pierwszy wyraźnie poczułem, że to jest kraj ściśle litewski, że społeczeństwo tutejsze jest litewskim, a że Polacy są tu kolonią, nie sztuczną, zupełnie zlokalizowaną, a jednak odrębną od środowiska społecznego. Gdy tylko się życie społeczne obudziło, wnet charakter właściwy kraju, charakter litewski zajął pozycję naczelną. Poczułem wyraźnie, że nie jestem w Polsce. Litwa już nie jest dziś blagą, nie jest wyłącznie historyczną nazwą, lecz posiada ciało i istność własną"; M. Römer, List z 9 VIII 1905, [w:] *Listy Michała Piusa Römera do Stanisława Gierszyńskiego z lat 1904–1911*, oprac. Z. Solak, M.P. Prokop, „Akta Towarzystwa Historyczno-Literackiego w Paryżu", t. V, Paryż 200, s. 188.

34 Przyszłą linię programową „Gazety Wileńskiej" M. Römer nakreślił w liście do Gierszyńskiego w styczniu 1906 r.: „W tym chaosie rozmaitych elementów kulturalnie-narodowych na Litwie i na Białorusi chcemy ustalić współżycie na stanowisku wspólnego obywatelstwa krajowego bez wyrzekania się odrębności kulturalnie-narodowych. Chcemy zachować ścisłą łączność z kulturą polską, ale nie uważamy siebie tutej za kolonistów polskich, jeno za prawowitych obywateli obu tych ziem. Zarówno polonizowanie Litwinów, jak i litwinizowanie Polaków byłoby barbarzyństwem ze względu na ogólną kulturę krajową", List z 3 I 1906 r., [w:] *Listy Michała Piusa Römera…,* s. 200.

Litewskiego" zabierał Ludwik Abramowicz[35]. Hasła autonomii Litwy i Białorusi, uzasadniane tradycjami byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego, nie znalazły jednak poparcia wśród społeczeństwa polskiego tak Litwy, jak i Białorusi. Dystans do projektów politycznego usamodzielnienia się Litwy i Białorusi, jaki charakteryzował polskich mieszkańców ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego, był efektem coraz silniejszych wpływów Narodowej Demokracji, ukazujących przed mieszkańcami, szczególnie Wilna i Wileńszczyzny, widmo upadku w razie odrzucenia koncepcji ścisłej zależności od Królestwa i rozproszenia się w litewskim i białoruskim nacjonalizmie. Krajowcy-demokraci, pomimo pojedynczych prób zaistnienia w wyborach do II Dumy, nie potrafili zjednoczyć swoich szeregów i uformować jednolitego stronnictwa z programem politycznym obejmującym wszystkie postulaty od sformułowania interesów krajowych, poprzez projekty rozwiązań ekonomicznych, na postulacie autonomii Litwy i Białorusi kończąc[36].

4. Podsumowanie

Słabość nurtu krajowego w odmianie demokratycznej przyczyniła się do wzmożonej aktywności krajowców-konserwatystów, reprezentowanych przez ziemiaństwo. W obliczu konieczności znalezienia przeciwwagi dla rosnącej w siłę Narodowej Demokracji, w szczególności jej przedstawicieli z Królestwa, w szerokich kręgach ziemiaństwa rozgorzała dyskusja nad stworzeniem odrębnej od „koroniarzy" frakcji w rosyjskim parlamencie[37]. Na pierwszym wspólnym spotkaniu posłów z Litwy i Białorusi ustalono, że interesy Dzielnic Zachodnich wymagają osobnej reprezentacji, w wyniku czego powstało Koło Terytorialne Litwy i Białorusi[38].

---

35 L. Abramowicz, *Objaw tutejszości*, „Kurier Litewski", 19 XII 1906 (1 I 1907), nr 287.

36 L. Abramowicz, *Wybory. Wobec epilogu*, „Kurier Litewski" 31 I (12 II) 1907, nr 24.

37 Jak podnosił L. Wasilewski: „Oczywiście, w sprawie wyodrębnienia się posłów polskich z Litwy i Białej Rusi odgrywało też rolę ich stanowisko klasowe przedstawicieli obszarników z kraju o niższym typie ekonomiczno-społecznym w porównaniu z Królestwem, obszarników, dla których „Koło polskie", nawet złożone z samych narodowych demokratów było zbyt radykalne i politycznie, i, zwłaszcza, w sprawie agrarnej. Ten pierwiastek czysto klasowy w „tutejszości" krajowców-ugodowców gra zresztą stale bardzo wybitną rolę. On to tłumaczy w znacznej mierze ów „separatyzm", jaki cechuje tę grupę. Zresztą wszystkie odłamy społeczeństwa polskiego na Litwie i Białej Rusi zdają sobie sprawę z faktu, że kraj ten nie jest Polską i że posiada właściwe sobie, odrębne interesy. Nawet N. D., która idzie najdalej w dążnościach unifikacyjnych i najmniej skłonna jest uwzględniać swoistość gruntu lokalnego, nie stanowi tu wyjątku"; L. Wasilewski, *Litwa i Białoruś. Przeszłość–Teraźniejszość–Tendencje rozwojowe*, Kraków 1912, s. 355.

38 L. Abramowicz, *Koło terytorialne a interesa polskie*, „Kurier Litewski", 29 VI (12 VII) 1906, nr 144.

Część dorobku myśli krajowej została wykorzystana przez lojalistycznie nacechowane ugrupowania, próbujące utożsamić postawę krajową z ugodowością. W tej sytuacji sympatycy Narodowej Demokracji rozpętali zwłaszcza wśród mieszkańców Wilna kampanię mającą na celu upowszechnienie poglądu, według którego hasła krajowości miały być utożsamiane z postawą lojalistyczną[39]. Działania narodowych demokratów polegające na dyskredytowaniu myśli krajowej wywołały pewien skutek, który ujawnił się podczas kampanii i wyborów do III Dumy. Popierany przez środowiska demokratyczne Tadeusz Wróblewski w swoim programie wyborczym pominął postulat autonomii Litwy i Białorusi, jako jego zdaniem pomysł anachroniczny, nie mogący liczyć w III Dumie na jakiekolwiek poparcie. Ponadto program Wróblewskiego opierał się na stworzeniu silnego samorządu dla ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego, a także postulacie autonomii Królestwa Polskiego[40].

Wynik wyborów w okręgu miasta Wilna do III Dumy ujawnił mocną pozycję Narodowej Demokracji, której kandydat, ks. Stanisław Maciejewicz, pokonał Tadeusza Wróblewskiego stosunkiem głosów 5703 do 1479[41]. Poza Wilnem dzięki współpracy ugrupowań postępowych z zachowawczymi ziemianami wybór przedstawicieli Narodowej Demokracji został zablokowany, co doprowadziło do wyboru przedstawicieli konserwatywnej myśli krajowej[42].

Po wyborach do III Dumy środowisko krajowców-demokratów nadal znajdowało się w rozproszeniu. Zasady krajowe dla konserwatywnego ziemiaństwa stały się argumentami uzasadniającymi konieczność utworzenia odrębnego stronnictwa. Pomimo głosów krajowców-demokratów, podważających możliwość połączenia haseł zachowawczości z krajowością[43], 17 (30) czerwca 1907 roku w Wilnie doszło do powstania Stronnictwa Krajowego Litwy i Białej Rusi.

Stronnictwo Krajowe Litwy i Białorusi nie mogło stać się dla krajowców-demokratów kolejnym etapem walki o interesy krajowe. Ze względu na rozbieżności ideowe krajowcy-demokraci nie podjęli współpracy ze Stronnictwem Krajowym Litwy i Białorusi[44].

Na kolejną, poważną inicjatywę przyszło demokratycznie zorientowanym krajowcom czekać do roku 1911, kiedy to podjęto decyzję o powołaniu własnego organu pra-

---

39 W. Niedziałkowska-Dobaczewska, *Wilno i Wileńszczyzna w latach 1863–1914. Dzieje ruchów społecznych i politycznych,* Wilno 1938, s. 37.

40 J. Jurkiewicz, *Demokraci wileńscy…*, s. 167.

41 *Ibidem*.

42 J. Hłasko, *Nasi postępowcy*, „Dziennik Wileński" 1907, nr 253.

43 L. Abramowicz, *Ugoda i tutejszość,* „Kurier Litewski" 1907, nr 129.

44 L. Abramowicz, *Nasza bezpartyjność,* „Kurier Litewski", 10 (23) XI 1907, nr 252.

sowego, którym miał się stać „Przegląd Wileński", kierowany przez Ludwika Abramowicza.

Wyznawcy idei krajowej, bez względu na nastawienie konserwatywne bądź też demokratyczne, pomimo niewielkiej liczebności i braku poparcia wśród większości społeczeństwa ziem byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego wywarli istotny wpływ na życie społeczno-polityczne Litwy i Białorusi, a także na myśl polityczną Polaków litewskich, pozostawiając po sobie spuściznę ideową kojarzoną z rozszerzonym modelem federacji[45].

Summary

Social and political concepts of the Krajowcy – native democratic group in years 1905–1911

Democratic attitude of the Krajowcy in the former territory of the Grand Duchy of Lithuania was initiated by the revolutionary events in the years 1905-1906. The main object of political activities of the Krajowcy was the attempt to reach an agreement between the nationalities inhabiting the lands of the former Grand Duchy of Lithuania. Vilnius Democrats recognized the Lithuanians, Belarusians, Poles and Jews as legitimate nationalities of the "Country". In the opinion of the Members of the native democratic group, the territory of the former Grand Duchy of Lithuania was characterised as something distinct, which could not be compared to the Kingdom of Poland or Russia. The first issue was presented by the unique quality of the lands of the former Grand Duchy of Lithuania with its specific ethnic structure, which created socio-cultural relations. The second one was connected with territorial and economic area. Accordingly, the lands of the former Grand Duchy of Lithuania were strictly connected with the homogenous economic policy. Another issue facilitated the creation of the so-called National Interests, i.e. the aspirations of the inhabitants of the former Grand Duchy of Lithuania to the protection of their rights in the cultural, social, political and economic scope. The national democratic attitude strongly emphasized the primacy of the community formed by the Poles, Lithuanians, Belarusians and Jews, the common past marked by cultural influences, mores, language and common economic interests over national particularism.

[45] J. Jurkiewicz, *Demokraci wileńscy…*, s. 168.

Problemy prawa porównawczego

Daniel Karkut
Uniwersytet Wrocławski

Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych – ujęcie prawnoporównawcze

Celem niniejszego opracowania jest zestawienie uregulowań kilku wybranych systemów prawnych ustawodawstwa kontynentalnego, mających za przedmiot instytucję odpowiedzialności (karnej) podmiotów zbiorowych, z uwzględnieniem polskiego unormowania w tym zakresie. Wybierając Holandię, Francję i Niemcy jako państwa, których rozwiązania prawne w zakresie tej odpowiedzialności uczynię przedmiotem rozważań, przyjąłem dwa kryteria. Pierwszym jest przynależność porządków prawnych tych państw do systemu kontynentalnego, tradycyjnie przeciwstawianego systemowi *common law.* Drugim natomiast – zainteresowanie polskiej literatury dotyczącej tej problematyki koncentrujące się w płaszczyźnie komparatystycznej na tych właśnie państwach, przy posłużeniu się wyżej wskazanym kryterium, tj. praw w obszarze ustawodawstwa kontynentalnego. Przed dokonaniem zestawienia wypada zasygnalizować, że wyrażano – tak w doktrynie, jak i judykaturze wielu państw – wątpliwości co do dopuszczalności tej konstrukcji ze względu na ograniczenie klasycznej odpowiedzialności karnej do czynu przestępnego osoby fizycznej, gdy podmiotem zbiorowym jest, generalnie rzecz ujmując, osoba prawna i jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej, których istotą jest zespolenie aktywności grupy osób fizycznych, która to aktywność zmierzać ma w kierunku zbieżnym z przedmiotem i celem działalności podmiotu zbiorowego.

1. Holandia

Jest pierwszym krajem w Europie, który wprowadził odpowiedzialność karną osób prawnych. Po licznych nowelizacjach holenderskiego kodeksu karnego z 1881 r., w których wyniku dopuszczono w ograniczonym zakresie odpowiedzialność karną podmiotów kolektywnych, dopiero nowelą z dnia 23 czerwca 1976 r. kwestię tę objęto kompleksową regulacją. Dokonano wówczas znamiennej zmiany przepisu art. 51 kodeksu karnego, w której następstwie nadano mu następującą treść: „**1.** Przestępstwo może być popełnione przez osobę fizyczną oraz osobę prawną. **2.** W przypadku popełnienia przestępstwa przez osobę prawną należy przeprowadzić postępowanie karne, w wyniku którego kary oraz wszelkie orzeczenia przewidziane przez prawo powinny być ogłoszone: *a)* przeciwko osobie prawnej lub *b)* przeciwko osobom kierującym przestępstwem lub

osobom, które zaniechały nadzoru w działalności firmy, *c)* przeciwko osobom z pkt a i b łącznie. **3.** Odpowiedzialność, zgodnie z powyższymi punktami, na równi z osobami prawnymi ponoszą: jednostki bez osobowości prawnej, spółki osobowe oraz odrębne masy majątkowe"[1]. Trzeba podkreślić, że przytoczony przepis zrównał osoby fizyczne i prawne pod względem odpowiedzialności karnej. Jeżeli przestępstwo zostało popełnione w ramach osoby prawnej, to do odpowiedzialności można pociągnąć bądź tylko osobę prawną, bądź tylko osobę fizyczną wykonującą lub kierującą wykonaniem czynu przestępnego, lub obie te osoby łącznie[2]. Ponadto przepis art. 51 holenderskiego kodeksu karnego stawia na równi osoby prawne z przedsiębiorstwami, które nie posiadają osobowości prawnej, są spółkami osobowymi, firmami zrzeszającymi właścicieli statków, a także odrębnymi podmiotami prawa[3]. Na marginesie warto wspomnieć, iż w holenderskim prawie karnym nie rozróżnia się pojęć: „kierowanie" i „wydawanie poleceń" – należy je interpretować jednakowo. Istotne znaczenie odgrywa bowiem to, czy dana osoba mogła faktycznie wywierać decydujący wpływ na zaistnienie przestępstwa. W zasadzie ustawodawca holenderski nie akcentuje odpowiedzialności kierownictwa, co nie może oczywiście prowadzić do wniosku, że członkowie kierownictwa nie mają, z uwagi na swe uprawnienia, większych możliwości „kierowania" lub „wydawania poleceń". Takie możliwości wynikają przecież z zajmowania określonego stanowiska w strukturze osoby prawnej. Holenderski kodeks karny w zakresie omawianej regulacji stwarza jednak możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej również innych osób – takich, które nie piastują kierowniczych stanowisk. Stanowisko sprawcy nie jest kryterium rozstrzygającym o jego odpowiedzialności. Nie możemy wykluczyć tego, że w roli sprawcy przestępstwa wystąpi ktoś, kto formalnie nie ma żadnej władzy, a z ukrycia „pociąga za sznurki". Nie ma też znaczenia status prawny w ramach osoby prawnej. Odpowiedzialność na podstawie przepisu art. 51 holenderskiego kodeksu karnego może ponosić ten, kto ma możliwość faktycznego wywierania wpływu, choćby był pracownikiem zatrudnionym na najniższym szczeblu organizacyjnym. I na tym, w istocie rzeczy, polega przewaga stosowania przepisów holenderskiego prawa w interesującym nas zakresie nad

---

1 Przekład tego przepisu z wersji oryginalnej na język polski w: B. Namysłowska-Gabrysiak, *Odpowiedzialność karna osób prawnych*, Warszawa 2003, s. 89-90. Autorka przytoczonej monografii wskazuje, że gdy chodzi o wyjaśnienie pojęcia „odrębne masy majątkowe" – występującego w tym przepisie – to wydaje się, iż zakresem owego pojęcia należy objąć wyodrębnione na mocy przepisów szczególnych masy majątkowe.

2 M. Filar, *Odpowiedzialność karna podmiotów zbiorowych (na tle ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary z 28 października 2002 r.*, [w:] A. Adamski (red.), *Przestępczość gospodarcza z perspektywy Polski i Unii Europejskiej. Materiały konferencji międzynarodowej (Mikołajki, 26 września 2002)*, Toruń 2003, s. 594, i D. Habrat, *Materialnoprawne aspekty odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w polskim prawie karnym*, Toruń 2008, s. 30.

3 B. Namysłowska-Gabrysiak, *Odpowiedzialność karna…*, s. 91.

przewidywanymi w innych państwach możliwościami oddziaływania na osoby fizyczne – że zakres art. 51 holenderskiego kodeksu karnego jest szerszy niż w innych systemach prawnych.

Osoba prawna może być uznana za sprawcę przestępstwa, jeżeli była w stanie kontrolować działania odbiegające od jej zasadniczego celu, a poza tym, gdy takie odchylenia były przez nią akceptowane lub zachodzi przypuszczenie, że byłyby akceptowane. W literaturze wyraża się pogląd, że wszystkie przestępstwa – przewidziane przez ustawę karną – mogą być popełnione przez osoby prawne, z wyłączeniem tych, które ze względu na swą naturę mogą być popełnione wyłącznie przez osobę fizyczną[4]. Wśród przestępstw stanowiących podstawę odpowiedzialności karnej podmiotu zbiorowego w rachubę mogą wchodzić czyny polegające zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu[5].

Kodeks karny Holandii określa również kary, jakie mogą być orzekane wobec osób prawnych i innych podmiotów kolektywnych. Ze znanych ustawodawstwu holenderskiemu kar i środków karnych, natura osoby prawnej pozwala na wymierzanie jej takich kar, jak: grzywna, konfiskata mienia lub praw majątkowych będących przedmiotem prawa własności osoby prawnej, publikacja orzeczenia skazującego, jeżeli ustawa karna przewiduje za dany czyn zagrożenie taką karą, wyłączenie z obrotu gospodarczego niektórych przedmiotów jej działalności. Poza wymienionymi karami wobec przedsiębiorstw, jako podmiotów zbiorowych, można stosować kary dodatkowe, takie jak: wstrzymanie w całości lub w części działalności przedsiębiorstwa na okres 2 lat, utrata przyznanych preferencji gospodarczych lub niemożność ich pozyskania itd.[6]

W prawie karnym holenderskim odrzucono teorię identyfikacji (czyli *directing mind*), a przyjęto model agregacji (*collective knowledge* lub *aggregation knowledge*), zgodnie z którym osoba prawna może być pociągnięta do odpowiedzialności karnej poprzez bezpośrednie przypisanie jej winy (wiedza poszczególnych osób może być zsumowana do ustalenia winy osoby prawnej, pomimo że pojedyncze osoby nie spełniały warunków koniecznych do uruchomienia wobec nich odpowiedzialności indywidualnej). Tak więc system holenderski przewiduje bezpośrednią odpowiedzialność karną osób prawnych, jako że zgodnie z przepisami kodeksu karnego oskarżenie kierowane jest bezpośrednio przeciwko przedsiębiorcy. Jednocześnie prawo holenderskie przewiduje dwutorowość odpowiedzialności, tzn. niezależnie od zarzutu stawianego osobie prawnej możliwe jest również skazanie osób fizycznych. Nie można jednak zapominać o tym, że przyjęta w treści art. 51 holenderskiego kodeksu karnego kolejność jest dla organów

---

4 W. Radecki, *Koncepcje odpowiedzialności karnej osób prawnych w ochronie środowiska*, Wrocław 1996, s. 45.

5 B. Namysłowska-Gabrysiak, *Odpowiedzialność karna…*, s. 92.

6 O. Górniok, *Przestępczość przedsiębiorstw i karanie jej sprawców*, Warszawa 1995, s. 101.

procesowych wiążąca. Nie można bowiem rozważać kwestii odpowiedzialności pochodnej przed uznaniem, że karze podlega osoba prawna. Jeżeli jednak dojdzie do sytuacji, gdy osoba prawna zakończy swój byt prawny, na przykład na skutek ogłoszenia upadłości, wniesienie oskarżenia przeciwko osobie fizycznej „kierującej" lub „wydającej polecenia" nadal pozostaje w sferze możliwości, ale będzie się to wówczas wiązało z koniecznością udowodnienia, że gdyby osoba prawna kontynuowała swe istnienie, podlegałaby również karze. W związku z powyższym prawo holenderskie zostało tak skonstruowane, aby poczucie sprawiedliwości – mającej wynikać ze zrealizowania odpowiedzialności karnej za popełniony czyn przestępny w ramach działalności podmiotu zbiorowego – zostało w pełni zadośćuczynione, właśnie poprzez dążność do tego, aby żaden z podmiotów (ani osoba prawna, ani fizyczna) nie uniknął konsekwencji w sferze prawa karnego.

2. Francja

Po burzliwych dyskusjach w czasie prac przygotowawczych nad projektem nowego kodeksu karnego, mimo zdecydowanej opozycji większości judykatury i częściowo również doktryny, instytucja odpowiedzialności karnej osób prawnych utorowała sobie drogę do jej uregulowania w kodeksie karnym[7].

Obowiązujący francuski kodeks karny w art. 121-2 określa zakres i warunki odpowiedzialności karnej osób prawnych. Brzmienie tego przepisu (po przetłumaczeniu) przedstawia się następująco: „Osoby prawne[8], z wyjątkiem Skarbu Państwa, są odpowiedzialne karnie w przypadkach przewidzianych przez kodeks karny lub inne przepisy, za czyny przestępne popełnione na ich rzecz (korzyść)[9] przez ich organy lub przedstawicieli"[10]. Zgodnie z przytoczonym przepisem, odpowiedzialności karnej podlegają osoby prawne prawa prywatnego: spółki prawa cywilnego lub handlowego, stowarzyszenia,

---

[7] Nowy kodeks karny (*Nouveau Code Penal*) uchwalono we Francji 22 lipca 1992 r., natomiast wszedł w życie z dniem 1 marca 1994 r., zastępując kodeks karny Napoleona z 1810 r.

[8] Osoba prawna – według prawa francuskiego – to grupa osób, której przyznano osobowość prawną inną niż osobowość jej członków i która wobec tego jest podmiotem prawa. W prawie karnym francuskim wyróżnia się osoby prawne prawa publicznego oraz osoby prawne prawa prywatnego. Do pierwszej grupy należą: Państwo, Region, Departament, Gmina, instytucja publiczna, natomiast drugą grupę stanowią: spółki handlowe, spółki cywilne, ugrupowania interesów wspólnych, syndykaty, samorząd zawodowy, stowarzyszenia. Zob. K. Poklewski-Koziełł, *Nowy kodeks karny Francji*, „Państwo i Prawo" 1993, nr 9, s. 31.

[9] Pojęcie czynu przestępnego popełnionego „na rzecz" osoby prawnej zawiera w sobie dwa elementy. Pierwszy to element subiektywny (zawinienie), drugi – obiektywny (korzyść faktycznie osiągnięta lub zamierzona). W zależności od konkretnego stanu faktycznego oba te elementy wystąpią razem lub oddzielnie.

[10] Przekład z języka francuskiego znajdziemy w: B. Namysłowska-Gabrysiak, *Odpowiedzialność karna…*, s. 72.

związki zawodowe, konsorcja gospodarcze[11], a także zagraniczne osoby prawne na ogólnych zasadach właściwości prawa francuskiego. Odpowiedzialność karna może obciążać również osoby prawne prawa publicznego, oczywiście z wyłączeniem państwa, które mając monopol na ściganie oraz karanie za przestępstwa, nie może karać samego siebie. Jednak odpowiedzialność wspólnot terytorialnych i ich zgrupowania została skonstruowana według specjalnych zasad i w porównaniu z podmiotami prawa prywatnego kształtuje się nieco odmiennie. Wspólnoty terytorialne i ich zgrupowania nie podlegają odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione przy wykonywaniu ich działalności związanej z pełnieniem służby publicznej[12].

Według wspomnianego art. 121-2 francuskiego kodeksu karnego osoby prawne ponoszą odpowiedzialność karną za przestępstwa popełnione na ich konto, przez ich organy lub przedstawicieli. Jak wynika z treści tego przepisu, prawo karne francuskie oparło się na węższej – niż ma to miejsce w holenderskim prawie karnym – koncepcji odpowiedzialności karnej osób prawnych, ograniczonej wyłącznie do zachowań realizujących ustawowe znamiona przestępstwa, których dopuściły się organy lub przedstawiciele osoby prawnej. Poza tym w przepisie art. 121-2 kodeksu karnego Francji wprost mowa o popełnieniu przestępstwa przez organy lub przedstawicieli osoby prawnej, w odróżnieniu od przedmiotowej regulacji w tym zakresie obowiązującej w Holandii – w art. 51 holenderskiego kodeksu karnego ustawodawca dopuszcza możliwość popełnienia przestępstwa nie tylko przez osobę fizyczną, ale i prawną. Innymi słowy, w prawie holenderskim przestępstwo popełnia osoba prawna, w prawie francuskim jej organ lub przedstawiciel. Mimo tej różnicy efekt w postaci odpowiedzialności karnej osoby prawnej przewidują porządki prawne obu tych państw. W związku z tym warto się zastanowić, czy przypisanie osobie prawnej wprost zdolności do popełnienia przestępstwa w art. 51 holenderskiego kodeksu karnego w kontekście kwestii ponoszenia przez nią odpowiedzialności cokolwiek zmienia w stosunku do innego rozwiązania w tym zakresie, które przyjęto we francuskim kodeksie karnym. Inaczej więc ujmując, czy uczynienie osoby prawnej potencjalnym podmiotem przestępstwa nie ma przypadkiem charakteru wyłącznie bądź głównie propagandowego?

---

[11] Wprawdzie w polskim prawie „konsorcjum" nie jest definiowane, to nie ulega wątpliwości, że nie jest ono podmiotem gospodarczym, nie przysługuje mu osobowość prawna, nie podlega obowiązkowi wpisu do rejestru, nie musi dysponować majątkiem własnym, wyodrębnionym z majątków uczestników, jest jedynie tworem zawiązanym dla osiągnięcia wytyczonego celu gospodarczego, zazwyczaj dla zrealizowania jednorazowego przedsięwzięcia gospodarczego. Uwagi te mają znaczenie z tego względu, że według modelu francuskiego konsorcja gospodarcze ponoszą odpowiedzialność przewidzianą w stosunku do osób prawnych. Zob. http://www.monitorprawniczy.pl/index.php?mod=m_artykuly&cid=20&id=3194, http://www.ekspertbeck.pl/umowa-konsorcjum/.

[12] K. Poklewski-Koziełł, *Nowy kodeks…*, s. 31.

Z przepisu art. 121-2 kodeksu karnego Francji wynikają dwa warunki odpowiedzialności karnej osób prawnych. Pierwszy warunek to taki, że przestępstwo musi być popełnione w imieniu osoby prawnej, co oznacza, że zachodzi wymóg działania na rzecz (na rachunek) osoby prawnej. Wykluczone jest więc ściganie osoby prawnej za czyny przestępne popełnione na rzecz indywidualnej osoby fizycznej, która brała udział w działalności przestępczej. Natomiast drugą przesłanką jest popełnienie przestępstwa przez organ lub przedstawiciela osoby prawnej. Zatem możliwość uruchomienia wobec osoby prawnej odpowiedzialności karnej aktualizuje się w sytuacji popełnienia przestępstwa przez jednostkę, a więc „substrat" ludzki. Chodzi tu o zachowanie takich podmiotów, jak: zgromadzenie generalne, zarząd, rada nadzorcza, dyrektor przedsiębiorstwa, a także pełnomocnik (czy prokurent), czy mający upoważnienie do reprezentowania dyrektor[13]. Oba te warunki muszą zostać spełnione kumulatywnie.

Odpowiedzialność karna osób prawnych – we francuskim prawie karnym – znajduje zastosowanie tylko w przypadkach przewidzianych przez ustawę lub akt pozaustawowy[14]. Ustawodawca francuski posłużył się metodą enumeratywnego wyliczenia czynów mogących stanowić podstawę odpowiedzialności osoby prawnej. Krąg tych czynów jest szeroki, obejmuje zarówno czyny o charakterze umyślnym, jak i nieumyślnym, m.in. ludobójstwo, zabójstwo, nieumyślne spowodowanie śmierci, handel narkotykami, pranie brudnych pieniędzy, kradzież, oszustwo, nadużycie zaufania itd.[15]

---

[13] B. Jankowska, *Odpowiedzialność karna osób prawnych*, „Państwo i Prawo" 1996, nr 7, s. 50-51 i A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, Kraków 2004, s. 472.

[14] W polskim systemie prawa karnego nie sposób sobie wyobrazić, aby odpowiedzialność karną wprowadzały przepisy usytuowane w innych niż ustawa aktach normatywnych (niższych rangą). W przeciwnym bowiem razie zachodziłaby sprzeczność z naczelnymi zasadami prawa karnego, takimi jak: *nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege*. Typizacja przestępstw oraz zagrożenia karą mogą pochodzić wyłącznie od władzy ustawodawczej stanowiącej prawo ustawowe, w którym pewne kwestie mogą zostać przekazane do bardziej szczegółowego uregulowania w aktach wydawanych przez władzę wykonawczą, ale jedynie w granicach zakreślonych ustawowo.

[15] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, s. 471-472. Warto zwrócić uwagę na to, że do katalogu przestępstw, za które można pociągnąć do odpowiedzialności karnej osobę prawną (w prawie francuskim), włączone zostały nie tylko przestępstwa o charakterze gospodarczym (popełniane w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej – uczestnictwem w obrocie gospodarczym), ale także przestępstwa pospolite, które mogą zostać popełnione przede wszystkim przez osoby fizyczne, jak chociażby zabójstwo, co do którego zachodzą rozbieżności – D. Habrat w swej monografii *Materialnoprawne aspekty odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w polskim prawie karnym* wymienia przestępstwo zabójstwa wśród przestępstw będących podstawą odpowiedzialności karnej osoby prawnej, natomiast B. Namysłowska-Gabrysiak w swej monografii *Odpowiedzialność karna osób prawnych* podnosi, że według ustawodawcy zbrodnia zabójstwa nie może być popełniona przez osobę prawną. Co do nieumyślnego spowodowania śmierci i zbrodni przeciwko ludzkości obie autorki są zgodne, że należą one do katalogu czynów, za które osoby prawne podlegają – przy spełnieniu ustawowych przesłanek – odpowiedzialności karnej.

Odpowiedzialność karna osoby prawnej nie wyłącza odpowiedzialności karnej osoby fizycznej za ten sam czyn. Jednak kumulatywne ponoszenie odpowiedzialności przez osobę prawną z osobą fizyczną za ten sam czyn nie jest dopuszczalne w sytuacji, w której jedynie osoba fizyczna ponosi winę. Z odpowiedzialnością kumulatywną w prawie francuskim mamy do czynienia tylko wtedy, gdy jednoznaczne ustalenie podmiotu i zakresu odpowiedzialności za popełnione przestępstwo nie jest możliwe, np. czy wypadek zdarzył się wyłącznie z winy kierownika nadzoru, czy całego zarządu[16].

Ze względu na to, że odpowiedzialność karna osób prawnych wykazuje jednak pewne odmienności w stosunku do ciążącej na osobach fizycznych, ustawodawca stworzył odrębny katalog kar, które mogą być orzekane wobec osób prawnych. Wśród nich stosuje się kary kryminalne i poprawcze za zbrodnie i występki objęte odpowiedzialnością karną osób prawnych oraz kary orzekane za wykroczenia. Karą zasadniczą jest grzywna, którą można zastosować w każdym przypadku, natomiast orzeczenie pozostałych kar jest dopuszczalne tylko w przypadkach wskazanych ustawowo. Katalog tych kar zawiera się w treści art. 131-36 francuskiego kodeksu karnego i obejmuje: 1) rozwiązanie osoby prawnej, 2) definitywny lub orzekany na okres 5 lat zakaz prowadzenia bezpośrednio lub pośrednio określonego rodzaju działalności zawodowej lub społecznej, 3) ustanowienie nadzoru sądowego na okres do 5 lat, 4) zamknięcie, definitywne lub na okres 5 lat, jednego lub kilku zakładów przedsiębiorstwa, które służyły do popełnienia przestępstwa, 5) definitywne lub orzekane na okres 5 lat wykluczenie z rynków publicznych, 6) zakaz wystawiania czeków i posługiwania się kartami kredytowymi przez okres 5 lat, 7) konfiskata przedmiotu, który służył do popełnienia przestępstwa lub pochodzi z przestępstwa, 8) podanie orzeczenia do publicznej wiadomości za pośrednictwem prasy lub środków audiowizualnych[17]. Najsurowszą karę, jaką jest rozwiązanie podmiotu zbiorowego, można zastosować tylko wtedy, gdy podmiot taki powstał wyłącznie po to, aby popełniać przestępstwa lub gdy już w czasie jego funkcjonowania dokonano zmiany profilu jego działalności na przestępczy[18]. Decyzja o rozwiązaniu osoby prawnej za popełnienie zbrodni lub występku powoduje skierowanie jej sprawy do sądu właściwego w celu przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego. Natomiast oddanie jej pod nadzór sądowy pociąga za sobą ustanowienie „pełnomocnika wymiaru

---

[16] M. Szewczyk, *Zmiany we francuskim prawie karnym na tle Kodeksu karnego z 1994 r.*, „Palestra" 1997, z. 3-4, s. 131.

[17] M. Melezini, *Odpowiedzialność karna osób prawnych w świetle francuskiego kodeksu karnego*, [w:] *Aktualne problemy prawa karnego kryminologii i penitencjarystyki, księga ofiarowana Profesorowi Stefanowi Lelentalowi w 45. roku pracy naukowej i dydaktycznej*, Łódź 2004, s. 319-321.

[18] O. Górniok, *Przestępczość przedsiębiorstw…*, s. 103.

sprawiedliwości”[19], którego zadania określa sąd. Wśród wymienionych powyżej kar, kary rozwiązania i kary ustanowienia nadzoru nie stosuje się do partii politycznych, związków zawodowych ani osób prawa publicznego (art. 131-39 kodeksu karnego). Tych kar nie stosuje się także w stosunku do Zakładowych Komisji[20].

Wprowadzenie instytucji odpowiedzialności karnej osób prawnych bezpośrednio do kodeksu karnego stanowi największą rewolucję przepisów prawa karnego francuskiego. Odpowiedzialność karna osób prawnych we Francji została oparta na zasadzie identyfikacji, w przeciwieństwie do regulacji z zakresu holenderskiego prawa karnego, w której ustawodawca odmówił jej przyjęcia. Wydaje się więc, że regulacje prawa karnego francuskiego, mające za przedmiot odpowiedzialność karną podmiotów zbiorowych, są mniej radykalne niż te, które zostały wprowadzone na grunt holenderskiego prawa karnego. Wstrzymam się jednak z oceną, która z nich stanowi skuteczniejszy instrument do walki z przestępczością osób prawnych, taka bowiem ocena wymaga prześledzenia praktyki stosowania prawa w omawianym zakresie i wpływu egzekwowania odpowiedzialności podmiotów kolektywnych na przestrzeganie przez nie obowiązujących norm prawnych – w przyszłości (już po ukaraniu) oraz na przestrzeganie ich przez inne podmioty zbiorowe funkcjonujące w obrocie (prewencja generalna kary).

3. Niemcy

W odróżnieniu np. od Francji, w prawie niemieckim nie wprowadzono odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, gdyż opór wobec tej instytucji, tak w doktrynie, jak i judykaturze, był za silny. Za odmową przyjęcia przez niemieckiego ustawodawcę koncepcji odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych stały również względy polityczne, społeczne i historyczne. Warto jednak zwrócić uwagę, że obawy artykułowane przede wszystkim przez środowiska uczonych oraz sądownictwo koncentrują się w szczególności bardziej na problematyce zawinienia niż na faktycznych efektach ponoszenia przez podmioty kolektywne odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

Mimo dezaprobaty niemieckiego ustawodawcy dla idei ponoszenia odpowiedzialności przez osoby prawne na gruncie prawa karnego (czy ściślej: kodeksu karnego), w prawie niemieckim funkcjonuje koncepcja „działania za kogoś innego”, odnosząca się w swej naturze do odpowiedzialności reprezentantów jednostek o charakterze kolektyw-

[19] W piśmiennictwie spotkać się można także z innym określeniem na sprawującego nadzór – mandatariusz.

[20] Możliwym *ratio legis* takiego rozwiązania prawnego było to, że jednak partie polityczne i związki zawodowe prowadzą działalność publiczną – chronią często interesy pewnych grup społecznych, a ich rozwiązanie mogłoby być niekorzystne dla środowisk, na rzecz których te podmioty działają/działały.

nym, które jako takie nie odpowiadają w sferze prawa karnego. Zgodnie z tą koncepcją, osoba fizyczna podejmuje określone zachowanie nie w imieniu własnym, lecz w imieniu innego podmiotu, którym może być osoba prawna lub inna jednostka niemająca osobowości prawnej (albo też inna osoba fizyczna). Nie spełnia przy tym ustawowych warunków do uznania jej za podmiot przestępstwa, które spełnia owa osoba prawna, jednostka organizacyjna (czy osoba fizyczna). W takim przypadku osoba fizyczna realizująca dany czyn wypełnia jednocześnie pozostałe znamiona przestępstwa, a także ponosi winę. Jako cel takiego rozwiązania należy więc wskazać poszerzenie kręgu podmiotów przestępstwa, tak aby objąć nim właśnie osobę fizyczną działającą za kogoś innego[21]. Chociaż w omawianej koncepcji mamy do czynienia z podmiotami mającymi charakter zbiorowy, to jednak nie może być ona postrzegana jako wyraz dążeń do wprowadzenia do niemieckiego prawa karnego odpowiedzialności takich jednostek.

W Niemczech nie odpowiedziano radykalnie na wyrażaną przez Unię Europejską konieczność zmian przepisów państw członkowskich, wynikającą z faktu ratyfikowania aktów międzynarodowych w przedmiocie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za określone zachowania. Rozwinięto natomiast dość skomplikowaną strukturę sankcji administracyjnych, które zawierają uregulowania dotyczące odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Ten administracyjno-karny system prawny funkcjonuje w oparciu o ustawę o wykroczeniach porządkowych (OWiG). Kluczowym przepisem penalizującym określone zachowanie podmiotu zbiorowego jest § 30 OWiG, przewidujący możliwość stosowania kar pieniężnych wobec takich jednostek. Na podmiot zbiorowy może być nałożona kara pieniężna w wysokości do 500 000 euro – za czyn popełniony umyślnie – i do 250 000 euro – w przypadku czynu popełnionego nieumyślnie. Warunkiem ukarania podmiotu kolektywnego jest zawinione zachowanie jego organu, członka tego organu, zarządu związku nieposiadającego osobowości prawnej lub osoby uprawnionej do reprezentowania spółki osobowej. Chodzi w takim przypadku o zachowanie wypełniające znamiona przestępstwa lub wykroczenia, których popełnienie powoduje, iż zostają naruszone obowiązki ciążące na osobie prawnej lub określonym tym przepisem związku osób, a osoba prawna osiąga lub ma osiągnąć z tego czynu korzyść (czy korzyści). Dostrzec można, iż przedstawione wyżej unormowanie wykazuje ewidentne podobieństwa w swej istocie do regulacji chociażby francuskiego kodeksu karnego w przedmiocie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Wydaje się, że niemiecki ustawodawca na gruncie OWiG wprowadza podobne (jeśli nie identyczne) do francuskiego prawa karnego, w interesującym

[21] B. Kunicka-Michalska, *Koncepcja „działania za kogoś innego" w niektórych obcych kodeksach karnych (odpowiedzialność organów i reprezentantów ciał kolektywnych)*, [w:] *Problemy Nauk Penalnych. Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, nr 1550, Katowice 1996, s. 102.

nas zakresie, przesłanki ponoszenia odpowiedzialności (o charakterze represyjnym) przez podmioty kolektywne, tj. działanie w imieniu i na rzecz (na rachunek) osoby prawnej podjęte przez jej organ. Jedyną istotną różnicą jest to, że na obszarze prawa niemieckiego wymaga się zawinienia po stronie reprezentanta realizującego ustawowe znamiona przestępstwa lub wykroczenia, co zapewne świadczy o niewątpliwym przywiązaniu niemieckiego prawodawcy oraz doktryny i orzecznictwa do warunku ponoszenia winy (zawinienia) w kontekście popełnienia czynu przestępnego. I w przeciwieństwie do Holandii czy Francji, w Niemczech nie wykorzystano instrumentarium *stricte* karnoprawnego do walki z przestępczością osób prawnych i innych podmiotów zbiorowych. Należy jednak podkreślić, że odpowiedzialność podmiotów zbiorowych przewidziana w niemieckim systemie prawnym, wprawdzie mająca charakter represyjny, jest odpowiedzialnością administracyjno-karną. Można by sądzić, że takie ukształtowanie instytucji odpowiedzialności osób prawnych zdaje się stanowić swojego rodzaju fasadę dla zamaskowania charakteru karnego tej odpowiedzialności, co w efekcie kreuje możliwość wymierzania podmiotom zbiorowym sankcji karnych bez zapewnienia gwarancji procesowych, jakie niesie ze sobą regulacja w płaszczyźnie procesowego prawa karnego[22]. Zatem daje to asumpt do zastanowienia się, czy przypadkiem niemiecki ustawodawca nie podchodzi zbyt rygorystycznie do zagadnienia karania podmiotów kolektywnych i czy nie powinien zrównać ich odpowiedzialności z tą ogniskującą się na czynach przestępnych osób fizycznych, tak aby sytuacje prawne (osób prawnych i fizycznych) były podobne i nie zachodziły wątpliwości co do realizacji aspektu sprawiedliwości w prawie.

4. Polska

W Polsce udało się zrealizować koncepcję odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, wprowadzając tę instytucję do polskiego porządku prawnego. Podkreślenia wymaga jednak to, że nie wcielono jej do polskiego kodeksu karnego, lecz objęto regulacją odrębnej ustawy (ustawy pozakodeksowej), tj. ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[23], mającej z założenia wprowadzić do polskiego prawa karnego instrumenty prawne przewidziane w Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, przyjętej przez Radę Unii Europejskiej 26 lipca 1995 r. oraz w protokołach dodatkowych nr I i II do tej Konwencji. Godne wspomnienia jest, że kiedy Rada Ministrów dnia 8 lipca 2002 r.

[22] D. Habrat, *Materialnoprawne aspekty*..., s. 36-37.
[23] Dz.U. z 2002 r., Nr 197, poz. 1661 z późn. zm., dalej: u.o.p.z.

wniosła projekt tej ustawy do laski marszałkowskiej, nosiła ona inny tytuł niż ten, który został jej ostatecznie nadany (w wyniku procesu legislacyjnego), tj. ustawa o odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych. Rzeczona zmiana intytulacji ustawy była źródłem szeregu wątpliwości co do charakteru prawnego odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, przewidzianej przez przepisy wspomnianej wyżej ustawy, i wywołała w doktrynie szereg przeciwstawnych stanowisk. Zastanawiano się bowiem, czy mamy na gruncie tej ustawy do czynienia z odpowiedzialnością karną podmiotów zbiorowych, czy może z innym rodzajem odpowiedzialności prawnej, a może nawet z odpowiedzialnością *sui generis*. W związku z tym jednoznaczne określanie tej odpowiedzialności odpowiedzialnością karną podmiotów zbiorowych pozostaje wysoce dyskusyjne, dlatego będę posługiwał się nazewnictwem: „odpowiedzialność podmiotów zbiorowych".

Przywołana ustawa stanowi swoiste kompendium normatywnej regulacji w przedmiocie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. W przepisie art. 1 został określony zakres regulacji tej ustawy jednoznacznie wskazujący na intencję ustawodawcy kompleksowego uregulowania tej problematyki, zgodnie z którym ustawa określa zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności. Zatem u.o.p.z. zawiera przepisy regulujące aspekty materialnoprawne tej instytucji, tj. przesłanki (warunki) odpowiedzialności, karę oraz środki karne jako konsekwencje zrealizowania przez podmiot zbiorowy przesłanek, a także katalog czynów (jako przestępstwa lub przestępstwa skarbowe) stanowiących podstawę takiej odpowiedzialności (poprzez liczne odesłania do szeregu ustaw zawierających typizację przestępstw, nie tylko kodeksu karnego) oraz aspekty procesowe – unormowanie procedury, w drodze której ma być realizowana odpowiedzialność podmiotów zbiorowych, a także wykonanie kar zastosowanych przeciwko podmiotom zbiorowym. Trzeba mieć na uwadze, że mimo ustawodawczego założenia całościowego uregulowania instytucji odpowiedzialności podmiotów kolektywnych w jednej tylko ustawie, ustawodawca wprost czerpie z normatywnego dorobku prawa karnego procesowego, stanowiąc w art. 22 u.o.p.z., iż do postępowania w sprawie takiej odpowiedzialności stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego (z wyłączeniem dotyczącym określonych – wymienionych przepisów karnej ustawy procesowej) oraz z prawa karnego wykonawczego – w przepisie art. 42, czyniąc odesłanie do przepisów kodeksu karnego wykonawczego (nakazując odpowiednie ich stosowanie) w zakresie wykonania orzeczonej wobec podmiotu zbiorowego kary oraz środków karnych (powtórzonych za art. 8 i 9 w treści przepisu art. 42).

Ustawodawca wyszedł od sformułowania definicji legalnej pojęcia „podmiot zbiorowy" – w art. 2 u.o.p.z. W myśl tego przepisu podmiotem zbiorowym (w rozumieniu

ustawy[24]) jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Polski ustawodawca, stosując wyłączenie państwa, podobnie jak francuski wychodzi z założenia, że skoro to państwo jest powołane do ścigania oraz karania za przestępstwa i ma w tym monopol, nie powinno ono karać samego siebie. Natomiast w odróżnieniu od regulacji francuskiego kodeksu karnego dotyczącej odpowiedzialności osób prawnych – dopuszczającej na specjalnych zasadach odpowiedzialność wspólnot terytorialnych i ich zgrupowania – polski ustawodawca wyłączył również jednostki samorządu terytorialnego i ich związki[25]. Ponadto francuskie unormowanie w omawianym zakresie wiąże odpowiedzialność karną wyłącznie z osobami prawnymi, gdy definicja podmiotu zbiorowego zawarta w art. 2 u.o.p.z. obejmuje nie tylko osoby prawne, ale także jednostki organizacyjne pozbawione osobowości prawnej, a więc podobnie jak to uczyniono w holenderskim kodeksie karnym (art. 51), zrównano ze sobą odpowiedzialność tych dwóch rodzajów podmiotów kolektywnych. W ust. 2 art. 2 u.o.p.z. postanowiono, że podmiotem zbiorowym (w rozumieniu ustawy) jest również spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółka kapitałowa w organizacji, podmiot w stanie likwidacji[26] oraz przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, a także zagraniczna jednostka organizacyjna[27].

---

[24] Określenie „w rozumieniu ustawy" wskazuje na to, że ustawodawca sformułował definicję legalną pojęcia „podmiot zbiorowy" na użytek u.o.p.z. Jednak wydaje się, że definicję tę trzeba mieć na względzie także w trakcie stosowania przepisów innych ustaw (co przecież wynika z niebudzącego żadnych wątpliwości systemowego charakteru prawa), do których ustawodawca w samej ustawie regulującej odpowiedzialność podmiotów zbiorowych nierzadko odsyła.

[25] W tym miejscu nie zaszkodzi postawienie pytania o zasadność wyłączenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków z zakresu pojęcia „podmiot zbiorowy". Może godnym uwagi przedsięwzięciem byłoby bliższe przyjrzenie się motywom francuskiego ustawodawcy, który zdecydował się na objęcie zakresem odpowiedzialności podmiotów zbiorowych także wspólnot terytorialnych, chociaż opartej na specjalnych zasadach.

[26] Zastanawiające jest to, czy zakresem pojęcia „podmiot w stanie likwidacji" należy objąć również takie podmioty, wobec których ogłoszono upadłość, czy interpretować je w sposób ścisły, czyli odnosić wyłącznie do takich, których likwidację – prowadząc postępowanie likwidacyjne – się przeprowadza. Jeśli opowiemy się za szerszą interpretacją, to pozostaje nam zmierzyć się z rozróżnieniem w obrębie pojęcia „upadłość" – „upadłość likwidacyjna" oraz „upadłość układowa". Postępowanie upadłościowe z układem to zgoda większości wierzycieli na dalsze funkcjonowanie przedsiębiorstwa upadłego. Istotą upadłości układowej jest więc utrzymanie bytu prawnego podmiotu występującego w roli upadłego. Zatem wysoce wątpliwe jest kwalifikowanie podmiotów, wobec których przeprowadzane jest postępowanie upadłościowe z układem w kategoriach desygnatów pojęcia „podmiot w stanie likwidacji", co oczywiście nie wyklucza uznania takich podmiotów za podmioty zbiorowe w rozumieniu ustawy, ale na innej podstawie.

[27] Można spekulować, iż zamierzeniem ustawodawcy, wskazującego na dalsze podmioty, które są podmiotami zbiorowymi w rozumieniu ustawy, było rozszerzenie zakresu ustawowego pojęcia „podmiot zbiorowy". Zwraca jednak uwagę to, że podmioty, które zostały wymienione

Możliwość uruchomienia wobec podmiotu zbiorowego mechanizmu odpowiedzialności została uzależniona od łącznego spełnienia trzech przesłanek, określonych w przepisach art. 3-5 u.o.p.z. Pierwszym warunkiem odpowiedzialności podmiotu kolektywnego jest zaistnienie tzw. związku podmiotowego pomiędzy osobą fizyczną, będącą sprawcą przestępstwa, a podmiotem zbiorowym. Wymaga się więc, aby zostało podjęte zachowanie przez osobę fizyczną działającą w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu obowiązku, czy przez osobę fizyczną dopuszczoną do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę fizyczną, o której mowa wyżej, czy wreszcie przez osobę fizyczną działającą w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby fizycznej mającej uprawnienia lub obowiązki do działania w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego. Konieczne jest przy tym, aby zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową. Osobami fizycznymi mającymi kompetencje do działania w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego są osoby pełniące funkcje organów osób prawnych (członkowie zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej spółek kapitałowych prawa handlowego – co zbiega się z normatywną regulacją francuskiego kodeksu karnego, który daje możliwość pociągnięcia osoby prawnej do odpowiedzialności karnej za przestępne zachowania organów [członków organów] takiej osoby), a także wspólnicy spółek osobowych prawa handlowego (np. spółki jawnej czy partnerskiej), czy członkowie innych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. Do takich osób można również zaliczyć prokurentów oraz osoby dysponujące pełnomocnictwem ogólnym, natomiast pozostałych pełnomocników uznaje się za osoby działające w imieniu lub w interesie, za zgodą lub wiedzą pierwszej z trzech wyżej przedstawionych grup osób fizycznych. Zachowanie osoby fizycznej musi przy tym wypełniać ustawowe znamiona przestępstwa lub przestępstwa skarbowego (choć w art. 3 mowa o „czynie zabronionym"). Dostrzec można, że polski ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie do przedmiotowej regulacji sformułowania, iż przestępstwo popełnia osoba prawna (czy podmiot zbiorowy), a pozostał przy formule, że przestępstwo popełnia osoba fizyczna, a stanowi ono jedynie podstawę odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Należy zauważyć, że przyjęcie optyki holenderskiego ustawodawcy rodziłoby konieczność dokonania drastycznych

w art. 2 ust. 2 u.o.p.z., to w istocie te, które już na podstawie art. 2 ust. 1 u.o.p.z. możemy zaliczyć do podmiotów zbiorowych. A więc ustawodawca w ust. 2 nie rozszerza zakresu pojęcia „podmiot zbiorowy" w stosunku do zakresu określonego w ust. 1 art. 2 ustawy. Spotykamy się tutaj ze zbędnym, aczkolwiek nieszkodliwym, *superfluum,* a ust. 2 stanowi uszczegółowienie ust. 1.

zmian założeń polskiego prawa karnego, które konsekwentnie wyłącza możliwość popełniania przestępstw przez podmioty niebędące osobami fizycznymi (osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym odrębne przepisy przyznają zdolność prawną). W zasadzie cały polski kodeks karny podlega wymowie, że przestępstwo popełnić może tylko człowiek.

Drugą przesłanką odpowiedzialności przewidzianej przez przepisy u.o.p.z. jest potwierdzenie faktu popełnienia czynu zabronionego przez określoną osobę fizyczną (dającą się funkcjonalnie powiązać z podmiotem zbiorowym – jego działalnością) prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę, wyrokiem warunkowo umarzającym wobec niej postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczeniem o udzielenie tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczeniem sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy[28]. To katalog orzeczeń wydawanych wobec rzeczywistego sprawcy przestępstwa – osoby fizycznej, w postępowaniu dotyczącym wyłącznie tej osoby, poprzedzającym ewentualne postępowanie w sprawie o pociągnięcie podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności. Polski ustawodawca nie skorzystał z koncepcji bezpośredniej odpowiedzialności podmiotów kolektywnych (przyjętej w Holandii), przewidując *expressis verbis* wymóg uprzedniego dokonania w sposób niebudzący żadnych wątpliwości identyfikacji osoby fizycznej, która dopuściła się przestępnego zachowania w ramach np. osoby prawnej, tj. opierając instytucję odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (podobnie jak francuski ustawodawca) na zasadzie identyfikacji (w odróżnieniu od francuskiego unormowania w interesującym nas zakresie, określając „listę" orzeczeń stano-

[28] Pierwotne brzmienie przepisu art. 4 u.o.p.z. przedstawiało się następująco: „Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego przez osobę, o której mowa w art. 3, zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem skazującym, nakazem karnym, prawomocnym orzeczeniem o zezwoleniu na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności lub prawomocnym orzeczeniem warunkowo umarzającym postępowanie albo prawomocnym orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu okoliczności wyłączających ściganie sprawcy". W aktualnym brzmieniu mowa jest o potwierdzeniu (a nie stwierdzeniu) faktu popełnienia czynu zabronionego (a nie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego). Wnikliwa lektura tego przepisu w zestawieniu z jego poprzednią wersją nasuwa kilka pytań, takich chociażby, jak o ewentualną różnicę w znaczeniu pojęć: „stwierdzenie" i „potwierdzenie" czy o motywy ustawodawcze, które stały za zastąpieniem pojęcia: „przestępstwo" (i odpowiednio: „przestępstwo skarbowe") pojęciem: „czyn zabroniony" w kontekście potwierdzenia faktu jego popełnienia przez osobę fizyczną, dającą się funkcjonalnie powiązać z podmiotem zbiorowym, a przeciwko której wymaga się uprzedniego wydania określonego w tym przepisie orzeczenia (w istocie jednego z orzeczeń). „Czyn zabroniony" i „przestępstwo" to odrębne terminy, o odmiennym zakresie znaczeniowym, zatem zabieg taki w świetle woli racjonalnego prawodawcy, świadomego siatki terminologicznej funkcjonującej w określonej dziedzinie prawa oraz prawidłowości w niej występujących, musi mieć swoje uzasadnienie. Abstrahując jednak od wyżej postawionych pytań, zmiana dokonana przez ustawodawcę w zakresie uregulowania drugiej przesłanki zasługuje jednak na aprobatę, stanowi bowiem odpowiedź na wyrażane w doktrynie wątpliwości i podnoszone w piśmiennictwie uwagi krytyczne pod adresem ówczesnego brzmienia przepisu art. 4 u.o.p.z.

wiących tzw. prejudykat w stosunku do sprawy o odpowiedzialność osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej).

Trzecim warunkiem odpowiedzialności podmiotu zbiorowego jest sytuacja, w której do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej (z drugiej i trzeciej grupy osób) lub braku należytego nadzoru nad tą osobą – ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego. W pkt 2 art. 5 u.o.p.z. mowa jest o takiej organizacji podmiotu zbiorowego, która nie zapewniała uniknięcia popełnienia czynu zabronionego przez osobę fizyczną (z pierwszej grupy osób), podczas gdy mogło je zapewnić zachowanie należytej staranności (wymaganej w danych okolicznościach) przez organ lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego[29]. W piśmiennictwie[30] formułuje się twierdzenie, że ustawodawca, konstruując trzecią przesłankę odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, skorzystał z kategorii, którymi posługuje się prawo cywilne, tj. wina w wyborze, wina w nadzorze oraz wina organizacyjna[31]. Przyjmując wprowadzenie instytucji spoza prawa karnego do art. 5 u.o.p.z., stwierdzono[32], że ustawodawca chciał w ten sposób uniknąć problematyki wiążącej się z zastosowaniem znanych prawu karnemu przesłanek odpowiedzialności, które obecnie mają zastosowanie wyłącznie do osób fizycznych[33].

---

[29] Nowelizacją z dnia 29 lipca 2011 r. ustawodawca po sześciu latach powrócił do wprowadzenia do treści art. 5 u.o.p.z. uregulowania odnoszącego się do organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która nie zapewniała uniknięcia popełnienia czynu zabronionego.

[30] B. Mik, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z dnia 28 października 2002 r.*, „Przegląd Sądowy" 2003, nr 7/8, s. 57; J. Potulski, J. Warylewski, *Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 41. Jednocześnie podnosi się, że skonstruowanie trzeciej przesłanki na modłę cywilistyczną budzi znaczne wątpliwości natury systemowej oraz rodzi określone trudności w procesie interpretacji i stosowania przepisów ustawy regulującej odpowiedzialność podmiotów zbiorowych. Zob. także B. Namysłowska-Gabrysiak, *Odpowiedzialność o charakterze karnym podmiotów zbiorowych w najnowszym ustawodawstwie polskim i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żachowska (red.), *Gaudium in litteris est. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Genowefie Rejman*, Warszawa 2005, s. 277; M. Filar, Z. Kwaśniewski, D. Kala, *Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Toruń 2006, s. 56 i 57; J. Warylewski, J. Potulski, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych w prawie polskim i europejskim. Komentarz*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 68-69; D. Habrat, *Materialnoprawne aspekty…*, s. 96-97.

[31] Nawiązując do licznych wypowiedzi formułowanych w piśmiennictwie na temat charakteru prawnego odpowiedzialności przewidzianej przez przepisy u.o.p.z. oraz uznając za trafny pogląd o wykorzystaniu przez ustawodawcę cywilistycznych konstrukcji przy formułowaniu trzeciej przesłanki, można podjąć próbę rozważenia, czy przypadkiem nie mamy jednak do czynienia z cywilnoprawnym charakterem tej odpowiedzialności. Nie podejmując jednoznacznego rozstrzygnięcia tego problemu, wydaje się, iż z całą pewnością można stwierdzić, że odpowiedzialność podmiotów zbiorowych według polskiego modelu zawiera pewne elementy klasycznej odpowiedzialności cywilnoprawnej.

[32] D. Habrat, *Materialnoprawne aspekty…*, s. 97.

[33] Można wytoczyć polemikę z konstatacją, że w art. 5 u.o.p.z. ustawodawca odszedł od winy o karnoprawnym rodowodzie, sięgając do winy na gruncie prawa cywilnego. Funkcjonujące

Wobec podmiotu zbiorowego sąd orzeka karę pieniężną[34] od 1000 do 5 000 000 zł, nie wyższą jednak niż 3% przychodu osiągniętego w roku obrotowym, w którym popełniono czyn zabroniony będący podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Posłużenie się przez ustawodawcę słowem „orzeka" jednoznacznie wskazuje na obligatoryjny charakter tej kary. To przynosi na myśl grzywnę jako karę zasadniczą możliwą do zastosowania w każdym przypadku przy realizowaniu odpowiedzialności karnej osoby prawnej – według modelu francuskiego. Ponadto wobec podmiotu zbiorowego orzeka się przepadek przedmiotów pochodzących chociażby pośrednio z czynu zabronionego lub które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego, korzyści majątkowej pochodzącej chociażby pośrednio z popełnienia czynu zabronionego oraz równowartości przedmiotów lub korzyści majątkowej pochodzących chociażby pośrednio z czynu zabronionego. Zauważyć zatem można, że kara pieniężna i przepadek mają na gruncie u.o.p.z. charakter obligatoryjny.

Wobec podmiotu zbiorowego można orzec: 1) zakaz promocji lub reklamy prowadzonej działalności, wytwarzanych lub sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń, 2) zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi, 3) zakaz korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, których członkiem jest Rzeczpospolita Polska, 4) zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne, 5) podanie wyroku do publicznej wiadomości. Przyglądając się powyższemu katalogowi środków karnych, które mogą być stosowane wobec podmiotów kolektywnych, można polską regulację odpowiedzialności takich podmiotów ocenić jako mniej restrykcyjną niż chociażby francuską, w której przewidziano ta-

---

w prawie karnym określenie „naruszenie reguł ostrożności wymaganej w danych okolicznościach", będące przejawem nieumyślności, wydaje się obejmować brak należytej staranności w wyborze oraz nadzorze. Przyjmuje się bowiem, że „dane okoliczności", w których należy zadośćuczynić regułom ostrożności, wyznaczane są przez układ trzech elementów: kwalifikacji działającego podmiotu, używanego przy dokonywanej czynności narzędzia oraz sposobu przeprowadzania czynności. Nic więc nie stoi na przeszkodzie, aby określona osoba, zatrudniona w danym przedsiębiorstwie na stanowisku kierownika działu kadr, uchybiając obowiązkowi dołożenia należytej staranności (naruszając reguły ostrożności), dopuściła się „wyboru" do pełnienia określonych funkcji osoby nielegitymującej się niezbędnymi kompetencjami, w wyniku czego osoba wybrana realizuje prawnokarnie relewantne zachowanie będące podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Według takiego ujęcia „naruszenie reguł ostrożności" zbliża się do cywilistycznych konstrukcji „winy w wyborze" i „winy w nadzorze", z którymi to konstrukcjami wiąże się leżący u ich podstaw obowiązek zachowania ostrożności.

[34] Ustawodawca posługuje się kategorią „kara pieniężna", a nie „grzywna". Można więc odnieść wrażenie, że są to odrębne terminy, którym należy nadawać różne znaczenia. Odmiennie: J. Skupiński, *Problemy kryminalnopolityczne związane z promulgowaniem ustawy z dnia 28 października o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, „Kwartalnik Apelacji Gdańskiej" 2003, nr 3, wydanie specjalne, s. 48. Autor nie przypisuje dużego znaczenia temu, że w ustawie nie użyto określenia „grzywna", lecz „kara pieniężna", o przynależności bowiem normy prawnej do określonej gałęzi prawa nie decyduje jej nazwa, lecz istota, a zmiana nagłówka nie zmienia przecież treści.

kie sankcje, jak rozwiązanie osoby prawnej, zamknięcie jednego lub kilku oddziałów przedsiębiorstwa czy zakaz prowadzenia określonego rodzaju działalności zawodowej lub społecznej. Zwraca uwagę to, że sądowi przysługuje pewien zakres swobody dokonywania oceny zasadności orzeczenia danego środka karnego (każdego z mieszczących się w wyżej wskazanym katalogu), a nie ciąży na nim obowiązek jego zastosowania. Podstawową wciąż konsekwencją, wysuwającą się niejako na plan pierwszy, jest kara pieniężna.

Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności na podstawie u.o.p.z., jeżeli osoba fizyczna popełniła przestępstwo, które znajdziemy w katalogu czynów stanowiących podstawę ukarania podmiotu zbiorowego, zawartym w treści art. 16 u.o.p.z.[35] Katalog obejmuje zarówno przestępstwa, jak i przestępstwa skarbowe. Ustawodawca posłużył się licznymi odesłaniami do ustaw, zarówno kodeksu karnego, jak i pozakodeksowych, w których określone są znamiona przestępstw lub przestępstw skarbowych mieszczących się w tym katalogu. Wśród czynów, za które podmiot zbiorowy może zostać pociągnięty do odpowiedzialności, znajdują się określone: przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, łapownictwa i płatnej protekcji, przeciwko ochronie informacji, przeciwko wiarygodności dokumentów, przeciwko mieniu, przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, przeciwko środowisku, przeciwko ludzkości, przeciwko rodzinie i opiece, przeciwko własności intelektualnej, o charakterze terrorystycznym i inne. W pierwszej kolejności wymienione zostały przez ustawę przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, co może wskazywać na największą ich wagę w kontekście uruchomienia mechanizmu odpowiedzialności wobec podmiotu zbiorowego. To może również rodzić przypuszczenie, że do popełnienia takich przestępstw w ramach działalności podmiotów kolektywnych dochodzi w praktyce najczęściej, skoro takie podmioty w gruncie rzeczy trudnią się prowadzeniem działalności o charakterze gospodarczym, czyli występują aktywnie w obrocie gospodarczym.

Podsumowując przedstawioną polską regulację odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, należy krytycznie odnieść się do wtórnego charakteru odpowiedzialności z kilku względów. Po pierwsze, wymaganie wydania uprzednio orzeczenia przeciwko

[35] Przepis art. 16 u.o.p.z. często poddawany był już nowelizacji, co nie powinno dziwić z uwagi na sieć odesłań do ustaw, które są nierzadko nowelizowane, co jest niezbędne dla dostosowania ich regulacji do wciąż zmieniających się stosunków społecznych, w szczególności gospodarczych. Na marginesie warto zauważyć, iż nowelizacja danego przepisu wymuszona nowelizacją przepisów ustaw, do których ów przepis odsyła, rodzi niebezpieczeństwo pominięcia przez ustawodawcę – pogubionego w księgozbiorach przepisów – pewnych zmian w toku nowelizacji przepisu odsyłającego. Pragnę jednak podkreślić, iż to rozważania wyłącznie teoretyczne, a nie takie, które nawiązują do jakichś przypadków mających miejsce w rzeczywistości normatywnej.

określonej osobie fizycznej w oczywisty sposób prowadzi do przedłużenia się procesu, który z założenia finalnie zakończyć się ma ukaraniem podmiotu zbiorowego. To w żadnej mierze nie przeciwdziała przewlekłości postępowań, z którą borykamy się od lat w naszym kraju. Rozłożenie aż tak bardzo całej procedury w czasie, w której drodze realizowana ma być odpowiedzialność podmiotów zbiorowych, wywołuje niebezpieczeństwo uniknięcia przez określony podmiot kolektywny konsekwencji przewidzianych przez u.o.p.z. przez fakt zaprzestania prowadzenia działalności (żaden podmiot gospodarczy raczej nie uczestniczy w obrocie prawnym w „nieskończoność"). Po drugie, wymóg orzeczenia prejudycjalnego może w praktyce okazać się niezwykle trudny (jeśli nie niemożliwy) do spełnienia z uwagi na trudność, a niekiedy nawet niemożność dokonania identyfikacji rzeczywistego sprawcy przestępstwa popełnionego w ramach osoby prawnej, zwłaszcza jeśli cechuje się ona wielostopniową organizacją wewnętrzną (np. przedsiębiorstwo będące korporacją o zasięgu nie tylko krajowym, ale i międzynarodowym).

Moje wątpliwości budzi jednak wyłączenie Skarbu Państwa z zakresu pojęcia „podmiot zbiorowy" (w „rozumieniu ustawy"), co w konsekwencji stanowi o wyłączeniu odpowiedzialności państwa według przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Zdecydowanie przez ustawodawcę, że przepisy u.o.p.z. nie znajdują żadnego zastosowania wobec Skarbu Państwa, rodzi zastrzeżenia z tego względu, że konstrukcja odpowiedzialności tego podmiotu nie jest niczym nieznanym, chociażby na płaszczyźnie regulacji kodeksu cywilnego, w którym przewidziano, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa (art. 417 k.c.). Wprawdzie na gruncie powołanego przepisu mamy do czynienia z odpowiedzialnością odszkodowawczą, ale wysuwająca się na plan pierwszy wśród pozostałych konsekwencji określonych w przepisach u.o.p.z. „kara pieniężna" w swej istocie upodabnia się do zasądzonego odszkodowania, które ma zrekompensować zaistniałą szkodę. W art. 417 k.c. mowa jest o niezgodnym z prawem działaniu lub zaniechaniu, a czym innym jest przestępstwo – za które grozi odpowiedzialność z u.o.p.z. – jak nie takim właśnie zachowaniem? Szkoda wynika z faktu popełnienia przestępstwa, analogicznie jak czynu niedozwolonego, którego negatywne następstwa mają być niwelowane poprzez instrument odpowiedzialności odszkodowawczej.

Dostrzegam więc niekonsekwencję ustawodawcy, który w pełni odpowiedzialnością obciąża Skarb Państwa za spowodowanie szkody czynem niedozwolonym, a nie wprowadza jej za popełnienie jednego z przestępstw, które zawierają się w katalogu art. 16 u.o.p.z. Dlaczego Skarb Państwa jest wolny od represyjnej odpowiedzialności

ogniskującej się na podmiotach zbiorowych, skoro w rzeczywistości jego pozycja prawna, polegająca przede wszystkim na sprawowaniu funkcji władczych (*imperium*), jest silniejsza od tej, którą mają osoby prawne prawa prywatnego czy inne jednostki organizacyjne funkcjonujące w obrocie prawnym wyłącznie komercyjnie?

Zważywszy na te krytyczne argumenty, trzeba liczyć się z potrzebą przeprowadzenia zmian, nawet gruntownych, tj. odnoszących się do całej „filozofii" leżącej u podstaw konstrukcji odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, zaproponowanej przez polskiego ustawodawcę.

Podsumowując całe opracowanie, pragnę stwierdzić, że doświadczenia poszczególnych państw (nie tylko tych, których regulacje zostały przedstawione w tym opracowaniu) w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych mogą mieć istotne znaczenie dla oceny i wniosków w zakresie regulacji przygotowanych przez polskiego ustawodawcę. Nie możemy bowiem zapominać, że w innych państwach (takich jak Holandia czy nawet Francja) odpowiedzialność podmiotów zbiorowych funkcjonuje w systemie prawnym (w praktyce stosowania prawa) nieco dłużej niż w Polsce, w której instytucję tę implementowano do porządku prawnego dopiero 10 lat temu. Aby wynieść z owego doświadczenia naukę dla Polski, niezbędne byłoby nie tylko przeanalizowanie przepisów prawnych w tym zakresie, obowiązujących w innych państwach, ale przede wszystkim prześledzenie orzecznictwa tamtejszych sądów oraz jego wpływu na kwestię przestępczości osób prawnych.

Summary

Liability towards collective entities. Comparative study

The purpose of this study was to draw a comparison between regulations about liability towards collective entities applied in four different countries and make attempts to draw some conclusions regarding potential changes in Polish regulations introducing repressive liability towards collective entities into Polish penal law.

The first country in Europe, where criminal liability towards collective entities was introduced into its penal law was the Netherlands. The legislator of this country decided to incorporate this institution into the Penal Code. It is worth noticing that the Dutch Penal Code stipulates that not only a natural person has the capacity to commit a crime but a legal entity as well. It is important to remember that limited legal entities are considered to have the capacity to commit crimes in the same way as the entities

mentioned above. Dutch regulations concerning the liability towards collective entities enable holding collective entities liable for crimes committed even by the lowest-rank employees in the structure of the collective entity. That kind of legal solution is an effective instrument against delinquency of entities other than people.

Introducing repressive liability towards collective entities into the French "New Penal Code" is thought to be the most revolutionary change in French criminal law. The legislator of this country applied the narrower conception of repressive liability towards collective entities than in the Netherlands. The French Penal Code stipulates that a collective entity is subject to liability only for crimes of its bodies that have been committed on its account.

German legal doctrine and jurisprudence declared lack of support for the idea of repressive liability towards collective entities. That was the reason, why the legislator of Germany did not decide to introduce this institution into penal law. Natural person is the only entity that can be held liable for crimes in the light of German penal law.

Polish regulations about repressive liability towards collective entities are situated not in the Penal Code, but in a separate act, which is "ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary". The Polish legislator formulated the definition of the term: "collective entity" classifying "legal entity" and "limited legal entity" as belonging to this category. Collective entities can be punished for crimes of natural person operating in the name of collective entity within the scope of their competence or duty if the unlawful behaviour brought benefits to the collective entity. There are also other statutory requirements regarding liability towards collective entities. The structure of liability towards collective entities in Polish law is considered to be defective and should be improved. This study was designed to show that disadvantages of the Polish model of that kind of liability can be eliminated by drawing on the experience of other countries in the scope of regulations about liability towards collective entities.

Karolina Trzeciak
Uniwersytet Wrocławski

Specyfika prawa deliktów w systemie amerykańskim i systemie polskim na przykładzie *frivolous lawsuits*

1. Wprowadzenie

Prawo amerykańskie[1] dla większości prawników i dla osób, które na co dzień z prawem nie mają do czynienia, wychowanych w kulturze prawa kontynentalnego kojarzy się przede wszystkim z milionami dolarów zasądzanych w procesach sądowych prowadzonych przeciwko wielkim korporacjom. Takim sztampowym przykładem jest na pewno sprawa poparzenia kawą w jednej z restauracji należących do firmy McDonald's, która urosła do miana tzw. *urban legend*[2] i trudno jest rozpoznać, co jest w niej faktem, a co mitem.

Wiele błędnych skojarzeń związanych jest z odpowiedzialnością odszkodowawczą z tytułu czynów niedozwolonych, obowiązującą w prawie amerykańskim. Istnieje powszechne przekonanie, że prawo deliktów w systemie anglosaskim i kontynentalnym jest diametralnie różne. Poprzez analizę założeń odpowiedzialności deliktowej w systemie amerykańskim i systemie polskim, a następnie słynnego procesu poparzenia kawą – *Liebeck v. McDonald's*, postaram się wykazać, że to powszechne przekonanie jest nie zawsze słuszne.

---

1 Termin „prawo amerykańskie" należy pojmować jako sposób rozumowania i podejście do zagadnień prawnych przeważające w większości stanów Ameryki Północnej. Ten system oparty jest przede wszystkim na angielskiej tradycji *common law*. Pojęcie systemu prawa amerykańskiego jest skrótem myślowym, gdyż należy pamiętać, że jako system norm prawa pozytywnego „prawo amerykańskie" nie istnieje. W każdym stanie i na każdym terytorium istnieje oddzielny, autonomiczny od innych stanów system prawny, a nadto prawo federalne, które również nie jest w pełni skodyfikowane. Jedynie w stanie Luizjana istnieje system prawny oparty na prawie kontynentalnym. Jednak dla potrzeb niniejszej pracy będę się posługiwała pojęciem „prawa amerykańskiego".

2 *Urban legend*, czyli miejska legenda to: „pozornie prawdopodobna informacja rozpowszechniona w mediach, Internecie bądź w kręgach towarzyskich, która budzi wiele emocji u odbiorców". Zob. więcej: http://pl.wikipedia.org/wiki/Miejska_legenda, http://www.snopes.com/legal/lawsuits.asp.

2. Pojęcie deliktów a *torts*

Klasyczny podział źródeł zobowiązań, który jest oparty na tradycjach rzymskich, to symetryczny podział na zobowiązania powstające z umów (*obligationes ex contractu*) i zobowiązania powstające z deliktów (*obligationes ex delicto*), przy których wyróżniano niejako przeciwstawne grupy pośrednie (*obligationes quasi ex contractu* i *quasi ex delictu*)[3]. Polski Kodeks cywilny nie wskazuje ogólnych przepisów określających źródła zobowiązań i ich systematykę[4]. Jednak w poszczególnych tytułach wskazane są te przypadki, które uznano za najważniejsze[5]. Zaliczamy do nich: umowy (tytuły III i IV), bezpodstawne wzbogacenie (tytuł V) i czyny niedozwolone (tytuł VI)[6]. Natomiast inne zdarzenia, które mogą być źródłem zobowiązań, rozsiane są po całym prawie cywilnym[7] i nie będą przedmiotem niniejszej analizy.

W odróżnieniu od krajów prawa kontynentalnego, opierających się na tradycjach rzymskich, w państwach *common law*[8] nie przyjęło się pojęcie prawa zobowiązań. W krajach tych zasady prawne rozwijały się głównie drogą opinii sądowych, a sama systematyka prawa jest mniej ważna niż skuteczne rozwiązanie konkretnego zagadnienia prawnego[9]. Oczywiście nie oznacza to, że nie powstały tam zobowiązania. W systemie tym powstały również zobowiązania zarówno w drodze umownej, jak i pozaumownej, jednak nie znaleziono między nimi dostatecznej liczby cech wspólnych, by zostały zakwalifikowane w jedną całość. W krajach *common law* istnieją z jednej strony umowy (*contracts*), a także umowy domniemane, (*quasi-contracts)*, z drugiej zaś *torts*, które można porównać do cywilistycznych deliktów[10].

Określenie *torts* zaczerpnięte zostało z języka francuskiego i oznacza „niesłuszność". Z reguły w prawie amerykańskim nie używa się pojęcia „delikt" ani „odpowie-

---

3 W. Czachórski [*et al*.], *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 115.

4 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 25.

5 W. Czachórski [*et al*.], *Zobowiązania…*, *op. cit.*, s. 115.

6 *Ibidem*, s. 116.

7 *Ibidem.*

8 Pojęcie *civil law* tradycyjnie jest przeciwstawiane pojęciu *common law.* To pierwsze oznacza tradycję prawną systemu kontynentalnego, opartego na prawie rzymskim, a charakteryzującego się zamkniętym katalogiem prawa, do którego będą zaliczane tylko normy prawne ustanowione przez prawodawcę w uregulowanej drodze legislacyjnej. Są to normy prawa stanowionego i tylko na ich podstawie może orzekać sąd. W odróżnieniu system *common law* oparty jest na prawie nienormowanym i zalicza do źródeł prawa m.in. prawo zwyczajowe oraz wyroki sądu, tzw. precedensy. *Common law* wywodzi się z kultury anglosaskiej i jako takie zostało recypowane przede wszystkim przez państwa będące dawnymi koloniami brytyjskimi oraz w dominiach brytyjskich.

9 Tak: W.J. Wagner, *Wybrane zagadnienia prawa cywilnego*, [w:] *Zarys prawa Stanów Zjednoczonych, część I*, J. Głuchowski (red.), Toruń 1988, s. 114.

10 *Ibidem.*

dzialność deliktowa". Wynika to z amerykańskiej tradycji, w której unika się posługiwania ogólnymi definicjami, a określenie *torts* stanowi niejako „upraktycznienie" pojęcia czynu niedozwolonego[11].

Natomiast cywilistyczne pojęcie czynów niedozwolonych – deliktów – jest nazwą jedynie historycznie uzasadnioną. Określenie „delikt" pochodzi z prawa rzymskiego i oznaczało działanie ludzkie, najczęściej bezprawne. Obecnie w ustawodawstwach państwowych do czynów niedozwolonych zalicza się nie tylko zawinione działania człowieka – jak miało to miejsce pierwotnie, ale i innego rodzaju zachowania ludzkie oraz zdarzenia, które nawet do tej klasy zjawisk nie należą[12].

Odpowiedzialność deliktowa powstaje niezależnie od istnienia między stronami umownego stosunku zobowiązaniowego. Świadczenie polegające na naprawieniu szkody jest w tym przypadku świadczeniem pierwotnym, a sam czyn niedozwolony jest źródłem zobowiązania[13]. Obowiązek naprawienia szkody powstaje wtedy, gdy przepis nakłada na określoną osobę obowiązek jej naprawienia. Zatem, gdy powstanie szkoda w następstwie czynu niedozwolonego, osoba odpowiedzialna za wyrządzenie szkody (dłużnik) od razu jest zobowiązana do jej naprawienia poszkodowanemu (wierzycielowi). Świadczenie odszkodowawcze wynikłe z czynu niedozwolonego ma charakter pierwotny[14]. Taka zależność stanowi podstawową różnicę między odpowiedzialnością deliktową a kontraktową, która powstaje jako następstwo niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Wynika z tego, że odpowiedzialność kontraktowa ma charakter odpowiedzialności następczej, a nie pierwotnej, gdyż pierwotny stosunek zobowiązaniowy trwa nadal, a jedynie świadczenie ulega częściowej lub całkowitej transformacji w świadczenie odszkodowawcze.

Pomimo istnienia różnic w nazewnictwie, kontynentalne delikty i anglosaskie *torts* mają wspólne dwie podstawowe cechy odpowiedzialności deliktowej. Pierwszą cechą tej odpowiedzialności jest to, że powstaje ona niezależnie od tego, czy przed zaistnieniem szkody strony łączyło zobowiązanie czy też nie. Jako drugą cechę można wskazać, że świadczenie odszkodowawcze jest tu od początku jedynym, pierwotnym i głównym świadczeniem. Te dwie podstawowe cechy stanowiące fundament odpowiedzialności deliktowej są charakterystyczne dla obydwóch systemów.

---

[11] Tak: T. Karaś, *Uwagi na temat pojęcia „szkoda" w amerykańskiej teorii prawa*, Studia Iuridica XLVII/2007, Warszawa 2007, s. 114.

[12] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania…*, s. 166.

[13] H. Witczak, A. Kawałko, *Zobowiązania*, Warszawa 2012, s. 102.

[14] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania…*, s. 188.

3. Odpowiedzialność deliktowa w systemie *common law* i podstawowe różnice pomiędzy systemem prawa kontynentalnego

3.1. Źródła prawa dotyczące czynów niedozwolonych

Podstawowa cecha różniąca obydwa systemy to niewątpliwie kodyfikacja prawa w systemie *cywil law*[15]. Wiąże się ona z tym, że prawnicy wychowani w kulturze prawa kontynentalnego stosują wnioskowanie dedukcyjne, na podstawie ustaleń faktycznych dokonują wyboru i interpretacji odpowiedniego przepisu prawa, a następnie poprzez dokonanie subsumcji kwalifikują dany przypadek do wybranej normy prawnej. Prawnicy cywilistyczni przyjmują założenie, że jest tylko jedno poprawne rozwiązanie problemu prawnego, a niezgodność świadczy o dokonaniu błędnej subsumcji. Inaczej jest w krajach *common law*, gdzie żadne sformułowanie reguły prawnej nie jest ostateczne, gdyż sąd może zawęzić lub rozszerzyć regułę prawną uznaną przez inny sąd. Sędzia jest ustami prawa i wbrew utartej opinii nie stanowi prawa, a jedynie je „robi" (*judge-made law*). Oznacza to, że prawo powstaje tak jak w systemie kontynentalnym – tylko w parlamentach. Co więcej, sądy nie mogą tworzyć prawa, mogą je tylko interpretować. Różnica polega na tym, że w krajach *civil law* sędziowie mogą, ale nie mają obowiązku duplikować orzeczeń poprzedników, natomiast w krajach *common law* muszą to czynić. Precedens jest to konkretne rozstrzygnięcie w określonej sprawie, w sytuacji gdy brak jest podstaw w prawie pisanym albo ta podstawa nie jest wystarczająco odpowiednia. Na podstawie tego rozstrzygnięcia można sformułować ogólną normę, która stanowi podstawę do rozstrzygania w przyszłości takich samych bądź podobnych przypadków.

Pokaźny zbiór precedensów dotyczących czynów niedozwolonych można znaleźć w Restatements of Torts. Nie jest to jednak typowy kodeks, spotykany w krajach prawa kontynentalnego, lecz zbiór orzeczeń, na których prawnicy mogą oprzeć swoją argumentację w konkretnych sprawach, a z których zostały utworzone reguły prawne przypominające kontynentalne przepisy prawne. Warto również podkreślić, że nie jest to zbiór wyczerpujący, co wynika z faktu ogromnej liczby wydanych przez sądy amerykańskie orzeczeń, których skompletowanie w jednym zbiorze byłoby w praktyce niemożliwe. Zbiór ten zawiera precedensy, które są najczęstszą podstawą orzekania przez sądy amerykańskie. Zebranie w jednym zbiorze niektórych tylko precedensów spotkało się z krytyką, gdyż obecnie większość sądów opiera swoje wyroki na precedensach znajdu-

[15] A.M. Ludwikowska, *System Prawa Stanów Zjednoczonych. Prawo i prawnicy. Struktura władzy. Spory prawne*, Toruń 1999, s. 52.

jących się w tym zbiorze, które są już sprawdzone i łatwo dostępne. Szukanie precedensu odpowiedniego do stanu faktycznego sprawy to niekiedy godziny pracy, z tego powodu łatwiej sięgnąć po gotowy zbiór. Niewątpliwie jednak Restatements of Torts jest wielkim przedsięwzięciem, które ułatwia badanie tak skomplikowanej i złożonej natury deliktów prawa amerykańskiego. Natomiast w polskim prawie regulacja dotycząca czynów niedozwolonych znajduje się przede wszystkim w Kodeksie cywilnym – art. 415 i n. – oraz w mniejszym stopniu w przepisach pozakodeksowych. Zgodnie z prawem polskim jest ona w pełni unormowana, gdyż jako prawo należące do tzw. *civil law*, źródłem prawa są tylko akty prawne wydane w formalny sposób przez ustawodawcę. Nie zaliczymy do nich prawa zwyczajowego czy wyroków sądowych, dlatego też nie będę mogły one stanowić samodzielnej podstawy odpowiedzialności *ex delicto*.

3.2. Rodzaje *torts*

System *torts* stanowi ogromny i skomplikowany dział prawa, który jest oparty przede wszystkim na orzeczeniach sądowych[16]. Dzięki analizie wyroków sądowych amerykańskie delikty można podzielić na trzy kategorie: czyny umyślne, szkody spowodowane przez niedbalstwo oraz nieoparte na winie sprawcy tzw. delikty odpowiedzialności ścisłej[17]. Niektóre delikty, takie jak np. *trespass*, mogą należeć do każdej z tych grup. Prawo amerykańskie wyróżnia szereg źródeł, które mogą być podstawą odpowiedzialności deliktowej[18], takich jak np. przejście przez cudzy grunt, zniesławienie, używanie materiałów wybuchowych. Na podstawie precedensów będzie można stwierdzić, czy i w jakim wypadku przykładowe przejście przez cudzy grunt będzie stanowiło delikt. W odróżnieniu w krajach c*ivil law*, by można było przypisać sprawcy popełnienie jakiegoś deliktu albo muszą zostać naruszone konkretne interesy[19] chronione przez prawo, albo dane systemy prawne wyróżniają zaistnienie odpowiedzialności deliktowej z tytułu każdego zachowania, które stanowi delikt[20]. Prawnik wychowany w kulturze kontynentalnej będzie szukał podstaw odpowiedzialności deliktowej w ustawach. Będzie on mógł w nich znaleźć bądź ogólne definicje zachowań, które będą stanowiły delikty, bądź wyszczególnione, konkretne zdarzenia prawne, które będą zaliczane do czynów niedozwolonych.

---

16 W.J. Wagner, *Wybrane zagadnienia…*, s. 114.

17 *Ibidem*.

18 Http://www.jurawelt.com/studenten/skripten/eur/6891.

19 W systemie niemieckim chronione są konkretne dobra, takie jak np.: życie, zdrowie, własność – art. 823I BGB. Są one stypizowane enumeratywnie w BGB.

20 Tak jest np. w systemie polskim czy francuskim.

W odróżnieniu od prawa amerykańskiego podstawą systematyki czynów niedozwolonych w prawie polskim jest kształt zdarzenia, z którym ustawa wiąże obowiązek naprawienia szkody. Zaistniały stan faktyczny, który będzie stanowił delikt, niekoniecznie da się wyjaśnić jedną i swoistą dla niego zasadą odpowiedzialności, tj. winy, ryzyka i słuszności[21]. Podstawowe różnice, widoczne w obydwóch systemach, wynikają przede wszystkim z odmiennego charakteru źródeł prawa. W systemie amerykańskim np. delikty umyślne są stypizowane i ich źródłem są przede wszystkim wyroki sądowe stanowiące precedensy. Wynika z tego, że poszczególne rodzaje czynów stanowiących delikt są niejako „porozrzucane" w dawnych wyrokach sądowych. Prawo polskie, na wzór prawa francuskiego, nie typizuje konkretnych czynów (przybierających postać czasownikową) jako podstawy przypisania odpowiedzialności deliktowej. Za czyn niedozwolony uważa ono każde zachowanie człowieka, które – wypełniając podstawowe przesłanki odpowiedzialności deliktowej i jej zasady (winę, ryzyko czy słuszność) – będzie stanowiło delikt. Taka różnica wynika z tego, że w systemach opartych na orzecznictwie bardziej niż na kodeksie, w braku ogólnej szerokiej zasady odpowiedzialności za czyny niedozwolone, zasadność roszczeń powoda kształtowana była przede wszystkim poprzez wyroki sądowe. Tym samym obecnie w wyrokach sądowych można znaleźć czyny, które będą stanowiły delikty w konkretnych i indywidualnych sprawach, a dzięki systemowi opartemu na istnieniu precedensów będzie je można zastosować do innych stanów faktycznych. Orzeczenia sądowe, wydawane w konkretnych sprawach, będą stanowiły bogate źródło prawa. Wyroki sądowe znacznie szczegółowiej ustalają zasady, w jakiej sytuacji mamy do czynienia z *torts*, niż wiele przepisów kodeksowych, które mają często charakter bardzo ogólny[22].

Jak to zostało wyżej wskazane, ze względu na stan świadomości sprawcy deliktu, w USA rozróżnia się delikty umyślne (*intentional torts*), delikty zaniedbania (*negligence*) i delikty odpowiedzialności ścisłej (*strict liability torts*)[23]. Polski Kodeks cywilny również wyróżnia podział na delikty umyślne i delikty nieumyślne, które powstają z lekkomyślności lub zaniedbania. Ponadto niektórzy przedstawiciele doktryny przyjmują, że regulacja dotycząca odpowiedzialności za produkt niebezpieczny jest odrębnym reżimem[24], który można przyrównać do amerykańskich deliktów odpowiedzialności ścisłej.

---

21 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania…*, s. 168.

22 W.J. Wagner, *Wybrane zagadnienia…*, s. 130.

23 R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Zakamycze 2006, s. 224.

24 W literaturze kwestią sporną jest przyporządkowanie odpowiedzialności za produkt niebezpieczny w całości do reżimu odpowiedzialności deliktowej, ponieważ posiada również cechy charakterystyczne dla odpowiedzialności kontraktowej. Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania…*, s. 270.

Te ostatnie można po prostu porównać do czynów niedozwolonych, które powstają z tytułu odpowiedzialności na zasadzie ryzyka lub słuszności.

Do powstania deliktu umyślnego, podobnie jak w systemie kontynentalnym, konieczne jest celowe, intencjonalne działanie pozwanego, które powoduje szkodę (krzywdę) u powoda. Wśród deliktów umyślnych można dokonać podziału na te, które naruszają: prawa jednostki, prawo własności i stosunki ekonomiczne[25]. Przypisanie odpowiedzialności pozwanemu z tytułu popełnienia deliktu umyślnego, w obydwóch systemach prawnych, wymaga przede wszystkim wykazania cech umyślności danego zachowania – intencjonalności. W procesie amerykańskim dowód umyślności popełnienia danego czynu jest łatwiejszy do wykazania niż w systemach prawa kontynentalnego. W sądach amerykańskich wystarczy wykazać znaczne prawdopodobieństwo popełnienia deliktu, które można określić jako procentowe prawdopodobieństwo większe niż 50%. Natomiast w systemie *civil law* proces cywilny zbliżony jest do postępowania karnego, gdyż należy w nim udowodnić winę pozwanego (czy też ponadto inne przesłanki i zasady odpowiedzialności deliktowej), nie wystarczy w nim samo jej uprawdopodobnienie[26]. Pod tym względem postępowanie w USA jest mniej rygorystyczne i bardziej odformalizowane, a postępowanie dowodowe jest znacznie ułatwione.

Początkowo prawu amerykańskiemu były znane tylko delikty umyślne. Jednak szybki rozwój gospodarczy i skomplikowanie stosunków społecznych wymusiły wręcz uznanie różnorodnych zaniedbań (*negligence*) za czyny niedozwolone[27]. „Uznanie to przybrało kształty doktryny zaniedbań, interpretowanej niekiedy jako szczególny wyraz sprawiedliwości dystrybutywnej. Jednocześnie sądy amerykańskie ukształtowały doktrynę obrony pozwanego w sytuacjach przyczynienia się powoda do powstania własnej szkody, nakazującą obu stronom umowy szczególną ostrożność – powodowi wprost przyjęcie ryzyka poniesienia szkody, gdy warunki ich działania są ryzykowne”[28]. W XVIII wieku w Anglii zaczęło rozwijać się przekonanie, że każdy członek społeczeństwa powinien zachować szczególną ostrożność, której można oczekiwać od osoby ży-

---

[25] Jak wskazuje R. Tokarczyk, do najczęściej spotykanych deliktów naruszających prawa jednostki będą należeć: zagrożenie nietykalności osobistej (*assault*), nielegalne dotknięcie innej osoby (*battery*), świadome spowodowanie cierpienia (*intentional infliction of mental distress*), naruszenie prywatności (*invasion of privacy*), bezpodstawne uwięzienie (*false imprisonment*), zniesławienie, oszczerstwo (*defamation*), złośliwe prześladowanie (*malicious prosecution*); najczęściej spotykane delikty naruszające prawo własności to: wdarcie się (*trespass*), malwersacja, sprzeniewierzenie (*conversion*); natomiast do deliktów naruszających prawa ekonomiczne należą: spowodowanie uszczerbku (*disparagement*), naruszenie praw własnościowych *(inteference with property rights*), naruszenie praw umownych z osobą trzecią (*inteference with contract rights*).

[26] R.W. Wright, *Proving Facts: Belief versus Probability*, European Tort Law 2008, s. 90.

[27] R. Tokarczyk, *Prawo…*, s. 224.

[28] *Ibidem*.

jącej wśród innych ludzi[29]. Wynika z tego, iż doktryna zaniedbań przyjmuje, że to naruszenie obowiązków staranności jest zaniedbaniem. Dla przypisania sprawcy deliktu odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego spowodowanego przez zaniedbanie istnieje obowiązek udowodnienia związku przyczynowego między zaistniałym zdarzeniem a szkodą. Wykazanie tych przesłanek, podobnie jak w krajach prawa kontynentalnego, jest warunkiem *sine qua non* przypisania odpowiedzialności sprawcy z tytułu popełnienia większości rodzajów deliktów, nie tylko powstałych przez zaniedbanie[30].

W sądach amerykańskich i polskich zdecydowana większość spraw wynika z deliktów nieumyślnych. Spowodowane jest to tym, że co do zasady przy deliktach umyślnych należy wykazać intencjonalność działania, co jest zabiegiem dość trudnym. Dodatkowo w prawie amerykańskim należy określić rodzaj popełnionego deliktu umyślnego i wykazać jego przesłanki. Przykładowo, żeby wykazać, że miał miejsce delikt umyślny „wdarcia się" (*trespass*), należy udowodnić, że po pierwsze, miało miejsce świadome i celowe wdarcie się na nieruchomość gruntową powoda bez jego zgody, po drugie, że powód prosił o jej opuszczenie, a mimo to pozwany pozostawał na niej, kolejno, że wejście takie powoduje szkodę lub krzywdę dla właściciela tego gruntu. Nie wdając się w szczegóły, prawo amerykańskie wyróżnia różne rodzaje deliktu „wdarcia się", dla którego zaistnienia zajścia konieczne jest udowodnienie szczegółowych przesłanek. Z przykładu tego wynika, jak niezwykle skomplikowane jest dowodzenie w procesie amerykańskim, że miał miejsce konkretny delikt umyślny. Delikty wynikające z zaniedbania są zdecydowanie łatwiejsze do udowodnienia (pomijając fakt, że zdarzają się częściej), co wpływa na ich częstość pojawiania się na salach sądowych. Zgodnie z prawem amerykańskim delikt niedbalstwa zaistnieje, gdy zostaną wykazane następujące przesłanki: obowiązek zachowania ostrożności (*duty of care*) pozwanego wobec powoda, naruszenie (*breach*) tego obowiązku przez pozwanego oraz związek przyczynowy między niewykonaniem bądź naruszeniem tego obowiązku a zaistniałą bezpośrednią przyczyną szkody/krzywdy[31]. Ponadto, podobnie jak w prawie polskim, pozwany może skutecznie bronić się przez wykazanie, że zachowanie powoda spowodowało przyczynienie się do powstania szkody (miarkowanie odszkodowania)[32].

Kolejnym rodzajem deliktów wyróżnianych przez prawo amerykańskie są czyny niedozwolone wynikające z odpowiedzialności ścisłej (*strict liability*). Ten rodzaj deliktów wynika z zasady ponoszenia odpowiedzialności za prowadzenie działań, które nie-

---

29 W.J. Wagner, *Wybrane zagadnienia*..., s. 130.

30 R.W. Wright, *Proving*..., s. 92.

31 R. Tokarczyk, *Prawo*..., s. 229.

32 Art. 362 k.c.: „Jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron".

jako z natury są niebezpieczne, a więc jest oparta przede wszystkim na zasadzie ryzyka. Odpowiedzialność ta jest łatwiejsza do określenia, ponieważ dotyczy ona dość wyraźnie dostrzegalnych form działalności. Zaliczyć można do niej np.: posiadanie zwierząt, spryskiwanie owoców i warzyw środkami szkodliwymi dla zdrowia, używanie materiałów wybuchowych i niektórych chemikaliów, składowanie, magazynowanie i przewożenie niebezpiecznych materiałów. Prawo amerykańskie zna również dopiero wyodrębniającą się w ostatnich czasach gałąź prawną odpowiedzialności ścisłej za produkty i towary[33]. Taki rodzaj deliktów można przyrównać, jak to zostało już wskazane, do polskiej odpowiedzialności ponoszonej na zasadach ryzyka lub słuszności. W sytuacji zarzucenia pozwanemu deliktu z tytułu odpowiedzialności ścisłej, większość stanów dopuszcza obronę poprzez podnoszenie zarzutu ryzyka i niewłaściwego użytkowania. Ten pierwszy zarzut podnoszony jest m.in przez producentów papierosów, którzy twierdzą, że palacz ponosi świadomie ryzyko zaistnienia negatywnych skutków palenia papierosów, co zwalnia ich od odpowiedzialności[34].

3.3. *Remedies* czyli naprawienie szkody

Celem *torts*, tak jak w prawie kontynentalnym, jest naprawienie szkody, którą poniósł powód. Podstawowe przesłanki odpowiedzialności deliktowej, jakimi są: szkoda (krzywda), zaistnienie zdarzenia wywołującego szkodę i bezpośredni związek przyczynowy między zdarzeniem a szkodą, są konieczne w obydwóch systemach, by można było przypisać odpowiedzialność *ex delicto*. Stanowią one niejako fundament tego rodzaju odpowiedzialności odszkodowawczej[35]. Różnica polega na tym, że w niektórych przypadkach prawo amerykańskie wiąże powstanie odpowiedzialności deliktowej już z samym zagrożeniem zaistnienia szkody. Jako przykład można podać przejście pozwanego przez trawnik należący do powoda (*trespass)*, które to nie zawsze musi spowodować powstanie jakiejkolwiek szkody. W tym przypadku już jedynie samo przejście przez trawnik powoda rozumiane jest jako domniemana szkoda. W takich wypadkach sąd zasądza powodowi tylko odszkodowanie symboliczne (*nominal damages*), którego wysokość wynosi zwykle jednego dolara.

Suma odszkodowania, którą musi zapłacić pozwany, zwana jest z reguły *compensatory* albo *actual damages*[36]. W wypadkach gdy pozwany wykazał duży stopień złej woli, popełniając delikt umyślny lub rażące niedbalstwo, prawo zezwala na nałożenie odszkodowania karnego (*punitive damages*), zwanego również „przykładnym" (*exam-*

---

33 R. Tokarczyk, *Prawo...*, s. 232.

34 *Ibidem*.

35 *Ibidem*.

36 W.J. Wagner, *Wybrane zagadnienia...*, s. 127.

plary) lub „rewanżowym" (*vindictive*). Nałożenie takiego odszkodowania jest możliwe w czterdziestu stanach oraz w systemie federalnym[37]. Głównym celem tego rodzaju odszkodowania jest wymierzenie sprawcy kary i odstraszenie innych od popełnienia podobnych czynów. W stanach, w których ten rodzaj odszkodowania nie jest znany, podobnie jak w systemie kontynentalnym istnieje przekonanie, że w prawie cywilnym nie ma miejsca na karanie pozwanego.

Na marginesie należy wspomnieć, że grupa zachowań określana jako czyny niedozwolone przejawia często również cechy naruszenia prawa karnego. W wielu przypadkach naruszają one zarówno normy prawa cywilnego, jak i karnego. Prawo polskie, podobnie jak w innych krajach prawa kontynentalnego, takich jak np. Francja, Hiszpania, dopuszcza możliwość dochodzenia odszkodowania wynikającego z czynu niedozwolonego na drodze postępowania karnego. Gdy wobec sprawcy przestępstwa toczy się postępowanie karne, a przestępstwo to zawiera również cechy deliktu, pokrzywdzony może wnosić o zasądzenie odpowiedniego odszkodowania od oskarżonego w procesie karnym i jest to tzw. postępowanie adhezyjne. Prawo amerykańskie nie przewiduje takiej możliwości. Wynika to z omówionych już wcześniej różnic w procesie dowodzenia. W cywilnym procesie amerykańskim powód musi udowodnić swoje racje w bardziej przekonywający sposób niż pozwany (50% plus), wystarczy ich uprawdopodobnienie. Natomiast w procesie karnym wina musi być udowodniona w stu procentach. Inaczej jest w systemie *civil law*, gdzie proces dowodzenia w postępowaniu cywilnym jest zbliżony do postępowania karnego, w którym to należy udowodnić ponad wszelkie wątpliwości swoje twierdzenia.

4. Sprawa *Liebeck v. McDonald's*

Do jednych z najbardziej znanych procesów odszkodowawczych w Stanach Zjednoczonych można zaliczyć sprawę Stelli Liebeck przeciwko restauracji McDonald's[38]. Słynne zdarzenie, będące przedmiotem powództwa, rozegrało się 27 lutego 1992 r. Stella Liebec wraz ze swoim wnukiem Chrisem jechała na lotnisko, by podwieźć swojego syna na poranny lot. W opisywanym dniu miała 79 lat i pomimo wieku, jak wskazywała

---

[37] *Ibidem*.

[38] Opis stanu faktycznego i prawnego sprawy *Liebeck v. McDonald's Restaurants, P.T.S., Inc. and McDonald's International Inc*., Civ. No. CV 93-02419, (District Court of New Mexico, Second Judical District, Bernalillo County (Albuquerque), August 18, 1994) można znaleźć w bazie: Westlaw database at 1995 WL 360309. Zob. także: A. Gerlin, *How Hot Do You Like It?*, Wall Street Journal, Sept. 1, 1994, at A1; A. Press, G. Caroll & S. Waldman, *Are Lawyers Burning America?*, Newsweek, March 2, 1995, at 32; Ch. Allen, *Fighting Over More than Just Spilled Cofee*, Los Angeles Times, Mar. 23, 1995, at 7; Ch. Allen, *The McDonald's Cofee Spill Case*, Washington Post, Apr. 4, 1995, at A22.

jej rodzina i znajomi, była wciąż bardzo żwawą starszą panią. Po podrzuceniu syna na lotnisko, jej wnuk zatrzymał się pod okienkiem „drive-up" restauracji McDonald's, by kupić Stelli kawę. Następnie zatrzymał samochód na parkingu restauracji. Stella próbowała dodać mleko i cukier do kawy, ale nie znalazła w samochodzie miejsca na włożenie kubka. Wcisnęła go więc między kolana. Nieumyślnie, podczas próby usunięcie przykrywki Stella wylała na siebie parzącą kawę. Z powodu ogromnego bólu Stella została natychmiast zawieziona do szpitala.

U Stelli na skutek wylania na siebie wrzącej kawy, rozpoznano poparzenia skóry trzeciego stopnia. Zajmowały 16% powierzchni jej skóry i spowodowały całkowite zniszczenie skóry i nerwów w tych miejscach. Pacjentka musiała przejść operację przeszczepu skóry, które są równie bolesne jak samo poparzenie. Z niedowierzaniem przyjmowano, że „zwykła" kawa mogła spowodować poparzenia na taką skalę, jednak przeprowadzone badania jednoznacznie to potwierdziły. Zresztą przypadek Stelli nie był odosobniony. Przed jej powództwem wiele osób wcześniej pisało skargi do McDonald's, skarżąc się na poparzenia kawą i prosząc o obniżenie jej temperatury. W wyniku ponad 700 skarg, w których skarżono się na poparzenia skóry trzeciego i drugiego stopnia, McDonald's doszedł do podpisania przedsądowych ugód na ponad 500,000 dolarów. Na skutek obrażeń Stella poniosła koszty hospitalizacji w wysokości 10,000 dolarów. W pierwszej kolejności nie miała w ogóle zamiaru wytaczać powództwa przeciwko McDonald's[39] i zażądała tylko zwrotu poniesionych kosztów medycznych i zadośćuczynienia w łącznej wysokości 20 tys. dolarów. Na kwotę tę składały się poniesione koszty medyczne, przewidywane dalsze koszty leczenia oraz utracony zarobek jej córki, która w tym czasie opiekowała się nią. Na sumę odszkodowania składały się koszty 18 tys. dolarów plus 2000 dolarów zadośćuczynienia. Pomimo szczegółowego wyliczenia kosztów, McDonald's zaproponował Stelli zapłatę zaledwie 800 dolarów odszkodowania. Zaproponowana przez firmę kwota nie satysfakcjonowała poszkodowanej. W celu dochodzenia swoich praw Stella wynajęła adwokata, który próbował negocjować z McDonald's warunki ugody, jednakże bezskutecznie, w wyniku czego sprawa trafiła do sądu.

Jak wynika z opinii członków ławy przysięgłych, w pierwszej chwili po usłyszeniu przedmiotu sprawy potraktowali ją jako typowy przypadek lekkomyślnie wytoczonego powództwa (*frivolous lawsuit*). Dopiero gdy podczas rozprawy zobaczyli zdjęcia skali poparzeń oraz dowiedzieli się, że kawa była podawana w zbyt wysokiej temperaturze wynoszącej 180–190 °F (82–88 °C), bez żadnych ostrzeżeń na kubku dotyczących temperatury, ława przysięgłych zmieniła zdanie. W procesie wykazano, że wystarczyło nieznaczne obniżenie temperatury podawanej kawy, by znacznie zmniejszyć skalę i ryzyko

[39] Tak zeznała pod przysięgą podczas przesłuchania na sali sądowej.

poparzeń. Ponadto ława przysięgłych oburzona była faktem, że do McDonald's wpłynęło tak wiele skarg na zbyt gorącą kawę, a restauracja zlekceważyła je i nie zamierzała ostrzegać swoich konsumentów, co więcej – nie obniżyła temperatury kawy do bardziej bezpiecznej[40]. W wyniku przeprowadzonego procesu ława przysięgłych zasądziła od restauracji 200 tys. dolarów odszkodowania (*compensatory damages*), które zostało zredukowane o 20% z powodu przyczynienia się Stelli do zaistniałej szkody, a więc w sumie 160 tys. dolarów odszkodowania. Ława przysięgłych uznała również, że McDonald's z powodu złośliwego i uporczywego zachowania powinien ponieść karę w postaci zapłaty tzw. *punitive damages*, czyli dodatkowego odszkodowania „karnego". *Punitive damages* zostało obliczone jako zysk, który uzyskuje restauracja z dwóch dni sprzedaży kawy, a więc na kwotę 2,7 mln dolarów. To właśnie kwota 2,7 mln dolarów obiegła echem cały świat, a w mediach nic nie wspomniano, że sędzia orzekający obniżył ją do 480 tys. dolarów, czyli do trzykrotności odszkodowania. Rozmiar kary – *punitive damages* – uzasadniał sędzia orzekający tym, że McDonald's powinien zostać ukarany za swoją politykę braku reakcji na skargi konsumentów. Co do zasady, *punitive damages* jest bardzo rzadko zasądzane w sądach amerykańskich.

W powyższej sprawie większość mediów nie podawała wszystkich faktów[41], a wręcz próbowała dokonywać pewnej nimi manipulacji. Do publicznej wiadomości trafiły tylko urywki informacji, które były najbardziej korzystne do sprzedaży jak największej liczby nakładów gazet czy zdobycia jak najwyższych słupków oglądalności. Wiadomości donosiły, że w sprawie wygrano 2,7 mln dolarów, a nagłówki gazet „krzyczały" o staruszce, która podczas prowadzenia auta wylała na siebie kawę i w zamian za to wyłudziła od McDonald's miliony dolarów. Tylko nieliczne media podawały prawdziwe informację, w szczególności dotyczące zasądzonych kwot, która – jak to wyżej wspomniano – nie wynosiła więcej niż 600 tys. dolarów. W sprawie Stelli Libeck należy mieć na względzie, że odniosła ona poważne obrażenia skóry. Niewątpliwie nie była przy tym bez winy, co zresztą zauważyła ława przysięgłych, orzekając o przyczynieniu się powódki. Częstym argumentem na poparcie błahości tej sprawy jest fakt, że przecież każda rozsądna osoba

---

[40] W procesie zostało wykazane, że obniżenie temperatury kawy do 160 °F spowoduje zwiększenie czasu potrzebnego do powstania tak poważnych poparzeń trzeciego stopnia do dwudziestu sekund. W odróżnieniu od tego temperatura 180–190 °F podawanej kawy powoduje poparzenia skóry trzeciego stopnia w dwie sekundy. Taka różnica w czasie umożliwiłaby ewentualnemu poszkodowanemu na usunięcie kawy ze skóry, a tym samym uniknięcie poparzeń, co jest praktycznie niemożliwe w ciągu dwóch sekund. Takie badania zostały przeprowadzone podczas procesu w przedmiotowej sprawie. Natomiast podczas podobnej sprawy, która miała miejsce w Wielkiej Brytanii, brytyjski sąd oddalił powyższą argumentację, gdyż przeprowadzone dowodzenie wykazało, że nawet przy temperaturze 149 °F (65 °C) kawa spowoduje uszkodzenie tkanek w dwie sekundy (por. sprawę *Bogle v. McDonald's Restaurant Ltd.)*.

[41] Zob.: http://www.lectlaw.com/files/cur78.html [Dostęp grudzień 2012], http://abnormaluse.com/2011/01/stella-liebeck-mcdonalds-hot-coffee.html oraz film *Hot Coffee (2011)*, dokument produkcji HBO obalający mity o sprawie.

kupująca kawę zdaje sobie sprawę, że napój jest gorący. Takie argumenty powoływał również pełnomocnik restauracji McDonald's. Na pewno są one logiczne, jednak czy rozsądnie myśląca osoba zdaje sobie sprawę, że kawa jest na tyle gorąca, że w ciągu zaledwie dwóch sekund dojdzie do poparzeń trzeciego stopnia, a człowiek nie będzie miał nawet czasu na reakcję w postaci podjęcia chociażby próby usunięcia wrzątku z ubrań i skóry? Niewątpliwie większość osób nie zdaje sobie sprawy ze skali zagrożenia. Wynika to w szczególności z faktu, że dawniej pijano gorące napoje tylko w kubkach czy szklankach, których nie zamykano żadnym wieczkiem. W związku z tym, już od momentu serwowania kawy do momentu konsumpcji jej temperatura znacznie się obniżała. Natomiast sposób podawania kawy w kubkach, które mają zamykane wieczka, powoduje wolniejsze wychładzanie się napoju, a co za tym idzie – często wbrew naszym oczekiwaniom napój jest dużo bardziej gorący. Gdyby restauracja McDonald's obniżyła nieznacznie temperaturę podawanej kawy, to niewątpliwie nie straciłaby ona na jakości i smaku, a przeciętny konsument miałby czas na podjęcie próby usunięcia napoju ze skóry w przypadku rozlania jej na siebie. Co więcej, restauracja powinna ostrzegać, że sprzedaje bardzo gorący napój, tego zaś w tamtych czasach nie robiła, gdyż sposób jego podawania (zamknięty kubek) nie jest czymś oczywistym. Należy również dodać, że obecnie w restauracjach McDonald's na całym świecie kawa podawana jest w niższej temperaturze, a na kubkach znajdują się ostrzeżenia o tym, że napój jest gorący.

Sprawa „rozlanej kawy" błyskawicznie rozniosła się w mediach i stała się symbolem „niepoważnych" powództw wytaczanych przez konsumentów w USA (*frivolous lawsuits*). Media kreowały obraz, w którym współczująca starszej pani ława przysięgłych postanowiła ukarać wielką korporację. Wspomniana sprawa odbiła się również echem w wyborach do Kongresu Stanów Zjednoczonych, w których w 1994 r. Republikanie głosili hasła reformy prawa deliktów, a sprawę Stelli Liebeck wymieniali jako przykład złych praktyk, które trzeba zmienić. Za finansowaniem kampanii wyborczej Republikanów stały przede wszystkim wielkie korporacje, które dążyły do zmiany zasad rządzących systemem prawnym w USA. Również obecnie za reformą prawa deliktów w Stanach Zjednoczonych stoją wielkie korporacje, które finansują strony internetowe i kampanie społeczne wspierające ten ruch[42].

[42] Zob. również źródła podane w przyp. 3 oraz http://www.tortreformtruth.com/fact-vs-fiction/, http://www.tortreform.com/, http://www.statesman.com/news/news/local/new-study-tort-reform-has-not-reduced-health-care-/nRpcp/.

5. Sprawa *Liebec v. McDonald's* na gruncie polskim

Opisana sprawa sądowa *Liebec v. McDonald's* na pierwszy rzut oka wydaje się niemożliwa do przeniesienia na polską salę rozpraw. Nawet zakładając, że cała sytuacja miała miejsce w Polsce i powódka poniosła koszty hospitalizacji wynoszące 10 tys. zł, to w dalszym stopniu sprawa wydaje się mało realna na rodzimym gruncie. Jednak zakładając, że na kubku kawy nie ma ostrzeżenia o tym, że kawa jest szczególnie gorąca, na tyle gorąca, że w ciągu dwóch sekund spowoduje poparzenia trzeciego stopnia, czy nie można się zastanawiać, że takie niebezpieczne właściwości napoju powinny być w jakimś stopniu zrekompensowane osobie ponoszącej z ich powodu szkodę? W moim odczuciu, należy się zastanowić, czy przy takich właściwościach napoju producent, czyli w tym przypadku restauracja McDonald's, nie mógłby odpowiadać z tytułu szkody wyrządzonej przez produkt niebezpieczny. Oczywiście można zakładać, że każda rozsądna osoba, kupując gorącą kawą, zakłada lub przynajmniej powinna zakładać, że musi uważać, ponieważ może się nią poparzyć. Jednak czy rozsądna osoba zakłada, że na skutek rozlania na siebie kawy dojdzie do poparzenia skóry trzeciego stopnia, gdyż niemożliwe jest w czasie dwóch sekund usunięcie całego napoju ze skóry? Czy rozsądna osoba zakłada, że jej czas reakcji musi wynosić tylko dwie sekundy, żeby nie doszło do poparzenia? Przyjmując, że obniżenie temperatury podawanej kawy spowodowałoby, że czas reakcji poszkodowanego mógłby wynosić aż dwadzieścia sekund, zanim doszłoby do poparzenia, to czy sprzedaż tak gorącej kawy nie należy nazwać zbyt niebezpieczną? Takie rozważania można w prosty sposób na gruncie polskiej tradycji i kultury prawnej zrównać do absurdu, jednak w mojej ocenie są warte zastanowienia, szczególnie w kontekście ewolucji polskiego prawa deliktów.

6. Podsumowanie

Powszechnie dominuje pogląd, że polskie prawo deliktów i amerykańskie *torts* są od siebie diametralnie różne. Wbrew temu powszechnemu poglądowi, w przedstawionej pracy starałam się wykazać, że prawo deliktów w systemie *civil law* i *common law* posiada wiele cech wspólnych. Oprócz podstawowych cech odpowiedzialności deliktowej wspólne są również przesłanki tej odpowiedzialności, jakimi są: szkoda (krzywda), zaistnienie zdarzenia wywołującego szkodę i bezpośredni związek przyczynowy między zdarzeniem a szkodą, które to są konieczne do przypisania odpowiedzialności *ex delicto*. Te przesłanki odpowiedzialności deliktowej stanowią trzon i są najważniejszym kryterium zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej. Bez ich udowodnienia, w większości spraw zarówno sąd polski, jak i sąd amerykański nie zasądzą odszkodowania na

rzecz powoda. Także samo wyróżnienie deliktów na umyślne, nieumyślne i delikty odpowiedzialności ścisłej nie odbiega znacznie od kontynentalnego podziału czynów niedozwolonych.

Najbardziej widoczna różnica, jaką jest kodyfikacja prawa kontynentalnego, będzie dostrzegalna przede wszystkim w praktyce stosowania prawa przez prawników. Również podstawowa różnica między *civil law* a *common law* będzie widoczna na gruncie prawa procesowego. Prawo kontynentalne jest bardzo restrykcyjne w stosunku do konieczności udowodnienia szkody. Podnoszone fakty w postępowaniu cywilnym muszą zostać udowodnione praktycznie w tak wysokim stopniu, jak w postępowaniu karnym, czyli w sposób całkowity i zupełny[43]. Nie jest wystarczające uprawdopodobnienie zaistnienia szkody. Z tego powodu procesy odszkodowawcze w krajach systemów prawa kontynentalnego są czasochłonne i trudne dla powoda, gdyż proces dowodzenia szkody nie należy do łatwych.

Kolejną doniosłą różnicą, często wskazywaną, jest forma zasądzanego odszkodowania. W prawie polskim szkodę obejmuje zarówno szkoda rzeczywista, jak i utracone korzyści. W takim wypadku odszkodowanie może obejmować tylko te dwie postaci szkody, czyli ogólnie pisząc, będzie się na nie składało to, co rzeczywiście zostało utracone w majątku poszkodowanego, oraz to, co do tego majątku nie weszło z powodu zaistnienia zdarzenia wywołującego szkodę. W prawie amerykańskim w większości przypadków również będzie zasądzane tego typu odszkodowanie. Jednak obok niego można wyróżnić odszkodowanie dodatkowe, które może mieć charakter *punitive*, co oznacza, że może być w jakimś stopniu „karą" dla pozwanego. Oprócz elementów składowych odszkodowania charakterystycznych dla prawa kontynentalnego, na odszkodowanie w prawie anglosaskim składać się będzie dodatkowy składnik, który będzie pewną „uciążliwością", karą dla pozwanego. Z tego powodu sądy amerykańskie mogą zasądzić wysokie odszkodowania i z tego powodu wiele osób twierdzi, że systemy odpowiedzialności deliktowej w USA i w Polsce są całkowicie różne. Na pierwszy rzut oka mogłoby się tak wydawać, ale jak spróbowano wykazać wyżej, najważniejsze zasady i przesłanki są w obydwóch systemach bardzo podobne, natomiast wysokość zasądzonego odszkodowania jest sprawą drugorzędną. Wysokie odszkodowania należą ponadto do rzadkości, a nie są regułą.

---

[43] R.W. Wright, *Proving...*, s. 91.

Summary

The character of tort law in American and Polish systems as exemplified by frivolous lawsuits

Even among the lawyers the American tort law results in false assumptions. There are many popular misconceptions concerning this law system and especially the amounts of awarded damages. The awarded damages reaching millions of dollars have become legendary and many trials have become the objects of jokes. Moreover, there is a belief that American tort law is immeasurably different from Polish delicts.

The key issue of this paper is the analysis of certain premises of American tort law and rebuttal of stereotypes. The study is concerned with the *Liebeck v. McDonald's* case, commonly referred to as the "spilt coffee case". The author considers the course of the legal proceeding and the fact that the media gave color to the truth of this case. The American media coined the phrase of frivolous lawsuits, i.e. the cases where plaintiffs are trying to extort money from big corporations by filling the lawsuits originating from frivolous reasons.

In the Liebeck case, the plaintiff gained the punitive damages, which is an unknown institution in the civil law system. The punitive damages are very rarely judged in American courts and the existence of this institution is the main difference between the Polish and American tort systems. Besides that, the author aims to prove that there are more similarities than differences and that the main basis of torts and delicts is the same in both countries.

Problemy prawa cywilnego i gospodarczego

Kamila Lichoń
Uniwersytet Wrocławski

Obowiązywanie zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym

1. Wprowadzenie

Sądy polubowne w obecnych czasach swoją formą mają zachęcać strony sporu do korzystania z pozasądowej drogi ich rozwiązania. O ile konstrukcja prawna sądów polubownych wskazywana jest jako odpowiednia dla rozstrzygnięcia konfliktu, to właśnie „odformalizowana" procedura postępowania może wzbudzać wątpliwości- co odnosi się także do równego traktowania stron w postępowaniu. Z jednej strony bowiem, wykorzystanie innych metod rozwiązywania sporów niż klasyczny wymiar sprawiedliwości w sytuacji ciągle wzrastającej liczby spraw rozpatrywanych przez sądy powszechne jest potrzebne, jednak z drugiej strony, należy pamiętać o często występującej „nierówności" stron (zwłaszcza o charakterze materialnym). Konieczność zagwarantowania należytej oraz tej samej ochrony dwóm stronom w postępowaniu, stanowi wyraz realizacji postulatu rzetelnego oraz uczciwego postępowania zapewniającego sprawiedliwe procedowanie. Zasada równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym posiada doniosłe znaczenie, gdyż bez wątpienia wpływa na jakość tej formy. Występujące odnośnie do arbitrażu niejasności, które zostaną poruszone przy omawianiu zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym, będą stanowić doskonałe uzasadnienie dla tak sformułowanego tytułu niniejszego artykułu (m.in. mając na uwadze spory konsumenckie). Nie należy jednak zapominać, że zarówno sposób unormowania sądów polubownych oraz odmienne poglądy przedstawiane w literaturze w tym temacie[1], jak i sposób uregulowania zasady równości w polskiej procedurze cywilnej w głównej mierze wpłynęły na podjęcie przeze mnie analizy w tym zakresie. Pomimo bowiem założeń

[1] Za wykorzystaniem sądów polubownych (zaliczanych do metod ADR) w rozwiązywaniu sporów konsumenckich – uzasadnienie do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2009/222/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Bruksela 29.11.2011, KOM (2011) 793 wersja ostateczna, 2011/0373 (COD); przeciw np. B. Gnela, *Czy reguły postępowania przed sądem polubownym są przydatne w dążeniu do skutecznego rozstrzygania sporów konsumenckich*?, „ADR Arbitraż i Mediacja" 2009, nr 1 (5), s. 131.

postklasycznej teorii procesu cywilnego[2], która wskazuje na nowe formy skupiające się na porozumieniu oraz negocjacjach, a także uwzględniając koncepcję społeczeństwa postindustrialnego, a więc społeczeństwa samodzielnie wypracowującego porozumienie w drodze negocjacji dla zakończenia konfliktu[3], omówienie realizacji i unormowania zasady równości stron w „elastycznej" oraz „odformalizowanej" procedurze sądów polubownych jest niezbędne. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż mimo ciągle podejmowanych działań regulacyjnych przez samą UE w zakresie ADR (*Alternative Dispute Resolution*)[4] społeczeństwo polskie nadal nie jest przekonane do korzystania z pozasądowych metod rozwiązywania sporów[5].

2. Regulacja sądów polubownych w Polsce

Przechodząc do szczegółowego omówienia, należy wyraźnie zaznaczyć, że sądy polubowne są aktualnie unormowane w Kodeksie postępowania cywilnego w art. 1154-1217[6] w części V. *Sąd polubowny (arbitrażowy)*, która została dodana ustawą z dnia 28 lipca 2005 r.[7] Uregulowanie sądownictwa polubownego w Kodeksie postępowania cywilnego jest znaczące przede wszystkim z tego względu, iż sądownictwo polubowne na skutek takich działań regulacyjnych należy wprost traktować jako instytucję odpowiednią dla rozstrzygania sporów. Wskazanie na zasadę równości – jako istotnego czynnika dla zagwarantowania skutecznego oraz sprawiedliwego postępowania w związku z włączeniem do k.p.c. sądów polubownych określanych jako procedura o charakterze „odformalizowanym"[8] – uzasadnia dokonanie analizy obowiązywania i przestrzegania przywołanej zasady w postępowaniu arbitrażowym. Już w tym miejscu szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, iż ustawodawca, pomimo niewyrażenia zasady równości stron w innym przepisie k.p.c.[9], zdecydował się na jej unormowanie w regulacji sądów polubownych.

---

2 L. Morawski, *Proces sądowy a instytucje alternatywne (na przykładzie sporów cywilnych*), PiP 1993, z. 1, s. 14 i nast.

3 J. Jabłońska-Bonca, *Prawnik jako negocjator – z problematyki interpersonalne*j, SP 2001, z. 3-4.

4 Np. patrz Dyrektywa wskazana w przypisie nr 1.

5 K. Gajda, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich (cz. I)*, „ADR Arbitraż i Mediacja" 2008, nr 2, s. 17-36.

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

7 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r., Dz.U. Nr 178, poz. 1478, która weszła w życie 17 października 2005 r.

8 *Arbitraż handlowy*, A. Szumański (red.), t. 8, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2010, s. 12.

9 Więcej A. Błaszczykowska, *Zasada równości stron w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2008, s. 75.

Zasada równości stron w postępowaniu bez wątpienia stanowi gwarancję należytej ochrony stron, dlatego omówienie jej w odniesieniu do sądów polubownych jest szczególnie interesujące, mając na uwadze traktowanie sądownictwa polubownego jako formy pozasądowego dochodzenia roszczeń. Co więcej, arbitraż w Zielonej Księdze z 2002 r.[10] został wyłączony z alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w której to Księdze metody te określono: „pozasądowe procedury rozwiązywania sporów konsumenckich prowadzone przez neutralną osobę trzecią z wyłączeniem arbitrażu". Zanim więc przejdę do przeanalizowania obowiązywania zasady równości w postępowaniu przed sądem polubownym, które jest określane jako szczególnie dostosowane dla rozstrzygania sporów konsumenckich[11], wpierw omówię samą konstrukcję prawną sądów polubownych (arbitrażowych). Użyte w Kodeksie postępowania cywilnego pojęcie „sąd polubowny (arbitrażowy)" oraz pojęcie „arbitraż" w Zielonej Księdze z 2002 r. mają to samo znaczenie – stanowią synonimy[12]. Choć jak widać i w tym miejscu mogą powstawać dla stron postępowania (zwłaszcza konsumentów) niejasności, to sam sposób traktowania sądownictwa polubownego wymaga dokładnego omówienia (zwłaszcza w odniesieniu do zasad postępowania cywilnego – zasady równości stron). W literaturze wskazuje się bowiem, iż pomimo użycia przez ustawodawcę zwrotu „sąd", sądy polubowne nie tylko nie stanowią władzy sądowniczej[13], ale i nie są nawet organami państwowymi[14]. W świetle art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej RP[15] w zw. z art. 174 wśród sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości wymieniono wyłącznie: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Mając na uwadze poglądy prezentowane w tym zakresie w literaturze oraz regulację Konstytucji RP, należy wskazać na trzy kwestie.

Po pierwsze, odnosząc się do art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, trzeba stwierdzić, że sądy polubowne nie sprawują wymiaru sprawiedliwości[16]. Takie stanowisko z kolei jest interesujące, uwzględniając dwa kolejne fakty dotyczące: mocy wiążącej rozstrzygnięć zapadłych w ramach postępowania arbitrażowego i prowadzonych w tym zakresie rozważań przez Ł. Błaszczaka oraz prawa do sądu. Ponieważ omówienie sposobu postrze-

---

10 Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law (presented by the Commission) Brussels, 19.04.2002 (COM (02) 196 final).

11 K. Gajda-Roszczynialska, *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*, LEX a Wolters Kluwer Bussines, Warszawa 2012, s. 495

12 A. Szumański, *ibidem.*

13 Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *Sądownictwo polubowne (arbitraż*), Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2007, s. 47.

14 Inaczej, P. Ballada, RPEiS 2002, z. 1, s. 90.

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

16 W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie,* wyd. 10, Warszawa 2008, s. 401.

gania sądów polubownych nie stanowi tematu niniejszego artykułu, analiza tych dwóch zagadnień zostanie ograniczona. Pozostając więc jeszcze przy zagadnieniu formy sądów polubownych w odniesieniu do sądów powszechnych oraz uwzględniając prezentowane w doktrynie trzy ujęcia wymiaru sprawiedliwości (podmiotowe, przedmiotowe, podmiotowo-przedmiotowe[17]), chciałam zacytować przy tym zagadnieniu Ł. Błaszczaka, który stwierdza: „gdyby nawet przyjąć szerokie rozumienie wymiaru sprawiedliwości, w którym nacisk położony jest na aspekt przedmiotowy[18] […] i tak sąd polubowny nie byłby w stanie zapewnić poszanowania wszystkich konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości"[19]. Przywołane stanowisko odnosi się m.in. do zasady równości oraz kryterium mocy wiążącej rozstrzygnięć sądów polubownych. Ze względu na kryterium mocy wiążącej decyzji wydawanych przez sądy polubowne można wyróżnić arbitraż adjudykacyjny oraz arbitraż nieadjudykacyjny. O ile charakter adjudykacyjny odnosi się do wiążących rozstrzygnięć, o tyle charakter nieadjudykacyjny powoduje zakończenie postępowania decyzją niewiążącą dla stron[20]. Dokonany podział jest ważny ze względu na sposób unormowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz przede wszystkim dla samych stron postępowania przed sądem polubownym, które dążą do jak najkorzystniejszego zakończenia konfliktu. Wskazując na ADR, należy wyraźnie zaznaczyć, iż to właśnie charakter adjudykacyjny decyzji sądów polubownych, a w konsekwencji użycie zwrotu „rozstrzygać" zamiast „rozwiązywać", skutkował odmiennymi poglądami w zakresie traktowania arbitrażu jako formy alternatywnej metody rozwiązywania sporów[21]. Dyrektywa w sprawie „ADR w sporach konsumenckich"[22] nie wyklucza jednak z form ADR arbitrażu (poza przypadkiem, o którym stanowi pkt 12 do Dyrektywy: do ADR nie zalicza się „procedury arbitrażowej utworzonej doraźnie poza

---

17 Więcej np. M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PS 2005, nr 3, s. 7-8.

18 Aspekt przedmiotowy dotyczy rozstrzygania sporów, a nie pomagania stronom w rozwiązywaniu sporów, np. A. Jakubiak-Mirończuk, *Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów sądowych*, Warszawa 2008, s. 88-95.

19 Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *op. cit.*, s. 49.

20 K. Gajda, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich – arbitraż, wybrane zagadnienia (cz. III), I. Pojęcie „konsumenckie sądownictwo polubowne (arbitraż)" i „konsumencki sąd polubowny"*, „ADR Arbitraż i Mediacja" 2008, nr 4, s. 29-50.

21 Przeciwny zaliczaniu arbitrażu do form ADR jest np. T. Szurski, *Międzynarodowy arbitraż handlowy (sądownictwo polubowne w międzynarodowych stosunkach handlowych*), *„Radca Prawny" Nr 2/2003*; Warszawa 2003, s. 87-88. Z kolei odmienne stanowisko (a więc wskazujące na zaliczanie arbitrażu do ADR) prezentuje np. A. Wach, *Alternatywne rozwiązywanie sporów sportowych*, Warszawa 2005, s. 136-139.

22 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2009/222/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Bruksela 29.11.2011, KOM (2011) 793 wersja ostateczna, 2011/0373 (COD).

ramami podmiotu ADR dla pojedynczego sporu […]"[23]. Jak więc widać, to sposób powołania sądu polubownego, a nie charakter wydanych decyzji w ramach postępowania arbitrażowego jest decydujący względem zaliczania arbitrażu do alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Dla rozwiania wątpliwości, czy należy zaliczyć arbitraż do ADR, należy zaznaczyć, że wskazana dyrektywa została dosyć niedawno ustanowiona i ma zostać przyjęta przez państwa członkowskie UE w drugiej połowie 2014 r.[24] Dodatkowo, odnośnie do łączenia charakteru adjudykacyjnego z sądami polubownymi, należy wyraźnie podkreślić, że sądy powszechne sprawujące w świetle Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości, zachowują swój udział w postępowaniu arbitrażowym, na co wskazuje np. posiadanie przez sąd powszechny uprawnień kontrolnych rozstrzygnięć sądów polubownych – art. 1212 i nast. k.p.c. Również użyty w polskiej ustawie zwrot „Poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego […]" w art. 1161 § 1 k.p.c.- choć wskazuje na charakter adjudykacyjny rozstrzygnięć zapadających przed sądami polubownymi[25], należy podkreślić, że rozstrzygnięcia te nie zapadają jednak w imieniu państwa[26] (na co już wcześniej zwróciłam uwagę).

3. Sądy polubowne w postępowaniu cywilnym

Zanim przejdę do badań dotyczących *sensu stricto* zasady równości stron w postępowaniu, chciałam omówić jeszcze kilka zagadnień. Włączenie do regulacji k.p.c. części V zatytułowanej *Sąd polubowny (arbitrażowy)* nie może powodować już wątpliwości co do faktu, że sądy polubowne stanowią instytucję postępowania cywilnego[27]. Pomimo tego K. Weitz oraz T. Ereciński wskazują na „ograniczone związki postępowania arbitrażowego z postępowaniem cywilnym"[28]. Taki pogląd jest istotny nie tylko odnośnie do samej zasady równości stron w postępowaniu, ale również względem: innych zasad postępowania cywilnego i ich obowiązywania przed sądem polubownym, uczciwego i rzetelnego procesu (zwłaszcza mając na uwadze ochronę konsumenta traktowanego jako „słabsza" strona w sporze z przedsiębiorcą[29]) oraz „odformalizowanej" procedury sądownictwa polubownego. „Odformalizowana" procedura sądów polubownych

---

23 Więcej również w uzasadnieniu do wskazanej w przypisie 23 Dyrektywy.

24 http://www.konsument.gov.pl/pl/news/490/100/Na-czym-polegaja-nowe-inicjatywy-KE-w-zakresie-polubownego-rozwiazywania-sporow.html

25 Tak np. R. Morek, *ADR – Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2004, s. 2.

26 Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *op. cit.*, s. 51.

27 T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd Arbitrażowy*, Warszawa 2008, s. 24.

28 T. Ereciński, K. Weitz, *op. cit.*, s. 266.

29 B. Gnela, *op. cit.*, s. 115.

i „elastyczny" charakter tego postępowania łączone są – co ważne – ze „zwiększaniem efektywności załatwienia konkretnej sprawy"[30]. Pogląd ten może zostać jednak zarówno zaakceptowany, jak i poddany krytyce. Mając na uwadze pierwsze stanowisko, należy odnieść się przede wszystkim do uzasadnień przedstawianych przez UE dla podejmowanych działań regulacyjnych ADR, które mają przyczyniać się do rozwoju i rozpowszechnienia tych metod (sąd arbitrażowy)[31]. UE, odwołując się np. do polityki konsumenckiej i dążąc do wzmocnienia ochrony konsumentów, nie tylko wzywa państwa do stworzenia alternatywnych dla klasycznego wymiaru sprawiedliwości procedur. Co ważne, zagwarantowanie „lepszego" dostępu do wymiaru sprawiedliwości łączy z zapewnieniem dostępu do sądowych, ale i pozasądowych metod rozwiązywania sporów[32]. Wskazuje również, że „rozwijanie ADR potrzebne jest do usprawnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego"[33]. Prezentowanie przez UE takich poglądów dotyczących stosowania ADR dla rozwiązania sporów konsumenckich wymaga ponadto odwołania się do: korzystania w sporach konsumenckich z klasycznej drogi sądowej w połączeniu z omówieniem unormowania klauzuli abuzywnej – art. 385 z indeksem 3 pkt 23 k.c. (o czym będzie mowa w dalszej części) i omawianą zasadą równości stron. Postępowanie przed sądem powszechnym w stosunku do postępowania przed sądem polubownym, stosowane w rozwiązaniu sporów konsumenckich, z jednej strony ukazywane jest jako postępowanie kosztowne, długotrwałe czy wręcz nieefektywne[34]. Z drugiej strony jednak, pomimo podkreślanej „elastycznej" formy sądów polubownych, w których to w przeciwieństwie do sądów powszechnych procedura nie jest ustanawiana dla sądu, a dla stron[35], wskazuje się, iż uwzględniając „ugodową" formę m.in. postępowania arbitrażowego, zasady postępowania przed sądem polubownym powinny odpowiadać zasadom postępowania cywilnego[36]. Odnosząc się do tego faktu, trzeba również powiedzieć, iż przepisy regulujące postępowanie arbitrażowe w k.p.c. posiadają w większości dyspozytywny charak-

---

30 T. Strumiłło, *Zasady postępowania arbitrażowego*, „ADR Arbitraż i Mediacja" 2009, nr 3 (7), s. 63.

31 Podejmowane przez UE akty, m.in. przywołana w przypisie 20 dyrektywa, wskazuje na arbitraż (sądy polubowne) jako formę ADR. Tak więc pomimo wcześniejszych działań UE (m.in. Zielona Księga z 2002 r. – patrz przypis nr 10) obecnie nie powinny się pojawiać wątpliwości w kwestii traktowania arbitrażu jako formy ADR, do czego również i ja się przychylam.

32 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21.05.2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. UE L z dnia 24.05.2008, pkt 2 w zw. z pkt 5.

33 Patrz przypis nr 23.

34 K. Gajda-Roszczynialska, *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*, LEX a Wolters Kluwer Bussines, Warszawa 2012, s. 408-409.

35 Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *op. cit.*, s. 16.

36 K. Weitz, *Sądownictwo polubowne a sądy państwowe*, PS 2007, nr 3, s. 13.

ter. W większości dyspozytywny charakter przepisów normujących sądy polubowne odgrywa szczególną rolę, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę obligatoryjny charakter zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym oraz co z tym związane: konieczność dochowania postulatu rzetelności i uczciwości postępowania arbitrażowego[37] i zasady autonomii stron. Zastosowany sposób regulacji oraz „odformalizowana" procedura postępowania przed sądem polubownym bez wątpienia nie skutkuje wyłączeniem tej formy z instytucji postępowania cywilnego. Tak więc należy traktować sądy polubowne – jak stanowi k.p.c. – jako „rodzaj postępowania cywilnego"[38]. Ponadto mając na uwadze konsumenta uczestniczącego w postępowaniu arbitrażowym, w tym miejscu należy zaznaczyć, iż choć alternatywne metody rozwiązywania sporów określane są jako „odpowiednie" metody dla stosowania w sytuacji rozpatrywania sporów konsumenckich (do czego również i ja się przychylam), stanowisko to jest jednak podważane. K. Gajda-Roszczynialska odnośnie do arbitrażu konsumenckiego wskazuje, że „Możliwość wyłączenia pewnych kategorii spraw cywilnych z jurysdykcji sądów państwowych i oddanie ich pod kompetencję arbitrażu rodzi niebezpieczeństwo nadużycia pozycji ekonomicznej przez silniejszego przedsiębiorcę, a także naruszenia interesów indywidualnych oraz zbiorowych interesów konsumentów, stanowiących część porządku publicznego"[39]. Również B. Gnela jest zdania, iż „Najlepszą gwarancją procesowej ochrony praw konsumenta jest sprawnie funkcjonujące sądownictwo i sędziowie zobligowani z mocy ustawy do pomocy konsumentowi występującemu […] bez profesjonalnego pełnomocnika procesowego lub instytucji wspierającej"[40].

Mając na uwadze powyżej zaprezentowane stanowiska, chciałam teraz przejść do omówienia zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym, gdyż wypowiedzi wskazanych przeze mnie autorów stanowią doskonały wstęp do prowadzenia rozważań z zakresu zasady równości stron w arbitrażu m.in. konsumenckim.

4. Zasada równości stron w postępowaniu

Odnosząc się do analizy zasady równości stron, już na początku należy wyraźnie zaznaczyć, iż zasada ta zarówno w postępowaniu sądowym, jak również w alternatywnych formach rozwiązywania sporów (m.in. sądy polubowne) posiada podstawowe zna-

---

37 T. Strumiłło, *op. cit.*, s. 62.

38 W. Siedlecki, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 22.

39 K. Gajda, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich – arbitraż, wybrane zagadnienia (cz. III)*, *rozdz. III Zdatność arbitrażowa sporów konsumenckich*, „ADR Arbitraż i Mediacja" 2008, nr 4, s. 29-50.

40 B. Gnela, *op. cit.*, s. 131.

czenie, co wynika m.in. z jej wpływu na realizację postulatu rzetelnego i uczciwego procesu. Pomimo obowiązywania zasady równości stron w postępowaniu przed sądem powszechnym i sądem arbitrażowym, wykonywana jest jednak w odmienny sposób (co zostanie omówione w dalszej części artykułu). Ponadto, choć obecnie zasada ta musi być bezwzględnie przestrzegana w postępowaniu arbitrażowym (bezwzględny charakter przepisu 1183 k.p.c.)[41], zasada równości stron w postępowaniu cywilnym nie została uregulowana w innych przepisach k.p.c. oraz nie była wcześniej wprowadzona do przepisów k.p.c. normujących sąd polubowny, tzn. przed nowelizacją z 2005 r. Kodeksu postępowania cywilnego[42]. Ze względu na fakt, że zasada równości stron pozostaje w „silnym" związku z innymi naczelnymi zasadami postępowania cywilnego (które, jak zaznaczyłam, powinny mieć odpowiednie zastosowanie dla sądów polubownych[43]), analizę w tym zakresie chciałam rozpocząć od przedstawienia znaczenia zasad postępowania cywilnego. Następnie zostaną omówione wzajemne relacje zasady równości stron względem innych zasad oraz rzeczywiste znaczenie sposobu uregulowania zasady równości stron dla „skutecznej" ochrony konsumenta w postępowaniu arbitrażowym, na które w niniejszym artykule zwracam szczególną uwagę.

W literaturze zasady określane są nie tylko jako „dyrektywy sprawności" postępowania cywilnego[44], ale co istotne, podkreśla się, że zasady stanowią gwarancję odpowiedniego czy wręcz najlepszego wypełnienia funkcji tego postępowania[45]. Jest to ważne, uwzględniając znaczenie zasady autonomii woli stron (określenie przez strony trybu i zasad postępowania przed sądem polubownym)[46] oraz bezwzględny charakter przepisu regulującego zasadę równości stron w postępowaniu arbitrażowym względem funkcji przypisywanej zasadom postępowania cywilnego, tj. zapewnienie efektywnej i właściwej realizacji celu postępowania.

Odnosząc się z kolei do „odformalizowanej" procedury postępowania przed sądami polubownymi oraz przywołanej zasady autonomii, należy zauważyć, że zasady postępowania cywilnego, pomimo nieposiadania charakteru bezwzględnego w postępowaniu arbitrażowym jak zasada równości, powinny wspomagać strony w zakresie właściwego ukształtowania procedury służącej korzystnemu dla obu stron rozwiązaniu sporu (m.in. sporu konsumenckiego). W takim przypadku bowiem strony (zwłaszcza

---

41 Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *op. cit.*, s. 139.

42 Ustawa z dnia 28.07.2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 178, poz. 1478, która weszła w życie 17.10.2005 r.

43 Patrz przypis nr 36.

44 W. Broniewicz, *op. cit.*, s. 55.

45 J. Lapierre, [w:] J. Jodłowski. Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 130.

46 Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *op. cit.*, s. 155.

„słabszy" konsument) mogłyby skutecznie korzystać z tej formy rozstrzygania sporów. Co również istotne w tym temacie, takie działania wpłynęłyby na szybkość postępowania[47] i być może na częstsze – wbrew pozorom – korzystanie z sądów polubownych[48]. To właśnie bezwzględny charakter zasady równości stron i jej „silny" związek z innymi zasadami postępowania cywilnego (które nie posiadają aż tak wielkiego znaczenia w postępowaniu arbitrażowym jak zasada równości) w szczególności potwierdza doniosłość zasady równości oraz uzasadnia korzystanie przed sądem polubownym z innych (choć nie wszystkich) zasad postępowania cywilnego. Przy omawianiu zasad, których przestrzeganie w postępowaniu jest bardzo ważne, niezbędne staje się przywołanie stanowiska S. Cieślaka[49], który wskazuje na formalizm postępowania, jako nieodłączny element postępowania cywilnego. Jednocześnie w tym miejscu jeszcze raz należy powtórzyć, iż postępowanie przed sądem polubownym jest określane jako „szczególny rodzaj postępowania cywilnego". Użycie zwrotu „szczególny rodzaj" bez wątpienia wskazuje na występujące różnice i szczególny charakter sądu polubownego jako instytucji postępowania cywilnego. Ponadto nie należy zapominać, że to właśnie „odformalizowana" procedura stanowi główną zaletę postępowania arbitrażowego. Z drugiej strony S. Cieślak wskazuje, iż dokonywanie zmian stopnia sformalizowania wpływa na zwiększenie „efektywności"[50]. Choć, jak się przedstawia, to właśnie „odformalizowana" i „elastyczna" forma postępowania przed sądem polubownym ma wpływać na większą skuteczność postępowania (na skutek dostosowania procedury do indywidualnych potrzeb stron oraz charakteru sporu[51]), to i tak w literaturze prezentowane są stanowiska, że formalizm może przyczyniać się zarówno do przyspieszenia, jak i przewlekłości postępowania[52].

Ostatnim elementem związanym z tą kwestią, który wymaga krótkiej analizy, jest udział konsumenta jako strony sporu z przedsiębiorcą, tj. sporu konsumenckiego w postępowaniu arbitrażowym. Ochrona konsumenta w obecnych czasach odgrywa znaczącą rolę, o czym świadczy chociażby art. 12 TfUE (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europej-

---

47 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich) – wniosek 2011/0373 (COD), art. 8 pkt C w ujęciu, którego spór co do zasady ma zostać rozpatrzony w terminie 90 dni od wpłynięcia skargi.

48 Obecnie w polskiej kulturze stosowanie ADR nie jest wystarczająco rozpowszechnione; patrz przypis nr 5.

49 S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 117

50 *Ibidem*.

51 K. Gajda-Roszczynialska, *op. cit.*, s. 494-495.

52 S. Cieślak, *op. cit.*, s. 117.

skiej)[53] oraz art. 76 Konstytucji RP[54]. Jednakże odwołanie się przeze mnie do ochrony konsumenta wynika przede wszystkim z faktu podejmowania „wzmożonej" aktywności UE w rozwijaniu ADR. Ponadto należy powiedzieć, że to właśnie odnośnie do sporów konsumenckich nastąpił szczególnie „dostosowany" – bo w różnych sektorach gospodarki – rozwój ADR. Ciągle podejmowane przez UE działania regulacyjne w tym zakresie potwierdzają potrzebę rozwijania ADR, gdyż, jak zaznacza Unia, pozasądowe metody stanowią „dostosowane mechanizmy" do charakteru sporów konsumenckich. Poruszenie ochrony udzielanej konsumentowi, występującemu jako strona w postępowaniu przed sądem polubownym (konsumentowi traktowanemu jako „słabszy" w sporze z przedsiębiorcą), uzasadniają dodatkowo dwa fakty.

Po pierwsze, interesujące wydaje się prezentowane przez K. Gajdę-Roszczynialską stanowisko, iż konsument mógłby nawet zrezygnować z dochodzenia swoich roszczeń przed sądem powszechnym ze względu na zbyt wysokie koszty postępowania sądowego[55], co również pozostaje w związku z zasadą równości stron. Po drugie, konieczność zapewnienia wysokich standardów ochrony konsumenta w dochodzeniu roszczeń[56] względem „odformalizowanej" procedury ADR również uzasadnia dokładne omówienie zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym z udziałem konsumenta.

Prowadząc dalszą analizę zasady równości stron w postępowaniu, należy zaznaczyć, że zasada ta zamiennie określana jest jako zasada równouprawnienia, co wynika z samej regulacji art. 1183 k.p.c. Wskazany artykuł zatytułowany *Równe traktowanie stron* stanowi, iż: „w postępowaniu przed sądem polubownym strony powinny być traktowane równoprawnie […]". Dokonanie takiego unormowania w ustawie uzasadnia przemienne stosowanie dwóch wskazanych określeń dla omawianej zasady. Choć podstawowym artykułem regulującym zasadę równouprawnienia w postępowaniu arbitrażowym jest przywołany art. 1183 k.p.c., należy także wymienić artykuły: art. 1161 § 2, art. 1169 § 3, art. 1189 § 1, 2 oraz art. 1190 § 2, 4 k.p.c., które korelują z omawianą w niniejszej pracy zasadą. Wskazane przepisy nie tylko odnoszą się do innych zasad postępowania (art. 1189 § 3 k.p.c. – zasada kontradyktoryjności), wpływają na procedurę

---

53 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 115/54, z dnia 9.05.2008 (wersja skonsolidowana).

54 Patrz przypis nr 15

55 K. Gajda, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich – arbitraż, wybrane zagadnienia (cz. III), rozdz. IV, Prekluzja zarzutu braku właściwości sądu polubownego opartego na nieuczciwości zapisu na sąd polubowny*, „ADR Arbitraż i Mediacja" 2008, nr 4, s. 29-50.

56 Patrz np. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013, Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, Luksemburg, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich 2007.

(art. 1189 § 1 zd. 2 k.p.c.), ale przede wszystkim wpływają na skuteczność postępowania arbitrażowego (art. 1161 § 2 k.p.c.). Analizę zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym należy jednak rozpocząć od omówienia art. 1183 k.p.c., gdyż jego znaczenie dla omawianej zasady jest najważniejsze, o czym świadczy sam tytuł przepisu.

Tak więc, art. 1183 k.p.c. wyróżnia dwa elementy składające się na zasadę równouprawnienia stron: 1) prawo do wysłuchania każdej ze strony i 2) prawo do przedstawienia swoich twierdzeń oraz dowodów na ich poparcie.

5. Zasada równości stron w postępowaniu mediacyjnym

W tym miejscu warta zaznaczenia jest jeszcze jedna kwestia, która dotyczy postępowania mediacyjnego, a więc także formy ADR. W k.p.c. nie dokonano tak dokładnego uregulowania procedury postępowania mediacyjnego jak postępowania arbitrażowego. O ile w postępowaniu mediacyjnym „podstawową" cechą uczyniono dobrowolność (o czym świadczy uregulowanie tej cechy na samym początku rozdziału 1. *Mediacja i postępowanie pojednawcze* – art. 183 z indeksem 1 k.p.c.), o tyle sposób uczestnictwa – prawo do wysłuchania oraz przedstawienia twierdzeń i dowodów na ich poparcie (zasada równości) – nie zostały wyrażone w ustawie w przepisach regulujących postępowanie mediacyjne. Inaczej sytuacja przedstawia się w unormowaniu mediacji przeznaczonej dla rozwiązywania sporów konsumenckich. Choć zasada równości stron w postępowaniu mediacyjnym związanym z rozwiązywaniem sporów konsumenckich, regulowanym *Wytycznymi*[57], nie została wprost wskazana wśród wymienionych zasad, to jednak pośród uregulowanych w tym akcie zasad w punkcie D. *Uczciwość,* odniesiono się zarówno do „umożliwienia stronom (a więc konsumentowi i przedsiębiorcy) […] przedstawienia swojego stanowiska oraz ustosunkowania się do wszelkich informacji lub dowodów przedstawionych przez drugą stronę" (rozdział II. *Zasady i tryb procedury mediacji* D.1. pkt 5). Jak widać, w mediacji konsumenckiej analogicznie do art. 1183 k.p.c. zostały uregulowane dwa aspekty zasady równości, mimo że zasada ta nie została wprost wskazana w *Wytycznych*. Należy więc zwrócić uwagę na dwa fakty. Po pierwsze, we wskazanych *Wytycznych* został zamieszczony rozdział poświęcony bezpośrednio procedurze oraz zasadom prowadzenia mediacji, do których zaliczono: bezstronność (która również została wymieniona w k.p.c.), przejrzystość, efektywność oraz uczciwość (przy regulacji, w której wskazano na dobrowolność, a więc zasadę tak podkreślaną dla formy

[57] *Wytyczne postępowania w sprawach dotyczących polubownego załatwiania sporów konsumenckich w mediacji*, http://www.bialystok.wiih.gov.pl/ochrona_konsumenta/wytyczne.pdf

postępowania mediacyjnego w k.p.c.). Po drugie natomiast, co wymaga wyraźnego zaznaczenia, to właśnie w mediacji konsumenckiej – choć pośrednio – to jednak wskazano na zasadę równości poprzez wymienienie dwóch elementów składających się na nią, jak zostało to uregulowane w art. 1183 k.p.c. W tej sytuacji, bez wątpienia można stwierdzić, iż takie działanie regulacyjne jest uzasadnione poglądami przedstawianymi w literaturze oraz w niniejszym artykule, dotyczącymi traktowania konsumenta jako „słabszej" strony w sporze z przedsiębiorcą. Pogląd ten potwierdza ponadto sposób unormowania w *Wytycznych* możliwości wszczęcia mediacji, a więc: wyłącznie na wniosek konsumenta bądź nawet z urzędu, „gdy wymaga tego interes konsumenta" – rozdział I pkt 5 (co należy skonfrontować zwłaszcza z podkreślaną w wymienionych regulacjach zasadą dobrowolności postępowania mediacyjnego). Z kolei wskazaną metodę uregulowania należy odnieść do zasady równości stron obowiązującej w postępowaniu mediacyjnym oraz zasady równości unormowanej w części V k.p.c. *Sądy polubowne*, zwłaszcza – co wynika z tematyki artykułu – odnośnie do rozwiązywania sporów konsumenckich, przy użyciu tych form. Z jednej strony można odwołać się do art. 1161 § 2 k.p.c., który stanowi: „Bezskuteczne są postanowienia zapisu na sąd polubowny naruszające zasadę równości stron, w szczególności uprawniające tylko jedną stronę do wytoczenia powództwa przed sądem polubownym przewidzianym w zapisie albo przed sądem". Z drugiej strony – co przy odwołaniu do mediacji konsumenckiej jest szczególnie ważne (jak i jednocześnie odróżnia mediację konsumencką od Stałych Polubownych Sądów Konsumenckich) – należy wskazać na rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości „w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich"[58], które dopuszcza złożenie wniosku o rozpatrzenie sporu bądź przez konsumenta bądź przez przedsiębiorcę (§ 14.1). Zarówno ten aspekt oraz możliwość nadania obligatoryjnego charakteru przystąpieniu przedsiębiorcy do ADR (na co wskazują uregulowania europejskie[59]) w związku z polską klauzulą abuzywną zawartą w art. 385 z indeksem 3 pkt 23 k.c.[60], nie tylko wydaje się interesujące, ale wręcz w kontekście zasady równości stron wymaga przebadania. Przeanalizowanie tego zagadnienia wymaga jednak wpierw omówienia dwóch wskazanych aspektów zasady równości.

---

[58] Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25.09.2001 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich, Dz.U. Nr 113, poz. 1213 i 1214.

[59] Np. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2009/222/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Bruksela 29.11.2011, KOM (2011) 793 wersja ostateczna, 2011/0373 (COD), pkt. 23.

[60] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

6. Dwa aspekty zasady równości stron a ochrona konsumenta w postępowaniu arbitrażowym

6.1. Pierwszy aspekt zasady równości stron – prawo do przedstawienia twierdzeń oraz dowodów na ich poparcie przez stronę

Pierwszym aspektem, który zostanie przeze mnie poruszony, jest prawo do przedstawienia swoich twierdzeń oraz dowodów na ich poparcie przez stronę. Wynika to przede wszystkim z konieczności odniesienia się w tym ujęciu do zasady kontradyktoryjności (postępowanie dowodowe, udział biegłych), zasady dyspozycyjności, zasady koncentracji materiału procesowego oraz zasady ustności, co pozostaje w związku z omawianym w tym miejscu aspektem zasady równości stron w postępowaniu arbitrażowym. Należy również omówić art. 1190 § 2 zd. 2 k.p.c., który wyklucza sytuację, w której brak odpowiedzi na pozew oznaczałby uznanie faktów przytoczonych w pozwie.

Choć postępowanie mediacyjne nie stanowi tematu niniejszego artykułu, jednak i w tym miejscu jeszcze raz chciałam odnieść się do mediacji konsumenckiej – a mówiąc dokładniej do rozdziału II pkt B.5 *Wytycznych*. Pomimo iż wskazany punkt dotyczy sposobu rozwiązania sporu, a nie samego postępowania dowodowego, sposób uregulowania skutków braku sprzeciwu wydaje się mieć istotne znaczenie. O ile bowiem brak odpowiedzi na pozew nie może zostać potraktowany jako uznanie faktów w nim przytoczonych (art. 1190 § 2 k.p.c. – *Sąd polubowny*), o tyle brak wyrażenia sprzeciwu przez konsumenta na proponowany sposób rozstrzygnięcia (m.in. przez przedsiębiorcę) traktowany jest jako wyrażenie przez konsumenta na nie zgody (rozdział II pkt B.5 *Wytycznych*) – postępowanie mediacyjne. Pomimo obowiązku poinformowania o tym fakcie konsumenta, wprowadzenie tego domniemania nie wydaje się właściwe (zwłaszcza przy traktowaniu konsumenta jako „słabszej" strony w sporze z przedsiębiorcą).

Odnosząc się już do wzajemnych relacji wymienionych zasad i zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym, przede wszystkim należy wskazać na dwie kwestie. Po pierwsze, konieczność równego traktowania stron – nieograniczanie ich praw w postępowaniu arbitrażowym (zakaz dyskryminacji), co posiada podstawowe znaczenie w postępowaniu dowodowym[61]. Po drugie natomiast (co pozostaje w związku z pierwszym punktem), zarówno przestrzeganie, jak i naruszanie zasady równości stron oraz zasady kontradyktoryjności jest ze sobą często łączone. Uznanie bowiem przez sąd polubowny faktów za notoryjne i dopuszczenie dowodów z urzędu może stanowić naru-

[61] T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd Arbitrażowy*, Warszawa 2008, s. 281.

szenie zasady równości oraz naruszenie zasady kontradyktoryjności. Użycie przeze mnie zwrotu „może" (względem zasady równości) uwidacznia, iż taki pogląd nie do końca wydaje się uzasadniony. Choć A. Góra-Błaszczykowska wskazuje, że dowód z urzędu „mógłby" być postrzegany jako „lepsze" traktowanie drugiej strony w postępowaniu[62], należy jednocześnie pamiętać przedstawiane w literaturze stanowisko, że „potencjalne sankcje niedochowania zasady równości nie zawsze muszą znaleźć zastosowanie"[63] w danym przypadku. Dlatego, choć zaznaczyłam możliwe do powstania w tym zakresie wątpliwości, należy i tak jednoznacznie stwierdzić, iż sama doktryna wskazuje, że sąd polubowny nie posiada uprawnień w zakresie uwzględniania faktów, które nie zostały powołane przez strony[64], co odnosi się do przytoczonych przeze mnie dowodów z urzędu oraz faktów notoryjnych.

Z kolei pozytywny wpływ na realizację jednocześnie zasady kontradyktoryjności oraz równouprawnienia stron, posiada ustanowienie przez strony pełnomocnika[65], co jest dopuszczalne w postępowaniu przed sądem polubownym. Wyznaczenie pełnomocnika w sporach konsumenckich wydaje się wskazane, chociaż uwzględniając koszty jego ustanowienia – przy braku zastosowania w postępowaniu arbitrażowym art. 117 k.p.c., który reguluje ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu dla „osoby niezamożnej" – nie wydaje się to już tak korzystne dla konsumenta[66]. Na marginesie można dodać, iż to właśnie brak możliwości ustanowienia z urzędu pomocy prawnej dla strony „niezamożnej" oraz brak zwolnienia strony z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w postępowaniu arbitrażowym ukazuje różnice zakresu zastosowania zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym i sądem państwowym. Przy omawianiu pełnomocnictwa udzielanego przez strony w celu „sprawniejszego" rozstrzygnięcia sporu konsumenckiego przed sądem arbitrażowym, chciałam jeszcze zwrócić uwagę na: 1) możliwość wytaczania powództw przez inne strony niż konsument w ramach postępowania przed sądem polubownym oraz 2) pełnomocnictwo udzielone przez przedsiębiorcę do dokonania czynności prawnej, które obejmuje możliwość sporządzenia zapisu na sąd polubowny w zakresie sporu, powstałego z tej czynności prawnej- przez osobę umocowaną, nie zaś przez przedsiębiorcę (art. 1167 k.p.c.).

---

62 A. Góra-Błaszczykowska, *op. cit.*, s. 106.

63 T. Strumiłło, *Zasady postępowania arbitrażowego*, „ADR Arbitraż i Mediacja" 2009, nr 3 (7), s. 68.

64 Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *op. cit.*, 142.

65 A. Jakubecki, *Kontradyktoryjność a poznanie prawdy w procesie cywilnym w świetle zmian kodeksu postępowania cywilnego*, PS 1998, nr 10, s. 64.

66 Więcej, J. Jodłowski, [w:] J. Jodłowski, R. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2005, s. 135.

Pomimo faktu, iż m.in. rzecznik konsumentów posiada uprawnienie w postępowaniu cywilnym do wytaczania powództw na rzecz konsumenta (art. 61 k.p.c.), to powództwo w ramach postępowania arbitrażowego może zostać wytoczone wyłącznie przez stronę sporu[67]. Dlatego też w takim ujęciu interesujące wydaje się przyznanie uprawnienia sporządzenia zapisu na sąd polubowny osobie, której przedsiębiorca udzielił pełnomocnictwa do dokonania określonej czynności prawnej (a nie dokonanie zapisu przez przedsiębiorcę). Choć art. 1167 k.p.c. w sposób ogólny odnosi się do sporu powstałego z czynności prawnej dokonanej w ramach pełnomocnictwa udzielonego przez przedsiębiorcę (bez dokonania wyróżnień charakteru sporu, np. spór konsumencki), należy powiedzieć, iż przywołane wcześniej rozporządzenie[68] stanowi, że wniosek o rozpatrzenie sporu przez Stały Polubowny Sąd Konsumencki (SPSK) może zostać wniesiony przez konsumenta lub przedsiębiorcę (§ 14.1). Nie ma więc mowy o możliwości zainicjowania postępowania przez osobę, której zostało udzielone pełnomocnictwo do dokonania czynności, na skutek której powstał spór. Co więcej, należy pamiętać o charakterze *lex specialis* wskazanego rozporządzenia do przepisów k.p.c., którego regulacja dotyczy wyłącznie sporów konsumenckich. Z drugiej strony, pomimo tego należy uwzględnić regulację ustawy o Inspekcji Handlowej[69] – art. 37 pkt 6: „w postępowaniu przed sądami polubownymi w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego".

Dokonując dalszej analizy prawa przedstawienia twierdzeń i dowodów na ich poparcie, w tym miejscu omówione zostaną następujące kwestie (co będzie pozostawać w związku z innymi zasadami): możliwość zawarcia umów dowodowych w ramach postępowania przed sądem polubownym (zasada dyspozycyjności), decydowanie przez sąd polubowny o dopuszczalności środków dowodowych zgłaszanych przez strony, aktywność sądu polubownego w postępowaniu dowodowym (zasada kontradyktoryjności, tj. zwracanie stronom uwagi przez sąd polubowny, arbitrów na niezbędność przeprowadzenia dowodu; informowanie stron przez sąd polubowny o istnieniu dowodu o znaczącym charakterze w sprawie, niezgłoszonym przez strony) oraz prekluzji względem zgłaszania zarówno nowych twierdzeń, jak i dowodów na ich poparcie w postępowaniu arbitrażowym (zasada koncentracji materiału procesowego).

Analiza wskazanych elementów związana jest więc z: zasadą dyspozycyjności, zasadą kontradyktoryjności oraz zasadą koncentracji materiału procesowego. Jak można stwierdzić w tym miejscu (a co doskonale ukaże poniższa analiza), zasada równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym nie tylko pozostaje w związku z inny-

---

67 T. Strumiłło, *op. cit.*, s. 69

68 Patrz przypis nr 58.

69 Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1219.

mi zasadami postępowania cywilnego (które w przeciwieństwie do niej nie odgrywają tak istotnej roli oraz nie posiadają charakteru zasad bezwzględnie obowiązujących, co wynika z zasady autonomii woli stron przed sądem polubownym), ale znacząco na nie oddziałuje (pomimo odformalizowania procedury wymusza ich stosowanie dla efektywnego i skutecznego wymiaru sądów polubownych, m.in. w sporach konsumenckich).

6.2. Umowy dowodowe a postępowanie arbitrażowe

Odnosząc się już do wskazanych przeze mnie elementów, w pierwszej kolejności omówię możliwość zawarcia w ramach postępowania przed sądem polubownym umów dowodowych, gdyż ta kwestia pozostaje w związku z aktywnością sądów polubownych w postępowaniu dowodowym, prekluzją i innymi istotnymi elementami postępowania arbitrażowego (czas i koszty).

Umowy dowodowe dotyczą możliwości wyłączenia przez strony określonych środków dowodowych[70], co odnosi się do zasady dyspozycyjności. Możliwość wyłączenia przez strony określonych środków w postępowaniu dowodowym jest istotna, uwzględniając pozycję konsumenta i przedsiębiorcy oraz mając na uwadze uprawnienie sądu do nieuwzględnienia dowodów wnioskowanych przez strony. Umowy dowodowe odgrywają jednak najważniejszą rolę – co można stwierdzić na podstawie prezentowanych w literaturze stanowisk – właśnie w ujęciu prawa do przesłuchania stron, które stanowi „element składowy" zasady równości i pozostaje w związku z zasadą autonomii stron w postępowaniu arbitrażowym. Pomimo dokonywanej w pierwszej kolejności analizy prawa do przedstawienia twierdzeń i dowodów na ich poparcie, to właśnie umowy dowodowe wskazują na wzajemne powiązanie dwóch aspektów zasady równości. Jak bowiem zaznaczyłam, możliwość wyłączenia przez strony środków dowodowych należy odnieść do przesłuchania stron. W takim ujęciu niezbędne staje się przedstawienie dwóch faktów. Z jednej strony podkreśla się, iż umowy dowodowe nie powinny oddziaływać na prawo do wysłuchania. Stanowisko takie wydaje się jak najbardziej uzasadnione, biorąc pod uwagę zwłaszcza potraktowanie prawa do wysłuchania stron jako jednego z dwóch aspektów zasady równości ustanowionej w art. 1183 k.p.c., który to przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Ponadto T. Ereciński i K. Weitz[71], wskazując na możliwość uregulowania w umowach dowodowych kwestii wysłuchania, zaznaczają konieczność nienaruszania tego prawa poprzez zawarcie umów dowodowych. Powyżej zaprezentowany pogląd nie tylko akcentuje znaczenie prawa do wysłuchania stron, ale

---

[70] R. Kulski, *Postępowanie dowodowe przed sądami polubownymi w ujęciu prawa polskiego i prawa amerykańskiego*, [w:] *Arbitraż i mediacja jako instrumenty wspierania przedsiębiorczości*, Rzeszów 2006, s. 119.

[71] T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd Arbitrażowy*, Warszawa 2008, s. 284.

i uwidacznia, że dokonywane zmiany w tym zakresie mogą prowadzić do naruszeń, a więc skutkować będą naruszeniem zasady równości bezwzględnie stosowanej w postępowaniu arbitrażowym. Z drugiej jednak strony należy przywołać stanowisko W. Broniewicza[72], który przedstawia przesłuchanie stron jako środek dowodowy o charakterze jedynie subsydiarnym. Wskazanie na przesłuchanie stron w taki sposób nie skutkuje ograniczeniami w zakresie zgłaszania przez stronę wniosków dowodowych czy prezentowania twierdzeń o faktach. Jak więc można powiedzieć na tej podstawie, drugi ze wskazanych aspektów (prawo do przedstawiania swoich twierdzeń i dowodów na ich poparcie przez stronę) wydaje się mieć ważniejsze znaczenie aniżeli pierwszy z wymienionych w art. 1183 k.p.c. aspekt (prawo do wysłuchania).

Odwołując się jeszcze w tym miejscu do prawa do wysłuchania strony, niezbędne jest omówienie aktywności samej strony w postępowaniu (bez zawierania umowy dowodowej, na skutek, której dokonywane są modyfikacje prawa do wysłuchania strony). O ile zawierana przez strony umowa dowodowa stanowi porozumienie dwóch stron w tym zakresie (o czym świadczy forma dla dokonywanych zmian – wyłączenia dowodów), o tyle również sama strona może zdecydować o skorzystaniu z tego prawa[73]. Działanie strony polegające np. na nieprzedstawieniu dokumentów, których przedstawienie korzystnie wpłynęłoby dla niej na wynik postępowania, czy bierne zachowanie strony w postępowaniu skutkuje wydaniem wyroku przez sąd polubowny na podstawie zebranych materiałów dowodowych, a więc wyroku (w konsekwencji takich zachowań) niekorzystnego dla strony.

Choć już w tym miejscu należałoby przejść do omówienia aktywności samych sądów polubownych w postępowaniu dowodowym, to jednak chciałam jeszcze powrócić do przywołanych *Wytycznych* regulujących mediację konsumencką. Pomimo bowiem faktu, iż sądy polubowne przeznaczone dla rozstrzygania sporów konsumenckich zostały uregulowane w przywoływanym rozporządzeniu Ministra, to jednak w rozporządzeniu tym nie unormowano zasady równości stron. *Wytyczne* natomiast, pomimo braku wskazania wprost w swojej regulacji na zasadę równości stron, unormowały elementy tej zasady (odpowiednio do art. 1183 k.p.c.). Prowadząc dalszą analizę możliwości zawarcia umów dowodowych w postępowaniu arbitrażowym na poparcie ich zasadności w tym postępowaniu, przede wszystkim należy zaprezentować stanowisko R. Morka. Autor ten bowiem, wskazuje na możliwą do zaistnienia sytuację przedstawienia niecelowego i nieprzydatnego dla postępowania materiału dowodowego, co spowoduje zwiększenie kosztów i wydłużenie czasu postępowania arbitrażowego. Mając na uwadze spo-

[72] W. Broniewicz, *op. cit.*, s. 227.
[73] T. Strumiłło, *op. cit.*, s. 66.

ry konsumenckie rozpatrywane w postępowaniu arbitrażowym, można z jednej strony zanegować celowość zawierania umów dowodowych w tym postępowaniu, z drugiej zaś można także zaaprobować umowy tego rodzaju. Bez wątpienia jeszcze raz należy przywołać często wskazywane w literaturze stanowisko traktujące konsumenta jako „słabszą stronę" w sporze z przedsiębiorcą, co w tym miejscu jest bardzo ważne. To właśnie w tym temacie, a odnośnie do prowadzonych rozważań dotyczących zasady równości w postępowaniu arbitrażowym z udziałem konsumenta, uwidaczniają się dwa wnioski. Po pierwsze, często „niewykształcony i niewyedukowany" konsument łatwo może ulegać propozycjom czy wręcz naciskom przedsiębiorcy, który wykorzystując swoją „silniejszą" pozycję względem konsumenta, może nim łatwo manipulować, o czym doskonale świadczy art. 385 z indeksem 3 pkt 23 k.c. Z kolei pogląd R. Morka odnośnie do możliwości przedłużenia postępowania arbitrażowego oraz zwiększenia kosztów na skutek przeprowadzania zbędnego dla sprawy postępowania dowodowego wydaje się przemawiać za zaakceptowaniem dopuszczalności zawierania w ramach postępowania przed sądem polubownym umów dowodowych. To właśnie niskie koszty (a nawet ich brak) oraz krótki czas postępowania arbitrażowego odpowiada konstrukcji sporów konsumenckich i metodom ich rozwiązywania.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy zająć się analizą aktywności sądów polubownych – powoływania i udziału biegłych w postępowaniu arbitrażowym, systemu prekluzji i poruszanej już przeze mnie klauzuli abuzywnej – art. 385 z indeksem 3 pkt 23 k.c. (odnośnie do której klauzuli doskonale uwidacznia się „silniejsza" pozycja przedsiębiorcy).

6.3. Aktywność sądów polubownych

Aktywność sądów w postępowaniu dowodowym odnosi się również do zasady kontradyktoryjności postępowania cywilnego. O ile na strony postępowania arbitrażowego nałożony został ciężar twierdzenia oraz ciężar udowodnienia okoliczności, o tyle sąd polubowny jest uprawniony do oceny środków dowodowych względem ich dopuszczalności. Aktywność sądów we wskazanym zakresie odpowiada funkcji umów dowodowych, których zawarcie również może prowadzić do dokonania ograniczeń dla przedstawianych przez strony środków dowodowych. Jednakże pomimo obowiązywania w ramach postępowania arbitrażowego zasady autonomii stron oraz braku posiadania przez sądy polubowne „uprawnień inkwizycyjnych"[74], wymienione uprawnienie sądu polubownego dowodzi, jak znaczącą rolę posiadają sami arbitrzy w postępowaniu do-

[74] M. Tomaszewski, *Skuteczność ochrony prawnej przed sądami polubownymi. Doświadczenia polskie*, PS 2006, nr 1, s. 48.

wodowym. Choć działania podejmowane przez sam sąd w tym zakresie są uzasadnione m.in. czasem, kosztami oraz osiągnięciem jak najbardziej korzystnych efektów postępowania arbitrażowego dla dwóch stron, również i to zagadnienie w rzeczywistości może wzbudzać niejasności. Jak można stwierdzić, działania sądu polubownego dotyczące niedopuszczania dowodów czy uznania ich za zbędne są nacechowane większym obiektywizmem oraz profesjonalizmem (przygotowanie arbitrów) dla postępowania niż umowy dowodowe zawierane przez same strony, gdyż umowy te niekoniecznie muszą odpowiadać założeniom, którymi kieruje się sąd, np. w przedmiocie zasadności dopuszczenia dowodów. Strony, pomimo że powinny ze sobą współpracować w celu jak najszybszego i najlepszego dla obu stron rozstrzygnięcia sporu (z wyraźnym zaznaczeniem celu korzystania z sądów polubownych w rozwiązywaniu sporów konsumenckich – utrzymanie stosunków gospodarczych konsument–przedsiębiorca w przyszłości), i tak będą dążyć do uzyskania jak najlepszego dla siebie rozwiązania sporu, co wynika z samej istoty sporu. W przeciwieństwie do formy sądów arbitrażowych, których podstawą działania jest bezstronność, strony mimo polubownego charakteru rozstrzygania sporu i tak kierować się będą przede wszystkim swoimi interesami.

Podsumowując, można stwierdzić, iż choć uprawnienie sądu do decydowania o dopuszczalności środków dowodowych w postępowaniu jest jak najbardziej potrzebne, m.in. mając na uwadze: czas, koszty postępowania arbitrażowego, to jednak odnośnie do zasady autonomii stron (tak istotnej w postępowaniu przed sądem polubownym) oraz wskazanego braku „uprawnień inkwizycyjnych" sądów polubownych takie uprawnienie sądu arbitrażowego może wydawać się nie do końca uzasadnione. Ponadto przy omawianiu niedopuszczenia dowodów czy uznania wnioskowanych przez stronę dowodów za zbędne przez sąd arbitrażowy znów należy odnieść się do prawa do wysłuchania (aspektu zasady równości). Nieuwzględnienie dowodu przez sąd może bowiem zaskutkować dowodzeniem przez stronę, iż w wyniku takich działań prawo to zostało naruszone, co bez wątpienia negatywnie wpłynie na „sprawność" i „skuteczność" postępowania. Dlatego przy omawianiu tego zagadnienia należy dodatkowo poruszyć element dotyczący aktywności arbitrów w postępowaniu dowodowym przeprowadzanym przed sądem polubownym.

Przywołane zagadnienie jest istotne nie tylko ze względu na pogląd wyrażany w tym temacie przez T. Strumiłłę, który wskazuje, iż działania podejmowane przez sąd polubowny w celu wyjaśnienia powodów powstania sporu powinny być nacechowane „większą aktywnością arbitrów", aniżeli ma to miejsce w postępowaniu przed sądami powszechnymi[75]. Również należy zaznaczyć „niezgodność" regulacji polskiej i unormo-

[75] T. Strumiłło, *op. cit.*, s. 72.

wań europejskich, które odnoszą się do udzielenia pomocy stronom przez arbitrów, przy ustalaniu faktów. Udzielanie pomocy dotyczy: wskazania przez sąd polubowny na potrzebę uzupełnienia przez strony materiału procesowego w sytuacji, gdy jest on niewystarczający (co będzie sprzyjać szybszemu i efektywnemu załatwieniu sprawy), zadawania przez przewodniczącego pytań w celu nakierowania stron na fakty, które są istotne dla sprawy, a które nie zostały przez strony przedstawione (m.in. nowe dowody, na temat których sąd otrzymał informacje), co pozostaje w związku z niedopuszczaniem w ramach postępowania przed sądem polubownym faktów znanych z urzędu[76]. W literaturze polskiej prezentowane są różne stanowiska dotyczące postępowania dowodowego w postępowaniu arbitrażowym. Z jednej strony np. A. Jakubecki wskazuje, iż nie wydaje się uzasadnione, by sąd polubowny korzystał z inicjatywy dowodowej[77]. „Dopełnieniem" tego stanowiska jest panujący w doktrynie pogląd dotyczący braku uprawnienia sądów arbitrażowych do uwzględniania faktów niewnioskowanych przez strony[78]. Z drugiej strony, T. Strumiłło w prowadzonych rozważaniach wskazuje na uprawnienie sądu polubownego do ukazania stronom potrzeby przeprowadzenia dowodu, co jednak nie posiada charakteru obligatoryjnego dla stron[79]. Natomiast Komisja do spraw arbitrażu (przy Międzynarodowej Izbie Handlowej w Paryżu – ICC) przyjmuje stanowisko o celowości udzielania przez sąd polubowny pomocy stronom w postępowaniu dowodowym[80]. Komisja nie tylko jest zdania, że arbitrzy są uprawnieni, ale wręcz powinni udzielać pomocy stronom postępowania przy ustalania faktów na podstawie zeznań świadków. Takie ujęcie jest istotne ze względu na trzy kwestie. Po pierwsze, aktywne uczestniczenie arbitrów w postępowaniu polubownym bez wątpienia jest uzasadnione przy rozstrzyganiu sporów konsumenckich, w których to panuje „nierówność m.in. ekonomiczna" pomiędzy stronami (konsument–przedsiębiorca). Po drugie, „czynne" uczestniczenie arbitrów w postępowaniu dowodowym korzystnie wpływa na czas i koszty postępowania arbitrażowego (a więc elementy stanowiące główne zalety postępowania przed sądem polubownym). Po trzecie (co pozostaje w związku z punktem drugim), obowiązek arbitrów do podejmowania działań nakierowanych na udzielanie stronom pomocy – w przypadku, gdy dokonane przez arbitrów ustalenia nie miałyby charakteru obligatoryjnego dla stron – wydaje się jak najbardziej zasadny. Dlatego i ja jestem zdania, iż arbitrzy powinni aktywnie uczestniczyć w postępowaniu dowodowym, gdyż działania o wskazanym

---

76 Patrz przypis nr 62.

77 A. Jakubecki, *Kontradyktoryjność a poznanie prawdy w procesie cywilnym w świetle zmian kodeksu postępowania cywilnego*, PS 1998, nr 10, s. 72.

78 Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *op. cit.*, s. 142.

79 T. Strumiłło, *op. cit.*, s. 66.

80 Techniques for Controlling Time and Costs in Arbitration, Report from the ICC Commission on Arbitration, ICC Publication No. 843, Para. 63.

charakterze (nieobligatoryjne skutki tych działań dla stron) nie tylko byłyby pomocne dla szybkiego i efektywnego rozstrzygnięcia sporów, ale i w żaden sposób nie ograniczałyby zasady swobody stron w postępowaniu arbitrażowym, która to zasada stanowi tak istotny element tego postępowania. Jednakże przychylając się do jak najbardziej „czynnego" udziału arbitrów w postępowaniu dowodowym oraz mając na uwadze m.in. omawianą w artykule zasadę równości stron w postępowaniu arbitrażowym, chciałam wyraźnie zaznaczyć, że mój pozytywny stosunek dla aktywnego udziału arbitrów jest uzasadniony m.in. „obiektywizmem" przedstawianym przez arbitrów w tym zakresie (stanowiącym podstawę podejmowanych działań). Znaczy to, iż podejmowane przez arbitrów działania mają służyć wyjaśnieniu sprawy przy uwzględnieniu potrzeb dwóch stron, a nie wyłącznie jednej z nich. Jednocześnie takie ujęcie wymaga uwzględnienia faktu „słabszej" pozycji konsumenta i możliwości łatwego zmanipulowania go przez przedsiębiorcę. Pomimo tego, potrzeba udzielenia pomocy konsumentowi nie wyklucza możliwości udzielenia pomocy również przedsiębiorcy w postępowaniu dowodowym przez arbitrów, np. przez wskazanie „nowych dowodów" znanych sądom polubownym, z których przedsiębiorca nie musi skorzystać. Ponadto, choć popieram aktywny charakter uczestnictwa sądu polubownego w postępowaniu dowodowym, bez jednak obligatoryjnych skutków takich działań dla stron, tytułem zakończenia rozważań w tym zakresie chciałam zaznaczyć, że względem „intensywnej" aktywności arbitrów (m.in. udzielanie pomocy stronom przy ustalaniu faktów), może również pojawić się problem naruszenia prawa strony do bycia wysłuchanym. Moim zdaniem jednak przy pozostawieniu stronom swobody w zakresie ustosunkowania się do dowodów wskazywanych przez sąd arbitrażowy, jako koniecznych dla odpowiedniego rozstrzygnięcia sprawy (względny charakter), przy jednoczesnym równym traktowaniu stron w tych działaniach podejmowanych przez arbitrów – prawo to nie będzie ograniczane.

6.4. System prekluzji i klauzula abauzywna – art. 385 z indeksem 3 pkt 23 k.C. w postępowaniu arbitrażowym z udziałem konsumenta

Wskazując na „słabszą" pozycję konsumenta w sporze z przedsiębiorcą, w tym miejscu chciałam jeszcze krótko omówić system prekluzji i odnieść się przy omawianiu tego elementu do klauzuli abuzywnej zawartej w art. 385 z indeksem 3 pkt 23 k.c. Przeanalizowanie tych dwóch elementów jest wymagane ze względu na ich powiązania z zasadą równości oraz ochronę konsumenta, poruszaną w niniejszym artykule w kontekście obowiązywania zasady równości w postępowaniu przed sądem arbitrażowym.

Swoje rozważania rozpocznę od omówienia systemu prekluzji, którego regulacja posiada nie tylko szczególny charakter względem dowodów zgłaszanych przez konsumenta. Choć jak wskazałam, zasada równości stron odgrywa szczególną rolę nie tylko

w postępowaniu arbitrażowym czy mówiąc ogólniej w postępowaniu cywilnym – co wynika z konieczności zapewnienia realizacji postulatu uczciwego oraz rzetelnego procesu – sama Ustawa zasadnicza stanowi w art. 32, iż „wszyscy są równi wobec prawa", co przekłada się – w związku z postępowaniem przed sądem powszechnym – na „sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy" (art. 45 Konstytucji). System prekluzji w takim ujęciu wydaje się posiadać doniosłe znaczenie, zwłaszcza mając na uwadze dwie kwestie: 1) szybkość postępowania (podstawowy element formy sądów polubownych, który ukazuje tę metodę jako korzystną dla rozwiązywania sporów konsumenckich) oraz 2) podkreślane w tym artykule stanowisko prezentowane w literaturze, a dotyczącego właśnie ujmowania konsumenta jako strony „ekonomicznie słabszej" w stosunku do przedsiębiorcy (co z kolei dotyczy kosztów postępowania). Dodatkowo przy omawianiu wymienionych zagadnień należy również odnieść się do zasady koncentracji materiału dowodowego. Tak więc możemy wyróżnić dwa systemy w ramach koncentracji materiału dowodowego: system władzy dyskrecjonalnej sędziego oraz system prekluzji. Z kolei system prekluzji można określić jako możliwość podnoszenia zarzutów[81], przedstawiania twierdzeń i dowodów na ich poparcie przez stronę[82], w wyznaczonym czasie. Prekluzja, mówiąc ogólnie, skutkuje wprowadzeniem ograniczonego terminu na podejmowanie przez stronę określonych działań w postępowaniu arbitrażowym (m.in. w postępowaniu dowodowym). O ile takie unormowanie wydaje się korzystne w zakresie dążenia do „usprawnienia" funkcjonowania „odformalizowanej" procedury sądów polubownych, o tyle uwzględniając wysokie standardy wymagane dla ochrony konsumenta, zastosowanie prekluzji w postępowaniu arbitrażowym przeznaczonym dla rozstrzygania sporów konsumenckich bez wątpienia nie będzie wywierać pozytywnych skutków dla konsumenta. Zauważył to sam Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który w wyroku w sprawie Elisa Maria Mostaza Claro v. Centro Móvil Milenium SL[83] przyjął stanowisko, iż konsument w systemie prekluzji wymaga wyjątkowego traktowania.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na system prekluzji dotyczący podnoszenia przez konsumenta zarzutu o braku skuteczności zapisu na sąd polubowny w wyznaczonym terminie. Wskazana kwestia odnosi się do niedozwolonych postanowień umownych: klauzuli abuzywnej, uregulowanej w Kodeksie cywilnym w art. 385 z indeksem 3 pkt 23. Przywołana przeze mnie klauzula uzasadnia szczególne traktowanie konsumenta

---

[81] K. Gajda, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich – arbitraż, wybrane zagadnienia (cz. III)*, *rozdz. IV. Prekluzja zarzutu braku właściwości sądu polubownego opartego na nieuczciwości zapisu na sąd polubowny*, „ADR Arbitraż i Mediacja" 2008, nr 4, s. 29-50.

[82] Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *op. cit*. s. 16.

[83] Wyrok ETS z 26.10.2006 r., C-168/2005, w sprawie Elisa Maria Mostaza Claro v. Centro Móvil Milenium SL

w systemie prekluzji, gdyż jak wskazuje z kolei dyrektywa 93/13/EWG z 5.04.1993 r.[84]: „w sporach konsumenckich istnieje realne niebezpieczeństwo, że (konsument) nie będzie znał swoich praw". Z jednej strony prekluzja co do podnoszenia nowych twierdzeń i dowodów na ich poparcie dla szybkości postępowania jest jak najbardziej zasadna. Jednak stosowanie czy wręcz rozszerzenie prekluzji względem kontroli niedozwolonych postanowień umownych zawartych w zapisie i odnośnie do samej nieważności zapisu na sąd polubowny nie może mieć miejsca w sporach konsumenckich ze względu na trzy elementy: klauzulę porządku publicznego (art. 1206 § 2 pkt 2 k.p.c.), art. 76 Ustawy zasadniczej oraz przede wszystkim konieczność sprawowania kontroli przez sądy powszechne nad sądami arbitrażowymi (co dotyczy m.in. zbadania przez sąd powszechny zapisu na sąd polubowny co do nieważności w wyniku zarzutu niepodniesionego przez konsumenta w postępowaniu arbitrażowym, a dopiero w skardze o uchylenie orzeczenia zapadłego przed sądem polubownym).

Konkludując niniejsze rozważania, należy wyraźnie zaznaczyć, iż o ile obowiązywanie prekluzji względem podnoszenia nowych twierdzeń i dowodów na ich poparcie wydaje się uzasadnione – z powodu przede wszystkim tak istotnego elementu postępowania arbitrażowego, jakim jest czas – o tyle w aspekcie dokonywanych ustaleń faktycznych system ten nie do końca wydaje się korzystny dla konsumenta pozostającego w sporze z przedsiębiorcą. Bez wątpienia natomiast ustanowienie prekluzji dla zgłaszanej przez konsumentów nieważności zapisu na sąd polubowny w postępowaniu przed sądem powszechnym nie może mieć miejsca. Ponadto odnosząc się przy omawianiu systemu prekluzji zarówno do klauzuli abuzywnej (art. 385 z indeksem 3 pkt 23 k.c.) oraz przede wszystkim do zasady równości, tytułem zakończenia dokonanej analizy w tym zakresie chciałam wskazać na trzy fakty. Po pierwsze, biorąc pod uwagę oddziaływanie prekluzji na czas postępowania (ograniczanie terminów prezentowania swoich stanowisk przez strony), potrzebne staje się przywołanie stanowiska A. Góry-Błaszczykowskiej[85], która wskazuje na czas postępowania jako element znacząco wpływający na zasadę równości stron. Czas postępowania związany jest bowiem z kosztami ponoszonymi przez stronę. Takie ujęcie posiada szczególne znaczenie dla sporów z udziałem konsumenta, gdyż, jako strona „ekonomicznie słabsza" w sporze z przedsiębiorcą, w sytuacji wydłużenia czasu postępowania może zostać narażona na większe koszty (pomimo wskazywania w rozporządzeniu na bezpłatny charakter postępowania arbitrażowego – koszty powoływania biegłych ponoszą strony). Po drugie (co również pozostaje w związku z zasadą równości), wprowadzenie prekluzji w postępowaniu arbitrażowym

[84] Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz.U. L Nr 95 z 21.04.1993 r.

[85] A. Góra-Błaszczykowska, *op. cit*., s. 100.

(na przedstawienie swoich twierdzeń i dowodów na ich poparcie) musi być jednakowe dla dwóch stron. Jednak w sporach konsumenckich, jak wskazała sama UE, system prekluzji wymaga szczególnego dostosowania do sytuacji konsumenta. Po trzecie, na podstawie dokonanej analizy można stwierdzić, że ustanowienie systemu prekluzji może być zarówno pozytywnie, jak i negatywnie oceniane (zwłaszcza w odniesieniu do sporów z udziałem konsumenta). System prekluzji bez wątpienia oddziałuje na zasadę równości stron w postępowaniu, co dotyczy: czasu, kosztów ponoszonych przez strony i skutecznej ochrony (postanowienia niedozwolone w umowach konsumenckich).

6.5. Drugi aspekt zasady równości stron – prawo do wysłuchania stron

Pomimo faktu, iż przy omawianiu prawa do przedstawienia twierdzeń i dowodów na ich poparcie charakter prawa do wysłuchania został już nakreślony, jednak niektóre kwestie wymagają jeszcze poruszenia dla uzupełnienia prowadzonych rozważań. Wynika to zwłaszcza, z chęci ukazania przeze mnie wzajemnych relacji zasady równości i zasady ustności oraz zasady poufności.

Zasada ustności, która wyraża się przede wszystkim w możliwości przeprowadzenia w ramach postępowania arbitrażowego rozprawy, stanowi gwarancję prawa do wysłuchania stron. W tym znaczeniu zasada ustności jest bez wątpienia korzystna i odpowiada przestrzeganiu w postępowaniu arbitrażowym zasady równości. Jednak z drugiej strony, zasada ta jest przedstawiana jako: niewywołująca pozytywnych skutków względem szybkości postępowania, a więc elementu, który jak wskazałam, również znacząco oddziałuje na zasadę równości[86]. Dlatego tak ważna w sporach konsumenckich, na które w niniejszym artykule zwracam szczególną uwagę, staje się regulacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady „w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów" (Bruksela 29.11.2011)[87]. Dyrektywa ta bowiem, podkreślając m.in. szybkość i skuteczność alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich (do których zalicza również stałe polubowne sądy konsumenckie), ogranicza czas przeznaczony na postępowanie arbitrażowe do 90 dni (pkt 19 dyrektywy).

Odnosząc się do zasady poufności postępowania arbitrażowego względem zasady równości stron w postępowaniu, również można wskazać na wzajemne oddziaływanie tych zasad. Ponadto, choć zasada poufności traktowana jest jako wyróżniająca i właściwa dla postępowania arbitrażowego, należy wyraźnie zaznaczyć, iż pośród przepisów

---

86 *Ibidem*, s. 143-144.

87 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2009/222/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Bruksela 29.11.2011, KOM (2011) 793 wersja ostateczna, 2011/0373 (COD), art. 8 d).

regulujących sądy polubowne, nie zamieszczono unormowania wskazującego na poufną formę. Odnośnie do zasady równości stron ważny staje się fakt, iż to dwie strony (a nie tylko jedna) wyznaczają poufny charakter postępowania, poprzez uregulowanie tej kwestii w umowie arbitrażowej bądź w ramach dodatkowego postanowienia. W tym miejscu można przywołać również regulację art. 1169 § 3 k.p.c., który stanowi, iż: „Postanowienia umowy przyznające jednej ze stron więcej uprawnień przy powoływaniu sądu polubownego są bezskuteczne". Wskazany przepis nie tylko pośrednio pozostaje w związku z zasadą poufności (w świetle, której dwie strony decydują o wyłączeniu jawności – dodatkowe postanowienie w umowie), ale stanowi swoiste „odzwierciedlenie" zasady równości. Ponadto – co istotne przy omawianiu Stałych Polubownych Sądów Konsumenckich – niemożliwe jest włączenie do umowy przez przedsiębiorcę postanowień co do obowiązkowego przystąpienia konsumenta do rozstrzygania sporu przed sądem polubownym (wskazywana klauzula abuzywna – art. 385 z indeksem 3 pkt 23 k.c.). W tym miejscu ważne staje się również omówienie możliwości nadania obligatoryjnego charakteru przystąpieniu przedsiębiorcy do ADR (m.in. sądy polubowne) w celu rozstrzygania sporów konsumenckich. Choć UE nie wyklucza takiej sytuacji w przywołanej dyrektywie, należy odnieść się do polskiej regulacji, która jednak wskazuje na konieczność wyrażenia zgody przez dwie strony sporu na rozstrzyganie przed sądem polubownym (art. 1161 k.p.c.), co pozostaje w związku z klauzulą abuzywną – art. 385 z indeksem 3 pkt 23 k.c. Na tej podstawie można stwierdzić, iż w polskich unormowaniach charakter udziału dwóch stron (dobrowolność) w postępowaniu arbitrażowym połączono z zasadą równości. Pomimo jednak bezwzględnego charakteru obowiązywania zasady równouprawnienia, warto być może zastanowić się nad przyjęciem obowiązkowego udziału przedsiębiorcy w postępowaniu arbitrażowym w Polsce, chociażby ze względu na to, iż jak wskazuje K. Gajda-Roszczynialska: „największym problemem, z jakim borykają się SPSK, jest brak chęci poddania sporu pod rozstrzygnięcie przedmiotowych sporów"[88]. W modelu skandynawskim „właściwych metod rozwiązywania indywidualnych sporów konsumenckich" znacząca część organizacji przedsiębiorców nie tylko wymaga od przedsiębiorców do nich przynależnych przystępowania do ADR, ale i uznawania rozstrzygnięć zapadłych w ramach tego postępowania[89].

---

[88] K. Gajda-Roszczynialska, *op. cit.*, s. 493.

[89] K. Gajda-Roszczynialska, *op. cit.*, s. 429. Dodatkowo można wskazać na „Konsultacje społeczne w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich" (DDK-076-12/ii/akW, Warszawa, 4. 02.2011), w których ramach UOKiK przeprowadził badania dotyczące opinii na temat wprowadzenia rozwiązań prawnych mających na celu m.in. nadanie obligatoryjnego charakteru uczestnictwu przedsiębiorcy w postępowaniu przed polubownym sądem konsumenckim (pomimo że do tej pory nie zostały podjęte żadne unormowania w tym zakresie, jak widać działania związane z tym elementem były już podejmowane).

7. Zakończenie

Reasumując przeprowadzoną przeze mnie analizę zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym, chciałam stwierdzić, iż omówienie tego zagadnienia wydaje się ważne nie tylko z uwagi na funkcję zasad postępowania cywilnego. Unormowanie wprost zasady równości stron w przepisach regulujących sądy polubowne staje się istotne ze względu na: bezwzględny charakter przepisu, „odformalizowaną" i „elastyczną" procedurę sądów polubownych oraz wzajemne relacje zasady równouprawnienia z innymi zasadami postępowania cywilnego. Pomimo niewskazania wprost na inne zasady, których należy przestrzegać w postępowaniu cywilnym, w literaturze przyjmuje się, że w postępowaniu przed sądem polubownym zasady te powinny mieć „analogiczne" zastosowanie. Po przeprowadzeniu badań w tym zakresie mogę się zgodzić z zaprezentowanym stanowiskiem, zwłaszcza uwzględniając istnienie silnych relacji pomiędzy zasadą równości stron a innymi zasadami. Także mając na uwadze podkreślane odrębności formy sądów polubownych (pomimo traktowania ich jako „szczególnego rodzaju instytucji postępowania cywilnego"), które dotyczą m.in. formalizmu i jawności postępowania, jestem zdania, że zasady, choć w „odpowiednim wymiarze" do konstrukcji sądów polubownych, powinny być uwzględniane i stosowane przez strony. Swoje stanowisko popieram wskazywaną doniosłą rolą zasad w postępowaniu cywilnym, co odnosi się przede wszystkim do zwiększenia efektywności rozstrzygania sporów na skutek ich stosowania. Należy również stwierdzić, że zasada równości wymaga szczególnego przestrzegania przy stosowaniu alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich, co wynika z odmiennych sytuacji ekonomicznych przedsiębiorca–konsument. Zasada równości stron w postępowaniu jest nie tylko gwarantem rzetelnego i uczciwego procesu, ale bez wątpienia, pomimo „odformalizowanej" procedury sądów polubownych, silnie oddziałuje na przebieg całego postępowania, dlatego moim zdaniem wymaga dokładniejszej regulacji, w szczególności we wskazanym rozporządzeniu Ministra. Należy także zastanowić się nad samym unormowaniem zasady równości stron w postępowaniu arbitrażowym. Pomimo faktu, że „odformalizowanie" procedury arbitrażowej ma zachęcać strony do korzystania z tej procedury, to właśnie w ujęciu zasady równouprawnienia, alternatywne metody mogą nie wzbudzać zaufania. O ile krótki czas i niskie koszty postępowania arbitrażowego stanowią istotne zalety pozasądowych metod rozwiązywania sporów, o tyle trzeba uwzględnić: konieczność ponoszenia kosztów wyznaczenia biegłego przez stronę, jak i odmienne ujęcie zasady równości stron w postępowaniu przed sądem polubownym oraz w postępowaniu przed sądem powszechnym. Zwłaszcza w tym zakresie należy odnieść się do dwóch faktów, a mianowicie: z jednej strony do zapewnienia efektywnej i skutecznej ochrony „słabszego" w sporze z przedsiębiorcą konsumenta, przy braku, z drugiej strony, zastosowania

art. 117 k.p.c. umożliwiającego zwolnienie strony z ponoszenia kosztów postępowania czy ustanowienia pomocy prawnej z urzędu. Tak więc, choć alternatywne metody rozwiązywania sporów wskazywane są zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie UE jako metody korzystne dla stron, należy zwłaszcza w Polsce pomyśleć o rozwiązaniach regulacyjnych, które zachęcą m.in. strony sporów konsumenckich do częstszego stosowania ADR oraz o działaniach, które rozpowszechnią samo ich stosowanie. W sporach konsumenckich dodatkowo można przeanalizować celowość nadania obligatoryjnego charakteru udziałowi przedsiębiorcy w postępowaniu polubownym (m.in. przed Stałym Polubownym Sądem Konsumenckim) oraz włączenie unormowań co do sposobu rozpatrywania sporów konsumenckich w przepisach m.in. o sądach polubownych w k.p.c.[90], jak to ma miejsce np. odnośnie do sporów wynikłych z prawa pracy. Mając bowiem na uwadze sytuację pracownika oraz pracodawcy, bez wątpienia można stwierdzić, iż sytuacja konsumenta w sporze z przedsiębiorcą jest równie „słaba" jak pracownika pozostającego w konflikcie z pracodawcą, a przecież spory pracownicze zostały wprost unormowane w przepisach o sądach polubownych[91].

Na koniec należy powiedzieć, iż choć nadal mogą pojawiać się wątpliwości odnośnie do unormowań sądów polubownych w Polsce, Kodeks postępowania cywilnego nie tylko uregulował zasadę równości stron w postępowaniu, pomimo „odformalizowanej" procedury arbitrażu, ale i nadał obligatoryjny charakter przepisowi zobowiązującemu do przestrzegania zasady równości.

Summary

Validity of the principle of equality of the parties to the proceeding before the court of arbitration

This article analyses the principle of equality of the parties to the proceedings. Bearing in mind the form of Alternative Dispute Resolution methods, the discussion of this principle becomes particularly important. ADR has an informal and flexible procedure, in which the will of the parties determines the choice of the rules applied in (civil) proceedings. The principle of equality of the parties to the proceedings has been identified only in the regulations of courts of arbitration in Art. 1183 of the Code of Civil

[90] Pogląd ten potwierdza stanowisko K. Gajdy-Roszczynialskiej odnośnie do sposobu regulowania arbitrażu konsumenckiego, K. Gajda-Roszczynialska, *op. cit.*, s. 495.

[91] Art. 1164 k.p.c., również B. Gnela, *op. cit.*, s. 117.

Procedure, which is the provision that has been made mandatory by the legislator. This principle has not been determined in any other provision of the Act. Despite that, there are no doubts as to the treatment of the principle of equality as the fundamental principle of civil procedure.

The article also indicates the currently prevailing particular interest of the European Union with respect to the application of ADR for resolving consumer disputes. Bearing in mind the indicated facts, the article discusses the issues that relate to the application of other principles of civil procedure in proceedings before the court of arbitration and their mutual relationship with respect to the principle of equality and the participation of the consumer in arbitration proceedings.

As a result the issue addressed in the article (the principle of equality of the parties to the proceedings) relates to an issue important for the civil procedure and the consumer protection – dispute resolution using a different form than the classic court trial. The article also indicates the Directive concerning extra-judicial settlement of consumer disputes, which is to be implemented into the Polish system in the second half of 2014 (Brussels, 29.11.2011, COM (2011) 793 final 2011/0373 (COD)).

Conducting the research in the subject of equality, the article also discusses the abusive clause (Art. 385 with index 1, point 23) and the system of preclusion, which are the significant elements in settling consumer disputes. Additionally, with reference to arbitration courts, this article includes references to the mediation procedure and the proceedings before common courts of law in order to better depict the structure of arbitration itself – which is required for the analysis of the principle of equality applicable in arbitration proceedings.

To sum up, the article addresses an important issue for pursuing claims in proceedings (especially by consumers – treated as the weaker party to a dispute with the trader) and indicates the influence of the principle of equality on the whole proceeding before the court of arbitration.

Problemy prawa karnego i prawa wykroczeń

Martyna Pieszczek
Uniwersytet Wrocławski

Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym

1. Uwagi wstępne

Wśród bogatej i kontrowersyjnej problematyki dotyczącej przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, ujętych w rozdziale XXIX kodeksu karnego z 1997 r., na szczególną uwagę zasługuje analiza pojęcia „funkcjonariusz publiczny". Termin ten pojawia się w przepisach karnych w dwóch kontekstach – jako podmiot przestępstwa należącego do szczególnej kategorii przestępstw indywidualnych, określanych zgodnie z pewną tradycją terminologiczną „przestępstwami urzędniczymi"[1], albo też jako przedmiot czynności wykonawczej przestępstw zwróconych przeciw niemu. Można wobec tego uznać, że cechą specyficzną funkcjonariusza publicznego jest charakter pełnionej przez niego funkcji, z którą wiążą się uprawnienia lub obowiązki uzasadniające jego bardziej rygorystyczną odpowiedzialność w przypadku ich uchybienia oraz odpowiedzialność innych osób w razie dopuszczenia się zamachu na funkcjonariusza pełniącego obowiązki[2]. Wyłaniająca się dychotomia w zakresie roli przypisanej funkcjonariuszowi publicznemu, związana jest z założeniem, że prawidłowe funkcjonowanie wszelkich instytucji wchodzących w skład organizacji państwowej może zostać zakłócone przez zamachy „od wewnątrz" (a zatem przez podmioty

---

[1] Określenie „przestępstwa urzędnicze" miało normatywne uzasadnienie w kodeksie karnym z 1932 r., który w rozdziale XLI wyodrębnił tę specyficzną kategorię w oparciu o cechy charakteryzujące sprawcę, odstępując tym samym od zasadniczej podstawy klasyfikacji przestępstw w ustawie karnej, którym jest rodzaj zaatakowanego dobra prawnego. Obecnie przedstawiciele doktryny prawa karnego często posługują się tym sformułowaniem dla zaakcentowania grupy przestępstw, których *differentia specifica* stanowi szczególny podmiot, którym może być wyłącznie osoba pełniąca określone funkcje publiczne, oraz strona przedmiotowa, sprowadzająca się do nadużycia pełnionej funkcji – por. szerzej L. Gardocki, *O przestępstwach służbowych w ogólności*, [w:] *System prawa karnego. O przestępstwach w ogólności*, red. I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, s. 568 i nast.; J. Skorupka, *Przestępstwa urzędnicze w kodeksie karnym (sprzedajność i nadużycie władzy)*, „Finanse Komunalne" 2005, nr 10, s. 5 i nast.; W. Wolter, *Przestępstwo z art. 286 k.k. w związku z przepisem art. 46 m.k.k.*, „Państwo i Prawo" 1948, nr 4, s. 27.

[2] I. Andrejew, *Polskie prawo karne* w *zarysie*, Warszawa 1989, s. 453.

znajdujące się w ich strukturach), jak i „z zewnątrz" (ze strony innych osób)[3]. Zabezpieczenie przed tego rodzaju zdarzeniami na płaszczyźnie prawa karnego, przy uwzględnieniu, że to właśnie funkcjonariusz publiczny realizuje zadania instytucji jako jej przedstawiciel, następuje przez ustanowienie jego szczególnej odpowiedzialności i wzmożonej ochrony.

Mając na względzie wagę wskazanych kontekstów dla wykładni poszczególnych typów czynów zabronionych skierowanych przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządowych, jak również znaczenie właściwej kryminalizacji zachowań stanowiących zagrożenie dla praworządności i stabilności instytucji demokratycznych, zasady formalnej równości obywateli oraz autorytetu i legitymizacji władzy publicznej w oczach społeczeństwa[4], trudno odmówić słuszności wszelkim zabiegom podejmowanym w celu określenia zakresu znaczeniowego pojęcia „funkcjonariusz publiczny" tak z perspektywy *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*[5]. Ich doniosłości nie osłabia fakt zamieszczenia przez prawodawcę w przepisie art. 115 § 13 k.k. definicji legalnej terminu „funkcjonariusz publiczny". Jest ona bowiem podatna na liczne interpretacyjne wątpliwości dotyczące wykładni zawartych w niej sformułowań, co w rezultacie stawia pod znakiem zapytania przydatność całej konstrukcji. Interpretatorowi nie ułatwia też zadania ograniczona – z uwagi na zasadnicze odmienności zachodzące w określeniu desygnatów pojęcia funkcjonariusz publiczny – możliwość odwołania się do dorobku orzecz-

---

[3] Już K. Monteskiusz zwracał uwagę na niebezpieczeństwo związane z nadużywaniem kompetencji przez osoby znajdujące się w strukturach władzy i konieczność zwalczania tego zjawiska, twierdząc, iż „wiekuiste doświadczenie uczy, że wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest tej władzy nadużyć; posuwa się tak daleko, aż napotka granicę […]" – K. Monteskiusz, *O duchu praw*, przeł. T. Boy-Żeleński, Kęty 1997, s. 136.

[4] Poszukiwanie aksjologicznego uzasadnienia decyzji o kryminalizacji zachowań godzących w prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządowych przekracza ramy niniejszego opracowania, stąd też ograniczono się do ogólnego czy wręcz hasłowego wskazania motywów przyświecających ustawodawcy; por. szerzej w tym zakresie A.Z. Kamiński, *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa*, „Kontrola Państwowa" 1997, nr 6, s. 10 i nast.; E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 19 i nast.; D. Mocarska, *Nadużycie władzy w administracji publicznej*, [w:] *Państwo Administracja Policja. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, Szczytno 2012, s. 47 i nast.; A. Spotowski, *Przestępstwa służbowe (nadużycie służbowe i łapownictwo w nowym kodeksie karnym)*, Warszawa 1972, s. 8 i nast.; J. Szreniawski, *Zagadnienia stosunku między urzędnikiem a interesantem*, [w:] *Prawne gwarancje praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 473 i nast.; R. Zawłocki, *Błąd funkcjonariusza publicznego jako podstawa jego odpowiedzialności karnej*, „Monitor Prawniczy" 2004, nr 22, s. 1023 i nast.

[5] Autorka tym samym identyfikuje się z poglądem, zgodnie z którym „Nauka podążać musi za prawem z rozwagą i ostrożnością. Z drugiej strony powinna ona wyprzedzać to prawo po to, by jego późniejszy kształt – przy zachowaniu wszystkich wartości dobrego prawa – odpowiadał rzeczywistym potrzebom" – Z. Duniewska, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008.

nictwa i doktryny wypracowanego pod rządami dawnych ustaw karnych (tj. kodeksu karnego z 1932 r. i kodeksu karnego z 1969 r.). Katalog podmiotów, wyznaczanych w oparciu o posiadaną władzę (imperium) czy też innego rodzaju uprawnienia publiczne, zmienia się bowiem wraz z rozwojem historycznym, wykazując ścisłą zależność nie tylko od formy i treści organizacji państwowej, ale również wiążąc się z uznaniem pewnych zadań państwa za szczególnie ważne. Tym samym jego zakres z istoty rzeczy musi być inny w państwach opartych na koncepcjach indywidualistyczno-liberalnych (hołdujących idei „tyle państwa, tyle prawa, ile jest niezbędne"), inny w systemach absolutystycznych, a jeszcze inny w państwach totalitarnych, będących bytem samym w sobie i dla siebie[6]. W okresach, w których dochodzi do ekspansji działalności państwa na nowe dziedziny i jednoczesnego wzrostu zadań realizowanych przez rozbudowany system organów i instytucji działających w jego imieniu, obserwowana jest tendencja do poszerzenia zakresu podmiotów wyróżnianych ze względu na funkcję, z której nadużyciem wiąże się szczególna odpowiedzialność. Doskonałego przykładu dla zobrazowania postawionej tezy dostarcza powojenna historia, w której dostosowane do potrzeb państwa socjalistycznego zmiany normatywne[7], przebiegające na równi z ekstensywną wykładnią dokonywaną przez organy orzecznicze, doprowadziły do tego, że w kręgu osób podlegających odpowiedzialności przewidzianej dla urzędników znaleźli się ci, których czynności realizowane w procesie gospodarowania nie wykazywały żadnej afiliacji z pojęciami takimi jak „władza" czy „urzędowanie": magazynierzy w przedsiębiorstwie państwowym[8], komendanci ochrony mienia państwowego w państwowym gospodarstwie rolnym[9], traktorzyści sprawujący nadzór nad ciągnikami[10], kotlarze nadzorujący remont kotłów[11], ślusarze czuwający nad całością powierzonych ich pieczy maszyn lub urządzeń[12]. Należy mieć na uwadze, że równocześnie ze skłonnością do objęcia odpo-

---

6 P. Palka, *Sprzedajne nadużycie funkcji publicznej. Studium z prawa karnego*, Olsztyn 2011, s. 43.

7 Zmiany te polegały na zaliczeniu do katalogu podmiotów przestępstw urzędniczych obok wymienionych *in principio* w treści art. 292 k.k. z 1932 r. urzędników *sensu stricto* (osób pozostających w służbie państwa lub samorządu) i urzędników *sensu largo* (osób wykonujących czynność zleconą w zakresie zarządu państwowego), a także: a) funkcjonariuszy legalnie działających przedsiębiorstw państwowych lub działających z udziałem finansowym państwa, albo znajdujących pod zarządem państwowym, nadto zaś organizacji mających zlecone czynności w zakresie zarządu państwowego (art. 46 § 1 m.k.k.), b) członków władz i funkcjonariuszy spółdzielni oraz związków spółdzielni (art. 46 § 2 m.k.k.).

8 Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 13.09.1950 r., IV K 700/50, OSN 1951/I, poz. 9.

9 Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 04.12.1951 r., I K 526/51, „Państwo i Prawo" 1952, z. 8-9, s. 382-383.

10 Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 14.10.1957 r., IV K 543/57, OSNPG 1958, nr 2, s. 23.

11 Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 16.11.1961 r., II K 982/59, „Nowe Prawo" 1962, nr 10, s. 1389.

12 Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 28.07.1952 r., K 1388/51, OSN 1953/I, poz. 4.

wiedzialnością karną za przestępstwa urzędnicze coraz większej grupy osób, postępowało zjawisko szerokiej interpretacji podmiotów podlegających wzmożonej ochronie, której przyznanie było uzależnione od postawy czy też zachowania się[13].

W zasadzie ta praktyka utrzymała się do czasu wejścia w życie kodeksu karnego z 1969 r., który na nowo wytyczył granice ochrony działalności instytucji państwowych i społecznych poprzez taksatywne wyliczenie podmiotów korzystających ze statusu funkcjonariusza publicznego. Ich cechą wspólną była przejawiająca się w różnym stopniu w zakresie ich praw i obowiązków sfera władzy, składająca się na istotę funkcji sprawowanej w administracji państwowej, wymiarze sprawiedliwości, funkcji związanej z zajmowaniem stanowiska kierowniczego lub szczególną odpowiedzialnością w innej państwowej jednostce organizacyjnej, organizacji spółdzielczej lub innej organizacji społecznej ludu pracującego, jak również funkcji wyznaczanej przez szczególną odpowiedzialność za ochronę porządku lub bezpieczeństwa publicznego albo też za ochronę mienia społecznego[14].

Zwrócenie uwagi na aspekt historyczny kształtowania się denotacji nazwy „funkcjonariusz publiczny" prowadzi do wniosku, że jest to szczególnego rodzaju kategoria podmiotowa, której specyfika wyraża się w uzależnieniu od politycznej treści i formy organizacji państwowej. Konstatację powyższą potwierdza sam ustawodawca w uzasadnieniu rządowego projektu kodeksu karnego z 1997 r., stwierdzając, iż „zmiany ustrojowe muszą prowadzić do istotnej zmiany pojęcia funkcjonariusza publicznego. Z zakresu tego pojęcia kodeks wyłącza osoby sprawujące funkcje w gospodarce uspołecznionej, spółdzielczości lub organizacjach społecznych"[15]. Myśl tę rozwija A. Zoll, wyjaśniając, że „treść rozdziału XXIX w całości oparta została o inne, niż w k.k. z 1969 r. założenia aksjologiczne. Zmiana tych założeń w stosunku do okresu poprzedzającego 1989 r. polega w dużym stopniu na zmianie postrzegania funkcji państwa i jego agend. Na pierwszy plan wysuwa się funkcja służebna państwa w stosunku do jego obywateli. Pociąga to za sobą także zmianę roli, jaką ma pełnić funkcjonariusz publiczny w stosunku do obywateli. Takie założenia musiały znaleźć wyraz także w zakresie ochrony prawnokarnej instytucji państwowych. W 1989 r. uległ zmianie ustrój państwa, opierając się w du-

[13] Znamienny jest w tym kontekście wyrok Sądu Najwyższego z dn. 06.11.1952 r., IV K 507/52 (PUG 1953, nr 9, s. 347-348), w którym ochronę należną zgodnie z treścią rozdziału XXI d.k.k. (Przestępstwa przeciwko władzom i urzędom) urzędnikom *sensu stricto*, rozciągnięto na bufetową gospody domowej, która stanęła w obronie mienia społecznego.

[14] Więcej na temat pojęcia funkcjonariusza publicznego jako podmiotu przestępstwa w kodeksie karnym z 1969 r. – zob. H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny i jego odpowiedzialność za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków*, Warszawa 1973, s. 40-56.

[15] Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami, Warszawa 1997, s. 176.

żym stopniu na samorządzie terytorialnym”[16]. Podsumowując autor ten stwierdza, iż „nie ma powodu, ażeby na równi z instytucjami państwowymi chronić przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie lub organizacje społeczne. Kodeks wyraźnie oddziela od siebie sferę władzy publicznej i sferę gospodarczą”[17].

Z perspektywy tej wiedzy pożądane staje się udzielenie odpowiedzi na pytania – stanowiące w niniejszym opracowaniu główne problemy badawcze – jaka jest istota statusu funkcjonariusza publicznego i czy odpowiada ona potrzebom stworzenia racjonalnych ram dla karania, a jednocześnie ochrony osób, które pełnią funkcje najbardziej doniosłe dla funkcjonowania państwa, na ile granice pojęcia „funkcjonariusz publiczny” faktycznie wyznacza definicja legalna określona w art. 115 § 13 k.k., a także czy spełnia ona wymogi stawiane przepisom prawa karnego przez jego funkcję gwarancyjną.

2. Pojęcie funkcjonariusza publicznego w świetle art. 115 § 13 k.k.

Definicja legalna pojęcia „funkcjonariusz publiczny” zawarta w art. 115 § 13 k.k. nie opiera się na jednym konkretnym kryterium wyodrębniającym[18], ale jest definicją przez wyliczenie, określającą dziewięć grup podmiotów uznawanych za funkcjonariuszy publicznych. Grupy te zostały określone poprzez wykorzystanie zróżnicowanych metod polegających na wskazaniu: nazwy określonych podmiotów (Prezydent RP, poseł na Sejm RP, poseł do Parlamentu Europejskiego, senator, radny, sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba pełniąca czynną służbę wojskową, funkcjonariusz Służby Więziennej), rodzaju działalności danej osoby (osoba niezatrudniona w administracji rządowej, samorządowej lub w innym organie państwowym, ale upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy), organu zatrudniającego i wykonywanej w tym organie działalności (osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba

[16] A. Zoll, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117 – 277*, red. A. Zoll, Kraków 1999, s. 706.

[17] *Ibidem*, s. 706.

[18] Próbę stworzenia definicji klasycznej pojęcia „urzędnik”, będącego na gruncie kodeksu karnego z 1932 r. odpowiednikiem funkcjonariusza publicznego, podjęto w przyjętym w trzecim czytaniu projekcie kodeksu karnego z 1932 r. poprzez wskazanie w jego art. 87 § 1, iż: „urzędnik jest to osoba publiczna pełniąca funkcje publiczne w imieniu państwa lub samorządu” – zob. A. Spotowski, *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w projekcie kodeksu karnego a pojęcie urzędnika w obowiązujących przepisach*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 8-9, s. 303.

że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe).

Powyższy katalog jest oparty na zasadzie *numerus clausus*, co oznacza, że przymiot funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów kodeksu karnego nie może być przyznany osobie, która nie należy do żadnej kategorii wskazanej w art. 115 § 13 k.k.[19] Umieszczenie go natomiast w rozdziale zatytułowanym „Objaśnianie wyrażeń ustawowych" implikuje dalsze doniosłe konsekwencje praktyczne: narzuca bowiem konkretny, wiążący sposób interpretacji określenia „funkcjonariusz publiczny" w ramach całego kodeksu karnego, wyłączając, i tak już mającą marginalne zastosowanie w obszarze prawa karnego, możliwość odstępstwa od rezultatów wykładni językowej na rzecz innych metod, to jest wykładni funkcjonalnej bądź systemowej[20].

Prima facie wydawać by się mogło, że zastosowanie definicji legalnej oraz jej kazuistyczna budowa zapobiegają sporom co do określenia treści analizowanego terminu. Niestety niewątpliwie pożądany „błogostan normatywny" w tej materii nie został osiągnięty, o czym świadczą liczne orzeczenia sądowe, rozstrzygające, czy konkretny podmiot mieści się w ramach wyznaczonych treścią art. 115 § 13 k.k.[21] Z natury rzeczy

---

[19] Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2004 r., IV KK 126/2004, LexPolonica nr 373852, zawierające tezy o uniwersalnym charakterze, stanowiące swego rodzaju dyrektywy interpretacyjne w odniesieniu do przepisu art. 115 § 13 k.k. Przejawiają się one w stwierdzeniu, że wykładnia kryteriów decydujących o uznaniu danej osoby za funkcjonariusza publicznego w kontekście art. 115 § 13 k.k. powinna być podporządkowana rygorom ścisłej wykładni. Wobec faktu, że przepis ten należy interpretować zawężająco, uzasadnione jest przyjęcie, że osoba, która nie należy do żadnej z kategorii osób wskazanych w art. 115 § 13 k.k., nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisów kodeksu, choćby nawet przepisy szczególne gwarantowały jej taką ochronę prawną, jaka została przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych.

[20] Odnośnie do reguł interpretacji przepisów zawierających definicje legalne wypowiada się M. Zieliński, konstatując, że: „Sformułowanego przez nią znaczenia nie przełamuje się nawet w sytuacji, gdyby treść językowa tej definicji podważała założenia o racjonalnym prawodawcy […] definicja jako przepis prawny poddawana jest tak samo interpretacji, jak i inne przepisy. Jej waga interpretacyjna polegająca na tym, że definicji tej nie da się przełamać, dotyczy tylko sytuacji, gdy definicja ta na gruncie interpretacyjnych reguł językowych jest jednoznaczna. Jest sprawą oczywistą, że dokonywanie interpretacji definicji odbywać się musi znów w pierwszej kolejności z odwołaniem do ewentualnie innych definicji, a następnie jeśli takich nie ma – do znaczeń słownikowych języka ogólnego, a jeśli i one nie wystarczą – do znaczeń ustalonych w oparciu o reguły pozajęzykowe" – M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 204; podobne stwierdzenia można odnaleźć u B. Brzezińskiego, który uważa, że: „Pojęcie zdefiniowane przez prawo wiąże podmiot stosujący prawo na tyle, że uniemożliwia – w procesie interpretacji prawa – odejście od rezultatów wykładni językowej – *idem*, *Szkice z wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2002, s. 39.

[21] Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 03.02.2000 r., II AKz 2/2000, LexPolonica nr 345645 (w judykacie tym uznano, że dyrektor szpitala publicznego nie jest funkcjonariuszem publicznym, bo szpital nie jest instytucją z art. 115 § 13 pkt 6 k.k., a zakładem świadczącym usługi lecznicze); postanowienie Sądu Najwyższego z dn. 25.09.2005 r., I KZP 28/2005, LexPolonica nr 387552 (zgodnie z jego tezą strażnik gminny jest funkcjonariuszem publicznym jako pracownik gminy, niewykonujący czynności usługowych); wyrok Sądu Naj-

najwięcej rozbieżności interpretacyjnych ujawnia się na gruncie tych elementów analizowanej definicji, w których ustawodawca posługuje się klauzulami opisowymi i zwrotami niedookreślonymi. Uzasadnia to skoncentrowanie uwagi właśnie na tych fragmentach tekstu ustawy karnej, w którym zostają one wykorzystane, czyli na pkt 4 i 6 art. 115 § 13 k.k.

Przepis art. 115 § 13 pkt 4 i 6 k.k. uzależnia status funkcjonariusza publicznego od zatrudnienia w „administracji rządowej", „innym organie państwowym" lub „organie samorządu terytorialnego", a także od „uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych" przez osobę niebędącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego i zajmowania „stanowiska kierowniczego w innej instytucji państwowej".

Termin „administracja" właściwie wymyka się spod możliwości kompleksowego określenia, a to z uwagi na zróżnicowanie obszarów będących w jej zasięgu, jej zadań, struktury i form działania[22]. W literaturze podkreśla się wobec tego, że o administracji możemy mówić w dwóch podstawowych znaczeniach: organizacyjnym – jako o wydzielonych w państwie strukturach organizacyjnych powołanych specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych – bądź materialnym – jako określoną i o specjalnych cechach działalność podejmowaną w ramach realizacji celów o charakterze publicznym[23]. Kodeks karny wyraźnie wskazuje na organizacyjne znaczenie pojęcia i jednocześnie zawęża pole rozważań do administracji rządowej. Zdaniem Z. Kallausa dla oznaczenia zakresu desygnatów nazwy „pracownik administracji rządowej" należy odwołać się do rozdziału VI Konstytucji RP zatytułowanego „Rada Ministrów i administracja rządowa"[24]. Pozwoli to na usytuowanie w jej ramach jednoosobowych organów – Prezesa Rady Ministrów na szczeblu centralnym, wojewody na poziomie wojewódzkim, a także osób posiadających status pracowników jednostek organizacyjnych administracji rządowej, będących ich aparatem pomocniczym (minister-

---

wyższego z dnia 18.05.2004 r., WK 10/04, OSNKW 2004, z. 7- 8, poz. 71 (w orzeczeniu tym przesądzono, że konduktor rewizyjny Zakładu Przewozów Regionalnych Polskich Kolei Państwowych nie jest funkcjonariuszem publicznym); postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 08.12.2004 r., IV KK 126/2004, LexPolonica nr 373852 (wskazano w nim, że leśniczy Lasów Państwowych nie jest funkcjonariuszem publicznym); uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17.05.2000 r., I KZP 10/00, OSNKW 2000, z. 5-6 (stwierdzono w niej, że likwidator przedsiębiorstwa wyznaczony przez organ założycielski – na podstawie art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 25 września o przedsiębiorstwach państwowych – nie jest funkcjonariuszem publicznym).

22 Problemy z „uchwyceniem" istoty administracji doprowadziły do negatywnych definicji, spośród których najbardziej znana to tzw. definicja wielkiej reszty stworzona przez O. Mayera, zgodnie z którą administracja to ta działalność państwowa, która nie jest ustawodawstwem ani wymiarem sprawiedliwości.

23 J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 12.

24 Z. Kallaus, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze*, z. II, Warszawa 1997, s. 71.

stwa, urzędy). Natomiast – zdaniem tego autora - wyrażenie „inny organ państwowy" oznacza jednostkę organizacyjną administracji państwowej. I tak w jego ramach znajdą się urzędy, których kierownicy nie wchodzą w skład Rady Ministrów, nie posiadając w związku z tym przymiotu organu administracji rządowej. Przykładem jest centralny organ administracji państwowej w postaci Komendanta Głównego Straży Pożarnej, którego aparatem pomocniczym na szczeblu centralnym jest Komenda Główna Straży Pożarnych, jak również terenowe jednostki organizacyjne administracji państwowej o charakterze branżowym, np. jednostkami terenowymi Wyższego Urzędu Górniczego są Okręgowe Urzędy Górnicze[25]. Trudno zgodzić się z zaprezentowanym sposobem pojmowania terminów „administracja rządowa" i „inny organ państwowy". Przede wszystkim w sposób nieuzasadniony administracja rządowa jest ograniczona wyłącznie do Rady Ministrów i wojewodów. W nauce prawa administracyjnego sformułowanie „administracja rządowa" obejmuje znacznie szerszy zakres podmiotów (zalicza się do nich kierowników urzędów centralnych, wojewódzkie organy administracji zespolonej i niezespolonej)[26]. Ponadto w świetle poglądu Z. Kallausa termin organ państwowy wykazuje konotacje wyłącznie z jednostkami organizacyjnymi usytuowanymi w strukturze administracyjnej. Nie wdając się w szersze dywagacje odnośnie do pojęcia „organ państwowy" oraz wypracowanego na gruncie prawa konstytucyjnego podziału organów państwowych, na potrzeby niniejszego opracowania można przyjąć, że organ państwowy to „odpowiednio zorganizowana instytucja, utworzona na podstawie przepisów prawa i powołana do wykonywania określonych zadań w imieniu państwa, przy zastosowaniu środków wynikających z charakteru władzy państwowej"[27]. Ze względu natomiast na rodzaj kompetencji pozostających w gestii danego organu możemy podzielić je na: ustawodawcze, wykonawcze, sądownicze i kontrolne[28]. Należy zauważyć, że pracownicy organów państwowych o charakterze kontrolnym są zaliczeni do kategorii funkcjonariuszy publicznych w oparciu o art. 115 § 13 pkt 5 k.k. Z kolei włączenie w ramy sformułowania „inny organ państwowy" także organów sądowych pozwala traktować jako funkcjonariuszy publicznych referendarzy sądowych i asystentów sędziów, którzy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych są pracownikami sądu.

---

[25] *Ibidem*, s. 72; tak również pojęcie „innego organu państwowego" ujmuje O. Górniok, ewidentnie inspirująca się interpretacją przedstawioną przez Z. Kallausa – zob. O. Górniok, *Z problematyki przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, „Prokuratura i Prawo" 2000, nr 5, s. 9.

[26] Por. M. Chmaj, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 20 i nast.

[27] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 295.

[28] J. Galster, *System organów państwowych*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 49.

Najmniej trudności wywołuje wykładnia wyrażenia użytego dla określenia przedostatniej grupy podmiotów wymienionych w art. 115 § 13 pkt 4 k.k., tj. „pracowników samorządu terytorialnego". Wystarczy bowiem odwołać się do ustawy z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych, która obejmuje wszystkich pracowników jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków[29].

Charakteryzując podmioty wyróżnione w art. 115 § 13 pkt 4 k.k., należy poczynić zastrzeżenie, iż na podstawie wyraźnego wyłączenia ustawowego status funkcjonariusza publicznego nie obejmuje tych pracowników wymienionych organów, którzy pełnią wyłącznie czynności usługowe. Te ostatnie są jednolicie interpretowane jako takie, które nie mają związku z merytorycznymi kompetencjami danej jednostki organizacyjnej, a jedynie ułatwiają (umożliwiają) wykonywanie jej zadań[30]. Tradycyjnie wśród osób wykonujących tego rodzaju czynności wymienia się np. kierowców, sekretarki, maszynistki, gońców, osoby sprzątające, portierów, pracowników zaopatrzenia i obsługi technicznej[31].

Należy zauważyć, że nietypowy jest sposób określenia statusu funkcjonariusza publicznego osoby niebędącej pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, która jest uprawniona (z mocy prawa lub na podstawie tzw. porozumienia administracyjnego) do wydawania decyzji administracyjnych. Nie wynika on bowiem z całokształtu pełnionej przez nią funkcji ani też nie jest uzależniony od pełnienia jej w pewnej strukturze organizacyjnej o publicznym charakterze, a opiera się na wyznaczeniu kompetencji, w związku z którą dana osoba ma przymiot funkcjonariusza publicznego. Status ten jest zatem limitowany – kodeks karny uznaje daną osobę za funkcjonariusza publicznego tylko w pewnym fragmencie jej działalności – przy wydawaniu i w związku z wydawaniem decyzji administracyjnych[32], przez które doktryna prawa administracyjnego rozumie akty administracyjne indywidualne, w których treści następuje władcze i jednostronne rozstrzygnięcie o prawach lub

---

[29] J. Majewski, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1 – 116 k.k.*, t. I, red. A. Zoll, s. 1218.

[30] A. Spotowski, *Przestępstwa...* , s. 18; por. także wyrok Sądu Najwyższego z dn. 02.10.1972 r., Rw 838/72, Zb. OIKiWSN do k.k., wyd. MON 1973, poz. 13, w którym wyrażono pogląd, że dla uznania danej osoby za funkcjonariusza publicznego z tytułu zatrudnienia w administracji państwowej nie jest konieczne sprawowanie funkcji upoważniającej do definitywnego rozstrzygnięcia sprawy, wystarcza już jakakolwiek styczność z czynnościami należącymi do merytorycznych zadań danego organu, wyrażająca się w możliwości wpływu na ostateczne załatwienie sprawy przez przedstawienie wniosków, przygotowanie materiałów, sprawdzenie materiałów itp.

[31] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 342; M. Mozgawa, [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Kraków 2006, s. 235; A. Wąsek, [w:] M. Kalitowski [*et al.*], *Kodeks karny. Komentarz*, t. II, Gdańsk 1999, s. 404.

[32] A. Zoll, *op. cit.*, s. 639.

obowiązkach indywidualnych osoby fizycznej lub prawnej w konkretnej sprawie[33]. W grupie tej znajdą się podmioty zatrudnione w spółdzielczych jednostkach organizacyjnych, władze samorządów zawodowych, osoby zatrudnione w izbach rzemieślniczych, organizacjach społecznych czy kombatanckich.

Ostatnia z regulacji, określonych jako stwarzająca problemy interpretacyjne, nadaje przymiot funkcjonariusza publicznego osobie zajmującej stanowisko kierownicze w instytucji państwowej innej aniżeli organy wymienione w art. 115 § 13 pkt 4 i 5. Określenie „inna instytucja państwowa" jest niewątpliwie szersze zakresowo od pojęcia organ państwowy lub samorządowy, a węższe od państwowej jednostki organizacyjnej, którym to terminem posługiwał się ustawodawca w kodeksie karnym z 1969 r. Zasięgiem swym obejmuje zespół urządzeń materialnych i organizacyjnych, których zadaniem jest zaspokojenie potrzeb jednostkowych i grupowych oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania zbiorowości jako całości, a wchodzące w jej skład osoby uprawnione są do wykonywania czynności określnych publicznie i bezosobowo[34]. Jako przykład instytucji państwowych, niemieszczących się w zakresie znaczeniowym nazwy administracja rządowa czy organ państwowy, wymienia się w doktrynie: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Polską Akademię Nauk, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, inne państwowe fundusze celowe[35]. Część przedstawicieli doktryny prawa karnego zaznacza, że brak jest podstaw do interpretacji pojęcia „instytucja państwowa" ograniczonej wyłącznie do takich struktur państwowych, których zadaniem jest podejmowanie decyzji władczych. Profil ten jest szerszy i obejmuje ponadto wszystkie państwowe jednostki organizacyjne powołane do realizacji konstytucyjnych obowiązków państwa wobec obywatela oraz innych zadań publicznych (przykładowo: państwowe szkoły wyższe, publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez organ państwowy)[36]. Brak jest również w orzecznictwie i literaturze konsensusu co do wykładni sformułowania „stanowisko kierownicze", pomimo że istnieją akty prawne wymieniające stanowiska zaliczane w poszczególnych instytucjach do kierowniczych. Do takich należy ustawa z dnia 21.11.2008 r. o służbie cywilnej czy ustawa z dnia 31.07.1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Za szerokim rozumieniem tego zwrotu opowiada się A. Wąsek, zaliczając tu nie tylko osoby kierujące daną instytucją, ale również osoby stojące na czele wyod-

---

33 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2003, s. 343.

34 *Wielka Encyklopedia Powszechna*, t. 5, PWN, Warszawa 1969, s. 70, cyt. za: O. Górniok, *op. cit.*, s. 10.

35 Por. J. Majewski, *op. cit.*, s. 1219; A. Wąsek, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, t. II, Gdańsk 1999, s. 405.

36 Por. A. Zoll, [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Komentarz do kodeksu karnego*, t. I, Kraków 1999, s. 707; J. Majewski, *op. cit.*, s. 1220.

rębnionych w ramach struktury wewnętrznej działów czy też jednostek danej instytucji[37]. Natomiast innego zdania jest Z. Kallaus, który zalicza tu wyłącznie osoby kierujące określoną instytucją jako całością[38]. Wydaje się, że wyrażenie „stanowisko kierownicze" powinno oznaczać takie, które wywiera decydujący wpływ na funkcjonowanie konkretnej struktury organizacyjnej, a zatem odnosi się do kompleksowego zarządzania daną jednostką.

Należy podkreślić, że krąg funkcjonariuszy publicznych wyszczególniony w art. 115 § 13 pkt 4 i 6 k.k. – wbrew pojawiającym się sugestiom[39] – nie obejmuje tych podmiotów, za których pośrednictwem państwo lub jednostka samorządu terytorialnego prowadzą działalność gospodarczą. Wniosek ten wynika z konieczności zapewnienia zgodnego z założeniami aksjologicznymi kodeksu karnego z 1997 r. ograniczenia przedmiotu ochrony rozdziału XXIX do działalności władzy publicznej i pozostawienia poza tymi granicami innych jednostek organizacyjnych państwowych i samorządu terytorialnego, które nie realizują władczych funkcji tych instytucji[40].

Symptomatyczne, że poza omówionymi wyżej grupami podmiotów określonymi przez posłużenie się niejednoznacznymi sformułowaniami, nawet ustalenie zakresu znaczeniowego klasy funkcjonariuszy publicznych wyróżnionych za pomocą stosunkowo ostrego kryterium nazwy utrwalonej w języku prawnym, powtarzanej w tekście obowiązujących ustaw, w tym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, budzi w praktyce wymiaru sprawiedliwości zasadnicze trudności, których usunięcie prowadzi do rozstrzygnięć wykraczających poza rezultat dopuszczalny na płaszczyźnie językowej. Przełamanie wymogów ścisłej wykładni poprzez rozszerzenie pojęcia funkcjonariusza publicznego na osoby znajdujące się tak z semantycznego, jak i logicznego punktu widzenia poza zakresem desygnatów nazwy, jest widoczne zwłaszcza w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 30.04.2003 r. (I KZP 12/03, OSNKW 2003, nr 5-6, poz. 42). W judykacie tym został wyrażony pogląd, że asesor komorniczy ma status funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 k.k., gdy pełni zlecone mu na podstawie ustawy obowiązki zastępcy komornika na podstawie art. 26 ustawy z dnia 29.08.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.) albo prowadzi czynności egzekucyjne zlecone mu przez komornika w trybie art. 33 tej ustawy. Oznacza to swoistą dwutorowość pozycji ustrojowej asesora komorniczego, który jest traktowany jako funkcjonariusz publiczny, ale jedynie w odniesieniu do określonych czynności współ-

---

37 A. Wąsek, *op. cit.*, s. 405.

38 Z. Kallaus, *op. cit.*, s. 75.

39 Zob. M. Surkont, *Łapownictwo*, Sopot 1999, s. 46. Autor ten zaliczył do kategorii funkcjonariuszy publicznych dyrektora przedsiębiorstwa państwowego.

40 O. Górniok, *op. cit.*, s. 12.

tworzących zakres jego kompetencji. Do takiego wniosku doprowadziło Sąd Najwyższy uwzględnienie aspektu celowościowego wykładni, wyrażającego się w założeniu, że skoro czynności wykonywane przez asesora najczęściej pokrywają się z tymi, które są właściwe dla komornika, powinien być traktowany jako funkcjonariusz publiczny, albowiem nadanie mu takiego statusu nakłada przy realizowaniu tożsamych zadań identyczne obowiązki, a jednocześnie zapewnia takie same uprawnienia oraz właściwą dla funkcjonariuszy ochronę prawną. Ten zasadniczy argument, choć z pewnych względów zrozumiały, trudny jest jednak do zaakceptowania. Po pierwsze skupia się on jedynie na wybranym – dla uzasadnienia postawionej tezy – elemencie konstytuującym pozycję asesora komorniczego, pomijając zupełnie fakt, iż nie ma ona w pełni samodzielnego charakteru, a to z uwagi na fakt podlegania w związku z wykonywanymi czynnościami kontroli komornika sądowego. Po drugie, znacznie ważniejsze, jego akceptacja prowadziłaby do niedopuszczalnego odstępstwa od zasady pierwszeństwa metody językowej[41] oraz naruszenia zasady *nullum crimen sine lege stricta* (przy uwzględnieniu, że określenie „funkcjonariusz publiczny" pojawia się jako znamię wielu typów czynów zabronionych). Podążając konsekwentnie za *modus procedendi* zaprezentowanym przez Sąd Najwyższy, należałoby jako funkcjonariusza publicznego potraktować również asesora notarialnego czy też prokuratorskiego. Prowadziłoby to do daleko idącej korekty katalogu z art. 115 § 13 k.k. pod pretekstem wykładni ustawy, stanowiąc niewątpliwie przejaw niedopuszczalnego w państwie prawa prawotwórstwa sądowego. Przedstawiciele doktryny prawa karnego, dostrzegając brak normatywnego oparcia i tym samym nieuprawnioną dowolność poglądu umożliwiającego uznanie za funkcjonariusza publicznego osób odbywających jedynie szczególnego rodzaju staż (asesura), mający na celu przygotowanie ich do należytego pełnienia zawodu prawniczego, *de lege lata* zgodnie odrzucają takie rozwiązanie[42].

Wyłaniające się na tle powołanej uchwały zagadnienie jest częścią szerszej problematyki związanej z ustaleniem, czy o nadaniu danej osobie statusu funkcjonariusza publicznego decyduje wyłącznie możliwość zaliczenia jej do katalogu z art. 115 § 13 k.k.,

---

[41] Zob. na temat możliwości odstępstw od rezultatów wynikających z użycia metody językowej: L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006; K. Płeszka, *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni*, [w:] *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, red. M. Zirk-Sadowski, Łódź 1997; J. Wyrembak, *Zasadnicza wykładnia znamion przestępstw. Pozycja metody językowej oraz rezultatów jej użycia*, Warszawa 2009; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.

[42] Por. J. Giezek, *Odpowiedzialność karna notariusza w świetle art. 231 kodeksu karnego*, „Rejent" 2006, nr 3, s. 12; M. Jonderko, *Kilka uwag na temat statusu prawnego asesora komorniczego*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 2009, nr 4-5, s. 101; J. Majewski, *op. cit.*, s. 1216; J. Wyrembak, *Glosa do uchwały SN z dnia 30 kwietnia 2003 r.*, *I KZP 12/03*, „Państwo i Prawo" 2006, nr 11, s. 114; wszyscy powołani autorzy konsekwentnie wskazują na niedopuszczalność uznania asesora komorniczego za funkcjonariusza publicznego.

czy też należy uwzględnić dodatkowe kryterium w postaci konkretnej czynności służbowej przez nią wykonywanej[43]. Kwestia ta nabiera znaczenia, jeśli uwzględni się fakt, że podmioty wymienione wprost w treści art. 115 § 13 k.k. dysponują rodzajowo zróżnicowanym zakresem uprawnień i obowiązków składających się na ich pozycję służbową, które nie wyczerpują się wyłącznie w sferze publicznej, ale wykazują powiązanie z obszarem prawa prywatnego. Przykładowo kierownik instytucji państwowej dokonuje czynności objętych regulacją z zakresu prawa pracy[44], pracownik administracji rządowej bądź innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego zajmuje się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą tych podmiotów, nawet publiczne funkcje prewencyjnej ochrony prawnej pełnione przez notariusza przeplatają się z elementami właściwymi dla sfery cywilnoprawnej, jeśli uwzględni się fakt, że pomiędzy notariuszem a stronami czynności notarialnej dochodzi do nawiązania stosunku zobowiązaniowego[45]. W orzecznictwie sądowym zaczęło torować sobie drogę przekonanie, że dla zaliczenia do kategorii funkcjonariuszy publicznych konieczne jest wykonywanie czynności o charakterze władczym[46].

---

43 Od tak postawionego problemu należy odróżnić ustalenie, czy osoba, której *ex lege* przysługuje status funkcjonariusza publicznego, w danej sytuacji występuje w tym charakterze. Analizując katalog z art. 115 § 13 k.k. w zestawieniu z regulacjami przynależnymi do prawa publicznego, można dojść do wniosku, że podmioty tam wymienione – oprócz funkcji, które zadecydowały o ich zaliczeniu do kategorii funkcjonariuszy publicznych – mogą pełnić również inne, związane przy tym ściśle ze sferą publiczną. Przykładowo: zgodnie z przepisami ustawy z dn. 05.01.2011 r. Kodeks wyborczy, komisarzem wyborczym może być wyłącznie sędzia. Oczywiste jest, że sędzia, pełniąc funkcję komisarza wyborczego, nie występuje w roli funkcjonariusza publicznego, gdyż istota funkcji sędziego jest determinowana przez sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Możliwość powołania komisarza wyborczego wyłącznie spośród sędziów oznacza jedynie wskazanie wymogu kwalifikacyjnego na to stanowisko. Powyższą interpretację potwierdza także art. 166 § 5 powyższej ustawy, który stanowi, że: „Komisarz wyborczy pełni swoją funkcję niezależnie od sprawowania urzędu sędziego właściwego sądu".

44 Zob. słynny spór L. Hochberga z J. Potępą dotyczący możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 286 k.k. z 1932 r. (przestępstwo nadużycia władzy) funkcjonariusza publicznego (kierownika przedsiębiorstwa państwowego) za przekroczenie uprawnień względem podległych mu pracowników – L. Hochberg, *Czy pobicie podwładnego przez kierownika uspołecznionego zakładu pracy nie jest przekroczeniem władzy?*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 12, s. 236 i nast.; J. Potępa, *W odpowiedzi L. Hochbergowi*, „Państwo i Prawo" 1964, nr 1, s. 100 i nast.

45 Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z dn. 30.03.2009 r., SDI 30/2008, LexPolonica nr 2622000.

46 Przez czynność o charakterze władczym rozumie się przy tym uprawnienia w ramach administrowania, zarządu, kontroli. W wyroku z dnia 27.11.2000 r., WKN 27/00, Sąd Najwyższy dał wyraz poglądowi, że: „lekarz zatrudniony w publicznej służbie zdrowia może być uznany za funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. jedynie wówczas, gdy swój zawód łączy z funkcjami o charakterze administracyjnym. Lekarz karetki pogotowia – kierownik zespołu reanimacyjnego nie pełni tego rodzaju funkcji i dlatego nie może być podmiotem przestępstwa określonego w art. 231 k.k.". W uzasadnieniu przytoczonego orzeczenia Sąd Najwyższy wywiódł, że aby można było uznać, że ktoś jest lub nie jest funkcjonariuszem publicznym, konieczne jest m.in. ustalenie zakresu ciążących na nim obowiązków i przysługujących mu uprawnień. Lekarz mimo spełniania określonych funkcji administracyjnych,

Wydaje się jednak, że odpowiedź na pytanie, czy konkretna osoba jest funkcjonariuszem publicznym w świetle prawa karnego, powinna być jednoznaczna i konsekwentna oraz zależeć wyłącznie od spełnienia jednego z kryteriów określonych w art. 115 § 13 k.k. Od strony logiczno-językowej nie da się uzasadnić poprawności twierdzenia, że z jednej strony możliwe jest nadanie danemu podmiotowi takiego statusu, a z drugiej nie. Sama natomiast idea wyróżnienia kompetencji pozostających w merytorycznym związku z funkcją pełnioną w sferze publicznej jest słuszna, ale ma ona znaczenie na innej płaszczyźnie karnoprawnego wartościowania – znajduje zastosowanie dopiero przy interpretacji znamion przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego, posługujących się sformułowaniami wyraźnie wskazującymi na związek danej czynności sprawczej z wykonywaniem zadań właściwych dla danej instytucji, w której osoba uznana za funkcjonariusza publicznego pełni służbę. Innymi słowy, stwierdzenie, czy dany podmiot jest funkcjonariuszem publicznym, zależy wyłącznie od jego przynależności do którejkolwiek z grup wyróżnionych w art. 115 § 13 k.k., natomiast osobną kwestią staje się ustalenie, czy podejmowane przez niego czynności mają charakter służbowy i dotyczą osób lub dobra, w stosunku do których występuje w tym charakterze. Pozytywne przesądzenie tej okoliczności warunkuje odpowiedzialność karną na podstawie przepisów umieszczonych w rozdziale XXIX kodeksu karnego. Powyższe wynika z przyjęcia, jako ochronnego celu, wszystkich przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i państwowych – za-

np. wypisywania zwolnień lekarskich, kart zgonów, skierowań na badania, nie może być uznany za funkcjonariusza publicznego, ponieważ nie mają one charakteru decyzji administracyjnych, a ich wykonywanie nie nadaje lekarzowi przymiotu funkcjonariusza. Lekarz mógłby być uznany za funkcjonariusza publicznego – jak twierdzi SN – jedynie wówczas, gdyby wykonywał czynności zawodowe w administracyjnej służbie zdrowia, a więc swój zawód łączył z funkcjami o charakterze administracyjnym (publicznym). Do takich osób mógłby zostać zaliczony np. dyrektor szpitala, lekarz zatrudniony w urzędzie wojewódzkim lub kasie chorych. Wówczas bowiem – zdaniem SN – wymienieni byliby funkcjonariuszami publicznymi z tego względu, że będąc lekarzami, jednocześnie pełniliby funkcje administracyjne. Argumenty przytoczone przez SN są niekonsekwentne. Z jednej bowiem strony dochodzi do uznania, że lekarz, mimo pełnienia pewnych funkcji administracyjnych, nie może mieć statusu funkcjonariusza publicznego, a z drugiej strony teza orzeczenia wyraźnie wskazuje, że lekarz może być zaliczony do kategorii funkcjonariuszy publicznych jedynie wówczas, gdy swój zawód łączy z funkcjami o charakterze administracyjnym. Wczytując się w treść orzeczenia, można dojść do wniosku, że funkcje administracyjne determinujące przyznanie statusu funkcjonariusza publicznego związane są z pełnieniem władztwa, rozumianego jako posiadanie stanowiska kierowniczego w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. Do takiej konkluzji prowadzi odpowiednia interpretacja treści art. 115 § 13 pkt 6 k.k. Toteż odwołanie się do pojęcia funkcji administracyjnych i uzależnienie statusu funkcjonariusza publicznego od realizowanych czynności jest niewłaściwe, prowadzi jedynie do mnożenia się wątpliwości interpretacyjnych i naruszenia zasad gwarancyjnych, bo to, czy ktoś jest funkcjonariuszem publicznym, należałoby określać *in concreto*, co byłoby sprzeczne z ustawą i intencjami ustawodawcy, dążącemu do nadania pojęciu „funkcjonariusz publiczny" w miarę precyzyjnego charakteru, niezwiązanego z płynnymi kryteriami. Por. G. Karp, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Karna z 27.11.2000 r. – WKN 27/00*, „Edukacja Prawnicza" 2002, nr 9, s. 12 i nast.

pewnienia prawidłowego, czyli uczciwego, bezstronnego i obiektywnego działania funkcjonariuszy publicznych wówczas, gdy występują oni jako przedstawiciele władzy publicznej[47].

Niejasny obraz normatywny wyłaniający się na tle analizy regulacji prawnej określonej w art. 115 § 13 k.k. pogłębia dodatkowo okoliczność, że poza kodeksem karnym funkcjonują liczne ustawy, przyznające określonym podmiotom ochronę właściwą dla funkcjonariuszy publicznych. Określenie ich relacji do ustawy karnej jest niczym innym, jak zajęciem stanowiska w sporze dotyczącym uwzględnienia przy wykładni pojęcia „funkcjonariusz publiczny" nie tylko jego definicji legalnej (zbudowanej na zasadzie *numerus clausus*) zamieszczonej w części ogólnej kodeksu karnego, ale również systemowego kontekstu funkcjonowania kodeksu[48]. Problem ten ujawnił się dopiero pod rządami nowej kodyfikacji karnej. Na gruncie kodeksu karnego z 1969 r. obowiązywało bowiem rozwiązanie sankcjonujące byt normatywny formuły nadającej określonym klasom podmiotów ochronę przynależną funkcjonariuszom publicznym. Funkcję swego rodzaju „łącznika normatywnego" między regulacjami kodeksowymi i rozstrzygnięciami ustaw szczególnych pełnił przepis art. 120 § 11 d.k.k., który stanowił, że „funkcjonariuszem publicznym jest m.in. osoba, której z mocy przepisów szczególnych przyznana została ochrona taka jak funkcjonariuszom publicznym". To unormowanie kodeksowe oznaczać musiało uczynienie podmiotów, które na mocy ustaw szczególnych zostały jedynie objęte wzmożoną ochroną, jednocześnie zdolnymi do popełnienia przestępstw urzędniczych. Została zatem zapewniona spójność i korelacja elementów współtworzą-

---

[47] Podobna argumentacja została zastosowana przez Sąd Najwyższy w wyroku z dn. 02.06.2009 r., IV KK 11/09, LEX nr 512109; w powołanym orzeczeniu, dotyczącym odpowiedzialności karnej Naczelnika Wydziału Finansowego Urzędu Miejskiego w P., zobowiązanego do realizacji polityki finansowej, w tym realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych, za niedopełnienie obowiązków w zakresie przeprowadzenia postępowania dowodowego i przekroczenie uprawnień poprzez wydanie 71 decyzji podatkowych umarzających podatnikom zaległości podatkowe i zaległe odsetki i spowodowanie tym samym utraty dochodów Gminy P. o znacznej wartości, Sąd Najwyższy uznał, że niewątpliwy jest fakt posiadania przez oskarżonego statusu funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. Natomiast problem został zawężony do kwestii, jakie działania mogą stać się podstawą odpowiedzialności w oparciu o art. 231 k.k. W konkluzji stwierdzono, że „w zależności od różnych sfer ich [tj. instytucji państwowych lub samorządowych – przyp. autorki] działalności funkcjonariusz publiczny występuje też w różnych rolach. Jeżeli więc przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków nastąpiło w sferze imperium funkcji władczych przysługujących tym instytucjom, wówczas dopuszcza się on przestępstwa tzw. nadużycia władzy i podstawą penalizacji są wyłącznie przepisy art. 231 k.k. Natomiast gdy funkcjonariusz publiczny zajmuje się z mocy ustawy czy decyzji odpowiedniego organu sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego w sferze uprawianej przez nie działalności gospodarczej jako podmiotów gospodarczych, wyrządzenie szkody majątkowej na skutek nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków stanowi przestępstwo tzw. nadużycia zaufania w obrocie gospodarczym z art. 296 k.k.".

[48] J. Wyrembak, *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, „Państwo i Prawo" 2007, nr 4, s. 83 i nast.

cych status prawny funkcjonariusza publicznego, tj. szczególna odpowiedzialność i wzmożona ochrona[49]. Brak analogicznego zastrzeżenia w nowym kodeksie karnym powoduje, iż problematyczne staje się ustalenie, jakie znaczenie na płaszczyźnie prawa karnego mają zawarte w ustawach pozakodeksowych postanowienia przyznające określonym kategoriom podmiotów ochronę właściwą dla funkcjonariuszy publicznych. Rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia nie jest bynajmniej tylko akademickim kruszeniem kopii, ale z uwagi na kontekst, w jakim znamię „funkcjonariusz publiczny" pojawia się w obowiązujących przepisach karnych, ma doniosły walor praktyczny.

Pomocne w tym zakresie jest odwołanie się do uregulowań ustawy z dnia 06.06.1997 r. – Przepisy wprowadzające kodeks karny. Zgodnie z art. 3 § 1 powołanego aktu prawnego „z dniem wejścia w życie kodeksu karnego tracą moc przepisy dotyczące przedmiotów w tym kodeksie unormowanych, chyba że przepisy tej ustawy stanowią inaczej", z tym, że w świetle art. 3 § 2 regulacji tej „nie stosuje się do ustaw, które weszły w życie pod dniu 6 czerwca 1997 r." Czy zatem przepisy ustaw pozakodeksowych, przyznające pewnej grupie podmiotów ochronę taką jak funkcjonariuszom publicznym można uznać za takie, które dotyczą przedmiotów w kodeksie unormowanych? Za odpowiedź na tak postawione pytanie posłużyć może postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7.09.2000 r. (I KZP 26/2000, OSNKW 2000, nr 9-10, poz. 88), w którego tezie wywiedziono, iż „przepisy rozszerzające dawną ochronę nadal obowiązują, gdyż art. 3 § 1 przepisów wprowadzających kodeks karny, statuujący, że «z dniem wejścia w życie kodeksu karnego tracą moc przepisy dotyczące przedmiotów w tym kodeksie unormowanych» nie może się do nich odnosić. Nie pozostają one bowiem w bezpośredniej konkurencji z przedmiotem unormowany w kodeksie karnym, lecz mają szerszy zakres, na co wskazuje po pierwsze użycie w nich określenia ochrona prawna, a nie prawnokarna, a po wtóre nie regulują one odpowiedzialności karnej sprawcy (będącej

[49] Ścisłe powiązanie wzmożonej ochrony karnej ze zdolnością do ponoszenia odpowiedzialności za każde przestępstwo, którego podmiotem mógł być jedynie funkcjonariusz publiczny, w odniesieniu do osób wskazanych przez ustawy szczególne nie zawsze było w doktrynie jednoznacznie aprobowane. Warto w tym miejscu przytoczyć wypowiedź W. Woltera, który wywodził, że: „innym zagadnieniem jest kwestia, czy każda osoba, której ustawa nadaje status funkcjonariusza publicznego, jest tym samym zarówno zdatnym podmiotem do popełnienia przestępstwa indywidualnego właściwego i niewłaściwego, jak i zdatnym przedmiotem bezpośredniego działania, jeśli chodzi o przestępstwo wykazujące znamię funkcjonariusz publiczny. Sprawa jest tym bardziej aktualna, że w przedostatnim podzbiorze mowa jest o innych osobach korzystających z mocy przepisu szczególnego z ochrony prawnej, przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych; wszak można z tego wyciągnąć wniosek, że w grę tu wchodzi status funkcjonariusza publicznego jedynie co do przedmiotu czynności wykonawczej, a nie podmiotu przestępstwa. Wniosek ten jednak nie jest logicznie konieczny. Ogólnie powiedzieć można, że sformułowanie przepisu art. 120 § 11 k.k. nie daje wyraźnej podstawy do wprowadzania wspomnianych różnicowań, z którymi już spotkać się możemy w piśmiennictwie w związku z tendencją do pewnego indywidualizowania" – W. Wolter, *Komentarz do art. 120 § 11 Kodeksu karnego z 1969 roku*, [w:] I. Andrejew, W. Świda, W. Wolter, *Kodeks karny z komentarzem*, Warszawa 1973, s. 382.

domeną prawa karnego), lecz uprawnienia oznaczonych osób (których naruszenie ma dopiero określony wpływ na zakres odpowiedzialności karnej sprawców przestępstwa)".

Istotnie pojęcia „ochrona prawna" i „ochrona prawnokarna" nie pokrywają się całkowicie, zachodzi między nimi stosunek zawierania. Ochrona prawnokarna stanowi bowiem pewien wycinek ochrony prawnej. W przypadku funkcjonariusza publicznego fundament przysługującej mu nadzwyczajnej ochrony ma swoje źródło w prawie karnym, a zatem obydwie kategorie w zasadzie będą tożsame[50]. Trudno również zgodzić się z tym fragmentem twierdzenia zaprezentowanego przez Sąd Najwyższy, w którym zostaje wywiedzione, iż sporne przepisy powinny pozostać w mocy, jako że nie traktują one o odpowiedzialności karnej. Z przyznaniem pewnej klasie podmiotów ochrony właściwej dla funkcjonariuszy publicznych łączy się przecież ściśle zakres odpowiedzialności karnej osób dopuszczających się zamachów skierowanych na takie osoby. Skoro termin „funkcjonariusz publiczny" występuje w charakterze znamienia limitującego granice kryminalizacji, to każdy przypadek ustawowego określenia podmiotów, którym przypisane zostają cechy determinujące jego pozycję (tj. szczególna ochrona i wzmożona odpowiedzialność), bezpośrednio modyfikuje zakres zabronionego zachowania.

Podkreślić należy, że nawet przyjmując założenie, iż przepisy badanych ustaw jednak nie dotyczą przedmiotów w kodeksie uregulowanych, otwarta pozostaje kwestia dotycząca funkcji, jaką *de lege lata* pełnią. Mając na względzie treść art. 115 § 13 k.k., wskazującą na zamknięcie w jego ramach zakresu znaczeniowego pojęcia „funkcjonariusz publiczny" i nadanie mu wiążącej treści w ramach całej ustawy karnej, oraz odwołując się do wykładni historycznej, można wysunąć wniosek, że pominięcie w kodeksie karnym z 1997 r. przepisu (obowiązującego na gruncie kodeksu karnego z 1969 r.), stwarzającego powiązanie normatywne między regulacjami kodeksowymi a analizowanymi rozstrzygnięciami ustaw szczególnych, powoduje, że brak jest podstaw do uznania, iż podmioty wymienione w ustawach pozakodeksowych są funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu przepisów części szczególnej kodeksu karnego, a wobec tego wątpliwe jest, czy w istocie może przysługiwać im ochrona właściwa dla funkcjonariuszy publicznych[51]. Takie podejście sprawia, że szereg przepisów zawierających klauzule ochronne staje się w istocie rzeczy regulacjami martwymi, niepotrafiącymi pełnić przypisanej im roli. Pominięcie znaczenia spornych unormowań może budzić wątpliwości natury funkcjonalnej, aksjologicznej i kryminalnopolitycznej, które dodatkowo potęguje fakt, że wraz z wejściem w życie kodeksu karnego z 1997 r. ustawodawca nie zaniechał

[50] Tak też A. Molińska, *Kontrowersje wokół pojęcia funkcjonariusza publicznego w polskim prawie karnym*, „Państwo i Prawo" 2010, nr 10, s. 75.

[51] J. Wyrembak, *Pojęcie…*, s. 87.

praktyki posługiwania się nimi[52]. Okoliczność ta przesądza, iż jest to celowy zabieg ustawodawcy, a nie jedynie bezrefleksyjne dziedzictwo pewnej konwencji legislacyjnej, ukształtowanej na gruncie kodeksu karnego z 1969 r. Tym samym praktyka stosowania prawa, chcąc uwzględnić – co prawda nieudolnie wyrażone, ale jednak możliwe do ustalenia – intencje prawodawcy, jest zmuszona do przełamywania jednoznacznego brzmienia językowego definicji z art. 115 § 13 k.k. i wywodzenia, że to z przyznania szczególnej ochrony wynika, że osoby, które zostały nią objęte, są funkcjonariuszami publicznymi, tyle że istota ich pozycji jest zredukowana tylko do aspektu ochronnego[53]. W zasadzie można by tu mówić o statusie prawnym, będącym jedynie swego rodzaju pochodną statusu funkcjonariusza publicznego, bo wyznaczonego wyłącznie przez szczególną ochronę (tzw. semistatus funkcjonariusza).

Ostateczne rozstrzygnięcie znaczenia, jakie należy przyznać pozakodeksowym regulacjom ustanawiającym dla określonych podmiotów ochronę właściwą funkcjonariuszom publicznym, powinno być normatywnie usankcjonowane. Dopiero wówczas praktyka stosowania prawa byłaby wolna od zarzutów związanych z ekstensywną interpretacją pojęcia „funkcjonariusz publiczny" albo (w razie podejścia ściśle podporządkowanego treści art. 115 § 13 k.k.) deprecjonowania znaczenia analizowanych prze-

---

[52] Zob. art. 20 ustawy z dn. 05.09.2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, „Poczta Polska", art. 42 ust. 3 ustawy z dn. 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia, art. 23 ustawy z dn. 29.08.1997 r. o strażach gminnych, art. 154 § 5 ustawy z dnia 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy, art. 22 ustawy z dn. 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej, art. 79 ust. 1 ustawy z dn. 06.09.2001 r. o transporcie drogowym, art. 93 ustawy z dn. 18.12.2003 r. o ochronie roślin, art. 22 ustawy z dn. 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, art. 121 ust. 2 ustawy z dn. 12.04.2004 r. o pomocy społecznej.

[53] Sąd Najwyższy w wyroku z dn. 07.09.2000 r. (I KZP 26/2000, OSNKW 2000, nr 9-10, poz. 88) umniejsza rangę problemu poprzez uznanie, iż treść przepisów przyznających określonej klasie podmiotów ochronę taką samą jak funkcjonariuszom publicznym nie nasuwa żadnych wątpliwości i nie pozostaje w jakiejkolwiek kolizji z definicją legalną zamieszczoną w art. 115 § 13 k.k. Innymi słowy, analizowane przepisy zrównują jedynie pod względem odpowiedzialności pewne kategorie osób z funkcjonariuszami publicznymi. Interpretacja taka niewątpliwie upraszcza całą sprawę i pozwala na uniknięcie niewygodnych zagadnień związanych z koniecznością ustosunkowania się do relacji zachodzącej między przepisami ustawy karnej a regulacjami pozakodeksowymi, nie oznacza jednak znalezienia odpowiedniego – z perspektywy teoretycznoprawnej – rozwiązania. Wszak nie sposób pominąć, że zastosowanie przepisów części szczególnej kodeksu karnego ustanawiających ochronę funkcjonariuszy publicznych uzależnione jest od wykazania, że konkretna osoba, będąca przedmiotem czynności wykonawczej, faktycznie nim jest w rozumieniu treści przepisu art. 115 § 13 k.k. Dopóki w regulacji tej nie zostanie zaakcentowane, iż status funkcjonariusza publicznego jest wyznaczany przez przepisy przyznające pewnym kategoriom osób ochronę, z jakiej korzystają funkcjonariusze publiczni, bądź też konstrukcja normatywna tych ostatnich nie ulegnie zmianie poprzez jednoznaczne sformułowanie, iż nadają one określonym kategoriom podmiotów status funkcjonariusza publicznego, tyle że ograniczony do ochrony zagwarantowanej na podstawie kodeksu karnego, praktyka polegająca na pociąganiu do odpowiedzialności karnej sprawców dopuszczających się zamachów na osoby objęte klauzulami ochronnymi będzie oznaczała nic innego jak wprowadzanie „tylnymi drzwiami" nowych treści do znamienia „funkcjonariusz publiczny" i tym samym poszerzanie ponad granice dopuszczalne na płaszczyźnie językowej podstaw ich odpowiedzialności karnej.

pisów. Wydaje się przy tym, że ze wszech miar pożądane – z uwagi na zapewnienie symetrii między szczególną ochroną a odpowiedzialnością – byłoby nie tyle jednoznaczne wskazanie w treści odpowiednich formuł ustawowych, że oznaczone podmioty są „funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu przepisów kodeksu karnego ochronę tę ustanawiających"[54], ile zracjonalizowanie celowości tak szerokiego zastosowania klauzul ochronnych[55], a następnie powrócenie do koncepcji przyjętej w kodeksie karnym z 1969 r. i nadanie wprost podmiotom, których dotyczyłyby przepisy pozakodeksowe, statusu funkcjonariusza publicznego ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Zasadność i racjonalność rozwiązania zakładającego istnienie w systemie prawnym osób objętych jedynie modelem rozszerzonej ochrony (czyli mających niepełny status funkcjonariusza publicznego) może budzić kontrowersje[56], tym bardziej uzasadnione, gdy uwzględni się fakt, że jeśli przesłanką decydującą o nadaniu im takiej pozycji w większości przypadków jest zapewnienie niezakłóconego pełnienia funkcji o charak-

---

[54] Tak J. Wyrembak, *Pojęcie*…, s. 88.

[55] W wielu przypadkach zabieg ten ograniczałby się tak naprawdę do zlikwidowania dublującej się regulacji, polegającej na rozciągnięciu ochrony właściwej dla funkcjonariuszy publicznych na osoby, którym przysługuje ten status wprost z mocy art. 115 § 13 k.k. Można tu np. wskazać strażnika gminnego, radnego zarządu powiatu, notariusza, inspektorów inspekcji handlowej. W pozostałych należałoby się zastanowić, czy nie jest wystarczające pozostanie przy ochronie, jaką prawo karne gwarantuje każdemu obywatelowi w oparciu o przepisy dotyczące przestępstw skierowanych przeciwko życiu i zdrowiu. Wszak ustawodawca nie powinien dowolnie szachować elementem przesądzającym o szczególnej pozycji, jaką zajmuje funkcjonariusz publiczny. Przyznanie danej klasie podmiotów wzmocnionej ochrony powinno być oparte na jednoznacznym kryterium. Wypadałoby uznać, że jedynie szczególne cechy danej funkcji publicznej mogą usprawiedliwiać takie rozwiązanie, skoro nawet osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu art. 115 § 19 k.k. nie korzystają z uprzywilejowanej pozycji i tym samym nie są przedmiotami czynności wykonawczej czynów zabronionych określonych w art. 222-226. Tymczasem trudno się oprzeć wrażeniu, że ustawodawca w sposób arbitralny przydziela szczególny przymiot ochrony różnym kategoriom osób i tym samym wskazanie jednolitych przesłanek, którymi się kieruje w tym zakresie, nastręcza sporo trudności.

[56] Wprowadzenie stanu równowagi między podmiotem przestępstw urzędniczych a przedmiotem wzmożonej ochrony było szczególnie mocno akcentowane podczas dyskusji nad reformą prawa karnego po transformacji ustrojowej. Podnoszone wówczas argumenty, przemawiające za tezą o konieczności zrównania ochrony funkcjonariusza publicznego z jego odpowiedzialnością karną za przestępstwa popełnione podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, opierały się na spostrzeżeniu, że brak korelacji między tymi dwoma elementami prowadzi do sytuacji, w której obywatel jest surowo represjonowany za czyny skierowane przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, nie posiada natomiast analogicznej ochrony w razie popełnienia przestępstwa na jego szkodę przez tego funkcjonariusza publicznego, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji obrażającej poczucie słuszności i sprawiedliwości – por. S. Baniak, *Ochrona karnoprawna i odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych de lege ferenda*, „Problemy Praworządności" 1990, nr 1, s. 61 i nast.; B. Kurzępa, *Ochrona i odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego w projekcie kodeksu karnego*, „Problemy Praworządności" 1990, nr 7-9, s. 48 i nast.; Z. Kallaus, *Zasada równości ochrony i odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych jako założenie obecnej reformy prawa karnego materialnego*, „Problemy Praworządności" 1989, nr 5, s. 60 i nast.

terze publicznym, to równie dobrze wzgląd na jej prawidłową realizację może stanowić *ratio legis* odpowiedzialności z tytułu jej nadużycia.

Warto wspomnieć, że technikę legislacyjną, polegającą na rozszerzeniu ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym na inne osoby, wykorzystują nie tylko ustawy pozakodeksowe, ale również kodeks karny. Ustawą z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji (Dz. U. z 2010 r., Nr 240, poz. 1602) dodano bowiem do art. 25 k.k. przepis, zgodnie z którym osoba, która w obronie koniecznej odpiera zamach na jakiekolwiek cudze dobro chronione prawem, chroniąc bezpieczeństwo lub porządek publiczny, korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych[57]. Przedstawione wątpliwości co do zasadności posługiwania się formułami przyznającymi określonej grupie podmiotów ochronę, jaką objęci są funkcjonariusze publiczni, w pełnym zakresie odnoszą się również do powołanego wyżej unormowania.

3. Wnioski końcowe

Mając na względzie poczynione rozważania, można wyrazić wątpliwość, czy definicja legalna funkcjonariusza publicznego w jej obecnym kształcie normatywnym spełnia stawiane przed nią cele, a zatem ułatwia interpretację tekstu normatywnego, czyni go łatwiejszym w odbiorze, zapewniając w konsekwencji jego zrozumiałość dla szerszej grupy odbiorców[58]. Założenia te mają szczególny walor na płaszczyźnie prawa karnego, a to wobec jego funkcji gwarancyjnej przejawiającej się w obowiązywaniu zasady *nullum crimen sine lege*, która nakazuje ukształtowanie treści przepisu prawa karnego w sposób zapewniający jego jasność i określoność. Tymczasem, pomimo że katalog podmiotów zaliczanych do funkcjonariuszy publicznych ma charakter enumeratywny, to o jego faktycznym zakresie zastosowania niejednokrotnie decydują sądy *ad casu*. Oczywiście stan taki stwarza niebezpieczeństwo niejednolitej wykładni, opartej na niejednoznacznych założeniach, i zasadniczo godzi w mającą konstytucyjne umocowanie zasadę pewności prawa.

Do panującego chaosu interpretacyjnego w zakresie ustalania treści nazwy „funkcjonariusz publiczny" przyczynia się również niewątpliwie szeroki i niejednorodny charakter katalogu określonego w art. 115 § 13 k.k. oraz brak możliwości ustalenia jednolitego kryterium klasyfikacyjnego, którym kierował się ustawodawca przy wyznaczeniu

---

[57] W kwestii oceny wprowadzonej regulacji oraz motywów, którymi kierował się ustawodawca – zob. A. Kilińska-Pękacz, *Rozszerzenie ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym na inne osoby*, „Jurysta" 2012, nr 3, s. 19-22.

[58] P. Saługa, *Sposoby wyodrębniania definicji legalnych*, „Państwo i Prawo" 2008, nr 5, s. 86.

jego zakresu[59]. Podejmując próbę wskazania cech wspólnych dla wszystkich podmiotów, które zostały zaliczone do kategorii funkcjonariuszy publicznych, wskazuje się, że jest nim posiadanie określonego, władczego zakresu uprawnień, odpowiadającego za kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej[60]. Trudno przy tym oprzeć się wrażeniu, że pojęcie „władza" przez wielu autorów jest powoływane intuicyjnie, bez dogłębnej analizy, za to często z konieczności znalezienia dystynkcji między funkcjami publicznymi, które przesądziły o włączeniu danej osoby do kategorii funkcjonariuszy publicznych, a tymi, które są właściwe dla osoby pełniącej funkcję publiczną[61], albo też dla podkreślenia wyeliminowania z katalogu określonego w art. 115 § 13 k.k. tych wszystkich podmiotów, które zajmują się działalnością gospodarczą instytucji publicznych, jako równoprawnych podmiotów gospodarczych (dzierżąc tym samym uprawnienia w sferze *dominium*). W tym ostatnim ujęciu dochodzi do utożsamienia funkcji publicznej z władczą. Bez precyzyjnego wyjaśnienia, na czym polegać ma władza traktowana w kategorii czynnika łączącego różnorodne grupy podmiotów wymienione w art. 115 § 13 k.k., a zatem stanowiącego swego rodzaju *genus proximum*, przyznanie jej takiej funkcji staje się po prostu niemożliwe. Ponadto pojawia się pytanie, czy jedno z bardziej polisemicznych pojęć, podatnych na wszelkie interdyscyplinarne odniesienia, może w ogóle pretendować do roli kryterium decydującego o zaliczeniu danej osoby do kręgu funkcjonariuszy publicznych. Nie wdając się w bliższe dyskusje na temat istoty zjawiska władzy, co przekraczałoby ramy niniejszego opracowania, i przyjmując najbardziej uniwersalną jej definicję, zgodnie z którą „władza to stosunek społeczny między dwoma grupami społecznymi, polegający na tym, że jedna ze stron może w sposób trwały i uprawniony zmuszać drugą stronę do określonego postępowania i ma środki zapewniające kontrolę tego postępowania"[62], trudno uznać, aby działanie władcze było wpisane w istotę funkcji sprawowanej przez wszystkie podmioty wyszczególnione w art. 115 § 13 k.k., skoro nie zawsze cechuje się nim nawet działalność przypisywana organom państwa[63].

---

59 Tego rodzaju słabe strony definicji funkcjonariusza publicznego dostrzegał A. Spotowski, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i społecznych*, [w:] *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego materialnego za rok 1979*, „Nowe Prawo" 1980, nr 12, s. 90 i nast..

60 Por. Z. Kallaus, *Przestępne nadużycie władzy*, Warszawa 1982, s. 27; *idem*, *Przestępstwa*..., s. 68; P. Palka, *op. cit*., s. 332; J. Śliwowski, *Prawo karne*, Warszawa 1975, s. 126 i 525.

61 G. Rejman, *Jednostka wobec władzy publicznej oraz władza publiczna wobec jednostki w świetle prawa karnego*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2005, s. 124.

62 *Władza* [w:] *Wielka Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1969, t.12, s. 377.

63 Nie oznacza to jednak całkowitej kontestacji stwierdzenia, że z funkcjami wymienionymi w art. 115 § 13 k.k. jest związana pewna sfera władzy. Nie dotyczy ona jednak wszystkich podmiotów zaliczanych do katalogu funkcjonariuszy publicznych i dlatego też nie można

Bardziej bezpieczne byłoby już chyba stwierdzenie, że przesłanką decydującą o zaliczeniu danej osoby do kręgu funkcjonariuszy publicznych jest publiczny charakter zadań instytucji, w jakiej funkcja jest wykonywana, bądź samej funkcji. Zadaniem o takim charakterze jest służba interesom ogółu w państwie lub na jego określonym podziałem administracyjnym terytorium, wykonywana na podstawie i w sposób przewidziany prawem publicznym[64]. Jednak i powyższe stwierdzenie nie prowadzi do satysfakcjonujących rezultatów. Wskazane kryterium nie daje bowiem odpowiedzi na pytanie, dlaczego spośród wielu realizowanych w sferze publicznej funkcji, akurat te, które zostały wyszczególnione w art. 115 § 13 k.k., determinują status funkcjonariusza publicznego. Już W. Wolter zastanawiał się: „Dlaczego właśnie dla przestępstwa z art. 246 d.k.k., jako podmiot konieczny wybrano «funkcjonariusza publicznego», a nie «osobę pełniącą funkcję publiczną», która jak funkcjonariusz publiczny może przekroczyć swe uprawnienia lub nie dopełnić obowiązku na szkodę dobra społecznego lub jednostki? Nie ulega wątpliwości, że definicja nieklasyczna wyrażenia funkcjonariusz publiczny została przeprowadzona w jakimś celu […]”[65]. Wydaje się, że celem tym powinno być wyodrębnienie osób które mają tożsame cechy, wyróżniające spośród szeregu podmiotów zaangażowanych w działalność o publicznym charakterze i przesądzające o tym, że tylko one mogą z jednej strony stać się podmiotem przestępstwa, polegającego na działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez nadużycie uprawnień lub niedopełnienia obowiązków, a z drugiej – korzystać ze wzmożonej ochrony podczas pełnienia funkcji i w związku z nią. Tymczasem w obecnym stanie prawnym kategoria funkcjonariuszy publicznych obejmuje tak liczne i zróżnicowane grupy podmiotów, iż można pokusić się o wniosek, że łączy je jedynie ich ujęcie w treści art. 115 § 13 k.k. Należałoby zatem rozważyć celowość tak szerokiego jej ukształtowania oraz podjąć próbę określe-

przypisać jej roli uniwersalnego czynnika łączącego wymienione w przepisie art. 115 § 13 k.k. grupy osób. Trudno chociażby dopatrzeć się władczych kompetencji w funkcji notariusza, syndyka, nadzorcy sądowego, zarządcy czy też społecznego kuratora sądowego. Szerokie określenie podmiotów zaliczanych do kategorii funkcjonariuszy publicznych w oparciu o zatrudnienie w administracji rządowej, innym organie państwowym lub samorządu terytorialnego powoduje, że w ich kręgu znajdą się osoby o bardzo zróżnicowanym statusie, nie zawsze dysponujące kompetencjami o charakterze władczym (nawet radca prawny zatrudniony w administracji rządowej czy samorządowej wykonujący czynności z zakresu pomocy prawnej jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4 k.k. – zob. A. Rudnicka, *Radca prawny jako funkcjonariusz publiczny*, cz. I, „Radca Prawny” 2012, nr 10, s. 20). Co warte zauważenia, coraz częściej nawet organy administracji publicznej sięgają po niewładcze formy działania – por. szerzej J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 33-35.

64 O. Górniok, *op. cit.*, s. 8; E. Ura, *Dobór funkcjonariuszy publicznych jako czynnik sprawności i efektywności działań administracji (zagadnienia podstawowe)*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 398.

65 W. Wolter, *Dwie wykładnie podmiotu przestępstw służbowych*, „Problemy Prawa Karnego. Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1975, nr 113, s. 46.

nia kryterium, na podstawie którego przymiot funkcjonariusza publicznego byłby nadawany.

Nie tylko konstrukcja, ale sama użyteczność definicji legalnej, mającej w założeniu być jedynym i ostatecznym wyznacznikiem zakresu znaczeniowego pojęcia „funkcjonariusz publiczny" na obszarze kodeksu karnego, wydaje się wątpliwa, skoro przy akceptacji tezy, że status ten oznacza przyznanie przez prawo specyficznych atrybutów, takich jak wzmożona ochrona i szczególna odpowiedzialność (albo jednej z nich), konieczne będzie uzupełnienie katalogu z art. 115 § 13 k.k. przez odwołanie się do ustaw pozakodeksowych, zawierających formuły nadające określonej klasie podmiotów ochronę przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych[66]. Jeśliby natomiast przyjąć, że jedynie definicja legalna zamieszczona w art. 115 § 13 k.k. przesądza o możliwości nadania danej osobie przymiotu funkcjonariusza publicznego, to cała kategoria definicyjna traci swoje unikalne znaczenie, skoro obok niej istnieją grupy podmiotów, których pozycja jest ukształtowana na zasadzie analogicznej do funkcjonariusza publicznego.

Usunięcie dostrzeżonych słabości legislacyjnych związanych z określeniem desygnatów pojęcia „funkcjonariusz publiczny" nie jest zadaniem łatwym. Po pierwsze, jak starano się w niniejszym opracowaniu wykazać, mają one zróżnicowaną naturę – dotyczą nie tylko kształtu normatywnego definicji legalnej określonej w art. 115 § 13 k.k., ale związane są z koniecznością ustosunkowania się do problematyki roli, jaką w wyznaczaniu treści spornego terminu na obszarze prawa karnego pełnią art. 115 § 13 k.k. oraz te przepisy pozakodeksowe, które wykorzystują klauzulę, przyznającą określonym osobom ochronę przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych.

Po drugie, wszelkie zabiegi podejmowane w tym kierunku, powinny być wynikiem starannej i przemyślanej decyzji legislacyjnej, uwzględniającej aksjologiczne założenia penalizacji zachowań godzących w prawidłowe funkcjonowanie organów władzy publicznej oraz innych typów jednostek organizacyjnych wykorzystywanych przez państwo do realizacji jego konstytucyjnie określonych zadań, a nie stanowić jedynie rozstrzygnięcia podporządkowanego doraźnym celom kryminalnopolitycznym.

Potrzeba wprowadzenia zmian w zakresie definicji legalnej terminu „funkcjonariusz publiczny" nabiera znaczenia, gdy uwzględni się, że arystotelesowskie przekonanie, iż prawo stanowione nie jest konieczne dla ludzi kultury i honoru[67], nie odnosi się do rzeczywistości panującej w sferze publicznej. Skuteczność zaś prawnokarnych instrumentów służących zwalczaniu patologii na tym obszarze będzie wątpliwa, dopóki nie zostanie w sposób jednoznaczny i wolny od wszelkiego rodzaju niejasności określone

[66] A. Molińska, *op. cit.*, s. 78.

[67] *Etyka Nikomachejska*, VIII, 4, 1157a.

pojęcie, które wyznacza granice penalizacji wszelkich zachowań skierowanych przeciwko działalności instytucji publicznych.

Summary

The notion of public official in Polish Criminal Law

The article explains the meaning of the notion of public official in Polish criminal law. The paper consists of three parts. The first part is an introduction to the issue, which is the research problem verified by the article. The author defines the context of using the notion „public official" in the special part of the Polish Criminal Code and analyses the factors which have an impact on legal definition of this notion. The second part is dedicated to the study of legal definition of public official specified in article 115 § 13 of the Polish Criminal Code. The author focuses on the interpretation of those elements which have the most doubtful meaning. The third part is a conclusion of considerations presented in the article. The author attempts to evaluate the method used to define the notion „public official" in Polish Criminal Law and indicates the causes of difficulties in practical application of art. 115 § 13 of the Polish Criminal Code.

Key words: public official, public function, abuse of power, legal definition of public official, criminal liability of public official, criminal protection of public official, offences against the functioning of the state and local government institutions

Sebastian Kowalski
sędzia Sądu Rejonowego w Wałbrzychu

Prawo karne ubezpieczeń społecznych – pojęcie i zakres

Pojęcie prawa karnego ubezpieczeń społecznych nie jest pojęciem normatywnym, nie jest też używane w piśmiennictwie prawa karnego i prawa ubezpieczeń społecznych[1]. Prawo karne ubezpieczeń społecznych jest jednak faktem. W ustawach zawierających przepisy prawa ubezpieczeń społecznych prawodawca zawarł bowiem szereg przepisów karnych określających znamiona czynów zabronionych stanowiących przestępstwa i wykroczenia. Co więcej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można odnaleźć pogląd, że pojęciem odpowiedzialności karnej *sensu largo*[2] należy objąć również instytucję opłaty dodatkowej uregulowanej w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych[3]. W tych okolicznościach warto zadać sobie pytanie, czy rzeczywiście możliwe i potrzebne jest wyróżnianie grupy przepisów mających jakieś wspólne swoiste cechy, które można określić mianem prawa karnego ubezpieczeń społecznych, a jeżeli tak, to jak duża jest to grupa przepisów.

1. Wyróżnienie prawa karnego ubezpieczeń społecznych

W zreformowanym w 1999 r. systemie ubezpieczeń społecznych granice przedmiotowe i podmiotowe prawa ubezpieczeń społecznych zostały wyraźnie zakreślone. Prawo-

---

1 Jak trafnie podkreśla S. Płażek, pojęcie „prawo ubezpieczeń społecznych" nie jest kategorią języka prawnego, ale powszechnie mianem tym określa się całość norm regulujących prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego (*idem*, *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego*, [w:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, pod red. B. Wagner, Kraków 1996, s. 43). Por.: T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników i ich rodzin*, Kraków 1987, s. 26); L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 329-330; W. Sanetra, *Materialne i procesowe prawo ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych" 2000, z. 8, s. 2.

2 W znaczeniu, w jakim pojęcia tego używa się w Konstytucji RP. W ujęciu wąskim odpowiedzialnością karną (*sensu stricto*) jest ta, o której mowa w art. 1 §1 kodeksu karnego. Zob. J. Giezek [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, pod red. M. Bojarskiego, Warszawa 2004, s. 28-29.

3 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.); dalej: USUS. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09 (wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny jest na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego, teza zaś została opublikowana w Dz.U. z 30.11.2010 r., Nr 225, poz.1474); por.: krytyczne uwagi pod adresem tego rozstrzygnięcia zawarte w glosie K. Woźniewskiego [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa" 2001, z. 2, s. 151-158.

dawca w ustawie systemowej *expressis verbis* wskazał, że ubezpieczenia społeczne obejmują: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie chorobowe (w razie choroby i macierzyństwa) oraz ubezpieczenie wypadkowe (z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych)[4]. Zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych oprócz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wykonują: otwarte fundusze emerytalne, zakłady emerytalne oraz płatnicy składek[5]. W rozdziale 2 ustawy systemowej (art. 6-14 USUS) określono, kto podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, a kto ma prawo do ubezpieczenia dobrowolnego. Wszyscy ubezpieczeni są objęci zasadą równego traktowania, która w szczególności dotyczy: warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, obliczania wysokości świadczeń, a także okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń[6]. Warto dodać, że ustawodawca wyraziście rozdzielił ubezpieczenia społeczne od ubezpieczenia społecznego rolników – to ostatnie nie mieści się w zakresie ubezpieczenia społecznego w znaczeniu normatywnym (art. 5 ust. 1 USUS)[7].

Tak jednoznaczne regulacje dają możliwość relatywnie łatwego kwalifikowania poszczególnych aktów prawnych jako stanowiących lub niestanowiących źródło prawa ubezpieczeń społecznych, a także oceny, czy dany przepis udziela czy też nie karnoprawnej ochrony dobrom ściśle związanym z systemem ubezpieczeń społecznych. Poszukując norm prawnych przewidujących odpowiedzialność karną za naruszenie przepisów prawa ubezpieczeń społecznych, należy wskazać na art. 98 USUS i art. 215-222 UOFE[8] – znajdują się one bowiem w ustawach stanowiących z pewnością źródła prawa ubezpieczeń społecznych, w rozdziałach zatytułowanych – odpowiednio: „Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy" i „Przepisy karne". Z kolei z brzmienia art. 218 §1a i art. 219 KK[9] jednoznacznie wynika, że przedmiotem ochrony karnoprawnej przepisy te obejmują prawa osób ubezpieczonych. Przepisy prawa ubezpieczeń społecznych należą do tzw. prawa sektorów, a więc wyczerpująco regulują podległą im dziedzinę życia społecznego[10]. Charakterystyczną cechą ubezpieczeń społecznych jest to, że obejmują one ochronę przed skutkami zdarzeń losowych, które dotyczą nie mająt-

---

4 Art. 1 USUS.

5 Art. 3 ust. 1 USUS.

6 Art. 2a USUS.

7 Por.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2005 r., I UK 94/05, LEX/el. nr 957390.

8 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2010 r., Nr 34, poz. 189).

9 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

10 Z. Siwik, *Spór o miejsce odpowiedzialności za wykroczenia z Kodeksu pracy w systemie prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 911, Wrocław 1988, s. 150.

ku, ale osoby ubezpieczonego, jego zdolności do pracy[11]. Katalog zdarzeń losowych biotycznych jest skończony i stanowi podstawę wyodrębnienia czterech kolejnych rodzajów ubezpieczeń społecznych. Normy prawa ubezpieczeń społecznych tworzą zatem zespół stosunków prawnych pomiędzy ubezpieczonymi, płatnikami oraz instytucjami ubezpieczeniowymi, w których ramach powstają i są realizowane określone prawa i obowiązki tych podmiotów, wśród których zupełnie podstawowymi są: zadeklarowanie uczestnictwa w systemie ubezpieczeń społecznych, opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i uzyskanie świadczenia z ubezpieczenia społecznego[12].

Wykonywanie obowiązków z zakresu ubezpieczenia społecznego jest obwarowane różnego rodzaju sankcjami, które mogą dotykać każdy z podmiotów stosunków ubezpieczenia społecznego w zależności od okoliczności. Oprócz sankcji o charakterze cywilnoprawnym (np. odsetki za opóźnienie w wypłacie świadczenia lub opłaceniu składki na ubezpieczenie społeczne) najistotniejsze znaczenie mają sankcje o charakterze administracyjnoprawnym (np. dodatkowa opłata za nieterminowe opłacanie składek, odmowa zaewidencjonowania nieopłaconej składki), co jest naturalne, skoro stosunek ubezpieczenia społecznego jest przede wszystkim stosunkiem administracyjnoprawnym[13]. Niemniej ustawodawca, dbając o właściwe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, mając na względzie znaczenie tej wartości dla życia całego społeczeństwa, korzysta również z sankcji karnych jako narzędzia reakcji na stwierdzenie naruszenia obowiązków nałożonych ustawowo na podmioty stosunków ubezpieczenia społecznego. *Nota bene*, silny element represji można odnaleźć również w sankcjach administracyjnoprawnych[14]. Sankcje karne w prawie ubezpieczeń społecznych pojawiają się zarówno jako kary i środki karne oraz inne środki penalne orzekane za przestępstwa (odpowiedzialność karna *sensu stricto*), jak i jako kary i środki karne oraz inne środki penalne orzekane za wykroczenia (odpowiedzialność karna *sensu largo*).

Prawo karne i prawo wykroczeń, inaczej niż prawo ubezpieczeń społecznych, należą do prawa granic, zakreślającego w zachowaniu człowieka nieprzekraczalne granice, niezależnie od alokacji danej dziedziny życia społecznego, której to zachowanie czło-

---

[11] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 107.

[12] Por.: T. Liszcz, *Ubezpieczenie i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków–Lublin 1997, s. 21.

[13] Por.: Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNC 11/2006, poz. 178; M. Zieleniecki, *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego*, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, pod red. T. Bińczyckiej-Majewskiej, Kraków 2004, s. 241-246 i cyt. tam publikacje oraz R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, LEX/el. 2011, rozdział 1.2 – *passim.*

[14] Zob. uwagi na ten temat zawarte w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09.

wieka dotyczy[15]. Dlatego w piśmiennictwie słusznie postuluje się, aby stosowanie sankcji karnych w obrocie gospodarczym miało charakter subsydiarny tak w płaszczyźnie legislacyjnej, jak i w płaszczyźnie stosowania prawa[16]. W tworzeniu prawa zasada subsydiarności jako jedna z podstawowych zasad kryminalizacji zakłada, że kryminalizacja nie powinna mieć miejsca, jeżeli wystarczą środki przewidziane w innych dziedzinach prawa, np. administracyjnego, cywilnego. Przy zrozumieniu potrzeby kryminalizacji należy brać pod uwagę również inne środki kontroli społecznej[17]. Natomiast w stosowaniu prawa zasada subsydiarności oznacza sięganie do instrumentów karnoprawnych wtedy tylko, gdy pożądanego celu nie można osiągnąć w żaden inny sposób. Owe instrumenty to nie tylko kary, środki karne i środki probacyjne, ale w nie mniejszym stopniu właściwe korzystanie z instytucji procedury karnej, a w szczególności powstrzymanie się przed stosowaniem środków przymusu w sytuacjach do tego niekoniecznych[18]. Siłą rzeczy, w praktyce spycha to odpowiedzialność karną w prawie ubezpieczeń społecznych na dalszy plan, co rodzi pokusę, aby nie poświęcać jej tak dużej uwagi jak pozostałym, wymienionym wcześniej rodzajom odpowiedzialności za naruszenie obowiązków wynikających z przepisów prawa ubezpieczeń społecznych.

2. Cechy przepisów karnych prawa karnego ubezpieczeń społecznych

Jak wcześniej wskazałem, w prawie ubezpieczeń społecznych sankcje karne odnajduje się w dwóch ustawach stanowiących źródło tej gałęzi prawa, a ponadto w dwóch przepisach najważniejszej ustawy karnej. Wykroczenia są stypizowane w ustawie systemowej – w art. 98 ust. 1 i ust. 3 USUS zawarto dziewięć typów wykroczeń zagrożonych karą grzywny do 5000 zł. Przestępstwa (stanowiące występki) zostały stypizowane

---

15 Z. Siwik, *op. cit.*, s. 150 (zob. cytowaną w przyp. 10 literaturę).

16 Szerzej zob.: O. Górniok, *Znaczenie subsydiarności prawa karnego w jego interpretacji*, „Państwo i Prawo" 2007, z. 5, *passim.*

17 L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1991, s. 127-138; podobnie: J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2005, s. 86. Zob. też: K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 125-127; R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Warszawa 1997, s. 54 i nast.

18 Zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96, OTK Zb.U. 2/1997, poz. 19, z dnia 9 października 2000 r., SK 8/00, OTK Zb.U. 7/2001, poz. 211, z dnia 11 października 2006 r., P 3/06, OTK Zb.U. 9A/2006, poz. 121. Zagadnienie subsydiarności prawa karnego przejawia się nierzadko również w orzecznictwie Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie odnosił tę zasadę do kryterium pozwalającego ocenić zasadność stosowania przez państwo środków polegających na ingerencji w prawa i wolności jednostki do realizacji przyjętych przez ustawodawcę celów. Za najbardziej dolegliwy z możliwych sposobów ingerencji państwa w obszar praw i wolności obywatela niemiecki Trybunał uznał normę karną (zob.: orz. Bundesverfassungsgericht 39, 1 (47)).

w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz w kodeksie karnym. W pierwszym z wymienionych aktów prawnych, w art. 215-221, znajduje się dziesięć typów przestępstw; ustawowy wymiar kary za najłagodniej karany występek sięga grzywny (kwotowej) w wysokości do 1 000 000 zł[19], najsurowiej zaś karane przestępstwa zagrożone są alternatywnie: grzywną (kwotową) do 5 000 000 zł lub karą pozbawienia wolności do lat 5[20]. Natomiast w kodeksie karnym stypizowane są dwa przestępstwa: przestępstwo naruszenia praw pracownika (art. 218 §1a KK) i niezgłoszenia danych dotyczących ubezpieczenia społecznego (art. 219 KK) – oba zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Cechą wspólną przepisów art. 98 USUS, art. 215-221 UOFE oraz art. 218 §1a i art. 219 KK jest to, że typizują one czyny zabronione (przestępstwa i wykroczenia), których przedmiotem ochrony objęte jest prawidłowe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, aczkolwiek bezpośredni przedmiot ochrony każdego z poszczególnych typów czynów zabronionych jest inny.

Bezpośredni przedmiot ochrony wykroczeń stypizowanych w art. 98 ust. 1 i 3 USUS obejmuje: obowiązek terminowego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i dokonywania innych wpłat, do których poboru uprawniony jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 98 ust. 1 p.1a i ust. 3 USUS), rzetelność informacji udzielanych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (art. 98 ust. 1 p. 2 USUS), czynności kontrolne przeprowadzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 98 ust. 1 p. 3 USUS), prawo ubezpieczonego do uzyskania właściwie naliczonego świadczenia (art. 98 ust. 1 p. 4 USUS), obowiązek sporządzania dokumentacji ubezpieczeniowej (art. 98 ust. 1 p. 5-7 USUS).

Bezpośredni przedmiot ochrony występków stypizowanych w art. 215-221 UOFE stanowią: nazwa (firma) używana przez fundusze emerytalne i towarzystwa emerytalne (art. 215 UOFE), prawo do prowadzenia działalności zastrzeżonej dla funduszy emerytalnych i towarzystw emerytalnych (art. 216 UOFE), obowiązek przestrzegania ustawowych wymagań w zakresie działalności lokacyjnej przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych (art. 217 UOFE), rzetelność informacji zawartych w prospekcie informacyjnym

---

[19] Taką karą jest zagrożonych pięć występków: z art. 217 UOFE – naruszenie wymagań w zakresie działalności lokacyjnej określonych w ustawie; z art. 218 ust. 2 UOFE – udostępnianie członkom funduszu lub organowi nadzoru nierzetelnych informacji innych niż zawarte w prospekcie informacyjnym; art. 219 ust. 1 UOFE – sprzeczne z ustawą prowadzenie działalności akwizycyjnej; z art. 219 ust. 2 UOFE – oferowanie dodatkowych korzyści materialne w zamian za przystąpienie do określonego otwartego funduszu lub za pozostawanie jego członkiem; z art. 221 UOFE – niedopełnienie obowiązków w razie ujawnienia niedoboru w otwartym funduszu emerytalnym.

[20] Taką karą zagrożone są dwa przestępstwa: z art. 216 UOFE – prowadzenie bez wymaganego zezwolenia działalności zastrzeżonej dla funduszy emerytalnych i towarzystw emerytalnych i z art. 220 ust. 2 UOFE – ujawnienie lub wykorzystanie tajemnicy zawodowej dotyczącej działalności funduszu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

oraz innych informacji udostępnianych członkom funduszu lub organowi nadzoru (art. 218 UOFE), prawo do działalności akwizycyjnej określonej w ustawie (art. 219 UOFE), obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej dotyczącej działalności funduszu (art. 220 UOFE) oraz wykonanie obowiązków przez wskazane w ustawie podmioty w razie wystąpienia niedoboru w otwartym funduszu emerytalnym (art. 221 UOFE).

Z kolei bezpośrednim przedmiotem ochrony występków stypizowanych w art. 218 §a KK i w art. 219 KK są: prawa pracownika wynikające ze stosunku gwarancji wszystkich rodzajów ubezpieczeń społecznych oraz ze stosunku realizacji świadczenia w odniesieniu do ubezpieczenia chorobowego i ubezpieczenia wypadkowego (art. 218 §a KK)[21] oraz obowiązek (płatnika) rzetelnego zgłaszania danych mających wpływ na prawo do świadczeń przysługujących ubezpieczonym wykonującym pracę zarobkową albo ich wysokość (art. 219 KK)[22]. Homogeniczne dobro prawne, które chronią wymienione przepisy karne oraz represyjny charakter sankcji za naruszenie norm sankcjonowanych to nie jedyne cechy wspólne łączące wszystkie wymienione przepisy karne. Dokładna lektura tychże prowadzi do wniosku, że sprawcami wykroczeń i przestępstw stypizowanych w art. 98 USUS, art. 215-221 UOFE oraz art. 218 §1a i art. 219 KK mogą być wyłącznie osoby uczestniczące w systemie ubezpieczeń społecznych. Celowe jest podkreślenie, że chodzi o osoby uczestniczące w tym systemie, a nie strony stosunków ubezpieczeń społecznych, a to dlatego że stronami tych stosunków są również osoby prawne (np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych) i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (spółka jawna będąca płatnikiem). Tymczasem tym to podmiotom nie można przypisać odpowiedzialności przewidzianej w kodeksie karnym i kodeksie wykroczeń.

Sprawcą każdego z wykroczeń stypizowanych w art. 98 ust. 1 i ust. 3 USUS może być wyłącznie płatnik składek będący osobą fizyczną albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika.

Przestępstwa, których znamiona zawarte są w art. 217-221 UOFE, mogą być popełnione przez osoby pracujące dla funduszy emerytalnych lub towarzystw emerytalnych – zatrudnione w organach tych podmiotów lub świadczące pracę w ich interesie (akwizytorzy). Każde z tych przestępstw jest zatem przestępstwem indywidualnym właściwym. Wyłom w tej zasadzie stanowią przestępstwa stypizowane w art. 215-216 UOFE, które są przestępstwami powszechnymi, ale są one zarazem tak sformułowane, że ich

[21] Szerzej: S. Kowalski w rozprawie doktorskiej złożonej Radzie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w dniu 22 kwietnia 2013 r., *Przestępstwo naruszenia praw pracownika (art. 218 §1-3 KK) w świetle teorii i praktyki*, s. 142-147.

[22] Inaczej, moim zdaniem błędnie, M. Jachimowicz (*Przestępstwo niezgłoszenia danych do ubezpieczenia społecznego (art. 219 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo" 2007, nr 6, s. 21), który utożsamia ów obowiązek z prawem do świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

sprawcy albo samodzielnie, albo jako członkowie organów zarządzających jednostki organizacyjnej uczestniczą w systemie ubezpieczeń społecznych. Występek opisany w art. 215 UOFE polega bowiem na bezprawnym używaniu zwrotów zastrzeżonych dla firmy lub dla określenia prowadzonej działalności przez fundusze emerytalne i towarzystwa emerytalne, przestępstwo zaś z art. 216 UOFE – na prowadzeniu bez wymaganego zezwolenia działalności zastrzeżonej dla tych instytucji.

Podmiotem przestępstwa z art. 218 §1a KK może być jedynie osoba wykonująca czynności z zakresu prawa pracy lub prawa ubezpieczeń społecznych[23], a występku z art. 219 KK – osoba, na której ciąży z mocy przepisów prawa ubezpieczeń społecznych prawny obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego i podawania danych, mających wpływ na ustalenie prawa do świadczeń z tegoż ubezpieczenia i ich wysokości[24].

Przepisy karne zawarte w ustawach stanowiących źródła prawa ubezpieczeń społecznych zawierają znamiona czynów zabronionych (przestępstw lub wykroczeń) oraz określone rodzaje i wysokość kar grożących sprawcy realizującemu swoim zachowaniem te znamiona. Jedynie w art. 222 UOFE ustawodawca modeluje ogólne zasady odpowiedzialności karnej[25]. Kluczowe zagadnienia związane z przypisaniem przestępstwa lub wykroczenia oraz karaniem za przestępstwo i wykroczenie znajdują się poza przepisami prawa ubezpieczeń społecznych – w części ogólnej kodeksu karnego i w części ogólnej kodeksu wykroczeń. Na podstawie art. 116 KK i art. 48 KW[26] przepisy części ogólnych wymienionych kodeksów mają zastosowanie do przepisów pozakodeksowych typizujących przestępstwa i wykroczenia. Bez tych przepisów skazanie kogokolwiek za przestępstwo lub wykroczenie pozakodeksowe byłoby niemożliwe, gdyż np. brakowałoby podstawy normatywnej do ustalenia, że sprawca działał umyślnie (nieumyślnie) lub że jego czyn jest zawiniony. Dlatego przepisy karne zawarte w ustawach będących źródłem prawa ubezpieczeń społecznych są częścią prawa karnego (pozakodeksowe prawo karne).

Prawidłowa interpretacja przepisów karnych zawartych w ustawach prawa ubezpieczeń społecznych jest jednak niemożliwa bez znajomości ustaw stanowiących źródło prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza że niemała część wykroczeń i przestępstw

---

23 Szerzej: S. Kowalski, *Podmiot przestępstwa z art. 218 kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo" 2011, nr 2, *passim.*

24 M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 22.

25 Zgodnie z tym przepisem: „Odpowiedzialności karnej, przewidzianej w przepisach art. 215-221, podlega także ten, kto dopuszcza się czynów określonych w tych przepisach, działając w imieniu osoby prawnej".

26 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010 r., Nr 46, poz. 275 ze zm.).

zawartych w tych przepisach jest tworzona na zasadach typizacji blankietowej uproszczonej[27].

Tak pojmowane prawo karne ubezpieczeń społecznych jest przede wszystkim prawem karnym, a więc prawem granic. Na ten grunt trzeba więc przenieść zasady tworzenia i stosowania prawa charakterystyczne dla prawa karnego materialnego. Nie oznacza to bynajmniej, że prawo ubezpieczeń społecznych pozostaje na uboczu czy też ma jedynie pomocniczy do prawa karnego charakter. Przeciwnie; należące do prawa sektorów prawo ubezpieczeń społecznych jest w tej specjalnej dziedzinie, jaką stanowi prawo karne ubezpieczeń społecznych funkcjonalnie związane z normami prawa karnego. Złożona problematyka odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia naruszające obowiązki nałożone na uczestników systemu ubezpieczenia społecznego to w istocie dwie różne strony tego samego zagadnienia, w której wyróżniają się z jednej strony karnoprawne zasady odpowiedzialności i zasady karania, a z drugiej strony dobro w postaci właściwego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych podlegające ochronie[28]. Na tle tej problematyki nie ma konfliktu ani konkurencji pomiędzy prawem karnym a prawem ubezpieczeń społecznych. W zakresie prawa karnego ubezpieczeń społecznych normy prawa ubezpieczeń społecznych wpływają na prawo karne w ten sposób, że kształtują ustawowe znamiona czynów zabronionych określonych w dyspozycjach blankietowych[29]. Natomiast część ogólna prawa karnego (regulacje znajdujące się odpowiednio: w części ogólnej kodeksu karnego i części ogólnej kodeksu wykroczeń) ma w tej dziedzinie już samodzielne zastosowanie i normy prawa ubezpieczeń społecznych zasad odpowiedzialności karnej i zasad karania za przestępstwa i wykroczenia modyfikować nie mogą.

3. Prawo karne ubezpieczeń społecznych a prawo karne pracy

Przepisy karne zawarte w ustawach regulujących normy prawa ubezpieczeń społecznych kwalifikuje się niekiedy do prawa karnego pracy[30]. W piśmiennictwie używa

---

[27] Szerzej: L. Gardocki, *Typizacja uproszczona*, „Studia Iuridica" 1982, z. X, *passim*. Na ten temat zob. też: R. Dębski, *O typizacji przestępstw i typach zmodyfikowanych*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, pod red. J. Piórkowskiej-Flieger, Lublin 2011, *passim*; A. Gubiński, *Niektóre zagadnienia typizacji wykroczeń*, „Studia Iuridica" 1982, z. X, *passim*; T. Bojarski, *Typizacja przestępstw i zasada nullum crimen sine lege (wybrane zagadnienia)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska"1977, vol. XXIV, *passim*.

[28] Z. Siwik, *op. cit.*, s. 151.

[29] *Ibidem*.

[30] Tak zwłaszcza W. Radecki, *Granice ingerencji prawa karnego w stosunki pracy*, „Prokuratura i Prawo" 2005, nr 6, s. 16.

się zwrotu „prawo karne pracy" na określenie zespołu norm prawnych przewidujących kary za czyny zabronione społecznie szkodliwe i zawinione naruszające prawa pracowników, mające swe źródło zarówno w prawie pracy, jak i w prawie ubezpieczeń społecznych, unikając tym samym rozdziału prawa karnego pracy od prawa karnego ubezpieczeń społecznych[31]. Tak rozumiane prawo karne pracy stanowi część prawa karnego gospodarczego[32], które to określenie *nota bene* tak samo jak pojęcie prawa karnego pracy nie jest normatywnym.

Systematyzowanie norm prawnych prawa karnego *sensu largo* dotyczących kar za naruszenia praw pracowników wynikających z przepisów prawa pracy łącznie z dotyczącymi kar za naruszenia praw pracowników wynikających z przepisów prawa ubezpieczeń społecznych uzasadnić można zapewne co najmniej trzema powodami. Po pierwsze tym, że w doktrynie prawa pracy do jednego z podstawowych działów prawa pracy często zalicza się właśnie prawo ubezpieczeń społecznych[33]. Po drugie tym, że stosunek pracy współistnieje co do zasady z pracowniczym stosunkiem ubezpieczenia społecznego, a w odniesieniu do obu tych stosunków prawnych ustawodawca uznał za potrzebne wprowadzić sankcję karną za naruszenie praw pracownika, typizując takie zachowania jako wykroczenia lub przestępstwa. Po trzecie zaś tym, że przepisy kodeksu karnego przewidujące odpowiedzialność karną za naruszenie praw pracownika (art. 218-221 KK) łączą w sobie odpowiedzialność za naruszenie praw wynikających ze stosunku pracy z odpowiedzialnością za naruszenie praw wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego.

Wydaje się jednak, że coraz więcej argumentów przemawia za rozróżnianiem prawa karnego pracy od prawa karnego ubezpieczeń społecznych, a to z następujących przyczyn. Po pierwsze, na prawo pracy i prawo ubezpieczeń społecznych składają się zupełnie różne rodzaje norm prawnych. Prawo pracy to przede wszystkim normy semiimperatywne, co powoduje, że część praw i obowiązków stron w ramach stosunku pracy mogą kształtować strony tegoż. Skutkiem tego część tak właśnie ukształtowanych praw pracownika podlega szczególnej, karnoprawnej ochronie. Prawo ubezpieczeń spo-

---

31 W. Radecki, *op. cit.*, s. 3, 15-16.

32 Na ten temat zob.: O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994, s. 10-12; Z. Siwik, *Prawo karne gospodarcze*, Wrocław 2012, *passim.*

33 Tak A. Świątkowski, *Przegląd Orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1985 oraz *idem*, *Zasady prawa pracy dla ekonomistów*, Warszawa 1988. Autor wyróżnia cztery podstawowe działy prawa pracy: prawo stosunku pracy, zbiorowe prawo pracy, prawo ubezpieczeń społecznych i prawo postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Z kolei G. Szpor zauważa, że prawo ubezpieczeń społecznych jest postrzegane jako: 1) odrębna gałąź prawa, 2) fragment prawa zabezpieczenia społecznego, 3) część prawa ubezpieczeń (społecznych i gospodarczych) lub 4) fragment prawa pracy (G. Szpor, [w:] G. Szpor [*et al.*], *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 31).

łecznych zaś to w zdecydowanej większości normy bezwzględnie obowiązujące. Strony stosunku ubezpieczenia społecznego nie tylko nie mogą samodzielnie kształtować swoich praw i obowiązków, ale nawet decydować o tym, czy dany stosunek zostanie zawiązany, czy nie. To właśnie normy prawa ubezpieczeń społecznych mające charakter *ius cogens* decydują o tym, że hutnik zatrudniony w hucie w ramach stosunku pracy jest ubezpieczonym i podlega ubezpieczeniom społecznym, a sędzia sądu rejonowego nie jest ubezpieczonym i nie podlega ubezpieczeniom społecznym, choć też jest pracownikiem (danego sądu). Po drugie, prawo ubezpieczeń społecznych obejmuje swym zasięgiem znacznie szerszą grupę podmiotów niż pracownicy, pracodawcy i Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz przewiduje sankcje karne za zachowania związane z naruszaniem różnego rodzaju norm, nie tylko chroniących prawa pracowników (ubezpieczonych). Chociaż z zasady każdy pracownik jest ubezpieczonym, a pracodawca płatnikiem, to jednak nie każdy ubezpieczony jest pracownikiem i nie każdy płatnik pracodawcą. Po reformie systemu ubezpieczeń społecznych z końca lat 90. ubiegłego stulecia krąg ubezpieczonych i płatników, których prawa i obowiązki uregulowano jednolicie w jednym akcie prawnym (ustawie systemowej) znacznie się poszerzył, a założenia reformy ubezpieczeń społecznych objęły tożsamymi skutkami całe grupy ubezpieczonych. Z perspektywy czasu można bez wahania stwierdzić, że liczba podmiotów uczestniczących w systemie ubezpieczeń społecznych niebędących pracownikami i pracodawcami systematycznie zwiększa się. Po trzecie, w doktrynie słusznie akcentuje się odrębność prawa ubezpieczeń społecznych[34]. Szczególnie widoczne stało się to z dniem wejścia w życie ustawy systemowej, którą ujednolicono zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym dla wszystkich grup ubezpieczonych i ta ustawą określono granice przedmiotowe i podmiotowe systemu ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie nowe prawo emerytalne wprowadziło podział na dwa obowiązkowe źródła przyszłej emerytury: emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłacaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz emeryturę z zakładu emerytalnego pochodzącą z systemu prywatnego (otwarte fundusze emerytalne), obejmując przy tym ochroną karnoprawną właściwe funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych[35]. Po czwarte wreszcie, na gruncie prawa karnego tylko taka systematyzacja pozwala oddać zakres kryminalizacji zawartej w aktach prawa ubezpieczeń społecznych. Przepisy prawa karnego ubezpieczeń społecznych obejmują ochroną szerszą grupę dóbr niż prawa pracownika; w pierwszej kolejności ochroną obejmuje się prawa ubezpieczonych i właściwe funkcjonowanie systemu ubez-

[34] K. Ślebzak, *Próba charakterystyki prawnej ubezpieczenia społecznego pracowników*, „Państwo i Prawo" 2001, z. 12, s. 68-73.

[35] K. Antonów, *Otwarte fundusze emerytalne w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1999, nr 11, s. 10.

pieczeń (jego prawidłowe funkcjonowanie). Dlatego uważam za zasadne i potrzebne rozdzielenie terminów: prawo karne pracy i prawo karne ubezpieczeń społecznych.

4. Legislacyjne i jurydyczne zagadnienia prawa karnego ubezpieczeń społecznych

Stwierdzenie, że prawo karne ubezpieczeń społecznych jest częścią prawa karnego materialnego, implikuje potrzebę stosowania standardów właściwych legislacji prawa karnego przy tworzeniu i wprowadzaniu w życie zmian w zakresie tej dziedziny prawa. Ów postulat nie zawsze jest w pełni realizowany. W aktualnie obowiązujących przepisach prawa karnego ubezpieczeń społecznych nietrudno bowiem znaleźć szereg przykładów rodzących poważne wątpliwości odnośnie do prawidłowego formułowania znamion czynów zabronionych i sposobu ustawowego określenia kar za przestępstwa i wykroczenia.

Egzemplifikacje zbyt ogólnikowego formułowania znamion strony przedmiotowej odnajduje się w szczególności w przepisach art. 217-218 UOFE. W pierwszym z nich ustawodawca skutkiem czynu zabronionego czyni stworzenie „zagrożenia dla interesów członka funduszu". Z kolei określając stronę przedmiotową występków stypizowanych w art. 218 UOFE, prawodawca uzależnia odpowiedzialność karną sprawcy od tego, czy podawane przez niego nierzetelne dane mają „istotny" wpływ na treść informacji zawartej w prospekcie informacyjnym (art. 218 ust. 1 UOFE) lub informacji udzielanej członkom funduszu lub organowi nadzoru (art. 218 ust. 2 UOFE). Posługiwanie się we wskazanych przypadkach nieprecyzyjnymi sformułowaniami określającymi znamiona strony przedmiotowej rodzi pytanie o dostateczną określoność czynów wymienionych w przytoczonych artykułach ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

Kolejne zastrzeżenia dotyczą sposobu określenia sankcji za występki stypizowane w art. 215-216, art. 218 ust. 1 i art. 220 UOFE. We wszystkich tych przepisach sankcja karna jest określona sprzecznie z zasadami określonymi w §79 ust. 1-2 ZTP[36]. Zamiast użyć spójnika „albo" i jednoznacznie określić, czy zagrożenie grzywną i karą pozbawienia wolności w tych przepisach pozwala na orzeczenie tylko jednej czy też obu kar łącznie, ustawodawca poprzestał na użyciu spójnika „lub", wprowadzając zamieszanie mogące w konkretnym przypadku doprowadzić do rozbieżności w orzecznictwie w odniesieniu do dopuszczalności kumulowania dwóch rodzajów kar za dane przestępstwo.

[36] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Warto też zwrócić uwagę na niewłaściwy sposób określenia sankcji za wykroczenia z art. 98 ust. 1 i 3 USUS. W art. 98 ust. 1 USUS *in fine* ustawodawca wskazał, że sprawca wykroczenia podlega „karze grzywny do 5000 złotych". W świetle treści art. 24 §1 KW, który zakreśla granice kary grzywny za wykroczenie na poziomie od 20 do 5000 złotych w każdym wypadku, w którym ustawa nie stanowi inaczej, nie ulega wątpliwości, że określenie granicy kary grzywny w ustawie systemowej jest całkowicie zbędne. Nie sposób przecież przyjmować, aby celem ustawodawcy było w tym przypadku obniżenie dolnej granicy kary grzywny z 20 złotych do 1 złotego.

Wyróżnienie prawa karnego ubezpieczeń społecznych ma również walor praktyczny. Skoro prawo karne ubezpieczeń społecznych jest częścią prawa karnego materialnego funkcjonalnie związaną z prawem ubezpieczeń społecznych, to z pewnością prawidłowe prowadzenie postępowania karnego i postępowania w sprawach o wykroczenia, których przedmiotem jest ocena, czy doszło do popełnienia wykroczenia lub przestępstwa z zakresu prawa karnego ubezpieczeń społecznych, wymaga dobrej znajomości przepisów prawa ubezpieczeń społecznych. Tymczasem, zwłaszcza w pracy organów postępowania przygotowawczego, można niejednokrotnie znaleźć przykłady świadczące o tym, że do tej kwestii nie dokłada się należytej uwagi. Tezę tę potwierdzają akta spraw, w których oskarżonym stawiano zarzut popełnienia przestępstwa związanego z wielokrotnym naruszaniem przez płatnika obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne.

W sądach rejonowych okręgu świdnickiego[37] w latach 2009-2012 wniesiono w sumie 15 aktów oskarżenia, w których oskarżonemu postawiono zarzut popełnienia przestępstwa z art. 218 §1 KK[38] lub z art. 218 §3 KK. Dziesięć z tych spraw obejmowało zarzuty popełnienia przestępstw polegających na uporczywym naruszaniu praw pracowników wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego poprzez nieopłacanie składek na ubezpieczenie społeczne. W żadnej z tych spraw nie zdarzyło się, aby opis czynu zarzucanego w akcie oskarżenia i jego kwalifikacja prawna były prawidłowe, a niekiedy zawierały rażące wręcz błędy[39]. Pozostawiając na uboczu kwestię, czy zaniechanie odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne narusza jakiekolwiek prawo pracownika

[37] W okręgu tym funkcjonuje pięć sądów rejonowych mających swe siedziby w: Wałbrzychu, Świdnicy, Kłodzku, Dzierżoniowie i Ząbkowicach Śląskich.

[38] Którego odpowiednikiem jest identycznie brzmiący, a obowiązujący od 31 maja 2012 r., art. 218 §1a KK.

[39] Często sąd dostrzegał te wadliwości i w orzeczeniu kończącym sprawę modyfikował błędny opis czynu lub błędną kwalifikację prawną, aczkolwiek i to nie w każdym przypadku. Szczegółowo problem ten analizuję w rozdziale XI rozprawy doktorskiej, o której mowa w przyp. 21 (s. 263 i nast.).

wynikające ze stosunku ubezpieczenia społecznego[40], należy wskazać, że zasadniczym błędem organów postępowania przygotowawczego było przyjmowanie, że naruszeniem praw wynikających z tegoż stosunku jest nieopłacanie lub nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, które – jak wiadomo – nie mieści się w katalogu ubezpieczeń społecznych określonym w art. 1 USUS. Zdarzyło się nawet, że sąd, akceptując opis czynu zawarty w akcie oskarżenia, uznał, że oskarżony popełnił przestępstwo z art. 218 §1 KK, którego istotą miało być wyłącznie nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, i warunkowo umorzył postępowanie karne[41].

Akta badanych spraw ujawniły ponadto poważne problemy organów postępowania karnego z używaniem pojęć charakterystycznych dla prawa ubezpieczeń społecznych oraz stosowaniem przepisów regulujących obowiązek obliczenia, rozliczenia i przekazania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe, które są odliczane z wynagrodzenia za pracę (art. 17 ust. 1 USUS). Znacznie lepiej instrumentarium pojęciowym z ustawy systemowej posługują się przedstawiciele Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, którzy składają wnioski o ukaranie za wykroczenie z art. 98 USUS, ale ci oskarżyciele mają z kolei bardzo duże trudności z właściwym opisywaniem czynu zabronionego – tak, aby zawierał wszystkie znamiona określone w przepisie, z którego dane wykroczenie jest kwalifikowane.

5. Uwagi końcowe

Podsumowując, uważam, że prawa karnego ubezpieczeń społecznych nie trzeba tworzyć, lecz można już tylko opisać, skoro ustawodawca z jednej strony wyraźnie zakreślił normatywne granice systemu ubezpieczeń społecznych, z drugiej zaś – wprowadził do systemu prawa dziewięć typów wykroczeń (art. 98 ust. 1 i 3 USUS) oraz dwanaście typów przestępstw (art. 215-221 UOFE, art. 218 §1a KK, art. 219 KK) przewidujących sankcje za naruszenie obowiązków określonych w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych. Cechami wspólnymi przepisów typizujących wymienione czyny zabronione są: 1) charakter dobra prawnego, jakie chronią – właściwe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, oraz 2) podmiot czynu zabronionego, którym w zasadzie może być wyłącznie uczestnik tego systemu. Prawo karne ubezpieczeń społecznych jest częścią prawa karnego materialnego, ale funkcjonalnie związane jest z prawem ubezpieczeń społecznych, którego przepisy pozwalają prawidłowo zakreślić grani-

[40] Moim zdaniem nie narusza żadnego z praw pracownika wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego; szerzej na ten temat: S. Kowalski, *Znowelizowane reguły karania za naruszenie obowiązku opłacania składek*, Monitor Prawa Pracy 2012, nr 10, s. 532-533.

[41] Sprawa III K 431/11 Sądu Rejonowego w Wałbrzychu.

ce kryminalizacji, zwłaszcza że dyspozycja wielu czynów zabronionych jest dyspozycją blankietową. Wyróżnienie prawa karnego ubezpieczeń społecznych daje możliwość lepszej interpretacji przepisów typizujących przestępstwa i wykroczenia chroniących właściwe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, co ma niebagatelne znaczenie dla praktyki i pozwala lepiej oceniać potrzeby legislacyjne w tym zakresie.

Summary

Social security criminal law – the concept and scope

In this study the author presents his own conception of *social security criminal law*, emphasising the fact that this term is not only non-normative, but it is also not used in the literature pertaining to the criminal and to the social security laws. Starting from the assumption that Polish legislator provides for criminal responsibility for breaching obligations imposed on social security entities, we have to acknowledge, though, that indeed it is possible to distinguish a group of criminal regulations which may be covered with the term *social security criminal law*. This distinguished group includes: offences classified in Art.98 para.1 and 3 of the Act on social security system, the crimes classified in Art.215-221 of the Act on organisation and functioning of pension funds, and moreover two crimes from the Criminal Code specified in Art.218 §1a and in Art.219. Their common features are: 1) the character of legal interest which they protect – proper functioning of the social security system, and 2) the subject of prohibited act, who, in fact, may be exclusively a participant of this system. The social security criminal law is a part of business criminal law, but functionally it is related to social security law, whose regulations allow for correct designation of criminalisation boundaries, particularly that a provision of several prohibited acts is a blanket provision. Distinction of the social security criminal law allows for better interpretation of the regulations classifying crimes and offences, protecting the proper functioning of social security system, which has significant importance for the practice and improves the estimation of legislative needs in this scope.

Konrad A. Politowicz
asystent sędziego w Sądzie Rejonowym w Opolu,
członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu

Zaliczanie okresów pozbawienia prawa jazdy przy orzekaniu i wykonywaniu środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów

1. Uwagi wprowadzające

Ruch pojazdów w przestrzeni publicznej, poza szeregiem korzyści, niesie równie wiele zagrożeń. Jego funkcjonowanie oparte jest na rachunku potencjalnych zysków i strat. Aby tkwiące w nim ryzyko nie przekroczyło społecznie akceptowalnego poziomu, stosowane mechanizmy zabezpieczająco-weryfikacyjne i gwarancyjne muszą być rzeczywiście nadzwyczajne. Możliwość doprowadzenia do szeregu negatywnych następstw, także w wyniku nieumyślnych działań uczestników ruchu[1], powoduje, że mechanizmy te mają w dużej mierze charakter prewencyjny i ochronny, a dopiero w dalszej perspektywie również penalny. Innymi słowy – każdy, kto nie daje rękojmi kierowania pojazdami w sposób bezpieczny, powinien zostać z udziału w ruchu niezwłocznie wyeliminowany. Potencjalne ryzyko tkwiące w umożliwieniu mu dalszego kierowania pojazdami (np. do czasu zajęcia stanowiska w sprawie przez sąd) jest bowiem społecznie mniej uzasadnione niż – choćby ostatecznie niezasadne – wstrzymanie uprawnień podmiotowych danej jednostki[2].

Nabywanie omawianego prawa podmiotowego regulują szczegółowo stosowne przepisy ustawy o kierujących pojazdami[3] oraz towarzyszących jej aktów niższego rzędu. Sposób i kryteria nabycia tego prawa są różne, w zależności od charakteru pojazdu, jaki obejmuje uprawnienie. Najogólniej rzecz ujmując, dostęp do konkretnego uprawnienia jest tym trudniejszy, im potencjalnie większe niebezpieczeństwo powodować

---

1 Co znajduje odzwierciedlenie w katalogu przestępstw i wykroczeń oraz stosownych regulacji ustawowych, a także nader nieostrych i ocennych kryteriów, jakimi posługuje się prawo o ruchu drogowym – np. takich, jak zasada ostrożności, zasada ograniczonego zaufania i in.

2 Taki kompromis nie może się jednak opierać na dowolności organów, wyprzedzająco ingerujących w prawo osoby do kierowania pojazdami. Każda podejmowana w tej sferze interwencja faktyczna czy formalna musi być uzasadniona, oparta na udokumentowanych i możliwych do weryfikacji przesłankach i zgodna z przewidzianymi prawem procedurami.

3 Dz. U. z 2011 r., Nr 30, poz. 151 ze zm.

może obecność danego typu pojazdu w przestrzeni publicznej. Gradacja ta zaczyna się od pojazdów niemechanicznych (takich jak rowery czy pojazdy zaprzęgowe)[4], których prowadzenie nie wymaga od osoby pełnoletniej poddania się jakiejkolwiek procedurze weryfikacyjnej, poprzez pojazdy mechaniczne, gdzie wymagane jest już nie tylko przekroczenie minimalnego wieku, ale i zdanie państwowego egzaminu obejmującego teorię i praktykę, aż po pojazdy stanowiące środki transportu zarobkowego (osobowego lub towarowego), gdzie wymienione przesłanki są jeszcze dodatkowo obostrzone względem pojazdów niższych kategorii[5].

Konsekwencją obowiązującego systemu koncesjonowania uprawnień do kierowania pojazdami jest brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami. Kierującym pojazdem mechanicznym w ruchu po drogach publicznych może być jedynie osoba posiadająca wymagany dokument (element formalny), stwierdzający posiadanie uprawnienia do kierowania danym typem pojazdu (element materialny)[6]. Prowadzenie pojazdu przez osobę, która albo nie nabyła niezbędnych uprawnień, albo też nie może tego wykazać stosownym dokumentem, stanowi wykroczenie z art. 95-96 k.w. Obowiązek każdorazowego posiadania przez kierującego przy sobie ważnego dokumentu prawa jazdy jest komplementarny względem uprawnień organów kontrolnych do żądania okazania go przy kontroli[7]. W założeniu zatem, każdy, kto takim dokumentem nie dysponuje, powinien powstrzymać się od kierowania pojazdami. Nie jest istotne, czy dokument utracił on w wyniku zdarzenia zawinionego (np. zagubienia) czy niezawinionego (np. na skutek pożaru lokalu mieszkalnego, kradzieży itp.).

Natomiast pozbawienie tego dokumentu w wyniku stosownej czynności procesowej uprawnionych organów państwa[8] powoduje, że rygor ten można określić jako pozasądowe ograniczenie prawa podmiotowego, a mianowicie pozbawienie osoby jednego z elementów prawnego korzystania z tego prawa, obarczone rygorem odpowiedzialności wykroczeniowej.

---

4 Zob. art. 3 ust. 4 ustawy o kierujących pojazdami.

5 Co wynika z regulacji art. 8 i nast. ustawy o kierujących pojazdami.

6 Prawo jazdy określonej kategorii, jako dokument, nie posiada w świetle obowiązujących regulacji prawnych znaczenia samoistnego, a jedynie instrumentalne, wynikające z jego funkcji materialnego substratu uprawnienia do kierowania pojazdami (potwierdzenia tej tezy można doszukać się np. w Glosie K. Ziemskiego do postanowienia WSA w Białymstoku z dnia 21 maja 2008 r., sygn. II SA/Bk 22/08, OSP 2009, nr 10, poz.103, gdzie autor stwierdza, że sam dokument potwierdzający posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami jest jedynie rodzajem zaświadczenia).

7 Zob. także K.A. Politowicz, *Międzyinstytucjonalny obieg dokumentu prawa jazdy*, część 1: *Prawo jazdy a prawo do jazdy*, „Paragraf na Drodze" 2011, nr 9, oraz R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz, Komentarz do art. 129 ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, wyd. III, LEX, 2008.

8 Zob. art. 135 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137.

Nie oznacza to, że nie dochodzi do sytuacji, gdy osoby nieposiadające (w ogóle lub tylko czasowo) wymaganych uprawnień i/lub dokumentów mimo to siadają za kierownice pojazdów. W takich przypadkach prawo przewiduje jednak środek umożliwiający (przynajmniej w teorii) wyłączenie także takich podmiotów z ruchu drogowego. Jest nim określony w art. 276 k.p.k. nakaz powstrzymania się od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów, w tym także rowerów – nakaz objęty rygorem stosowania dalej idących środków.

Zatem w założeniu, w obu wskazanych przypadkach (zarówno urzędowego zatrzymania dokumentu prawa jazdy, jak i formalnego nakazania powstrzymania się od udziału w ruchu drogowym) osoba praworządna nie może legalnie i bez narażania się na dalsze uciążliwości prowadzić określonych typów pojazdów lub wszelkiego ich rodzaju. Pozwala to na postrzeganie wspomnianego nakazu i zatrzymania dokumentu jako środków – od strony poddanego im podmiotu – równoważnych. Stosowanie tych środków na etapie przygotowawczym bądź jurysdykcyjnym postępowania w zakresie odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie drogowe należy „rozliczyć" także na płaszczyźnie zaliczeń[9]. Temat zaliczeń towarzyszyć będzie zatem tym sytuacjom, w których przepisy prawa umożliwiają instytucjom państwa prewencyjne i zabezpieczające tok kolejno prowadzonych czynności wkraczanie w sferę chronionych praw podmiotowych jednostek, zanim jeszcze uzyskają one po temu tytuł w postaci prawomocnego wyroku sądu[10].

2. Stany faktyczno-procesowe związane z ujawnieniem uchybień uczestników ruchu

Pierwszym ogniwem sekwencji zdarzeń prowadzących do oceny zachowania się kierującego i wyciągnięcia stąd ewentualnych konsekwencji prawnych jest zazwyczaj organ kontroli ruchu drogowego, który w ramach prowadzonych czynności ujawnia określone uchybienia. Wówczas dokument prawa jazdy kierowcy pojazdu mechanicznego może być zatrzymany w czasie i miejscu kontroli.

Sytuacja komplikuje się natomiast w przypadku, gdy konieczne jest wyłączenie z ruchu np. kierującego rowerem – wszak nie ma tu dokumentu, który podlegałby za-

---

[9] Ilekroć w tekście będzie mowa o zaliczeniach, należy rozumieć, że chodzi o zaliczenie na poczet orzeczonego później środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów, okresu zatrzymania dokumentu prawa jazdy, zgodnie z art. 135 ustawy Prawo o ruchu drogowym, bądź okresu obowiązywania zakazu kierowania pojazdami z art. 276 k.p.k.

[10] Zgodnie ze standardami konstytucyjnymi jedynie taki wyrok może być bowiem kategoryczną podstawą ingerencji władz w sferę praw i wolności jednostki – dotyczy to wszelkich praw człowieka i obywatela, zarówno związanych z jego osobą od urodzenia (np. prawo do wolności osobistej), jak i praw nabytych, takich jak uprawnienie do prowadzenia pojazdów.

trzymaniu[11]. Bywa jednak, że rowerzyście, zagrażającemu bezpieczeństwu na drodze, zostaje zatrzymane prawo jazdy, obejmujące pojazdy mechaniczne. Za uprawnione można bowiem uznać podejrzenie organu kontrolnego, że osoba karygodnie nadużywająca przysługujących jej uprawnień z wykorzystaniem jednego środka lokomocji (roweru) może uczynić to powtórnie z użyciem innego pojazdu (zwłaszcza, gdy przyczyną jej zachowań są długofalowe zaburzenia, np. na tle uzależnienia od alkoholu). Postępowanie rowerzysty, zwłaszcza skrajne lekceważenie przepisów, powinno zatem stanowić zasadniczą przesłankę ocenno-weryfikacyjną tej osoby w kontekście jej kompetencji do kierowania pojazdami w ogólności – także wobec jej ewentualnych, przyszłych starań o uzyskanie prawa do prowadzenia pojazdów silnikowych (jeżeli go jeszcze nie nabyła lub już uprzednio utraciła).

Już w oparciu o powyższe uwagi widać, z jak szerokim wachlarzem stanów faktycznych mogą mieć do czynienia organy procesowe, których zadaniem jest ustalenie przesłanek odpowiedzialności karnej lub wykroczeniowej uczestników ruchu i zastosowanie odpowiednich środków penalnych. Aby wymienić najbardziej typowe sytuacje, warto wskazać przypadki, gdy:

- zatrzymano dokument prawa jazdy osobie, która w trakcie ocenianego zdarzenia kierowała rowerem;
- zatrzymano kierującemu pojazdem mechanicznym dokument prawa jazdy, obejmujący kilka kategorii pojazdów;
- nakazano kierującemu rowerem lub pojazdem mechanicznym powstrzymanie się od kierowania także pojazdami innego rodzaju lub innej kategorii prawa jazdy albo pojazdami wszelkiego rodzaju;
- nakaz z art. 276 k.p.k. zastosowano w sytuacji, gdy zarzucane przestępstwo nie stanowiło podstawy ewentualnego orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów.

Niemniej, jak wspomniałem, stosowanie tych środków nie stanowi jeszcze pełnoprawnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, a jedynie działanie przygotowawcze, zabezpieczające i po części antycypacyjne. Nie wiąże rozstrzygającego ostatecznie sądu w sposób bezwzględny. Sąd może odmiennie ocenić zgromadzone dowody, wysnuć inne wnioski i orzec stosownie do nich. Skutkiem tego może być sytuacja, gdy:

- mimo zastosowania zatrzymania dokumentu czy też nakazu z art. 276 k.p.k. środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów w ogóle nie orzeczono lub nie orzeczono go w tej sprawie;

[11] Dla potrzeb prowadzonej analizy porównawczej konieczne jest wyodrębnienie przypadków możliwie adekwatnych, porównywalnych – zwłaszcza od strony podmiotowej. Dalej mowa będzie zatem o osobach pełnoletnich, mogących starać się o nabycie uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi, a zarazem korzystających z powszechnego prawa do prowadzenia w ruchu drogowym pojazdów rowerowych.

- zastosowano środek karny jedynie w części pokrywający się z dotychczas stosowanymi środkami prewencyjnymi;
- zastosowano środek karny zakresowo zupełnie odmienny od stosowanych uprzednio środków prewencyjnych.

Dodatkowo zdarzyć się mogą sprawy, w których równolegle, w oparciu o tożsamy stan faktyczny, przeprowadzono dwa postępowania: karne oraz w sprawie o wykroczenie i w obu orzeczono środek karny – za każdym razem dotykający innych kategorii pojazdów.

Jak zatem widać, liczba wariantów stanów faktyczno-procesowych branych pod uwagę przy orzekaniu omawianego środka karnego, a także w toku jego wykonywania, jest bardzo duża. Zdecydowanie nie sprzyja to ujednoliceniu zasad postępowania we wszystkich tych przypadkach. Dlatego konieczne jest głębsze zastanowienie się nad tą problematyką, mimo iż doktryna podejmowała już wielokrotnie próby zmierzenia się z nią[12]. Także wobec zmian przepisów prawa oraz niezmiennej aktywności orzecznictwa na omawianym polu jest to tematyka stale interesująca i wymagająca, jak się wydaje, uaktualnionego spojrzenia. Niniejsze opracowanie stanowi próbę maksymalnie szerokiego ujęcia tematu, w tym, m.in., przez pryzmat najnowszych tendencji w podejściu do posługiwania się środkami zapobiegawczymi w ogólności, a w tym kwestii związanych z orzekaniem i wykonywaniem środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów.

3. Procesowe i faktyczne formy ograniczania prawa do kierowania pojazdami na tle przesłanek orzekania zakazu prowadzenia pojazdów

Prawo o ruchu drogowym przewiduje dwie formy zatrzymania prawa jazdy: zatrzymanie fizyczne, polegające na faktycznym odebraniu dokumentu prawa jazdy, i zatrzymanie prawne, sprowadzające się do wydania postanowienia lub decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy[13]. Obie formy mogą być oparte na tej samej podstawie faktycznej (na konkretnym, prawnie znaczącym zdarzeniu – takim jak np. wypadek, każde zdarzenie spowodowane przez pijanego uczestnika ruchu). Różni je m.in. to, że uprawnionym do

---

[12] Zob. T. Huminiak, *Prawna dopuszczalność zaliczania na poczet środka karnego okresu zatrzymania prawa jazdy*, „Paragraf na Drodze" 2008, nr 11; *idem*, *Zaliczanie okresu zatrzymania prawa jazdy na poczet orzeczonego później zakazu prowadzenia pojazdów jako środka karnego z art. 39 pkt 3 k.k.*, „Paragraf na Drodze" 2004, nr 1; T. Razowski, *Zaliczenie okresu zatrzymania dokumentu uprawniającego do prowadzenia określonej kategorii pojazdów również na poczet zakazu prowadzenia pojazdów innej kategorii*, „Paragraf na Drodze" 2004, nr 3.

[13] Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2009 r., sygn. VII SA/Wa 1691/09, LEX nr 583628; także W. Marcinkowski, *Postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadkach szczególnych*, WPP 2002, nr 4, s. 123.

prawnego zatrzymania dokumentu w sprawach czynów zabronionych wymierzonych w bezpieczeństwo w komunikacji jest sąd i prokurator (art. 137 ust. 1 punkty 1 i 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym), natomiast zatrzymania fizycznego dokonuje funkcjonariusz Policji[14] (a także żołnierz Żandarmerii Wojskowej oraz inspektor Inspekcji Transportu Drogowego – patrz ust. 1 *in principio*, art. 139 ust. 3 i 4 cyt. ustawy[15]).

Zasadnicze znaczenie w kierunkowaniu czynności wspomnianych służb ma brzmienie art. 135 ustawy Prawo o ruchu drogowym, który wskazuje katalog sytuacji wymagających prewencyjnego wyłączenia dokumentu prawa jazdy z dyspozycji jego faktycznego dzierżyciela. Obligatoryjnie ma to miejsce wobec uzasadnionego podejrzenia, że kierujący znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu. Zatrzymanie fakultatywne jest dopuszczalne w razie uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów. Tu zasadnicze znaczenie ma dokonana przez funkcjonariusza ocena przesłanek, z jakimi zetknął się na miejscu konkretnego zdarzenia. Fizyczne zatrzymanie dokumentu samo w sobie niczego nie przesądza. Jego skutki mają w określonych przypadkach charakter jedynie czasowy, przejściowy oraz realizują się wyłącznie na płaszczyźnie faktycznej. Zatrzymane prawo jazdy przekazywane jest bowiem niezwłocznie sądowi lub prokuratorowi – nie później niż w ciągu 7 dni, a w sytuacjach koniecznego badania krwi lub moczu na zawartość alkoholu i innych zakazanych środków dokument przekazuje się wraz z wynikiem tego badania w terminie 30 dni.

W razie przekazania dokumentu z wnioskiem o wydanie postanowienia o jego zatrzymaniu żaden ze wskazanych organów nie jest zobligowany do wydania tej treści orzeczenia. Może inaczej niż policjant ocenić zebrane w sprawie dowody i odmówić zatrzymania prawa jazdy, wydając stosowne zarządzenie o zwrocie dokumentu. Właściwość sądu lub prokuratora do dokonania zatrzymania prawnego jest również wypadkową przyczyny zatrzymania fizycznego[16] oraz zakresu przyznanych im kompetencji.

---

[14] Art. 129 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym stanowi, że policjant, w związku z wykonywaniem swych czynności, jest uprawniony do zatrzymania, w przypadkach przewidzianych w ustawie, dokumentów stwierdzających uprawnienie do kierowania pojazdem.

[15] Kompetencje Żandarmerii Wojskowej są realizowane w stosunku do żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową oraz innych osób kierujących pojazdami Sił Zbrojnych, podczas gdy inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego wykonują je m.in. w stosunku do kierujących pojazdami uczestniczącymi w krajowym lub międzynarodowym transporcie drogowym.

[16] Warto w tym miejscu przywołać także wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2007 r., sygn. VI SA/Wa 48/07, LEX nr 338301, gdzie słusznie wskazano, że w przypadku upływu terminu ważności dokumentu prawa jazdy dopiero wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub prokuratora stanowi właściwą, prawną formę pozbawienia właściciela prawa jazdy i oznacza początek biegu terminu określonego w art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Prawo o ruchu drogowym (obecnie art. 49 ust. 1 pkt 3a i 3b ustawy o kierujących pojazdami). Zatrzymanie prawa jazdy, dokonane przez funkcjonariusza Policji w trybie art. 135 tej ustawy, jest zatem

W przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, za które może zostać orzeczony środek karny zakazu prowadzenia pojazdów, oraz w sytuacji prowadzenia pojazdu po użyciu lub pod wpływem alkoholu lub innego podobnie działającego środka zatrzymania dokonuje prokurator (w toku postępowania przygotowawczego) lub sąd (po przekazaniu sprawy do sądu). W sytuacji popełnienia wykroczenia, o którym ma orzekać sąd (np. wobec kierującego po użyciu alkoholu), o zatrzymaniu prawa jazdy również zdecyduje sąd właściwy do rozpoznania sprawy. Mimo tej podmiotowej zbieżności organów z tokiem późniejszego postępowania (jego właściwego, głównego nurtu) etap ten nie może być jednak uznany za swoisty „przedsąd".

Jak widać, to głównie od służb kontroli ruchu drogowego zależy nie tylko skuteczność prewencyjnego i gwarancyjnego oddziaływania wymienionych instytucji przewidzianych w Prawie o ruchu drogowym, ale także czuwanie nad proporcjonalnym stosowaniem omawianych środków o wyraźnie opresyjnym charakterze – tylko wtedy, gdy jest to bezwzględnie konieczne i prawnie uzasadnione. Nie ulega wątpliwości, że przesądzają o tym przesłanki faktyczne, zastane na miejscu zdarzenia drogowego lub w czasie kontroli, ale także ich indywidualna interpretacja oraz znajomość i umiejętność wykładni przez funkcjonariusza szeregu przepisów – w tym materialnych, stanowiących potencjalną podstawę odpowiedzialności. Będą one decydowały o możliwości ustalenia sprawstwa wykroczenia lub przestępstwa, jego strony przedmiotowej i tym samym odcisną piętno na późniejszym stosowaniu (lub nie) środków karnych. Sekwencja czynności procesowych będzie zatem zazwyczaj przebiegać następująco: zatrzymanie fizyczne, zatrzymanie procesowe, orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że omawiany mechanizm ma szczególne znaczenie w przypadku wykroczeń, gdzie nie znajduje w ogóle zastosowania art. 276 k.p.k., a na mocy art. 29 § 4 k.w. na poczet zakazu prowadzenia pojazdów zalicza się okres zatrzymania prawa jazdy.

W przypadku pozytywnej weryfikacji przesłanek ustalonych przez funkcjonariusza na miejscu zdarzenia drogowego właściwy organ, poza prawnym zatrzymaniem dokumentu na mocy Prawa o ruchu drogowym, może zastosować także środek zapobiegawczy w oparciu o wspomniany art. 276 k.p.k. (nakaz powstrzymania się od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów)[17]. Stosowanie nakazu nie jest zależne od posiadania

czynnością o charakterze technicznym. Po przekazaniu przez Policję prawa jazdy to stosowny organ podejmuje decyzję o zatrzymaniu prawnym. Przy czym decyzja ta ma charakter konstytutywny, stwierdzający zasadność pozbawienia dokumentu – stanowi ona formę prawnego usankcjonowania zatrzymania.

[17] Środki zapobiegawcze w postępowaniu przygotowawczym mogą być jednak stosowane tylko względem osoby, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów (art. 249 § 2 k.p.k.).

przez oskarżonego uprawnienia do prowadzenia pojazdów, a zatem nie musi mieć również związku z uprzednim zatrzymaniem stwierdzającego to dokumentu. Orzeczenie o środku zapobiegawczym może obejmować nawet pojazdy, do których prowadzenia w ogóle nie jest wymagane uprawnienie. Zgodnie z art. 249 k.p.k. omawiany środek można zastosować w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, a wyjątkowo także w celu zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa – jednakże tylko wtedy, gdy dowody zebrane w konkretnej sprawie wskazują na duże prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa. Ustawodawca nie wiąże wprost stosowania tego typu środka z rodzajem przestępstwa, które jest oskarżonemu zarzucane (może on być stosowany nawet do czynów nie związanych z bezpieczeństwem w komunikacji, gdzie ostatecznie nigdy nie dojdzie do orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów[18]). Niemniej, przy przestępstwach drogowych związek ten najczęściej występuje (np. w przypadku, gdy oskarżony przejawiał jako kierowca zachowania patologiczne, alkoholizm itp., rzutujące na ocenę perspektyw jego powrotności do przestępstwa w czasie trwania postępowania).

Jak zatem widać, niewątpliwie wiele łączy nakaz z art. 276 k.p.k. z prawnym zatrzymaniem prawa jazdy, zwłaszcza od strony teleologicznej, a nade wszystko przez pryzmat prawa podmiotowego, w które ingerują. Jednakże występuje tu również wiele istotnych różnic, zwłaszcza w praktyce ich stosowania. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 25 lutego 2009 r. (sygn. I KZP 33/08) dość kategorycznie odrzucił możliwość uznania środka stanowionego w prawie o ruchu drogowym za pozakodeksowy środek zapobiegawczy (jest to *sui generis* środek przymusu[19]). Niemniej Sąd Najwyższy wskazał tam również na konieczność zaliczania okresu zatrzymania prawa jazdy na poczet orzekanego przez sąd w wyroku środka karnego – co jest generalnie regułą w przypadku stosowania środków zapobiegawczych, w oparciu o odpowiednie stosowanie art. 63 § 2 k.k.[20] (analogia *legis*)[21]. Niektórzy komentatorzy dopatrują się w tym niedozwolonego aktu

[18] Zob. T. Huminiak, *Prawna dopuszczalność zaliczania*…

[19] Por. A. Tybur, *Zatrzymanie prawa jazdy w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa lub wykroczenia drogowego*, NP 1989, nr 2–3, s. 139; R.A. Stefański, *Zatrzymanie prawa jazdy i dowodu rejestracyjnego*, Warszawa 1990, s. 15.

[20] Zgodnie z wykładnią językową art. 63 § 2 k.k. odnosi się wprost tylko do nakazu powstrzymania się od prowadzenia pojazdów.

[21] Zob. R.A. Stefański, *Zaliczenie zatrzymania prawa jazdy na poczet zakazu prowadzenia pojazdów*, Prok. i Pr. 1999, nr 1, s. 131; *idem*, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego materialnego, prawa karnego wykonawczego, prawa karnego skarbowego i prawa wykroczeń za 2009 r.*, WPP 2010, nr 1, s. 71 oraz uchwała SN z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. I KZP 33/08, OSNKW 2009, nr 5, poz. 32, Prok. i Pr., dodatek „Orzecznictwo" 2009, nr 1, poz. 3, Biul. SN 2009, nr 2, poz. 16, OSP 2009, nr 10, s. 110.

sądowego tworzenia, a nie wykładni, prawa[22], skoro tenże SN podkreślił, że zatrzymanie prawa jazdy nie odpowiada znaczeniowo nakazowi powstrzymaniu się od prowadzenia pojazdów, gdyż w ogóle nie spełnia podstawowego, procesowego celu środka zapobiegawczego, jakim jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania karnego (art. 249 § 1 k.p.k. oraz art. 258 § 1 i § 3 k.p.k.). Celem zatrzymania prawa jazdy jest bowiem niezwłoczne wykluczenie z ruchu kierującego, stwarzającego istotne zagrożenie dla ruchu, oraz zabezpieczenie wykonania przyszłego środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów[23].

Sumując powyższe spostrzeżenia, można zatem uznać, że bez konieczności sięgania do analogii oba omawiane środki mają *de lege lata* charakter komplementarny. Dużo z siebie nawzajem czerpiąc, są jednak systemowo niespójne. Oto bowiem przyszłe wykonywanie środka karnego orzekanego na podstawie Kodeksu karnego lepiej zabezpiecza środek prewencyjny powołany w prawie o ruchu drogowym niż środek zapobiegawczy przewidziany w ustawie karnoprocesowej (k.p.k.). Z kolei – mimo tej konotacji – przepisy k.p.k. przewidują wprost możliwość zaliczania na poczet orzeczonych zakazów tylko środków opartych na art. 276 k.p.k.[24] Dla odmiany, art. 29 § 4 k.w. zachował regulację systemowo zbieżną z ustawami karnymi z 1969 r., tj. obowiązek zaliczenia na poczet środka karnego okresu zatrzymania prawa jazdy. *De lege ferenda* słusznym postulatem wydaje się zatem, aby wszystkie te mechanizmy, formalnie, a nie tylko w drodze wykładni, zsynchronizować[25]. Obecnie bowiem – dla przykładu – sąd lub prokura-

---

[22] Jest to zaprzeczenie istotnej reguły prawa karnego *lex certa* – zob. T. Huminiak, *Zaliczanie okresu zatrzymania*…

[23] Tak: SN w uchwale z dnia 14 września 1990 r., sygn. V KZP 21/09, OSNKW 1990, nr 4–6, poz. 19; również T. Razowski, *Zaliczenie okresu zatrzymania dokumentu uprawniającego do prowadzenia określonej kategorii pojazdów również na poczet zakazu prowadzenia pojazdów innej kategorii*, „Paragraf na Drodze" 2004, nr 1.

[24] Warto zauważyć, że obowiązujący poprzednio Kodeks karny z 1969 r. przewidywał w art. 83 § 4 obowiązek zaliczenia okresu zatrzymania prawa jazdy lub innego dokumentu uprawniającego do prowadzenia pojazdów na poczet kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (w katalogu środków zapobiegawczych przewidzianych w ówczesnej ustawie procesowej nie figurował nakaz powstrzymywania się od prowadzenia pojazdów). W uzasadnieniu rządowego projektu Kodeksu karnego z 1997 r. wskazano natomiast, że nowy kodeks „podobnie ujmuje kwestię zaliczenia". Uprawniony jest zatem wniosek, że w nowych przepisach ustawodawca, w wyniku błędu legislacyjnego, nie zwrócił uwagi na brak ustawowego zapisu, dotyczącego zaliczania okresu faktycznego stosowania środka przewidzianego w prawie o ruchu drogowym – brak, powodujący lukę w dyspozycji przepisu art. 63 § 2 k.k. (zob. J. Giezek, N. Kłączyńska, G. Łabuda, *Komentarz do art. 63 k.k.*, LEX 2007; także uchwała SN z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. I KZP 33/08, OSNKW 2009, nr 5, poz. 32, Prok. i Pr. 2009, dodatek „Orzecznictwo", nr 1, poz. 3; Biul. SN 2009, nr 2, poz. 16; OSP 2009, nr 10, s. 110.

[25] Środki dostępne w postępowaniu karnym i w sprawach o wykroczenia powinny być spójne, skoro np. w przypadku czynów popełnianych po alkoholu, o konkretnej kwalifikacji może przesądzać zaledwie $0{,}01^{0}/_{00}$. Trudno zatem sensownie uzasadnić istniejące tu obecnie (*verba legis*) rozbieżności.

tor, stosując środek zapobiegawczy z art. 276 k.p.k., nie jest uprawniony do zatrzymania dokumentu stwierdzającego uprawnienie do prowadzenia pojazdu, nawet w zakresie wydanego nakazu[26]. Omawiane środki powinny być zatem stosowane subsydiarnie, zgodnie z zasadą proporcjonalności i minimalizacji uciążliwości dla obwinionego/oskarżonego i zawsze ze świadomością skutków ich stosowania dla przyszłego orzeczenia o środku karnym.

4. Kilka uwag na temat środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy uznać, że (co do zasady) każda, nieoparta na prawomocnym orzeczeniu sądowym, ingerencja organów państwa w sferę podmiotowych praw obywatela (tu – do uczestniczenia w ruchu pojazdów w roli kierującego), skutkująca wyłączeniem tego uprawnienia w całości lub jego częściowym ograniczeniem (w zakresie określonego rodzaju pojazdów), powinna zostać „zrekompensowana" w postaci późniejszego zaliczenia na poczet stosowanego środka karnego. Ograniczenie to powinno przy tym być rozumiane zgodnie z kryteriami dopuszczenia kierowców do ruchu, wskazanymi w prawie o ruchu drogowym. Ingerencja organu może dotyczyć samego uprawnienia lub jego materialnego substratu w postaci dokumentu prawa jazdy, którego posiadanie jest dla pełnoprawnego uczestniczenia w ruchu wymagane, a brak sankcjonowany. Środki godzące w omawiane prawo podmiotowe – jako antycypacyjne – powinny znajdować zastosowanie tylko wtedy, gdy późniejsze orzeczenie środka karnego jest niemal pewne lub wielce prawdopodobne. Pozostawienie okresu stosowania tych środków całkowicie poza wpływem na kształt kierowanego do wykonania środka karnego powodowałoby, że jego rzeczywisty, wyegzekwowany (przed i po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy) wymiar mógłby przekroczyć ramy wyznaczone kodeksową dyrektywą art. 56 w zw. z art. 53 k.k.

Warto również zauważyć aktualny kierunek zmian nastawienia do stosowania podobnych środków opresyjnych w doktrynie prawa, znajdujący również przełożenie na proces legislacyjny. Oto bowiem, w proponowanych nowelizacjach procedury karnej[27], postuluje się nałożenie na państwo odpowiedzialności odszkodowawczej za wszelkie przejawy nieuzasadnionej lub nadmiernej, nieproporcjonalnej ingerencji w sferę wolności obywatelskich. To zaś dotychczas było normą jedynie przy środkach skutkujących

[26] Por. T. Grzegorczyk, *Kodeks postępowania karnego, Komentarz*, Warszawa 2008, s. 600.

[27] Zob. *Projekt Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego noweli do Kodeksu postępowania karnego*, [w:] *Materiały konferencyjne I Krakowskiego Forum Karnistycznego*, Kraków 1 kwietnia 2011 r.

pozbawieniem osoby wolności, jako najbardziej dotkliwych i powodujących nieodwracalne skutki. Założenie takie ma swoje oczywiste uzasadnienie, wywodzone już od szczytów systemu prawnego – tj. licznych zasad Konstytucji RP. Niemniej, oczywiste jest również i to, że w praktyce nie sposób wyłączyć przypadki, gdy środek zapobiegawczy z art. 276 k.p.k. czy też zatrzymanie prawa jazdy, nie będą się całkowicie pokrywać ze środkiem karnym, orzekanym w późniejszym terminie i na innym już etapie postępowania. Nie jest to możliwe do wykluczenia, nawet wtedy, gdy ten sam organ stosuje prawne zatrzymanie dokumentu prawa jazdy i następnie orzeka środek karny (jak to ma miejsce w sprawach o wykroczenia drogowe, zagrożone zakazem prowadzenia pojazdów). Wszak okoliczności ujawnione w toku czynności procesowych mogą w niektórych przypadkach całkowicie zmienić uprzednie – zdałoby się pewne – oceny, zwłaszcza że przedmiotowy zakres stosowania art. 42 k.k. wyznaczony przesłanką „bezpieczeństwa w komunikacji" jest dość szeroki. Zatem problematyka zaliczeń nie będzie miała szans na pełną „automatyzację" – tzn. nie dojdzie do sytuacji, w której zaliczenie zawarte w wyroku będzie jedynie prostym „potrąceniem" od kolejno orzekanego środka karnego całości dotychczas stosowanych uciążliwości.

Przechodząc do zagadnienia orzekania omawianego środka karnego (ciągle w kontekście zaliczeń), należy zauważyć, że środek ten może być orzekany zarówno za przestępstwa (w formie kumulatywnej, obok kary – art. 42 k.k. lub samoistnej – art. 60 § 7 k.k.), jak też za wykroczenia (art. 28 pkt 1 k.w.). Zasadnicze jednak znaczenie dla dalszego ciągu niniejszej analizy będą mieć przepisy, stanowiące zasady wymiaru tego środka karnego w obu rodzajach spraw, tj. odpowiednio art. 42–43 i 56 k.k., wraz z niezmiernie tu istotnymi (wspomnianymi już wyżej) art. 63 § 2 k.k. oraz art. 29 k.w.

Warto także w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że art. 42 k.k. uległ stosunkowo niedawno istotnej modyfikacji. Do czasu wejścia w życie nowelizacji Kodeksu karnego w zakresie § 2 tego artykułu[28] ustawa zakładała, że – *verba legis* – w stosunku do każdego sprawcy przestępstwa, będącego uczestnikiem ruchu (w tym drogowego), skazanego za czyn skierowany przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, popełniony w stanie nietrzeźwości (włączając w to m.in. nagminny występek z art. 178a § 2 k.k.), należało obligatoryjnie orzec środek karny, obejmujący wszelkie lub tylko określonego rodzaju pojazdy mechaniczne. Stawiało to w gorszej sytuacji sprawców „występków rowerowych", mimo że ich społeczna szkodliwość była oczywiście mniejsza niż tych z art. 178a § 1 k.k. Niemniej, czyniło to również prostszą kwestię zaliczania okresów zatrzymania dokumentu prawa jazdy, który odebrano kierującemu rowerem na poczet kolejno orzeczonego środka karnego. Obecnie za podobny czyn można orzec zakaz prowadzenia wszel-

[28] Dz. U. z 2011 r., Nr 17, poz. 78.

kich pojazdów lub pojazdów określonego rodzaju – a zatem także wyłącznie rowerów. Powoduje to, że w przypadku zatrzymania rowerzyście prawa jazdy zdecydowanie bardziej odczuwalny jest problem późniejszego „pokrycia" tak stosowanego środka orzekanym kolejno środkiem karnym. Dylematy te są o tyle zasadne, że w orzecznictwie stale obecne są wątpliwości co do celowości eskalacji środka karnego wobec kierujących rowerami w stanie nietrzeźwości, również w kierunku innych rodzajów pojazdów. Sąd Najwyższy konsekwentnie stoi na stanowisku, że środek karny powinien dotyczyć przede wszystkim tego pojazdu, przy użyciu którego popełniono przestępstwo[29]. Z drugiej jednak strony antycypacyjny charakter zatrzymania dokumentu rodzi praktykę dostosowywania do niego późniejszych orzeczeń co do środka karnego – zwłaszcza gdy obejmuje go porozumienie oskarżonego z oskarżycielem, w ramach wniosku o wydanie orzeczenia bez przeprowadzania rozprawy (art. 335 k.p.k.)[30].

Zestawiając zatem aktualne przesłanki stosowania art. 42 § 1 i 2 k.k. z art. 29 § 2 k.w., można je uznać za spójne, stanowiące systemowo uzasadnione *kontinuum* w zakresie swobodnego wskazywania przez organ orzeczniczy „rodzaju pojazdu" objętego środkiem karnym. Oto bowiem poprzednio, w wielu sytuacjach, ułamek promila zawartości w organizmie zakazanego środka, decydujący o kwalifikacji czynu jako wykroczenia lub występku, wpływał także radykalnie i wiążąco dla sądu na zakres zakazu, gdy tymczasem społeczna szkodliwość obu czynów mogła być porównywalna. Obecnie sąd ma tu szerszy wachlarz możliwości, a ciężar gatunkowy przestępstw szczególnie niebezpiecznych, popełnianych przez pijanych kierowców, znajduje wystarczające odzwierciedlenie w możliwości objęcia zakazem „wszelkich pojazdów". Tak szeroko sformułowany zakaz ma jednak (na co jednakże nie wskazuje jego pierwszoplanowe umiejscowienie w treści art. 42 § 2 k.k.) charakter ostateczny w świetle ustawowych dyrektyw wymiaru środków karnych. Wynika stąd, że obecnie znajdującą powszechne zastosowanie zasadą (także w odniesieniu do przywołanych poglądów SN) jest, iż zakaz prowadzenia pojazdów powinien obejmować pojazdy rodzajowo odpowiadające temu, którym sprawca kierował w czasie przestępstwa lub wykroczenia. Dalsza eskalacja tego środka musi już być szczegółowo uzasadniona w realiach danej sprawy – podobnie zresztą, jak nakładanie zakazu na osoby, które czyn godzący w bezpieczeństwo w komunikacji popełniły, nie kierując jakimkolwiek pojazdem – np. piesi.

---

[29] „Rodzaj pojazdu mechanicznego, przy prowadzeniu którego sprawca dopuścił się przestępstwa, stanowi, przy orzekaniu środka karnego przewidzianego w art. 42 § 2 k.k., przesłankę, wskazującą na rodzaj pojazdów mechanicznych, które powinny zostać objęte zakazem" – tak SN w wyroku z dnia 6 lipca 2006 r., sygn. IV KK 146/06, OSP 2007, nr 2, poz. 18.

[30] Tożsame wnioski dotyczą sytuacji zatrzymania prawa jazdy obejmującego wiele kategorii pojazdów, jak też podobnego zakresowo nakazu powstrzymania się od kierowania pojazdami, wobec późniejszego objęcia zakazem (środkiem karnym) tylko jednej lub części z nich.

Pozostając jeszcze przez chwilę w sferze porównań regulacji karnych i wykroczeniowych, w nawiązaniu do rozważań z poprzedniego ustępu warto zauważyć, że w postępowaniu w sprawach o wykroczenia nie znalazł się przepis odpowiadający treściowo art. 276 k.p.k. Tymczasem podobna instytucja byłaby tu funkcjonalna i bardzo użyteczna, zwłaszcza wobec rowerzystów, których trudno w pełni zdyscyplinować poprzez odebranie dokumentu prawa jazdy (szczególnie, gdy w ogóle go nie posiadają). Stawia to w kontekście art. 29 § 4 k.w. na porządku dziennym pytanie o stosowanie zaliczenia w sytuacji, gdy wskutek zmiany kwalifikacji prawnej czynu zostanie on „zdegradowany" z poziomu przestępstwa do poziomu wykroczenia, a uprzednio nałożono już na osobę nakaz powstrzymania się od kierowania określonymi pojazdami (o czym także poniżej).

5. Warianty rozstrzygnięć dotyczących zaliczania środków zapobiegawczych i wykonywania zakazów prowadzenia pojazdów

Przejść teraz należy do tematyki zaliczeń, której osią, w naturalny sposób, stać się musi art. 63 § 2 k.k. Jego wykładnia, szeroko sięgająca do analogii, otwiera bowiem pole dla dywagacji nad dopuszczalnością i potrzebą stosowania tego i innych skutkujących podobnie przepisów, także do sytuacji literalnie tam nie uregulowanych. Drzwi do takiej praktyki zostały uchylone przez powszechne dopuszczenie do równorzędnego traktowania, na gruncie zaliczeń, środka z art. 276 k.p.k. i zatrzymań dokumentów prawa jazdy w oparciu o ustawę Prawo o ruchu drogowym. Dopiero taka perspektywa pozwoli odnieść się także do pozostałych sytuacji przywołanych powyżej w ustępie 2 niniejszego opracowania, w odwołaniu m.in. do art. 90 § 2 k.k. czy art. 10 § 1 k.w.

Art. 63 § 2 k.k. nakazuje zaliczyć na poczet orzeczonych środków karnych (w tym z art. 39 pkt 3 k.k.) okres rzeczywistego stosowania odpowiadających im rodzajowo środków zapobiegawczych określonych w art. 276 k.p.k., oraz – *per analogiam* – zatrzymania dokumentu, zgodnie z Prawem o ruchu drogowym[31]. Mimo tego, że w obu paragrafach omawianego artykułu rozdzielono zaliczenia dotyczące kar i środków karnych, to nie ulega wątpliwości, iż cele tych instytucji są zbieżne[32]. Zatem dopuszczalne wydaje się również analogiczne posługiwanie się w tej wspólnej przestrzeni ogólnymi tezami, ukutymi wprost dla potrzeb wykładni art. 63 § 1 k.k. Tu, w pierwszej kolejności, wypada

[31] Zob. także: wyrok SN z dnia 5 grudnia 2005 r., sygn. IV KK 319/05, OSP 2006, nr 9, poz. 97, z glosą aprobującą R.A. Stefańskiego, OSP 2006, nr 9, poz. 97.

[32] Podobnie, jak to ma miejsce generalnie przy zasadach wymiaru, a poniekąd także wykonywania wszelkich środków mających aspekt penalny.

odwołać się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2006 r.[33] Parafrazując jego przesłanie, należałoby przyjąć, że z chwilą prawomocnego orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów, okres uprzedniego pozbawienia osoby odpowiadającego mu treściowo uprawnienia, staje się częścią wykonywanego środka karnego. Pozwala na to, jak się wydaje, postępująca świadomość zarówno orzecznictwa, jak i doktryny co do znaczenia w procesie karnym instrumentów gwarancyjnych, skierowanych na osobę oskarżonego (patrz proponowane zmiany w k.p.k.), a także wysokie standardy narzucone w Konstytucji. Zaliczenie to jest przy tym obligatoryjne, a jego pominięcie stanowi poważne uchybienie – względną przesłankę odwoławczą[34]. Wynika stąd, że już samo zastosowanie na poprzednich etapach postępowania środków godzących w prawa podmiotowe (tu: prawomocne wydanie nakazu z art. 276 k.p.k. lub prawne zatrzymanie dokumentu prawa jazdy[35]) zobowiązuje sąd, w przypadku orzeczenia środka karnego, do stosowania zaliczenia. Jest to jeszcze bardziej oczywiste, gdy także środek karny jest w danym przypadku orzekany obligatoryjnie. Innym wskazaniem, jak najbardziej tu stosowalnym, jest także to, że zaliczeniem winna być objęta tylko taka ingerencja w uprawnienie do kierowania pojazdami, która jest ściśle związana z realizacją postępowania o przestępstwo lub wykroczenie i nie wynika wyłącznie z innej przyczyny[36].

W tym miejscu pojawia się wszakże pytanie, czy wobec podejrzenia popełnienia czynu zagrożonego orzeczeniem zakazu prowadzenia pojazdów za taką ingerencję nie należy uznać każdego zatrzymania prawa jazdy – także zatrzymania jedynie fizycznego, którego w późniejszym etapie nie zatwierdził sąd lub prokurator? Przecież okres tej weryfikacji, tj. 7 a nawet 30 dni, jest oczywistą stratą dla osoby niesłusznie poddanej temu rygorowi. Sięgnięcie tu do analogicznego stosowania mechanizmów wypracowanych dla izolacyjnych środków zapobiegawczych jednoznacznie rozwiązałoby ten dylemat z korzyścią dla podmiotu, którego prawa ograniczono (o czym będzie jeszcze mowa).

W oparciu o przeprowadzone rozważania widać również, że nader często, w toku wykładni art. 63 § 2 k.k., jedyną przesłanką poddającą się jeszcze (wobec pozostałych uwarunkowań systemowych) interpretacji pozostaje „odpowiedniość" rodzaju środka zapobiegawczego i środka karnego. Warto podkreślić, że brak w tym zakresie odpowiednika uniwersalnego, ustawowego „przelicznika", takiego jak zawarty w § 1 art. 63 k.k.

---

33 Sygn. III KK 409/05, OSNKW 2006, nr 7–8, poz. 72.

34 Tak J. Giezek, N. Kłączyńska, G. Łabuda, *Komentarz do art. 63 k.k.*, LEX 2007.

35 W razie zatwierdzenia uprzednio zastosowanego zatrzymania faktycznego, ze skutkiem liczonym wstecznie, od daty fizycznego odebrania dokumentu.

36 Chodzi głównie o równoczesne zatrzymanie dokumentu prawa jazdy na podstawie innych przesłanek – np. ściśle administracyjnych (przekroczenia liczby punktów karnych, upłynięcia ważności blankietu) – zob. także postanowienie SN z dnia 26 lutego 2004 r., sygn. I KZP 44/03, OSNKW 2004, nr 3, poz. 34.

Nie można zatem przyjąć, że (przykładowo) 1 dzień zatrzymania prawa jazdy kategorii B odpowiada 2 dniom zakazu prowadzenia rowerów, a 4 dni nakazu powstrzymania się od kierowania rowerami to 1 dzień zakazu prowadzenia pojazdów kategorii C. Jakkolwiek nadal ważna jest zasada, że każdy dzień, w którym (choćby w jego części) obowiązywały wspomniane ograniczenia, powinien zostać objęty zaliczeniem (w całości!). Ma tu więc zastosowanie „zaokrąglanie" okresu zaliczenia w górę, na korzyść osoby karanej.

Skoro jednak nie funkcjonują oficjalne „przeliczniki", to należy ostatecznie poruszyć centralny problem niniejszego opracowania – tj.: co, na co i jak zaliczać. Sama ustawa posługuje się tu, jak wspomniałem, terminem „odpowiadania rodzajowego". Oczywiste jest tu ponowne sięgnięcie do „określonego rodzaju pojazdu" z art. 42 k.k. Innym, wymagającym przywołania, jest także art. 90 § 2 k.k., wspominający o „zakazach tego samego rodzaju". Ten ostatni przepis, regulujący zasady łączenia środków karnych, jest tu wyjątkowo użyteczny. Logicznie rzecz biorąc, łączyć ze sobą, celem stworzenia pewnej nowej jakości (łącznego środka karnego), można jedynie elementy do siebie zbliżone lub wręcz identyczne. Przyjął się zatem – jak najbardziej słuszny – pogląd, że sformułowanie „zakazy tego samego rodzaju" należy interpretować ścieśniająco, w tym nie tylko obejmować nim określone w art. 39 pkt 3 k.k. środki karne, w których nazwie występuje słowo „zakaz", lecz obwarować to dodatkowo warunkiem ich rodzajowej i zakresowej tożsamości. Brak podstaw, by sąd, na poczet środka karnego, stosował zaliczenie ograniczeń, dotykających sfery uprawnień wykraczających poza zakres tego środka. Nie służyłoby to bowiem żadnym względom sprawiedliwościowym, a wręcz uchybiałoby celom polityki kryminalnej[37].

W tym ujęciu zaliczenie mogłoby jednak dotyczyć tylko tych środków prewencyjnych, które idealnie odpowiadają kolejno orzeczonym środkom karnym, i winno być stosowane bardzo restrykcyjnie i ściśle. Niemniej, w powszechnej ocenie osób dotkniętych ograniczeniami celującymi w ich uprawnienia do uczestniczenia w ruchu pojazdów, sankcyjny charakter takiej ingerencji jest oczywisty, niezależnie od tego, czy ingerencja ta ma miejsce przed, czy już po wydaniu przez sąd prawomocnego wyroku. Uprawnienie do bycia czynnym kierowcą postrzegane jest ponadto jako pewien zbiór praw i obowiązków[38]. Zatem każda ingerencja w te uprawnienia, niezależnie od jej zakresu, pozo-

---

[37] Tak: T. Razowski, *Dopuszczalność łączenia w wyroku łącznym środków karnych zakazu prowadzenia pojazdów*, Prok. i Pr. 2004, nr 4, s. 64 i nast.; *idem*, *Orzekanie zakazu prowadzenia pojazdów w wyroku łącznym*, Prok. i Pr. 2004, nr 4, s. 59 i nast.; *idem*, *Zaliczenie okresu zatrzymania dokumentu uprawniającego do prowadzenia określonej kategorii pojazdów również na poczet zakazu prowadzenia pojazdów innej kategorii*, „Paragraf na Drodze" 2004, nr 3; J. Giezek, N. Kłączyńska, G. Łabuda, *Komentarz do art. 90 k.k.*, LEX 2007.

[38] Nie funkcjonuje tu w zbiorowej wyobraźni wydzielenie przesłanek poszczególnych, posiadanych przez daną osobę kategorii prawa jazdy, co odzwierciedla także ich wyrażenie tylko

staje w pewnej, węższej lub szerszej relacji odpowiedniości względem kolejno stosowanego środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów. To z kolei rodzi zrozumiałe oczekiwanie pełnej rekompensaty znoszonych dolegliwości – a zatem zaliczania na poczet orzeczonego środka karnego (niezależnie od jego szczegółowej treści) wszelkich uprzednich ingerencji w tę sferę wolności (prawa podmiotowego), aby żadna z nich nie została tu pominięta bądź uznana za poniesioną na darmo czy „na wyrost".

Jak zatem widać, pojawia się dylemat związany z pogodzeniem dwóch ewidentnie przeciwstawnych stanowisk. Warto dla jego rozstrzygnięcia sięgnąć do *ratio legis* instytucji zaliczenia, którym jest wyeliminowanie pozakarnych dolegliwości, jakim była poddawana osoba jeszcze formalnie niewinna (tu: dolegliwości, polegających na uniemożliwieniu kierowania pojazdami przed orzeczeniem sądowego zakazu). Rekompensata ta polegać ma na swoistym „zmniejszeniu" rzeczywistego wymiaru środka penalnego, w wyniku zaliczania okresów, w których doszło uprzednio do pozbawienia lub do istotnego ograniczenia określonego prawa lub wolności[39]. Nie sposób jednak przystać na preferencyjne, rozszerzające działanie zaliczenia na korzyść podsądnego, polegające na tym, iżby miało ono obejmować rygory realnie uprzednio nie stosowane, a tym samym ograniczać (niejednokrotnie znacznie) lub wręcz eliminować przez „pokrycie" ciężar penalny zapadłego wyroku. Dla przykładu: stosowanie dozoru policyjnego czy zakazu opuszczania kraju, mimo że ewidentnie ogranicza wolność osoby im poddanej zanim zapadnie wyrok skazujący, nie stanowią przesłanki zaliczenia tych ograniczeń na poczet kary pozbawienia, a nawet ograniczenia wolności. Nie sposób wszak przeoczyć głównych, społecznie uzasadnionych celów stosowania tych środków (podobnie jak w przypadku wyeliminowania kierującego z ruchu do czasu wydania rozstrzygnięcia przez sąd), do których bynajmniej nie należy wyprzedzające karanie podejrzanego/oskarżonego. Celnie ów dylemat rozstrzygnął T. Razowski, stwierdzając, że dopuszczalne jest zaliczenie okresu zatrzymania dokumentu dotyczącego tylko tego rodzaju lub kategorii pojazdu, którego zakaz prowadzenia sąd orzekł z tytułu środka karnego, i jedynie okresu faktycznego stosowania tego zatrzymania[40] – oraz, oczywiście w takim samym zakresie, zaliczenie stosowania środka z art. 276 k.p.k.

Przedstawione konkluzje przesądzają o tym, że środek karny zakazu prowadzenia pojazdów nie może być traktowany jako środek jednolity, homogeniczny, ale jako doty-

jednym (co do zasady) posiadanym przez kierowcę dokumentem. Także jego utrata dotyka bowiem całej sfery jego uprawnień w zakresie uczestnictwa w ruchu pojazdów (mechanicznych).

[39] Tak: uchwała SN z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. I KZP 33/08 OSNKW 2009, nr 5, poz. 32, Prok. i Pr., dodatek „Orzecznictwo" 2009, nr 1, poz. 3; Biuletyn SN 2009, nr 2, poz. 16, OSP 2009, nr 10, s. 110.

[40] Zob. T. Razowski, *Zaliczenie okresu zatrzymania*....

czący zbioru uprawnień delimitowanych zgodnie z założeniami prawa o ruchu drogowym. Tak więc nakaz powstrzymania się od prowadzenia pojazdów mechanicznych lub zatrzymanie prawa jazdy jakiejkolwiek kategorii nie będą mogły zostać zaliczone na poczet zakazu prowadzenia rowerów – i *vice versa*. Z kolei środki prewencyjne obejmujące jedną lub kilka kategorii pojazdów powinny zostać objęte zaliczeniem zarówno w przypadku orzeczenia środka karnego zakresowo w pełni z nimi zbieżnego (dokładnie ta sama lub te same kategorie pojazdów), szerszego (zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów), jak i w przypadku jedynie częściowego ich pokrywania się. Wówczas właśnie zakaz dotyczący każdej z kategorii pojazdów powinien być wykonywany po części odrębnie – tj. naliczania biegu obowiązywania środka karnego i terminów przywracania uprawnień, w kontekście okresu objętego zaliczeniem.

Błędem jest w tym ujęciu zaliczanie okresu zatrzymania prawa jazdy (np. kategorii B, bo oskarżony uprawnienia dotyczącego innej kategorii pojazdów dotychczas nie posiadł) na poczet zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów, bez dodatkowego opatrzenia go komentarzem odnośnie do dokładnego zakresu tego zaliczenia. Natomiast nakaz powstrzymania się od prowadzenia wszelkich pojazdów nadaje się do zaliczania na poczet środka karnego, obejmującego zarówno pojazdy mechaniczne, jak i niemechaniczne. Wobec przedstawionych argumentów i wcześniejszych wniosków oczywista wydaje się sugestia (co można wskazać jako zasadę), by przed wydaniem w sprawie wyroku wszelkie środki prewencyjne stosować wyłącznie w stosunku do kategorii pojazdów zbieżnej z tym pojazdem, jakiego użyto do popełnienia przestępstwa bądź wykroczenia. Szersze stosowanie środków prewencyjnych musi być bardzo szczegółowo rozważone i uzasadnione, bowiem powetowanie płynących stąd ewentualnych szkód dla podmiotu postępowania może być trudne lub niemożliwe.

Takie stosowanie zaliczeń, w zakresie odpowiedzialności karnej, w pełni realizuje funkcję gwarancyjną co do wymiaru konkretnego środka karnego, orzeczonego w danej sprawie, i umożliwia udzielenie dość kategorycznej odpowiedzi na część postawionych na wstępie pytań. Nie jest jednak całkowicie satysfakcjonujące, jeśli idzie o nakaz możliwie pełnej rekompensaty poniesionych przed wydaniem wyroku rygorów. Brak takiej rekompensaty powinien być szczególnie uzasadnionym wyjątkiem. Tu w naturalny sposób pojawia się kolejne zagadnienie: co zrobić w sytuacji, gdy np. w sprawie, w której stosowano środek prewencyjno-zapobiegawczy (nakaz lub zatrzymanie dokumentu), zaliczenie w ogóle nie może być zastosowane.

6. Miejsce dla analogii w toku dokonywania zaliczeń – z uwzględnieniem gwarancji praw podmiotowych kierującego

Zasadą jest łączność wszelkich czynności procesowych i wynikających stąd następstw – także w sferze praw i wolności jednostek, związanych z daną sprawą (z jednym nurtem postępowania[41]), aż do jego prawomocnego zakończenia. Dotyczy to również (w oparciu o stosowne przepisy wykonawcze) stadium wykonywania kar i środków karnych. Klasycznym tego przykładem w sferze zaliczeń i środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów jest warunkowe umorzenie postępowania, a później, po jego podjęciu, kolejne wyrokowanie. Umarzając warunkowo postępowanie, sąd może nałożyć na sprawcę czynu, którego okoliczności nie budzą wątpliwości, m.in. środek karny z art. 39 pkt 3 k.k. Jest on, mimo umorzenia, normalnie wykonywany i do chwili przyszłego podjęcia postępowania może zostać wykonany w części lub w całości.

Także w tym przypadku doktryna jednoznacznie stanęła na stanowisku o dopuszczalności zastosowania, w drodze analogii, przepisu art. 63 § 2 k.k. Uznano tym samym, że środek karny zakazu prowadzenia pojazdów, orzeczony wyrokiem warunkowo umarzającym postępowanie (i ewentualnie wykonany), należy zaliczyć na poczet tego zakazu, orzeczonego kolejno, po podjęciu postępowania warunkowo umorzonego[42] (poczynione powyżej wskazania co do zakresów zaliczenia są tu aktualne – także jeżeli oba zakazy się w tym przedmiocie różniły).

Warto w tym miejscu sięgnąć także do anonsowanego już przepisu art. 10 § 1 k.w. Przepis ten, w przypadku gdy za ten sam czyn, wypełniający znamiona zarówno przestępstwa, jak i wykroczenia orzeczono odrębnie środki karne tego samego rodzaju, nakazuje wykonanie jedynie najsurowszego z nich. W razie uprzedniego wykonania łagodniejszego jest on zaliczany na poczet surowszego. Chodzi zatem o środki karne zakazu prowadzenia pojazdów, orzekane w warunkach zbiegu przepisów wypełniających równocześnie znamiona wykroczenia i przestępstwa, prowadzące do podwójnego ukarania[43] (przestępstwo drogowe nie redukuje znamion tych wykroczeń drogowych, które nie

---

[41] Zob. także wyrok SN z dnia 4 czerwca 2007 r., sygn. V KK 315/06, LEX nr 277267, Biul. PK 2007, nr 16, poz. 14, Prok. i Pr., dodatek „Orzecznictwo" 2008, nr 1, poz. 6.

[42] Zob. P. Kaczmarek, T. Razowski, *Zaliczenie wykonanych środków karnych w postępowaniu po podjęciu postępowania warunkowo umorzonego*, Prok. i Pr. 2003, nr 5, s. 58.

[43] Przykładami sytuacji rodzących taki skutek procesowy może być spowodowanie jednym czynem zdarzenia drogowego o skutkach opisanych przez art. 86 § 1 k.w. i jednocześnie – o skutkach swoistych dla art. 177 § 1 lub 2 k.k. Podobna sytuacja zachodzi wtedy, gdy osoba prowadząca pojazd w stanie po użyciu alkoholu (art. 87 § 1 k.w.) powoduje, przez naruszenie zasad bezpieczeństwa ruchu, wypadek drogowy (art. 177 k.k.).

były przyczyną tego przestępstwa, spowodowanego przez tożsamego sprawcę[44]). W takich przypadkach oczywiste jest zestawienie orzeczonych równolegle środków karnych o jednakowych zakresach przedmiotowych (obejmujących te same kategorie pojazdów), ale różnej rozpiętości czasowej.

Co jednak w sytuacji, gdy jeden zakaz obejmuje inną kategorię prawa jazdy niż drugi? Albo gdy jeden dotyczy części tych kategorii, podczas gdy drugi wszelkich? I jak w tym wszystkim umiejscowić pojazdy niemechaniczne? Przedstawione wyżej propozycje posługiwania się zaliczeniami wydają się i do tej sytuacji doskonale przystawać, toteż ich powtarzanie nie wydaje się już konieczne. Warto tylko zwrócić uwagę, że porównywanie, ważenie ciężaru („surowości") środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów jest w ogóle możliwe wtedy, gdy dotyczy on tej samej kategorii pojazdów. W przeciwnym przypadku jest to zawsze arbitralna ocena sądu, skoro każdorazowo inna jest waga zakazu prowadzenia danego typu pojazdu, np. dla „niedzielnego" kierowcy i kierowcy zawodowego, czy też w przypadku osoby posiadającej pojazd (opłacającej ubezpieczenia itp.) i w stosunku do osoby w ogóle nie dysponującej własnym środkiem lokomocji. Nawet zakaz prowadzenia rowerów może ekonomicznie mocno dotykać – np. zawodowego rikszarza.

Powyższe przykłady elastycznego posługiwania się artykułem 63 § 2 k.k. i dzięki temu rozszerzania jego działania na dalsze pola (co odpowiada nadaniu mu w kodeksie roli zasady wymiaru środków karnych), w powiązaniu z istniejącym powinowactwem wszystkich środków zapobiegawczych jako takich (oceniając to w kontekście teleologicznym), rzucają nowe światło na posługiwanie się zaliczeniami przy zakazie prowadzenia pojazdów, orzeczonym w innym postępowaniu. Brak bowiem racjonalnych przesłanek, aby uznać, że zasady zaliczania powinny znajdować zastosowanie jedynie wobec środków skutkujących pozbawieniem osoby wolności osobistej, natomiast nie mają być stosowane przy pozbawieniu lub ograniczeniu innych jej wolności. Gradacja skutków ingerencji organów państwa w konkretne uprawnienia nie musi poddawać się prostym kalkulacjom. Oto bowiem dla zawodowego kierowcy miesiąc bez prawa jazdy może oznaczać dużo większe perturbacje niż weekend spędzony w przymusowej izolacji. Wspominane wcześniej tendencje w proponowanych zmianach odpowiedzialności od-

[44] Zob. B. Mik, Glosa do uchwały SN z dnia 15 września 1999 r., sygn. I KZP 26/99, WPP 2000, nr 2, s. 164; W. Kotowski, *Komentarz do art. 10 k.w.*, Oficyna 2009; T. Grzegorczyk, W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Komentarz do art. 10 k.w.*, LEX 2010; W. Marcinkowski, *Zbieg przestępstw i wykroczeń drogowych*, WPP 2004, nr 1, s. 14; K. Szmidt, *Zbieg przestępstwa prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości z niektórymi typami wykroczeń*, Prok. i Pr.2001, nr 11, s. 16 oraz: wyrok SN z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. III KK 255/09, LEX nr 550488 i postanowienie SN z dnia 12 stycznia 2001 r., sygn. III KKN 504/98, OSP 2001/9/126.

szkodowawczej Skarbu Państwa za stosowanie środków zapobiegawczych są znamieniem postępującej tu ewolucji.

Kierując się zatem przedstawionymi argumentami, a zarazem potrzebą ograniczania (gdy jest to możliwe) czysto ekonomicznej odpowiedzialności państwa za nieuniknione przypadki chybionego posługiwania się nakazami z art. 276 k.p.k. i zatrzymaniami praw jazdy, postulować należy dopuszczenie do odpowiedniego stosowania także tutaj instytucji tradycyjnie funkcjonujących jedynie w powiązaniu ze środkami skutkującymi pozbawieniem wolności. Relacja zatrzymania lub tymczasowego aresztowania osoby, w stosunku do orzekanych kolejno kar izolacyjnych, jest bowiem czytelnie zbliżona do stosowania środków prewencyjnych i karnych, skutkujących wyłączeniem osoby z udziału w ruchu pojazdów po drogach publicznych. Cel gwarancyjny ww. instytucji rekompensacyjnych byłby w obu sytuacjach w pełni zachowany, a konieczna analogia oddziałuje jednoznacznie na korzyść osób karanych, pozostając w proporcji do rygorów, jakim ich wcześniej poddano[45].

Typowym przykładem przepisu prowadzącego do sytuacji, gdy „konsumpcja" stosowanych ograniczeń praw podmiotowych nie może nastąpić w tym samym postępowaniu, w którym je stosowano, jest art. 61 § 2 k.k.[46] – uprzednie posłużenie się nakazem czy też zatrzymaniem prawa jazdy nie będzie tu mogło zostać objęte zaliczeniem. Oczywiste jest w tym miejscu pytanie o odpowiednie zastosowanie w omawianej sytuacji art. 417 k.p.k. Przepis ten podmiotowi – wobec którego odstąpiono od ukarania (a także prawomocnie go uniewinniono lub umorzono postępowanie), natomiast uprzednio stosowano zatrzymanie prawa jazdy bądź nakaz z art. 276 k.p.k. – potencjalnie daje prawo do zaliczenia okresu stosowania tych środków na poczet środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów orzeczonego w innej sprawie, gdzie postępowanie toczyło się równocześnie[47]. Chodzi o dążenie do realnego powetowania spowodowanych uciążliwości. Jest to kierunek słuszny z wielu wskazanych uprzednio powodów. Warunkiem takiego „manewru" jest to, aby postępowanie w pierwszej sprawie toczyło się w całości lub

[45] Jako warunki stosowania analogii *legis* wskazuje się jej korzystny wpływ na sytuację strony postępowania, przy braku naruszania praw i interesów innych osób oraz zgodności z regułami postępowania (brak obrazy przepisów prawa) – co w omawianej sytuacji jest spełnione.

[46] Odstępując od wymierzenia kary, sąd może również odstąpić od wymierzenia środka karnego, chociażby jego orzeczenie było w odniesieniu do danej sytuacji faktycznej obowiązkowe.

[47] Równoczesność toczenia się postępowań należy rozumieć jako sytuację postępowań zazębiających się czasowo. Nie ma to miejsca wówczas, gdy po całkowitym i prawomocnym zakończeniu jednego postępowania zostało wszczęte postępowanie w innej sprawie (zob. postanowienie SA w Szczecinie z dnia 25 października 2006 r., sygn. II AKz 336/06, LEX nr 284369 oraz postanowienie SA w Katowicach z dnia 27 września 2006 r., sygn. II AKz 605/06, KZS 2007, nr 1, poz. 90, Prok. i Pr. 2007, dodatek „Orzecznictwo", nr 10, poz. 37.

w części obok postępowania w drugiej z tych spraw[48] oraz aby w tej drugiej sprawie orzeczono środek karny zakresowo zbieżny z możliwym zaliczeniem.

Stosując odpowiednio art. 417 k.p.k., należy także uznać, że wskazany zabieg mógłby dotyczyć również sytuacji, gdy okres stosowania nakazu powstrzymania się od prowadzenia pojazdów bądź okres zatrzymania dokumentu przekraczał wymiar środka karnego, orzeczonego w danej sprawie (wystarczył do „pokrycia" orzeczonego w niej środka w całości, a mimo tego nie został „skonsumowany"[49] – pozostała nadwyżka). Co do zasady bowiem – podobnie jak to ma miejsce w przypadku art. 63 § 2 k.k. – w sposobie interpretacji warunków stosowania art. 417 k.p.k.[50] orzecznictwo dopuszcza, na korzyść skazanego, zarówno wykładnię rozszerzającą, jak i analogię (kiedy w omawianych przypadkach taka potrzeba rzeczywiście istnieje). Możliwość takiego zaliczenia byłaby o tyle istotna, że zaliczenie stosowane według reguł wynikających z art. 417 k.p.k. i art. 63 k.k. wyklucza późniejsze skuteczne wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie lub zadośćuczynienie na podstawie przepisów rozdziału 58 k.p.k.[51] – za ten sam okres[52].

Na koniec należy także podkreślić konieczność objęcia omawianymi procedurami również sytuacji jedynie faktycznego pozbawienia dokumentu prawa jazdy, gdy pozostawał on poza dyspozycją osoby uprawnionej do czasu decyzji właściwego organu, odmawiającej dokonania zatrzymania procesowego (7 lub 30 dni), jak również sytuacji stosowania art. 276 k.p.k. w sprawach, gdzie nie było *ex ante* dopuszczalne orzeczenie środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów.

---

48 Por. uchwałę SN z dnia 11 kwietnia 1984 r., sygn. VI KZP 28/83, OSNKW 1984, nr 7–8, poz. 68.

49 Por. uchwałę SN z dnia 21 grudnia 1989 r., sygn. V KZP 26/89, OSNKW 1990, nr 4–6, poz. 15.

50 Zob.: wyrok SA w Katowicach z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. II AKa 337/08, Biul. SA/Ka 2009, nr 1, s. 19-20, KZS 2009, nr 3, poz. 64.

51 Zgodnie z art. 552 k.p.k. – którego regulacja ma szansę zostać wkrótce rozszerzona na ogół środków zapobiegawczych – oskarżonemu, który w wyniku wznowienia postępowania lub kasacji został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę, służy od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary, której nie powinien był ponieść oraz w przypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania.

52 Zob. postanowienia SN: z dnia 20 września 2007 r., sygn. I KZP 28/07, OSNKW 2007, nr 10, poz. 70 oraz z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. V KK 157/07, BPK SN 2008, nr 3, s. 32. Także: J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany do art. 417 k.p.k.*, LEX/el. 2011; W. Grzeszczyk, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego (prawo karne procesowe – 2007 r.*), Prok. i Pr. 2008, nr 4, s. 78–79.

7. Podsumowanie

Przedstawione propozycje wykładni przepisów wydają się być spójne i logiczne, a w kontekście funkcji gwarancyjnej postępowań sądowych także dla podsądnego – wręcz oczywiste. Jakkolwiek propozycje te wykraczają poza zwykłe ramy wykładni przepisów, sięgając nawet do analogii, to jednak nie rażą w kontekście zasad stosowania tej szczególnej metody wypełniania luk w unormowaniach prawnych, jaką jest analogia – luk, których w omawianej materii można się dopatrywać. Jest to przy tym kierunek, którego obecność w doktrynie i orzecznictwie – także na kanwie omawianych wyżej przepisów – trwa już od dawna i dalsze jego rozwijanie jest, jak się wydaje, jedynie rzeczą rozsądnego ważenia celów i potrzeb. Granice tej praktyki w nieprzekraczalny sposób wyznaczają nakazy Konstytucji, do których przedstawione propozycje zbliżają się raczej w sposób pozytywny, wypełniając jej założenia, niż miałyby stanowić dla nich jakiekolwiek zagrożenie.

Powszechnie aprobowana zasada, że uciążliwości, ponoszone przez uczestników postępowań karnych czy wykroczeniowych przed zapadnięciem w ich sprawie prawomocnego rozstrzygnięcia, powinny zostać im w pełni powetowane, jest na tle obecnej praktyki (w kontekście środków karnych zakazu prowadzenia pojazdów) nader często niemożliwa do wypełnienia. Proponowane podejście umożliwiłoby wypełnienie w tym zakresie luki, której istnienie stanie się jeszcze bardziej „bolesne" w przypadku wprowadzenia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za nieproporcjonalne posługiwanie się przez jego organy wszelkimi, a nie – jak obecnie – jedynie wybranymi środkami zapobiegawczymi.

Summary

Including period of driving licence deprivation in the process of ordering and enactment of penal mean ban on driving vehicles

The author analyzes consequences of using two similar means of crime/misdemeanor prevention in the area of road traffic: prohibition of driving vehicles (art. 276 of the Penal Procedure Code) and annexation of the driving license document (by regulation of art. 135 of the Road Traffic Bill). The main point of the study is to find out, whether and how should these facts (practical use of the mentioned means) have influence on courts' jurisdiction and sentencing penal means of prohibiting to drive vehicles in public traffic. The author presents an opinion that constitutional guarantees obligate

courts to take into consideration at the time of sentencing the ban also the period of prohibition/document annexation every time when this means was effectively in force. But none of these means – prevention or penal one – is homogenous. It could concern different kinds of vehicles – sometimes even those which require no permission to operate (like bicycles and horse-drawn carriages). So the ranges of those "pre and insentencing" means even in one proceedings could be totally different. This provokes deliberation how to keep the guarantees of traffic offenders' rights without preferences for them by the penalties (how not to give them back more than they had actually sacrificed). The author suggests that the answer could be provided by the regulations of the Penal Code that have the status of universal rules of humanitarian punishing (starting with art. 63 of the Penal Code), and that point of view can be expanded by using the analogy to some other legal institutions. The study also quotes several sentences of the Supreme Court, which present the guidelines for interpretation of particular regulations.

Dariusz Wasiak
Uniwersytet Wrocławski

Zasadność obowiązywania przepisu art. 96 § 3 kodeksu wykroczeń

1. Cel prawodawcy

Artykuł jest próbą odpowiedzi na wątpliwości pojawiające się w związku ze stosowaniem jednego z przepisów kodeksu wykroczeń[1] odnoszącego się w sposób bezpośredni do realnych problemów służb porządkowych, przekładających się na skuteczność prowadzonych działań, zmierzających do minimalizowania wykroczeń drogowych. Chodzi o art. 96 § 3 k.w., przewidujący, że karze grzywny podlega ten, „kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie”[2]. Jest to szczególna regulacja prawna normująca jeden z typów wykroczenia osadzonego w art. 96 k.w.[3], którego przedmiotem ochrony są bezpieczeństwo i porządek w komunikacji. Desygnaty te mogą zostać prawnie zagrożone nie tyle przez świadome zachowania samych bezpośrednich uczestników ruchu, ile przede wszystkim przez osoby, które są upoważnione do dysponowania pojazdami, będącymi elementami sprawczymi ujawnionych nieprawidłowości w ruchu dro-

---

[1] Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.) – dalej jako k.w.

Kodeks wykroczeń nie definiuje wprost wykroczenia, wskazuje natomiast w art. 1, na wzór kodeksu karnego, wszystkie jego elementy składowe. Nie zmienia to jednakże faktu, że wykroczenie pozostaje odrębnym od kategorii przestępstwa czynem zabronionym (T. Grzegorczyk, *Komentarz do art. 1 k.w.*, Lex dla Samorządu Terytorialnego, stan prawny na dzień 25.03.2010 r.).

[2] Zwolnienie z tego obowiązku następuje w wypadku, gdy *verba legis* „pojazd został użyty wbrew woli i wiedzy właściciela lub posiadacza pojazdu przez nieznaną mu osobę, czemu nie mógł zapobiec” (art. 78 ust. 4 *in fine* p.r.d.), lecz należy pamiętać, że pozostaje obowiązek wykazania użycia wbrew własnej woli.

[3] Art. 96 § 1 z dniem 4 września 2010 r. zmieniony został przez art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2010 r. Nr 152, poz. 1018). Wykroczenie to jest jednowymiarowe, zatem wielość wskazanych przypadków pozostaje w obrębie jednego wykroczenia, będąc wyłącznie kolejnymi jego odmianami. Jest to bezspornie aksjologicznie wytłumaczalne i wyklucza w ten sposób ewentualny, niepotrzebny dyskurs o możliwości zbiegu przepisów i wykroczeń, o których mowa w art. 9 § 1 k.w.

Art. 96 § 3 dodany został w dniu 31 grudnia 2010 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2010 r. Nr 225, poz. 1466).

gowym. Mowa tu o właścicielu, posiadaczu czy użytkowniku pojazdu[4], którzy po dopuszczeniu – przez działanie lub zaniechanie[5] – do dysponowania pojazdem odmówią (umyślnie lub nieumyślnie) wskazania – na wyraźne żądanie organów uprawnionych – kierującego, który w oznaczonym czasie dopuścił się wykroczenia drogowego[6]. Niski poziom tej regulacji skutkuje nie tylko miernym poziomem bezpieczeństwa i porządku w komunikacji, ale również wysokim stopniem niewłaściwej świadomości społecznej[7]. Czyni to z tej regulacji nad wyraz ważki problemem społeczny, bowiem właściwe odczytywanie i sankcjonowanie przepisu art. 96 § 3 k.w., tak przez służby porządkowe, jak i lepiej zorientowanych w obowiązującym prawie kierujących pojazdami, nie prowadzi do zamierzonego przez prawodawcę celu[8].

Z uwagi na liczbę ujawnianych wykroczeń w ruchu drogowym przez tzw. fotoradary art. 96 § 3 k.w. od samego początku miał być w swoim przesłaniu prewencyjno-sankcyjnym przepisem stanowiącym prawną gwarancję eliminowania niewłaściwych zachowań zarówno właścicieli, posiadaczy, użytkowników, jak i kierujących pojazdami. Przepis ten miał być efektywnym sposobem na ujawnianie sprawców wykroczeń drogowych i tym samym wzmocnieniem dla służb porządkowych, których zadaniem jest minimalizacja występujących na drogach publicznych[9] naruszeń przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[10]. Stanowiąc część uregulowań zawartych w rozdziale XI kodeksu wykroczeń, zatytułowanym *Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji*, przepis penalizuje, sformułowany w art. 78 ust. 4 i 5

---

4 Warto tutaj wskazać, że właścicielem pojazdu jest osoba, której przysługuje prawo własności do niego, czyli osoba, która może korzystać z niego z wyłączeniem innych osób i rozporządzać nim samodzielnie (art. 140 k.c.). Posiadaczem pojazdu jest zarówno ten, kto nim faktycznie włada jako właściciel (posiadacz samoistny), jak i posiadacz zależny, tj. ten, kto nim faktycznie włada jako użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (art. 336 k.c.). Użytkownikiem pojazdu jest ten, kto jest uprawniony do jego używania (art. 252 k.c.).

Prowadzącym pojazd – kierującym w rozumieniu p.r.d. – jest ten, kto faktycznie prowadzi go, niezależnie od tego, czy przysługuje mu do niego określony tytuł prawny.

5 W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz,* Warszawa, 2011, s. 598.

6 W przypadku zdarzenia drogowego, którego kierujący będzie uczestnikiem, np. po spożyciu alkoholu lub innego środka, art. 96 k.w. zostaje pochłonięty przez art. 179 k.k. z uwagi na zachowania zbliżone do określonych w art. 96 k.w. lub wystąpi tzw. współsprawstwo na zasadzie art. 177 k.k. z równoczesną odpowiedzialnością określoną w art. 96 kw.

7 Mam tu na myśli możliwość celowego niewskazania sprawcy wykroczenia.

8 Pomimo faktu, że bez znaczenia dla oceny sprawstwa jest to, kto był inicjatorem jazdy – sam sprawca czy prowadzący pojazd jak też i to, że każdy czyn rozpoznawany według k.w. jest zawsze wykroczeniem-bez względu na wysokość grożącej kary łącznej.

9 Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).

10 Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.) – dalej jako p.r.d.

p.r.d.[11], obowiązek wskazania przez określone w tym przepisie podmioty sprawców ujawnionych czynów zabronionych w ruchu drogowym. Jak słusznie wskazuje R. Stefański, nie chodzi tylko o samo zachowanie się właścicieli, posiadaczy, użytkowników polegające na niewskazaniu kierującego pojazdem w określonym czasie, ale przede wszystkim o ustalenie, czy zaistniały znamiona dla innych wykroczeń wskazanych w k.w. w zw. z p.r.d., do których bez wątpienia zaliczyć można: świadome dopuszczenie przez właściciela, posiadacza bądź użytkownika pojazdu, jak i dyspozytora lub osobę reprezentującą właściciela podmiotu lub instytucji do kierowania pojazdem mechanicznym bez wymaganych uprawnień – w tym małoletniego – jak również kierowanie pojazdem bez posiadania odpowiedniej kategorii uprawnień czy też pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających.

2. Istota regulacji prawnej

Wypełnienie zarówno założonego celu regulacji prawnej, jak i obowiązków organów prowadzących czynności wyjaśniające będzie efektywne jedynie wówczas, gdy ustanowiona regulacja będzie w pełni spójna. Jednakże w obecnym stanie prawnym wprowadzone i częściowo ulepszane regulacje zaburzające cały system wręcz nakłaniają i umożliwiają usankcjonowanie bezprawności czynu w przypadku całego katalogu wykroczeń drogowych lub zbieżnych[12] dla sprawcy czynu(ów) pomimo dodatkowych regulacji prawnych zawartych m.in. w art. 233 § 1 kodeksu karnego[13].

Jedynym warunkiem koniecznym do zaistnienia odpowiedzialności za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. jest niewskazanie kierującego pojazdem w oznaczonym czasie[14]. W *Praktycznym słowniku współczesnej polszczyzny*[15] słowo „wskazać" jest tłumaczone jako „przekazywać informację". *A contrario* „nie wskazać" oznacza zarówno wyraźną odmowę wskazania (czynne zachowanie), jak również udzielenie jakiejkolwiek odpo-

[11] Art. 78 ust. 4 p.r.d. stanowi: „Właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec".

[12] Mam tu na myśli swoistą wadę przekładającą się wprost na niespójność systemu prawa, a w konsekwencji na wystąpienie rzeczywistej luki w prawie polegającej na neutralnym aksjologicznie stwierdzeniu o braku zupełności istniejącej regulacji prawnej, która nie jest przez ustawodawcę zamierzona, gdyż cyklicznie jest zauważana, lecz mało skutecznie usuwana (S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wstęp do prawoznawstwa,* Wrocław, 1999, s. 44 i n).

[13] Art. 233 § 1 k.k. stanowi: „ Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".

[14] R.A. Stefański, *Komentarz do art. 96 k.w.*, Lex dla Samorządu Terytorialnego, stan prawny na dzień 01.06.2011 r.

[15] Red. H. Zagółkowa, t. 46, Poznań 2004, s. 148.

wiedzi, uniemożliwiającej uzyskanie oczekiwanej precyzyjnej informacji, a także brak reakcji (bierne zachowanie) na wezwanie do wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 78 ust 4 i 5 p.r.d. Postawiona teza opiera się na wykładni literalnej i celowościowej. W przypadku przyjęcia, iż jedynie wyraźna odmowa wskazania kierującego – sprawcy czynu, wypełnia wymóg dla zaistnienia tego wykroczenia, czynność ta dublowałaby m.in. przepis art. 65 k.w.[16] oraz 233 k.k., skutkując rozbieżnością poglądów o celowości przepisu art. 65 k.w. i 97 k.w. w zw. z art. 78 ust. 4 i 5 p.r.d. Doktryna, uznając zasadę *lex specialis derogat legi generali*, wyeliminowała na korzyść art. 78 ust 4 i 5 p.r.d. pozorny zbieg wykroczeń[17]. Pamiętając o głównej zasadzie zawartej w art. 6 k.w.[18],

---

[16] Art. 65 § 1 k.w. stanowi: „ Kto umyślnie wprowadza w błąd organ państwowy lub instytucję upoważnioną z mocy ustawy do legitymowania:

1) co do tożsamości własnej lub innej osoby,

2) co do swego obywatelstwa, zawodu, miejsca zatrudnienia lub zamieszkania, podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto wbrew obowiązkowi nie udziela właściwemu organowi państwowemu lub instytucji, upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania, wiadomości lub dokumentów co do okoliczności wymienionych w § 1”.

Organami państwowymi uprawnionymi do legitymowania z mocy ustawy są m.in.: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu, Straż Graniczna, Służba Więzienna, Żandarmeria Wojskowa.

Przepis § 1, mówiąc o wprowadzeniu w błąd organu państwowego, nie ogranicza jednak zachowania sprawcy tylko do organu upoważnionego do legitymowania, ale odnosi to do każdego organu, przed którym podaje się swoje dane osobowe. Ma więc zastosowanie w razie wprowadzenia w błąd np. organu (urzędnika) administracji skarbowej, celnej, sądu czy prokuratury. Ich upoważnienie do żądania podania danych osobowych wynika też z ustaw, np. z k.p.a., k.p.c. czy k.p.k.

Ponadto karalne jest wprowadzenie w błąd instytucji, niebędących co prawda organami państwowymi, ale uprawnionymi do legitymowania osób, tyle że w określonych warunkach, którymi na mocy ustaw są m.in.: straże gminne (miejskie), Straż Leśna, Państwowa Straż Łowiecka, Państwowa Straż Rybacka, służby porządkowe organizatora imprezy masowej, w tym pracownicy agencji ochrony, którzy na widocznym miejscu posiadają stosowny identyfikator.

[17] Przed wprowadzeniem w życie 96 § 3 k.w. zapadł wyrok SN z dnia 25 maja 2010 r. (III KK 1156/10), który, nadal przytaczany przez niektóre sądy, może generować niepotrzebny zamęt odnośnie do rozumienia zasadności ustanowionego przepisu art. 96 § 3 k.w. Sąd orzekł, że „właściciel lub posiadacz pojazdu, wezwany przez uprawniony organ do wskazania – stosownie do wymogów art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym – ale w sposób pozaprocesowy, osoby, której powierzył pojazd do kierowania lub używania, ma prawo odmówić udzielenia tej informacji, jeżeli w razie przesłuchiwania go jako świadka odnośnie do tej okoliczności miałby prawo uchylić się od odpowiedzi na pytanie dotyczące owej kwestii. W takim wypadku nie można odmawiającemu zarzucać popełnienia czynu zabronionego z art. 65 § 2 k.w., tzn. nieudzielania uprawnionemu organowi, wbrew obowiązkowi, określonej wiadomości”.

[18] Wykroczenie umyślne zachodzi wtedy, gdy sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi. Wykroczenie nieumyślne zachodzi, jeżeli sprawca, nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć.

Istota umyślności wskazana w art. 6 § 1 k.w. nie uległa zmianie w toku całego obowiązywania kodeksu. Sprowadza się ona do istnienia po stronie sprawcy zamiaru popełnienia czynu zabronionego, który występuje pod postacią zamiaru bezpośredniego (*dolus directus*) lub ewentualnego (*dolus eventualis*). Ten pierwszy ustawodawca wyraża zwrotem: „chce go po-

należy podkreślić, że analiza gramatyczna przepisu prowadzi do wniosków trafnych, choć trudnych do zaakceptowania, gdyż pojęcie „przekazywać informacje" musi być stawiane na jednej szali z pojęciem „odmowa udzielenia informacji". Powodem takiej konstatacji jest fakt, iż pojęcie to wiąże się przede wszystkim z dokładnością informacji umożliwiającą precyzyjne określenie – lub poprzez wykluczenie zawężenie – kręgu osób, które mogły mieć, poza właścicielem, posiadaczem lub użytkownikiem, dostęp do pojazdu. Stąd też udzielenie jakiejkolwiek odpowiedzi, w tym przy użyciu kolokwializmu np. „nie wiem" lub „nie pamiętam", wypełnia znamiona wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. Oczywiście w przypadku wyraźnej odmowy wskazania kierującego pojazdem w określonym czasie przy użyciu podobnego kolokwialnego zwrotu: „nie podam", „nie wskażę", czynność ta również wypełnia znamiona wykroczenia z uwagi na bezsporną świadomość celowej odmowy wskazania, powodowanej najczęściej chęcią uniknięcia odpowiedzialności za wykroczenie drogowe i związanej z tym dodatkowej dokuczliwości, tj. przypisania punktów karnych[19] zgodnie z rozporządzeniem MSW z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego[20]. W grę wchodzi także próba uniknięcia w ten sposób odpowiedzialności za przestępstwo, np. to stypizowane w art. 244 k.k.[21] To przykład obrazujący destabilizującą skuteczność opisywanej regulacji, skłaniającej kierującego do wykorzystania możliwości, które niesie ze sobą art. 96 § 3 k.w. w celu uniknięcia kary pozbawienia wolności do lat 3 za przestępstwo naruszenia orzeczonego przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów. Pokazuje on, że regulacja wywołuje odwrotny od zamierzonego przez prawodawcę skutek.

---

pełnić", ten drugi określeniem: „przewidując możliwości jego popełnienia na to się godzi". Spójnik „albo" łączący oba te wyrażenia wskazuje, iż oba wyrażają zamiar popełnienia czynu. W przypadku zamiaru bezpośredniego sprawca ma wolę popełnienia czynu, gdyż „chce" go popełnić, przy zamiarze ewentualnym, woli takiej nie ma, ale akceptuje przewidywaną możliwość jego popełnienia.

Nieumyślność (art. 6 § 2 k.w.) zachodzi wówczas, gdy sprawca nie ma zamiaru popełnienia czynu zabronionego (w tym i ewentualnego), ale popełnia je na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach i to mimo że popełnienie tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć. Przybiera ona postać nieumyślności świadomej, gdy sprawca przewidywał możliwość popełnienia czynu zabronionego oraz nieświadomej, gdy możliwości takiej nie przewidywał, choć była ona obiektywnie przewidywalna (zob. A. Zoll, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Komentarz,* t. 1, s. 154-156). Tę pierwszą niektórzy autorzy określają nadal mianem lekkomyślności, a tę drugą – niedbalstwem.

[19] Sprawstwo powodowane jest tutaj ujawnionym przez samego „podejrzanego" zamiarem ewentualnym, gdy sprawca świadomie godzi się lub nie na popełnienie określonego czynu, po pouczeniu go o różnicy w konsekwencjach prawnych wynikających z wykroczenia z art. 92a k.w., jak i z art. 96 § 3 k.w.

[20] Dz. U. z 2012 r., poz. 488.

[21] Art. 244 k.k. stanowi: „Kto nie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu […] prowadzenia pojazdów […] podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".

Należy zatem podkreślić, że w przypadku „niepamiętania" przez właściciela lub posiadacza pojazdu komu powierzył pojazd oraz zakończenia czynności w postępowaniu uproszczonym przez nałożenie mandatu karnego z art. 96 § 3 k.w., kara ta nie powinna wykluczać prowadzenia dalszych czynności ukierunkowanych na ustalenie sprawcy wykroczenia w ruchu drogowym[22]. Tym samym wiązać się to powinno z przesłuchaniem wszystkich osób mogących mieć dostęp do użytkowania w określonym czasie pojazdu stanowiącego element sprawczy wykroczenia w ruchu drogowym. Natomiast w przypadku wskazania przez właściciela czy posiadacza pojazdu potencjalnych jego użytkowników, po czym przesłuchania ich zgodnie z przepisami k.p.w., zarzut sprawstwa powinien być ponownie postawiony właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu na podstawie art. 92a k.w. w przypadku nieujawnienia sprawcy czynu zabronionego wśród osób wskazanych. Tym samym właściciel lub posiadacz powinien zostać „ponownie" ukarany zgodnie z dyspozycją art. 92a k.w., a w szczególnych przypadkach zarzut powinien być wzmocniony dodatkowym zarzutem z art. 65 § 2 k.w. lub z art. 233 § 1 k.k., choć przywołane w dalszej części artykułu argumenty przemawiają za wykluczeniem takiej możliwości.

3. Art. 96 § 3 k.w. w świetle zasad doręczania wezwań

Przyjęcie tezy, że termin „nie wskazać" oznacza także bierne zachowanie zobowiązanego, skutkuje nowym, zrodzonym na kanwie przepisów k.p.w., problemem dla prowadzących czynności wyjaśniające, powstałym w przypadku nieodebrania korespondencji przez adresata. Stoję na stanowisku, że przesłanie korespondencji przez upoważniony podmiot na adres właściciela pojazdu pozyskany z sytemu CEPiK[23] i potwierdzony w bazie biura meldunkowego może stanowić o wypełnieniu warunku, o którym mowa w art. 54 § 7 k.p.w. Tezy tej bronię na gruncie przepisów kodeksu postępowania karnego[24], przewidujących tzw. fikcję doręczenia. Wystosowanie do wskazanego adresata przesyłki poleconej za pośrednictwem np. Poczty Polskiej w myśl zalecenia wskazanego w art. 131 § 1 k.p.k. i pozostawienie przez operatora w miejscu dostępnym dla adresata, tj. w oddawczej skrzynce pocztowej pisemnej informacji o możliwości od-

[22] Warto podkreślić, że niemożliwość identyfikacji osoby na podstawie materiału dowodowego z fotoradaru (brak wizerunku lub nieczytelność twarzy) nie stanowi przeszkody formalnej dla odpowiedzialności z art. 96 § 3 k.w. Przeciwnie, pewność co do osoby kierującego daje podstawy do prowadzenia dalszych czynności procesowych w sprawie popełnionego wykroczenia w ruchu drogowym.

[23] Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierujących

[24] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 55 z późn. zm.) – dalej jako k.p.k.

bioru sygnowanej przesyłki w urzędzie pocztowym przez okres nie krótszy niż siedem dni (kolejne siedem dni przy powtórzeniu czynności), uznać należy na zasadzie przepisu art. 133 § 1 k.p.k. za doręczenie skuteczne. Dotyczy to także doręczenia zastępczego (art. 132 § 2 k.p.k. *via* art. 38 § 1 k.p.w.). Tym samym brak reakcji, czyli niestawienie się w wyznaczonym terminie oraz nieprzesłanie pisemnych wyjaśnień w sprawie przez adresata pisma upoważnia organ prowadzący czynności do stwierdzenia, iż zostały wypełnione przez wezwanego przesłanki pozytywne dla odpowiedzialności wynikającej z art. 96 § 3 k.w. w zw. z art. 78 ust. 4 i 5 p.r.d. W wyniku tego prowadzący czynności wyjaśniające ma uzasadnione prawo do odstąpienia od przesłuchania adresata pisma, przyjmując, iż dalsze dążenie do tej czynności będzie nadal połączone ze znacznymi trudnościami, piętrzonymi przez samego adresata, a powodowanymi być może przez tzw. świadomość korespondencji (próba uniknięcia kary)[25].

Oczywiście można wskazywać inne zagadnienia problemowe, które mogą być wynikiem „nieznajomości aktualnego miejsca przebywania" osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia przez prowadzącego czynności wyjaśniające[26]. Realizując cele postępowania karnego określone w art. 2 k.p.k., prowadzący postępowanie zobligowany jest do wniesienia do sądu wniosku na podstawie art. 53 k.p.w.[27] o ustalenie aktualnego miejsca pobytu. Obowiązek ten spoczywa tak na strażach gminnych (miejskich), jak i na-ITD[28], które to instytucje zobowiązane są także do wniesienia żądania do Policji o doręczanie wezwania, na podstawie art. 131 § 1 k.p.k. w zw. z art. 38 § 1 k.p.w. oraz art. 15 § 2 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.w. Przywołane podstawy prawne stanowią wyraźną dyspozycję prawodawcy, która obliguje Policję, w przypadku wykazania niezbędnej koniecz-

---

[25] Należy przy tym pamiętać o wyważonej niepublikowanej opinii DP-II-026-553/2010/KS Departamentu Prawnego MSWiA z dnia 29 grudnia 2010 r., w której wyraźnie podkreślono, że przepisy k.p.k. nie przewidują doręczania pism za pośrednictwem organów administracji publicznej, jak również za pośrednictwem straży gminnych (miejskich), a tym samym ITD.

[26] Co jest wynikiem zaniechania realizacji obowiązku meldunkowego w zakresie zameldowania i wymeldowania z miejsca pobytu stałego lub czasowego.

[27] Art. 53 k.p.w. stanowi: „Jeżeli miejsce pobytu osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia nie jest znane, sąd może zarządzić ustalenie miejsca jej pobytu przez Policję. Policja ustala też miejsce pobytu z własnej inicjatywy albo na wniosek organu dokonującego czynności wyjaśniających. Sąd może zarządzić przymusowe doprowadzenie obwinionego".

Powyższe czynności należy podjąć w przypadku braku skuteczności w dostarczeniu korespondencji podejrzanemu za pośrednictwem operatora pocztowego, czy nawet samego organu prowadzącego, lecz należy traktować je jako ostateczność i kierować wyłącznie po wyczerpaniu wszystkich możliwych sposobów doręczenia korespondencji. Ustawowy wymóg przesłuchania lub powiadomienia podejrzanego o prowadzonych czynnościach wymusza obligatoryjnie wykonanie takich czynności nawet za cenę pogorszenia ekonomiki prowadzonego postępowania. Dotyczy to także czynności procesowych, o których mowa w art. 53 k.w. Przemawia za tym praktyka sądów nie uznających nawet tzw. doręczenia zastępczego, o którym mowa w art. 133 k.p.k., a tym samym możliwości odstępstwa od przesłuchania podejrzanego i wypełnienia tym samym wymogu, o którym mowa w art. 54 § 7 k.p.w.

[28] W praktyce jest to dość drażliwa kwestia współpracy zobowiązanych służb.

ności, do doręczania wezwań w terminie określonym przez organ prowadzący. Niemniej jednak zasadne jest podkreślenie, że kierowane przez oskarżyciela publicznego[29] wnioski do Policji nie mogą być utożsamiane z – jak twierdzi P. Hofmański[30] – wykorzystaniem lub ograniczeniem sprawności Policji na zasadniczych polach jej działalności, albowiem są one tylko i wyłącznie kolejnym etapem prowadzonych czynności wyjaśniających, które skutecznie zmierzają do realizacji celu narzuconego przez art. 2 k.p.k. Mowa tu w szczególności o obowiązku prowadzenia wszelkich prawnie dozwolonych działań, które mogą doprowadzić do wykrycia i pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców – w tym przypadku – wykroczeń w ruchu drogowym.

4. Art. 96 § 3 k.w. a prawo do obrony

Konieczne jest spojrzenie na problem obowiązku przekazania informacji z perspektywy innych przepisów, umożliwiających skuteczną obronę i ochronę wartości zakotwiczonych w Konstytucji RP. W niektórych przypadkach powodują one zniesienie obowiązku określonego w art. 78 ust. 4 i 5 p.r.d. i brak odpowiedzialności z art. 92a k.w. Prawodawca nie tylko nie osiąga zamierzonego celu, ale regulacja art. 78 p.r.d. i w konsekwencji art. 96 § 3 k.w. jest kontrowersyjna w świetle tak Konstytucji, jak i innych aktów normatywnych. Mowa tu przede wszystkim o regulacji przewidującej przysługujące świadkowi prawo do odmowy składania zeznań aż do chwili pierwszego przesłuchania przed sądem (185 k.p.k.), chroniące go na mocy art. 182 § 1 i 2 k.p.k. przed dostarczeniem niekorzystnych dowodów zarówno przeciwko osobom najbliższym[31], jak i pośrednio przeciwko sobie (art. 182 § 3 k.p.k. oraz 416 § 3 k.p.k.). Tym samym umożliwia to świadkowi – być może kierującemu – na mocy art. 96 § 3 k.w. uniknięcie odpowiedzialności powodowanej przepisem art. 92a k.w. Postawioną tezę potwierdzać może postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt VIII Kz 444/12[32].

---

29 W rozumieniu art. 17 § 3 k.p.w.

30 P. Hofmański, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa, 2011, s. 656.

31 Przepis art. 115 § 11 k.k. precyzuje krąg osób najbliższych dla świadka mogących być kierującymi. W rozumieniu tego przepisu osobą najbliższą dla tego „podejrzanego" świadka jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, jak i osoby pozostające w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoby pozostające we wspólnym pożyciu

32 Zdaniem sądu ustawodawca przewidział możliwość niewskazania wbrew obowiązkowi przez zobowiązanego osoby kierującej lub używającej dany pojazd w oznaczonym czasie jedynie pod warunkiem wykazania, że pojazd ten został użyty, po pierwsze, wbrew jego woli i wiedzy, po drugie, przez nieznaną osobę, po trzecie zobowiązany nie mógł temu zapobiec. Warunki te muszą zostać spełnione łącznie. We wszystkich innych wypadkach właściciel lub

Ważne jest także to, że świadek, który skorzysta z prawa odmowy zeznań także na rozprawie przed sądem pierwszej instancji, przestaje w sprawie istnieć jako źródło dowodowe w tym zakresie. Stąd też wszystkie jego wypowiedzi utrwalone za pomocą protokołu, taśmy magnetofonowej, filmu, fotografii czy innych środków nie mogą być odtworzone. W przypadku ich odtworzenia „zeznania" nie mogą być brane pod uwagę, gdyż objęte są całkowitym zakazem dowodowym (art. 168 § 1 k.p.k.)[33]. Niemniej zawsze zaistnieć może wyjątek, przekładający się w tym przypadku na możliwość odtworzenia wypowiedzi świadka innych niż poprzednio złożone zeznania. Doprowadza to do stanu, w którym dowód stanowić będą zeznania świadka na okoliczność prywatnych rozmów tej osoby z innymi osobami na temat przebiegu zdarzenia, co do którego toczy się postępowanie[34]. Jednak trzeba zaznaczyć, iż odnosić się to może tylko do informacji pozyskanych podczas czynności operacyjno-rozpoznawczych ingerujących znacząco w strefę dóbr osobistych.

Innym przykładem kolizji jest przypadek, kiedy kierujący – podejrzany – po przedstawieniu zarzutu skorzysta z prawa do składania wyjaśnień, co w konsekwencji oznacza również skorzystanie przez niego z prawa odmowy i, co ważne, bez podania powodów. Prawo to tożsame jest z nieudzieleniem odpowiedzi na poszczególne pytania lub odmową składania wyjaśnień w ogóle (art. 175 § 1 k.p.k.). Dodatkowo trzeba tutaj zdecydowanie podkreślić, że nikt nie może zmusić oskarżonego do składania wyjaśnień. Składanie ich stanowi bowiem prawo, a nie obowiązek oskarżonego, a to, czy oskarżony uczyni użytek z przyznanego mu uprawnienia jest zależne tylko od niego. Ponadto składając wyjaśnienia, oskarżony nie jest zobowiązany do mówienia prawdy. Ma w zasadzie możliwość mówienia wszystkiego, co może prowadzić do jego uniewinnienia, w tym także podjąć swoistą obronę poprzez samooskarżanie się (o inne wykroczenie lub przestępstwo). Nie oznacza to, że oskarżony ma prawo do kłamstwa, może jednak nie obawiać się odpowiedzialności karnej za fałszywe wyjaśnienia[35]. Co więcej, prawo nie przewiduje nawet uprzedzenia oskarżonego o możliwości poniesienia odpowiedzialności za treść fałszywych wyjaśnień, jeżeli oznaczać to będzie naruszenie innego przepisu prawa

---

posiadacz pojazdu, od którego jest żądana powyższa informacja, a który jej nie udziela, popełnia czyn z art. 96 § 3 k.w.

33 Wyrok SN z dnia 16 lutego 1988 r., sygn. IV KR 13/88, LEX nr 22047.

34 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2002 r. (WA 9/02), OSNKW 2002, nr 11-12, poz. 104 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu (II AKa 216/06).

35 „Brak zagrożenia taką odpowiedzialnością czyni realnym prawo do obrony i prawo posługiwania się w tej obronie wyjaśnieniami jako dowodem obrony" (T. Grzegorczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2003, s. 323). Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 stycznia 2006 r., „Obrona ma być prowadzona z pomocą sposobów i środków procesowych dopuszczonych przez prawo, a tym samym ograniczenia w takich legalnych środkach obrony muszą także wynikać z przepisów prawa".

karnego materialnego. Należy zatem przyjąć, że „oskarżony nie ponosi żadnej odpowiedzialności karnej za treści wynikające ze swoich fałszywych wyjaśnień, dopóki wyjaśnienia te służą realizowaniu jego obrony”[36]. Stąd też w przypadku, gdy oskarżony nie będzie w żaden sposób reagował na pytania lub odmówi składania wyjaśnień bądź odpowiedzi na poszczególne pytania, musi to być dla prowadzącego czynności oznaką, iż korzysta z przysługującego mu prawa do milczenia i może to robić stale i bez podania powodów. Wskazać zatem należy, że korzystanie z uprawnienia do milczenia nie może być przyczyną wyciągnięcia wobec oskarżonego jakichkolwiek konsekwencji, gdyż wybór formy obrony zależy od samego oskarżonego[37]. Ważne jest także to, że brak pouczenia o przysługującym oskarżonemu prawie do składania wyjaśnień, odmowie składania wyjaśnień czy odpowiedzi na poszczególne pytania nie może wywołać negatywnych ujemnych skutków procesowych dla uczestnika postępowania (art. 16 k.p.k.). A co za tym idzie, przyznanie się oskarżonego, nieświadomego swoich praw do odmowy składania wyjaśnień, skutkuje brakiem ich mocy dowodowej i jest podstawą korzystnych dla niego rozstrzygnięć.

Kolejną odsłoną braku spójności systemu jest zwolnienie przez sąd lub prokuraturę z obowiązku składania zeznań w przypadku konieczności zachowania tajemnicy państwowej (art. 179 k.p.k.) bądź tajemnicy zawodowej, służbowej lub funkcyjnej (art. 180 k.p.k.), chroniące samego świadka – kierującego. Dotyczyć to może w szczególności funkcjonariuszy publicznych.

5. Art. 96 § 3 k.w. a zagadnienia kompetencyjne

Dodatkowo za brakiem przemyślnej konstrukcji instytucji prawnej przemawia kompetencyjne ukształtowanie organów porządkowych. Do prowadzenia działań przy użyciu urządzeń rejestrujących upoważnione są obecnie straże gminne (miejskie), Inspekcja Transportu Drogowego (ITD) oraz Policja. Powstaje zasadnicze pytanie, czy wszystkie organy uprawnione do kontroli ruchu drogowego w ten sposób mają prawo żądać wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania. Analiza obowiązującego prawa prowadzi do wniosku, że Inspektorzy Transportu Drogowego, jak również Policja, ograniczeni są w tym względzie przez przepisy art. 129a i art. 129h p.r.d. zawę-

[36] Uchwała SN z dnia 11 stycznia 2006 r. (sygn. I KZP 49/05). Odpowiedzialność ta rodzi się tylko wówczas, gdy oskarżony fałszywie oskarża lub zniesławia inną osobę, ale czyni to nie w celu własnej obrony. Takie zachowanie się oskarżonego wykracza poza granice przysługującego mu prawa do obrony.

[37] Wyrok SN z dnia 4 września 1977 r. (sygn. V KR 176/77). Odmowa składania wyjaśnień jest sposobem obrony i nie może być uznana za okoliczność obciążająca, podobnie jak przyznanie się do winy i brak skruchy.

żające ich kompetencje tylko do kontroli ruchu drogowego, bez prawa żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie[38]. Obecne uregulowania prawne uniemożliwiają ITD[39] zakończenie prowadzonych czynności, tak w postępowaniu uproszczonym na bazie art. 96 § 3 k.w., jak i jako oskarżyciel przed sądem. Tym samym instytucja ta winna być zobligowana do przekazania wszystkich spraw, w tym spraw zaległych, Policji. To z kolei nie jest tak proste i oczywiste, zarówno na kanwie przepisów p.r.d., jak i k.p.w. Stąd też obecne uregulowania prawne wymuszają na sądach umarzanie postępowań skierowanych na podstawie art. 96 § 3 k.w. przez ITD z uwagi na zaistnienie negatywnych przesłanek procesowych, o których mowa w art. 5 § 1 pkt 9 k.p.w.[40] Skutkiem tego powstaje tutaj kolejny paradoks. Albowiem instytucja, wnosząc żądanie o wskazanie kierującego na podstawie art. 96 § 3 k.w. oraz mając wiedzę o stanie prawnym w tym zakresie, może świadomie narażać reprezentujących ją funkcjonariuszy na odpowiedzialność karną, o której mowa w art. 231 § 1 k.k.[41] W szczególnych przypadkach zachowanie takie może rodzić odpowiedzialność majątkową[42].

6. Wnioski

Można zatem podsumować niniejszy artykuł następującym stwierdzeniem: przepis art. 96 § 3 k.w. jest wyalienowany spośród innych przepisów kodeksu wykroczeń, wyklucza bowiem zbieg z innymi przepisami, a w szczególności z art. 97 k.w., pełniącym funkcję zarówno dopełniającą, jak i blankietową z uwagi na możliwości sankcyjne wy-

---

38 Można pokusić się tutaj o postawienie dość drażliwej i kuriozalnej w skutkach tezy, że także Policja nie ma prawa do „żądania" wynikającego wprost z przepisów p.r.d., a normy zadaniowe wskazane w art. 1 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, nie są normami kompetencyjnymi. Stąd też również Policja nie jest do tego ustawowo upoważniona. Tym samym – choć wydawać się to może niedorzeczne – to tylko straże gminne (miejskie), poza oczywiście organami rejestrującymi pojazdy, na dziś mają prawo do wystosowywania takiego żądania; potwierdzają to przypisane ustawowo normy: kompetencyjna, zadaniowa i sankcyjna.

39 Wychodzę z założenia, że aktualny stan prawny powinien być znany Ministrowi Infrastruktury przedkładającemu w dniu 28 września 2011 r. (pismo o sygnaturze ML-2-b-020-76/11) projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie dokumentów stosowanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w postępowaniach o wykroczenia. Minister określił wzór wezwania dla właściciela pojazdu do wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, powołując się na przepis art. 129 h ust. 2 pkt 2 p.r.d., podczas gdy przepis ten w ogóle nie upoważnia do dokonywania wezwań.

40 W myśl postanowienia SN z dnia 29 czerwca 2010 r. (sygn. akt I KZP 8/10).

41 Art. 231 § 1 k.k. stanowi: „Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".

42 Na mocy ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego za rażące naruszenia prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173).

nikające z art. 84–96 k.w. Zamiast dopomóc w wykrywaniu sprawców wykroczeń, wytworzył problem dla służb porządkowych – nowy swoisty kontratyp, prowadzący do unikania przez kierującego odpowiedzialności wynikającej z hipotezy art. 92a k.w. Odmowa wskazania kierującego (nawet przez samego kierującego), niezależnie w jakiej formie dokonana, łącząc się z prawem do obrony, tworzy i sankcjonuje bezprawność czynu oraz kończy czynności wyjaśniające w sprawie, nawet po zastosowaniu postępowania uproszczonego. Z chwilą zatem wprowadzenia tej nowej sankcyjnej regulacji prawnej powstał konflikt w rozumieniu celu, którym kierował się racjonalny prawodawca. Stworzył on bowiem kolejny, mało zrozumiały dla pragmatyków wyjątek prawny, skutkujący nie tylko bezprawnością czynu, ale i możliwością przekroczenia przez przedstawiciela służb porządkowych uprawnień ustawowych w przypadku ukarania np. właściciela pojazdu na mocy przepisu art. 96 § 3 k.w. i 92a k.w.

Obszerność poruszonego zagadnienia nie pozwala na omówienie licznych, skrajnych kazusów powodowanych przez obecne brzmienie art. 96 § 3 k.w., w szczególności przywołania sytuacji, gdy nawet wypełnienie zobowiązania, o którym mowa w art. 96 § 3 k.w., wymusza odstąpienie od ukarania sprawcy czynu z art. 92a k.w. Można także tylko zasygnalizować zagadnienie obligatoryjnego umorzenia postępowania prowadzonego przez organ procesowy na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 k.p.w., który jest odzwierciedleniem wykroczeniowej wersji umorzenia absorpcyjnego (art. 11 k.p.k.), z uwagi na brak zaistnienia znamion wykroczenia, tj. brak wykazanej społecznej szkodliwości czynu (art. 1 § 1 k.w).

Widać już pierwsze poczynania na polu zapewnienia konstytucyjności omawianej regulacji prawnej. Mam tu na myśli wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 12 lutego 2013 r. (sygn. PD VIII TKw 62/12) do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 96 § 3 k.w. w zw. z art. 78 ust. 4 p.r.d. z art. 2 i art. 42 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również przepisów art. 96 § 3 k.w. w zw. z art. 92 § 1 k.w. oraz 92a k.w. z art. 42 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także przepisu art. 97 pkt 2 k.w. z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[43].

Dlatego też priorytetem ustawodawcy winno być dążenie do pilnego usunięcia luki prawnej przez uchwalenie skuteczniejszej regulacji prawnej w tym zakresie. Brak takiej regulacji, która sprawnie, a przede wszystkim bez uszczerbku dla prawa procesowego i w zgodzie z Konstytucją RP, obligować będzie właścicieli lub posiadaczy pojazdów do wskazywania uprawnionym ustawowo organom procesowym kierujących lub użytkowników pojazdów, wpływać będzie negatywnie na efektywność przepisów prawa proce-

[43] Skierowany już po powstaniu roboczej wersji niniejszego artykułu i zapoznaniu z nią parlamentarzystów.

sowego oraz materialnego. Więcej nawet, brak takiej regulacji może uzasadniać niezbędność prowadzenia wyłącznie kontroli bezpośrednich lub przy użyciu zaawansowanych technik panoptycznych, pod pojęciem których rozumiem masowe monitorowanie wizyjne i sieciowe, podsłuch, podsycanie zagrożeń widowiskowością przekazu czy też powierzanie instytucjom władczym zadań inspiracyjno-angażujących lub dezinformujących[44].

Summary

The legitimacy of the provisions of art. 96 § 3 of the Code of Petty Offences

This article is an attempt to answer the questions arising in connection with the application of Art. 96 § 3 of the Code of Petty Offences, which provides that a person who, despite his or her duties does not indicate at the request of the authorized body, who they have authorised to drive or use the vehicle in the fixed time is subject of a fine. Preventive and punitive purpose of the provision is linked with the number of traffic offenses disclosed by "traffic - speed cameras". The main function of this provision is the pursuit of offenders violating established order and safety in the road transport. Application of the provision causes a great deal of problems in practice, both as regards establishing the execution of the element of the offence as well as the cohesion with other regulations of administrative law (competences of bodies) and criminal substantive and procedural law (especially the rights of the defence). As a result, instead of assisting in the detection of perpetrators of offences, a new specific countertype is created, leading the driver to avoid responsibility for criminal liability. Hence the demand for urgent removing of the legal loophole by enacting more effective regulations in this area.

[44] Mowa tu np. o systemie INDECT od ang. *Intelligent information system supporting observation, searching and detection for security of citizens in urban environment*) - to międzynarodowy projekt badawczy, wyceniony na 15 milionów euro, z czego 10 milionów pokrywa Unia Europejska. Prace nad nim ruszyły z początkiem 2009 roku. Zaangażowanych w efekt końcowy projektu jest obecnie 17 partnerów. Finał planowany jest na grudzień 2013. Projekt koordynuje Akademia Górniczo – Hutnicza w Krakowie.

INDECT zakłada wykorzystanie zdefiniowanych przez jego twórców algorytmów (poprzez sprofilowanie cech idealnego zachowania się człowieka, w tym poruszania się, czy używanego słownictwa) do wychwytywania nie zaistniałych jeszcze zagrożeń w celu przeciwdziałania naruszeniom porządku publicznego w strefie publicznej oraz w sieci informatycznej. Założeniem projektu jest to, że system będzie wspomagać monitoring uliczny, który wg rektora AGH prof. Antoniego Tajdusia funkcjonuje zgodnie z przepisami. http://mcss2010.indect-project.eu/ i http://mcss2011.indect-project.eu

Problemy prawa administracyjnego i finansowego

Michał Bursztynowicz
Uniwersytet Wrocławski

Szczególny charakter instytucji zgłoszenia zamiaru budowy ogrodzenia[1]

1. Instytucja zgłoszenia

Obiekty i roboty budowlane, których realizacja nie wymaga wcześniejszego uzyskania pozwolenia na budowę, zostały enumeratywnie wymienione w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[2], zwanej dalej u.pr.bud. Powołane przepisy określają odstępstwa od wyrażonej w art. 28 ust. 1 u.pr.bud. zasady, według której roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i z tego powodu nie podlegają wykładni rozszerzającej. Oznacza to, że ze zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę korzystają tylko te inwestycje, które zostały enumeratywnie (w formie katalogu zamkniętego) wymienione w art. 29 ust. 1 i 2 u.pr.bud., nie zaś inne – podobne[3].

Zwolnienie inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę nie oznacza rezygnacji z kontroli administracyjnej prawidłowości wykonania robót budowlanych. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 i 5 u.pr.bud. większość inwestycji zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę wymaga zgłoszenia właściwemu organowi, którego należy dokonać w terminie co najmniej 30 dni przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych.

Przepisy u.pr.bud. nie określają wprost formy zgłoszenia, co nie oznacza, że może być ona dowolna. Zgłoszenie jest niczym innym jak podaniem mającym inicjować postępowanie administracyjne, do którego zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia

---

1 Ze względu na brak literatury przedmiotu odnoszącej się *stricte* do instytucji zgłoszenia budowy ogrodzeń niniejszy artykuł oparto przede wszystkim na analizie bogatego dorobku orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

2 Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

3 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (zwanego dalej WSA) w Warszawie z dnia 29 października 2009 r., sygn. VII SA/Wa 1224/09, LEX nr 574332, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 października 2011 r., sygn. II SA/Kr 1073/11, LEX nr 1132267 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. IV SA/Po 1193/11, LEX nr 1146101.

14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[4], zwanej dalej k.p.a. (zwłaszcza art. 63), tam, gdzie brak jest regulacji szczególnych[5].

Jak stanowi art. 30 ust. 2 u.pr.bud., w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane[6] oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki[7], a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie[8], brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia – wnosi sprzeciw (sprzeciw ze względów formalnych), w drodze decyzji[9].

---

4 Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

5 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. II SA/Kr 868/05, LEX nr 507219. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na różnorodność orzecznictwa dotyczącą charakteru zgłoszenia. Z jednej strony wskazywane jest bowiem, że zgłoszenie jest formą wszczęcia postępowania administracyjnego, w rozumieniu art. 61 k.p.a. (wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. II SA/Kr 868/05, wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. II SA/Łd 982/07, LEX nr 510929, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2009 r., sygn. II SA/Wr 109/09, LEX nr 569130, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. VII SA/Wa 2009/09, LEX nr 600447). Z drugiej zaś podnoszone jest, że zgłoszenie jest tylko czynnością materialno-techniczną i jako takie nie wszczyna postępowania administracyjnego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2008 r., sygn. VII SA/Wa 894/08, LEX nr 526548, wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 marca 2009 r., sygn. II OSK 307/08, LEX nr 530044, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 maja 2009 r., sygn. II SA/Po 964/08, LEX nr 569288, wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. II OSK 1685/11, LEX nr 1095793).

6 Wzór oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane stanowi załącznik nr 2 do wydanego na podstawie art. 32 ust. 5 u.pr.bud. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 120, poz. 1127).

7 Szkice i rysunki nie muszą być sporządzone w odpowiedniej formie, w szczególności przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane. Zarówno konieczność ich dołączenia, jak i ocena, czy złożone szkice i rysunki są odpowiednie, pozostawiona jest uznaniu administracyjnemu, ograniczonemu wymogiem odwołania się do wiedzy technicznej przy dokonywaniu oceny w tym zakresie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. VII SA/Wa 1697/07, LEX nr 510744).

8 Organ, żądając uzupełnienia zgłoszenia, winien zgłaszającemu wyznaczyć termin, który w sposób realny umożliwi wykonanie nałożonego nań obowiązku, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2010 r., sygn. II SA/Po 269/08, LEX nr 509891).

9 Zachowanie organu, który nie dąży do uzupełnienia zgłoszenia, mając instrumenty ku temu, aby dać zgłaszającemu możliwość wyeliminowania błędów przed wniesieniem sprzeciwu, stanowi nie tylko naruszenie art. 30 ust. 2 u.pr.bud., ale też godzi w zasadę praworządności określoną w art. 7 k.p.a. i zasadę pogłębiania zaufania do organów państwa, o której mowa w art. 8 k.p.a. (wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 marca 2012 r., sygn. II SA/Łd 75/12, LEX nr 1139089).

Należy podkreślić, że właściwy organ powinien zastosować art. 30 ust. 2 u.pr.bud. tylko w przypadku braków materialno-prawnych wniesionego zgłoszenia. W sytuacji zaś gdy wniosek jest niekompletny pod względem formalno-prawnym, organ winien wezwać zgłaszającego do jego uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a.[10]

W myśl powołanego art. 30 ust. 5 u.pr.bud. do wykonania robót budowlanych można przystąpić wówczas, gdy w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie dwóch lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. Co ważne, nic nie stoi na przeszkodzie temu, by przed upływem 30-dniowego terminu organ skierował do inwestora pismo, w którym poinformuje go, że przyjmuje zgłoszenie i nie zamierza zgłosić wobec niego sprzeciwu. W takiej sytuacji inwestor jest umocowany do rozpoczęcia inwestycji z datą wyrażenia przez właściwy organ stanowiska o niezgłoszeniu sprzeciwu[11].

W tym miejscu należy zauważyć, że na tle stosowania art. 30 ust. 5 u.pr.bud., w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przeważający jest pogląd, że 30-dniowy termin na wniesienie sprzeciwu przez właściwy organ, ze względu na jego skutki, jest terminem prawa materialnego (terminem zawitym)[12]. Przekroczenie omawianego terminu skutkuje pozbawieniem organu kompetencji do wniesienia sprzeciwu. W czasie biegu tego terminu inwestor ma obowiązek powstrzymać się od wykonania robót budowlanych. Brak zaś w omawianym okresie reakcji organu jest równoznaczny ze zgodą na wykonanie tych robót.

Dla zachowania terminu z art. 30 ust. 5 u.pr.bud. konieczne jest wydanie przed jego upływem albo decyzji zawierającej sprzeciw, albo postanowienia o nałożeniu obowiązku uzupełnienia zgłoszenia[13]. Co ważne, wskazany 30-dniowy termin zakreślony jest dla organu i stanowi termin załatwienia sprawy, dlatego obejmuje również doręczenie decyzji lub postanowienia stronie postępowania administracyjnego[14]. W przypadku wydania

---

[10] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. VII SA/Wa 2009/09.

[11] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (zwanego dalej NSA) w Warszawie z dnia 22 września 2006 r., sygn. II OSK 1149/05, LEX nr 501139.

[12] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Wr 451/07, LEX nr 972473 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Wr 213/11, LEX nr 951490.

[13] Wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. II SA/Ke 636/11, LEX nr 1095791.

[14] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2002 r., sygn. IV SA 2765/00, LEX nr 109633, wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., sygn. IV SA 1244/03, LEX nr 160775, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2005 r., sygn. VII SA/Wa 1751/04, LEX nr 190806 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Wr 213/11. Niektóre orzeczenia prezentują odmienny pogląd, zgodnie z którym dla zachowania terminu z art. 30 ust. 5 u.pr.bud. konieczne jest wydanie i wysłanie przed jego upływem albo decyzji zawierającej sprzeciw, albo postanowienia o nałożeniu obowiązku uzupełnienia zgłoszenia (wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. II OSK 79/06, LEX nr 319177,

przez organ postanowienia nakładającego na inwestora obowiązek uzupełnienia zgłoszenia w wyznaczonym terminie 30-dniowy termin do wniesienia ewentualnego sprzeciwu rozpoczyna swój bieg na nowo z dniem uzupełnienia zgłoszenia lub po upływie wyznaczonego terminu do uzupełnienia brakujących dokumentów[15].

Stosownie do treści art. 30 ust. 6 u.pr.bud. właściwy organ wnosi sprzeciw (sprzeciw merytoryczny), w drodze decyzji, jeżeli: zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę (pkt 1), budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy (pkt 2), zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje (pkt 3).

W przypadku akceptacji zgłoszonego zamiaru inwestycyjnego przyjęcie zgłoszenia następuje poprzez zaniechanie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa wyżej. Oznacza to, że zgłoszenie uważa się za przyjęte, a zgłaszający nabywa prawo do wykonania robót budowlanych, jeżeli właściwy organ w ustawowym terminie (30 dni) powstrzymał się od wydania (i doręczenia) decyzji wnoszącej sprzeciw wobec zamiaru wykonania robót objętych zgłoszeniem. W przeciwieństwie do postępowania zgłoszeniowego zakończonego wydaniem decyzji o sprzeciwie, postępowanie, w którym zaakceptowano zgłoszenie, kończy się jedynie czynnością o charakterze materialno-technicznym (milcząca zgoda), która nie stanowi rozstrzygnięcia, chociaż niewątpliwie kończy sprawę administracyjną[16]. Na taką czynność środki zaskarżenia nie przysługują, wobec czego brak jest podstaw do kwestionowania przyjęcia przez właściwy organ zgłoszenia w postępowaniu nadzorczym.

---

wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. II OSK 574/08, LEX nr 555017, wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 września 2011 r., sygn. II OSK 1326/10, LEX nr 965177 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 sierpnia 2012 r., sygn. II SA/Kr 721/12, LEX nr 1224023). Stanowisko, zgodnie z którym dla zachowania 30-dniowego terminu wystarczy samo podjęcie przez organ decyzji (postanowienia), należy jednak uznać za niezgodne z wykładnią językową opartą na semantyce terminu „wniesienie" (znaczenia przypisywane słowu „wnieść" w języku potocznym jednoznacznie podnoszą skutek w postaci dostarczenia, przystąpienia, zrealizowania, przedłożenia czy przedstawienia czegoś komuś, załatwienia; *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1995, s. 686 i nast.). Użyte przez ustawodawcę pojęcie „wniesienia" oznacza więc dojście treści do adresata (ogłoszenie lub doręczenie), zwłaszcza że od tego dojścia zależy realizacja procesu inwestycyjnego (wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 października 2004 r., sygn. II SA/Lu 161/04, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2006, nr 2, poz. 15). Za takim rozumieniem tego pojęcia przemawia także treść art. 8 k.p.a. (zaufanie obywateli do organów państwa).

15 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 maja 1999 r., sygn. IV SA 747/97, LEX nr 47285 oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. II OSK 956/05, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" 2007, nr 1, poz. 12.

16 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. II OSK 197/05, LEX nr 196647.

W tym miejscu warto podkreślić, że w przypadku gdy tylko co do części robót budowlanych objętych zgłoszeniem uzasadnione jest wniesienie sprzeciwu, właściwy organ powinien rozstrzygnąć sprawę decyzją (wnieść sprzeciw) jedynie w tej części. W pozostałym zakresie rozstrzygnięcie sprawy (milcząca zgoda na rozpoczęcie robót budowlanych) nastąpi przez niewniesienie sprzeciwu[17].

Niezależnie od powyższych uwag należy zwrócić uwagę na to, że w sytuacji, gdy właściwy organ nie wniósł sprzeciwu, mimo że był do tego zobligowany w związku z wystąpieniem przynajmniej jednej z wymienionych w art. 30 ust. 6 u.pr.bud. przesłanek, w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, zastosowanie ma postępowanie naprawcze określone w art. 50 i 51 u.pr.bud. Kompetencje, o których mowa w przytoczonych przepisach, zgodnie z art. 83 ust. 1 u.pr.bud., należą do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

Ewentualne zaniedbanie wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ architektoniczno-budowlany nie jest więc obojętne czy nieistotne dla oceny dopuszczalności wszczęcia postępowania przez organ nadzoru budowlanego. W kompetencji tego organu leży ocena, czy inwestor w sposób legalny przystąpił do budowy i czy prowadzi ją w sposób nienaruszający warunków udzielonego mu pozwolenia na budowę (zastąpionego w przypadku zgłoszenia brakiem sprzeciwu organu). Co ważne, „organ nadzoru budowlanego nie ma kompetencji nadzorczych w odniesieniu do aktów zdziałanych przez organ architektoniczno-budowlany, w tym sensie, aby miał uprawnienie do ponownego przeprowadzenia kontroli wniosku inwestora”[18].

2. Zgłoszenie zamiaru budowy ogrodzenia

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 23 u.pr.bud. pozwolenia na budowę nie wymaga budowa ogrodzeń. W myśl jednak art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud., budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m wymaga zgłoszenia właściwemu organowi.

Podkreślić należy, że przez budowę ogrodzenia, o której mowa wyżej, należy rozumieć nie tylko wzniesienie ogrodzenia od podstaw, ale także jego odbudowę, rozbudowę i nadbudowę stosownie do definicji pojęcia „budowa” zawartego w art. 3 pkt 6 u.pr.bud.[19]

---

[17] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 688/06, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2008, nr 4, poz. 66.

[18] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., sygn. II SA/Wr 257/09, LEX nr 638166.

[19] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. II SA/Bk 650/09, LEX nr 600117.

Ponadto, zgłoszenia właściwemu organowi wymaga wykonanie robót budowlanych polegających na remoncie ogrodzenia, jeśli zgłoszenia wymagałaby także budowa takiego ogrodzenia[20].

Ratio legis art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. wymaga również, aby obowiązkiem zgłoszenia objęta była jedynie budowa (remont) ogrodzeń będących w bezpośredniej bliskości (najczęściej w granicy) z działką stanowiącą drogę, ulicę, plac, tor kolejowy lub inne miejsce publiczne, a nie budowa ogrodzenia sytuowanego w odległości kilkunastu metrów od granicy działki stanowiącej prywatną własność inwestora. Nieostrego zwrotu „od strony" nie można interpretować w sposób wskazujący na konieczność dokonywania zgłoszeń ogrodzeń znajdujących się w znacznej odległości (np. kilkudziesięciu lub kilkuset metrów) od drogi, ulicy, placu, toru kolejowego i innych miejsc publicznych[21].

Na gruncie stosowania art. 29 ust. 1 pkt 23 oraz art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. pojawiają się liczne problemy interpretacyjne, które dotyczą przede wszystkim kwalifikacji budowy konkretnego ogrodzenia jako inwestycji wymagającej dokonania przez inwestora stosownego zgłoszenia. Kwestia ta, przed przystąpieniem do budowy ogrodzenia, odnosi się do inwestorów, którzy dokonują pierwszej kwalifikacji planowanych robót, a także do organów administracji architektoniczno-budowlanej, które przyjmują wniesione zgłoszenie. Po wybudowaniu ogrodzenia podniesiona kwestia odnosi się także do organów nadzoru budowlanego, które dokonują oceny legalności wykonanych robót.

W potocznym rozumieniu ogrodzenie oznacza „to, co ogradza, to, czym coś jest odgrodzone, np. płot, parkan"[22].

Podobnie wskazuje orzecznictwo, zwracając uwagę na funkcję ogrodzenia, którą jest: odgrodzenie od zabudowy sąsiedniej[23], wydzielenie nieruchomości od otoczenia[24],

---

[20] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 marca 2007 r., sygn. II OSK 550/06, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" 2008, nr 1, poz. 15. Zgodnie z art. 3 pkt 8 u.pr.bud. przez pojęcie remontu należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

[21] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2009 r., sygn. VII SA/Wa 801/08, LEX nr 569061.

[22] *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. II, Warszawa 1995, s. 476.

[23] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 1792/10, LEX nr 1134674. W wyroku NSA w Warszawie z dnia 4 września 2002 r., sygn. IV SA 1712/00, LEX nr 657117, wskazano, że „zasadniczą funkcją ogrodzenia jest oddzielanie danej działki od innych sąsiednich terenów, w szczególności od drogi publicznej".

[24] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2006 r., sygn. VII SA/Wa 304/06, LEX nr 255823, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. II SA/Gd 329/08, LEX nr 509839 oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 października 2009 r. sygn. II OSK 1709/08, LEX nr 571928. W wyroku NSA w Warszawie z dnia 4 września 2002 r., sygn. IV SA 1712/00, wskazano, że „ogrodzenia działek spełniają swą funkcję polegającą na wydzieleniu fizycznym danego terenu od innego niezależnie od stanu zabudowy samej działki".

oddzielenie od siebie poszczególnych części terenu[25], odgraniczenie dwóch części jednej działki, przy czym można dodatkowo przyjąć, że istotą ogrodzenia jest wykonanie go na granicy z działką sąsiednią[26] czy odgrodzenie – oddzielenie od siebie dwóch nieruchomości lub ich części w sposób uniemożliwiający lub też ograniczający możliwość przemieszczania się między nimi[27]. Stwierdzono także, że „ogrodzenie wyodrębnia z przestrzeni nie tylko działkę, na której jest posadowione, ale także działkę sąsiednią"[28].

Oczywiście jakiś obiekt, przykładowo mur, może pełnić funkcję zarówno ogrodzenia, jak i konstrukcji oporowej czy przegrody wygłuszającej. Przy kwalifikacji takiego muru, a co za tym idzie także ustaleniu, czy jego budowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, konieczne jest jednak uwzględnienie zasadniczej funkcji tego muru, która stanowi przesłankę jego kwalifikacji.

Jeżeli dominującą czy też podstawową funkcją obiektu jest zabezpieczanie przed osuwaniem się ziemi czy zabezpieczenie przed hałasem, to należy uznać, że stanowi on odpowiednio mur oporowy lub przegrodę wygłuszającą. Bez względu bowiem na to, czy znajduje się na granicy z nieruchomością sąsiednią, czy też w innym miejscu, nie ma charakteru ogrodzenia. To, że przy okazji mur oporowy czy przegroda wygłuszająca może pełnić funkcję ogrodzenia, nie definiuje ich jako ogrodzeń objętych zakresem art. 29 ust. 1 pkt 23 u.pr.bud., ponieważ funkcja ogrodzeniowa jest funkcją dodatkową, pełnioną niejako przy okazji. Powyższe nie wyklucza więc kwalifikacji muru oporowego czy przegrody wygłuszającej jako obiektu budowlanego, którego budowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę[29].

---

[25] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 marca 2006 r., sygn. II OSK 667/05, LEX nr 198345, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2006 r., sygn. VII SA/Wa 304/06 oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 6 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Op 430/10, LEX nr 896580.

[26] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 października 2008 r., sygn. II SA/Kr 704/08, LEX nr 509909.

[27] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2009 r., sygn. II SA/Gl 628/08, LEX nr 573715. Podobnie wskazał WSA w Lublinie w swoim wyroku z dnia 30 października 2012 r., sygn. II SA/Lu 603/12, LEX nr 1234363 – „jakkolwiek prawo budowlane nie zawiera legalnej definicji ogrodzenia, jednakże w potocznym rozumieniu chodzi niewątpliwie o oddzielenie działki od innych terenów, stanowiące barierę komunikacyjną".

[28] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Po 501/07, LEX nr 960090.

[29] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 1999 r., sygn. IV SA 1851/96, LEX nr 47196, wyrok NSA w Katowicach z dnia 19 września 2001 r., sygn. II SA/Ka 2293/99, LEX nr 655263, wyrok NSA w Katowicach z dnia 22 listopada 2001 r., sygn. II SA/Ka 416/00, LEX nr 655296, wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 marca 2006 r., sygn. II OSK 667/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 października 2008 r., sygn. II SA/Kr 704/08, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 marca 2009 r., sygn. II SA/Gd 467/08, LEX nr 543611, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Bk 54/10, LEX nr 619895, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 maja 2010 r., sygn. II SA/Rz 152/10, LEX nr 674381, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 marca 2011 r., sygn. II SA/Bk 847/10, LEX nr 1127493, wyrok WSA w Opolu z dnia 6 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Op 430/10 oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 października 2011 r., sygn. II SA/Ke 448/11, LEX nr 1086077.

W świetle treści art. 29 ust. 1 pkt 23 oraz art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. dla kwalifikacji danego ogrodzenia nie ma istotnego znaczenia jego konstrukcja (charakter) docelowa czy też tymczasowa (prowizoryczna), która dopiero w przyszłości zostanie zastąpiona konstrukcją stałą (docelową). Istotna jest funkcja ogrodzenia i jego konstrukcja, charakterystyczna dla tego rodzaju obiektów budowlanych[30]. W uzupełnieniu powyższego należy przytoczyć orzeczenie traktujące o funkcji ogrodzeń, ale też o ich konstrukcji, w którym wskazano, że nie sposób uznać za obiekt budowlany siatki z PCV o wysokości 30 cm, zamocowanej do drewnianych słupków. Konstrukcja tego wygrodzenia, pod względem technicznym prowizoryczna i nietrwała, jak również użyte materiały oraz funkcja mająca na celu zabezpieczenie trawy przed deptaniem czy psami, wskazuje, że nie jest to obiekt budowlany (ogrodzenie), choć niewątpliwie stanowi ono wydzielenie przestrzeni[31].

Ustawa – Prawo budowlane wymienia ogrodzenia jako przykład urządzeń budowlanych. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 9 u.pr.bud., ilekroć w ustawie jest mowa o urządzeniach budowlanych, to należy przez to rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

W tym miejscu należy jednak poczynić kilka niezbędnych uwag. Otóż nie można utożsamiać realizacji ogrodzenia działki zabudowanej z wykonaniem ogrodzenia na działce niezabudowanej[32].

Stosownie do definicji zawartej w art. 3 pkt 9 u.pr.bud. ogrodzenie będzie tylko wtedy urządzeniem budowlanym, gdy będzie związane z zabudową, a nie z ogrodzeniem całej nieruchomości[33].

---

30 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2009 r., sygn. II SA/Gl 628/08.

31 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r., sygn. VII SA/Wa 126/05, LEX nr 195001.

32 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. II SA/Gd 329/08, wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2009 r. sygn. II OSK 1781/07, LEX nr 537721, wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 października 2009 r. sygn. II OSK 1709/08, wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 1792/10 oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. II OSK 187/11, LEX nr 1219078.

33 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. II SA/Kr 101/07, LEX nr 507201. W orzeczeniu tym wskazano, że „przykładowo nieruchomość użytkowana jest jako sad i siedlisko. Urządzeniem budowlanym ogrodzenie będzie tylko dla siedliska, dla sadu natomiast będzie obiektem budowlanym". W innym orzeczeniu stwierdzono z kolei, że „o ogrodzeniu jako urządzeniu budowlanym można mówić wtedy, kiedy jego budowa jest objęta pozwoleniem na budowę dotyczącym, np. domu jednorodzinnego lub kiedy chodzi o budowę ogrodzenia innego niż te, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. Natomiast jeżeli sprawa dotyczy wyłącznie ogrodzenia, należy traktować je jako obiekt budowlany wymagający zgłoszenia" (wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. II OSK 2314/10, LEX

Ogrodzenie, będąc urządzeniem budowlanym, jest także budowlą w rozumieniu art. 3 pkt 3 u.pr.bud., wchodzącą w zakres szerokiego pojęcia obiektu budowlanego (przepis art. 3 pkt 1 u.pr.bud.). Z faktu, że dany twór materialny jest urządzeniem budowlanym nie wypływa bowiem wniosek, że nie jest on jednocześnie obiektem budowlanym. Aby dany twór materialny podlegał regulacjom u.pr.bud., musi on stanowić samodzielny obiekt budowlany, względnie jego część. Obiekt budowlany jest bowiem koniecznym elementem zarówno definicji budowy (przepis art. 3 pkt 6 u.pr.bud.), jak i definicji robót budowlanych (przepis art. 3 pkt 7 u.pr.bud.). Aby zatem urządzenie budowlane, o jakim mowa w art. 3 pkt 9 u.pr.bud., podlegało regulacjom tego prawa, to musi ono stanowić bądź to część obiektu budowlanego, z którym jest związane („istotną cechą związania urządzeń budowlanych z obiektem budowlanym nie jest fizyczne połączenie lecz związek funkcjonalny, polegający na zapewnieniu możliwości użytkowania określonych obiektów zgodnie z ich przeznaczeniem”[34]), bądź stanowić samodzielny obiekt budowlany[35]. Jak wręcz wskazano, „wolą prawodawcy ogrodzenia zostały uznane za obiekty budowlane, gdyż tylko ich realizacja stanowi budowę w rozumieniu prawa budowlanego”[36].

Oczywiście, jak już wyżej wskazano, ogrodzenie nie zawsze jest, czy też nie zawsze musi być, związane funkcjonalnie z innym obiektem budowlanym. Związek taki nie wy-

nr 1069056). W jeszcze innym orzeczeniu zauważono, że urządzeniami budowlanymi są wyłącznie te ogrodzenia, które zapewniają użytkowanie danego obiektu budowlanego i które bez tego obiektu nie spełniałyby swej funkcji technicznej, za przykład podając ogrodzenie tarasu budynku (wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 września 2002 r., sygn. IV SA 1712/00).

34 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. II OSK 1195/09, LEX nr 597159. Podkreślić należy, że ogrodzenie „służy” do korzystania z danego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jednak nie jest do tego celu niezbędne (T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 63).

35 Wyrok NSA w Katowicach z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. II SA/Ka 752/99, LEX nr 655313, wyrok NSA w Białymstoku z dnia 13 lutego 2002 r., sygn. SA/Bk 1416/01, LEX nr 685091, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2004 r. IV SA 1840/03, LEX nr 164468, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2006 r., sygn. VII SA/Wa 304/06, wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. II SA/Kr 868/05, wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 października 2007 r., sygn. II SA/Lu 602/07, LEX nr 506861, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 lutego 2008 r., sygn. II SA/Kr 1113/07, LEX nr 509161, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. II SA/Gd 329/08, wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Kr 53/10, LEX nr 619932 oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. II OSK 2314/10. Orzecznictwo sądowoadministracyjne nie jest jednak jednolite odnośnie do ustalenia, czy ogrodzenie rozumiane jako urządzenie budowlane stanowi obiekt budowlany (względnie jego część), czy też jest to urządzenie budowlane (jako kategoria odrębna od obiektu budowlanego). Odmienne od przytoczonego poglądu stanowisko wyraził bowiem NSA w Warszawie w swoim wyroku z dnia 9 lipca 1999 r., sygn. IV SA 1129/97, LEX nr 47827, w którym stwierdził, że ogrodzenie nie jest obiektem budowlanym. Pośrednie stanowisko w tej kwestii zaprezentował NSA w Warszawie w swoim wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. II OSK 1195/09, w którym stwierdził, że ogrodzenie nie jest, co do zasady, obiektem budowlanym – co najwyżej może ono stanowić, obok budynku albo budowli, część określonego obiektu budowlanego.

36 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2009 r., sygn. II SA/Gl 628/08.

stępuje przykładowo, gdy mamy do czynienia z ogrodzeniem działki niezabudowanej, użytkowanej jako ogród (czy też sad)[37]. W sytuacji więc gdy działka budowlana nie jest zabudowana, ogrodzenie stanowi budowlę, czyli samodzielny obiekt budowlany.

Podkreślić w tym miejscu należy, że niezależnie od tego, czy ogrodzenie uznamy za urządzenie budowlane czy obiekt budowlany, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud., gdy będzie ono budowane od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz będzie wyższe niż 2,20 m, to będzie wymagało zgłoszenia.

Przez miejsce publiczne[38] należy rozumieć miejsce ogólnodostępne, z którego korzysta nieokreślona (nieograniczona) liczba niezidentyfikowanych osób[39] czy też takie, które służy ogółowi (służy potrzebom publicznym[40]) i jest dostępne dla wszystkich[41]. Cechą wyróżniającą takie miejsce jest więc niewątpliwie jego powszechna dostępność[42].

---

37 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. II SA/Kr 101/07.

38 W potocznym rozumieniem „publiczny" to „dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich […] ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny" (*Słownik języka polskiego PWN*, t. II, s. 1022).

39 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2004 r., sygn. OSK 454/04, LEX nr 173981, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2006 r., sygn. II SA/Go 617/05, LEX nr 867761, wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 marca 2006 r., sygn. II OSK 675/05, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" 2006, nr 4, poz. 122, wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. II OSK 1002/05, LEX nr 267009, wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. II SA/Ke 81/06, LEX nr 931971, wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II SA/Ke 377/06, LEX nr 931670, wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 643/06, LEX nr 505589, wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. II OSK 1593/06, LEX nr 425405, wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 marca 2008 r., sygn. II OSK 245/07, LEX nr 468728, wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2008 r., sygn. VII SA/Wa 959/07, LEX nr 508486, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2008 r., sygn. II SA/Gd 284/07, LEX nr 526512, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Bk 649/09, LEX nr 582933, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2012 r., sygn. II SA/Lu 24/12, LEX nr 1125573 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Wr 263/12, LEX nr 1213332.

40 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. II SA/Ke 81/06 oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II SA/Ke 377/06. „Służy potrzebom całej społeczności, albo określonej grupy społecznej" (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2006 r., sygn. II SA/Go 617/05).

41 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 października 2009 r., sygn. II OSK 1709/08.

42 Wyrok NSA w Lublinie z dnia 30 marca 2000 r., sygn. II SA/Lu 151/99, LEX nr 656032, wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2005 r., sygn. II OSK 196/05, LEX nr 201333, wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 643/06, wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 marca 2008 r., sygn. II OSK 245/07, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2008 r., sygn. II SA/Gd 284/07, wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2008 r., sygn. II OSK 1467/07, LEX nr 516058, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Bk 649/09, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. IV SA/Po 341/10, LEX nr 643941 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2010 r., sygn. II SA/Gl 1064/10, LEX nr 752677.

Przykładowo, za miejsce publiczne uznaje się: park[43], rezerwat przyrody i park narodowy[44], przylegający do drogi dojazdowej pas zieleni[45], drogi w osiedlach mieszkaniowych, place przed dworcami i portami, pętle autobusowe, drogę wewnętrzną służącą dojazdowi i dojściu do posesji przyległych do tej ulicy, stanowiącą jednocześnie ogólnodostępne dojście do zlokalizowanego przy niej pomnika Ofiar Drugiej Wojny Światowej[46], będącą własnością gminy działkę niezaliczoną do żadnej kategorii dróg publicznych, stanowiącą drogę dojazdową do nieruchomości zabudowanych, z którymi sąsiaduje[47], a także tereny należące do jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone pod infrastrukturę miejską[48].

Ustawodawca, stosując w art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. określenie „innych miejsc publicznych", wprost zaliczył do miejsc publicznych drogi, ulice, place i tory kolejowe.

---

43 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 października 2009 r., sygn. II OSK 1709/08.

44 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 września 2005 r., sygn. II OSK 27/05, LEX nr 860015 oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. II OSK 1195/09.

45 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2005 r., sygn. II OSK 194/05, LEX nr 501239 oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2005 r., sygn. II OSK 196/05.

46 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. II OSK 1002/05, wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. II OSK 1593/06 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2008 r., sygn. II SA/Gd 284/07. Odmiennie stwierdził WSA w Lublinie w swoim wyroku z dnia 20 lutego 2007 r., sygn. II SA/Lu 397/06, LEX nr 507220, w którym postawiono tezę, że droga wewnętrzna nie może być uznana ani jako droga publiczna, ani jako inne miejsce publiczne. Podobny pogląd wyraził WSA we Wrocławiu w swoim wyroku z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Wr 263/12 – „droga wewnętrzna, która nie jest ulicą ogólnodostępną lub placem ogólnodostępnym nie ma charakteru miejsca publicznego".

47 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. II SA/Gd 277/08, LEX nr 510189. Podobnie: wyrok NSA w Lublinie z dnia 30 marca 2000 r., sygn. II SA/Lu 151/99 (miejscem publicznym jest lokalna droga dojazdowa do szeregu działek przy niej położonych oraz stanowiąca ciąg komunikacyjny), wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2004 r., sygn. OSK 454/04 (droga służąca obsłudze pól, jako lokalna droga dojazdowa do gruntów, stanowi miejsce publiczne), wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. II SA/Ke 81/06 oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II SA/Ke 377/06 (miejscem publicznym jest droga stanowiąca dojazd i dojście piesze do domów przy niej usytuowanych, z którego skorzystać może każdy; pozostawanie tej drogi we władaniu gminy dodatkowo uzasadnia przyjęcie poglądu, że służy ona zaspokajaniu określonych potrzeb o charakterze publicznym). Odmiennie stwierdził zaś NSA w Warszawie w swoim wyroku z dnia 28 marca 2006 r., sygn. II OSK 675/05, w którym wskazano, że miejscem publicznym nie będzie droga dojazdowa do gruntów rolnych należących do trzech rolników, oraz WSA w Olsztynie w swoim wyroku z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Ol 330/10, LEX nr 643767, w którym wskazano, że drogi dojazdowej do kilku nieruchomości stanowiących przedmiot odrębnego władania nie można uznać za miejsce powszechnie dostępne – gdyby przyjąć tak szerokie rozumienie pojęcia miejsc publicznych, to w warunkach gminnych (wiejskich) większość terenów można by uznać za miejsca publiczne. Jak też zauważono, za miejsce publiczne nie może być uznana działka zapewniająca obsługę komunikacyjną tylko na zasadzie ustanowionych służebności uprawnionym właścicielom działek (wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 października 2012 r., sygn. II SA/Lu 603/12).

48 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2005 r., sygn. II OSK 194/05 oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2005 r., sygn. II OSK 196/05. Jak zauważono, „miejscem publicznym nie będzie nieruchomość – działka gruntu wraz z zabudowaniami, stanowiąca współwłasność kilku osób fizycznych" (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2006 r., sygn. II SA/Go 617/05).

O ile przytoczone przez ustawodawcę określenia: ulice, place i tory kolejowe, nie budzą większych wątpliwości interpretacyjnych, o tyle nie można tego powiedzieć o drogach. Ze względu na użycie w przytoczonym przepisie zbyt ogólnego pojęcia „drogi" w orzecznictwie istnieją rozbieżności, czy pod tym pojęciem kryją się drogi uznane w rozumieniu potocznym za publiczne, czy też tylko drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[49].

Zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe[50], drogi wojewódzkie[51], drogi powiatowe[52] i drogi gminne[53]. Drogi niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych (w sposób przewidziany tą ustawą, czyli albo w formie odpowiedniego rozporządzenia, albo uchwały właściwego, uprawnionego podmiotu) są drogami wewnętrznymi (przepis art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych[54]).

W świetle niektórych orzeczeń tylko wymienione w ustawie o drogach publicznych drogi publiczne stanowią drogi, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud.[55]

---

[49] Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

[50] Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o drogach publicznych minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików województw, a w miastach na prawach powiatu – opinii rad miast, w drodze rozporządzenia, zalicza drogi do kategorii dróg krajowych.

[51] Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o drogach publicznych zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu oraz obrony narodowej.

[52] Zgodnie z art. 6a ust. 2 ustawy o drogach publicznych zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast.

[53] Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

[54] Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg, są drogami wewnętrznymi.

[55] Wyrok NSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 1994 r. SA/Kr 1146/93, „Wokanda" 1994, nr 9, poz. 36, wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 lutego 1999 r., sygn. IV SA 303/97, LEX nr 46645, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. IV SA 10/03, LEX nr 148913, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 listopada 2004 r., sygn. SA/Sz 2631/02, LEX nr 689859, wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 marca 2006 r., sygn. II OSK 675/05, wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lutego 2007 r., sygn. II SA/Lu 397/06, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. VII SA/Wa 2009/09, wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja

Jak wskazano, „do pojęcia »innych miejsc publicznych«, nie można zaliczyć wszystkich innych dróg, które nie posiadają statusu »dróg publicznych«. Taka wykładania prowadziłaby bowiem do przyjęcia – wbrew zasadom wykładni – że ustawodawca w jednym przepisie nadał pojęciu »droga« dwa różne znaczenia”[56]. Przyjęcie, że „droga” w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. to „droga publiczna”, wyklucza możliwość zaliczenia do „innych miejsc publicznych” innych dróg, niebędących „drogami publicznymi” w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. W związku z tym, że u.pr.bud. nie ustala w słowniczku własnego rozumienia pojęć zawartych w art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud., to należy ustalić ich znaczenie na podstawie innych ustaw – w tym przypadku ustawy o drogach publicznych. Nieostrym i niedookreślonym pojęciem w art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. jest pojęcie „innych miejsc publicznych”. Pojęcia tego nie można jednak rozumieć zbyt szeroko, jako przeciwstawnego do miejsc niepublicznych, biorąc jedynie pod uwagę powszechną dostępność miejsca, która nie może być głównym kryterium przy ustalaniu rozumienia pojęcia „innych miejsc publicznych”, ponieważ oznaczałoby to całkowite odwrócenie zasady wyrażonej w art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. O rozumieniu pojęć użytych w omawianym przepisie nie powinny decydować elementy stanu faktycznego, lecz uwarunkowania prawne i konsekwencje z tego wynikające, zaś dyrektywę interpretacyjną przy dokonywaniu wykładni art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. powinno stanowić to, że z redakcji tego przepisu wynika zasada braku obowiązku dokonania zgłoszenia, a wyjątkiem od zasady są przypadki, kiedy to zgłoszenie jest wymagane (wyjątków nie należy z kolei interpretować w drodze wykładni rozszerzającej, a wręcz odwrotnie – zawężającej), oraz to, że prawo własności może podlegać pewnym ograniczeniom, wprowadzanym w drodze ustawy, jednakże tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności[57].

W orzeczeniach prezentujących odmienny od powyższego pogląd wskazuje się, że nie ma podstaw, aby ogólne pojęcie „drogi” z u.pr.bud. ograniczać tylko do dróg, o których mowa w ustawie o drogach publicznych[58]. „Ustawodawca celowo użył określenia

2010 r., sygn. VII SA/Wa 491/10, LEX nr 676143, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Ol 330/10, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Wr 263/12 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 października 2012 r., sygn. II SA/Lu 603/12.

56 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. VII SA/Wa 2009/09.

57 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 marca 2006 r., sygn. II OSK 675/05 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Ol 330/10.

58 Wyrok NSA w Lublinie z dnia 30 marca 2000 r., sygn. II SA/Lu 151/99, wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2002 r., sygn. IV SA 2386/99, LEX nr 657234, wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2004 r., sygn. OSK 454/04, wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2005 r., sygn. II OSK 196/05, wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 938/05, LEX nr 265939, wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. II OSK 1002/05, wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. II SA/Ke 81/06, wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II SA/Ke 377/06, wyrok NSA w Warszawie

»miejsca publiczne« a nie »drogi publiczne« w rozumieniu obowiązującej ustawy o drogach publicznych”[59]. Zresztą ustawa o drogach publicznych, jak już wyżej wskazano w art. 8 ust. 1, definiuje także drogę wewnętrzną nieuznaną za publiczną. Nietrudno sobie jednak wyobrazić sytuację, w której drogi, parkingi oraz place, o których mowa w przytoczonym przepisie, będą miejscami publicznymi[60].

Jasne jest, że każda droga, o której mówi ustawa o drogach publicznych, będzie drogą, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. Nie można też przyjąć, że chodzi o każdą „drogę”. Ustawodawca wprowadził bowiem wyróżnik – chodzi o drogę w rozumieniu potocznym publiczną, taką, do której ma dostęp bliżej nieokreślona liczba podmiotów podobnie jak inne miejsce publiczne, przy czym kwestia własności nie ma tu znaczenia (za „publicznością drogi” nie może przemawiać tylko fakt, że stanowi ona przykładowo własność gminy, a jej użytkowanie zostało określone jako droga)[61].

Jak zauważono, za powyższym poglądem przemawia *ratio legis* art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud., który wymaga zgłoszenia budowy ogrodzenia właśnie od strony miejsc publicznych[62]. Rozważając celowość wprowadzenia reglamentacji budowy ogrodzeń od strony miejsc publicznych, można założyć, że ustawodawca zamierzał w ten sposób zapobiec ewentualnemu nieuprawnionemu ograniczaniu dostępności do wszystkich miejsc

---

z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 643/06, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. II SA/Kr 101/07, wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2007 r., sygn. II SA/Kr 846/04, LEX nr 814581, wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. II OSK 1593/06, wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2008 r., sygn. VII SA/Wa 959/07, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. II SA/Gd 277/08, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2008 r., sygn. II SA/Gd 284/07, wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2008 r., sygn. II OSK 1467/07, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Bk 649/09, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. IV SA/Po 341/10, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2010 r., sygn. II SA/Gl 1064/10 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2012 r., sygn. II SA/Lu 24/12. Pogląd ten znajduje niejako potwierdzenie w uchwale NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. II OPS 2/05, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2005, nr 5, poz. 88, w której wskazano, że ustawowe określenie ulicy odnoszone powinno być zarówno do dróg publicznych, jak i niepublicznych (wewnętrznych).

59 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. II OSK 1002/05.

60 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 643/06. Jak też wskazano, o ile w ustawie o drogach publicznych znajduje się definicja drogi publicznej, o tyle brak jest w przepisach pojęcia placu publicznego (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2008 r., sygn. II SA/Gd 284/07 oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Bk 649/09).

61 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. II SA/Kr 101/07. W wyroku WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2008 r., sygn. II SA/Gd 284/07, stwierdzono wręcz, że istota uregulowania art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. nie odnosi się do formy własności – osoby prywatnej bądź podmiotu publicznoprawnego.

62 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2004 r., sygn. OSK 454/04, wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 643/06 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2012 r., sygn. II SA/Lu 24/12.

publicznych[63] oraz chciał objąć ochroną potencjalnych użytkowników powszechnie dostępnego terenu poprzez zapewnienie bezpieczeństwa konstrukcji budowlanych, jakimi są ogrodzenia[64].

Uznanie publicznego charakteru jakiegoś miejsca nie jest zależne od spełniania jakichś standardów normatywnych, lecz jest pochodną stanu faktycznego. O publicznym charakterze miejsca, o jakim mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. decyduje jego komunikacyjna funkcja oraz względnie powszechna dostępność w celu korzystania z tej właśnie funkcji[65]. Ponadto, na zaliczenie konkretnego miejsca do kategorii miejsc publicznych wpływ ma wola właściciela nieruchomości i ustanowiony przez niego sposób jej użytkowania[66].

Niezależnie od powyższego, odnosząc się do wysokości ogrodzenia, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud. (2,20 m), należy zauważyć, że ani u.pr.bud., ani przepisy techniczno-budowlane nie określają sposobu, w jaki powinien być wykonywany pomiar wysokości ogrodzenia. Jako zasadę należy przyjąć pomiar wysokości ogrodzenia nieograniczający się tylko do pomiaru siatki, będącej zazwyczaj jedynie elementem ogrodzenia. Jeżeli siatka posadowiona jest na podmurówce, murze oporowym, cokole bądź innym podwyższeniu sztucznie wzniesionym, to ogrodzeniem jest całość konstrukcji. Wysokość ogrodzenia musi być zatem mierzona od miejsca, w którym rozpoczęto jego wznoszenie (przykładowo podsypania terenu), a nie od poziomu gruntu, do najwyższego punktu (wysokość ogrodzenia powinna być ustalona w taki sposób, aby była odzwierciedleniem rzeczywistej wysokości ogrodzenia[67]). Nadto wykluczyć należy możliwość pomiaru wysokości ogrodzenia jedynie od strony inwestora, który zmienił ukształtowanie terenu. Im wyższe jest bowiem ogrodzenie między działkami, tym większe są wymogi co do sposobu jego posadowienia i rozwiązań technicznych gwarantujących stabilność konstrukcji. Znaczne podwyższenie terenu własnej działki, przy braku odpowiednich zabezpieczeń od strony działki sąsiedniej, może stabilności tej jedynie zagrozić. O zachowaniu wysokości ogrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 u.pr.bud., decyduje ponadto wysokość ogrodzenia w tych samych miejscach po obu stronach granicy między

---

63 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 października 2012 r., sygn. II SA/Lu 603/12.

64 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2008 r., sygn. II SA/Gd 284/07 oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Bk 649/09.

65 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2008 r., sygn. II SA/Gd 284/07 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2010 r., sygn. II SA/Gl 1064/10.

66 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 643/06. Podobny pogląd wyraził NSA w Warszawie w swoim wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 938/05, wskazując, że „ujęcie przedmiotowej drogi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bez względu na to, iż nadano jej w tym planie status drogi wewnętrznej, potwierdza wolę organu gminy traktowania danej drogi jako miejsca publicznego".

67 Zresztą w języku potocznym przez pojęcie wysokości należy rozumieć „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę" (*Słownik języka polskiego PWN*, t. III, s. 791).

sąsiadującymi działkami, a nie jedynie wysokość ogrodzenia po stronie działki inwestora, który zmienił ukształtowanie terenu (pomiar wysokości ogrodzenia musi uwzględniać uzasadnione interesy obu właścicieli)[68].

Wszystkie ogrodzenia, zarówno podlegające, jak i niepodlegające zgłoszeniu właściwemu organowi, powinny spełniać warunki techniczne, o których stanowi rozdział 9 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[69], zwanego dalej rozporządzeniem. I tak: ogrodzenie nie może stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt[70]; umieszczanie na ogrodzeniach, na wysokości mniejszej niż 1,8 m, ostro zakończonych elementów, drutu kolczastego, tłuczonego szkła oraz innych podobnych wyrobów i materiałów jest zabronione[71]; bramy i furtki w ogrodzeniu nie mogą otwierać się na zewnątrz działki; furtki w ogrodzeniu przy budynkach mieszkalnych wielorodzinnych i budynkach użyteczności publicznej nie mogą utrudniać dostępu do nich osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózkach inwalidzkich; szerokość bramy powinna wynosić w świetle co najmniej 2,4 m, a w przypadku zastosowania furtki jej szerokość powinna być nie mniejsza niż 0,9 m, przy czym na drodze pożarowej szerokości te regulują przepisy odrębne dotyczące ochrony przeciwpożarowej.

Oceniając dokonane przez inwestora zgłoszenie, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien wziąć pod uwagę również § 13 rozporządzenia dotyczący przesłaniania budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz § 57 i § 60 rozporządzenia, które dotyczą nasłonecznienia pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi i pomieszczeń przeznaczonych do zbiorowego przebywania dzieci w żłobku, przedszkolu i szkole[72]. W niektórych sytuacjach budowa ogrodzenia (zwłaszcza murowanego i wysokiego) może mieć bowiem wpływ na nasłonecznienie

[68] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 października 2004 r., sygn. IV SA 1191/03, LEX nr 160813, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Wr 1420/02, LEX nr 739717, wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 października 2007 r., sygn. II SA/Lu 602/07, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Po 501/07, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lipca 2008 r., sygn. II SA/Po 67/08, LEX nr 510180. Należy w tym momencie wyjaśnić, że NSA w Lublinie w wyroku z dnia 10 czerwca 2003 r., sygn. II SA/Lu 47/02 wskazał, że wysokość ogrodzenia powinna być mierzona tylko od strony działki inwestora. Wyrok ten nie odnosił się jednak do sytuacji, w której inwestor dokonuje podwyższenia terenu, a następnie wznosi ogrodzenie. Jak stwierdził WSA we Wrocławiu w swoim wyroku z dnia 10 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Wr 1420/02, „wysokość ogrodzenia winna być mierzona od poziomu terenu nieruchomości, której właściciele kwestionują wysokość ogrodzenia".

[69] Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.

[70] Nie dotyczy ogrodzeń wewnętrznych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

[71] Nie dotyczy ogrodzeń wewnętrznych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

[72] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 grudnia 2012 r., sygn. VIII SA/Wa 635/12, LEX nr 1293518.

budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, usytuowanych na działce sąsiadującej z działką objętą zamierzeniem inwestycyjnym.

Ponadto, oceniając dokonane przez inwestora zgłoszenie zamiaru budowy ogrodzenia, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien uwzględnić ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na terenie objętym inwestycją, który może zawierać pewne uregulowania dotyczące budowy ogrodzeń lub, w przypadku braku miejscowego planu, właściwy organ powinien ocenić zgodność planowanego przez inwestora ogrodzenia z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niekiedy bowiem budowa ogrodzenia może zmienić sposób zagospodarowania terenu, zgodnie zaś z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[73] zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może być więc jedną z decyzji, którą należy dołączyć do zgłoszenia, zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 2 u.pr.bud.

Oprócz wskazanej wyżej decyzji o warunkach zabudowy może być też wymagane dołączenie do zgłoszenia pozwolenia wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zgodnie z art. 39 ust. 1 u.pr.bud. prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, przyjęcie zgłoszenia będzie uzależnione od uzgodnienia dokonanego przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej z wojewódzkim konserwatorem zabytków (przepis art. 39 ust. 3 u.pr.bud.).

Oceniając dokonane przez inwestora zgłoszenie zamiaru budowy ogrodzenia, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien uwzględnić art. 43 ust. 11 ustawy o drogach publicznych oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie budowli i budynków, drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych[74].

---

[73] Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.

[74] Dz. U. Nr 153, poz. 955 z późn. zm.

Przepis art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych określa odległość obiektów budowlanych od zewnętrznej krawędzi jezdni. Usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze, w odległości mniejszej niż określona w ust. 1, może nastąpić wyłącznie za zgodą zarządcy drogi, wydaną przed uzyskaniem przez inwestora obiektu pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem budowy albo wykonywania robót budowlanych (przepis art. 43 ust. 2 ustawy o drogach publicznych).

Zgodnie zaś z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie budowli i budynków, drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych, roboty ziemne mogą być wykonywane w odległości nie mniejszej niż 4 m od granicy obszaru kolejowego[75] (przepisu tego nie stosuje się do robót ziemnych związanych z budową, utrzymaniem, remontem i modernizacją linii kolejowej; przepis § 4 ust. 2). Wykonywanie robót ziemnych w odległości od 4 do 20 m od granicy obszaru kolejowego powinno być każdorazowo uzgadniane z zarządcą infrastruktury kolejowej (przepis § 4 ust. 3).

Brak decyzji zarządcy drogi lub uzgodnienia z zarządcą infrastruktury kolejowej na odpowiednie usytuowanie ogrodzenia w bliskości z drogą lub wykonanie robót ziemnych w bliskości z obszarem kolejowym stanowi prawną przeszkodę do przyjęcia zgłoszenia zamiaru budowy ogrodzenia[76].

Oceniając dokonane przez inwestora zgłoszenie, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien wreszcie wziąć pod uwagę art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[77], zgodnie z którym zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu[78].

---

[75] Obszar kolejowy to powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa (nawierzchnia kolejowa wraz z podtorzem i budowlami inżynieryjnymi oraz gruntem, na którym jest usytuowana), budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy (przepis art. 4 pkt 1a i pkt 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).

[76] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. II SA/Lu 552/10, LEX nr 753888.

[77] Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.

[78] Wskazany zakaz nie dotyczy grodzenia terenów stref ochronnych ustanowionych na podstawie ustawy – Prawo wodne oraz obrębów hodowlanych ustanowionych na podstawie przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym. Ponadto, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, zwolnić z powyższego zakazu, jeżeli jest to niezbędne dla obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego (art. 27 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo wodne).

3. Zakończenie i wnioski

Co do zasady, budowa ogrodzeń nie jest objęta ani obowiązkiem uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę, ani dokonania przez niego zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

Od powyższej zasady przewidziano jednak wyjątki. Zgłoszenia właściwemu organowi wymaga bowiem budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m. Inwestor, planując budowę ogrodzenia, musi więc ocenić, czy planowane przez niego zamierzenie podlega zgłoszeniu.

Gdy inwestor uzna, że budowa danego ogrodzenia wymaga kontroli właściwego organu, dokonuje stosownego zgłoszenia w terminie co najmniej 30 dni przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych. Zgłoszenie potraktować należy jako swego rodzaju wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego.

Organ, do którego wniesiono zgłoszenie zamiaru budowy ogrodzenia, w pierwszej kolejności dokonuje oceny wniesionego podania pod względem formalno-prawnym. Następnie, w przypadku braków materialno-prawnych wniesionego zgłoszenia, właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia brakujących dokumentów.

Do wykonania robót budowlanych można przystąpić wówczas, gdy w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu (ze względów formalnych lub merytorycznych) i nie później niż po upływie dwóch lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. Dla zachowania powyższego 30-dniowego terminu konieczne jest wydanie i doręczenie przed jego upływem albo decyzji zawierającej sprzeciw, albo postanowienia o nałożeniu obowiązku uzupełnienia zgłoszenia.

W przypadku akceptacji zgłoszonego zamiaru inwestycyjnego przyjęcie zgłoszenia następuje poprzez zaniechanie wniesienia sprzeciwu.

Instytucja zgłoszenia zamiaru budowy ogrodzenia, choć z pozoru prosta, rodzi liczne problemy interpretacyjne, czego wyrazem są rozbieżności w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, dotyczące przede wszystkim kwalifikacji budowy konkretnego ogrodzenia jako inwestycji wymagającej dokonania zgłoszenia.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że zgłoszenia wymaga nie tylko budowa ogrodzeń w bezpośredniej bliskości z działką stanowiącą drogę, ulicę, plac, tor kolejowy lub inne miejsce publiczne oraz ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m, ale też odbudowa, rozbudowa i nadbudowa takich ogrodzeń, a także ich remont, jeśli zgłoszenia wymagałaby budowa tych ogrodzeń.

Po drugie, definiując ogrodzenie, należy wskazać na jego zasadniczą funkcję, którą jest odgrodzenie czy też wydzielenie przestrzeni. To, że jakiś obiekt może pełnić przy okazji funkcję ogrodzenia, nie definiuje go jako obiektu, który został zwolniony z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę.

Po trzecie, ogrodzenie jest obiektem budowlanym. W przypadku działki niezabudowanej ogrodzenie będzie samodzielnym obiektem budowlanym, natomiast w przypadku działki zabudowanej ogrodzenie będzie urządzeniem budowlanym – pozostając obiektem budowlanym, będzie też częścią innego obiektu budowlanego, zapewniając możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem.

Po czwarte, wyjaśnić trzeba, kiedy właściwie budowa ogrodzenia wymaga zgłoszenia.

Otóż mimo że otwartą kwestią pozostaje nadal interpretacja użytego przez ustawodawcę określenia, zgodnie z którym „zgłoszenia wymaga budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych", to za nieuzasadnione należy uznać jego bardzo wąskie rozumienie. Można bowiem założyć, że ustawodawca zamierzał zapobiec ograniczaniu dostępności do miejsc publicznych przez budowę ogrodzeń oraz chciał zapewnić ochronę użytkownikom miejsc publicznych poprzez odpowiedni poziom bezpieczeństwa konstrukcji ogrodzeń. Należy więc podzielić prezentowane w części orzeczeń stanowisko, wskazujące, że wolą ustawodawcy było wprowadzenie reglamentacji budowy ogrodzeń od strony wszystkich miejsc, w rozumieniu potocznym, publicznych. Ponadto, określenie i zaliczenie jakichś miejsc do miejsc publicznych powinno być formułowane indywidualnie na gruncie konkretnej sprawy, a nie powinno wynikać tylko i wyłącznie z uregulowań prawnych.

Niezależnie od powyższego zgłoszenia wymaga budowa ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m. Jako zasadę należy przyjąć pomiar wysokości ogrodzenia od jego podstawy do najwyższego punktu. Taki pomiar będzie bowiem odzwierciedlał rzeczywistą wysokość ogrodzenia.

Po piąte, ogrodzenie musi spełniać warunki techniczno-budowlane określone dla tych obiektów budowlanych oraz ustalenia właściwego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, do zgłoszenia zamiaru budowy ogrodzenia, w razie potrzeby, należy dołączyć decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków, decyzję zarządcy drogi, uzgodnienie z zarządcą infrastruktury kolejowej lub decyzję dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Mając na uwadze powyższe, podkreślić trzeba, że dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, poprzez wyjaśnienie podstawowych kwestii – tego, jakie jest ogrodzenie, gdzie jest ono usytuowane i jaki jest prawny charakter nieruchomości, na której je

ustawiono i z którą graniczy, jest wstępnym warunkiem rozpoznania danej sprawy. Pozwala bowiem rozstrzygnąć, czy zgodnie z obowiązującym prawem budowa ogrodzenia wymaga zgłoszenia (w przypadku organów nadzoru budowlanego, dokonujących kontroli legalności wykonanych robót – czy budowa ogrodzenia wymagała zgłoszenia).

W tym miejscu należy zauważyć, że nie ma przeszkód, by zgoda organu administracji architektoniczno-budowlanej na realizację ogrodzenia, w rozumieniu urządzenia budowlanego, była wydana w formie decyzji o pozwoleniu na budowę, która będzie dotyczyła całego zamierzenia inwestycyjnego.

Stwierdzić wreszcie trzeba, że z punktu widzenia inwestorów najbezpieczniej jest zawsze, w przypadku zamiaru budowy ogrodzenia, dokonywać zgłoszenia właściwemu organowi. Mimo że ustawodawca, mając na uwadze chronologię jego działań, dąży do liberalizacji uregulowań przepisów prawa budowlanego i upraszcza procedury, ułatwiając inwestorom zabudowę ich nieruchomości prostymi obiektami, to podkreślić należy, że samodzielna ocena inwestora co do okoliczności danej sprawy może okazać się niewystarczająca i niewłaściwa, zwłaszcza w świetle istniejących rozbieżności w interpretacji uregulowań dotyczących zgłoszenia zamiaru budowy ogrodzenia. Organ nadzoru budowlanego może bowiem dojść do wniosku, że budowa danego ogrodzenia wymagała zgłoszenia, a inwestor, dokonując odmiennej interpretacji przepisów, wykonał roboty budowlane samowolnie.

Summary

Analysis of the institution of notification of intention to build a fence

The article analyses the institution of notification of intention to build a fence. Due to lack of the literature on the subject, the article was based on the analysis of rich jurisprudence of administrative courts. This article is divided into three parts.

The first part analyzes the institution of notification of intention to build a fence under the Act – Construction Law. The notification submitted by the investor should be treated as a kind of request to initiate administrative proceedings. The authority which receives the applications evaluates them in terms of formal and substantive law. To carry out the work the investor can proceed 30 days after submitting the notification to the authority if the latter does not object.

The second part of the study analyzes the legislation regarding the construction of fences. According to the Construction Act, in principle there is no obligation to obtain

a building permit or a notification to build fences. The exception to this rule is the construction of fences from the side of roads, streets, squares, railway tracks and other public places as well as fences higher than 2.20 m. Their construction should be reported to the competent authority. Due to numerous problems with interpretation, this part of the article introduces various positions of administrative courts primarily concerned with the construction of fences of specific qualifications as an investment requiring notification.

The last part of the article summarizes the specific nature of the institution of notification of intention of build a fence, pointing out that its most significant feature is a detailed explanation of the facts of the case. Moreover, it concludes that from the point of view of investors planning to build a fence notifying the competent authority is always the safest option.

Roman Szumlakowski
Uniwersytet Wrocławski

Kontrola podatkowa w trybie zwykłym a ogólne zasady postępowania podatkowego

Celem niniejszej publikacji jest ukazanie istoty kontroli podatkowej przeprowadzanej przez organy administracji podatkowej w oparciu o ogólne zasady postępowania podatkowego na mocy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[1] (zwana dalej o.p.), która na mocy nowelizacji z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw wprowadziła jednolitą procedurę kontrolną wspólną dla organów administracji podatkowej oraz skarbowej. Zakres samej instytucji kontroli podatkowej został unormowany przez ustawodawcę w art. 281 – 292 o.p., która została uzupełniona poprzez ogólne zasady postępowania podatkowego. Głównym celem tej publikacji jest ukazanie znaczenia zasad ogólnych postępowania podatkowego w kontroli podatkowej przeprowadzanej przez organy administracji podatkowej. Ogromne znaczenie dla niniejszego artykułu ma orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, które rozszerza zakres zasad ogólnych postępowania podatkowego w odniesieniu do kontroli podatkowej podatników, przeprowadzanej przez organy administracji podatkowej. Płaszczyznami badawczymi pracy są: metoda dogmatyczno-prawna oraz metoda aksjologiczna.

1. Cel i przedmiot kontroli podatkowej

Celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Dokonywana przez organy podatkowe kontrola podatkowa pierwszej instancji stanowi ich uprawnienie do ujawnienia wszystkich faktycznych i prawnych przesłanek, zdarzeń i okoliczności wpływających na określenie wysokości zobowiązania podatkowego wynikającego zarówno z mocy prawa jak i decyzji administracyjnej wydanej przez organ podatkowy[2]. Głównym celem kontroli podatkowej jest obowiązywanie w postępowaniu podatkowym zasady prawdy

---

1 Dz. U. z 2011 r. Nr 199, poz. 1175 ze zm.

2 Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2010, s. 363.

materialnej[3], gdzie organ podatkowy w pierwszej instancji musi ustalić wszystkie przesłanki wpływające na podatkowy stan faktyczny w związku z art. 122 o.p[4]. Obowiązkiem organów podatkowych jest podjęcie niezbędnych czynności, które dokładnie wyjaśniłyby dany stan faktyczny, po to aby trafnie zastosować określone przepisy z o.p.[5] Dokonywana w sposób obiektywny interpretacja faktów prawotwórczych przez organ podatkowy w pierwszej instancji w toku kontroli podatkowej powinna prowadzić do prawidłowej oceny faktów według obowiązujących reguł[6]. Kontrola podatkowa przeprowadzona przez organy podatkowe I instancji powinna odbywać się w oparciu przepisy prawa na podstawie art. 120 o.p w związku z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia Konstytucja Rzeczpospolitej Polski (zwana dalej Konstytucją RP)[7]. Każdy przejaw ingerencji organu administracji publicznej w zakresie kształtowania stosunków prawnych obywateli musi być bezwzględnie oparty na konkretnej podstawie prawnej[8]. Warto zaznaczyć, że na gruncie procedury podatkowej wyłączono „stosowanie zasady, że dozwolone jest to, co nie jest przez prawo zakazane”[9].

2. Organy kontroli podatkowej oraz podmioty kontrolowane

Zgodnie z art. 281 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. – o.p. organy podatkowe I instancji, z zastrzeżeniem § 3, przeprowadzają kontrolę podatkową u podatników, płatników, inkasentów oraz następców prawnych, zwanych dalej „kontrolowanymi”. Kompetencję do przeprowadzania kontroli podatkowej posiada minister właściwy do spraw finansów publicznych, celem jej zaś jest sprawdzenie stosowania uznanej przez ten organ metody ustalania ceny transakcyjnej między podmiotami powiązanymi. W literaturze jest ona określana jako szczególny tryb kontroli wymiarowej[10]. Zakres podmiotów poddanych kontroli podatkowej wyznacza art. 281 o.p., który obejmuje podatników, płatników, inkasentów oraz ich następców prawnych. Ustawodawca w komentowanym przepisie prawnym wprowadził zamknięty katalog podmiotów, na mocy art. 1 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektó-

---

3 R. Lipniewicz, *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Legnica 2011, s. 72.

4 Wyrok WSA z dnia 26 listopada 2009 r., Sygn. akt., I SA/O1 591/09; niepubl.

5 Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 1992 r., Sygn. akt., I PA 5/92, OSP 1993/7-8/142.

6 Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r., I SA/Lu 1608/98, LEX nr 45250.

7 B. Brzeziński, M. Kalinowski, K. Lasiński-Sulecki, M. Masternak, W. Morawski, *Ordynacja Podatkowa. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2008, s. 172.

8 Wyrok NSA z dnia 27 października 1987 r., IV SA 292/87, GAP 1988/11/44.

9 Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2001 r., II SA 167/00, LEX nr 47930.

10 Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2000 r., I SA/Ka 1724/98, niepubl.

rych innych ustaw derogowano z Ordynacji podatkowej przepisy umożliwiające rozszerzenie zakresu podmiotowego kontroli podatkowej o osoby trzecie przy dokonywaniu zabezpieczenia rzeczowego zobowiązań podatkowych przed terminem płatności oraz ustanawiania hipoteki przymusowej[11]. Właściwą kontrolę podatkową poprzedzają czynności wstępnej selekcji podmiotów wyznaczonych do kontroli podatkowej przez pracowników organu podatkowego, ponieważ nie mogą oni skontrolować wszystkich płatników, podatników, inkasentów oraz ich następców prawnych. W rzeczywistości dokonywana kontrola podatkowa w jednym roku podatkowym obejmuje do 10% ogółu podmiotów podlegających czynnościom kontrolnym[12], a organy podatkowe dokonując rozstrzygnięcia danej sprawy, podatkowej podejmują wszelkie czynności techniczno-formalne mające na celu odtworzeniu rzeczywistego stanu faktycznego i prawnego podmiotów podlegających kontroli podatkowej[13]. Podmioty kontrolowane mają prawo do ustanowienia pełnomocnika w zakresie kontroli podatkowej zgodnie z art. 281a o.p., który jest uprawniony do: odbioru zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej, wyrażenia zgody, o której mowa w art. 282b § 3 o.p., odbioru upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podatkowej, zakończenia kontroli podatkowej, złożenia wyjaśnień i zastrzeżeń do protokołu kontroli oraz wszystkich czynności kontrolnych. Pełnomocnictwo musi być ustanowione w formie pisemnej tylko i wyłącznie dla osoby fizycznej, która musi posiadać zdolność do czynności prawnych, oraz powinno być przekazane organowi dokonującemu kontroli podatkowej – naczelnikowi urzędu skarbowego lub organowi wykonawczemu gminy w przypadku spraw związanych z opodatkowaniem podatkiem dochodowym[14]. Podmiot kontrolowany nie może udzielić ustnego pełnomocnictwa [15].

3. Wszczęcie kontroli podatkowej w trybie zwykłym a ogólne zasady postępowania podatkowego

Kontrola podatkowa jest wszczynana z urzędu przez organ podatkowy I instancji na podstawie art. 282 o.p.[16] Podjęcie kontroli podatkowej przez organ podatkowy I in-

---

[11] Dz. U. Nr 209, poz. 1318.

[12] M. Roszczyc, *Kontrola podatkowa w twojej firmie,* Białystok 2003, s. 23.

[13] B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2001, s. 177.

[14] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 1115.

[15] Wyrok NSA z dnia 17.10.1996 r., I SA/Po 449/96, Legalis.

[16] C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa – Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2000, s. 666.

stancji nie wymaga żadnego uzasadnienia, ponieważ może być ona wszczynana na podstawie posiadanych przez organ podatkowy I instancji informacji od innych podmiotów[17]. Kontrola podatkowa nie może być nigdy wszczynana na wniosek strony w postępowaniu podatkowym[18]. Zgodnie z zasadą trwałości decyzji ostatecznych, która została wyrażona w art. 128 o.p., decyzje, od których nie służy odwołanie w postępowaniu podatkowym, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania mogą nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w niniejszej ustawie lub w ustawach podatkowych w związku z art. 282 a § 2 o.p., który stanowi, iż kontrola podatkowa jest niezbędna dla przeprowadzenia postępowania w: sprawie stwierdzenia nieważności, stwierdzenia wygaśnięcia, uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej lub wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną oraz w związku z uchyleniem lub stwierdzeniem nieważności decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny[19]. Występuje tutaj domniemanie mocy obowiązującej decyzji administracyjnej wydanej przez organ podatkowy w I instancji[20], zgodnie z którym, może być ona wzruszana, tylko wtedy, kiedy wystąpiły przesłanki przed jej wydaniem, które mogłyby stanowić podstawę wadliwości tej decyzji[21].

W myśl zasady pogłębiania zaufania do organów podatkowych, organ podatkowy I instancji, chcący dokonać kontroli podatkowej na podstawie art. 282b o.p. z zastrzeżeniem art. 282c o.p. nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej[22]. Zasada ta została wyrażona w art. 121 o.p, zgodnie z którym prowadzone postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Zasada ta nie powinna być traktowana jako abstrakcyjny postulat doktryny względem działania organów administracji podatkowej, ale jako dana norma prawna odnosząca się do konkretnego postępowania[23]. Na podstawie art. 282b § 2 o.p. kontrola podatkowa jest wszczynana nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie

---

17 C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz, *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 879.

18 B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *op. cit.*, s. 1116.

19 B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *op. cit.,* s. 1117.

20 W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

21 Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2003 r., III SA 334/01, „Biuletyn Skarbowy" 2003, nr 4, s. 28.

22 S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja Podatkowa. Komentarz,* Warszawa 2010, s. 1017.

23 Wyrok NSA z dnia 26 marca 2002 r., III SA 3390/00, „Przegląd Podatkowy" 2003, nr 1, s. 63.

30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia. Wszczęcie kontroli przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia wymaga zgody kontrolowanego. Wyżej wymienione granice czasowe przeprowadzania kontroli podatkowej łączą się z postulatem szybkości i prostoty przeprowadzania postępowania podatkowego, który został wyrażony w art. 125 o.p. Przeprowadzana kontrola podatkowa przez organ podatkowy I instancji nie może przynieść szkód podmiotowi kontrolowanemu[24]. Organ podatkowy I instancji powinien załatwić sprawę jak najszybciej jak to możliwe przy wykorzystaniu do realizacji tego celu najprostszych środków[25]. Organ podatkowy I instancji powinien przed wszczęciem kontroli podatkowej wysłać podmiotowi kontrolowanemu zawiadomienie o wszczęciu kontroli podatkowej, które powinno zawierać zgodnie z art. 282b § 4 o.p. oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia, oznaczenie kontrolowanego, wskazanie zakresu kontroli, pouczenie o prawie złożenia korekty deklaracji oraz podpis osoby upoważnionej do zawiadomienia. Wprowadzenie do tego przepisu prawnego możliwości złożenia korekty deklaracji podatkowej oznacza, że podmioty kontrolowane moją możliwość wcześniejszego przygotowania się do kontroli podatkowej, sprawdzając, czy w sposób prawidłowy dokonały wyliczenia zobowiązania podatkowego[26]. Ustawodawca wprowadził w przepisie art. 282b § 5 o.p. obowiązek opracowania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w drodze rozporządzenia wzoru zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej, uwzględniającego elementy zawiadomienia określone w § 4 oraz możliwość wyrażenia zgody na wszczęcie kontroli przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia[27].

Jednak ze względu na interes fiskalny państwa organ podatkowy w I instancji, dokonujący kontroli podmiotów jest zwolniony na podstawie art. 282b § 1 o.p. w związku z art. 282c o.p. z obowiązku wysłania zawiadomienia o zamiarze dokonania kontroli podatkowej w formie postanowienia, jeśli posiada rzetelne informacje mówiące o ukrywaniu przez wyżej wymienione podmioty prawdziwych dochodów[28]. Wymienione w art. 282b § 1 o.p. w zw. z art. 282c o.p. przesłanki dopuszczające odstąpienie od obowiązku poinformowania podmiotów kontrolowanych o zamiarze wszczęcia kontroli podatko-

---

24 B. Brzeziński, M. Kalinowski, K. Lasiński – Sulecki, M. Masternak, W. Morawski, *op. cit.*, s. 179.

25 B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *op. cit.*, s. 582.

26 E. Wróblewska, J. Siemianko, *Instytucje kontroli podatkowej służące dobrowolnej zapłacie podatku*, (w:) R. Dowgier (red.), *Ordynacja podatkowa. Wokół nowelizacji*, Białystok 2009, s. 326.

27 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej (Dz. U. Nr 237, poz. 1659).

28 M. Munnich, *Kontrola podatkowa. Geneza i rozwój procedury*, Lublin 2010, s. 116.

wej wynikają z oceny prawnej dokonanej przez organ podatkowy, który powinien opierać swoje stanowisko na stanie faktycznym sprawy, wykładni przepisów proceduralnych oraz materialnych. Jednak dopuszczone przez przepisy procedury podatkowej odstępstwa od obowiązku informowania przez organ podatkowy I instancji o zamiarze dokonania kontroli podatkowej zależą przede wszystkim od uznania administracyjnego organu administracji podatkowej[29]. Należy stwierdzić także, że uznanie administracyjne organu administracji podatkowej dotyczące uchybienia obowiązkowi zawiadomienia podmiotu kontrolowanego o zamiarze dokonania kontroli podatkowej powinno mieścić się w granicach zasady prawdy obiektywnej na podstawie art. 122 o.p., który stanowi, iż w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego[30] oraz załatwienia sprawy w sposób bezstronny[31]. Kontrola podatkowa jest przeprowadzana na podstawie art. 283 § 1 o.p., zgodnie z którym organ podatkowy w I instancji działa na podstawie imiennego upoważnienia udzielonego przez naczelnika urzędu skarbowego lub osobę zastępującą naczelnika urzędu skarbowego – pracownikom tego urzędu, naczelnika urzędu celnego lub osobę zastępującą naczelnika urzędu celnego – funkcjonariuszom celnym oraz pracownikom tego urzędu, wójta burmistrza (prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa lub osobę zastępującą wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa albo skarbnika jednostki samorządu terytorialnego – pracownikom urzędu gminy (miasta), starostwa lub urzędu marszałkowskiego oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub osobę zastępującą ministra właściwego do spraw finansów publicznych – pracownikom urzędu obsługującego tego ministra.

4. Kontrola podatkowa a ogólne zasady postępowania podatkowego

Treść upoważnienia do dokonania kontroli podatkowej powinna zawierać w związku z art. 283 § 2 o.p. oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia, wskazanie podstawy prawnej imię i nazwisko kontrolującego, numer legitymacji służbowej kontrolującego (kontrolujących), oznaczenie kontrolowanego, określenie zakresu kontroli, datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli, podpis osoby udzielającej upoważnienia, z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji oraz pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego wynikających z przepisów niniejszego działu.

[29] Wyrok WSA z dnia 12 października 2006 r., I SA/Wr 165/06, POP 2006, nr 6, poz. 98; Lex Polonica nr 1288754.

[30] Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 1996 r., I SA/Po 843/96, LEX nr 27437.

[31] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *op. cit.*, s. 572-576.

W orzecznictwie przyjmuje się, iż wydane upoważnienie do przeprowadzenia kontroli podatkowej dla organu podatkowego w I instancji przez organ nie posiadający kompetencji do dokonania tej czynności prawnej nie wywołuje żadnych skutków prawnych[32] w myśl działania zasady *contra legem,* która została wyrażona w art. 283 § 4 o.p., upoważnienie, które nie spełnia wymagań, o których mowa w § 2, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli. Istotne jest to, że zakres kontroli nie może wykraczać poza zakres wydany w upoważnieniu w związku z art. 283 § 5 o.p. Wydane pełnomocnictwo do podjęcia czynności kontrolnych przez podmioty wymienione w art. 283 § 1 o.p., jest ściśle związane z zasadą praworządności[33], mają określony termin rozpoczęcia i zakończenia kontroli podatkowej, co jest bezpośrednio związane z realizacją zasady szybkości postępowania podatkowego[34]. Ustawodawca nałożył na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podatkowej, uwzględniając elementy upoważnienia określone w art. 283 § 2 o.p.[35] Wszczęcie kontroli podatkowej następuje na podstawie art. 284 o.p., z zastrzeżeniem § 4 i art. 284a § 1 o.p., przez doręczenie kontrolowanemu lub osobie, o której mowa w art. 281a o.p., upoważnienia do jej przeprowadzenia oraz okazania legitymacji służbowej. Kontrolowany jest obowiązany wskazać osobę, która będzie go reprezentowała w trakcie kontroli, w czasie jego nieobecności, jeżeli nie wskazał tej osoby w trybie art. 281a o.p.

Jeżeli kontrolowanym jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, upoważnienie doręcza się oraz okazuje legitymację służbową członkowi zarządu, wspólnikowi, innej osobie upoważnionej do reprezentowania kontrolowanego lub prowadzenia jego spraw albo osobie wyznaczonej w trybie art. 281a o.p. W razie nieobecności kontrolowanego lub osób, o których mowa w § 2 albo w art. 281a o.p., kontrolujący wzywa kontrolowanego lub osobę wskazaną w trybie art. 281a o.p. do stawienia się w miejscu, w którym można prowadzić czynności kontrolne następnego dnia po upływie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. W przypadku niestawienia się kontrolowanego, w terminie, o którym mowa w art. 281a § 3 o.p., wszczęcie kontroli następuje w dniu upływu tego terminu. Upoważnienie do kontroli doręcza się kontrolowanemu lub osobie, o której mowa w art. 281a o.p., gdy stawi się w miejscu prowadzenia kontroli. W przypadku gdy z powodu nieobecności kontrolowanego, osoby, o której mowa w art. 281a o.p. lub w art. 284 § 1 o.p. zdanie drugie i § 2 o.p., nie jest

---

32 S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1025.

33 H. Dzwonkowski, *Ordynacja podatkowa*, Warszawa 2008, s. 1123.

34 B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *op. cit.*, s. 1124.

35 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2009 r. w sprawie wzoru imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podatkowej (Dz. U. Nr 36, poz. 281 ze zm.).

możliwe prowadzenie czynności kontrolnych, a w szczególności nie jest zapewniony dostęp do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, kontrolę zawiesza się do czasu umożliwienia przeprowadzenia tych czynności. Do czasu trwania kontroli nie wlicza się okresu zawieszenia, o którym mowa w art. 284 § 5 o.p. Głównym celem ustawodawcy wyrażonym w art. 284 o.p. jest realizacja zasady praworządności w związku z zasadą udzielania niezbędnych wyjaśnień i informacji o przepisach prawa podatkowego w związku z prowadzoną kontrolą podatkową przez organy administracji podatkowej, w ramach, której podmioty kontrolujące muszą przedstawić do wiadomości podmiotów kontrolowanych podstawę prawną do wykonywania czynności kontrolnych w formie upoważnienia[36]. Przeprowadzenie kontroli podatkowej na podstawie upoważnienia udzielonego przez podmiot nieuprawniony nie wywołuje skutków prawnych oraz nie stanowi podstawy dla dalszych czynności prawnych dla organów administracji podatkowej[37]. Ustawodawca zapewnił na podstawie art. 285 o.p. realizację zasady czynnego udziału kontrolowanego w czasie kontroli podatkowej[38], w myśl, której czynności kontrolnych dokonuje się w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego wskazanej, chyba że kontrolowany zrezygnuje z prawa uczestniczenia w czynnościach kontrolnych. Jeżeli kontrolowanym jest osoba lub jednostka wymieniona w art. 284 § 2 o.p., czynności kontrolnych dokonuje się w obecności osób upoważnionych[39]. Z kolei oświadczenie o rezygnacji z prawa uczestniczenia w czynnościach kontrolnych składane jest na piśmie[40]. W razie odmowy złożenia oświadczenia kontrolujący dokonuje odpowiedniej adnotacji, dołączając ją do protokołu. W przypadku gdy w toku kontroli kontrolowany lub osoby go reprezentujące będą nieobecne i nie nastąpiło wskazanie osoby upoważnionej w trybie art. 281a o.p. lub art. 284 § 1 o.p. zdanie drugie, czynności kontrolne mogą być wykonywane w obecności innego pracownika kontrolowanego, który może być uznany za osobę, o której mowa w art. 97 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks

---

36 Ministerstwo Finansów opracowało wzór imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podatkowej w rozporządzeniu z dnia 18 sierpnia 2005 r. w sprawie wzoru imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podatkowej (Dz. U. Nr 165, poz. 1370 ze zm.).

37 Wyrok WSA z dnia 5 maja 2005 r., I SA/Wr 986/03, POP 2006, nr 2, poz. 26.

38 S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, s. 1037.

39 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 września 2007 r., Sygn. akt., I SA/Gd 759/06 LEX nr 302185.

40 Przytoczony art. 285 § 3 o.p. stanowi zapewnienie zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej bezstronności kontrolującego. Artykuł ten został wprowadzony na podstawie art. 21 pkt 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 18, poz. 97), który został zmieniony na podstawie art. 27 pkt 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.).

cywilny, lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, nie będący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę.

Podmioty dokonujące czynności kontrolnych mogą je przeprowadzać w związku z art. 285 o.p. w siedzibie kontrolowanego, w innym miejscu przechowywania dokumentacji[41] oraz w miejscach związanych z prowadzoną przez niego działalnością i w godzinach jej prowadzenia, a w przypadku skrócenia w toku kontroli czasu prowadzenia działalności – czynności kontrolne mogą być prowadzone przez 8 godzin dziennie[42]. Jednak na gruncie doktryny prawa finansów publicznych pojawią się rozbieżności interpretacyjne, co do czasu przeprowadzanej kontroli podatkowej. Autor tejże publikacji jest skłonny przyjąć stanowisko, iż w związku z zasadą szybkości postępowania podatkowego czas przeprowadzanej kontroli podatkowej powinien wychodzić poza godziny prowadzonej działalności gospodarczej podatnika[43]. W przypadku gdy księgi podatkowe są prowadzone lub przechowywane poza siedzibą kontrolowanego, kontrolowany na żądanie kontrolującego obowiązany jest zapewnić dostęp do ksiąg w swojej siedzibie albo w miejscu ich prowadzenia lub przechowywania, jeżeli udostępnienie ich w siedzibie może w znacznym stopniu utrudnić prowadzenie przez kontrolowanego bieżącej działalności. Przepis § 1 stosuje się również w przypadku, gdy kontrolowany prowadzi działalność w lokalu mieszkalnym. Jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że kontrolowany będący osobą fizyczną nie ujawnił wszystkich obrotów lub przychodów mających znaczenie dla określenia lub ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego, kontrolujący może zwrócić się do kontrolowanego o złożenie oświadczenia o stanie majątkowym na określony dzień[44]. Oświadczenie to składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Kontrolujący, zwracając się z żądaniem o złożenie oświadczenia, uprzedza kontrolowanego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Przepis § 3 stosuje się odpowiednio do osób fizycznych będących wspólnikami kontrolowanej spółki nie posiadającej osobowości prawnej, co stanowi realizację zasady

---

41 Zob. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2009 r., I SA/Lu 705/08, LEX nr 489394; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 maja 2008 r., I SA/Bd 84/08 LEX nr 480136.

42 W związku z ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.) ustawodawca określił czas przeprowadzanej przez organy podatkowe kontroli u kontrolowanego na podstawie art. 83 ust. 1. Łączny czas trwania wszystkich kontroli ze strony organów kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać: w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych; w odniesieniu do małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych; w odniesieniu do średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych oraz w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych.

43 A. Mazur, *Komentarz do Ordynacji Podatkowej*, Warszawa 2003, s. 598.

44 Wyrok NSA z dnia 12 listopada 2008 r., II FSK 1088/07 (ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 119) na mocy wykładni systemowej dopuścił w tym przypadku zastosowanie wyżej wymienionego dowodu ze złożonego oświadczenia o stanie majątkowym na określony dzień, co jest charakterystyczne tylko i wyłącznie w tym postępowaniu podatkowym.

udzielania informacji prawnej stronom postępowania. W przypadku kiedy kontrolowany zrezygnował z uczestniczenia w czynnościach kontrolnych w celu usprawnienia prowadzonej kontroli na podstawie art. 285b o.p. kontrola lub poszczególne czynności kontrolne za zgodą kontrolowanego mogą być przeprowadzane również w siedzibie organu podatkowego.

5. Uprawnienia i obowiązki kontrolującego oraz kontrolowanego a realizacja ogólnych zasad postępowania podatkowego

Organy podatkowe w trakcie przeprowadzanej kontroli podatkowej u kontrolowanego mogą skorzystać z wielu uprawnień. Jednak zakres uprawnień kontrolnych organów podatkowych powinien proporcjonalnie odpowiadać zakresowi obowiązków stojących po stronie podmiotu kontrolowanego[45]. Katalog uprawnień w zakresie dokonywania czynności kontrolnych przez organ podatkowy ma charakter otwarty[46]. Kontrolujący na podstawie art. 286 o.p. w związku z art. 286a o.p.[47] jest uprawniony na podstawie otrzymanego wcześniej upoważnienia do: wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń kontrolowanego, lokali mieszkalnych w przypadku, o którym mowa w art. 276 § 1 o.p., żądania okazania majątku podlegającego kontroli oraz dokonania jego oględzin oraz udostępniania akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli oraz do sporządzania z nich odpisów, kopii, wyciągów, notatek, wydruków i udokumentowanego pobierania danych w formie elektronicznej, zbierania innych niezbędnych materiałów w zakresie objętym kontrolą, zabezpieczania zebranych dowodów, legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli, żądania przeprowadzenia spisu z natury, przesłuchiwania świadków, kontrolowanego oraz innych osób wymienionych w art. 287 § 4 o.p. oraz zasięgania opinii biegłych. W związku z realizacją zasady pisemności kontrolujący może zażądać wydania, na czas trwania kontroli, za pokwitowaniem: próbek towarów, akt,

---

45 A. Kaźmierczyk, *Ordynacja podatkowa. Źródła i wykładnia prawa polskiego*, Warszawa 2010, s. 280.

46 Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2010, s. 369.

47 Ustawodawca przewidział, iż w przypadku pojawienia się oporu wobec czynności kontrolnych u kontrolowanego, pracownik organu administracji podatkowej ma prawo do uzyskania pomocy lub asysty ze strony innych organów państwowych korzystających z przymusu. Takie uprawnienie organów podatkowych wynika z rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 1 kwietnia 2003 r. w sprawie udzielania przez organy Policji, Straży Granicznej, straży miejskich lub organy wojskowe pomocy lub asysty pracownikowi organu podatkowego przy wykonywaniu czynności kontrolnych (Dz. U. Nr 65, poz. 611ze zm.).

ksiąg i dokumentów, o których mowa w § 1 pkt 4. W razie powzięcia przez organy podatkowe uzasadnionego podejrzenia, iż kontrolowane przez nie akta, księgi oraz dokumenty są prowadzone przez podatnika w sposób nierzetelny, lub gdy podmiot kontrolowany nie udostępnia kontrolującym samodzielnego pomieszczenia i miejsca do ich przechowywania, mogą się one zwrócić na podstawie art. 286a o.p. o pomoc lub asystę ze strony organów Policji, Straży Granicznej oraz straży miejskiej.

Wszelkie czynności prawne od momentu wszczęcia postępowania podatkowego, przez postępowanie dowodowe sprawdzające fakty prawotwórcze, które muszą być zapisane w protokole lub w adnotacji (kwestię tą regulują art. 172-177 o.p.), aż do czynności kończącej sprawę muszą być utrwalone w formie pisemnej[48] w związku z realizacją zasady pisemności postępowania podatkowego. Zasada pisemności została wyrażona w art. 121 o.p., który stanowi, iż w toku kontroli podatkowej odnosi się ona bezpośrednio do udokumentowania wszelkich czynności wykonanych w toku postępowania podatkowego w tym również ustanowienia przez kontrolowanego pełnomocnika, który w relacji z podmiotami kontrolującym reprezentuje interesy swojego mocodawcy[49].

Natomiast przeglądanie akt postępowania przygotowawczego i sądowego, akt spraw sądowych, a także dokumentów zawierających informacje niejawne lub stanowiące tajemnicę zawodową oraz sporządzanie z nich odpisów i notatek następuje z zachowaniem właściwych przepisów, co stanowi realizację zasady jawności postępowania na podstawie art. 128 o.p. Kontrolujący na podstawie art. 288 o.p., w celu dokonania oględzin ma prawo wstępu na teren, do budynku lub lokalu mieszkalnego kontrolowanego, jeżeli któreś z nich zostało wskazane jako miejsce wykonywania działalności gospodarczej lub jako siedziba kontrolowanego, lub jest to niezbędne dla ustalenia lub określenia wysokości zobowiązania podatkowego lub podstawy opodatkowania oraz jest to niezbędne do zweryfikowania faktu poniesienia wydatków na cele mieszkaniowe uprawniających do skorzystania z ulg podatkowych. Kontrolujący ma także prawo do dokonania oględzin oraz przeszukania lokali mieszkalnych, innych pomieszczeń lub rzeczy, jeżeli powzięto informację o prowadzeniu niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej albo w przypadku gdy są tam przechowywane przedmioty, księgi podatkowe, akta lub inne dokumenty mogące mieć wpływ na ustalenie istnienia obowiązku podatkowego lub określenie wysokości zobowiązania podatkowego. Czynności wymienione powyżej przeprowadzają upoważnieni pracownicy organu podatkowego po uzyskaniu, na wniosek organu podatkowego, zgody prokuratora rejonowego. Przed

---

48 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 51.

49 B. Brzeziński, M. Kalinowski, K. Lasiński-Sulecki, M. Masternak, W. Morawski, *op. cit.*, s. 180.

przystąpieniem do tych czynności kontrolowanemu okazuje się postanowienie prokuratora o wyrażeniu na nie zgody. Przepisy Kodeksu postępowania karnego o przeszukaniu odnoszące się do Policji mają także zastosowanie do kontrolujących. Sporządza się protokół tych czynności, który wymaga zatwierdzenia przez prokuratora. W razie odmowy zatwierdzenia protokołu materiały i informacje zebrane w toku czynności nie stanowią dowodu w postępowaniu podatkowym. Czynności kontrolne wymienione w art. 288 o.p. dokonywane są za zgodą kontrolowanego. W razie braku takiej zgody przepis § 2 stosuje się odpowiednio. W przypadku gdy nieruchomości lub ich części albo rzeczy znajdują się w posiadaniu osób trzecich, osoby te są obowiązane je udostępnić, w celu przeszukania lub oględzin, na żądanie organu podatkowego. Dostęp kontrolującego do nieruchomości kontrolowanego związany jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z której wywiedziono zasadę praworządności, która na gruncie procedury podatkowej stanowi wyraz realizacji art. 47 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., gdzie każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przeprowadzenie takich czynności wymaga zgody kontrolowanego lub prokuratora rejonowego. Konstytucja RP w art. 50 zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Obowiązkiem kontrolowanego, osoby upoważnionej do reprezentowania kontrolowanego lub prowadzenia jego spraw, współpracownika oraz osoby współdziałającej z kontrolowanym wobec podmiotu dokonującego czynności kontrolnych na podstawie art. 287 o.p. jest umożliwienie organowi podatkowemu do nieodpłatnego, filmowania, fotografowania, dokonywania nagrań dźwiękowych oraz utrwalania stanu faktycznego za pomocą innych nośników informacji, jeżeli film, fotografia, nagranie lub informacja zapisana na innym nośniku może stanowić dowód lub przyczynić się do utrwalenia dowodu w sprawie będącej przedmiotem kontroli w zw. z art. 290a o.p.[50] Na kontrolowanym ciąży obowiązek dokonywania tłumaczenia na język polski sporządzonej dokumentacji w języku obcym dotyczącej spraw będących przedmiotem kontroli. Wyżej wymienione czynności kontrolowany jest zobowiązany wykonać nieodpłatnie.

[50] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2005 r. w sprawie sposobu zabezpieczenia, odtwarzania i wykorzystywania dowodów utrwalonych w toku kontroli podatkowej (Dz. U. Nr 166, poz. 1392 ze zm.).

Organ podatkowy na podstawie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu ma obowiązek umożliwić w zw. z art. 288 § 3 o.p. kontrolowanemu udzielanie w wyznaczonym terminie wszelkich wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli oraz dostarczyć kontrolowanemu żądanych protokołów pokontrolnych. Również osoby upoważnione do reprezentowania kontrolowanego lub prowadzenia jego spraw, pracownicy oraz osoby współdziałające z kontrolowanym są zobowiązane udzielić organom podatkowym wszelkich wyjaśnień wynikających z wykonywanych przez nich czynności lub zadań, będących w zakresie przedmiotu kontroli. Organy podatkowe są uprawnione do wstępu na teren jednostki kontrolowanej oraz poruszania się po tym terenie na podstawie legitymacji służbowej bez potrzeby uzyskiwania przepustki oraz nie podlegają rewizji osobistej przewidzianej w regulaminie wewnętrznym tej jednostki. Natomiast organy podatkowe podczas przeprowadzanych czynności kontrolnych na terenie jednostki kontrolowanej podlegają przepisom o bezpieczeństwie i higienie pracy.

Zabezpieczeniem szybkości oraz prostoty kontroli podatkowej przeprowadzanej przez organ administracji podatkowej stanowi art. 289 o.p. Organy podatkowe na podstawie art. 289 o.p. mają przynajmniej 3 dni przed terminem przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków, opinii biegłych na poinformowanie o tych czynnościach kontrolowanego. W przypadku dowodu z oględzin, organy podatkowe mają obowiązek powiadomić o tym fakcie podatnika nie później niż bezpośrednio przed podjęciem tej czynności. Przepisu nie stosuje się, jeżeli kontrolowany, osoba go reprezentująca lub przez niego wskazana w trybie art. 281a o.p., albo w trybie art. 284 § 1 o.p. zdanie drugie są nieobecni, a okoliczności sprawy uzasadniają natychmiastowe przeprowadzenie dowodu[51].

6. Zakończenie kontroli podatkowej prowadzonej przez organ podatkowy a ogólne zasady postępowania podatkowego

Kontrolę podatkową kończy sporządzenie przez podmiot kontrolujący protokołu na podstawie art. 290 o.p., który dopuszcza możliwość utrwalania stanu faktycznego za pomocą aparatury rejestrującej obraz i dźwięk lub na informatycznych nośnikach danych. Protokół kontroli powinien zawierać w szczególności: wskazanie kontrolowanego, wskazanie osób kontrolujących, określenie przedmiotu i zakresu kontroli, określenie miejsca i czasu przeprowadzenia kontroli, opis dokonanych ustaleń faktycznych, dokumentację dotyczącą przeprowadzonych dowodów, ocenę prawną sprawy będącej przed-

[51] A. Kaźmierczyk, *op. cit.*, s. 283.

miotem kontroli, pouczenie o prawie złożenia zastrzeżeń lub wyjaśnień oraz prawie złożenia korekty deklaracji oraz pouczenie o obowiązku zawiadomienia organu podatkowego przez kontrolowanego o każdej zmianie swojego adresu dokonanej w ciągu 6 miesięcy od dnia zakończenia kontroli podatkowej, jeżeli w toku kontroli podatkowej ujawniono nieprawidłowości, oraz skutkach niedopełnienia tego obowiązku. Natomiast załącznik do protokołu kontroli stanowią protokoły czynności, o których mowa w art. 289 § 1 o.p.. W protokole kontroli mogą być zawarte również ustalenia dotyczące badania ksiąg w zakresie przewidzianym w art. 193 o.p. W tym przypadku nie sporządza się odrębnego protokołu badania ksiąg, o którym mowa w art. 193 § 6 o.p., ponieważ takie działanie ma na celu uprościć procedurę kontrolną[52]. Protokół jest sporządzany w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz protokółu kontrolujący doręcza kontrolowanemu. Sporządzenie protokołu kończącego kontrolę podatkową przez podmiot dokonujący kontroli podatkowej jest przejawem realizacji zasady pisemności w zw. z art. 128 o.p. Powinien on zawierać wszelkie czynności prawne od momentu wszczęcia postępowania podatkowego, przez postępowanie dowodowe sprawdzające fakty prawotwórcze, aż do czynności kończącej sprawę[53]. Z protokołu kończącego postępowania kontrolne nie można usunąć wszelkich oświadczeń składanych przez podmiot kontrolowany[54]. Należy zwrócić na to uwagę, iż protokół pokontrolny nie jest tożsamy z protokołem kończącym inne czynności postępowania na gruncie o.p.[55] Protokół kontrolny powinien być podpisany przez obydwie strony postępowania podatkowego oraz opatrzony datą jego sporządzenia, gdzie jeden egzemplarz protokołu kontrolnego pozostaje w posiadaniu organów podatkowych, a drugi zostaje dostarczony kontrolowanemu w rozumieniu art. 144-154 o.p.[56] Kontrolowany, który nie zgadza się z ustaleniami protokołu, może w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia przedstawić zastrzeżenia lub wyjaśnienia, wskazując równocześnie stosowne wnioski dowodowe na podstawie art. 291 o.p., co stanowi prawo podatnika do obrony swojego interesu prawnego[57]. Kontrolujący jest obowiązany rozpatrzyć zastrzeżenia, o których mowa w art. 291 § 1 o.p., w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania zawiadomić kontrolowanego o sposobie ich załatwienia, wskazując w szczególności, które zastrzeżenia nie zostały uwzględnione,

---

52 Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2008 r., II FSK 1736/06, LEX nr 467137.

53 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 51.

54 Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2009 r., I FSK 1973/07, LEX nr 518706.

55 Wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r., I FSK 621/07, Lex Polonica nr 2064562.

56 G. Młynarczyk, A. Wolny, *Protokół z kontroli podatkowej*, „Monitor Podatkowy" 2003, Nr 11, s. 25-28

57 Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1996 r., III SA 642/95 LEX nr 27429.

co może stanowić podważenie zasady prawdy obiektywnej[58]. W przypadku nie łożenia wyjaśnień lub zastrzeżeń w terminie określonym w art. 291 § 1 o.p., przyjmuje się, że kontrolowany nie kwestionuje ustaleń kontroli. Kontrola zostaje zakończona w dniu doręczenia protokołu kontroli, który ma charakter wiążący dla podatnika. Jednak na gruncie procedury podatkowej nie istnieje możliwość zaskarżenia czynności kontroli podatkowej, co można odnieść na podstawie wnioskowania analogicznego z zasady trwałości decyzji ostatecznych wydanych przez organ administracji podatkowej w zmodyfikowanej formie. Czynności kontrolne można zaskarżyć w sposób pośredni na podstawie odwołania od decyzji administracyjnej wydanej przez organ podatkowy na podstawie art. 292 o.p. w związku z art. 232 o.p. Podatnik może wnieść skargę obywatelską na działanie organów administracji podatkowej w zakresie czynności kontroli podatkowej na podstawie art. 227 o.p. w związku z art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.[59]

7. Podsumowanie

Skorelowane powyżej zasady ogólne postępowania podatkowego z procedurą kontrolną powinny nie tylko rodzić obowiązki prawne po stronie organów administracji podatkowej, ale też w całości obejmować zachowanie podatnika, który ma prawo do zachowania biernej postawy podczas postępowania podatkowego. Jest on również współautorem decyzji podatkowej, która jest wynikiem wykazania w postępowaniu kontrolnym faktów prawotwórczych w jego indywidualnej sprawie, dlatego pogląd ten uzasadnia konieczność przestrzegania przez niego ogólnych zasad postępowania podatkowego podczas procedury podatkowej.

Istotne znaczenie dla sytuacji podatnika podczas kontroli podatkowej ma zasada legalizmu w ramach demokratycznego państwa prawa, która kształtuje granicę ingerencji organu administracji podatkowej w prywatną sferę życia podatnika. Podmioty kontrolujące powinny w sposób rzetelny oraz sumienny składać zarówno na wniosek jak i z urzędu w związku z zasadą udzielania informacji prawnej stronom oraz zasadą prawdy obiektywnej szczegółowe wyjaśnienia dotyczące powziętych przez siebie czynności prawnych w zakresie kontroli podatkowej względem podatnika, co z kolei może przełożyć się na zwiększenie się zaufania obywateli względem organów państwa. Jednak niepokój autora budzi fakt, iż przepisy Ordynacji podatkowej przyznają większe uprawnienia podczas kontroli podatkowej podmiotom wykonującym kontrolę podatkową niż

[58] S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, s. 1062.

[59] C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2000, s. 674.

podmiotom kontrolowanym, co pogarsza ich sytuację prawną. Budowanie oraz pogłębianie zaufania dla działań prawnych podjętych przez organy administracji podatkowej podczas kontroli podatkowej względem podatników powinno stanowić podstawę stabilności systemu prawnego jako części struktury społecznej, która jest dodatkowo wzmacniania trwałością i ostatecznością wydawanych przez organy administracji podatkowej decyzji podatkowych. Ze względów fiskalnych ważne jest, aby prowadzona przez organy administracji podatkowej kontrola podatkowa, odbyła się bez zbędnej zwłoki, co z pewnością ograniczy koszty działania administracji podatkowej. Przymiot trwałości i ostateczności decyzji podatkowych wydawanych po zakończeniu przez organ administracji podatkowej kontroli podatkowej wzmacnia poczucie stabilności i bezpieczeństwa podatników przed ponowną kontrolą podatkową zakończoną wcześniej ostatecznym rozstrzygnięciem prawnym w formie decyzji podatkowej.

Podatnicy w stosunku do organów administracji podatkowej mają prawo do obrony swoich racji podczas czynnego udziału w postępowaniu kontrolnym, kończącym się obustronnym podpisaniem protokołu kontrolnego, co tym samym ma na celu pogłębić zaufanie społeczeństwa do organów administracji podatkowej. Na uwagę zasługuje fakt, iż ustawodawca starał się chronić dobra osobiste podatników podczas postępowania kontrolnego przed ingerencją osób trzecich niezwiązanych bezpośrednio z kontrolą podatkową na podstawie zasady ograniczonej jawności postępowania podatkowego jako jednego z fundamentów demokratycznego państwa prawnego.

Summary

Tax effect of termination of the business of the undertaking on the basis of income tax and tax procedures

Tax legislator on the basis of tax procedure introduces the concept of securing the implementation of tax liabilities resulting from the termination of business through effective use of the institutions of solidarity of debtors. The termination of economic activity is understood as physical liquidation of a business and not its transformation, which might mean continuing business activity in a new organizational forms However, termination of business activity in terms of income tax is defined by the position of the tax legislator assumed in the relation to law and socio-economic development, where strong emphasis has been placed on effective ensuring of implementation of tax obligations towards the state budget as an expression of compromise between certainty and flexibility of the tax law.