

BIULETYN

Stowarzyszenia
Absolwentów i Przyjaciół
Wydziału Prawa
Katolickiego Uniwersytetu
Lubelskiego

t. XVII, 19 (2) 2022



ISSN 2719-3128
e-ISSN 2719-7336

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego

Tom XVII, numer 19 (2)

2022

ISSN 2719-3128

e-ISSN 2719-7336

ISSN 1896-8406 (dawny)

BIULETYN

**STOWARZYSZENIA ABSOLWENTÓW
I PRZYJACIÓŁ WYDZIAŁU PRAWA
KATOLICKIEGO UNIWERSYTETU
LUBELSKIEGO**

Lublin 2022

Komitet Redakcyjny

Mirosław Sitarz (redaktor naczelny, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Paweł Lewandowski (sekretarz, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Oleksandr Bilash (Użhorodzki Uniwersytet Narodowy, Ukraina); Dimitry Gegenava (Uniwersytet Sulkhana-Saba Orbeliani, Gruzja); Paweł Kaleta (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Stanisław Kawa (Instytut Teologiczny im. Św. Józefa Bilczewskiego we Lwowie, Ukraina); Monika Menke (Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy); Michaela Moravčíková (Uniwersytet Trnavski w Trnawie, Słowacja)

Rada Naukowa

Józef Krukowski (przewodniczący, PAN, Polska); Wiesław Bar (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Waldemar Bednaruk (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Jean-Paul Durand (Katolicki Uniwersytet Paryski, Francja); Marzena Dyjakowska (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Artur Katolo (Papieski Wydział Teologiczny Południowych Włoch, Italia); Janusz Kowal (Papieski Uniwersytet Gregoriański, Italia); Józef Krzywdka (Uniwersytet Papieski Jana Pawła II, Polska); Józef Marčín (Uniwersytet Katolicki w Ružomberku, Słowacja); Damian Němec (Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy); Bernd Rütters (Uniwersytet w Konstancji, Niemcy); Bronisław Sitek (SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie, Polska); Stanisław Stadniczenko (Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Polska); Jiří Rajmund Tretera (Uniwersytet Karola w Pradze, Czechy); Władysław Witczak (Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Polska); Vytautas Steponas Vaičiūnas (Uniwersytet Witolda Wielkiego, Litwa)

Opracowanie redakcyjne

Paweł Lewandowski

Skład komputerowy, druk i oprawa

Studio R-ka, ul. Lasockiego 15, 20-612 Lublin

Adres Redakcji i Wydawcy

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego
Al. Raclawickie 14, c-742, 20-950 Lublin, Polska
tel./fax. 81 445 37 42 • e-mail: kkpp@kul.pl • sawp.org.pl

© Copyright by

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa KUL
Artykuły są udostępniane na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa CC BY 4.0



ISSN 2719-3128

e-ISSN 2719-7336

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa



Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Projekt finansowany ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki na podstawie umowy nr RCN/SN/0255/2021/1 z dnia 14 grudnia 2022 r. w ramach programu „Rozwój czasopism naukowych”.

SPIS TREŚCI

Artykuły

Maciej Andrzejewski , Kształtowanie się instytucji wyroku łącznego w perspektywie historycznej	7
Sylwester Bogacki , Relief in Repayment of Non-Tax Budget Receivables Granted by Local Government Units	43
Karolina Brysiak, Leszek Elak, Karol Zygo , Geneza hegemoni – implikacja terminu na podstawie Machiavellego oraz analiza hegemoni wybranych państw na przestrzeni wieków	63
Paweł Bucoń , O rzeczywistych potrzebach zmian w zakresie kognicji sądu i kompetencji notariatu	89
Emilia Gulińska , Adherence to the Principle of Limited Trust as a Guarantee to Ensure Road Safety	103
Tadeusz Guz , Ekolodzy a ekolodźci. Aspekty filozoficzne	113
Olena Ivashko , Tax Competition <i>versus</i> Personal Income Tax Harmonization and Tax Competitions, Labor Market and Economic Security Contributions. Selected Issues	139
Sabina Kubas , Withdrawal of a Member State from an International Organization Despite the Lack of a Legal Basis	161
Marija Mendzhul , Application of the Principle of the Best Interests of the Child and the Practice of the European Court of Human Rights During the Russian War in Ukraine	171
Mirosław Piotrowski , Prawno-polityczne aspekty wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej w latach 2004-2019	185
Stanisław Leszek Stadniczeńko , Idea prawa rodzinnego ideał osobowego człowieka. Wyzwania i zagrożenia (Część II)	205
Marcin Szewczak , Prawne aspekty wdrażania polityki surowcowej polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego	223
Volodymyr Martyniuk, Tomasz Wołowiec , Local Tax Strategy and Its Components and the Formation of Investment Competitiveness of the Municipality	239
Angelika Wydra , Status prawny radnego powiatu	259

TABLE OF CONTENTS

Articles

Maciej Andrzejewski , Development of the Institution of Aggregate Sentencing from a Historical Perspective	7
Sylwester Bogacki , Relief in Repayment of Non-Tax Budget Receivables Granted by Local Government Units	43
Karolina Brysiak, Leszek Elak, Karol Zygo , The Origins of Hegemony – The Implication of the Term Based on Machiavelli’s Work and the Analysis of the Hegemony of Selected States Over the Centuries	63
Paweł Bucoń , The Actual Need for Changes Regarding the Jurisdiction of Courts and the Competences Vested in Civil-law Notaries	89
Emilia Gulińska , Adherence to the Principle of Limited Trust as a Guarantee to Ensure Road Safety	103
Tadeusz Guz , Environmentalists and Ecologists. Philosophical Aspects..	113
Olena Ivashko , Tax Competition <i>versus</i> Personal Income Tax Harmonization and Tax Competitions, Labor Market and Economic Security Contributions. Selected Issues	139
Sabina Kubas , Withdrawal of a Member State from an International Organization Despite the Lack of a Legal Basis	161
Marija Mendzhul , Application of the Principle of the Best Interests of the Child and the Practice of the European Court of Human Rights During the Russian War in Ukraine	171
Mirosław Piotrowski , Legal and Political Aspects of the Election of the President of the European Commission in the Years 2004-2019	185
Stanisław Leszek Stadniczeńko , The Idea of Family Law as the Idea of a Personal Man. Challenges and Threats (Part II)	205
Marcin Szewczak , Legal Aspects of Implementing Poland’s Raw Materials Policy in a System of Sustainable Regional Development	223
Volodymyr Martyniuk, Tomasz Wołowiec , Local Tax Strategy and Its Components and the Formation of Investment Competitiveness of the Municipality	239
Angelika Wydra , Legal Status of the County Council	259

ARTYKUŁY

KSZTAŁTOWANIE SIĘ INSTYTUCJI WYROKU ŁĄCZNEGO W PERSPEKTYWIE HISTORYCZNEJ

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF AGGREGATE SENTENCING FROM A HISTORICAL PERSPECTIVE

Dr Maciej Andrzejewski

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
e-mail: maciej.andrzejewski@uph.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-8440-2426>

Abstrakt

Założeniem niniejszego opracowania jest ukazanie jak kształtowała się problematyka wyroku łącznego w polskich kodyfikacjach karnych, począwszy od pierwszego *Kodeksu postępowania karnego* z 1928 r., poprzez nową kodyfikację ustawy karnoprosesowej z 1969 r. na kodyfikacji *Kodeksu postępowania karnego* z 1997 r. oraz kolejnych jej nowelizacjach skończywszy. Celem prowadzonej analizy nie jest odtworzenie treści norm prawnych obowiązujących we wskazanych kodyfikacjach w kontekście przepisów regulujących postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego, ale ukazanie ewolucji poglądów doktryny i judykatury na pojawiające się problemy interpretacyjne o wymiarze nie tylko teoretycznym, ale przede wszystkim praktycznym. Prezentacja zmian jakie dokonywały się na przestrzeni dziesięcioleci pozwoli lepiej zrozumieć genezę przepisów obecnie istniejącej instytucji wyroku łącznego w kontekście jej prawie stuletniego istnienia w polskich kodyfikacjach karnych.

Słowa kluczowe: kara łączna, wyrok łączny, nowelizacje kodeksu postępowania karnego, legislacja COVID-19

Abstract

The objective of the study is to present how the institution of aggregate sentencing evolved in Polish criminal codifications – starting from the first 1928 Code of Criminal Procedure through the new codification of the 1969 Criminal Procedure Act and ending up with the codification of the 1997 Code of Criminal Procedure and its subsequent amendments. The aim of the analysis is not to reproduce the content of the legal standards applicable in the above-mentioned

codifications in the context of the provisions regulating the procedure for passing an aggregate sentence but to show how the views of the doctrine and judicature evolved with respect to the interpretation problems that arose at the theoretical and practical level. The presentation of the changes that took place over the decades will enable a better understanding of the genesis of the provisions regarding aggregate sentencing in the context of its almost 100-year existence in the Polish penal codifications.

Keywords: aggregate penalty, aggregate sentence, amendments to the Code of Criminal Procedure, COVID-19 legislation

Wstęp

Łacińska paremia nieznanego autora *culpam poena premit comes* dobrze oddaje charakter orzekania kary łącznej w polskim procesie karnym. Każda kara, w tym również kara łączna zazwyczaj jest nieodzowną konsekwencją przełamania zasady domniemania niewinności. Niemniej jednak, nie zawsze jest tak, iż kara „depcze po piętach winie”. Ukształtowanie kary łącznej w polskim prawie karnym możliwe jest w dwóch przypadkach. Pierwszy z nich dotyczy jednoczesnego osądzenia kilku czynów w wyroku skazującym. Drugi zaś odnosi się do wyroku łącznego, gdy osądzenie i ukaranie sprawcy kilku przestępstw w jednym postępowaniu z różnych przyczyn nie było możliwe. Z istoty obu trybów wynika, że upływ czasu powodujący niemożliwość jednoczesnego sądzenia sprawcy kilku przestępstw stanowi najogólniejsze kryterium różnicujące oba tryby orzekania kary łącznej. Diferencja ta zmusza do poszukiwania *ratio legis* wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji wyroku łącznego, który zapada w postępowaniu zainicjowanym po uprawomocnieniu się orzeczeń jednostkowych. Jest to zagadnienie newralgiczne, gdyż postępowanie w przedmiocie wyroku łącznego prowadzi do modyfikacji w zakresie orzeczonych wyrokami skazującymi kar jednostkowych.

Ustawodawca zdecydował się tym samym na odejście od zasady niewzruszalności prawomocnych orzeczeń, co tym bardziej musi skłaniać do refleksji nad tym, jakie powody przemawiały za ukształtowaniem instytucji wyroku łącznego. Niewątpliwie analiza zagadnień związanych z wyrokiem łącznym łączy się z problematyką prawa karnego materialnego w zakresie dotyczącym kary łącznej. Z racji jednak, iż rozważania prawno-materialne mogą stanowić autonomiczny, obszerny przedmiot opracowania

naukowego¹, w niniejszym opracowaniu analiza tej problematyki ograniczona została do najważniejszych, niezbędnych elementów związanych z głównym tematem.

Założeniem niniejszego opracowania jest ukazanie jak kształtowała się problematyka wyroku łącznego w polskich kodyfikacjach karnych, począwszy od pierwszego *Kodeksu postępowania karnego* z 1928 r.², poprzez nową kodyfikację ustawy karnoprocesowej z 1969 r.³ i na kodyfikacji *Kodeksu postępowania karnego* z 1997 r.⁴ oraz kolejnych jej nowelizacjach skończywszy. Celem prowadzonej analizy nie jest odtworzenie treści norm prawnych obowiązujących we wskazanych kodyfikacjach w kontekście przepisów regulujących postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego, ale ukazanie ewolucji poglądów doktryny i judykatury na pojawiające się problemy interpretacyjne o wymiarze nie tylko dogmatycznym, ale przede wszystkim praktycznym.

Przedstawienie w perspektywie historycznej przebiegu kształtowania się norm regulujących postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego pozwoli lepiej zrozumieć przyczyny aktualnie obowiązujących regulacji karnoprocesowych dotyczących instytucji wyroku łącznego. Analiza problematyki postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego w k.p.k. z 1928 r. pomoże wskazać powody, które stanowiły *ratio legis* uregulowania tej instytucji w ustawie karnoprocesowej. Natomiast interpretacja uregulowań przyjętych w k.p.k. z 1969 r. wskaże na najważniejsze wątpliwości orzecznicze i doktrynalne, jakie zrodziły się na gruncie stosowania prawa, z których część nie straciła na aktualności pomimo wejścia w życie nowej kodyfikacji. Analiza zmian dotyczących instytucji wyroku łącznego po wejściu w życie aktualnie obowiązującego k.p.k. pozwoli także ustalić, czy proponowane interwencje ustawodawcy świadczą o kolejnej ewolucji

¹ Zob. wcześniejsze opracowania: Rozenblatt 1877; Szewczyk 1981 oraz współczesne: Grzyb 2013; Górowski, Kardas, Sroka, i in. 2013; Kardas 2017, 525-698, a także najnowsze: Leżak 2022, 47-154.

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. z 1928 r., Nr 33, poz. 313 z późn. zm. [dalej: k.p.k. z 1928 r.].

³ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. z 1969 r., Nr 13, poz. 96 [dalej: k.p.k. z 1969 r.].

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 z późn. zm. [dalej: k.p.k.].

omawianej instytucji, czy o powrocie regulacji do stanu normatywnego obowiązującego przed dniem 30 czerwca 2015 r.?

Nie można bowiem zapomnieć, iż w ostatnich latach ustawa karnoprosesowa doczekała się reform, które wywarły zasadniczy wpływ na model całego procesu karnego. Nowela wrześniowa⁵ zmierzająca w stronę zwiększenia kontradiktoryjności postępowania sądowego w swoich założeniach zmieniała w zasadniczy sposób spojrzenie na instytucje wypracowane w judykaturze i w doktrynie prawa karnego procesowego. Nowela lutowa⁶ w związku ze zgłaszanymi uwagami dokonała nie tylko korekty w prawie karnym procesowym, ale wprowadziła jednocześnie zmiany do ustawy karnomaterialnej, radykalnie zmieniając przesłanki orzekania kary łącznej w obu trybach. Z kolei nowela marcowa⁷ odwróciła zasadnicze zmiany w zakresie kontradiktoryjności pozostawiając przy tym część przyjętych rozwiązań procesowych i tworząc niejako nowy hybrydalny model procesu. Należy się przy tym zastanowić, czy zmiany dokonywane w prawie w związku z COVID-19 odcisnęły także swoje piętno na instytucji wyroku łącznego oraz czy aktualnie prowadzone prace legislacyjne w obszarze prawa karnego mają na celu modyfikację uregulowań prawnych dotyczących instytucji wyroku łącznego.

Ukazane w niniejszym opracowaniu zmiany normatywne, które miały istotny wpływ na kształtowanie się instytucji wyroku łącznego na przestrzeni niemal wieku mogą stanowić asumpt dla innych badaczy do podjęcia szczegółowych rozważań nad kwestiami o znaczeniu fundamentalnym dla postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego, a także dla oceny normatywnej tego szczególnego wyroku. Nie trzeba bowiem nikogo przekonywać, iż zmiana modelu procesu musi prowadzić do zmiany zapartywań na poszczególne jego instytucje, szczególnie te, które nie znajdują swojego całościowego, autonomicznego uregulowania, a wykładane są

⁵ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r., poz. 1247 z późn. zm. [dalej: nowela wrześniowa].

⁶ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 396 [dalej: nowela lutowa].

⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 437 [dalej: nowela marcowa].

przez pryzmat odpowiedniego stosowania przepisów znajdujących zastosowanie w postępowaniu zasadniczym.

W kontekście polityki kryminalnej poprzez ukazanie instytucji wyroku łącznego w perspektywie historycznej rozważyć należy, czy ustawodawca na przestrzeni dziejów kierował się maksymą *poena maior absorbet minorem*, czy kreowane przez niego zmiany mają na celu zwiększenie punitowności systemu prawa karnego, a kierunki zmian świadczą o tym, iż jest ustawodawcą racjonalnym?

1. Kształtowanie się instytucji wyroku łącznego w k.p.k. z 1928 r.

Sięgając do uzasadnienia projektu pierwszej polskiej ustawy karnoprocesowej w brzmieniu z 1926 r. zauważyć trzeba, iż projektodawcom zależało, aby kodeks postępowania karnego nie był wyłącznie wzorowany na innych kodyfikacjach, lecz stanowił ustawę nową, kompleksowo regulującą całość kształt proceduralnych rozwiązań. Analogicznie do systematyki kodeksów karnych, podzielono tę ustawę na część ogólną i szczególną (szczegółową). W części ogólnej zostały uregulowane przepisy normujące ogólne zasady procesu oraz te przepisy, które są wspólne dla wszystkich stadiów procesu i nadają się do wyodrębnienia. Natomiast w części szczególnej zawarto przepisy dotyczące przebiegu procesu w poszczególnych jego stadiach⁸.

Dział XII kodeksu zatytułowany „postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia” nie był znany k.p.k. z 1928 r., co wszakże nie oznaczało, że wraz z uprawomocnieniem się wyroku sądu karnego kończyło się jednocześnie postępowanie karne. Ówczesny kodeks postępowania karnego w księdze IX zatytułowanej „postępowanie wykonawcze” normował wykonanie wyroku (art. 402-416 k.p.k. z 1928 r.), odroczenie i przerwę wykonania kary (art. 417-424 k.p.k. z 1928 r.) oraz ułaskawienie (art. 425-431 k.p.k. z 1928 r.). Natomiast księga XI pt. „postępowania szczególne” dotyczyła wznowienia postępowania (art. 461-473 k.p.k. z 1928 r.), postępowania w sprawach nieletnich (art. 474-495 k.p.k. z 1928 r.), przywrócenia praw i zatarcia skazania (art. 496-499 k.p.k. z 1928 r.), postępowania

⁸ Projekt ustawy postępowania karnego przyjęty przez Komisję Kodyfikacyjną Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 kwietnia 1926 r. z uzasadnieniem i tablicą porównawczą, Wydawnictwo Urzędowe, Warszawa–Lwów 1926-1927, s. 10-11.

w sprawach karno-administracyjnych (art. 500-509 k.p.k. z 1928 r.), odszkodowania za niesłuszne skazanie lub oskarżenie (art. 510-518 k.p.k. z 1928 r.), postępowania w wypadku zaginięcia lub zniszczenia akt (art. 519-528 k.p.k. z 1928 r.) oraz wydania przestępców (art. 529-537 k.p.k. z 1928 r.). Postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego w k.p.k. z 1928 r. nie znalazło autonomicznej regulacji normatywnej w postaci odrębnego rozdziału w którejś z jedenastu ksiąg kodeksu.

Za wprowadzeniem instytucji wyroku łącznego do treści k.p.k. z 1928 r. przemawiało usankcjonowanie dotychczasowej praktyki, która wykształciła się w przedmiocie właściwości sądu uprawnionego do wydania wyroku łącznego, gdy wyroki skazujące zapadły w sądach różnego rzędu. W uzasadnieniu projektu podkreślono również znaczenie prawomocności wyroków skazujących podlegających łączeniu, wskazując na nieprawidłowość ówczesnej praktyki polegającej na wydawaniu wyroku łącznego przed uprawomocnieniem się wszystkich wyroków skazujących, co w efekcie doprowadzało do uchylania przez sąd wyższej instancji przedmiotowego wyroku łącznego⁹.

Projekt ustawy karnoprocesowej z 1926 r. składał się z tytułu wstępnego zawierającego zasady ogólne i dziesięciu ksiąg tj.: sądy; strony, obrońcy i pełnomocnicy; dowody; zapobieganie uchylaniu się od sądu; przepisy porządkowe; postępowanie przygotowawcze; postępowanie przed sądem pierwszej instancji; środki odwoławcze; postępowanie wykonawcze oraz koszty sądowe i postępowania szczególne. Analizując poszczególne rozdziały wszystkich wskazanych działów k.p.k. należy zwrócić uwagę, że żaden z nich nie został poświęcony osobno zagadnieniu wyroku łącznego. Czy zatem można uznać, iż projekt pierwszej polskiej ustawy karnoprocesowej nie regulował omawianej instytucji bądź ujmował ją w ramach postępowania wykonawczego? Podczas analizy przepisów projektu należy zwrócić uwagę na księgę pierwszą „Sądy”, w tym rozdział pierwszy „Właściwość i zakres działania sądów”, a w nim na art. 32 projektu, zgodnie z którym: „§ 1. Jeżeli przeciwko tej samej osobie z powodu kilku przestępstw zapadły prawomocnie wyroki skazujące w różnych sądach tego samego rzędu sąd, który wydał ostatni wyrok skazujący, wydaje wyrok co do kary łącznej. § 2. Przy zbiegu wyroków sądu grodzkiego i sędziego pokoju o karze łącznej

⁹ Tamże, s. 131.

orzeka sąd grodzki. § 3. Przy zbiegu wyroków sądów różnego rzędu o karze łącznej orzeka sąd ziemski”. Był to zatem początkowo jedyny przepis odnoszący się do materii wyroku łącznego.

Projektowane rozwiązanie dotyczące uregulowania właściwości postępowania w przedmiocie wyroku łącznego nie znajdowało natomiast odzwierciedlenia w wielu ówczesnych kodyfikacjach karnoprocesowych np. w austriackiej ustawie karnoprocesowej z 23 maja 1873 r., bułgarskiej ustawie karnoprocesowej z 3 kwietnia 1897 r., francuskiej ustawie karnoprocesowej z 25 października 1884 r. (ze zmianami z lat: 1890-1891; 1895-1896; 1904-1905 oraz zmianą z 1925 r.), czy w końcu w hiszpańskiej ustawie karnoprocesowej z 14 września 1882 r. Z kolei analogiczne uregulowania prawne można było odnaleźć w niemieckiej ustawie z 1 lutego 1877 r. (art. 492 i art. 494) i 22 marca 1924 r. (art. 460 i art. 462), a także w art. 518 węgierskiej ustawy oraz art. 562 włoskiej ustawy karnoprocesowej z 27 lutego 1913 r.¹⁰

Kodeks postępowania karnego z 1928 r. dokonał transpozycji art. 32 projektu i w księdze pierwszej „Sądy”, w rozdziale pierwszym „Zakres działania sądów”, a dokładniej w art. 30 k.p.k. z 1928 r. zawarto przepis, zgodnie z którym: „§ 1. Jeżeli przeciwko tej samej osobie z powodu kilku przestępstw zapadły prawomocnie wyroki skazujące w różnych sądach, a w pierwszej instancji rozpoznawały sprawy tego samego rzędu, natenczas ten z tych sądów, który wydał ostatni wyrok skazujący, wydaje wyrok orzekający kary łącznej. § 2. Przy zbiegu wyroków sądów różnego rzędu o karze łącznej orzeka sąd okręgowy. § 3. W razie zbiegu wyroków sądu powszechnego i wojskowego o karze łącznej orzeka ten z tych sądów, który wymierzył karę surowszą”. Wprowadzone zmiany miały z jednej strony charakter doprecyzowujący, jak i dostosowujący do nowej ustawy regulującej ustrój sądów powszechnych. W chwili wejścia w życie był to jedyny przepis odnoszący się do instytucji wyroku łącznego, regulował on tylko właściwość sądu karnego do wydania wyroku orzekającego karę łączną. Kolejny przepis dotyczący wyroku łącznego został wprowadzony do k.p.k. z 1928 r. wraz z nowelizacją ustawy karnoprocesowej z dnia 21 stycznia 1932 r.¹¹

¹⁰ Por. tamże, s. 790.

¹¹ Ustawa z dnia 21 stycznia 1932 r. *zmieniająca niektóre przepisy postępowania karnego*, Dz. U. z 1932 r., Nr 10, poz. 60.

Trzeci i ostatni zaś przepis odnoszący się do problematyki wyrokowania łącznego dotyczył szczególnej sytuacji w postępowaniu ekstradycyjnym (zob. art. 533 § 3 k.p.k. z 1928 r.).

Z analizy tekstu normatywnego kodyfikacji z 1928 r. wynika, iż problematykę wyrokowania łącznego regulowały tylko trzy przepisy odnoszące się do właściwości sądu orzekającego w przedmiocie wyroku łącznego, kwestii nieobowiązkowego stawiennictwa na rozprawie oraz łączenia i wymierzania kar za przestępstwa objęte zezwoleniem na wydanie w obszarze postępowania ekstradycyjnego. W efekcie braku kompleksowej regulacji prawnej postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego powstawały liczne problemy praktyczne dotyczące poszczególnych etapów postępowania, począwszy od problematyki przebiegu postępowania przed sądem pierwszej instancji, poprzez zagadnienia postępowania odwoławczego, na postępowaniu nadzwyczajnoskargowym skończywszy. Do tych wątpliwości interpretacyjnych dochodziły kolejne dotyczące pojęcia, istoty oraz charakteru prawnego wyroku łącznego, przesłanek procesowych warunkujących dopuszczalność samego procesu, uczestników postępowania uprawnionych do udziału w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego, a także kwestii struktury wyroku łącznego, jego uzasadniania, utraty mocy, czy choćby materialnoprawnego substratu.

W tym miejscu należy się zastanowić, które z przedstawionych powyżej zagadnień, stanowiło w tamtym okresie szczególne zainteresowanie doktryny i orzecznictwa, przy jednoczesnym braku regulacji normatywnej tak specyficznego postępowania, jakim jest wydanie wyroku łącznego. W czasie obowiązywania k.p.k. z 1928 r. wiele miejsca poświęcono kwestii dotyczącej obligatoryjności wydania wyroku łącznego. Spotkać można było poglądy, zgodnie z którymi obowiązek wydania wyroku łącznego wynikał zarówno z art. 35 k.k.¹² z 1932 r., jak też z art. 32 k.p.k. z 1928 r., czy § 124 *Regulaminu urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych*¹³. Treść regulaminu zobowiązywała bowiem prokuratora do złożenia wniosku o wydanie wyroku łącznego w przypadkach przewidzianych w art. 35 k.k.

¹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – *Kodeks karny*, Dz. U. z 1932 r., Nr 60, poz. 571 [dalej: k.k. z 1932 r.].

¹³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 1935 r. – *Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych*, Dz. U. z 1935 r., Nr 55, poz. 357 [dalej: r.u.p.s.].

z 1932 r. Stosownie do treści tego przepisu, ustawodawca nakazywał odpowiednie stosowanie przepisów art. 31-34 k.k. z 1932 r., gdy sprawca został skazany kilkoma prawomocnymi wyrokami za przestępstwa popełnione przed wydaniem przez sąd pierwszej instancji pierwszego z wyroków, niezależnie od tego, czy kara była wykonana [Papierkowski 1936a, 18-19; Morelowski 1938, 308]. Przeciwnicy tego poglądu wskazywali, iż art. 32 k.p.k. z 1928 r. reguluje tylko właściwość sądu do wydania wyroku orzekającego karę łączną. Nie zgadzano się, aby z treści tego przepisu wywodzić jednocześnie obowiązek wydania wyroku łącznego, gdyż byłaby to interpretacja dowolna i nieuzasadniona w oparciu o literalną treść przepisu. Podkreślano przy tym, iż praktyka sądowa polegająca na częstym orzekaniu kary łącznej w wyroku łącznym jest nieprawidłowa, a obawa dotycząca niemożliwości wykonania przez prokuratora kilku wyroków dotyczących jednej osoby, przed ich połączeniem – bezzasadna. W świetle tego za błędny uznawano pogląd, w myśl którego osoba skazana kilkoma wyrokami ma prawo żądać, aby wszystkie te wyroki zostały zamienione na jeden łączny [Blutstein 1934, 900-901].

Kolejnymi problemami, które powstały w praktyce stosowania wyroku łącznego była kwestia wydawania tych wyroków zarówno na posiedzeniu niejawnym, jak i na rozprawie bez udziału skazanego, z klauzulą zawierającą możliwość zaskarżenia zapadłego wyroku w terminie siedmiu dni od jego doręczenia wraz z uzasadnieniem [Sztejman 1933, 51]¹⁴. Problematyka forum, na którym orzekano wyrokiem łącznym nie była *expressis verbis* uregulowana w przepisach ustawy karnoprocesowej z 1928 r., a zgodnie z przepisami ogólnymi, w tym z treścią art. 48 k.p.k. z 1928 r. wyrok mógł zapaść tylko na rozprawie. Z tego przepisu przedstawiciele doktryny wyprowadzali wniosek, iż wyrok łączny zapada na rozprawie [Peiper 1933a, 93; Tenże 1933b, 518]¹⁵, natomiast procedowanie na posiedzeniu niejawnym i wydanie na nim wyroku łącznego obarczone jest wadą nieważności, w myśl podstawowej zasady postępowania *contra ius clarum in thesi* [tamże].

¹⁴ Zauważyć należy, iż k.p.k. z 1928 r. przewidywał tylko rozprawę i posiedzenie niejawne.

¹⁵ Zwracano bowiem uwagę, że bez przeprowadzenia rozprawy i wezwania skazanego nie może zapaść wyrok łączny, a orzeczenie wydane na takim forum mogłoby przybrać jedynie formę postanowienia, nie przewidzianej dla łączenia wyroków [Sztejman 1933, 52].

Wątpliwości w piśmiennictwie budziło ponadto stosowanie do instytucji wyroku łącznego dyspozycji art. 529 k.p.k. z 1928 r. Stosownie do treści tego przepisu skazanemu, który był aresztowany, zaliczano na poczet kary czas pozbawienia wolności po ogłoszeniu wyroku, jeżeli skazany nie wniósł apelacji i kasacji lub wniesione cofnął oraz w przypadku, gdy instancja wyższa uwzględniła w całości lub w części apelację lub kasację skazanego. Na tym tle powstało pytanie, czy niezaliczenie aresztu od daty wydanego przez sąd okręgowy wyroku łącznego do daty wyroku wydanego przez sąd apelacyjny utrzymującego ten wyrok w mocy, pociąga za sobą skutki dla skazanego odbywającego karę, jeżeli jego apelacja nie zostało uwzględniona ani w całości, ani w części? Ostatecznie w doktrynie wskazano, iż ze względu na prawomocność skazania wyroków podlegających łączeniu, nie stosuje się tego przepisu również do środków zaskarżenia składanych przeciw wyrokowi łącznemu [Tenże 1933a, 805]¹⁶.

Postulowano również wprowadzenie rejestru skazanych w celu urealnienia obowiązku wydania wyroku łącznego, bowiem tylko taki rejestr miał zapewnić możliwość dostarczenia sądowi niezbędnych informacji. W ówczesnej praktyce sąd dowiadywał się o konieczności zastosowania przepisów art. 35 k.k. z 1932 r. dopiero na skutek wniosku złożonego przez skazanego albo na podstawie przepisów nakładających na zarząd więzienia obowiązek wystąpienia do właściwych władz o wymierzenie kary łącznej za wszystkie dotychczasowe przestępstwa w przypadku skazanych, którzy mieli odbyć kilka kolejnych kar lub wynikających z przepisów nakazujących rejestrację skazanych [Morelowski 1938, 308].

Warto tu również odnotować podnoszony w piśmiennictwie problem swobody orzekania sądu w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego w kontekście prawomocności wyroków stanowiących podstawę orzeczenia kary łącznej. Odnosząc się do tego zagadnienia zauważono, że z prawomocności wyroków wchodzących w skład wyroku łącznego wynika jednoczesny brak możliwości zmiany orzeczenia w zakresie winy

¹⁶ Podobne stanowisko zajął również S. Trzepióra, który do dyskusji o stosowaniu art. 529 k.p.k. z 1928 r. i prawomocności wyroków wchodzących w skład wyroku łącznego, dołożył argument o braku możliwości zrównania statusu więźniów karnych i więźniów śledczych w odniesieniu do skorzystania przez nich z dyspozycji art. 529 k.p.k. z 1928 r. [Trzepióra 1931, 490].

i innych kwestii, które nie odnoszą się do wymiaru kary. W efekcie czego niedopuszczalnym stała się jakakolwiek zmiana w każdym ze zbiegających się wyroków, dokonanie zmiany kwalifikacji prawnej, odmiennego orzeczenia w kwestii dowodów rzeczowych oraz zwolnienia od opłaty sądowej, czy nawet modyfikacji orzeczenia o kosztach, względnie o powództwie cywilnym. Natomiast już w odniesieniu do wymiaru kary sąd orzekający w przedmiocie wyroku łącznego jest wyposażony w te same prerogatywy, które służą sądowi wydającemu wyrok jednostkowy, chyba że ze względu na specyfikę tego postępowania będą one wykluczone albo niecelowe w odniesieniu do kary łącznej [Papierkowski 1936b, 15]. Za argument przesadzający autonomię sądu wydającego wyrok łączny w zakresie kary wskazywano choćby brak szczególnych przepisów proceduralnych, modyfikujących przesłanki orzekania sądu w tym zakresie¹⁷.

Zastanawiano się również, czy dopuszczalnym jest wydanie wyroku łącznego w sytuacji, gdy zbiegają się wyroki dwóch różnych instancji, przy czym pierwszy wyrok skazujący zapadł w drugiej instancji i był poprzedzony wyrokiem uniewinniającym pierwszej instancji. W tym zakresie dopuszczano wąską interpretację ówczesnego art. 35 k.k., zgodnie z którym nie wystarczało, aby przestępstwa zostały popełnione przed wydaniem pierwszego wyroku skazującego, gdyż musiał być to wyrok, który zapadł w pierwszej instancji [tamże, 21].

Innym zagadnieniem poruszonym w ówczesnej literaturze karnoprocesowej był problem dopuszczalności wymierzenia kary śmierci w wyroku łącznym. Za dopuszczeniem takiej możliwości podnoszono argument zgodnie z którym, jeżeli zasady łączenia kar określone w k.k. z 1932 r. w zakresie wyroku łącznego mają na celu obniżenie ciężaru zbiegających się kar, to nie można osoby skazanej na karę wyjątkową i najdotkliwszą pozbawić również takiej możliwości [Łubkowski 1939, 217]. Przeciwnicy podnosili zaś, że art. 31 k.k. z 1932 r. nie daje możliwości łączenia kary

¹⁷ W zgodzie z tym stanowiskiem pozostało częściowo aktualne orzecznictwo najwyższej instancji, zwłaszcza co do kwestii istnienia na etapie wyrokowania łącznego przesłanek upoważniających do orzeczenia środka zabezpieczającego. Niemniej, w judykaturze nadal kontrowersyjny pozostawał problem uwzględniania w przedmiocie wyroku łącznego kwestii recydywy jako okoliczności powstałej dopiero przy wydawaniu wyroku łącznego [Papierkowski 1936b, 15-16].

śmierci z inną karą zasadniczą w wyroku łącznym, bowiem z tego przepisu wynika jedynie możliwość łączenia w wyroku łącznym kar pobawienia wolności [Eimer 1938, 880].

Rozważenia wymagała także możliwość zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary w odniesieniu do kary orzeczonej wyrokiem łącznym. Opowiadając się za taką możliwością podkreślano, iż sąd orzekający w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego nie może znaleźć się w gorszej sytuacji od sądu wymierzającego karę łączną jednym wyrokiem [Papierkowski 1936b, 19].

Warto tu przytoczyć jedno z zagadnień prawnych, jakie wówczas było rozpoznawane przed Sądem Najwyższym zawierające się w pytaniu: „Czy założenie rewizji nadzwyczajnej od jednego z wyroków objętych prawomocnym wyrokiem łącznym jest równoznaczne z zaskarżeniem również wyroku łącznego i uprawnia w wypadku uwzględnienia rewizji nadzwyczajnej do jego uchylenia mimo braku wyraźnego w tym kierunku wniosku?”. W odpowiedzi na tak postawione pytanie najwyższa instancja sądowna stwierdziła, iż uwzględnienie rewizji nadzwyczajnej wniesionej tylko od jednego z wyroków objętych prawomocnym wyrokiem łącznym, które spowodowało uchylenie lub zmianę kary orzeczonej tym wyrokiem, powoduje z mocy samego prawa rozwiązanie węzła łączącego kary wchodzące w skład wyroku łącznego i czyni zbędnym uchylenie przez Sąd Najwyższy tego wyroku łącznego w razie niezaskarżenia go rewizją nadzwyczajną¹⁸.

Wraz z wprowadzeniem przepisów dotyczących amnestii powstało natomiast pytanie, czy wymienione przepisy mają zastosowanie do kar pojedynczych, które należałoby uznać za darowane lub darowane w zależności od ich wysokości, czy może należy je złagodzić, albo czy nie powinno się wydawać wyroku łącznego i dopiero do orzeczonej w ten sposób kary łącznej zastosować przepisy amnestyjne? Dostrzegano już wówczas,

¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 1964 r., sygn. akt VI KO 53/63, OSNKW 1964, nr 7-8, poz. 100. Przy tej okazji odnotować trzeba pogląd, zgodnie z którym, gdy prokurator uznając zarzuty rewizji oskarżonego za słuszne na rozprawie przed SN wnioskuje przy wymiarze kary łącznej o zastosowanie zasady absorpcji, to najwyższa instancja sądowna uprawniona jest wydać orzeczenie bez potrzeby uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi orzekającemu (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 1964 r., sygn. akt IV K 458/63, OSNKW 1964, nr 7-8, poz. 122).

iż rozstrzygnięcie tego zagadnienia powinno odbywać się zgodnie z interesem oskarżonego, a więc po sprawdzeniu, które rozwiązanie jest dla niego korzystniejsze (zastosowanie amnestii do kar pojedynczych, czy do kary łącznej). Z drugiej jednak strony, pamiętając o normatywnym kontekście podkreślano, że podstawą stosowania instytucji amnestii ma być co do zasady kara pojedyncza, a czasami tylko kara łączna, co z kolei miało być uzależnione od tego, czy wszystkie zbiegające się przestępstwa podlegają amnestii, czy tylko niektóre z nich [tamże, 20-21]¹⁹.

Opracowanie nowego kodeksu karnego, a także reformy lat poprzednich, w tym m.in. nowelizacja ustroju sądowego i ustaw procesowych z lat 1948-1950 oraz zmiany wprowadzane przez ustawy szczególne uzasadniały potrzebę nowej kodyfikacji karnoprosesowej, nie tylko w celu dostosowania procedury do zmian wprowadzonych przez *Kodeks karny* z 1969 r., ale także z punktu widzenia przejrzystości i techniki ustawodawczej²⁰. Postulat ten dotyczył także techniki legislacyjnej w odniesieniu do uregulowania w jednym dziale problematyki instytucji wyroku łącznego.

2. Kształtowanie się instytucji wyroku łącznego w k.p.k. z 1969 r.

Kodeks postępowania karnego z 1969 r. wyodrębnił nieznanymi uprzednio dział XI „postępowanie sądowe po uprawomocnieniu się orzeczenia”, w którym unormowane były takie instytucje procesowe jak: rewizja nadzwyczajna (art. 462-467 k.p.k. z 1969 r.), wznowienie postępowania (art. 474-483 k.p.k. z 1969 r.), podjęcie postępowania warunkowo umorzonego przez sąd (art. 484-486 k.p.k. z 1969 r.), odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub aresztowanie (art. 487-491 k.p.k. z 1969 r.), ułaskawienie (art. 492-502 k.p.k. z 1969 r.) oraz wyrok łączny (art. 503-511 k.p.k. z 1969 r.). Niestety projektodawca w uzasadnieniu nie wskazał przyczyny

¹⁹ W orzecznictwie przyjmowano pogląd, zgodnie z którym darowanie w drodze amnestii lub aktu łaski kary wymierzonej w wyroku wchodzącym w skład wyroku łącznego powoduje z mocy samego prawa rozwiązanie węzła łączącego kary poszczególne w wyroku łącznym, a to na skutek wyeliminowania jednego z członów składowych kary łącznej (Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 1964 r., sygn. akt III K 198/64, OSNKW 1965, nr 1, poz. 6).

²⁰ *Projekt kodeksu postępowania karnego oraz przepisów wprowadzających kodeks postępowania karnego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 152.

wyodrębnienia nowego działu kodeksu postępowania karnego, choć niewątpliwie było to ważne i konieczne rozwiązanie legislacyjne dla praktyki stosowania instytucji wyroku łącznego²¹.

Uchwalenie k.p.k. z 1969 r. i częściowe uregulowanie problematyki wyroku łącznego w osobnym rozdziale było zmianą ważną i potrzebną, o czym przekonywały liczne wątpliwości interpretacyjne, jakie zrodziły się na tle regulacji wyroku łącznego w poprzedniej kodyfikacji z 1928 r. Dostyc wspomnieć, iż wyodrębnienie dla instytucji wyroku łącznego osobnego rozdziału w k.p.k. z 1969 r., nie tylko przyczyniło się do usystematyzowania najważniejszych instytucji analizowanej procedury, ale także nobilitowało tę formę orzekania w procesie karnym, umieszczając ją obok innych nadzwyczajnych form, jakimi chociażby była kasacja i wznowienie postępowania. W kodyfikacji k.p.k. z 1969 r. wśród powodów uzasadniających wprowadzanie nowego rozdziału poświęconego instytucji wyroku łącznego wskazywano względ na znaczną liczbę wydawanych przez sądy wyroków łącznych, co zdaniem ustawodawcy przemawiało nie tylko za potrzebą zwrócenia uwagi na problematykę samego postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego, ale również uzasadniało potrzebę systematyki zasad określających to postępowanie²². Inną rzeczą jest oczywiście ujęcie tych wszystkich form orzekania po uprawomocnieniu się w jednym wspólnym dziale, co jednak nie przekreśla doniosłości zmian dla samej instytucji wyroku łącznego.

Paradoksalnie w czasach, gdy procedurę karną, ze względu na nieobojętny tej dziedzinie prawa kontekst społeczno-polityczny, charakteryzuje ogromna represyjność nie idąca w parze z rzetelnością postępowania, legitymizuje się jednocześnie instytucję, która w założeniu projektodawcy ma zasadniczo korygować ostateczny wymiar kary z korzyścią dla sprawców popełniających kilka przestępstw, zanim zapadł pierwszy wyrok skazujący. Nie można jednak poprzestać na tej konkluzji, nie zauważając, iż represyjność systemu karnego równocześnie była czynnikiem wzmacniającym potrzebę uporządkowania problemów wyłaniających się na tle wymierzania kar pozbawienia wolności w odniesieniu do tych samych sprawców.

²¹ Tamże, s. 183.

²² Tamże, s. 185.

Przechodząc do omawiania problematyki właściwości do wydania wyroku łącznego, należy podkreślić, iż istota tego przepisu nie zmieniła się i nadal w sytuacji spełnienia warunków do orzeczenia kary łącznej w stosunku do osoby prawomocnie skazanej wyrokami różnych sądów, właściwy do wydania wyroku łącznego był sąd, który wydał ostatni wyrok skazujący w pierwszej instancji (art. 503 § 1 k.p.k. z 1969 r.). W sytuacji orzekania przez sądy różnego rzędu w pierwszej instancji, uprawnionym do wydania wyroku łącznego był sąd wyższego rzędu (art. 503 § 2 k.p.k. z 1969 r.). Jeżeli zaś dochodziło do zbiegu wyroków sądu powszechnego i szczególnego wówczas ten z sądów, który wymierzył karę surowszą, władny był do orzekania o karze łącznej (art. 503 § 3 k.p.k. z 1969 r.). Brak merytorycznych zmian w analizowanym przepisie spotkał się z akceptacją doktryny, ponieważ nie zmieniał wypracowanej pod rządami k.p.k. z 1928 r. praktyki [Krauze 1969, 273]. Problematyka możliwości działania sądu *ex officio* w przedmiocie wydania wyroku łącznego została jednoznacznie przesądzona w art. 504 k.p.k. z 1969 r., zgodnie z którym istniała możliwość wydania wyroku łącznego przez sąd z urzędu lub na wniosek skazanego albo prokuratora. Usankcjonowanie praktyki, która nie miała oparcia w przepisach poprzednio obowiązującej ustawy, a polegającej na wszczynaniu postępowania przez sąd na podstawie informacji z zakładów karnych, została również pozytywnie odebrana przez przedstawicieli doktryny, jako słuszna i celowa [tamże, 274].

Spory dotyczące formy rozstrzygnięcia sądowego w przypadku braku warunków do wydania wyroku łącznego zostały przesądzone i zgodnie z nowym przepisem sąd wydawał postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli w konkretnej sprawie nie zachodziły warunki do wydania wyroku łącznego (art. 505 k.p.k. z 1969 r.). W orzecznictwie sądowym powstawały też nowe wątpliwości, jak choćby pytanie, czy gdy brak warunków do wydania wyroku łącznego ujawnił się dopiero podczas przewodu sądowego, to sąd powinien wydać rozstrzygnięcie w formie wyroku na podstawie art. 361 § 1 k.p.k. z 1969 r., czy też w formie postanowienia na podstawie art. 505 k.p.k. z 1969 r.? Orzecznictwo stało na stanowisku, iż analizowany przepis nie rozróżnia etapów postępowania sądowego, w których wspomniany brak został stwierdzony, dlatego należy wyciągnąć wniosek, iż okoliczność ta nie ma znaczenia co do kwestii formy orzeczenia, dlatego też

umorzenie w przedmiocie wydania wyroku łącznego należy zawsze dokonać w formie postanowienia²³.

Wprowadzenie przepisu umożliwiającego sądowi zwrócenie się do zakładów karnych, w których skazany przebywał o nadesłanie opinii o jego zachowaniu się w okresie odbywania kary, jak również informacji o warunkach rodzinnych, majątkowych i co do stanu zdrowia skazanego oraz danych o odbyciu kary z poszczególnych wyroków było wówczas zmianą pożądaną, ponieważ nie zawsze posiadano wiedzę o warunkach rodzinnych i majątkowych, czasami też nie były to informacje aktualne [tamże, 275].

Nowy kodeks utrzymał również dotychczasowe rozwiązanie, zgodnie z którym możliwość wydania wyroku łącznego istnieje tylko po przeprowadzeniu rozprawy (art. 507 § 1 k.p.k. z 1969 r.). Podobnie, jak to miało miejsce w k.p.k. z 1928 r. osobiste stawiennictwo skazanego było nadal nieobowiązkowe, chyba że prezes sądu lub sąd postanowił inaczej, a oskarżony pozbawiony wolności nie musiał być zawsze doprowadzony na rozprawę.

W odniesieniu do możliwości skorzystania przez oskarżonego z prawa do obrony w sensie formalnym, kodeks dopuszczał udział w rozprawie tego obrońcy, który brał udział w sprawie zakończony najpóźniej wydanym wyrokiem, a uregulowanie to nie miało zastosowania, jeżeli skazany ustanowił nowego obrońcę w sprawie o wydanie wyroku łącznego. Na tle omawianego przepisu powstało zagadnienie prawne wymagające orzeczenia najwyższej instancji, w którym wskazywano, że skoro postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego stanowi nową sprawę i otrzymuje w związku z tym nową sygnaturę w repertorium, to sąd nie jest zobowiązany do zawiadamiania o terminie rozprawy wszystkich obrońców

²³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 1971 r., sygn. akt VI KZP 23/71, OSNKW 1971, nr 10, poz. 148. W doktrynie również nie było wątpliwości co do konieczności umorzenia postępowania w formie wydanego postanowienia bez względu na etap w jakim zapada to negatywne rozstrzygnięcie co do wydania wyroku łącznego. Przy czym wskazywano, iż dyspozycja art. 505 k.p.k. z 1969 r. jest przepisem szczególnym wobec art. 361 § 1 k.p.k., a w konsekwencji wyłącza jego zastosowanie. Jednocześnie dopuszczano możliwość zamieszczenia w wyroku łącznym orzeczenia dotyczącego umorzenia postępowania na skutek stwierdzenia braku warunków do wydania wyroku łącznego tylko niektórych skazań, jeżeli poza tym w stosunku do pozostałych skazań doszło do wydania wyroku o karze łącznej [Bafia, Bednarzak, Fleming i in. 1976, 809].

występujących do tej pory w imieniu skazanego w sprawach, w których orzeczono prawomocne wyroki²⁴. Z zaprezentowanego orzeczenia wynikał obowiązek odrębnego umocowania obrońcy do występowania w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego, a także wyznaczenia takowego z urzędu. Z drugiej zaś strony, można było nadal odnaleźć w orzecznictwie stanowiska traktujące zawiązany przed uprawomocnieniem się stosunek obrończy jako odnoszący się do całego postępowania, a więc także do czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia. W świetle tych wypowiedzi judykatury, obrońca uprawniony był na podstawie uprzednio udzielonego pełnomocnictwa do udziału w rozprawie w przedmiocie wydania wyroku łącznego, a co za tym idzie sąd był zobowiązany do zawiadomienia takiego obrońcy o terminie rozprawy²⁵.

W normę pozytywną przekształcono dotychczasową praktykę dotyczącą odpowiedniego stosowania przepisów do postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego, zgodnie bowiem z treścią art. 508 k.p.k. z 1969 r. do postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego stosowano odpowiednio przepisy o postępowaniu zwyczajnym przed sądem pierwszej instancji, w kwestiach nieuregulowanych przepisami rozdziału 52. W orzecznictwie ta kwestia również nie budziła większych wątpliwości, zwłaszcza iż praktyka stosowania przedmiotowej instytucji w poprzedniej kodyfikacji musiała wypracować wiele takich rozwiązań²⁶.

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1961 r., sygn. akt III K 403/61, OSN 1962, nr 1-6, poz. 21.

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 maja 1969 r., sygn. akt III KR 41/69, OSNKW 1969, nr 11, poz. 143. Podobne stanowisko zaprezentowano w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1962 r. (sygn. akt VI KO 53/62, OSNKW 1963, nr 9, poz. 168), zgodnie z którą obrońca przedstawiający pełnomocnictwo jest uprawniony do przedsięwzięcia na rzecz oskarżonego wszelkich czynności przed sądem w danej sprawie, nie wyłączając faz postępowania po uprawomocnieniu się wyroku, chyba że zawiera ono odpowiednie ograniczenie. Czynnością w tej samej sprawie jest działanie obrońcy w postępowaniu dotyczącym wyroku łącznego, chociażby obrońca brał wcześniej udział w jednej tylko ze spraw, w których zapadły łączne wyroki. Po uprawomocnieniu się wyroku sąd zawiadamia obrońcę o terminach tych czynności, które wymagają zawiadomienia o nich oskarżonego oraz doręcza obrońcy odpowiednie pisma sądowe.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 1989 r., sygn. akt III KR 174/89, OSN 1990, nr 4, poz. 47.

Ustawodawca zdecydował się również na uregulowanie kwestii utraty mocy przez wyrok łączny w dwóch sytuacjach. Po pierwsze w przypadku, gdy po wydaniu wyroku łącznego zachodziła potrzeba wydania nowego wyroku łącznego oraz w sytuacji, gdy jeden z wyroków stanowiących podstawę wyroku łącznego ulega uchyleniu lub zmianie, a sąd zmuszony jest w miarę potrzeby wydać nowy wyrok łączny.

Kodeks postępowania karnego z 1969 r. wprowadził ponadto zasady, w myśl których z chwilą uprawomocnienia się wyroku łącznego, wyroki podlegające połączeniu nie ulegają wykonaniu w zakresie objętym wyrokiem łącznym. Natomiast w sytuacji, gdy w wyroku łącznym została wymierzona kara niższa od okresu odbytych i połączonych już kar pozbawienia wolności lub równa temu okresowi, przewodniczący niezwłocznie zarządzał zwolnienie skazanego, jeżeli nie był on pozbawiony wolności w innej sprawie. Ostatnie uregulowanie ówczesnego kodeksu nakazywało natomiast oznaczenie w wyroku łącznym w miarę potrzeby daty, od której należy liczyć początek odbywania kary orzeczonej wyrokiem łącznym oraz wymienić okresy zaliczone na poczet kary łącznej.

3. Kształtowanie się instytucji wyroku łącznego w k.p.k. z 1997 r.

Należy zwrócić uwagę, iż w k.p.k. z 1969 r. dział jedenasty nosił nazwę „postępowanie sądowe po uprawomocnieniu się orzeczenia”, natomiast w aktualnie obowiązującym kodeksie w tytule działu dwunastego zrezygnowano z dookreślenia, iż są to postępowania „sądowe”. W konsekwencji oczywisty jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy karnoprocesowej fakt uregulowania środków prawnych mających na celu wzruszenie prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie przygotowawcze poza działem normującym postępowania po uprawomocnieniu się orzeczenia, w obecnym stanie prawnym nie jest już tak jednoznaczny. Postawić zatem należy pytanie, czy redakcja działu dwunastego kodeksu była zaplanowanym zabiegiem legislacyjnym, czy dziełem przypadku? Próżno szukać na to odpowiedzi w uzasadnieniu projektu kodyfikacji z 1997 r. ze względu na ogólnikowość motywów dotyczących zmian w zakresie postępowań po uprawomocnieniu się orzeczenia.

Do k.p.k. transponowane zostały dosłownie uregulowania dotyczące: wszczęcia postępowania zmierzającego do wydania wyroku łącznego

(zob. art. 504 k.p.k. z 1969 r. i art. 570 k.p.k.); zebrania danych i opinii o skazanym (zob. art. 506 k.p.k. z 1969 r. i art. 571 k.p.k.); utraty mocy wyroku łącznego (zob. art. 509 k.p.k. z 1969 r. i art. 575 k.p.k.); wykonania wyroku łącznego (zob. art. 510 k.p.k. z 1969 r. i art. 576 k.p.k.); początku wykonywania orzeczonej wyrokiem łącznym kary (zob. art. 511 k.p.k. z 1969 r. i art. 577 k.p.k.). Natomiast przepisy dotyczące umorzenia postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego (zob. art. 505 k.p.k. z 1969 r. i art. 572 k.p.k.) oraz rozprawy (zob. art. 573 k.p.k. z 1969 r. i art. 573 k.p.k.) zostały zmienione jedynie pod względem stylistycznym i redakcyjnym. Przepisy, które zostały częściowo doprecyzowane dotyczyły właściwości sądu do wydania wyroku łącznego (por. art. 503 k.p.k. z 1969 r. i art. 569 k.p.k.) oraz odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu zwyczajnym (por. art. 508 k.p.k. z 1969 r. i art. 574 k.p.k.). W pierwszej sytuacji poprzez modyfikację przepisu art. 569 § 3 k.p.k. usankcjonowano dotychczasową praktykę orzecniczą. W drugim przypadku, zmiana polegała na zastosowaniu wprost dyspozycji, zgodnie z którą dla skazanego, który był pozbawiony wolności i nie był obecny przy ogłoszeniu wyroku łącznego oraz nie posiadał obrońcy, termin do złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku łącznego biegnie od daty jego doręczenia. W lakonicznym uzasadnieniu projektu z 1990 r. wskazują się, iż zmiany dotyczące rozdziału 60 skupiają się przede wszystkim na doprecyzowaniu rozwiązań związanych z rozstrzygnięciami, które należy wydać²⁷.

Wraz z nowelizacją z 2003 r.²⁸ uległ zmianie art. 573 § 2 k.p.k. dotyczący obecności skazanego na rozprawie w przedmiocie wydania wyroku łącznego. Przed nowelizacją wobec braku zastosowania w tym postępowaniu art. 350 § 2 k.p.k., zasadniczo skazany pozbawiony wolności nie był sprowadzany na rozprawę, chyba że sąd uznał jego osobiste stawiennictwo za konieczne. Takie rozwiązanie spotkało się z krytyką doktryny w kontekście zasady równości broni [Hofmański, Sadzik, i Zgryzek 2012, 548] i dlatego ustawodawca zdecydował się zmienić zd. 2 analizowanego przepisu

²⁷ *Projekt kodeksu postępowania karnego*, Zespół Prawa Karnego Procesowego, Warszawa 1990, s. 63.

²⁸ Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania karnego*, ustawy – *Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego*, ustawy o *świadku koronnym* oraz ustawy o *ochronie informacji niejawnych*, Dz. U. z 2003 r., Nr 17, poz. 155.

postanawiając, iż w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego stosuje się odpowiednio przepis art. 451 k.p.k., co oznacza, że podstawą sprowadzenia skazanego na rozprawę stanowi jego wniosek, chyba że sąd z urzędu uzna jego stawiennictwo za obowiązkowe.

Uzasadnionym wydaje się twierdzenie, iż po kodyfikacji z 1969 r. najważniejsze zmiany dotyczące postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego przyniosła nowela lutowa, która w rewolucyjny sposób dokonała zmian w łączeniu kar. W wyniku m. in. nowelizacji art. 85 § 1 k.k. ustawodawca zrezygnował ze znanej już od k.p.k. z 1928 r. przesłanki negatywnej w postaci pierwszego, choćby nieprawomocnego wyroku skazującego rozdzielającego pozostające w zbiegu realnym przestępstwa. W uzasadnieniu projektu podkreślono, iż efektem zmian materialnoprawnego substratu wyroku łącznego ma być znaczne zredukowanie postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego, przy czym postępowanie to nadal będzie „niezbędną konsekwencją procesową sytuacji, w której sądy orzekały w różnych sprawach dotyczących tego samego skazanego i gdy został on skazany na kary jednostkowe i kary łączne, które będą podlegały połączeniu”²⁹. Zmiany dotyczące materialnoprawnego substratu wyroku łącznego stworzyły również problemy interpretacyjne. Przeniesienie normy zawartej w art. 92a k.k.³⁰ do art. 85 § 4 k.k. nie rozwiązało problemu, który zawisł przed Trybunałem Konstytucyjnym, a sprowadzał się do pytania, czy wskazany przepis zakazujący obejmowania wyrokiem łącznym orzeczeń skazujących wydanych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, jest zgodny z art. 32 Konstytucji RP oraz art. 20 Karty Praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 389)³¹, szczególnie jeśli zauważy się, iż w sytuacji kiedy wyroki te zostały przejęte

²⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, dostępne na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2393>, s. 22 [dostęp: 05.08.2022].

³⁰ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy, Dz. U. z 2011 r., Nr 48, poz. 245.

³¹ Niestety, ze względu na niespełnienie przez pytanie prawne przesłanki formalnej postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym musiało zostać umorzone. Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. akt P 19/14, OTK-A 2016, poz. 95.

do wykonania w Polsce możliwe jest wydanie wyroku łącznego, uwzględniającego skazania wyrokami sądów polskich i innych państw niebędących członkami Unii Europejskiej.

Kontrowersje budziła również możliwość stosowania dyrektyw wymiaru kary łącznej określonych w art. 85a k.k., ponieważ nadal nie było jasne, czy odnoszą się one do wymiaru kary łącznej w trybie wyroku łącznego, czy też stanowisko to należy rozciągać na oba tryby wymiaru kary łącznej. Co za tym idzie należy zastanowić się, czy nie doszło do wyróżnienia dwóch odmiennych modeli wykorzystywania ogólnych dyrektyw wymiaru kary w procesie orzekania kary łącznej?

Zmiany w prawie karnym materialnym miały również wpływ na przepisy dotyczące wyroku łącznego, który jako instytucja karnoprocesowa realizuje normy prawa karnego materialnego w zakresie kary łącznej. W efekcie nowelizacji doszło do zmiany nazwy rozdziału 60 ustawy karnoprocesowej z dotychczasowej „Wyrok łączny” na „Orzekanie kary łącznej”. Nowelizacja ta dodała nieznanym wcześniej przepis art. 568a, który ukonstytuował dwa tryby orzekania przez sąd kary łącznej w wyroku skazującym – w odniesieniu do kar wymierzonych za przypisane oskarżonemu tym wyrokiem przestępstwa oraz w pozostałych wypadkach w wyroku łącznym. Wprowadzono również obowiązek odpowiedniego stosowania art. 575-577 k.p.k. do kary łącznej orzeczonej w wyroku skazującym, a także uregulowano właściwość sądu do orzeczenia nowej kary łącznej w odniesieniu do kar wymierzonych w tym samym wyroku skazującym.

Zmiany o charakterze doprecyzowującym dokonano natomiast w treści art. 569 § 1 k.p.k., gdzie dookreślono właściwość sądu do wydania wyroku łącznego w razie zaistnienia warunków orzeczenia kary, mając na uwadze fakt możliwości łączenia zarówno kar jednostkowych, jak i kar łącznych orzeczonych ostatnim wyrokiem łącznym. Takie uściślenie było uzasadnione zdaniem ustawodawcy możliwością wystąpienia sytuacji, w której w stosunku do tej samej osoby równocześnie toczy się więcej niż jedno postępowanie karne o przestępstwo, a niemożliwe będzie jednoczesne wykazanie tego w Krajowym Rejestrze Karnym ze względu na czas, w jakim zapadną wyroki. Uwzględnia się przy tym fakt, że według nowych przepisów łączeniu podlegać może również kara łączna orzeczone ostatnim wyrokiem

łącznym, w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującego stanu prawnego, gdzie istniała możliwość łączenia tylko kar jednostkowych³².

Nowelizacja lutowa zmodyfikowała przepis art. 571 § 1 k.p.k. w ten sposób, iż zwrot „o odbyciu kary” zastąpiła określeniem „o wykonywaniu kar”. Konieczność modyfikacji dyspozycji tego przepisu uzasadniano okolicznością, iż łączeniu podlegają nie tylko kary, które się „odbywa” w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale także ze względu na projektowany art. 85 § 2 k.k. powstaje obowiązek badania, czy dana kara podlegająca łączeniu została już w całości wykonana³³.

Z kolei wprowadzenie zmian w art. 574 k.p.k. dotyczyło kwestii inicjatywy dowodowej oraz przeprowadzania dowodów w przedmiocie wydania wyroku łącznego. Zmiana dyspozycji art. 574 k.p.k. była wynikiem nowelizacji wrześniowej, której głównym założeniem było przemodelowanie postępowania karnego w kierunku kontrydiktoryjności. Z tej racji do analizowanego przepisu wprowadzono obowiązek przeprowadzania dowodów z urzędu, co równocześnie odpowiada specyfice tego postępowania, którego przedmiotem jest ukształtowanie kary i opieranie się na orzeczeniach podjętych w innych sprawach. Ponadto uznając, iż postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego może być wszczęte konkurencyjnie, nie należało różnicować inicjatywy dowodowej w zależności od sposobu wszczęcia postępowania w tych sprawach³⁴.

Nowelizacja lutowa zmieniła brzmienie § 1 art. 575 k.p.k. i dodała nowy § 3. Modyfikacja art. 575 § 1 k.p.k. przesunęła skutek w postaci utraty mocy przez poprzedni wyrok łączny z momentu wydania na moment uprawomocnienia się. Jej celem było wyeliminowanie pojawiającego się w praktyce problemu uchylecia nowego nieprawomocnego wyroku w wyniku kontroli odwoławczej. W efekcie tego możliwe jest funkcjonowanie dotychczasowego wyroku łącznego do czasu zastąpienia go nowym prawomocnym wyrokiem łącznym. W dodanym paragrafie wprowadzono obowiązek odpowiedniego stosowania dyspozycji art. 575 § 2 k.p.k., jeżeli choćby jeden wyrok łączny stanowiący podstawę wyroku utracił moc. Innymi słowy, uregulowana została kwestia utraty mocy wyroku łącznego stanowiącego

³² *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy*, s. 22.

³³ Tamże.

³⁴ Tamże, s. 23.

podstawę nowego wyroku łącznego na skutek nowego brzmienia art. 85 § 2 k.k., który nakazuje łączyć nie tylko kary jednostkowe, ale również kary łączne³⁵.

Zmiana dotyczyła w końcu treści art. 577 k.p.k. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, w miarę potrzeby należy zamieścić w wyroku łącznym okresy zaliczone na poczet kary łącznej, choć nadal nie ma konieczności umieszczania daty, od której należałoby liczyć początek odbywania kary orzeczonej wyrokiem łącznym.

Prezentacja zmian *stricte* dotyczących postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego nie powinna zakończyć tych rozważań. Nie należy zapominać również o tym, iż brak zmian w przepisach normujących instytucję wyroku łącznego nie oznacza, iż nadal do tych modyfikacji nie dochodzi. Dzieje się tak ze względu na dyspozycję art. 574, nakazującą w tym postępowaniu stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu zwyczajnym przed sądem pierwszej instancji. W tym kontekście słusznie zauważa się, iż nowelizacja wrześniowa mimo, iż bezpośrednio nie zmieniła ani jednego przepisu rozdziału 60 kodeksu, wprowadziła liczne zmiany pośrednio dotyczące postępowania w przedmiocie wyroku łącznego, w tym np. możliwość prowadzenia obrony przez radców prawnych, które to uprawnienie do dnia 1 lipca 2015 r. zarezerwowane było tylko dla adwokatów [Świątłowski 2015, 1355]. Podobne wnioski należało wywieść z innych zmian obowiązujących na podstawie kolejnych nowelizacji k.p.k.

W wyniku noweli wrześniowej powstały nowe problemy wykładnicze dotyczące odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji do postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego. Do problematyki stosowania w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego instrumentów konsensualnych tj. skazania bez rozprawy w trybie art. 335 k.p.k. oraz trybu dobrowolnego poddania się karze opisanego w art. 387 k.p.k. dołączył z chwilą nowelizacji z 2013 r. problem odpowiedniego stosowania w tym postępowaniu dobrowolnego poddania się karze z art. 338a k.p.k. Powstało również pytanie, czy możliwe jest przeprowadzenie posiedzenia organizacyjnego określonego w art. 349 k.p.k. do postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego?

³⁵ Tamże.

Swoje piętno odcisnęła na omawianym postępowaniu także nowelizacja marcowa. I choć nie budzi wątpliwości możliwość stosowania znowelizowanego art. 366 k.p.k. do postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego, to już przez pryzmat nowej treści art. 46 k.p.k. modyfikacji ulega znaczenie art. 570 w kwestii obowiązkowego stawiennictwa prokuratora na rozprawie w tym postępowaniu.

Nowelizacja art. 90 k.p.k. zrodziła z kolei pytania dotyczące wpływu skazanego na udział w analizowanym postępowaniu przedstawiciela społecznego, szczególnie wobec konieczności uzyskania przez organizację społeczną zgody przynajmniej jednej ze stron, poza przypadkami, gdy jego udział nie leży w interesie wymiaru sprawiedliwości.

Przeprowadzone zmiany legislacyjne powodują w końcu wątpliwości dotyczące kontrawencjonalizacji, zwłaszcza w odniesieniu do interpretacji art. 50 ust. 1 noweli wrześniowej i terminu „orzeczona kara podlegająca wykonaniu”. I tak w uchwale Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, iż analizowany przepis odnosi się do każdej jednostkowej, bezwarunkowej, niewykonanej jeszcze kary orzeczonej za konkretny czyn, który w następstwie zmiany ustawy stał się wykroczeniem i nie wyłącza zastosowania tego przepisu w sytuacji, gdy owa kara jednostkowa została pochłonięta przez karę łączną, orzeczoną w związku z wystąpieniem realnego zbiegu przestępstw. W odpowiedzi na zadane pytanie prawne Sąd Najwyższy przesądził, iż analizowany przepis ustawy nowelizującej ma zastosowanie także w sytuacji orzeczenia podlegającej wykonaniu kary łącznej, obejmującej karę pozbawienia wolności wymierzoną za przestępstwo, stanowiące według tej ustawy wykroczenie³⁶.

Nie można również nie zauważyć w tym miejscu uregulowań prawnych dotyczących postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego uregulowanych poza kodeksem, w aktach niższego rzędu. Przypomnieć należy, iż po raz pierwszy odniesienia takiego dokonano w § 124 r.u.p.s., gdzie przesądzono o obowiązku prokuratora do złożenia wniosku o wydanie wyroku łącznego w przypadkach przewidzianych w art. 35 k.k. z 1932 r. Natomiast w obecnie obowiązującym § 299 *Regulaminu urzędowania sądów*

³⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt I KZP 3/14, OSNKW 2014, nr 6, poz. 44. Zob. także głosę aprobowaną: Krakowiak 2014. Por. również głosę krytyczną: Tomkiewicz 2015, 175-86).

*powszechnych*³⁷ uregulowano obowiązki prezesa sądu związane z inicjowaniem postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego. Do wprowadzonych w ostatnim czasie zmian nawiązuje nowy przepis, który w art. 12b k.k.w.³⁸ statuuje obowiązek organów wykonujących orzeczenie, wymienionych w art. 2 k.k.w. zawiadomienia o istnieniu warunków do wydania wyroku łącznego, jeżeli organ wykonując orzeczenie poweźmie taką informację w swoim zakresie działania.

Analizując problematykę postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego nie można zapominać, iż zagadnienie to aktualizuje się również w niektórych postępowaniach represyjnych. Co prawda nie ma ona zastosowania ani w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, czy w odniesieniu do odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, jednakże aktualizuje się ono przykładowo na gruncie ustawy prawo o adwokaturze, a przede wszystkim na gruncie kodeksu karnego skarbowego [Andrzejewski 2016, 174-76]³⁹. Jednym z wielu problemów, który pojawia się podczas postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego przy orzekaniu kary łącznej grzywny za przestępstwo i przestępstwo skarbowe oraz przestępstwa skarbowe jest ustalenie, czy w wyroku łącznym sąd może nałożyć odpowiedzialność posiłkową za orzeczoną karę łączną grzywny [Kala i Klubińska 2017, 40].

Zauważyć należy, iż Ministerstwo Sprawiedliwości zapowiedziało na jesień 2018 r. reformę kodeksu karnego obejmującą likwidację instytucji kary łącznej oraz ciągu przestępstw. We wstępnej argumentacji tych postulatów pojawiło się stwierdzenie, iż „obecny system jest ogromnie niesprawiedliwy – premiuje sprawców seryjnych i przestępców masowo popełniających przestępstwa”. W tym duchu planowano więc wprowadzenie zasady, że kary za wszystkie czyny są wykonywane po kolei. Zakładanym celem reformy miało być także odciążenie wymiaru sprawiedliwości, ponieważ sprawy o wydanie wyroku łącznego dość licznie zalegają w sędziowskich

³⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – *Regulamin urzędowania sądów powszechnych*, Dz. U. z 2021 r., poz. 2046.

³⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy*, Dz. U. z 1997 r., Nr 90, poz. 557 [dalej: k.k.w.].

³⁹ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 1960 r., sygn. akt V K 344/60, OSNCK 1961, nr 1, poz. 7.

referatach. Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości obecne regulacje łączenia kar „nic nie wnoszą do wymierzenia sprawiedliwości, poza złagodzeniem kary w ramach wymierzania kary łącznej”. Według szacunków Ministerstwa zmiany miały pozwolić na zmniejszenie ilości spraw rozpoznawanych przez sądy o ponad 40 tys. rocznie⁴⁰.

Uchwalona ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o *dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19*⁴¹ zmieniła przepisy o karze łącznej (zob. art. 85 k.k., art. 86 § 1 i § 4 k.k., art. 89a § 1 k.k., 91 § 2 k.k., 91a k.k.) i wyroku łącznym (zob. art. 568a § 2 k.p.k., art. 569 § 1 k.p.k., art. 575 § 3 k.p.k.). W uzasadnieniu wskazano, iż zasady łączenia kar obowiązujące w polskim prawie karnym do dnia 30 czerwca 2015 r. miały swoją genezę w ujęciu k.k. z 1932 r. i stanowiły racjonalizację odpowiedzialności karnej przez położenie nacisku na sprawiedliwościowy aspekt tych zasad wskazując jednocześnie, iż propozycja legislacyjna zmierza do zmniejszenia liczby wydawanych wyroków łącznych, co w konsekwencji będzie miało przełożenie na zmniejszenie liczby spraw w sądach kierowanych do rozpoznania na rozprawie⁴². Pod adresem wskazanej nowelizacja k.k. w literaturze wysunięto słuszny zarzut o jej niekonstytucyjności wskazując tryb uchwalenia m. in. art. 85 k.k., art. 86 § 1 i § 4 k.k., art. 89a § 1 k.k., 91 § 2 k.k., 91a k.k. jako naruszający art. 112 i 119 ust. 1 Konstytucji RP⁴³ [Barczak-Oplustil, Górowski, Iwański, i in. 2020, 6]. Zauważyć również należy, iż wprowadzone zmiany *de facto* polegały na przywróceniu modelu orzekania kary łącznej, który obowiązywał do dnia 30 czerwca 2015 r. [Świecki 2022]. Można w tym kontekście jedynie przypomnieć stanowisko Trybunału

⁴⁰ *MS chce likwidacji kar łącznych i „ciągu przestępstw”*, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1188576,ms-chce-likwidacji-kar-lacznnych-i-ciagu-przestepstw.html> [dostęp: 05.08.2022].

⁴¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1086.

⁴² *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk 382), s. 26, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=382> [dostęp: 05.08.2022].

⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej: Konstytucja RP].

Konstytucyjnego, który zwracał uwagę, iż „prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza, a dokonywanie w procesie stanowienia prawa, nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego”⁴⁴. Można odnieść zatem wrażenie, że ustawodawstwo w zakresie regulacji normatywnych dotyczących kary łącznej i wyroku łącznego to swoiste *circulus vitiosus*⁴⁵. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż wspomniana nowelizacja stworzyła regułę specjalności eliminującą zastosowanie *lex mitior*, co w konsekwencji sprowadza się do tego, iż pewnym kategoriom podmiotów odbiera ona w ogóle prawo do wyroku łącznego, innym odbiera prawo „pełnego” wyroku łącznego, a także wymusza wymierzenie dwóch kar łącznych rodzajowo tożsamyh jednym wyrokiem łącznym w oparciu o dwa różne stany prawne⁴⁶.

Zwrócić należy przy tym uwagę, iż zgodnie z *Rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2024), uchwalonym przed Sejm w dniu 4 lipca 2022 r. jako ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴⁷, nie przewiduje się nowelizacji przepisów karnoprosesowych

⁴⁴ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego przy współpracy Ireny Chojnackiej, Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa, Warszawa 2015, s. 31-32, http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/proces_prawotworczy.pdf [dostęp: 05.08.2022]. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK 2007, nr 3, poz. 27; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08, OTK-A 2010, nr 8, poz. 72; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

⁴⁵ Szeroko na temat samego zjawiska błędnego koła w polskiej procedurze karnej zob. Waltoś 2018, 21-33.

⁴⁶ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2021 r., s. 7, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kara-laczna-przedmiotem-pierwszego-wystapienia-rpo-marcina-wiacka-skierowanego-do-ms> [dostęp: 05.08.2022].

⁴⁷ Szeroko na temat *ratio legis* proponowanych zmian zob.: *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2024), <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024> [dostęp: 05.08.2022].

dotyczących rozdziału 60 k.p.k., niemniej jednak proponowane są kolejne zmiany w obszarze prawa karnego materialnego nowelizujące art. 85a k. k., 86§ 1, 1a i 2 b k.k. oraz 88 k.k. W uzasadnieniu projektu wskazuje się, iż wprowadzone zmiany mają charakter dostosowawczy i redakcyjny⁴⁸. Środowisko sędziowskie odniosło się krytycznie do proponowanych zmian w zakresie instytucji kary łącznej wskazując, iż zmiany te mają na celu przede wszystkim bezzasadne zaostrzenie polityki karnej i utrwalenie zmian w przepisach rozdziału dziewiątego k.k., dokonanych ustawą COVID-19⁴⁹. Senat uchwałą z dnia 4 sierpnia 2022 r., po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 7 lipca 2022 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, odrzucił tę ustawę twierdząc iż nowelizacja istotnie odbiega od założeń aksjologicznych dotychczasowego k.k. i stanowi radykalne zaostrzenie represji karnej pomimo braku przesłanek, które wskazywałyby na niekorzystne zmiany aktualnego obrazu przestępczości⁵⁰. Czas pokaże, czy procedowane zmiany staną się aktualnie obowiązującym prawem. Niemniej jednak wydaje się, iż kierunek zmian w zakresie materialnoprawnego substratu, jakim jest kara łączna nie napawa optymizmem, w szczególności wprowadzenie dyrektywy „społecznego oddziaływania” w nowelizowanym art. 85a k.k., czy zakaz zastosowania zasady pełnej absorpcji kar przy wymierzaniu kary łącznej opisany w art. 86 § 1, który w połączeniu z podwyższeniem wymiaru kary pozbawienia wolności do lat 30 ewidentnie świadczy o zaostrzeniu polityki karnej państwa. Przepis intertemporalny, zgodnie z którym przepisy rozdziału dziewiątego ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym stosuje się do kar prawomocnie orzeczonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, natomiast przepisy rozdziału dziewiątego

⁴⁸ Tamże, s. 39.

⁴⁹ Zob. *Opinia Zespołu ds. Prawa Karnego Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 września 2021 roku*, <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/4270-opinia-zespołu-ds-prawa-karnego-stowarzyszenia-sedziow-polskich-iustitia-dotyczaca-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-karny-oraz-niektorych-innych-ustaw-z-dnia-16-wrzesnia-2021-roku> [dostęp: 05.08.2022].

⁵⁰ Uzasadnienie uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 sierpnia 2022 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2510), s. 3, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2510> [dostęp: 05.08.2022].

ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się do kar prawomocnie orzeczonych po wejściu w życie niniejszej ustawy.

Powstaje zatem pytanie, czy aktualnie procedowany projekt zmian dotyczący instytucji kary łącznej, a wraz z nią również instytucji wyroku łącznego nie stoi w sprzeczności z zasadą humanitaryzmu określoną w art. 40 Konstytucji RP, a także z poszanowaniem godności człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji RP, czy zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP? Trudno jest bowiem pogodzić z ideą sprawiedliwości i racjonalności kary okoliczność, gdy rozmiar sankcji byłby jedynie matematycznym rachunkiem uwzględniającym li tylko ilość popełnionych przestępstw.

Podsumowanie

Nie budzi zasadniczych wątpliwości stwierdzenie, iż każda decyzja dotycząca tworzenia prawa powinna być uzasadniona w taki sposób, aby jednoznacznie można było zrekonstruować powody, którymi kierował się ustawodawca wprowadzając konkretną instytucję do porządku prawnego. Ma to znaczenie nie tylko z punktu widzenia zasad prawidłowego przebiegu legislacji, czy wyłącznie prowadzenia analiz o charakterze dogmatycznym. Nadanie prawidłowej treści celom zakładanym przez ustawodawcę pozwala zarówno korygować niedostatki obowiązującego prawa, jak również w sposób spójny z resztą systemu procesowego osiągać zamierzone dla danej instytucji cele. Konieczność odczytania właściwej aksjologii zmian normatywnych ma istotne znaczenie zwłaszcza tam, gdzie ustawodawca rezygnuje z wyczerpującego uregulowania danej instytucji procesowej zastępując treść regulacji licznymi odesłaniami do innych norm, nakazującymi ich odpowiednie stosowanie.

Przenosząc te rozważania na grunt orzekania kary łącznej w wyroku łącznym można już na wstępie dostrzec, iż ustawodawca przewidując w treści ustawy karnoprosesowej instytucję wyroku łącznego kierował się głównie względami praktycznymi. Analiza uzasadnień wskazanych kodyfikacji i nowelizacji ustawy karnoprosesowej w zakresie przepisów dotyczących problematyki wyroku łącznego wskazuje, iż u podstaw każdej z nich leży względy natury praktycznej związane z postępowaniem w przedmiocie wyroku łącznego. Wynikały one z konieczności stworzenia

i uporządkowania zasad rządzących tym postępowaniem, a także modyfikacji przepisów dotyczących materialnoprawnego substratu wyroku łącznego. W efekcie, za każdym razem dążono do usprawnienia postępowania i zmniejszenia liczby postępowań prowadzonych w przedmiocie wydania wyroku łącznego.

Znaczna ilość orzekanych kar łącznych w wyrokach łącznych wymuszała potrzebę stworzenia mechanizmu ułatwiającego proces wykonywania szeregu sankcji orzeczonych wyrokami różnych sądów. W każdej kolejnej kodyfikacji zabrakło natomiast uzasadnienia aksjologicznego dla omawianej instytucji wyroku łącznego, przy jednoczesnym braku wyczerpującego uregulowania większości aspektów postępowania poprzedzającego jego wydanie. Próżno szukać w kolejnych uzasadnieniach do ustawy karnoprocesowej takiej wzmianki, która wyjaśniałaby, jaką rolę i funkcję chciał nadać ustawodawca instytucji wyroku łącznego. To niedopatrzenie ustawodawcy zrodziło zarówno w doktrynie jak i w judykaturze rozbieżności. Brak wyjaśnienia na wstępie takich istotnych założeń stwarza na etapie stosowania prawa poważny problem dotyczący samej istoty instytucji wyroku łącznego.

Analiza zmian dokonywanych przez ustawodawcę w przepisach regulujących bezpośrednio problematykę postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego prowadzi do wniosku, iż ustawodawca zdecydował się na modyfikację tych przepisów zaledwie dwukrotnie na przełomie lat 1928-1968 i te nowelizacje miały charakter jedynie punktowy, nie regulowały kompleksowo całości problematyki. Dopiero wraz z kodyfikacją kodeksu z 1969 r. częściowo zostało uregulowane postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego poprzez stworzenie osobnego działu w kodeksie regulującym tą problematykę. Kodyfikacja k.p.k. z 1969 r. wprowadziła najwięcej nowych przepisów regulujących postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego, a uregulowania zawarte w dziale 52 stanowiły odpowiedź na większość problemów, jakie wyłoniły się na kanwie stosowania ustawy karnoprocesowej z 1928 r. Znamienne jest zaś, iż w latach 1969-1997 nie doszło do żadnej nowelizacji przepisów o postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego, mimo pojawiających się zarówno w orzecznictwie, jak i piśmiennictwie problemów ze stosowaniem instytucji wyroku łącznego.

Natomiast kodyfikacja z 1997 r. w zasadniczej mierze dokonała transpozycji przepisów z poprzedniego kodeksu, trzynastcie artykułów przenosząc bez jakichkolwiek zmian w ich treści. Korekty dokonane w pozostałych trzech przepisach miały jedynie charakter doprecyzowujący. W latach 1997-2022 przepisy dotyczące postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego były dwukrotnie nowelizowane, co wprawdzie nie oznacza braku dalszych postulatów doktryny w zakresie zmian przepisów regulujących to postępowanie. Nowelizacja lutowa z roku 2015 w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego wprowadziła dwa nowe przepisy, zmodyfikowała sześć kolejnych, bez zmian pozostawiając większość przedmiotowej regulacji. Należy zwrócić uwagę, iż poza zmianami dokonywanymi *stricte* w rozdziale regulującym postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego, jeszcze bardziej istotnego znaczenia nabrały nowelizacje przepisów k.k., dotyczące zbiegu przestępstw oraz łączenia kar i środków karnych, a także zmiany dokonywane w przepisach regulujących postępowanie przed sądem pierwszej instancji i przepisach ogólnych k.p.k., które również istotnie wpływają na kształt analizowanego postępowania. Nowelizacja z 2020 r. nie tylko przywróciła zasadniczo stan prawny istniejący w Polsce od początków kodyfikacji karnej z 1932 w zakresie orzekania kary łącznej, ale także wyeliminowała zasadę absorpcji przy orzekaniu kary łącznej. Przypomnieć zatem należy, że starożytna maksyma wskazuje, iż *favor libertatis saepe benigniores sententias exprimit*, o czym świadczyła dotychczasowa praktyka stosowania prawa. Z badań empirycznych jednoznacznie wynika, iż w 80,49% przypadków orzekano karę łączną w wyroku łącznym na zasadzie asperacji, z absorpcji skorzystano w 11,85% przykładów, natomiast kumulacja miała miejsce jedynie w 7,66% przypadków [Kulik 2015, 54]. Oznacza to zatem, iż ustawodawca nowelizując przepisy prawa karnego materialnego w 2020 r. i rezygnując w zasadzie z zasady absorpcji zmierzając do zwiększenia punitowności systemu prawa karnego, o czym świadczy również aktualnie procedowany projekt zmian w zakresie kary łącznej.

Patrząc na działania ustawodawcy w zakresie uregulowania instytucji wyroku łącznego w perspektywie historycznej zauważyć należy, iż w szczególności w k.p.k. z 1969 r. widoczna była racjonalność ustawodawcy wobec tworzonego prawa. Tam, gdzie przepisy sprawdziły się w praktyce funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości pozostawione je bez zmian (np. art. 503 k.p.k. z 1969 r.), a niedostatki obowiązującego prawa, sygnalizowane

pod rządami poprzedniej kodyfikacji zostały naprawione (np. art. 504 k.p.k. z 1969 r.). Szczególnie widoczne było dążenie ustawodawcy do zapewnienia spójnego systemu normatywnego w zakresie wyrokowania łącznego, co przejawiało się zebraniem najważniejszych przepisów dotyczących tej instytucji w dziale jedenastym „postępowanie sądowe po uprawomocnieniu się orzeczenia”. Natomiast fundamentalne zmiany modelu orzekania kary łącznej z 2015 r. i jej odwrócenie w 2020 r., a także dalsze projekty zmian normatywnych mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do racjonalnego stanowienia prawa, zwłaszcza jeżeli co kilka lat zmieniany jest diametralnie model orzekania kary łącznej. Pod rządami dawnego k.p.k., pomimo nawet ówczesnego systemu politycznego, regulacje związane z orzekaniem kary łącznej miały na celu złagodzenie wymiaru karu względem orzekania kar jednostkowych. Aktualnie natomiast, kierunek tych zmian zostaje odwrócony. Brak zdecydowania ustawodawcy w zakresie prawomaterialnych regulacji dotyczących orzekania karny łącznej świadczy przede wszystkim o trudnościach w realizacji postulatu racjonalnego ustawodawcy w tym obszarze prawa karnego.

Mając na uwadze rozwiązania legislacyjne, które zostały zakwestionowane w ostatnim czasie z punktu widzenia ich konstytucyjności, w tym zarówno art. 86 § 4 k.k. w zakresie, w jakim różnicuje sytuacje osób, wobec których zastosowanie miała już wcześniej instytucja kary łącznej, od osób, co do których ta instytucja zastosowania nie miała⁵¹, jak i art. 87 § 1 k.k. w zakresie, w jakim nałożył na sąd obowiązek połączenia kar pozbawienia wolności i ograniczenia wolności, a także wymierzenia kary łącznej pozbawienia wolności po dokonaniu zamiany kary ograniczenia wolności na karę pozbawienia wolności⁵², należy przypomnieć ustawodawcy, że *in legibus magis simplicitas quam difficultas placet!*

⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2019 r. sygn. akt K 14/17 (Dz. U. 2019, poz. 858).

⁵² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 czerwca 2019 r. sygn. akt P 20/17 (Dz. U. 2019, poz. 1135).

PIŚMIENNICTWO

- Andrzejewski, Maciej. 2016. „Postępowanie w przedmiocie wyroku łącznego a inne postępowania represyjne.” W *Postępowanie karne a inne postępowania represyjne*, red. Paweł Czarnecki, 167-77. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bafia, Jerzy, Jan Bednarzak, Marian Fleming, i in. 1976. *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Barczak-Oplustil, Agnieszka, Wojciech Górowski, Mikołaj Iwański, i in. 2020. „Niekonstytucyjna nowelizacja Kodeksu karnego w związku z epidemią COVID-19.” *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2:5-35.
- Blutstein, Waław. 1934. „O łączeniu kar.” *Głos Sądownictwa: miesięcznik poświęcony zagadnieniom społeczno-prawnym i zawodowym* 12:900-906.
- Eimer, Alfred. 1938. „Kara śmierci.” *Głos Sądownictwa: miesięcznik poświęcony zagadnieniom społeczno-prawnym i zawodowym* 11:878-80.
- Górowski, Wojciech, Piotr Kardas, Tomasz Sroka, i in. (red.). 2013. *Zagadnienia teorii i nauczania prawa karnego. Kara łączna. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Szewczyk*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Grzyb, Wieńczysław. 2013. *Realny zbieg przestępstw. Analiza dogmatyczna na tle kodeksu karnego z 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Hofmański, Piotr, Elżbieta Sadzik, i Kazimierz Zgryzek. 2012. *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kala, Dariusz, i Maja Klubińska. 2017. *Kara łączna i wyrok łączny*. Kraków: Wydawnictwo Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.
- Kardas, Piotr. 2017. „Wymiar kary łącznej.” W *System prawa karnego. Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, t. 5, red. Tomasz Kaczmarek, 525-698. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Krakowiak, Damian. 2014. „Glosa do uchwały SN z dnia 30 kwietnia 2014 r., I KZP 3/14.” Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Lex el.
- Krauze, Zbigniew. 1969. „Wyrok łączny w projekcie kodeksu postępowania karnego.” *Nowe Prawo* 2:273-75.
- Kulik, Marek. 2015. *Wyrok łączny w praktyce sądowej w latach 2012 – 2013*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Leżak, Kazimierz. 2022. „Korzystność” wyroku łącznego. *Analiza orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny na tle polskich rozwiązań normatywnych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Łubkowski, Zygmunt. 1939. „Kara śmierci jako kara łączna.” *Głos Sądownictwa: miesięcznik poświęcony zagadnieniom społeczno-prawnym i zawodowym* 3:215-18.

- Morelowski, Jan. 1938. „Rejestr skazanych a wydanie wyroku łącznego.” *Głos Sądowniczy: miesięcznik poświęcony zagadnieniom społeczno-prawnym i zawodowym* 4:307-11.
- Papierkowski, Zdzisław. 1936a. „Wyrok łączny.” *Współczesna Myśl Prawnicza: miesięcznik Związku Zrzeszeń Młodych Prawników Rzeczypospolitej Polskiej* 1:18-19.
- Papierkowski, Zdzisław. 1936b. „Wyrok łączny (ciąg dalszy).” *Współczesna Myśl Prawnicza: miesięcznik Związku Zrzeszeń Młodych Prawników Rzeczypospolitej Polskiej* 2:13-21.
- Peiper Leon. 1933a. *Kodeks postępowania karnego komentarz do kodeksu postępowania karnego i przepisów wprowadzających tenże kodeks: z dodatkowymi ustawami, rozporządzeniami i umowami międzynarodowymi w przedmiocie wydania przestępców przy szczegółowym uwzględnieniu przepisów kodeksu karnego i ustawy karnej skarbowej*. Kraków: Wydawca Leon Frommer.
- Peiper, Leon. 1933b. „W kwestji wyroku łącznego.” *Gazeta Sądowa Warszawska* 33:517-18.
- Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*. 2015. Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego przy współpracy Ireny Chojnackiej, Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa. Warszawa: Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa.
- Rozenblatt, Józef M. 1877. *Rzecz o zbiegu przestępstw z uwzględnieniem obecnego ustawodawstwa w Europie*. Warszawa: staraniem i nakładem Redakcji Biblioteki Umiejętności Prawnych.
- Skorupka, Jerzy (red.). 2015. *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Szewczyk, Maria. 1981. *Kara łączna w polskim prawie karnym. Rozważania na tle doktryny i orzecznictwa sądowego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sztejman, Albin. 1933. „Wyrok łączny.” *Gazeta Sądowa Warszawska* 4:51-52.
- Świątłowski, Andrzej. 2015. „Wyrok łączny.” W *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Jerzy Skorupka, 1351-377. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Świecki, Dariusz. 2022. „Orzekanie kary łącznej.” W *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, red. Dariusz Świecki. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Lex el.
- Tomkiewicz, Małgorzata. 2015. „Glosa do uchwały SN z dnia 30 kwietnia 2014 r., I KZP 3/14.” *Prokuratura i Prawo* 5:175-86.

- Trzepióra, Stefan. 1931. „Czy art. 529 K.P.K. ma zastosowanie do wyroków łącznych?” *Głos Sądownictwa miesięcznik poświęcony zagadnieniom społeczno-prawnym i zawodowym* 9:490.
- Waltoś, Stanisław. 2018. „Circulus vitiosus polskiej procedury karnej?” W *Proces karny w dobie przemian. Zagadnienia ogólne*, red. Sławomir Steinborn, i Krzysztof Woźniewski, 21-33. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

**RELIEF IN REPAYMENT OF NON-TAX
BUDGET RECEIVABLES GRANTED
BY LOCAL GOVERNMENT UNITS**

**ULGI W SPŁACIE NIEPODATKOWYCH NALEŻNOŚCI
BUDŻETOWYCH UDZIELANE PRZEZ
JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Dr. Sylwester Bogacki

University of Economy and Innovation in Lublin

e-mail: sylwester.bogacki@wsei.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8330-4573>

Abstract

As of 28 April 2017, amended provisions of the Public Finance Act are in force regarding the granting of relief in repayment of monetary receivables of a civil-law nature falling to government administration bodies, state budgetary units and state customs funds (e.g., fees from the lease or rental of real estate, costs of court proceedings), and non-tax budgetary receivables of a public-law nature (fines imposed by way of a penalty ticket, fines, administrative fees). The amended provisions of the Public Finance Act: with respect to civil law debts, they clearly specify when debts may be written off *ex officio* and when at the debtor's request (Article 57), and they unify the premises for granting preferences in repayment of debts, which are general clauses: "important interest of the debtor" and "public interest." The Act provides for the possibility to write off part of a debt, postpone repayment dates of all or part of a debt, or spread payment of all or part of a debt in installments – if justified by social or economic reasons, particularly the debtor's ability to pay. Since the application of these reliefs will have a more lenient effect on the State Treasury, the body granting the relief will be able to rely on grounds other than full write-off, such as social or economic reasons, e.g. the debtor's limited ability to pay.

Keywords: public finance act, non-tax sub-action dues, revenue capacity, public interest, interest of a party to proceedings

Abstrakt

Od 28 kwietnia 2017 r. obowiązują zmienione przepisy ustawy o finansach publicznych, dotyczące udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym (np. opłaty z tytułu najmu lub dzierżawy nieruchomości, koszty postępowań sądowych), oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym (np. grzywny nakładane w drodze mandatu karnego, kary pieniężne, opłaty administracyjne). Zmienione przepisy ustawy o finansach publicznych: w zakresie należności o charakterze cywilnoprawnym wyraźnie określają, kiedy należności mogą być umarżane z urzędu, a kiedy na wniosek dłużnika (art. 57), oraz ujednolicają dla przesłanki udzielania preferencji w spłacie należności, stanowiące klauzule generalne: „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny”. Ustawa przewiduje możliwość umorzenia należności w części, odroczenia terminów spłaty całości albo części należności lub rozłożenia na raty płatności całości albo części należności – gdy jest to uzasadnione względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika. Ze względu na fakt, że zastosowanie tych ulg będzie wywoływać łagodniejsze skutki dla Skarbu Państwa, organ udzielający ulgi będzie mógł kierować się innymi niż przy całkowitym umorzeniu należności przesłankami, takimi jak względy społeczne lub gospodarcze, np. ograniczone możliwości płatnicze dłużnika.

Słowa kluczowe: ustawa o finansach publicznych, niepodatkowe należności podatkowe, zdolność dochodowach, interes publiczny, interes strony postępowania

1. Research methodology

The paper uses analytical and synthetic methods. Legal sciences use typical methods encountered on the ground of social sciences and humanities, i.e.: examination of documents (legal acts and administrative court decisions), comparative methods (expert opinions, legal opinions, analyses resulting from linguistic, grammatical and historical interpretation) and case studies. Induction was used as the main research method. It consists in drawing general conclusions or establishing regularities on the basis of analysis of empirically stated phenomena and processes. It is a type of inference based on details about the general properties of a phenomenon or object. The use of this method requires the assumption that only facts can form the basis of scientific inference. These facts are real existing

situations (economic and legal). Inductive methods include various types of legal acts, analyses, expert reports and scientific documents used in social research.

The main objective of this paper is to analyse the significant write-off of non-tax debts from the perspective of premises of an important interest of the payer or public interest. An additional aim is a critical analysis of the phrase “social or economic reasons” instead of the phrase “important interest of the payer” or “public interest,” which makes it difficult to use the rich body of jurisprudence interpreting the notions of important interest of the taxpayer and public interest on the grounds of regulations justifying the application of tax relief.

2. Financial receivables of according to a civil law nature

It is difficult to find in law regulations a definition of the concept of civil law debts, therefore we may describe them through the source of their origin, i.e. civil law relations. Local government units¹ appear in legal transactions at least in two ways. First, they exercise the powers of the organs of public authority or administration, e.g. by issuing administrative decisions. Secondly, they also establish equivalent relationships with other entities in the market which is governed by the rules of civil law. For example, when announcing a tender for the sale of real estate, a LGU does not act as a public authority, but as an owner who offers to sell a part of its assets. The public nature of these assets makes the disposal procedures subject to certain restrictions (in this case, defined in the Act on Real Estate Management).² The municipality, carrying out through the municipal office the tasks of a water and sewage company in the field of collective water supply and collective sewage disposal, enters into civil-law relations with the recipients of services (water supply, sewage disposal), regardless of the obligation to comply with certain restrictions introduced by the provisions of substantive administrative law. According to Article 6(1) and (1a) of the Act on Collective Water Supply and Collective Sewage Disposal,³

¹ [hereinafter: LGU].

² Act of 21 August 1997 on Real Estate Management, Journal of Laws of 2018, item 121.

³ Act of 7 June 2001 on Collective Water Supply and Collective Sewage Disposal, Journal of Laws of 2017, item 328.

the supply of water or the discharge of sewage takes place on the basis of a written contract for the supply of water or the discharge of sewage, concluded between the water and sewage company and the recipient of services. The provisions of the Civil Code⁴ shall apply to the purchase of water or the introduction by the water supply and sewage disposal company of sewage into sewage disposal facilities which are not in its possession. In accordance with the content of Article 5(2) of the Act on public finance,⁵ receivables of a civil-law nature have the nature of public revenue. The ufp includes to these incomes among others [Wołowiec 2016a, 10-12]: 1) receivables from the sale of real estate and other assets; 2) receivables from fees for perpetual usufruct of real estate; 3) receivables from lease, tenancy, usufruct and other contracts on the basis of which territorial self-government makes its assets available against payment; 4) receivables from water sales and sewage collection; 5) receivables from donation, inheritance, bequest; 6) receivables from sale of securities; 7) receivables from dividends.

3. Non-tax budget receivables of public-private nature

In accordance with Article 60 of the ufp, non-tax budget receivables of a public-private nature may include [Idem 2017, 57-59]: 1) amounts of subsidies subject to return in cases specified in this Act; 2) receivables in respect of guarantees and sureties issued by the State Treasury and LGU; 3) payments of surplus of working capital of self-government budgetary establishments; 4) payments of surplus funds of executive agencies; 5) payments of funds for settlements of implementation of pre-accession programmes; 6) receivables from the return of funds allocated for the implementation of programmes financed with the participation of European funds and other receivables related to the implementation of projects financed with the participation of these funds, as well as interest on these funds and on these receivables; 7) receivables from fines imposed by way of a fine in misdemeanour proceedings and in fiscal misdemeanour proceedings; 8) revenues collected by state and local government budgetary

⁴ Act of 23 April 1964 – Civil Code, Journal of Laws of 2017, item 459.

⁵ Act of 29 August 2009 on public finance, Journal of Laws of 2013, item 885 [hereinafter: ufp].

units on the basis of separate acts; 9) revenues collected by territorial self-government units (territorial self-government units) connected with performance of government administration tasks and other tasks commissioned by territorial self-government units under separate acts, and not transferred to the State budget revenue account.

If a given receivable arises from the public-legal relations and constitutes revenue of the local government units budget, then Article 60 of the ufp applies to it, as a non-taxable budgetary receivable of public-legal nature. The provisions of the Tax Ordinance Act⁶ will be applied to such a receivable not by virtue of Article 2, para. 1, item 1 of the Op, but in connection with the reference in Article 67 of the ufp (i.e. in matters not regulated in the ufp the provisions of section III of the Op apply accordingly). The public-law nature of the liability means that it arises out of administrative law provisions, and the legal relationship is characterised by the superiority of the public administration body authorised to shape the legal situation of the other party (e.g. by issuing an administrative decision establishing or determining the amount of the liability). Such features are not present in the civil law relationship, which is based on an equal relationship between the parties and the principle of equivalence.

The catalogue of non-taxable budget receivables of a public-law nature provided for in Article 60 of the ufp is open. From the point of view of the LGU budget, the most important is Article 60.7 of the ufp, which indicates that the non-taxable budget dues should include revenue collected by state and local government budget units under separate acts. Non-tax budget receivables include, *inter alia*: the planning rent, the fee for occupation of the road strip; adiacenckie fees, the fee for removal of a vehicle from the public road and its storage and the fee for management of municipal waste. Non-tax receivables of the LGU budget are the amounts of subsidies which are subject to return to the budget in situations described in Articles 251 and 252 of the Public Procurement Law,⁷ i.e. the amounts of subsidies collected in excessive amount, collected unduly or used contrary to their purpose. The same applies to unused subsidies, which have

⁶ Act of 29 August 1997 – Tax Ordinance, Journal of Laws of 2019, item 900 [hereinafter: Op].

⁷ Act of 11 September 2019 – Public Procurement Law, Journal of Laws of 2021, item 1129 [hereinafter: Pp].

not been returned on time. Non-tax receivables from the budget of territorial self-government units also include receivables from fines imposed by way of a penalty ticket in misdemeanour proceedings and in fiscal misdemeanour proceedings. This group includes, in particular, fines imposed by municipal guards by way of a penalty ticket for offences specified in the procedure provided for by the provisions on proceedings in cases of offences, which constitute income of municipalities.⁸

It should be remembered that LGU may be both a beneficiary of the receivables indicated therein and an entity obliged to pay them to the state budget (e.g. with regard to reimbursable subsidies received from the state budget, with regard to receivables from the reimbursement of funds allocated for the implementation of programmes financed with the participation of European funds and other receivables related to the implementation of projects financed with the participation of these funds or with regard to collected revenues related to the implementation of tasks of government administration and other tasks assigned to the LGU by separate acts and not paid to the state budget revenue account). Enforced enforcement of non-tax liabilities of public-law character constituting income for the budget of territorial self-government units takes place with the application of regulations on enforcement proceedings in administration.⁹

4. Granting Relief in Payment of Civil Law Debts

In accordance with Article 254, item. 1 of the ufp, territorial self-government units are obliged to establish pecuniary receivables falling due to them, including those of civil law nature, and to take timely action against the debtors in order to settle the liabilities. Article 59 of the Pp allows for the application of reliefs of liabilities of civil law character falling to the TSU or specified organizational units of the LGU, i.e. budgetary units, budgetary establishments and cultural institutions. The reliefs may consist in writing off, deferring the payment or spreading the payment into instalments – due to important interest of the debtor or public

⁸ Act of 13 November 2003 on income of local government units, Journal of Laws of 2017, item 1453.

⁹ Act of 17 June 1966 on enforcement proceedings in administration, Journal of Laws No. 2027, item 1201.

interest. The basis for the application of relief is a resolution of the council or regional parliament determining the principles, manner and mode of their granting, as well as the conditions for admissibility of public aid in cases in which the relief constitutes public aid. The possibility of relief application is connected with the existence of prerequisites of an important interest of the debtor and public interest [Idem 2016b, 17-19]. While interpreting them, one may refer to the jurisprudence of the administrative courts as regards the understanding of the prerequisites of Article 67a, para. 1 of the Op, i.e. “important interest of the taxpayer” and “public interest.” Therefore, according to Article 67a, para. 1, item 3 of the Pp, in cases justified by an “important interest of the taxpayer” or “public interest,” the tax authority, at the request of a party (taxpayer), may write off, in whole or in part, tax arrears, public or civil law liabilities, interest for delay or prolongation fee. However, the institution of remission is an exceptional institution, the application of which should be justified by special and extraordinary circumstances. It is not possible to make this institution a commonly used means of releasing from payment of a debt. Redemption is nothing more than an inefficient way of extinguishing liabilities of different legal nature, consisting in the creditor’s final abandonment of the collection of a public receivable after the payment deadline [Etel 2013, 156].

Redemption of receivables of public nature is one of the elements of shaping public-legal burdens. Therefore, it is particularly important to correctly apply the legal prerequisites for the remission of public debts. One should fully agree with the statement of B. Brzeziński referring to the tax obligation, but the argumentation has a universal character, covering with the logic of interpretation both civil-legal and public-legal receivables. Thus, in the case of a refusal decision, the authority may reach for arguments related to the genesis of the tax debt. It seems that neither the essence of administrative discretion nor the structure of Article 67a would be inconsistent with a decision referring in its justification to the fact of creating, as a result of recklessness or negligence of the taxpayer, a situation in which payment of the tax is made difficult or even impossible. “The tax authority may justify its decision using any argumentation it wishes – as long as it is logical, connected with the realities of the case and does not violate the constitutionally protected system of values. The argumentation may therefore – in the absence of *expressis verbis* formulated

exclusions – also refer to the reasons why payment of the tax is impossible or difficult” [Brzeziński 2008, 105-107]. Voluntary payment of the overdue liability prior to filing an application for its remission renders the proceedings for granting the relief groundless and as such should be discontinued. Also, voluntary payment of a liability after filing a relief application results in expiration of the arrears, and thus the proceedings should be discontinued.¹⁰ The Supreme Court also stated in one of its judgments that proceedings for remission of a (tax) arrears cannot be discontinued as groundless when the taxpayer has paid the (tax) arrears while appeal proceedings are pending.¹¹

Speaking of the discretionary nature of decisions to write off public debts, it should be emphasized that they are based on a provision that contains indefinite terms, such as “important interest of the taxpayer” and “public interest.” The combination of a discretionary decision with the indefinite terms constituting the legal basis for its issuance gives the tax authorities a very broad discretionary power. In order for such exceptionally broad powers not to undermine the essence of the rule of law, it is necessary to refer to fundamental constitutional principles or general principles of procedure, including in particular the principle of trust in tax authorities. Although the discretionary nature of the decision means that the tax authorities may, but are not obliged to, write off tax arrears, decisions issued in this manner cannot be arbitrary. A negative decision should be justified in a particularly convincing and clear manner, both as to the facts and as to the law, so that there is no doubt that all the circumstances of the case have been deeply considered and evaluated, and the final decision is a logical consequence of them [Wołowiec and Skrzypek-Ahmed 2016, 130-32].

The tax authority is obliged not only to determine whether the prerequisites of an important interest of the taxpayer or public interest exist, but is also obliged to balance the public interest with the individual interest

¹⁰ Judgment of the Supreme Administrative Court of 4 May 2004, FSK 1999/04 and judgment of the Supreme Administrative Court of 9 November 1995, III ARN 51/95, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

¹¹ Judgment of the Supreme Administrative Court of 5 June 2013, SA/Po 3597/93, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

of the party.¹² An important interest of the taxpayer requires the existence of extraordinary circumstances in the life situation of a specific taxpayer (party to the proceedings), events objectively independent of the attitude, behaviour of the taxpayer (party), which could not be influenced even with the application of extraordinary diligence in the given circumstances, while the public interest means that the application of the requested relief must be supported by the necessity to respect the values common for the entire society, such as justice, security, trust of citizens in the authorities. The existence of circumstances of an important interest of the taxpayer or public interest does not generate an obligation for the authority to issue a positive decision for the party. The cancellation of amounts due may be justified by circumstances beyond the control of the party or caused by factors beyond the control of the taxpayer. Thus, the decision to write off tax arrears is discretionary in nature. It must be remembered that the notions of “important interest of the taxpayer” and “public interest” are always of an equal nature under the Tax Code.¹³ It is the body conducting the proceedings in the matter of relief that is obliged to determine which of the two prevails and, on this basis, decide to apply, for example, the relief requested by the party in the repayment of public liabilities [Wołowiec and Żywicka 2017, 115-19]. This issue should be raised in the justification of the decision, because its omission is a premise for treating the decision as arbitrary. As indicated in the case law, an important interest of the taxpayer may be said to exist when the taxpayer becomes in arrears as a result of extraordinary circumstances, such as natural disasters, fortuitous events occurring independently of the taxpayer, which may shake the foundations of his existence. It is a situation in which the taxpayer is unable to meet his obligation to pay public levies without ad hoc assistance from the tax authorities.¹⁴ On the other hand, the notion of public interest should be associated with respecting such values as justice, public order understood

¹² Judgment of the Administrative Court of 10 August 2002, SA/Wr 1458/01, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

¹³ Judgment of the Administrative Court of 12 April 2010, III SA/Wa 1410/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

¹⁴ Decision of the Self-Government Appeal Court of 13 May 2011, No. 3001/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

as trust towards public administration bodies, widely understood acting in the interest of the state or the society.

The public interest should be read as a certain need, the satisfaction of which should serve local communities or the whole society. Additionally, it should be pointed out that the taxpayer's interest should not collide with the public interest, which is undoubtedly the timely payment of liabilities. Remission is an institution that may be used as an exception to the principle, which is the fulfilment of tax obligations. A difficult financial situation of the taxpayer cannot be equated with an important interest of the taxpayer because such an approach would lead to injustice and inequality with respect to all taxpayers subject to the general obligation to pay taxes.¹⁵ It should be stated that the Tax Ordinance, when defining private interest, puts emphasis on the term "important." Thus, it is not about any interest, but about the so-called qualified interest. Its existence is determined by objectivized criteria, on the basis of which the tax authority decides on remission or not. An important interest of a taxpayer cannot be equated with his/her subjective conviction about the need to write off a public liability.¹⁶ Based on the analysis of the jurisprudence, it is possible to indicate several main theses clarifying these undefined concepts [Wołowiec 2016c, 6-10; Idem 2016b, 17-21]: 1) the important interest of the taxpayer is a situation when, due to extraordinary, fortuitous cases, the taxpayer is unable to settle the obligations incumbent upon him; 2) the prerequisites for remission (i.e. important interest of the taxpayer and public interest) should be assessed not only in the context of the personal financial situation of the party but also taking into account the connection between the reduction of the ability to pay and the occurrence of accidents causing and justifying the inability to pay;¹⁷ 3) in cases of applying reductions in repayment of liabilities, the subject of assessment by tax authorities must

¹⁵ Decision of the Local Government Appeal Court of 13 May 2011, No. 3001/11; judgment of the Administrative Court of 10 September 2010, I SA/Łd 557/2009 and judgment of the Administrative Court of 25 October 2021, I SA/Kr 706/2009, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

¹⁶ Judgment of the Administrative Court of 22 April 1999, SA/Sz 850/98, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

¹⁷ Judgment of the Supreme Administrative Court of 26 November 1999, I SA/Łd 13/98, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

be the factual state, including mainly the financial, family and life situation of the taxpayer existing on the date of resolving the case;¹⁸ 4) the condition of “important interest of the taxpayer” requires determination of the financial situation of the party, economic effects that will occur as a result of fulfilment of the obligation for him and his family;¹⁹ 5) an important interest of the taxpayer cannot be identified with a subjective conviction of the taxpayer about the need to redeem debts. On the contrary, an important interest of the taxpayer should be understood as extraordinary reasons which could shake the basis of the party’s existence and that remission will be justified only in such cases which were caused by the action of factors which the taxpayer cannot influence and which are independent of his/her conduct.²⁰

5. Resolution of the decision-making authority

The statutory regulation concerning the granting of relief with respect to civil law liabilities falling to the LGU or its subordinate units is of a general nature and requires specification in a relevant resolution of the council or the local council. In the absence of a valid resolution adopted on the basis of Article 59, section 2 of the ufp, it is unacceptable to grant reductions in payment of civil law debts. The obligatory content of the resolution consists of: 1) detailed principles (i.e. rules of conduct), manner and mode of providing relief (i.e. established order of settling cases); 2) terms of admissibility of public aid in cases where the relief would constitute public aid under separate provisions. The provisions of the resolution should decide at least what type of public aid is permissible in the case of relief and indicate the prerequisites for its application in the event that the relief may be qualified as public aid. In practice, resolutions usually refer to *de minimis* aid; 3) indication of the body or person authorized to grant such reductions.

¹⁸ Judgment of the Supreme Administrative Court of 27 June 2000, I SA/Ka 1821/98, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

¹⁹ Judgment of the Supreme Administrative Court of 21 March 2001, I SA/Ka 577/00, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

²⁰ Judgment of the Administrative Court of 30 August 2010, I SA/Łd 173/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

It should be noted that if the constituting body omits any of the above mentioned elements of the authorization it fails to fully implement the authorization (does not exhaust the subject matter to be regulated by way of a resolution), which is viewed negatively by the supervisory authority. It is permissible to include in the resolution provisions on debt write-off by offsetting – if the debtor applying for write-off is at the same time a creditor of another title in relation to the territorial self-government unit or its subordinate unit and both debts are due and may be enforced in court. The subject-matter scope of the resolution is limited to civil law receivables, thus a write-off, division into instalments or deferment of the payment deadline takes place on the basis of civil law regulations (e.g. in the form of a settlement or a unilateral statement of will of the executive body). Therefore, the refusal to write off civil law debts is not subject to appeal to the administrative court, and the inaction of the authority in the case concerning the writing off of civil law debts does not fall within the scope of the cognition of the administrative court designated by the legislator in Article 3, para. 2, item 8 of the Act on proceedings before administrative courts.²¹

The Resolution applies to receivables of the LGU or local government budgetary units and budgetary establishments and local government cultural institutions. Redemption of cash receivables due to a territorial self-government unit or organizational unit in violation of the rules or procedure set forth in the resolution issued on the basis of statutory authorization contained in Article 59 of the ufp may be qualified as a breach of public finance discipline. A breach of public finance discipline will also be a debt write-off in the absence of a valid resolution of the local government body adopted on the basis of Article 59 of the ufp.

6. Granting Relief in Payment of Non-Taxable Budget Debts of Public Law Character

The substantive legal basis for the competent authority of the territorial self-government unit to grant relief in payment of non-tax budget

²¹ Act of 30 August 2002 on proceedings before administrative courts, Journal of Laws of 2017, item 1369.

receivables of public-law nature is Article 67 of the ufp. Following the changes that entered into force on 28 April 2017, it should be recognised that in the subject matter there is no basis for the appropriate application of the provisions of the Op. The lack of grounds for applying the reference formulated in Article 67 of the ufp does not mean, of course, that there is no possibility of referring to the provisions of the Op in the situation of determining the meaning of particular notions in the process of explaining the meaning of the legal norms arising from Article 64 of the ufp (e.g. the notion of “important interest of the obliged party”). The provisions of Article 64 of the ufp govern the competence of the authority, the types of reliefs, the conditions for the granting of reliefs and the procedure for their granting. The tax relief may be granted *ex officio* or upon application, where the tax relief granted *ex officio* involves only a total write-off of the debt in question. The relief may be granted in the cases provided for in Article 56(1)(1)-(4) of the ufp, i.e. when: 1) the natural person – died leaving no property, or left property not subject to enforcement on the basis of separate provisions, or left objects of everyday household use, the total value of which does not exceed PLN 6000; 2) the legal person has been deleted from the relevant register of legal persons and there are no assets from which the receivable could be enforced, and the liability for the receivable does not pass to third parties by operation of law; 3) there is a justified assumption that the enforcement proceedings will not yield an amount higher than the costs of investigation and enforcement of the receivable or the enforcement proceedings have proved ineffective; 4) an organizational unit without legal personality has been liquidated.

In the case of reliefs granted at the request of a debtor obliged to pay a non-taxable budget receivable, the legislator differentiated the prerequisites for their application depending on the status of the applicant, shaping the current legal regime differently with respect to debtors who conduct business activity. In the case of persons who do not conduct business activity, the competent authority may write off, in whole or in part, non-tax budgetary receivables, postpone the date of payment of all or part of the receivables, as well as spread the payment of all or part of the receivables into instalments. It is not very fortunate that the legislator differentiated the prerequisites for granting particular types of relief. The full write-off of a debt depends on a significant interest of the debtor or the public

interest, while the application of other reliefs (including partial write-offs) depends on social or economic reasons, particularly the debtor's ability to pay. Particularly critical is the use of the term "social or economic reasons" instead of the term "important interest of the payer" or "public interest," which hinders the use of the extensive body of case law interpreting the notions of important interest of the taxpayer and public interest in the grounds of the provisions justifying the application of tax reliefs.

Decisions issued in the matter of reliefs from payment of non-tax budgetary dues are within the scope of the so-called administrative discretion, which means that the lack of occurrence of statutorily defined prerequisites of granting the relief obliges the public administration body to issue a negative decision, whereas stating the occurrence of these prerequisites does not entail the obligation to grant the relief. However, the refusal should be comprehensively justified so that it is possible to verify the legal and factual grounds for the particular manner of decision.²² In the case of entities conducting business activity, additional conditions for the relief are set out in Article 64 para. 2 of the ufp. It should be emphasized that the meaning of this provision should be read in conjunction with Article 64, section 1(2) of the ufp, which means that the granting of the tax relief depends on the occurrence of the prerequisites indicated in this provision and the additional fulfilment of the rigors set out in Article 64, section 2 of the ufp, which are current with respect to the debtors conducting business activity. Therefore, Article 64, section 2 of the ufp is not an independent basis for granting relief in respect of the payment of non-tax liabilities of a public-law nature. In the event that an entity conducting business activity submits an application for full write-off of a non-taxable budget receivable of a public-law nature, the tax authority of the local government is required to first establish whether the circumstances indicated in Article 64, section 1(2) of the ufp (an important interest of the debtor or the public interest) exist, and then to determine whether the grant of the relief is permitted under Article 64, section 2 of the ufp.

²² Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 January 1995, I SA/Wr 1386/94, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

7. Write-off of grants as a nontax receivable from the LGU budget

Monetary receivables of civil law nature due to government administration bodies, state budget units and state purpose funds may be written off in whole or in part or their repayment may be deferred or spread into instalments. The act introduces a closed catalogue of reliefs from the repayment of pecuniary receivables that may be applied by the entities specified therein. The write-off of pecuniary receivables means the release of the debtor from the obligation to fulfil the payment to the unit of the public finance sector and results in the abandonment of the enforcement of the receivable. A monetary receivable may be written off in whole or in part if the application of other relief would be insufficient or impossible. Because of its exceptional character, debt write-off should serve temporarily to restore financial balance or liquidity of the debtor and not be a permanent form of subsidizing. There is no obstacle that in the case of the impossibility of satisfying the receivable in cash, the receivable should be converted, at the request of the debtor, into a benefit in kind or services, corresponding to the value of the receivable [Lipiec-Warzecha 2011, 15]. Therefore, the authorities should carry out evidence-based proceedings aimed at establishing the applicant's financial situation, including, *inter alia*, his payment capacity. In order to fully consider an individual interest of a debtor, it is not sufficient to base only on the findings regarding the debtor's assets and current income, without determining the actual financial situation of the debtor, which is affected – in addition to income – by the size of fixed charges and liabilities of the debtor.²³ The authority makes the decision on possible remission after analysing the evidence presented in the case and assessing whether it deserves consideration in the individual case. In addition, the authority's freedom to choose a decision is limited by the principle expressed in Article 7 of the Code of Administrative Procedure²⁴ of taking into account *ex officio* the public (social) interest or the legitimate interest of the party.

²³ Judgment of the Administrative Court of 12 September 2006, I SA/Bk 150/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

²⁴ Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure, Journal of Laws of 2016, item 24.

The cited principle obliges the authority to make a decision in the case after careful balancing of the competing general social and individual values that come into play. Article 7 of the Code of Administrative Procedure introducing the principle of *ex officio* taking into account the social interest and the legitimate interest of citizens – does not specify the hierarchy of these values or the principles of resolving conflicts between them. From the point of view of the structure and goals of administrative proceedings it can be assumed that the interests mentioned in this article are legally equivalent, which means that in the process of interpreting procedural norms the public administration body cannot be guided by the hierarchy of these interests assumed a priori. In general it can be said that the above provision imposes on bodies conducting proceedings an obligation to harmonize public interest and individual interest, if they are in conflict with each other in a particular case. In court rulings on the relation between the public interest and the legitimate interest of the party, the dominance of the public interest over the legitimate interest of the party was acknowledged. In the current legal state, the so-called administrative discretion has lost its previous character. The scope of freedom of the administrative body, resulting from the provisions of substantive law, is now limited by the general rules of administrative procedure, set out in Article 7 and other provisions of the Code of Administrative Procedure.

Conclusions

In the case of the cancellation of subsidies in administrative proceedings for the award of subsidies conducted by the province governor, the party to such proceedings, i.e. the municipality, is obliged to present all documents and materials necessary for a comprehensive assessment of the material and financial situation. Such documents include: reports on budget execution, a multi-year financial forecast, a report on the state of liabilities and receivables, a report on surplus and deficit, as well as any other information and documents allowing for a thorough examination of the actual state of affairs, bearing in mind the special role in a discretionary decision of its compliance with the social interest and the interest of the citizen. Within the framework of the administrative proceedings, the provincial governor makes practical use of certain indicators belonging to the group

of indicators recommended by the Ministry of Finance as helpful in assessing the financial situation of local government units. Within the indicator analysis the body conducting the proceedings for granting the tax relief assesses the share of the current revenue and own revenue in the total revenue of the municipality. Own revenues are treated as a determinant of the municipality's wealth and the basic source of information about its financial condition.

The decision to write off a budget subsidy is discretionary in nature. It depends on the decision of the authority whether it considers that in the specific case there are reasons of important interest of the debtor or public interest. At the same time the occurrence of these prerequisites does not have to mean a positive decision by the authority (voivode), because it is entitled to consider whether in general, and if so in what part, the arrears may be written off. The notions of "important interest of the debtor" and "public interest" are vague notions and therefore have the character of general clauses, which means that their content should be assessed in the realities of a specific, individual case.²⁵

An important interest of the taxpayer is a premise directly related to the situation of a specific entity. This reason must be so important and exceptional that its omission will result in clearly discernible negative consequences for this entity. In the case of entities that are not natural persons, which are not affected in such spheres as health, family, education, the negative effects will usually manifest themselves in the economic sphere, affecting the ability to compete, meet various obligations, and may also lead to the liquidation of the entity. The fact that the legislator left to the authorities, in the above-mentioned provision, the exclusive competence to assess whether the facts of a specific case support an important interest of the taxpayer or a public interest in the cancellation of tax arrears means that the tax authority also has a certain degree of freedom both in interpreting the notions of important interest of the taxpayer and public interest (the Act does not define these notions) and in taking the final decision on the application of relief. Even the existence of the prerequisite of an important interest of the taxpayer in the circumstances of a specific

²⁵ Supervisory decision of the Governor of Lublin of 30 July 2010, NK.II.0911/2412/10.

case may therefore result in a negative decision for the taxpayer.²⁶ In the judicature of the Supreme Administrative Court the view is well established that since the remission of arrears is an extraordinary institution, therefore social and economic cases must have the same feature. Therefore, the application of relief in the form of arrears can be supported by such situations which are independent of the taxpayer's conduct or caused by factors beyond the taxpayer's control.²⁷

Granting a municipality relief in repayment of a public-legal budget liability by way of a subsidy should be made for reasons important enough to distinguish the situation of the municipality in comparison to others which are subject to similar obligations. Having regard to the fiscal goal as the overriding objective of public finance, the institution of write-off should be of an extraordinary nature and should concern, on the one hand, the situation in which the party finds itself and, on the other, the economic and material situation of the municipality. It seems that citing the municipality's general financial difficulties will not be an sufficient argument, because not every financial difficulty may justify the application of relief in the form of debt write-off, but only such which, in specific circumstances, would be associated with a threat to the significant interest of the obligee.

REFERENCES

- Brzeziński, Bogumił. 2010. "Glosa do wyroku WSA z dnia 29 maja 2008 r., I SA/Gd 998/07." *Przegląd Orzecznictwa Podatkowego* 2:105-107.
- Etel, Leonard. 2013. "Komentarz do art. 67." In *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, edited by Jacek Brolik, 156. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lipiec-Warzecha, Lucyna. 2011. "Komentarz do art. 55." In *Ustawa o finansach publicznych*, edited by Lucyna Lipiec-Warzecha, 230. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wołowiec, Tomasz, and Sylwia Ahmed-Skrzypek. 2016. "Justice of taxation as a factor of social security." In *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny*, edited by Marek Gąska, and Mariusz Paździor, 130-36. Lublin: Innovatio Press, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

²⁶ Judgment of the Administrative Court of 19 May 2010, I SA/Sz 110/2010, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

²⁷ Judgment of the Supreme Administrative Court of 20 March 2002, I SA/Gd 1563/99, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [accessed: 22.11.2022].

- Wołowiec, Tomasz, Żywicka, Agnieszka. 2017. "Umorzenie należności podatkowej – interes publiczny versus interes fiskalny." In *Podatki i opłaty w samorządzie terytorialnym. Aspekty prawne i finansowe – wybrane zagadnienia*, edited by Piotr Chojnacki, Sławomir Fundowicz, Piotr Możyłowski, et al., 115-25. Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Wołowiec, Tomasz. 2016a. "Egzekucja należności gminy z tytułu opłaty adiacencjonalnej i renty planistycznej." *Prawo Finansów Publicznych* 8:10-12.
- Wołowiec, Tomasz. 2016b. "Umorzenie zaległości podatkowej uzasadnione ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym." *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych* 11:17-21.
- Wołowiec, Tomasz. 2016c. "Zwolnienia podatkowe a ulgi w uchwałach podatkowych – różnicowanie podmiotowe podatników." *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych* 10:6-10.
- Wołowiec, Tomasz. 2017. "Procedura umarzania gminie dotacji przez wojewodę." *Finanse Publiczne* 9(130):57-59.

**GENEZA HEGEMONI – IMPLIKACJA TERMINU
NA PODSTAWIE MACHIAVELLEGO
ORAZ ANALIZA HEGEMONI
WYBRANYCH PAŃSTW NA PRZESTRZENI WIEKÓW**

**THE ORIGINS OF HEGEMONY – THE IMPLICATION
OF THE TERM BASED ON MACHIAVELL'S
WORK AND THE ANALYSIS OF THE HEGEMONY
OF SELECTED STATES OVER THE CENTURIES**

Lic. Karolina Brysiak

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Chełmie
e-mail: karolinabrysiak0312@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-0961-6181>

Prof. dr hab. Leszek Elak

Akademia Sztuki Wojennej
e-mail: l.elak@akademia.mil.pl; <https://orcid.org/0000-0002-5255-9768>

Dr Karol Zygo

Uniwersytet Medyczny w Lublinie
e-mail: karolzygo@interia.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8274-1958>

Abstrakt

Analiza dzieła Niccolò Machiavellego *Książę* pozwoliła Autorom na wysnucie wniosków odnoszących się do hegemoni i jej głównych czynników, jakimi są ziemia, wojsko oraz władca, które pod wpływem czasu i zmieniających się warunków na arenie międzynarodowej przeistoczyły się we władzę, rozwój militarny, ekonomiczny, technologiczny i informacyjny oraz układy i sojusze na arenie międzynarodowej. Ocena panowania Starożytnego Rzymu, Sparty, Imperium Osmańskiego, Hiszpanii, Francji oraz Wielkiej Brytanii w czasach, w których państwa

te posiadały silną pozycję, pozwala na oparcie przykładami czynników hegemonicznych przeanalizowanych przez Autorów. Wnioskując Autorzy również pokazują, w jaki sposób intensywność omawianych czynników geopolitycznych wpływa na czas trwania hegemonii przez te państwa. Czerpanie wiedzy z doświadczeń poprzednich hegemonów daje możliwość wykluczenia błędów, które doprowadzają do osłabienia pozycji kraju. Sprawowanie władzy nad całym światem wymaga od hegemonia nieustannej roztropności i czujności na występujące sytuacje kryzysowe wewnątrz, jak i za granicami państwa, aby zapewnić poczucie bezpieczeństwa obywatelom.

Słowa kluczowe: ziemie, wojsko, władca, władza, rozwój militarny, ekonomiczny, technologiczny i informacyjny, układy i sojusze na arenie międzynarodowej, geopolityka, poczucie bezpieczeństwa

Abstract

The analysis of Niccolò Machiavelli's *The Prince* allowed the Authors to draw conclusions regarding the hegemony and its main factors such as lands, the army and the ruler which, under the influence of time and changing conditions on the international arena, turned into power and military, economic, technological as well as information development, and arrangements and alliances in the international arena. The assessment of the reign of Ancient Rome, Sparta, the Ottoman Empire, Spain, France and Great Britain, in the times when these countries had strong international positions, allows to support the analyzed hegemonic factors with examples. Concluding, the Authors also show how the intensity of the discussed geopolitical factors affects the duration of hegemony of these countries. Learning from the experience of previous hegemonies makes it possible to exclude mistakes that lead to the weakening of the country's position. Exercising power over the whole world requires the hegemon to be constantly prudent and vigilant to crisis situations inside and outside the country in order to ensure a sense of security for citizens.

Keywords: lands, army, ruler, power, military, economic, technological and information development, arrangements and alliances in the international arena, geopolitics, sense of security

*Dowództwo to mądrość,
rzetelność i człowieczeństwo,
męstwo i surowość.
(Sun Zi)*

Autorzy powołując się na genezę hegemoni globalnej, analizują najważniejsze czynniki wpływające na wzrost państwa i jego stabilizację na arenie międzynarodowej. Od starożytności człowiek chcąc zawładnąć światem doskonalił swoje metody zdobywania władzy. Szczegółowa analiza czynników wpływających na hegemonię państwa oraz przykładów państw hegemonicznych na przestrzeni dziejów pozwoli zrozumieć zasady i pobudki osób walczących o władzę. Chcąc udowodnić hipotezę postawioną na potrzeby artykułu – Od czego wywodzi się hegemonia i jakie są jej główne elementy? – Autorzy wysnuli wnioski na podstawie dokonań poszczególnych państw na arenie międzynarodowej w historii oraz przeanalizowali genezę hegemonii. Dzięki przybliżeniu powyższego Autorzy przybliżają czytelnika do zrozumienia pierwotnych czynników oddziałujących na obecną sytuację na arenie międzynarodowej.

Wprowadzenie

Pojęcie hegemoni towarzyszy ludzkości od czasów starożytnych. Wraz z rozwojem cywilizacji i społeczeństwa rozwijała się chęć władzy i posiadania. Istota hegemoni jest ponadczasowa. Rozrastała się w każdej epoce życia ludzkości odnosząc się do tożsamyh wartości. Głównymi elementami hegemoni są ziemia, wojsko, podmioty wykonujące władzę oraz posiadane bogactwa rozumiane przez rozwój gospodarki, militari, technologii i informacji. Te wszystkie elementy rozwinięte na najwyższym poziomie dają poczucie bezwzględnej władzy ponad innymi państwami. Umiejętne zarządzanie państwem jest bardzo kluczową rolą. Pretendent do stanowiska hegemonu rozpatrując towarzyszące okoliczności musi podjąć odpowiednie decyzje, aby wzbić się ponad rywalami. Doświadczenia z przeszłych epok dodają argumentów, które umożliwiają głębszą analizę zjawiska. Dzieła takich twórców jak Niccolò Machiavelli czy Sun Zi odnoszą się do pojęć ważnych dla hegemonów, a co najważniejsze mimo publikacji w czasach odległych posiadają tę samą wartość. Rozważny hegemon potrafi wcielić w życie zasady tych twórców i utrzymać się na stanowisku, jakie obejmuje, natomiast pretendent na stanowisko hegemonu stara się zrobić wszystko, aby zawrzeć te zasady w obrębie, na którym władza i utworzyć sytuację, w której hegemon czuje się zagrożony. Analiza najpotężniejszych hegemonów na przestrzeni wieków pomoże zrozumieć, jak ważne

są te ponadczasowe elementy i że mimo upływu czasu są tak samo ważne. Posiadanie pozycji hegemonu wpływa również w ogromnym stopniu na poczucie bezpieczeństwa obywateli. Żelazna zasada hegemonii opiera się na wspieraniu słabszych, ale tym samym nie zezwala na wzrośnięcie w siłę oraz zmniejszenie pozycji silnych państw.

1. Istota pojęcia hegemonii

Termin hegemonia jest często używany jako potoczne określenie dominacji lub przywództwa politycznego, ale nie tylko. W monografii I. Wallersteina termin ten znajduje węższe zastosowanie. Odnosi się do takiej sytuacji, w której jedno silne państwo posiada jednocześnie gospodarczą, polityczną i finansową przewagę nad pozostałymi, dzięki czemu osiąga równoległe przywództwo militarne i kulturowe. Mocarstwa hegemoniczne określają reguły gry. Tak rozumiana hegemonia nie trwa długo i jest autodestrukcyjna [Wallerstein 2007, 134]. Powyższa definicja odnosi się bezpośrednio do tematyki państw i zdobywania władzy. Według *Słownika języka polskiego* hegemonia to stan panowania czy dominacji, ale również definiowany jako przywództwo [Dunaj 2021, 133].

N. Machiavelli, jako autor opisujący geopolityczne uwarunkowania władzy, wskazał na główne czynniki, które wpływają na wysoką pozycję państwa. Zauważyć należy, iż wskazane przez niego elementy zachowują ponadczasowość zmieniając jedynie elementy składowe względem czasów, w których opisujemy czynniki hegemoniczne państwa. Poniższa analiza hegemonii i elementów wpływających na tak silną pozycję państwa, stworzona jest na podstawie dzieła *Księżę* [Machiavelli 2010, 10-87].

Jeden z głównych wyznaczników dawnych globalnych mocarstw stanowiły posiadane terytoria, które były dziedziczone lub zdobywane dzięki prowadzonym wojnom. Władcy, który odziedziczył swoje ziemie w spadku, łatwiej było jednoczyć swoich poddanych i utrzymać ziemie. Zauważyć można fakt, że potęga hegemonu najczęściej była utrzymywana przez pokolenia. Nawet średnio utalentowanej osobie władającej wystarczyło jedynie kontynuowanie polityki państwa, która była praktykowana przez przodków oraz reagowanie na zagrożenia zewnętrznie płynące z geopolityki.

Z analizowanego dzieła Autorzy wnioskuje również, iż osoba władająca powinna prowadzić swoje działania w taki sposób, aby nie tracić zaufania

i wierności osób zamieszkujących ziemię, nad którymi obejmuje panowanie. Wyzwaniem dla osoby sprawującej władzę jest sztuka opanowania ziem przyłączonych i scalenia ich z obecnie posiadanymi. Mamy wtedy do czynienia z pojęciem ziem mieszanych, tzn. takich, które składają się z ziem należących do władcy i z tych, które przyłączył w wyniku wojen czy traktatów. Na takich terenach bardzo często dochodzi do zamieszek i niezadowolenia mieszkańców przyłączonych ziem. Strach przed nowym władcą oraz przed jego sposobem zarządzania państwem jest nieodłącznym elementem procesu scalania ziem. Obawa przed nowymi zasadami, nowym prawem, czy utratą własnej kultury i języka wzbudza chęć walki. Rządzącemu łatwiej przychodzi asymilacja ziem przyłączonych, które znajdowały się przy granicy jego państwa, uwzględniając przy tym zależną, że ziemie przyłączone posiadają podobne elementy takie jak: przyroda, język, kultura i zwyczaje. Nawet gdy wystąpią minimalne różnice językowe w ziemiach mieszanych, nie będzie to stanowiło kluczowego problemu dla władcy. Tożsama kultura i przyzwyczajenia będą zapewniały mieszkańcom podbitych ziem poczucie bezpieczeństwa, które pozwoli na bezkonfliktowe scalanie ziem mieszanych. Władca w takiej sytuacji jedynie zaciera linię, która wcześniej łączyła dwie krainy i poszerza swoje ziemie. Podwładni nowo nabytych terenów nie czują potrzeby sprzeciwu ze względu na niezmienną tryb ich życia. Ta opcja powiększenia swojego terytorium i tworzenia mocarstwa jest rozwiązaniem korzystnym, jednakże nie zawsze możliwym. Głównymi czynnikami niesprzyjającymi procesowi asymilacji są: różny język, kultura czy zwyczaje osób zamieszkujących ziemię, które chce przyłączyć do swojego mocarstwa. Te czynniki głównie powodują strach przed brakiem autonomii, ograniczeniem suwerenności oraz odebraniem im tego, kim są poprzez narzucenie im obcych zwyczajów.

Dodatkowo przeszkodą może stać się władca, który wcześniej panował na zdobytych ziemiach i posiada u swoich podwładnych wysokie poważanie i zaufanie. W takiej sytuacji rządzący staje przed nieoczywistym wyzwaniem, a jedynym wyjściem z sytuacji jest pozbawienie życia poprzedniego władcy oraz całej jego rodziny. W ten sposób likwiduje sposobności do zamieszek i buntów, które mogłyby mieć na celu przywrócenie dawnego władcy.

Kolejnym aspektem mającym wpływ na przystosowanie nowo nabytych ziem o odmiennych czynnikach wewnętrznych jest stacjonowanie nowego

władcy na nowo zdobytych terytoriach. Rządzący, który buduje swoje mocarstwo liczy się z tym, że aby utrzymać nowo zdobyte ziemie ma w obowiązku pozostać na tych ziemiach. Zabieg ten umożliwia dostrzeganie spisków i nieporządków znacznie szybciej, czego skutkiem jest możliwość przeciwdziałania im i zatrzymaniu eskalacji. Gdyby władca nie stacjonował na nowo zdobytych ziemiach, prawdopodobnie zanim wieści by dotarły do niego, nie byłby w stanie zwalczyć działań, które są skierowane przeciwko jego rządom. Dodatkowo poddani czują wsparcie w jego osobie, a dzięki temu mogą się zwrócić z prośbami, czy problemami, jakie ich dotyczą. Mądry władca wykorzysta taką sytuację budując większe poparcie dla swoich rządów oraz pilnując powstających zagrożeń i reagując na nie, nim staną się problemem na większą skalę.

Sprawiedliwe karanie jest podstawą dobrego władania. W nowych prowincjach mogą pojawiać się sytuacje, w których urzędnicy chcą oszukać władcę i działać wbrew prawu, aby wzbogacić się na nowo zdobytych przez władcę ziemiach. Takie zdarzenie nie może mieć miejsca, a wyrok mocarza ma być bezwzględny, aby arena międzynarodowa widziała, że hegemon jest na tyle silny i stanowczy, że nie pozwala się okradać, nawet przez bliskie mu osoby.

Kolejnym sposobem na utrzymanie zdobytych ziem jest tworzenie kolonii, w których główną częścią mieszkańców są obywatele wierni władcy. Taki zabieg służy budowaniu dobrej opinii o podmiocie sprawującym władzę w środowisku nowych kolonii. Cierpią na tym procesie rodowici mieszkańcy nowo nabytych ziem, którzy utracili swoje domostwa na rzecz nowych mieszkańców. Jednak władca w takiej sytuacji skupia się na nadrzędnej kwestii, jaką jest budowanie dobrego imienia na nowych ziemiach. Rdzenni obywatele kolonii zostaną wysiedleni na terytoria macierzyste nowego władcy. Pozostali mieszkańcy podbitych ziem w strachu przed odebraniem im ich dobytku nie będą się złościć i wzburzać innych przeciwko nowemu władcy. „Wniosek z tego taki, że powiadam kolonie owe nie są drogie, są wierniejsze, mniej szkodzą, a skrzywdzeni, jak już powiedziano, zdani na poniewierkę i zbiedniali nie mogą zaszkodzić” [tamże, 10-21].

Wprowadzanie destabilizacji politycznej i społecznej w pogranicznych państwach jest jedną ze strategii dążenia do hegemonii. Pokaz swoich sił oraz wsparcie dla słabszych społeczności granicznych państw, skutkuje

przychylnością obywateli zamieszkujących sąsiednie tereny. W takich sytuacjach droga do tworzenia sobie sprzymierzeńców jest bardzo prosta. Społeczności przychylne hegemonowi są w stanie siać propagandę, w której będą głosić, że lepszym władcą dla ich wspólnoty będzie nowy władca – hegemon, w którym mają oparcie. Mocarz tym sposobem zyskuje przychylność społeczeństwa, a punkt obalenia dotychczasowych rządów i przyłączenia tych ziem do swoich jest tylko kwestią czasu. Wcielone ziemie mają ogromny potencjał, z uwagi na poważanie dla władcy wśród lokalnej społeczności oraz wiarę ludności w to, że wszystkie zmiany jakie nowy monarcha chce wprowadzić są zmianami na lepsze. Wierność i szacunek zdobyty u mieszkańców dodaje mu pewność i stabilność na arenie światowej, a wrogowie odczuwają niemoc.

Hegemon również dba o to, aby polityka zagraniczna prowadzona przez silniejsze państwa nie była poważana na arenie międzynarodowej. Podstawa działania opiera się na nie dopuszczeniu do powiększenia wpływów przez wroga oraz utrzymywaniu odpowiednich sojuszy i pilnowaniu, aby sprzymierzone państwa nie urosły w siłę. Dodatkowo wprowadzanie propagandy daje możliwość osłabienia rywala.

Bardzo kontrowersyjny w dzisiejszych czasach i niedopuszczalny wręcz sposób budowania swojej pozycji poprzez ataki zbrojne na inne państwo, w czasach w których tworzył N. Machiavelli, był jednym z efektywniejszych sposobów budowania wysokiej pozycji, który wpływał na bezpieczeństwo osoby decyzyjnej. Z analizy dzieła wnioskujemy, iż był to bardzo długi proces, któremu towarzyszyła śmierć wielu niewinnych ludzi oraz finansowanie przez państwo armii, co w dużej mierze osłabiało bogactwo państwa. Jednak skutkiem takiego działania było większe poważanie władcy na nowych ziemiach oraz obawa i strach przed sprzeciwieniem się, gdyż mogło by to doprowadzić nawet do śmierci. Dodatkowo władca, który w taki sposób zdobył ziemie, liczył się bardziej na arenie międzynarodowej. Wieści o jego czynach rozchodziły się gwałtownie, co z kolei wiązało się z poczuciem zagrożenia wśród graniczących z nim państwami.

Ważnym elementem opisywanym w analizowanym dziele był władca. Jednym ze sposobów uzyskania władzy na obcych ziemiach było uczestniczenie w wyborach obywatelskich. Rozpoczynając rządy podmiot zyskiwał władzę, poprzez głosowanie mieszkańców. Takie państwo posiadało cechy

charakterystyczne dla księstwa obywatelskiego. W takiej sytuacji istotny był wybór kandydata. Osoba ze środowiska bogatych, wpływowych ludzi dawała względne poczucie bezpieczeństwa, gdyż w niewielkim stopniu liczyła się ona z obywatelami i nie potrafiła odczuwać empatii względem nich. Natomiast człowiek wybrany spośród wielu równych sobie, dawał poczucie bezpieczeństwa i zrozumienia. Dobrze wykształcony i doświadczony potrafił zarządzać państwem tak, aby społeczeństwo było zadowolone, a państwo rozwijało się w odpowiednio wysokim stopniu.

Na podstawie opisanych wartości wnioskujemy, iż naród w wyborze władcy musi kierować się w taki sposób, aby nie wybrać człowieka, którym będzie kierowała własna żądza i przerośnięta ambicja. Tylko rozważny rządzący będzie potrafił doprowadzić swoje państwo do pozycji hegemonu. Władca obywatelski powinien dbać przede wszystkim o zgodę u swoich podwładnych z uwagi na to, że w silnym państwie, w którym społeczeństwo popiera rządzącego, nie ma szans na wystąpienie strajku, buntu czy wewnętrznych rozłamów. Hegemon to taki władca, który prowadzi swoje działania z korzyścią dla swojego ludu. W zamian za to dostaje możliwość wprowadzania działań politycznych z ogromnym poparciem, nawet jeśli naród nie do końca byłby przekonany co do poprawności tych działań.

Zgubnymi dla hegemonii państwa, jak się okazuje, mogą być doradcze organy podległe osobie władającej. Nieodpowiednio zarządzany organ może sprawić, że silny władca nie jest w stanie obronić swojego państwa przed nieadekwatnymi decyzjami. Niejasne rozporządzenia prawne dają wiele możliwości wprowadzania zamętu przez wewnętrzne organy doradcze. Mądry władca, który roztropnie myśli i chce wznieść swoje państwo na stanowisko hegemonu, musi ograniczyć władzę tych organów. Jest to środek zaradczy, który pozwoli bezpiecznie zarządzać swoimi doradcami, aby wykonywali należycie swoją pracę. Jak sama nazwa wskazuje ich zadanie to doradzanie osobie rządzącej. Władca nie może dopuścić do sytuacji, w której organy, którym ufa, spiskują przeciwko niemu i działają poza swoimi kompetencjami.

Państwo, którego celem jest zdobycie pozycji hegemonu musi skupić się nie tylko na posiadanych ziemiach i ludności, którą powinien odpowiednio zarządzać, ale również środkami ataku i obrony. Potrzebuje odpowiednio wyspecjalizowanego wojska i systemu obronności. Już od początku

tworzenia się państw i ich ustrojów mamy do czynienia z kilkoma typami wojsk. Wyróżnić można wojska własne lub najemne, bądź posiłkowe lub mieszane. Wojska najemne i posiłkowe okazują się beзуyteczne i niestabilne. Państwo, które opiera swoje rządy na takim rodzaju wojsk, nie może czuć się bezpiecznie. Dzieje się tak dlatego, że żołnierze, którzy zasilają szeregi takich wojsk charakteryzują się niewłaściwymi cechami. Są rżadni sławy, niezdyscyplinowani i niewierni. Nie czują przywiązania do państwa, za które muszą walczyć. Gdy znajdują sposobność unikają walki i są wierni tylko wtedy, gdy państwo jest w stanie pokoju. W momencie, kiedy przychodzi zagrożenie i państwo potrzebuje ich pomocy, szukają sposobu, aby uciec i odwrócić się od sytuacji zagrożenia. Kolejnym elementem, świadczącym o beзуyteczności takiego rodzaju wojsk, są dowódcy tych jednostek. Jeśli osoba dowodząca jest znakomitym strategiem to nie walczy po stronie państwa, które jest jego najemnikiem, dlatego aby mu pomóc, ale jedynie po to, by zdobyć władzę i w odpowiednim momencie przejąć dorobek tego państwa. Natomiast, gdy dowódca jest osobą nieudolną, nie jest w stanie pomóc i szybko doprowadza do sytuacji, w której jego wojska zawodzą.

Odpowiednie działanie władcy, który pragnie posiadać wierne wojska, to postawa dowódcza w jego własnej osobie. Silny władca musi doglądać wojsk i sprawić, aby czuły jego wsparcie. Wojska muszą walczyć przy jego ramieniu i za jego sprawę. Państwo, którego celem jest nie tylko utrzymanie się na arenie międzynarodowej, ale sprawowanie władzy na tym terenie, powinno nieustannie się rozwijać. Uzyskanie pomocy ze strony silniejszego państwa, w sytuacji zagrożenia, skutkuje podporządkowaniem się jego władzy. Hegemon musi posiadać własne silne wojsko i systemy obronne, aby w każdej sytuacji krytycznej potrafić utrzymać swoją pozycję bez pomocy państw sojusznicznych. Mądry władca, który staje na pozycji dowodzącego państwem hegemonicznym, potrafi wykorzystać swoją pozycję. Posiadając silne wojska może ofiarować pomoc państwom słabszym, czego skutkiem będzie możliwość podporządkowania sobie tych państw. Taka sytuacja prowadzi do tego, że hegemon nie dopuszcza do wzrostu słabszego państwa i dogląda wszystkich jego poczynań.

Osoba sprawująca władzę w państwie powinna otaczać się doradcami o odpowiednim wykształceniu. Dobrzy strategowie wojskowi są idealnym wsparciem w tworzeniu silnego państwa. Środki, które władający powinien

wprowadzić dla wojsk to bardzo częste ćwiczenia, dobre wyposażenie i nieustanne kształcenie swoich żołnierzy. Wojska należy szkolić na całym terytorium państwa rotując grupy żołnierzy co kilka miesięcy. Działania te pomagają im w ćwiczeniu hartu ducha, oddania, dyscypliny oraz, co najważniejsze, poznaniu terenu państwa, za które będą walczyć. Żołnierze powinni znać historię wojsk i wojen na świecie. Taka wiedza musi być analizowana przez dowódców na szkoleniach. Dzięki temu żołnierze będą się szkolić w taktykach wojennych stosowanych w przeszłości i analizować, które z nich są najskuteczniejsze i jak postępować w różnych sytuacjach zagrożenia. W czasie pokoju nie należy odpoczywać, ale zbroić się i szkolić, aby w sytuacji kryzysowej nie ulegać zaskoczeniu i podejmowaniu decyzji w przyływie emocji i w krótkim czasie.

Silne państwo to nie tylko ziemie i wojsko, ale przede wszystkim osoba, która zarządza państwem. Transformacja osoby pełniącej funkcję zwierzchnika państwa na przestrzeni wieków przebiegała na dwóch płaszczyznach. Państwem rządziła jedna osoba, która była monarchą i miała nieograniczoną władzę, bądź reprezentant danej grupy wybierany w demokratycznym głosowaniu. Osoba zarządzająca państwem, bez względu na sposób, w jaki dostała się do władzy, powinna posiadać odpowiednie cechy, które pomogą utrzymać się przy władzy oraz rozwijać państwo i dawać poczucie bezpieczeństwa społeczności, którą zarządza. Zasady, którymi musi się kierować, są niezmiennie i ponadczasowe. Najważniejszą cechą władcy, która może doprowadzić go do pozycji najwyższego zwierzchnika świata, jest rozważa.

Najczęściej rozważanymi cechami władców jest hojność i skąpstwo. Obie dobrze wykorzystane potrafią być pomocne. Jednak osoba, która zbyt hojnie obdarowuje społeczność, musi liczyć się z tym, że człowiek z natury przyzwyczaja się do wygody. Gdy państwo jest niestabilne ekonomicznie, nie ma możliwości obdarowywania społeczeństwa bez odbierania im ich majątku poprzez podatki. Społeczność zauważa tę zależność i w momencie, gdy nierozważny władca będzie chciał ograniczyć swoją politykę obdarowywania, zostanie uznany za skąpego. Poczucie bezpieczeństwa, które zyskują przy rozważnym, przejrzystym i sprawiedliwym zarządzaniu dochodami państwa, pozwala na wyższy rozwój społeczeństwa i większe zadowolenie z osoby sprawującej rządę. W przypadku władzy demokratycznej daje to pewność ugrupowaniu, które obejmuje władzę, że społeczeństwo powierzy im panowanie na kolejną kadencję. Silne wewnętrznie

państwo, w którym społeczeństwo ufa rządzącym, buduje swoją stabilną pozycję na arenie międzynarodowej. Przy wysokim rozwoju ekonomicznym, militarnym, technologicznym i informacyjnym pojawia się możliwość konkurencji z innymi państwami o stabilnej sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej o pozycję rządzącego światem.

W monografiach bardzo często spotykamy się z zachwianiem zdań dotyczących tego czy rządzący powinien być srogi czy łagodny dla swojego ludu. W dziele *Książę N.* Machiavelli ujmuje te dwie cechy w połączeniu z wiernością i lojalnością ludu. Według jego analizy każdy władca powinien dążyć do tego, aby społeczeństwo uważało go za łagodnego, a nie srogo. Jednak srogość władcy umiejętnie pokazywana pozwala na budowanie siły. Naród, wojsko i inne państwa, poprzez srogość rządzącego żyją w jedności i lojalności. Zbytня łagodność zarządzającego państwem powoduje nieporządki w strukturach wewnętrznych kraju, co skutkuje spadkiem bezpieczeństwa społeczeństwa. Może to doprowadzić do upadku pozycji państwa. Wzbudzenie strachu wśród narodu chroni władcę, co według N. Machiavellego, nigdy nie zawodzi. W swojej srogości nie może jednak być okrutny, a sprawiedliwy i rozważny. Najważniejsze, aby poprzez swoje poczynania nie został zniechęcony przez społeczeństwo, armię i inne państwa [tamże, 83-87].

Dobry władca, aby utrzymać w wierności i lojalności obywateli, powinien być słowny. Dotrzymywanie obietnic jest kluczowym elementem budowania relacji rządzącego z narodem. Jego działania muszą być jednak rozważne, aby nie obiecał czegoś, czego nie może spełnić, albo czegoś, co może doprowadzić państwo do obniżenia poziomu rozwoju, czy spadku jego pozycji.

Osoba sprawująca władzę, aby posiadać silną pozycję powinna angażować swoje wszystkie siły na rozwój wyżej wymienionych cech. Istnieją jednak zachowania, których musi się wystrzegać, aby nie popaść w pogardę i nienawiść wśród narodu i innych państw. Władca nie powinien być nieśmiały, lekkomyślny, niegodziwy i niezdecydowany. Te wszystkie cechy mogą spowodować, że nawet z silnej pozycji może stać się mało wartym graczem na arenie międzynarodowej. Pretendent do stanowiska hegemonu musi pamiętać, aby wystrzegać się tych cech. W swoich działaniach za wszelką cenę powinien pokazywać swoją wielkość, odwagę, stateczność i hart ducha.

A wieść o jego sposobie sprawowania władzy, powinna rozprzestrzeniać się na cały świat. Wykonywane przez niego prawo powinno być nieodwołalne, aby nikt nie liczył na to, że uda mu go się oszukać lub zwieść.

Silne państwo to takie, które posiada stabilne granice państwowe, własne, wierne wojsko oraz przede wszystkim roztropną w swoich działaniach osobę zarządzającą państwem. Te wszystkie elementy omówione powyżej dają poczucie bezpieczeństwa i stabilności państwa, oraz pozwalają na rozwój ekonomiczny, militarny i technologiczny. Silny kraj jest w stanie wspinać się na pozycję hegemonu na arenie międzynarodowej, a taka pozycja daje nieustanne poczucie bezpieczeństwa narodu i państwa. Jest to nadrzędna kwestia bytu wszystkich istnień, a pozycja hegemonu to cel każdego państwa, które pragnie zapewnić swoim obywatelom tą najważniejszą kwestię istnienia jaką jest bezpieczeństwo.

2. Hegemonia państw na przestrzeni wieków

Analizując panowanie wybranych państw w okresie od starożytności do I Wojny Światowej można zauważyć, w jaki sposób opisane powyżej czynniki hegemoniczne wpływają na pozycję tych państw oraz czas ich panowania. Przedmiotem poniższej analizy będzie panowanie Starożytnego Rzymu, Sparty, Imperium Osmańskiego, Hiszpani, Francji oraz Wielkiej Brytanii.

2.1. Starożytny Rzym jako hegemon

Starożytny Rzym dla obywateli był synonimem świata o jednym z najwyższych poziomów cywilizacyjnych. Dla wielu badaczy oznaczał ostateczny cel historii, ostateczny cel rozwoju państwa. Upadek tego wielowiekowego mocarstwa był jednym z najważniejszych wydarzeń starożytności. Cesarstwo Rzymskie rozwinęło się pod względem ekonomicznym, militarnym i technologicznym w tak wysokim stopniu, że w momencie, gdy widoczne były oznaki upadku tego hegemonu, dla większości świata bardziej prawdopodobne było zakończenie się świata aniżeli upadek rzymskiego mocarstwa [Brodka 2006, 130]. Dzieje Rzymu dzielone są na dwie fazy. Pierwsza trwa do śmierci Aleksandra Sewera¹, natomiast druga rozpoczyna

¹ Cesarz rzymski w latach 222-235 z dynastii Sewerów.

się po jego śmierci. W pierwszej fazie państwo nieustannie się rozwijało, natomiast w drugiej rozpoczyna się epoka schyłku. Cesarstwo zaprzestało prowadzenia podbojów i wojen zewnętrznych, a sytuacja w mocarstwie obróciła się o 180 stopni. Nastąpiły konflikty wewnętrzne, które zapoczątkowały rozdzieranie się silnego państwa [tamże, 131]. Według analizy najważniejszych elementów państwa hegemonicznego, w momencie, gdy nastąpiły rozłamy wewnętrzne, zakończenie epoki hegemoni dla Rzymu było kwestią oczywistą. Tylko silne, zwarte wewnętrznie państwo posiadało predyspozycje do kierowania całym światem. Kolejnym elementem, który nie został zachowany, było zbytne zaufanie senatorom, którzy byli doradcami cesarza. W dziełach opisywani są jako gnuśni, zachłanni, działający tylko na swoją korzyść. Odpowiednie karanie takiego zachowania pomogłoby zachować wewnętrzny ład. Poważnym problemem dla mocarstwa stały się wędrowni ludności nie zamieszkującej w Cesarstwie Rzymskim. Obcojęzyczne narody, o innej kulturze i przyzwyczajeniach spływające na Cesarstwo Rzymskie, jak szarańcza, oznaczały nieuchronny rozłam wewnętrzny. Nieodpowiednie zarządzanie władcy doprowadziło do zaakceptowania uchodźców, którzy przy nierozważnym podporządkowaniu ich na nowo osiedlonych terenach spowodowali ogromne zawieruszenia i zamieszania wśród rdzennej ludności. Armia cesarska była zasilana najemnikami. Było to złe rozwiązanie z uwagi na to, że wojska takie nie są wierne i oddane sprawie, co udowodniono w powyższej analizie elementów państwa hegemonicznego.

Nim upadło supermocarstwo, jakim był Rzym, sprawowało władzę na całym świecie. Właśnie to państwo na długo pozostawało hegemonem. Potęgą starożytnego Rzymu opierała się na rozległym terytorium, wyspecjalizowanej armii, rozwoju ekonomicznym i technologicznym oraz na rozważnym panowaniu władców. Jednym z najważniejszych czynników były wojska, stworzone z obywateli kraju. Armia rzymska była bardzo liczna, a jej dodatkowym atutem było dowodzenie nią przez wybitnych, uczonych strategów wojennych. Legion rzymski cechował się stałymi zasadami funkcjonowania. Zasady były jasne, zrozumiałe dla wszystkim i przede wszystkim konsekwentnie przestrzegane. Cechowała je bardzo duża samowystarczalność operacyjna – legion był miniaturową armią. Tworzyły go różne formacje, których szeregi zasilaly grupy rzemieślników, w tym na przykład płatnerzy naprawiających broń. Dodatkowo siły każdego legionu były

wspomagane przez inżynierów i saperów, co umożliwiało szybsze poruszanie się oddziałów. Dzięki wykształceniu żołnierzy możliwe było wybudowanie przepraw czy udroźnianie dróg. Taki układ pozwalał żołnierzom na większe poczucie bezpieczeństwa i siły.

Niewątpliwie największym atutem starożytnego hegemonia był rozwój militarny. Podboje, których dokonali, pozwoliły na rozwój ekonomiczny kraju. Początkowo wojny, które toczyło Cesarstwo Rzymskie wyrażone były chęcią obrony przed innymi plemionami. W momencie, gdy Rzym zderzył się z demograficznym problemem, jakim jest przeludnienie, postanowił rozszerzyć swoje podboje w celu zdobycia nowych ziem pod uprawę oraz hodowlę. Dzięki temu władca zbudował swoją siłę na arenie międzynarodowej poprzez rozwój ekonomiczny.

Podboje były źródłem bogactw w postaci nie tylko ziem, ale również niewolników, którymi handel w tamtych czasach był bardzo ważnym elementem wzbogacenia państwa oraz kosztowności podbitych mieszkańców czy całych królestw. Dodatkową formą wzbogacania się były daniny nakładane na podbite tereny. Nieustanne czerpanie zysków ze zdobywanych ziem dawało władcy poczucie stabilności i możliwości rozwoju państwa. Poczucie niezależnienia od innych państw i poczucie budzenia postrachu poprzez swoją siłę wspięło Rzym na stanowisko hegemonia – władcy świata.

Analizując potęgę Cesarstwa Rzymskiego należy zwrócić również szczególną uwagę na sposób zarządzania ziemiami, jakie przyłączali do swoich macierzystych terenów. Część z ziem państw podbitych była włączana w granice Rzymu i stawała się ziemią publiczną, na której osiedlano osadników rzymskich. Byli oni przychylni władcy, co pozwalało na szybszą asymilację podbitego narodu. Osady zakładano w miejscach ważnych pod względem strategicznym, zazwyczaj na skrzyżowaniach szlaków handlowych. Władzę na ziemiach sprzymierzeńców sprawowali politycy przyjaźni cesarzowi, co pozwalało na pełną inwigilację w sprawy wewnętrzne krajów sprzymierzonych.

Wojny rzymskie niewątpliwie zagwarantowały Rzymowi pozycję hegemonia. Główne osiągnięcia i korzyści, jakie w czasach potęgi osiągnęli to: 1) powstanie *Imperium Romanum* – imperium rzymskiego; 2) podporządkowanie przez Rzym terenów wokół Morza Śródziemnego; 3) napływ bogactw, taniego zboża i niewolników; 4) rozwój handlu i technologii;

5) budowa dróg – „wszystkie drogi prowadzą do Rzymu”; 6) napływ podatników z prowincji umożliwił Rzymowi rozwój i rozbudowę stolicy imperium; 7) olbrzymi napływ niewolników do Italii w okresie rozwoju imperium, spowodował zmiany w gospodarce państwa; 8) rolnictwo przestawiło się na tanią siłę roboczą, jaką byli niewolnicy [Jaczynowska 1986, 37-38, 52-109].

Zachowanie wszystkich czynników wpływających na pozycję państwa jako hegemonia na najwyższym poziomie pozwoliło na sprawowanie władzy przez Cesarstwo Rzymskie przez długi czas.

2.2. Sparta jako hegemon w wyniku wojny peloponeskiej (431-404 p. Chr.)

Sparta stała się hegemonem w wyniku konfliktów w latach 431-404 p. Chr. zwanymi wojną peloponeską. Była siłą trzymającą w ryzach niemal całą *Helladę*². Jej władza, oparta na potędze militarnej, nie była jednak umacniana rozważną polityką na miarę mocarstwa. Kwestią czasu była sytuacja, w której mocarstwowość Sparty stanie się przeszłością. Pierwszym istotnym znakiem, źle rokującym dla przyszłości hegemonii, był upadek sojuszu Sparty i Persji. Jak wiadomo z poprzedniej analizy, jednym z głównych elementów silnego państwa, są stabilne sojusze z innymi państwami. Hegemon musi pokazywać swoją siłę i nie pozwolić na wzrost potęgi innego państwa, przy czym ciągle sprawiać pozory przyjaciela i sojusznika. Klęska Sparty wynikała z nieuwagi i braku roztropności w postępowaniu przywódcy względem innych państw. Nieodłącznym elementem utrzymania swojej pozycji są solidne sojusze, czego w panowaniu Sparty zabrakło. Polityka wewnętrzna państwa również pozostawiała wiele do życzenia. Z uwagi na wytworzenie się koalicji antyspartańskiej na terytorium Grecji, nad którą Sparta miała sprawować hegemonistyczną władzę, możemy wywnioskować, że polityka przywódcy nie prowadziła do zadowolenia i jedności wśród narodu. Budujące się rozłamy wewnętrzne spowodowały utratę statusu hegemonia.

Potęga Sparty w dużej mierze opierała się na wyspecjalizowanym wojsku, które okazywało się niezwyciężone dla wrogów oraz na sojuszach,

² Termin określający całą Grecję.

które pozwalały na kontrolowanie polityki wewnątrz Grecji, jak i na terenach ościennych. Rozwój technologiczny oraz terytorialny ustabilizował silną pozycję Sparty wznosząc ją na stanowisko hegemonu. Rozwój militarny Sparty był bardzo wysoki. Oczywistym jest fakt, iż armia była szkolona już od najmłodszych lat na niezmiernie męską i odważną. Jednak nie tylko ich waleczność była kluczem do sukcesu w bitwach. Organizacja wojsk Spartańskich była bardzo dobrze funkcjonującą machiną. Rozsądna taktyka wojenna i nieoceniona odwaga oraz męstwo spowodowały, że Sparta stała się niepokonana pod względem militarnym [Kulesza 2003, 67-96].

Pierwszym sukcesem Sparty w drodze do podjęcia posady hegemonu było przekonanie okolicznych narodów o tym, że wyzwoli ich spod władzy Aten. W myśl zasady „pomagaj innym państwom i dawaj im poczucie, że twoje rządy będą lepsze od poprzednich” zyskała wielu sojuszników. Dzięki temu nastąpił rozrost terytorialny Sparty w oparciu o wierne sojusze. Dodatkowo rozwój militarny i rozważne przywództwo pozwoliło na pokonanie dotychczasowego hegemonu i zastąpienie jego miejsca. Istotnie ważna jest właśnie ta droga, którą pokonała Sparta, aby objąć panowanie nad światem Greków. Królowie kierowali się dążeniem do elementów kluczowych, które pozwalały na objęcie władzy hegemonistycznej. W momencie, gdy zaniedbali zasadę kontrolowania tego, co dzieje się wewnątrz państwa, utracili swoją pozycję. Ta sytuacja pokazuje, że silne państwo nie może spocząć na laurach w momencie, gdy obejmie władzę na arenie międzynarodowej, ale nieustannie powinno doglądać wszystkich kryzysów powstających wewnątrz, jak i po zewnętrznej granicy państwa. Wszystkie elementy dotyczące ziem, wojska i przywódcy powinny być przestrzegane w jednakowym stopniu, a całość polityki powinna opierać się na wysokim rozwoju ekonomicznym, militarnym i technologicznym.

Sparta w okresie wojny peloponeskiej osiągnęła wiele kluczowych elementów, które pozwoliły na objęcie hegemoni w ówczesnym świecie. Głównymi dokonaniem były: 1) niezwyciężona armia, szkolona w najcięższych warunkach, zasilana najlepszymi wojownikami, posiadająca odpowiednią taktykę wojenną; 2) sojusz z Persją umożliwiający rozwój technologiczny; 3) pokonanie potęgi morskiej Aten; 4) przejęcie floty ateńskiej poprzez korzystny dla Sparty pokój podpisany po wygranej bitwie pod Ajgospotamoj; 5) podporządkowanie polityki zagranicznej Grecji pod wpływem Sparty; 6) rozważna dyplomacja pozwalająca na silne sojusze z ościennymi

państwami; 7) rozrost terytorialny spowodowany licznie prowadzonymi wojnami.

2.3. Imperium Osmańskie za panowania Sulejmana Wspaniałego (1520-1566)

Hegemonia Imperium Osmańskiego za czasów Sulejmana Wspaniałego ukazuje jak ważny jest element władcy w procesie budowania pozycji hegemonia – władcy świata. Rozważny, mądry i strategiczny władca potrafi wznieść państwo, którym rządzi, na pozycję światowego przywódcy. Jednak tylko, gdy zabraknie go w państwie, sytuacja ulega pogorszeniu, dlatego bardzo ważne jest to, aby państwo posiadające pozycję hegemonia nieustannie miało odpowiedzialnego władcę o cechach, które wspomogą w rozwijaniu państwa. Sulejman wzniósł swoje imperium na wyżyny, ponieważ był otwarty na rozwój całego państwa pod każdym aspektem. Nie były ważne dla niego jedynie walki, ale również rozwój społeczeństwa. Ten element pozwala na spokojne panowanie władcy, bez obaw o powstanie rozłamów czy konfliktów wewnątrz kraju.

Świetnie wyszkolone wojska widząc nieustanne zwycięstwa i poparcie władcy, który walczy u ich boku, czują się pewniej i stają się coraz to dośkądniejsze w sztuce wojennej. Ćwiczenia wojskowe pozwalały na szkolenie armii. Flota morską Turcji nieustannie się rozwijała. Za panowania Sulejmana armia morską rozbudowała się w znacznym stopniu, a rozwój technologiczny pozwolił na ulepszenie statków pod względem wytrzymałości i szybkości. Osmański władca uczynił z floty znaczną siłę militarną, która była w stanie stawić czoła nawet jednemu z najsilniejszych potęg morskich. Flota Sulejmana Wielkiego osiągała liczne zwycięstwa umacniając pozycję Imperium Osmańskiego na arenie międzynarodowej. Turcja znacząco umocniła swoją pozycję na akwenie Morza Śródziemnego, a pokonanie koalicji chrześcijańskiej podczas bitwy pod Prevezą rozpoczęła okres dominacji na tym akwenie. Te wszystkie działania doprowadziły do rozwoju militarnego armii osmańskiej, która stała się postrachem Europy.

Panowanie Sulejmana Wspaniałego zapewniło historyczny zwrot w sytuacji politycznej Turcji. Wzniosło je na pozycję światowego Imperium, którego obawiały się wszystkie narody. Imperium Osmańskie było kluczowym elementem polityki europejskiej, a nawet światowej. Decyzje

podejmowane przez Sulejmana były obserwowane przez cały świat. Państwa, które posiadały silną pozycję na arenie międzynarodowej pragnęły sojuszy z Tureckim władcą, gdyż liczyły się z tym, że tylko jako jego przyjaciele nie zostaną zaatakowani i zniszczeni. Strach przed utratą władzy w swoich państwach kierował nimi nieustannie. Sulejman Wspaniały był świadomy swojej pozycji na arenie międzynarodowej i stale rozwijał armię, państwo i technologię. Był władcą świadomym, dzięki któremu Turcja stała się hegemonem światowym. Gdyby nie śmierć sułtana, Imperium Osmańskie niewątpliwie stałoby się pierwszym graczem na mapie świata na więcej niż 100 lat. Następcą był jego syn Selim II. Starał się kontynuować politykę ojca, jednak nie dorównywał mu talentem. Podczas jego rządów znacząco pogorszyła się sytuacja w kraju i pojawiły się pierwsze oznaki kryzysu wewnętrznego w Turcji [Serwański i Boras 1978, 129-32].

Za czasów panowania Sulejmana Wspaniałego Turcja znacząco się rozwinęła. Do najważniejszych osiągnięć XVI-wiecznego hegemonia można zaliczyć: 1) ogromny rozrost terytorialny o zasięgach 14 mln 702 tys. km²; 2) reforma administracyjna; 3) wprowadzenie systemu podatkowego; 4) zwiększenie nakładu finansowego państwa na rozwój społeczny i kulturalny; 5) liczne sojusze w krajach Europy i Azji; 6) świetnie wyszkolone wojsko, dowodzone przez władcę; 7) poparcie społeczne dla władcy; 8) poszanowanie dla decyzji politycznych Sulejmana Wspaniałego na arenie międzynarodowej; 9) rozwój technologiczny armii, ulepszenia wprowadzane we flocie morskiej pod względem zwiększenia wytrzymałości i prędkości, postrach przed najazdem tureckim w krajach na całym świecie.

Państwo hegemonistyczne to takie państwo, które posiada znaczne terytorium, potęgę militarną i ekonomiczną oraz rozważnego i wiernego władcę. Imperium Osmańskie za panowania Sulejmana Wspaniałego posiadało wszystkie te elementy. Rządy tego wspaniałego władcy ustatkowały pozycję Turcji w Europie na okres ponad 100 lat. Niekwestionowane panowanie Turków zapewnił przywódca, który władał ogromną wiedzą, zdolnościami analitycznymi, a przede wszystkim mądrością życiową. W latach jego panowania nastąpił ogromny rozwój ekonomiczny, militarny i technologiczny, co zapewniło Imperium Osmańskiemu tytuł hegemonu.

2.4. Hiszpania w XVI w.

Złote lata rozwoju Hiszpanii przypadają na okres, w którym władzę obejmowali potomkowie z rodu Habsburgów. To w tym okresie nastąpił największy rozwój ekonomiczny i technologiczny państwa. Podwaliny pod silną pozycję Hiszpanii na świecie zbudował Ferdynand Katolicki, który panował do 1516 r. Zainicjował stale struktury dyplomatyczne. W ten właśnie sposób doprowadził do tego, że jego osoba została utożsamiona z prekursorem dyplomacji nowożytnej Hiszpanii. Król Ferdynand nader wszystko interesował się polityką zagraniczną kraju. W ogromnej mierze dbał, aby dzięki właściwym działaniom jego państwo zbudowało silną pozycję, a co za tym idzie dokonał najważniejszego celu – uzyskał pozycję hegemonu. Ferdynanda charakteryzowało zarówno wizjonerstwo polityczne, ale również myśl w przyszłość, która nie odnosiła się jedynie do doraźnych sukcesów. To bardzo wyróżniało go na tle ówczesnych władców innych państw. „Niezależność nie oznaczała bowiem dla niego prawa do podejmowania arbitralnych decyzji na arenie międzynarodowej i działań uwzględniających tylko interes własnej monarchii. Hiszpańskiemu władcy chodziło raczej o wykluczenie możliwości podejmowania przez inne podmioty wrogich aktów wobec jego monarchii [Kubiaczyk 2010, 12]. Te wszystkie działania prowadził po to, aby zachować jak najbardziej stały pokój w Europie. W poczynaniach Ferdynanda środki militarne były działaniem ostatecznym [tamże]. Jak widać jego działania charakteryzowało *motto*, które uwiecznił N. Machiavelli w swojej monografii odnoszącej się do budowania hegemonicznego państwa, w której mówi o tym, że dobry i roztropny książę powinien miłować pokój i unikać wojny.

Główny element, który pozwolił Hiszpanii na panowanie na arenie międzynarodowej i stabilną pozycję, to ziemie w postaci kolonii. Tak jak wspominał w dziele *Książę* [Machiavelli 2010], kolonie to jedna z najbardziej pożytecznych ziem, jakie mogą przynależeć do władcy. W ten sposób nowo zdobyte ziemie przynoszą ogromne dochody z uwagi na podatki nakładane przez państwo, które obejmuje nad nimi władzę. Mieszkańcy rodowici kraju, którzy sprowadzają się na nowe kolonie, niosą wieści wśród społeczności o tym, jak wspaniały jest ich władca, co buduje przychyłność rdzennych mieszkańców.

W ten oto sposób Hiszpania zyskała ogromne terytoria, a co za tym idzie ogromne bogactwa. Kruszcze szlacheckie były przywożone do kraju ciągłymi kursami. Zasiłło to budżet państwa i pozwoliło na import nowych produktów do kraju. Królestwo Hiszpani swoją hegemonię uzyskało również dzięki władcy, który budował bardzo silne sojusze. Z uwagi na panowanie władcy, który był również zwierzchnikiem Niemiec, państwo to stało się obszarem wielkich wpływów. Bogactwo kraju oraz jego stabilizacja były uwarunkowane roztropnym działaniem króla, który potrafił wykorzystać możliwości płynące dla jego kraju z ekspansji. W XVI w. bardzo ważny element władzy zapewniała wiara. Katolicyzm szerzył się na coraz to dalsze zakątki świata, a główny cel, który stawiali przed sobą władcy wszystkich ziem to chrystianizacja narodów o innej wierze. Państwa walczyły w imię Boga i wierzyły, że jest to odpowiednie działanie. Hiszpanie z uwagi na swój duży wkład w poszerzanie wiary zyskali miano Monarchii Katolickiej. W monografiach możemy nawet spotkać odniesienie do tej sytuacji w postaci określenia: „Bóg jest Hiszpanem”. Poszerzanie swojego terytorium i silna pozycja na arenie międzynarodowej oraz w strukturze wiary katolickiej pozwoliła Hiszpanii na wzniesienie się na pozycję hegemonu. Dzięki temu państwo to nie odczuwało zagrożenia ze strony obcych państw.

Główne osiągnięcia Hiszpanii w XVI w. pozwalające na zbudowanie stabilnej pozycji na arenie międzynarodowej to: 1) rozważna dyplomacja kraju, zapoczątkowana przez Ferdynanda Katolickiego; 2) utrzymywanie stabilizacji w Europie; 3) rozrost terytorialny; 4) posiadanie licznych kolonii; 5) rozwój ekonomiczny i technologiczny finansowany z bogactw zdobytych podczas podbojów; 6) silna pozycja w strukturze wiary katolickiej.

Opisana sytuacja pokazuje, jak ważny w budowaniu pozycji państwa na arenie międzynarodowej jest mądry i roztropny władca. To jego działania w głównej mierze są wyznacznikiem potęgi państwa i narodu. Dzięki odpowiednim działaniom powiększa swoje terytoria i asymiluje podbite tereny. Potrafi wykorzystać szanse kolonii, z których czerpie zyski, dzięki którym może rozbudować swoje państwo pod względem ekonomicznym. Naród jest zadowolony z panowania władcy i staje wiernie przy każdej jego decyzji. Nie budują się wewnętrzne rozłamy, które są głównym powodem upadków państw. Rozwój ekonomiczny pozwala na odpowiednie inwestycje w technologię i armię. Dzięki temu państwo staje na silnej pozycji

międzynarodowej, a inne kraje w obawie przed jego siłą i atakiem, starają się o jak najdogodniejsze sojusze, przez co silny władca, w tym przypadku Hiszpania, ma wgląd w sytuację wewnętrzną innych państw. To, jakie działania podejmują inni władcy jest zależne od zgody hegemonu. Hiszpania niewątpliwie spełniała te wszystkie elementy w okresie początku XVI w.

2.5. Francja jako hegemon nowożytności (1659-1714)

Za czasów panowania Ludwika XIV zasady podane powyżej były ściśle przestrzegane i to właśnie w latach 1643-1715 nastąpiło umocnienie pozycji Francji na arenie międzynarodowej. Odnosząc się do zasady pierwszej, już w 1661 r. zaprowadził w kraju rządy osobiste. Dzięki temu działaniu mógł obserwować sytuację zagranicznej wymiany handlowej i eliminować ewentualne niedociągnięcia i błędy. Stosując się do zasady drugiej, władca zlecił swojemu ministrowi obmyślenie programu reform, który zapewniłby wzrostowy bilans ekonomiczny. Potęga Francji musiała opierać się w wymiarze gospodarczym na korzystnej wymianie handlowej. Efektem działań ministra i władcy było powstanie systemu gospodarczego zwanego kolbertyzmem³. Skupiał się na ścisłym nadzorze władcy nad gospodarką w myśl zasady drugiej. Było to możliwe poprzez uporządkowanie stanu finansów i zorganizowanie zhierarchizowanej maszyny biurokratycznej kontrolującej obszar królestwa i jego zamorskich ziem.

Kolejnym kierunkiem polityki gospodarczej Francji było wspieranie przemysłu, w myśl zasady trzeciej gospodarki światowej. Bardzo ważna była ochrona zwłaszcza tych manufaktur, które produkowały luksusowe towary takie jak szkło, koronki czy aksamit. Dało to możliwość powiększenia wymiany handlowej z innymi państwami z uwagi na fakt, że produkty luksusowe były towarem niszowym w tamtym okresie. Roztropny władca francuski zdawał sobie sprawę, że o sile ówczesnych państw w dużej mierze świadczy rozwój ekonomiczny, z uwagi na to ogromną wartość miał dla niego rozwój handlu. Ekspansja kolonialna umożliwiła Ludwikowi XIV rozwój swojego państwa. Ten aspekt również mieścił się w zasadach polityki gospodarczej świata. Dzięki posiadanym koloniom mógł handlować nie tylko kruszcami czy surowcami spożywczymi, ale również niewolnikami, co w ówczesnych czasach miało ogromne znaczenie w wzbogacaniu

³ Nazwa wywodzi się od imienia twórcy, francuskiego ministra Jean-Baptiste Colbert.

państwa. Tania siła robocza stawała się coraz to bardziej niezbędna w krajach europejskich [Forycki 2012, 52].

Francja w latach 1659-1714 zbudowała silną pozycję na arenie międzynarodowej poprzez liczne osiągnięcia, m.in: 1) podpisanie pokoju westfalskiego po wojnie trzydziestoletniej, który ustabilizował pozycję Francji na świecie; 2) powiększenie terytorium; 3) rozwój ekonomiczny i technologiczny; 4) wprowadzenie reform gospodarczych; 5) rozwój przemysłu i handlu; 6) sojusze zagraniczne uzyskane dzięki rozsądnej polityce handlowej.

Posiadanie przez Francję wszystkich elementów polityki gospodarki światowej, pozwoliło na zbudowanie silnej pozycji tego państwa na arenie międzynarodowej. Bardzo ważna stała się polityka poszerzania swojego terytorium o kolonie, dzięki którym zwiększała się nie tylko liczba mieszkańców państwa, ale również ich bogactwo. Różnorodność surowcowa pozwalała na rozwój ekonomiczny i technologiczny kraju. Według wyznaczników polityki hegemonistycznej to właśnie rozwój ekonomiczny i technologiczny ma ogromne znaczenie w budowaniu siły i potęgi państwa, które chce posiadać władzę nad innymi państwami. Stateczna pozycja na arenie międzynarodowej pozwala na odpowiednie zarządzanie własnymi siłami i środkami państwa, tak aby wpływać na decyzje sąsiednich państw z uwzględnieniem korzyści płynących dla hegemonu.

2.6. Hegemonia Wielkiej Brytanii (1815-1914)

Wielka Brytania posiadała silną pozycję na arenie międzynarodowej nie tylko w latach 1815-1914, jednak jej hegemonia najbardziej uwidacznia się właśnie w tym okresie. Złote stulecie Wielkiej Brytanii rozpoczęło się po zmaganiach z napoleońską Francją, a zakończyło w momencie wybuchu Wielkiej Wojny. Długi okres pokoju wewnątrz państwa pozwolił na rozwój gospodarki poprzez przekształcenie jej w nowocześniejszą. Najbardziej dynamiczną i ustabilizowaną część całego imperium stanowiły Anglia, Irlandia, Szkocja i Walia. Dodatkowym atutem tego państwa stało się posiadanie licznych kolonii, z których czerpali zyski. Wysoki rozwój ekonomiczny kraju pozwolił Wielkiej Brytanii na ustabilizowanie swojej pozycji tak, aby stać się światowym graczem. Państwo to stało się dostarczycielem rozwiązań technologicznych, głównym partnerem handlowym, największym

przewoźnikiem, kredytobiorcą oraz ubezpieczycielem świata. Rozwój ten pozwolił na nacechowanie gospodarki brytyjskiej globalnością. Handel i wymiany zagraniczne w okresie XIX w. stały się jednym z kluczowych elementów silnych państw. Rządzący, który posiadał odpowiednio wysokie zaplecze ekonomiczne kraju, mógł pozwolić sobie na działania finansowe, w których wspomagał inne państwa, oczywiście z korzyścią płynącą dla niego. W ten sposób tworzył uzależnienie od siebie innych państw. Gospodarka światowa przed XIX w. skupiała się głównie na rolnictwie. Wielka Brytania zmniejszyła znaczenie tej gałęzi gospodarki na rzecz przemysłu. Unowocześnienie rolnictwa pozwoliło na szybsze zbiory, a w związku z tym spełnienie zapotrzebowania na żywość. Coraz większe znaczenie przemysłu oraz transportu w gospodarce Wielkiej Brytanii zainicjowało brytyjską rewolucję przemysłową [Szklarzewski 2020, 292-95]. Rozwój gospodarczy i uprzemysłowienie rolnictwa miały ogromny wpływ na produkcję i możliwość eksportu swoich produktów do innych krajów. O sile państwa w XIX w. stanowił handel zagraniczny i budujące się dzięki temu sojusze i wpływy. Wysoki rozwój ekonomiczny zapewnił Wielkiej Brytanii pozycję hegemonu. W okresie, gdy hegemonia brytyjska była najbardziej widoczna poprzez niedorównany rozrost handlu i gospodarki, miała stabilniejszą sytuację zagraniczną. Konflikty nie docierały do silnego państwa. Mocarstwo dominujące sprawia, iż stabilizuje się system międzynarodowy i im wyższa dominacja jednego państwa, tym spokojniejsza jest sytuacja na arenie międzynarodowej [Krupa 2018, 240-46; Szklarzewski 2020, 292-95]. Elementy hegemonistyczne takie, jak rozległe ziemie oraz rozwój ekonomiczny i technologiczny pozwoliły Wielkiej Brytanii na trwanie w stanie hegemoni światowej przez okres niemal 100 lat.

Do największych osiągnięć Wielkiej Brytanii w latach 1815-1914, które pozwoliły na uzyskanie pozycji hegemonu można zaliczyć: 1) pokonanie wojsk napoleońskich; 2) rozwój technologiczny i unowocześnienie gospodarki; 3) rewolucja przemysłowa; 4) posiadanie licznych kolonii; 5) rozrost terytorialny do obszaru około 36 mln km²; 6) rozwój handlu i przewozu towarów; 7) reformy systemu finansowego i podatkowego; 8) wkład w politykę ekonomiczną świata poprzez ubezpieczenia i udzielanie kredytów innym państwom; 9) posiadanie statusu pierwszej potęgi morskiej.

Podsumowanie

Hegemonia narodziła się wraz z powstaniem cywilizacji. Już w starożytności odnotowujemy odniesienia do tego zjawiska. Tak długo, jak istnieją państwa, obywatele i społeczeństwa, tak długo mamy do czynienia z chęcią władzy absolutnej i wpływów na całym świecie. Wraz z biegiem czasu i zmieniającym się światem sposoby osiągnięcia głównych elementów hegemoni ulegają modernizacji, jednakże główne są ponadczasowe i niezmiennie. Ważne elementy, które musi spełnić państwo starające się o pozycję hegemonu, to stały rozwój ekonomiczny, militarny i technologiczny wraz z odpowiednio rozległymi terenami wliczającymi w ten aspekt sojusze oraz odpowiednią osobą sprawującą władzę. Cechy te są ponadczasowe i tylko w połączeniu dają długotrwałą stabilizację państwa na arenie międzynarodowej. Analiza przykładów w okresie od starożytności do I wojny światowej zobrazowała, jak ważne jest zachowanie wszystkich elementów, aby posiadać silną pozycję państwa. Czerpanie wiedzy z doświadczeń poprzednich hegemonów daje możliwość wykluczenia błędów, które doprowadzają do osłabienia pozycji kraju. Sprawowanie władzy nad całym światem wymaga od hegemonu nieustannej roztropności i czujności na występujące sytuacje kryzysowe wewnątrz, jak i za granicami państwa. Wskazane w artykule zależności mogą pomóc w analizie obecnej sytuacji międzynarodowej. Poczawszy od wniosku na temat postępowania obecnego hegemonu i ewentualnego przewidywania jego potencjału hegemonicznego poprzez odnalezienie pretendenta do roli hegemonu zwracając uwagę na państwa świata i ich rozwój w określonych obszarach, a zakończywszy na ogólnej analizie każdego państwa pod względem siły i predyspozycji do posiadania wysokiej pozycji wśród graczy świata.

PIŚMIENNICTWO

- Brodka, Dariusz. 2006. „Upadek Cesarstwa Rzymskiego w historiografii wieków IV-VI (zarys problemu).” *Przegląd historyczny* 97, nr 2:129-44.
- Dunaj, Bogusław. 2021. *Słownik języka polskiego*. Konin: Wydawnictwo Langenscheidt Polska.
- Forycki, Maciej. 2012. „Między merkantylizmem a liberalizmem ekonomicznym. Wokół przemian gospodarczo-społecznych w XVIII stuleciu.” W *„Powtórka przed...”. VI Spotkania z historią dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych 18-19*

- września oraz 20-21 września*, red. Józef Dobosz, i Danuta Konieczka-Śliwińska, 49-58. Poznań: Instytut Historii UAM.
- Jacynowska, Maria. 1986. *Historia Starożytnego Rzymu*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Krupa, Marcin. 2018. „Pozycja gospodarcza Wielkiej Brytanii a statystyka dynamiki wojen 1816-1913.” *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego* 12, nr 1:237-47.
- Kubiaczyk, Filip. 2010. *Między wojną a dyplomacją. Ferdynand Katolicki i polityka Hiszpanii w latach 1492-1516*. Kraków: Universitas.
- Kulesza, Ryszard. 2003. *Starożytna Sparta*. T. 12. Poznań: Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk.
- Machiavelli, Niccolò. 2010. *Księżę*. Tłum. Zdzisław Płoski. Warszawa: Helion S.A.
- Serwański, Maciej, i Zygmunt Boras. 1978. *Historia powszechna XVI wieku. Teksty źródłowe*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Szklarzewski, Norbert. 2020. „Recenzja książki Krzysztofa Marchlewicza, U szczytu potęgi. Wielka Brytania w latach 1815-1914, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019.” *Studia Podlaskie* 28:292-95.
- Wallerstein, Immanuel. 2007. *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.

O RZECZYWISTYCH POTRZEBACH ZMIAN W ZAKRESIE KOGNICJI SĄDU I KOMPETENCJI NOTARIATU

THE ACTUAL NEED FOR CHANGES REGARDING THE JURISDICTION OF COURTS AND THE COMPETENCES VESTED IN CIVIL-LAW NOTARIES

Dr Paweł Bucoń

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: pawel.bucon@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0002-4413-2588>

Abstrakt

Artykuł wpisuje się w trwającą od wielu lat dyskusję dotyczącą konieczności zmian w zakresie kognicji sądów powszechnych, w szczególności w celu ich „odciążenia” wobec nadmiaru rozpoznawanych spraw. Wydaje się, że w zasięgu ręki polskiego ustawodawcy pozostają rozwiązania, które mogą za pośrednictwem bardzo prostych zmian ustawowych doprowadzić do rzeczywistego zmniejszenia liczby spraw trafiających do polskich sądów. Poszerzenie kompetencji notariuszy we wskazanych obszarach z pewnością odciążyłyby sądy jednocześnie nie powodując obciążenia dla budżetu państwa. Zarysowane możliwości rozszerzenia kognicji notariatu i odciążenia sądów wydają się zbieżne z pracami władz państwowych oraz powszechnie oczekiwanym przyspieszeniem postępowań sądowych.

Słowa kluczowe: sądy, notariat, kognicja sądów, kompetencje notariatu, zmiany w sądach, zmiany w notariacie

Abstract

The article forms part of the discussion, which has been going on for many years, on the need for changes regarding the jurisdiction of common courts, in particular with a view to “relieving” the excessive number of cases. It seems that the Polish legislator has certain solutions at its disposal which, by way of simple statutory changes, might lead to a tangible reduction in the number of cases

referred to Polish courts for consideration. Extending the competences vested in civil-law notaries in the indicated areas would definitely relieve the burden on courts without creating a burden on the state budget. The presented possibilities of extending the jurisdiction of civil-law notaries and relieving the burden on courts seem consistent with efforts made by state authorities and the generally desired acceleration of court proceedings.

Keywords: courts, institution of a civil-law notary, jurisdiction of courts, competences vested in civil-law notaries, changes in courts, changes in the institution of a civil-law notary

Wstęp

Dyskusje o konieczności zmian w zakresie kognicji sądów powszechnych, w szczególności w celu ich „odciążenia” wobec nadmiaru rozpoznawanych spraw, od wielu lat nie milną w polskiej debacie publicznej. Pod płaszczykiem rzekomego odciążenia sądów podnosi się rozwiązania czy to dotyczące sędziów pokoju, czy to kolejnych reform procedury cywilnej. Tymczasem wydaje się, że w zasięgu ręki polskiego ustawodawcy pozostają rozwiązania, które mogą za pośrednictwem bardzo prostych zmian ustawowych doprowadzić do rzeczywistego zmniejszenia liczby spraw trafiających do polskich sądów. Zmiany te, co istotne, nie generowałyby jakichkolwiek obciążeń dla budżetu państwa, nie zmieniałyby także (w odróżnieniu od sędziów pokoju) systemu prawnego w sposób drastyczny. Pozwoliłyby również zwiększyć liczbę czynności notarialnych. Co prawda ewentualne czynności, które przypadłyby notariuszom nie charakteryzowałyby się szczególną dochodowością, wiązałyby się jednak ze stabilizacją ustrojowej pozycji notariusza jako „sędziego braku sporu”. Z punktu widzenia obrotu notarialnego byłyby więc równie istotne, co z perspektywy przeciążonych orzeczniczo sądów powszechnych. Celem niniejszego tekstu jest wyselekcjonowanie głównych obszarów ewentualnych zmian w prawie polskim. Nie jest celem tekstu wskazywanie konkretnych rozwiązań, które mogłyby być przedmiotem implementacji do postanowień obecnie obowiązującego prawa o notariacie¹ lub innych ustaw, lecz wskazanie kierunku potencjalnych reform.

¹ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. *Prawo o notariacie*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1192 z późn. zm. [dalej: prawo o notariacie].

1. Czynności spadkowe

Kompetencje notariuszy w zakresie czynności spadkowych w prawie polskim wprowadzono już w 2007 r.² Przyjęte wówczas rozwiązanie świetnie sprawdza się w praktyce. W formie notarialnej już teraz rozstrzygana jest znaczna część spraw spadkowych. Nie ma jakichkolwiek przeszkód, żeby praktycznie całkowicie przenieść tego rodzaju sprawy z sądów do notariatu. Utrzymanie ich równoległe w kompetencjach sądowych było w chwili wprowadzania obecnego rozwiązania podyktowane faktem, że kwestie spadkowe notariusz może rozstrzygać wyłącznie w razie stawiennictwa wszystkich stron. Stąd, gdy było to niemożliwe, pozostawała droga sądowa. Obecnie kwestia ta jest nieaktualna – od czasu reformy prawa o notariacie w 2015 r. protokoły dziedziczenia mogą być sporządzane w formule cząstkowej³ (przed różnymi notariuszami w RP, a za granicą konsulami), zaś końcowy akt poświadczenia dziedziczenia notariusz sporządza bez udziału stron. Stąd nie ma jakichkolwiek przeszkód, by sprawy o stwierdzenie nabycia spadku w całości przekazać do kompetencji notariusza⁴. Przy czym koszty postępowania przed sądem i notariuszem w tej

² Możliwość ta została wprowadzona ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o *zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2007 r., Nr 181, poz. 1287. Ustawa weszła w życie dnia 2 lutego 2008 r., a początkowo wynikające z ustawy rozwiązanie było mało cenione przez środowisko notarialne (zasadniczo z uwagi na niewielką wysokość taksy notarialnej z tytułu sporządzania protokołu dziedziczenia i aktu poświadczenia dziedziczenia – zob. § 10a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w *sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1473 z późn. zm., z czasem zaczęło być zdecydowanie bardziej cenione, gdy notariusze zorientowali się, że klient sporządzający mało opłacalny dla notariusza pod względem finansowym akt poświadczenia dziedziczenia zazwyczaj po nieodległym czasie pojawia się ponownie w kancelarii celem dokonania czynności związanych z działem spadku, przynoszących o wiele większe przychody z tytułu taksy.

³ Zob. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o *zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2015 r., poz. 1137.

⁴ Postulat przekazania spraw spadkowych do wyłącznej kompetencji notariatu – z uwagi na łatwość uchylania przez sądy rejonowe np. błędnych aktów poświadczenia dziedziczenia (w odróżnieniu od uchylania błędnych postanowień sądu o stwierdzeniu nabycia spadku – co wymaga niekiedy interwencji nawet Sądu Najwyższego) podnosił Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi nadzwyczajnej w postanowieniu z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt I NSNc 639/21, postulując: „przeniesienie kompetencji w zakresie rozstrzygania

sprawie są porównywalne. W sądzie opłata wynosi 100 zł (i jest w zakresie spraw spadkowych najniższa w Europie – zdarzają się państwa, w których koszt ten wynosi kilka tysięcy euro), w notariacie to maksymalnie około 350 zł – w zamian za to czynność jest dokonywana w zasadzie od ręki, w ciągu maksymalnie kilku dni. Usługi notarialne w sprawach spadkowych w Polsce są najtańsze w Europie, nie wspominając nawet o opłatach za czynności testamentowe (które można zapewne postrzegać jako jedne z najtańszych na świecie⁵) – zachodnioeuropejskie stawki za te czynności to często kilkaset euro.

Od zasady tej należałoby wprowadzić jedynie dwa wyjątki: 1) sprawa musi podlegać jurysdykcji sądowej, gdy między stronami jest spór dotyczący kręgu dziedziczących (np. co do skuteczności złożonego oświadczenia o odrzuceniu spadku), ważności testamentu itp. lub gdy strony uchylają się od stawiennictwa przed notariuszem. Żeby uniknąć sztucznego generowania sporów należałoby wprowadzić wymóg, iż sprawa o stwierdzenie nabycia spadku może być przedłożona sądowi rejonowemu jedynie wraz z protokołem rozbieżności lub protokołem niestawiennictwa sporządzonymi przez notariusza; 2) w sprawie istnieje konieczność stosowania obcego

spraw spadkowych (w sytuacjach, gdy występuje pełna zgoda uczestników postępowania co do wszelkich kwestii stanu faktycznego i prawnego, w tym prawa właściwego dla spadku, jurysdykcji spadkowej itp.) wyłącznie na notariuszy. [...] by przyjmowanie spraw spadkowych do rozstrzygnięcia sądowego wymagało przedłożenia przez wnioskodawcę notarialnego protokołu niestawiennictwa pozostałych zainteresowanych stron lub protokołu rozbieżności – zdecydowanie pozwoliłoby to odciążyć wymiar sprawiedliwości od spraw o najczęściej niewielkim zakresie skomplikowania przedkładanych do sądu w skali masowej”. Podobnie postulował Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt I NSNc 69/20: „Fakt, że sprawa niniejsza [o stwierdzenie nabycia spadku – P.B.] została rozstrzygnięta nie przed notariuszem, lecz przed sądem rejonowym i uprawomocniła się, wiązała się z koniecznością zastosowania aż skargi nadzwyczajnej dla samego uchylecia błędnego postanowienia”.

⁵ Z drugiej strony postulat drastycznego podwyższenia taksy notarialnej z tytułu prostych testamentów w formie aktu notarialnego (bez zapisów windykacyjnych) nie wydaje się trafiony. Wzrośnie wówczas zdecydowanie liczba testamentów holograficznych (które z uwagi na nieprecyzyjną treść staną się zapewne źródłem kłopotów interpretacyjnych w postępowaniu spadkowym przed notariuszem czy sądem) lub też, co gorsza, testamentów w formie nieważnej w świetle prawa polskiego (sporządzonych pismem komputerowym lub maszynowym, wydrukowanych i podpisanych). Stąd ewentualne zmiany dotyczące wysokości taksy notarialnej w tym przypadku muszą być mocno przemyślane.

prawa spadkowego. W porównaniu z sądami notariusze mają bardzo ograniczoną możliwość ustalania treści prawa obcego (co jest rozwiązaniem z różnych względów właściwym⁶). Jeżeli sprawa podlegałaby polskiej jurysdykcji, a powinna być rozstrzygana na podstawie prawa obcego⁷ – właściwa byłaby droga sądowa. W takiej sytuacji należałoby wprowadzić wymóg przedłożenia do sądu rejonowego wraz z wnioskiem o stwierdzenie nabycia spadku protokołu notariusza określającego polską własność jurysdykcyjną przy własności prawa obcego⁸.

Biorąc pod uwagę aktualną liczbę zgonów w Polsce sugerowana zmiana to odciążenie sądów od około 100.000 spraw rocznie. Należy wspomnieć, że w licznych państwach Unii Europejskiej sprawy spadkowe (w tym

⁶ Notariusz musi rozstrzygać swoją sprawę szybko, ustalanie prawa obcego oznacza zazwyczaj proces długotrwały. Nadto, możliwości działania notariusza w przypadku orzekania na podstawie prawa obcego są mocno ograniczone, a co za tym idzie tworzą rozwiązanie niepraktyczne. Co prawda w przypadku sporządzania aktu poświadczenia dziedziczenia zgodnie z art. 95da prawa o notariacie (przepisu wprowadzonego ustawą, o której mowa w przyp. 3) notariusz może zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie tekstu właściwego prawa obcego, to jednakże poza treścią prawa obcego nie dysponuje możliwościami sądu, w postaci uzyskiwania jego urzędowych interpretacji. Poza tym, nie wiadomo kto miałby ponieść koszty, choćby tłumaczenia prawa obcego na język polski, czy też interpretacji eksperckich obcego prawa w postępowaniu przed notariuszem, stąd też w praktyce korzystanie z powyższego przepisu jest w obrocie notarialnym niezwykle rzadkie.

⁷ Dziś w warunkach obowiązywania Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w *sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego*, Dz. Urz. UE L 201/107 z dnia 27 lipca 2012 r. z późn. zm. [dalej: rozporządzenie spadkowe] w związku z odmiennym zakresem reguł ogólnych w przedmiocie ustalania jurysdykcji z art. 4 rozporządzenia spadkowego, a odmiennym zakresem ustalania prawa właściwego z art. 21 rozporządzenia spadkowego sytuacje takie są częste (np. w przypadku zgonów po 16 sierpnia 2015 r. obywateli polskich mających zwykły pobyt w państwach spoza UE – np. w USA lub Kanadzie).

⁸ Notariusz dokonywałby analizy własności jurysdykcyjnej – wskazując wynikającą z rozporządzenia polską własność jurysdykcyjną w sprawie (w przypadku własności obcej – innego państwa UE strona otrzymywałaby w tym protokole czytelną informację o konieczności załatwienia sprawy spadkowej w innym państwie UE) oraz dookreślał wynikającą z rozporządzenia własność prawa obcego.

poniżej sugerowane sprawy o odrzucenia spadku) są wyłączną kompetencją notariuszy.

2. Odrzucenie spadku

Czynność odrzucenia spadku w chwili obecnej zgodnie z prawem polskim może odbywać się *de facto* w trzech różnych trybach⁹, tj. przed notariuszem, przed sądem spadku, przed sądem zamieszkania odrzucającego. Wiedzie to niejednokrotnie do zagubień oświadczeń pomiędzy poszczególnymi sądami i notariuszami – co prowadzi do naruszeń prawa własności obywateli, czego konsekwencją są nawet sprawy ze skargi nadzwyczajnej¹⁰, o czym jeszcze poniżej.

Kwestie związane z odrzuceniem spadku są bardzo aktualne. Zapotrzebowania na odrzucenie spadku nie zmniejszyła instytucja nabycia spadku z dobrodziejstwem inwentarza jako wariantu podstawowego (od 2015 r.¹¹). Z uwagi na fakt, że nabycie spadku z dobrodziejstwem inwentarza zakłada możliwość zaspokojenia wierzyciela do wysokości aktywów wynikających ze spadku z innego składnika majątkowego spadkobiercy, często spadkobiercom bardziej opłaca się spadek zadłużony odrzucić.

Nadto, odrzucenie spadku zyskało, od chwili przyjęcia rozporządzenia unijnego nr 650/12, wymiar międzynarodowy¹² – działanie sądu czy notariusza przyjmującego odrzucenie nie wiąże się z oceną skuteczności odrzucenia, ogranicza się jedynie do przyjęcia oświadczenia, stąd notariusz przyjmuje oświadczenie o odrzuceniu spadku także po ustawowo określonym terminie. Ocena jego skuteczności to ewentualna kwestia sporna (dająca podstawę do jurysdykcji sądowej w razie przyjęcia rozwiązania

⁹ Nadto, zgodnie z art. 1018 § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm. [dalej: k.c.] możliwa jest także trójaka forma odrzucenia spadku: ustnie do protokołu sądowego, ustnie do protokołu w formie aktu notarialnego, pisemnie za urzędowym (notarialnym, a często też w praktyce konsularnym) poświadczeniem podpisu.

¹⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I NSNc 62/19.

¹¹ Art. 1015 k.c. zmieniła w tym zakresie ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o *zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2015 r., poz. 539. Zmiana ta, zgodnie z art. 6 tej ustawy ma zastosowanie do spadków otwartych po dniu 17 października 2015 r.

¹² Zob. art. 13 i 28 rozporządzenia spadkowego.

wskazującego wyłączną właściwość notariatu w sprawach spadkowych niespornych).

Warto w tym miejscu oddać głos Sądowi Najwyższemu, który w przedmiocie wadliwości obecnie stosowanych rozwiązań i możliwości ich sanowania stwierdził: „W rozpatrywanej sprawie wskutek wystąpienia błędów sądów, system stworzony przez przepisy art. 1018 § 3 k.c. i 640 k.p.c. nie dał oczekiwanego rezultatu. Jest to zapewne sytuacja jednostkowa, *de lege ferenda* należy jednakże zastanowić się, czy nie warto zrezygnować ze swobodnego podwójnego dualizmu w zakresie możliwości składania oświadczeń o odrzuceniu spadku (notariusz lub sąd i dodatkowo sąd spadku lub sąd rezydencji składającego oświadczenie) na rzecz wyłącznego obarczenia tym zadaniem notariuszy przy jednoczesnym obowiązku wpisu oświadczeń o przyjęciu lub odrzuceniu spadku do Rejestru Spadkowego prowadzonego zgodnie z art. 95i ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie. Pozwalałoby to odciążać sądy rejonowe poprzez zdjęcie z nich nieskomplikowanych a czasochłonnych zadań związanych z przyjmowaniem ww. oświadczeń. [...] Nie ulega przy tym wątpliwości, że choć przepis art. 1015 § 1 k.c. mówi o konieczności złożenia oświadczenia o odrzuceniu spadku w terminie 6 miesięcy od powzięcia informacji o tytule powołania, to wyrażenie w tym terminie przez spadkobiercę wobec sądu jedynie woli co do zamiaru złożenia tego oświadczenia traktowane jest jako zachowanie tego terminu w przypadku następczego złożenia oświadczenia już po jego upływie. Taka jest zresztą powszechna i utrwalona praktyka sądowa, potwierdzona zresztą już postanowieniem Sądu Najwyższego z 20 lutego 1963 r., II CR 109/63 (OSNCP 1964, nr 3, poz. 51) czy też postanowieniem Sądu Najwyższego z 24 września 2015 r., V CSK 686/14 (niepubl.). Przyjęcie innej interpretacji oznaczałoby, że nawet ewentualne naturalne działania procesowe, nie mające charakteru szczególnej opieszałości sądu, narażałyby osobę chcącą odrzucić spadek przed sądem na ryzyko uchybienia terminowi, o którym mowa w art. 1015 § 1 k.c. W rozpatrywanej sprawie spadkobiercy wyrazili wobec sądu wolę odrzucenia spadku zachowując 6 miesięczny termin, o którym mowa powyżej – nie wpływa tym samym na skuteczność złożonych oświadczeń fakt, iż sąd przyjął je formalnie po upływie tego terminu. Należy jednak zauważyć, że *de lege ferenda* byłoby wskazane, aby przepis art. 1015 k.c. wprost normował wskazaną powyżej, niewątpliwie słuszną praktykę sądową. [...] Nie ulega także wątpliwości, że doręczenie

oświadczenia o odrzuceniu spadku do sądu spadku nie jest obowiązkiem osoby składającej oświadczenie. Z art. 640 § 1 i 2 k.p.c. wynika, iż jeżeli oświadczenie o odrzuceniu spadku nie jest składane przed sądem spadku, lecz przed notariuszem bądź innym sądem rejonowym (w którego okręgu znajduje się miejsce zamieszkania lub pobytu odrzucającego spadek) tenże notariusz lub sąd ma obowiązek niezwłocznego przesłania złożonego oświadczenia wraz z załącznikami do sądu spadku. W rozstrzyganej sprawie odrzucający spadek mieli podstawę aby oczekiwać, że przepis ten zostanie prawidłowo zastosowany przez sąd odbierający od nich oświadczenie a nie będący sądem spadku. Na marginesie warto zauważyć, że w prawie polskim obowiązek odrzucającego spadek co do dostarczenia oświadczenia samodzielnie do sądu spadku został zarysowany jedynie w warunkach zastosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego (Dz. Urz. UE L 201/107 z 27 lipca 2012 r.). Sytuacja ta dotyczy jednakże wyłącznie przesyłania takiego oświadczenia transgranicznie (w przypadku odrzucania spadku otwartego od dnia 17 sierpnia 2015 r., gdy sąd spadku jest sądem innego państwa niż to, przed którego sądem złożone było oświadczenie) i nie ma zastosowania w rozpatrywanej sprawie¹³.

Należałoby tym samym wprowadzić wyłączną właściwość notariuszy w przedmiocie przyjmowania oświadczeń o odrzuceniu spadku. Jednocześnie notariat prowadziłby elektroniczny rejestr odrzuceń spadków (np. jako podsystem obecnie prowadzonego przez Krajową Radę Notarialną – Rejestru Spadkowego PL, w którym rejestruje się notarialne akty poświadczenia dziedziczenia i sądowe postanowienia stwierdzające nabycie spadku). Wpis odrzucenia do Rejestru wiązałby się z opłatą rejestracyjną (na wzór opłaty z tytułu rejestracji aktu poświadczenia dziedziczenia lub europejskiego poświadczenia spadkowego). Tego typu rozwiązanie znacznie odciążyłyby sądy.

¹³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I NSNc 62/19.

3. Zgoda na odrzucenie spadku w imieniu małoletniego

Pełna eliminacja z prawa polskiego zgody sądu na nabycie spadku to kwestia bardzo doniosła i oczywista. W miejscu tym należy odesłać do analizy prof. P. Czubika [Czubik 2018, 5-12], stąd nie ma potrzeby szerszego rozwijania jej w tym miejscu. Zniesienie tego kuriozum sądowego, którego nie stosuje żadne państwo sąsiedzkie, zmniejszy obciążenie sądów cywilnych o kilkanaście tysięcy spraw rocznie. Zmiana ta nie wiązałaby się z kreowaniem nowych czynności notarialnych. Wiążąc się jednak z odciążeniem sądów oznaczałaby jednocześnie znaczące przyspieszenie postępowań spadkowych.

4. Czynności działowe

Sądy w sprawach dotyczących podziału majątku (spadkowego, małżeńskiego, spółkowego) powinny rozpatrywać jedynie sprawy sporne. Jeżeli sprawa ma charakter niesporny powinna pozostawać w wyłącznych kompetencjach notariatu. Tym bardziej, że czynności działowe przed sądami są często wykorzystywane do unikania lub opóźniania obowiązków podatkowych (jest to niemożliwe w postępowaniu przed notariuszem, który pobiera jednocześnie stosowne obciążenia podatkowe), stąd też sprawy te powinny być w wyłącznych kompetencjach notariatu celem nie tylko odciążenia sądów, lecz również zabezpieczenia interesów finansowych Skarbu Państwa. Ewentualne skierowanie takiej sprawy do sądu powszechnego byłoby możliwe jedynie wraz z przedłożeniem protokołu rozbieżności sporządzonego przez notariusza (lub protokołu niestawiennictwa jednego ze współwłaścicieli). Zmiana w tym zakresie to również znaczące odciążenie polskich sądów.

5. Kwestie rozwodowe

Niezależnie od wartości, jaką niesie ze sobą trwałość małżeństwa, współczesne państwo nie może pozwolić sobie na niestosowanie rozwodu jako sposobu rozwiązania małżeństwa. Sprawy o rozwód bez orzekania o winie, bez małoletnich dzieci, bez rozstrzygania o sposobie korzystania z zajmowanego wspólnie mieszkania przez czas wspólnego w nim zamieszkiwania rozwiedzionych małżonków, nie powinny trafiać na wokandy

sądowe. Należy przewidzieć procedurę notarialną rozwodową, w toku której, podobnie jak ma to miejsce dziś w sprawach spadkowych, notariusz odbierałby oświadczenia po pouczeniu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Procedura ta mogłaby np. przewidywać dwukrotne stawiennictwo stron w odstępach np. dwutygodniowych i udzielenie rozwodu w formie protokołu rozwodowego (na wzór protokołu dziedziczenia), odczytywanego w obecności małżonków (oraz np. dwóch świadków), a następnie wydawanie przez notariusza aktu rozwiązywania małżeństwa (na wzór aktu poświadczenia dziedziczenia). Procedura ta mogłaby być (przynajmniej początkowo) stosowana równoległe – obok klasycznej procedury sądowej (a więc tak, jak ma to miejsce w przypadku postępowań spadkowych obecnie). Oczywiście procedura przed notariuszem nie byłaby możliwa w przypadku rozwodów par posiadających małoletnie dzieci, z orzekaniem o winie lub koniecznością orzeczenia o sposobie zajmowania wspólnego mieszkania po rozwodzie. Przesłanki szczególne, wyłączające notariusza spod tego typu aktywności, byłyby zbieżne z przesłankami wynikającymi z art. 57 § 1 i art. 58 § 1 i § 2 Ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*¹⁴.

6. Notarialne projekty konsularne

Kwestia sporządzania przez notariusza projektów aktów notarialnych konsulów RP jest bez znaczenia z perspektywy sądowej, natomiast niezmiennie istotna z perspektywy odciążenia Ministerstwa Sprawiedliwości od czynności przedmiotowo odległych od właściwej aktywności resortu (zgód Ministerstwa Sprawiedliwości na aktywność konsula¹⁵) oraz zwiększenia bezpieczeństwa obrotu dokumentami zagranicznymi. Rozwiązanie takie było sugerowane w doktrynie już przed trzema laty [Tenże 2019, 5-23] – jest ono wzorowane na stosowanych od lat z powodzeniem i korzyściami dla budżetów państwowych rozwiązaniach belgijskim i litewskim. Notariusze, którzy przygotowywaliby projekty konsularne, zyskaliby na tym rozwiązaniu podwójnie. Po pierwsze, projekty konsularne stanowiłyby nową

¹⁴ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1359 [dalej: k.r.o.].

¹⁵ Przy projektach aktów konsularnych sporządzanych przez notariusza zgoda ta byłaby zbyt duża i wymóg ten powinien być wyeliminowany w stosownych rozwiązaniach.

czynność konsularną, z którą wiązałyby się stosowna taksa notarialna, a po drugie, poziom bezpieczeństwa obrotu z zagranicą przy wykorzystaniu notarialnych aktów konsularnych (sporządzanych na bazie rzeczonych projektów) znacząco wzrósłby i zwrótnie bardzo pozytywnie oddziaływałby na krajowy obrót notarialny.

7. Uwierzytelnianie dokumentów przeznaczonych za granicę

Na podstawie § 20 ust. 1 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych¹⁶ sądy okręgowe poświadczają podpisy i pieczęcie na przeznaczonych do użycia za granicą dokumentach sporządzanych przez notariuszy, które przeznaczone są następnie do odpowiednich poświadczeń poprzedzających legalizację konsularną w Ministerstwie Spraw Zagranicznych¹⁷ lub do uzyskania w tym resorcie klauzuli apostille¹⁸. Tego typu poświadczenia dokonuje prezes Sądu Okręgowego lub upoważniona przez niego osoba (sędzia lub referendarz). Dla realizacji tego celu rozporządzenia notariusze składają wzory pieczęci i podpisów Prezesom Sądów Okręgowych.

W zasadzie całkowicie niezrozumiałe jest dokonywanie tego typu czynności administracyjnych przez sądy w odniesieniu do funkcjonariuszy pozasądowych (jakimi są notariusze). Należy przerzucić ten obowiązek na organy samorządu zawodowego notariuszy – najlepiej wzorem Czech, na Krajową Radę Notarialną, która wyznaczyłaby swoich przedstawicieli w izbach notarialnych, funkcjonujących na poziomie apelacji. Można przewidzieć także poświadczanie przez Krajową Radę Notarialną podpisów

¹⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1657.

¹⁷ Ministerstwo Spraw Zagranicznych poświadczają polskie dokumenty urzędowe, które dla celów użycia w odpowiednich państwach obcych wymagają zgodnie z regułami procesowymi tychże obcych państw legalizowania przez ich urzędników konsularnych akredytowanych w Polsce, jako państwie miejscu powstania dokumentu.

¹⁸ Tj. klauzul wydawanych na podstawie Konwencji znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, sporządzonej w Hadze dnia 5 października 1961 r., Dz. U. z 2005 r., Nr 112, poz. 938, które zastępują w państwach stronach tej konwencji legalizację konsularną.

i pieczęci tłumaczy przysięgłych. Jeśli taka byłaby wola Ministerstwa Spraw Zagranicznych, samorząd notarialny mógłby również nadawać klauzule apostille na dokumentach – taką praktykę z sukcesem rozwija od zeszłego roku notariat czeski¹⁹.

Zauważyć przy tym należy, że notariat już w 2014 r. sugerował rozwiązania systemowe w tym zakresie (wzorowane na rozwiązaniach estońskich). Raport wówczas ogłoszony, dostępny w sieci po dziś dzień²⁰, zakładał nawet wydawanie przez notariat klauzul apostille – taka zmiana wymagałaby jednakże stosownych ustaleń z Ministerstwem Spraw Zagranicznych (na dokumentach sądowych i poświadczanych sędownie dokumentach notarialnych to Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydaje obecnie klauzule apostille).

Przerzucenie tego obowiązku na organy samorządu notarialnego odciąży sądy od poświadczeń dokumentów notarialnych dokonywanych na skalę masową. Główny wystawca klauzul poprzedzających legalizację konsularną oraz klauzul apostille w Polsce, tj. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wskazuje na wydawanie średnio około 70 tys. klauzul uwierzytelniających rocznie, z czego ok. 50 tys. to klauzule apostille, a 20 tys. to klauzule poprzedzające legalizację dokonywaną przez obcego konsula²¹. Nadawanie

¹⁹ Ze skutkiem prawnym od 1 października 2021 r. kompetencje do wystawiania klauzul apostille na czeskich dokumentach notarialnych zostały przeniesione z Ministerstwa Sprawiedliwości na Izbę Notarialną Republiki Czeskiej, przy czym czynności wykonywane są zarówno w siedzibie Izby w Pradze, jak też przez upoważnionych pracowników Izby urzędujących w regionalnych izbach notarialnych. Klauzule są wydawane także w trybie korespondencyjnym [Wünschová 2021, 33].

²⁰ Zob. *Raport Komisji Centrum Naukowego Fundacji na rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego do spraw nadawania przez notariuszy klauzuli apostille*, Sopot 2014.

²¹ Jak wskazuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w 2019 r. sporządzono 71 006 klauzul uwierzytelniających, z czego 46 987 to klauzule apostille, zaś 24 019 to klauzule poprzedzające legalizację konsularną. W 2021 r. sporządzono 72 217 czynności uwierzytelniających, z czego 54 560 to klauzule apostille, a 17 657 to czynności poprzedzające legalizację konsularną. Nieco odmiennie wyglądały te czynności w 2020 r. – sporządzono wówczas 47 824 takich czynności, z tego: 34 175 klauzul apostille i 13 649 czynności poprzedzających legalizację konsularną – niewątpliwie zmniejszenie liczby czynności związane było wówczas z pandemią COVID-19 i ograniczeniem w funkcjonowaniu gospodarki.

tych klauzul na dokumentach sądowych i (przede wszystkim w praktyce) notarialnych, uwierzytelnionych przez właściwy sąd (w celu nadania przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych klauzul apostille lub klauzul poprzedzających legalizację obcego konsula) to mniej więcej 25-30% czynności²². Potencjalnie również te czynności, w przypadku aprobaty dla sugerowanych propozycji, może przejąć polski notariat.

Wnioski

Możliwości rozszerzenia kognicji notariatu wydają się obecnie zbieżne z oczekiwaniami władz państwowych, zakładających konieczność zmniejszenia obciążenia sądów cywilnych i przyspieszenia postępowań sądowych. We wskazanych powyżej obszarach ewentualne zmiany wydają się proste do wprowadzenia. Ponadto, nie obciążają budżetu państwa, a nawet (jak np. projekty konsularne) wiążą się ze wzrostem dochodów budżetowych. Niewątpliwie też, dochód dla budżetu państwa stanowiłaby stawka podatku VAT obliczana od taksy notarialnej ewentualnych przyszłych czynności. Jednocześnie są to rozwiązania zupełnie niekontrowersyjne²³. Wydaje się, że przy odpowiednim ich wsparciu i promowaniu przez władze centralne samorządu notarialnego oraz środowisk sądowych, mogą stać się rzeczywistością.

²² Przykładowo w październiku 2021 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych odnotowano 6 262 czynności uwierzytelniających (w 1 815 przypadkach odnosiły się one do poświadczeń sądów okręgowych), w tym klauzule apostille – 4 744, a czynności poprzedzające legalizację konsularną – 1 518. W listopadzie 2021 r. odnotowano w Ministerstwie Spraw Zagranicznych 5 874 czynności uwierzytelniających (w 1 696 przypadkach odnosiły się one do poświadczeń sądów okręgowych), w tym klauzule apostille – 4 422, a czynności poprzedzające legalizację konsularną – 1 452. Dane dotyczące aktywności Ministerstwa Spraw Zagranicznych umieszczone w tym przypisie oraz przypisie poprzedzającym uzyskano dzięki uprzejmości p. B. Brzywczy – wicedyrektora Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

²³ W odróżnieniu, zdaniem Autora, od postulatów przyjęcia rozwiązań polegających na przeniesieniu na notariuszy obowiązków dokonywania wpisów w księgach wieczystych, które z natury rzeczy wywołują uzasadnione kontrowersje zarówno w środowisku sądowym, jak i notarialnym.

PIŚMIENICTWO

- Czubik, Paweł. 2018. „Refleksja na temat potrzeby przyjęcia de lege ferenda przepisów wyłączających czynność odrzucenia spadku imieniem małoletniego z kręgu czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu majątkiem.” *Nowy Przegląd Notarialny* 3:5-12.
- Czubik, Paweł. 2019. „Czynności notarialne konsula – sugestie de lege ferenda w związku z przeglądem ex post ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (w przedmiocie udziału notariusza w procesie tworzenia aktu notarialnego konsula).” *Nowy Przegląd Notarialny* 2:5-23.
- Wünschová, Babeta. 2021. „EU v kostce.” *Ad Notam* 3:33-47.

**ADHERENCE TO THE PRINCIPLE OF LIMITED TRUST
AS A GUARANTEE TO ENSURE ROAD SAFETY**

**PRZESTRZEGANIE ZASADY OGRANICZONEGO
ZAUFIANIA JAKO GWARANCJA ZAPEWNIENIA
BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO**

Emilia Gulińska

University of Technology and Humanities Casimir Pulaski in Radom
e-mail: e.gulinska@uthrad.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1106-5067>

Abstract

The purpose of the study is to analyze the principle of limited trust as a guarantee of ensuring road safety in the light of current legal solutions. The analyzed principle is a rule of appropriate behavior of the driver of a vehicle in situations involving the traffic of pedestrians, and provides a normative basis for acting in confidence to other traffic participants. It should be emphasized that its observance guarantees the safety of pedestrians, while its violation poses a serious threat. It is also worth noting that the driver of a vehicle is not obliged to anticipate all unusual and dangerous behavior towards other traffic participants, as this would result in constant obstruction and paralysis of traffic flow.

Keywords: traffic participant, safety, precautionary principle, traffic law, driving a motor vehicle

Abstrakt

Celem pracy jest analiza zasady ograniczonego zaufania jako gwarancji zapewnienia bezpieczeństwa drogowego w świetle obowiązujących rozwiązań prawnych. Analizowana zasada stanowi regułę odpowiedniego zachowania się kierującego pojazdem w sytuacjach związanych z ruchem pieszych oraz stanowi normatywną podstawę do działania w zaufaniu do innych uczestników ruchu. Podkreślić należy, że jej przestrzeganie gwarantuje bezpieczeństwo pieszym, zaś jej naruszenie stanowi poważne dla nich zagrożenie. Warto także zaznaczyć, iż kierowca pojazdu

nie ma obowiązku przewidywania wszelkich nietypowych oraz niebezpiecznych zachowań w stosunku do pozostałych uczestników ruchu, gdyż skutkowałoby to nieustannym tamowaniem i paraliżowaniem ruchu drogowego.

Słowa kluczowe: uczestnik ruchu drogowego, bezpieczeństwo, zasada ostrożności, prawo ruchu drogowego, kierowanie pojazdem mechanicznym

Introduction

Safety belongs to one of the most elementary human needs. It is a fundamental right, which boils down to the elimination of situations that threaten man and his property. The responsibility for ensuring it derives from the tasks set by laws. The state as guarantor bases it on the principle of cooperation of public administration. The concept of safety is understood as a state and process in which institutions and residents of a certain territory have statutory protection against threats arising from the actions of other people, natural phenomena or technical failures [Gierszewski 2013, 11]. Public safety is one of the types of security, which is the totality of conditions and institutions that protect the life, health, property of citizens and national assets, the system and sovereignty of the state against the phenomena threatening its social and legal order, which may harm the universally accepted norms of conduct. It is a state in which citizens can freely, in accordance with universally accepted norms, exercise their civil rights and freedoms [ibid., 18-19]. Public safety is also referred to as a state in which the general public of individually indeterminate citizens, living in the state and society, is not threatened by any danger, and regardless of what its sources might be. The protection of public safety belongs to the state, which corners security and pronounces what is incompatible with security and what disrupts or may impede the normal functioning of the state. The subjective approach is characterized by the definition that public safety is the totality of conditions and institutions that protect the life, health and property of citizens, as well as the state system and national assets. What is the common denominator of the definition and concept of public security is the reference to three basic issues: the absence of threats to the free functioning of the citizen, the undisturbed functioning of the state organization and the fulfillment of its interests, and the observance by citizens in their conduct of the general principles of collective

coexistence, as well as the legal norms set by the state [Maśniak 2013, 143-44].

The area of public safety is traffic safety, which mainly includes the subject of ensuring the safety of traffic participants (including pedestrians) mainly on the roads, in residential and traffic zones. In the current legal system, there is no formal definition of this concept, nor does any legal act provide a legal definition [Ogrodniczak and Ryba 2016, 352]. Thus, the concept of road safety can be understood as a set of all rules, rights and obligations of people participating in traffic, as well as institutions responsible for safety and maintenance of the proper condition of roads [Raczyński 2020, 94].

This work analyzes the principle of limited trust as a guarantee of ensuring road safety in the light of current legal solutions. The work uses the dogmatic-legal method and the principle of legal functionalism by referring to the judgments of the Supreme Court.

1. The essence of the principle of limited trust

The principle of limited trust is expressed in Article 4 of the Road Traffic Law, according to which a traffic participant and another person on the road have the right to expect that other participants in such traffic observe traffic regulations, unless circumstances indicate that they may behave differently.¹ On the one hand, it includes the aspect of trust between movers, which makes it possible to undertake maneuvers with the assumption that the subjects know their rights and duties and therefore will not enter into a collision. On the other hand, it defines the limits of this trust, which are the objective symptoms of the behavior of a given traffic participant against a certain right or duty under a specific traffic regulation [Burtowy 2021b, 104]. In light of the current state of the law, the principle of limited trust is that every traffic participant and other person on the road has the right to believe that other participants in such traffic obey the applicable regulations, unless circumstances indicate that their behavior on the road may be different, and that the traffic participant

¹ Act of 20 June 1997 – Traffic Law, Journal of Laws, item 988 as amended [hereinafter: Traffic Law].

and other person on the road are obliged to obey orders and signals given by persons directing traffic or authorized to control traffic, traffic lights and traffic signs, even when the provisions of the law imply a different manner of behavior than that prescribed by such persons, traffic lights or traffic signs [Podgórska and Rajchel 2019, 330]. Thus, the rule in question obliges every driver to adjust his or her driving accordingly if there are grounds for anticipating that another traffic participant may disregard safety rules, but the condition for imposing criminal liability for violation of this rule is to show that the driver could and should have anticipated such behavior of another user. Imposing an obligation on a traffic participant to foresee any unusual and at the same time dangerous behavior of other traffic participants would lead to its constant obstruction and even paralysis.² Accordingly, the rule of limited trust provides a normative basis for acting in confidence towards other traffic participants.³

2. Personal scope of the principle of limited trust

The boundary between trusting and acquiring distrust in traffic was determined at the level of a potential violation of traffic safety regulations or rules. The boundary from which a traffic participant must abandon full trust to another road user and follow the principle of distrust is determined by circumstances indicating the possibility of non-compliance with traffic safety rules and regulations [Stefański 2003, 134]. Circumstances that lead to a loss of confidence in another participant include: 1) the personal characteristics of the traffic participant, indicating that he or she may not comply with the traffic safety rules and regulations that apply to him or her. This group of circumstances includes: children standing partially on the roadway and on the sidewalk, children riding bicycles, children on the roadway unaccompanied by adults, unaccompanied children of the elderly on or in the immediate vicinity of the roadway, as well as the presence of an intoxicated person on the roadway, a wobbling pedestrian on the road, indicating that he is intoxicated, the presence of elderly people or a certain category of people with special needs on the roadway;

² Judgment of the Court of Appeals in Rzeszów of 30 January 2020, I ACa 407/18, Lex no. 3123894.

³ Decision of the Supreme Court of 6 February 2013, V KK 264/12, Lex no. 1293867.

2) abnormal behavior of a traffic participant, as expressed by forcing an undue passage or blocking the road by an unruly pedestrian, failure of another road user to respond to broadcast warning signals, improper movement of pedestrians, failure of a vehicle coming from the opposite direction to turn on its dipped headlights, or strange behavior of the vehicle driver; 3) a special situation justified by life experience. This includes the pedestrian crossing zone, the vicinity of railroad stations, where people rush from and to trains, crossings to streetcar stop islands, streets with narrow sidewalks where pedestrians find it difficult to fit in, a bus standing at a stop, as it is a very common phenomenon that people who have got off the bus try to cross the road before the bus starts from the stop [Stefański 2011, 151-57].

Loss of trust in another road participant occurs when any of the above-mentioned circumstances or situations arise. The possibility and duty to anticipate improper behavior of a road participant must arise from the offender's awareness of a circumstance or situation indicating possible conduct contrary to the law or traffic rules. These circumstances or situations must be overt and discernible to the driver of the vehicle [Idem 2006, 157].

After all, the rule of limited trust cannot be understood in the abstract, that is, it does not apply to the driver of a motor vehicle with respect to every potential traffic participant, but only to one who is within the field covered by the driver's ability to observe the road (i.e., persons or vehicles within the driver's field of vision), and whose behavior or age gives rise to a reasonable lack of trust. It also applies to such a road user whose appearance on the road and incalculable behavior, under specific road conditions, is within the scope of the duty of foresight of the driver of such a vehicle (e.g., a person emerging from behind a stopped bus). However, it cannot apply to such a traffic participant whose appearance on the road cannot be foreseen, and in any case whose appearance is not predicted by any reasonable circumstances existing in a specific traffic situation.⁴

Driving an unlighted motor vehicle on a public road after dark, and moreover, one that is technically inoperative in many respects

⁴ Judgment of the Supreme Court of 17 June 1999, IV KKN 740/98, Lex no. 39196.

(including the lack of functioning indicators) not only constitutes a gross violation of safety rules, but also a real danger to safety. In road traffic, precisely for this reason, there is a principle of so-called “limited trust” towards other participants of this traffic, that even the possible contribution of another participant to causing a traffic accident, does not exempt from liability the one who by their actions also contributed to it.⁵ It is generally accepted that violation by another road user relieves the compliant person from liability when he or she: 1) could not have noticed or foreseen the trespass on the part of a fellow traffic user; 2) noticing the trespass or anticipating it, did everything possible in the given situation to counteract the danger (the so-called correctness of defensive maneuvers); 3) was unable to adjust their behavior to the conditions that arose.⁶

As an example, one of the judgments of the Supreme Court, in which it stated that the driver of a public transportation vehicle cannot be accused of omission, which would be expressed in the failure to anticipate the possible behavior of a person riding a scooter on the sidewalk parallel to the roadway, even if it was a minor. The sight of this traffic participant did not constitute an alarming circumstance for the defendant, as the driver of a vehicle on the roadway. There was still nothing to indicate either the minor’s intention to change direction at the nearest pedestrian crossing, let alone that they would do so in violation of basic safety conditions, i.e. without stopping in front of the crossing and without waiting for a bus already in the crossing or just entering it. As the expert aptly put it, the bus driver had no opportunity under the circumstances to avoid a collision with a person on a scooter when he entered the crosswalk without stopping. The defendant’s legal position would have been different if it had been established that the minor was already in close proximity to the pedestrian crossing when the bus approached it. However, the findings are different. They indicate that at the time the bus approached the pedestrian crossing, there were no pedestrians in the area of the crossing, nor was there a person driving the scooter. This entitled the defendant to enter the crosswalk. It is true that the principle of limited trust obliges every driver to adjust their driving accordingly if there

⁵ Judgment of the Supreme Court of 24 January 1997, II KKN 133/96, Lex no. 29516.

⁶ Judgment of the Supreme Court of 25 May 1995, II KRN 52/95, Lex no. 20787.

are grounds for anticipating that another traffic participant may disregard safety rules, but the condition for imposing criminal liability for violation of this principle is to show that the driver could and should have anticipated such behavior of that other traffic participant [...] Indeed, a driver cannot be expected to adjust their driving to the movement of people on the side of the road if there is no specific reason to foresee that they will behave in a way that endangers traffic safety.⁷

3. Precautionary principle vs. principle of limited trust

According to M. Burtowy, caution should be equated with such a psychophysical state and attitude of the traffic participant, which allow for an adequate rapid response to foreseeable dangers. Synonyms of caution will be “attentiveness,” “prudence” and “vigilance” [Burtowy 2021a, 102-103]. It is worth noting that the Traffic Law distinguishes two types of caution: general and special caution. General caution is defined in Article 3, para. 1 of the Traffic Law, according to which: a traffic participant and another person on the road are obliged to be cautious or, when the law requires it, to be particularly cautious, to avoid any action that could cause a threat to the safety or order of the traffic, impede the traffic or, in connection with the traffic, disturb the peace or public order and expose anyone to harm. Due caution is usually understood as such behavior of traffic participants that, taking into account all the circumstances existing at the time, excludes or, in any case, minimizes the risk of traffic safety. Failure to exercise due caution usually takes the form of failure to observe the rules of traffic safety. A traffic participant should be guided, in addition to traffic rules, by common sense, general forethought and respect for the safety of others.⁸ The general rule of caution is to avoid any action that could endanger the safety or the order of traffic, impede traffic or, in connection with traffic, disturb the peace or public order and expose anyone to harm. It is assumed that this is an average caution, that is, an average measure of diligence expressed in taking the actions that an average person in such a situation should normally take to avoid negative

⁷ Decision of the Supreme Court of 16 April 2018, III KK 366/17, Lex no. 2495929.

⁸ Judgment of the District Court in Sucha Beskidzka of 8 June 2016, II K 101/15, Lex no. 2063519.

consequences.⁹ Special caution, on the other hand, is regulated in Article 2, para. 22 of the Traffic Law, which stipulates that it is a caution consisting in increasing attention and adapting the behavior of a traffic participant to the conditions and situations changing on the road, to the extent that it is possible to react quickly enough. Thus, special caution is a qualified form of prudence, i.e. elevated to the limits that guarantee the effectiveness of the reaction, above all in the case of an unexpectedly changing situation on the road. It applies only to drivers and pedestrians, and is valid in situations expressly indicated in the traffic law [Kotowski 2013, 120-40]. The position on the above issue was also taken by the Supreme Court, stating that in the Traffic Law there are safety rules that are fundamental to ensure the safety of traffic participants. Therefore, in order to emphasize their importance, the legislator refers to the obligation to observe them as special caution. Such rules include the rules of behavior of the driver of a vehicle in situations involving the movement of pedestrians. This is because their observance guarantees the safety of pedestrians, while their violation poses a serious threat to them. Therefore, in certain situations related to traffic, when the law requires its participant to take additional precautions, this special caution, disregarding them can be judged as particularly reprehensible.¹⁰ Since the legislator not only made a distinction between “ordinary” and “special” caution, but also created a whole catalog of situations in which the duty of special caution goes as far as the limit of making sure that a particular maneuver or part of it can be performed safely, there is no sufficient basis for equating this particular – undoubtedly more far-reaching – form of special caution with its basic scope in every case. In a situation where the law clearly separates the two concepts, to equate them by way of interpretation would constitute an encroachment into the sphere of creating, rather than applying, the law. In addition, the attempt to equate the scope of the duty to exercise special care required for certain maneuvers – with the duty to ascertain the possibility of safely performing a certain maneuver, and only after carrying out such a preliminary procedure to build a norm of behavior carrying a criminal sanction is, in fact, the creation of the domain of criminal liability based

⁹ Judgment of the District Court in Kalisz of 3 October 2013, IV Ka 339/13, Lex no. 177072.

¹⁰ Resolution of the Supreme Court of 30 July 2009, SNO 49/09, Lex no. 1288920.

on interpretation, and not on the content resulting directly from a provision of statutory rank.¹¹ To sum up, the precautionary principle obliges one to react only to existing (observable) situations on the road, while the principle of special precaution, as a qualified form of the aforementioned precautionary principle, obliges one to behave in a manner that allows for an effective response not only to existing conditions on the road, but also to those changing or likely to change [Idem 2016, 139-41].

Precautionary principles are directives for specific behavior in established traffic situations. Unfortunately, this prudence is equated all too often with a limitation of trust in traffic. This means that the driver is obliged to assume as an assumption that at any moment an obstacle may appear on the road. The tactics of their driving must, therefore, take into account the need to stop the vehicle within a short braking distance. An example of this may be the need to respond to certain traffic signs warning of the possibility of traffic disruptions, for example, in areas particularly prone to children running out – near schools, kindergartens, play areas, or the appearance of people with disabilities. However, it should be borne in mind that there can be no automatism of judgment in this area. Even with due caution, there are times when the driver is unable to prevent an accident, and therefore cannot be blamed for its occurrence. This exceptional rule of conduct cannot be interpreted broadly, although it underlies the current regulations. Some of them adopt a profoundly reassuring model of conduct, from which it follows that if participants in traffic violated a mandatory directive in a particular situation, then their mistake should be rectified by the other participant in that situation, to whom the directive is addressed, formulated as if the first one did not exist [Pawelec 2011, 108-12].

Conclusion

To sum up, the cautious approach in driving applies to those situations, where the driver gets a clear signal that another road user does not comply with the applicable provisions. Every traffic participant must show proper consideration and avoid any action threatening safety and orderly traffic,

¹¹ Decision of the Supreme Court of 20 November 2012, V KK 110/12, Lex no. 1231647.

disrupting peace and public order, or putting all the traffic participants at risk of injury.

REFERENCES

- Burtowy, Michał. 2021a. "Komentarz do art. 3." In *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, edited by Michał Burtowy, 102-103. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Burtowy, Michał. 2021b. "Komentarz do art. 4." In *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, edited by Michał Burtowy, 104. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gierszewski, Janusz. 2013. *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*. Warszawa: Difin.
- Kotowski, Wojciech. 2013. "Zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego w świetle prawa." *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 4:120-40.
- Kotowski, Wojciech. 2016. "O właściwym zabezpieczeniu dowodów." *Palestra* 9:139-41.
- Maśniak, Dorota. 2013. "Bezpieczeństwo ruchu drogowego jako bezpieczeństwo publiczne." *Gdańskie Studia Prawnicze* 29:143-52.
- Ogrodniczak, Michał, and Joanna Ryba. 2016. "Bezpieczeństwo ruchu drogowego w świetle wybranych aktów prawnych." *Autobusy* 6:352-55.
- Pawelec, Kazimierz J. 2011. *Dowody w sprawach przestępstw i wykroczeń drogowych*. Warszawa: LexisNexis.
- Podgórska, Agnieszka, and Jan Rajchel. 2019. "Prawne zagadnienia bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym oraz wypadków drogowych." *Drogownictwo* 11:328-35.
- Raczyński, Maciej. 2020. "Bezpieczeństwo w ruchu drogowym – piesi jako niechronieni uczestnicy ruchu drogowego." *Ogrody Nauk i Sztuk* 10:92-102.
- Stefański, Ryszard A. 2003. "Glosa do postanowienia SN z dnia 11 marca 2003 r., III KKN 94/01." *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 3:134.
- Stefański, Ryszard A. 2006. "Glosa do wyroku SN z dnia 19 października 2005 r., IV KK 244/05." *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2:157.
- Stefański, Ryszard A. 2011. "Glosa do postanowienia SN z dnia 5 listopada 2010 r., III KK 153/10." *Prokuratura i Prawo* 6:151-57.

**EKOLODZY A EKOLOGIŚCI.
ASPEKTY FILOZOFICZNE**

**ENVIRONMENTALISTS AND ECOLOGISTS.
PHILOSOPHICAL ASPECTS**

Ks. prof. dr hab. Tadeusz Guz

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: tadeusz.guz@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0002-0404-5674>

Abstrakt

W tej rozprawie chodzi o ukazanie istotnej różnicy pomiędzy ekologami jako miłośnikami i stróżami przyrody a ekologistami względnie ekoterrorystami jako ideologami niszczącymi przyrodę. Ekolodzy szukają, poznają i miłują Boga jako Stwórcę kosmosu, natomiast ekologiści, względnie ekoterroryści, ulegają złudzeniom różnorodnych bóstw i ostatecznie głupocie antyboskości, co odcina ich namysł nad człowiekiem i przyrodą od najważniejszej transcendentnej racji, którą jest Osobowy Stwórca wszechświata. Tenże Bóg jako Kreator odwdzięcza się prawemu, dobremu i pobożnemu człowiekowi za jego wierność i służbę względem Niego i Jego Boskich dzieł w postaci widzialnego stworzenia a nieprawego, złego czy niesprawiedliwego człowieka karze za jego błędne i zakłamate podejście do Jego Boskich dzieł. Ekolodzy szanują, wspierają i rozwijają człowieka jako widzialnego władcę świata, któremu Bóg odwieczny zawierzył wszechświat i przekazał nad nim władzę, zaś ekologiści i ekoterroryści kasują człowieka jako kogoś wyższego od zwierząt, roślin i pozostałych stworzeń. W tym kontekście zmagania ideowych koniecznym jest powrót do realistycznej, chrześcijańskiej koncepcji człowieka jako osoby i wszechświata jako niezwyklego ładu ontycznego oraz do metafizyczno-chrześcijańskiej etyki, będącej dobrym *antidotum* na współczesny kryzys ekologiczny, który na pewnych grupach wyciska nawet piętno ekorewolucjonistów. Ekolodzy troszczą się o małżeństwo i rodzinę jako podstawy „ekologii” w nauczaniu społecznym katolickiego Kościoła Chrystusowego a w przeciwieństwie do nich ekologiści i ekorewolucjoniści dokonują zamachu na człowieka jako jednostkę oraz

niszczą małżeństwa i rodziny jako fundamenty „ekologii” prawdziwie „ludzkiej” (Jan Paweł II).

Ekolodzy troszczą się o przyrodę, ponieważ reprezentują etos Bożego ładu a ekolodzy i ekoterrorysty wyzyskują i niszczą ją na różne inne sposoby, ponieważ odrzucili Boga i tym samym pogardzili człowiekiem, któremu ta przyroda ma być pomocną na drodze do doskonałości moralnej. Ekolodzy rozumieją, że zwierzęta też uczestniczą w ofierze prześlągalnej, ponieważ zmierzają gatunkowo lub indywidualnie także ku Królestwu Niebieskiemu, czyli ku odkupieniu, natomiast ekolodzy i ekoterrorysty odrzucają zbawczy wymiar naszego kosmicznego bytowania, skoro uprzednio odrzucili dar Bożego zbawienia. Ekolodzy wprawdzie poważnie traktują zwierzęta i rośliny, ale nie przyjmują ich za partnerów, w przeciwieństwie do ekologów i ekoterrorystów, którym zwierzęta zastępują drugiego człowieka jako bliźniego. Ekolodzy bronią siebie i innych ludzi przed negatywnym wpływem zwierząt na gruncie prawa naturalnego, tzn. łowiąc czy usuwając niebezpieczne zwierzęta a ekolodzy i ekoterrorysty nazywają myśliwych „mordercami” tylko dlatego, że pełnią przecież tak ważną misję bezpieczeństwa w świecie przyrody. Człowiek ma realne i prawne możliwości podporządkowywania sobie świata zwierząt i roślin, aby jemu dobrze służyły, ale tę prawdę kwestionują ekoterrorysty, którzy detronizują osobę ludzką w ich ateistycznej i neomaterialistycznej ideologii ekologizmu albo ekoterroryzmu z bycia widzialnym królem świata do bytu-przedmiotu podległego temuż obiektywnie przedmiotowemu światu. Ekolodzy słusznie domagają się ingerencji państwa w sprawę ochrony szeroko pojętego środowiska człowieka i przyrody, natomiast ekolodzy i ekoterrorysty negują suwerenną podmiotowość państwa w tym względzie i dokonują różnych nieprawości np. donoszą na Państwo Polskie do Unii Europejskiej. Ekolodzy są za Królestwem Bożym i wiecznym szczęściem zbawionych a ekolodzy i ekoterrorysty pracują dla królestwa szatana i ostatecznego potępienia upadłej w tragiczną bezbożność i nieprawość ludzkości względem Boga i świata jako dzieła stworzenia Boskiego.

Słowa kluczowe: Bóg Kreator, stworzenie, ekologia, ekolog, stróż i miłośnik przyrody, ekologizm, ekoterroryzm

Abstract

The aim of this dissertation is to show the important difference between environmentalists as lovers and guardians of nature and ecologists or ecoterrorists as ideologues who destroy nature. Environmentalists seek, know, and love God as the Creator of the cosmos, while ecologists or ecoterrorists succumb to the illusions of various deities and ultimately to the stupidity of anti-godliness, which cuts off their reflection on man and nature from the most important transcendent

reason, which is the Personal Creator of the universe. The same God, as the Creator, repays righteous, good, and pious man for his faithfulness and service to Him and His Divine works in the form of a visible creature, and punishes the unrighteous, evil, or unjust man for his erroneous and hypocritical approach to His Divine works. Environmentalists respect, support and develop man as the visible ruler of the world, to whom the eternal God has entrusted the universe and handed over power over it, while ecologists and ecoterrorists delete man as someone superior to animals, plants and other creatures. In this context of ideological struggle, it is necessary to return to the realistic Christian concept of man as a person and the universe as an extraordinary ontic order and to metaphysical-Christian ethics, which is a good antidote to the contemporary ecological crisis, which even leaves the mark of ecorevolutionaries on some groups. Environmentalists care about marriage and the family as the basis of “ecology” in the social teaching of the Catholic Church of Christ, and in contrast, ecologists and ecorevolutionaries attack man as an individual and destroy marriage and families as the foundations of a truly “human ecology” (John Paul II).

Environmentalists care about nature because they represent the ethos of God’s order, and ecologists and ecoterrorists exploit and destroy it in various other ways because they have rejected God and thus despised man, to whom this nature is supposed to be helpful on the way to moral perfection. Environmentalists understand that animals also participate in the propitiatory sacrifice because they are also moving speciesily or individually toward the Kingdom of Heaven, that is, toward redemption, while ecologists and ecoterrorists reject the saving dimension of our cosmic existence, since they have previously rejected the gift of God’s salvation. Environmentalists do take animals and plants seriously, but they do not accept them as partners, unlike ecologists and ecoterrorists, to whom animals replace other people as neighbours. Environmentalists defend themselves and other people against the negative influence of animals on the basis of natural law, i.e. catching or removing dangerous animals, and ecologists and ecoterrorists call hunters “murderers” only because they perform such an important mission of safety in the natural world. Man has real and legal possibilities of subjugating the animal and plant world to serve him well, but this truth is questioned by ecoterrorists who dethrone the human person in their atheistic and neo-materialistic ideology of ecologism or ecoterrorism from being the visible king of the world to an entity-object subordinate to this objectively objective world. Environmentalists rightly demand state interference in the matter of protection of the broadly understood human environment and nature, while ecologists and ecoterrorists deny the sovereign subjectivity of the state in this respect and commit various iniquities, e.g. report on the Polish State to the European Union. Environmentalists

are for the Kingdom of God and the eternal happiness of the saved, and ecologists and ecoterrorists work for the kingdom of Satan and the final condemnation of mankind fallen into the tragic impiety and iniquity of God and the world as the work of God's creation.

Keywords: God the Creator, creation, ecology, ecologist, guardian and lover of nature, ecologism, ecoterrorism

Wprowadzenie

Wspólny namysł nad „ekologią”¹ naszego ludzkiego życia i życia świata przyrody jest w tych dniach niezwykle przydatny, aby dysponować rozeznanie m.in. pomiędzy ekologami jako prawdziwymi miłośnikami i stróżami przyrody a ekologistami względnie ekoterrorystami jako jej przeciwnikami i niszczycielami. Samo brzmienie tytułu ukazuje nam realistyczny priorytet bytowy człowieka przed przyrodą, która jest – oczywiście w ramach porządku stworzenia, ustanowionego na początku istnienia świata przez transcendentnego Boga Stwórcę: Ojca, Syna i Ducha Świętego, nad przyrodą z natury swojej służebną względem podmiotu człowieka. Jednak nie brakuje dzisiaj i innych głosów w tym względzie, o czym naucza m.in. papież Franciszek, mówiąc w swojej encyklice *Laudato si'* o ideologicznej i wręcz chorobliwej „obsesji” ekologistów i ekoterrorystów „na tle odmawiania osobie ludzkiej wszelkiej wyższości”².

W tej też perspektywie pragniemy zrozumieć zaplanowany temat o ekologach i ekologistach przynajmniej w kilku wątkach omawianego zagadnienia.

¹ Ioannes Paulus PP. II, Litterae encyclicae *Centesimus annus* ipso Encyclicis ab editis litteris «Rerum novarum» transacto (1.05.1991), AAS 83 (1991), s. 793-867; tekst polski w: Jan Paweł II, *Dzieła Zebrane*, t. 1: *Encykliki*, Wydawnictwo M, Kraków 2006, s. 399-445 [dalej CA], nr 38.

² Franciscus PP., Litterae encyclicae *Laudato si'* de communi domo colenda (24.05.2015), Typis Vaticanis, Città del Vaticano 2015; tekst polski: Franciszek, *Laudato si'*, Wydawnictwo M, Kraków 2015 [dalej: LS], nr 90.

1. Ekolodzy szukają, poznają i miłują Boga jako Stwórcę kosmosu – ekolodzy względnie ekoterrorysty ulegają złudzeniom różnorodnych bóstw i ostatecznie głupocie antyboskości

„Bóg dał Salomonowi mądrość i rozsądek nadwyzwyczajny oraz rozum nieogarniony jak piasek na brzegu morza. Toteż mądrość Salomona przewyższała mądrość wszystkich ludzi Wschodu i mądrość Egipcjan [...]. Rozprawiał też o drzewach: od cedrów na Libanie aż do hizopu rosnącego na murze. Mówił także o zwierzętach czworonożnych, o ptactwie, o tym, co pełza po ziemi, i o rybach” (1 Krl 9-13). O przyrodzie należy więc mówić z mądrością. Co to znaczy?

Księga Mądrości mówi o mądrych i prawych, bo Bożych ludziach, a takimi są ekolodzy, którzy „z wielkości i piękna stworzeń poznają przez podobieństwo ich Stwórcę” (Mdr 13,5) Boga. Zaś „głupi”, naucza dalej sam Pan Bóg w tejże Księdze, „[już] z natury są wszyscy ludzie, którzy nie poznali Boga: z dóbr widzialnych nie zdołali poznać Tego, który jest, patrząc na dzieła nie poznali Twórcy, lecz ogień, wiatr, powietrze chyże, gwiazdy dokoła, wodę burzliwą lub światła niebieskie uznali za bóstwa, które rządzą światem. Jeśli urzeczeni ich pięknem wzięli je za bóstwa – winni byli poznać, o ile wspanialszy jest ich Władca, stworzył je bowiem Twórca piękności; a jeśli ich moc i działanie wprawiły ich w podziw – winni byli z nich poznać, o ile jest potężniejszy Ten, kto je uczynił” (Mdr 13,1-4). Tymi zdają się być ekolodzy i chociaż bardzo niewiele z nich mówi jeszcze o Bogu, ale to najprawdopodobniej w tym sensie, jak wyraża się natchniony Duchem Bożym Autor *Księgi Mądrości*.

Słowo Pisma św. poddaje ekologistów zasadniczej krytyce: „A nieszczęśliwi i w rzeczach martwych zadufani ci, co bogami zwą dzieła rąk ludzkich: złoto i srebro – dzieła sztuki, wyobrażenia zwierząt lub bezużyteczny kamień, dzieło starożytnej ręki” (Mdr 13,10).

Po tej samej linii idzie nauczanie Papieży Kościoła św. Papież Franciszek w swojej encyklice *Laudato si'* krytykuje wszystkich ekologistów jako wrogów Pana Boga, ponieważ oni „odrzucają ideę Stwórcy” (LS 62, 64). Ojciec św. Franciszek zauważa, iż pośród ekologistów pojawiły się tendencje w postaci np. „ubóstwiania rynku” (LS 56, 190) i jakiejś wręcz „magicznej koncepcji rynku”, tzn. przypisywania rynkowi i gospodarce boskości.

O tym samym naucza św. Jan Paweł II: „Stanowi to nowe ograniczenie rynku: istnieją potrzeby zbiorowe i jakościowe, których nie da się zaspokoić za pośrednictwem jego mechanizmów. Istnieją ważne wymogi ludzkie, które wymykają się jego logice. Istnieją dobra, których ze względu na ich naturę nie można i nie należy sprzedawać i kupować. Niewątpliwie mechanizmy rynkowe niosą pewne korzyści: m.in. służą lepszemu wykorzystaniu zasobów, ułatwiają wymianę produktów, a zwłaszcza w centrum zainteresowania umieszczają wolę i upodobania osoby ludzkiej, umożliwiając jej w chwili zawierania kontraktu spotkanie z wolą i upodobaniami innej osoby. Wiąże się z nimi jednak niebezpieczeństwo przyjęcia wobec rynku postawy „bałwochwalczej”, nie biorącej pod uwagę istnienia dóbr, które ze swej natury nie mogą być zwykłymi towarami” (CA 40). Te procesy są jeszcze dodatkowo wzmocniane przez ideologię niektórych ekologów, którzy dokonują „deifikacji ziemi” (CA 90), czyli ubóstwiania ziemi, co jest przecież błędem, a uporczywe forsowanie tego błędu zakłamuje prawdę o ziemi jako stworzeniu Bożym.

2. Bóg jako Stwórca odwdzięcza się prawemu, dobremu i pobożnemu człowiekowi za jego wierność i służbę względem Niego i Jego Boskich dzieł a nieprawego, złego czy niesprawiedliwego człowieka karze

„Miłujesz bowiem wszystkie stworzenia, niczym się nie brzydzisz, co uczyniłeś, bo gdybyś miał coś w nienawiści, nie byłbyś tego uczynił” (Mdr 11,24).

Papież Jan Paweł II przywołuje w encyklice *Centesimus annus* wartość „ekologii ludzkiej”, która uzewnętrznia prawno-moralny wymiar ludzkiego bytowania: „Oprócz irracjonalnego niszczenia środowiska naturalnego należy tu przypomnieć bardziej jeszcze niebezpieczne niszczenie środowiska ludzkiego, czemu zresztą bynajmniej nie poświęca się koniecznej uwagi. Podczas gdy słusznie, choć jeszcze nie w dostatecznej mierze okazuje się troskę o zachowanie naturalnego ‘habitat’ różnych gatunków zwierząt zagrożonych wymarciem, wiedząc, że każdy z nich wnosi swój wkład w ogólną równowagę ziemi, to zbyt mało wagi przywiązuje się do ochrony warunków moralnych prawdziwej ‘ekologii ludzkiej’. Nie tylko ziemia została dana człowiekowi przez Boga, aby używał jej z poszanowaniem pierwotnie

zamierzonego dobra, dla którego została mu ona dana, ale również człowiek jest dla siebie samego darem otrzymanym od Boga i dlatego musi respektować naturalną i moralną strukturę, w jaką został wyposażony” (CA 38).

„Słusznie więc skarani zostali podobnymi stworzeniami i mnóstwem zwierząt udręczeni, ludowi swemu zamiast tej kary dobro wyświadczyłeś: niezwykłą potrawę dla pożądlivego smaku zgotowałeś im na pokarm – przepiórki. Tak, by tamci, chociaż łaknęli pokarmu, z powodu obrzydliwości nasłanych stworzeń poniechali nawet naturalnej chęci jedzenia, a ci, przelotnie brakiem dotknięci, by mieli pokarm, i to niezwykły” (Mdr 16,1-3).

„Gdy jednak jego serce uniosło się [pychą], a jego duch utrwalił się w hardości, złożono go z królewskiego tronu i odebrano mu chwałę. Wypędzono go spośród ludzi, jego serce upodobniło się do serca zwierząt, i przebywał z dzikimi osłami. Żywiono go jak woły trawą, jego ciało zaś zwilżała rosa z nieba, dopóki nie uznał, że Najwyższy Bóg panuje nad królestwem ludzi i że kogo chce, ustanawia nad nimi. Ty zaś, jego syn Baltazar, nie uniżyłeś swego serca, mimo że wiedziałeś o tym wszystkim, lecz uniosłeś się przeciw Panu nieba” (Dn 5,20-23). Kto zatem występuje przeciwko porządkowi Stwórcy popełnia zło jako zło, mające adekwatne skutki w postaci winy i kary.

3. Ekolodzy szanują, wspierają i rozwijają człowieka jako widzialnego władcę świata, któremu Bóg odwieczny zawierzył wszechświat i przekazał nad nim władzę – ekolodzy i ekoterrorysty kasują człowieka jako kogoś wyższego od zwierząt, roślin i pozostałych stworzeń

Św. Papiież Jan Paweł II naucza: „Stwórca chciał, aby człowiek obcował z przyrodą jako jej rozumny i szlachetny ‘pan’ i ‘stróż’, a nie jako bezwzględny ‘eksploatator’”³.

Zaś w encyklice *Evangelium vitae* czytamy: „Bronić życia i umacniać je, czcić je i kochać — oto zadanie, które Bóg powierza każdemu człowiekowi, powołując go — jako swój żywy obraz — do udziału w Jego panowaniu

³ Ioannes Paulus PP. II, Litterae encyclicae *Redemptor hominis* (4.03.1979), AAS 71 (1979), s. 257-324; tekst polski w: Jan Paweł II, *Dziela Zebrane*, t. 1: *Encykliki*, Wydawnictwo M, Kraków 2006, s. 27-62 [dalej RH], nr 15.

nad światem: „Po czym Bóg im błogosławił, mówiąc do nich: «Bądźcie płodni i rozmnażajcie się, abyście zaludnili ziemię i uczynili ją sobie poddaną; abyście panowali nad rybami morskimi, nad ptactwem powietrznym i nad wszystkimi zwierzętami pełzającymi po ziemi»” (Rdz 1,28). Tekst biblijny ukazuje w pełnym świetle rozległość i głębię *panowania, jakim Bóg obdarza człowieka. Chodzi nade wszystko o panowanie nad ziemią i każdą istotą żyjącą*, jak przypomina Księga Mądrości: „Boże przodków i Pannie miłosierdzia, [...] w Mądrości swojej stworzyłeś człowieka, by panował nad stworzeniami, co przez Ciebie się stały, by władał światem w świętości i sprawiedliwości” (9, 1-3). Także Psalmista opiewa panowanie człowieka jako znak chwały i godności nadanej mu przez Stwórcę: ‘Obdarzyłeś go władzą nad dziełami rąk Twoich; złożyłeś wszystko pod jego stopy: owce i bydło wszelakie, a nadto i polne stada, ptactwo powietrzne oraz ryby morskie, wszystko, co szlaki mórz przemierza’ (Ps 8,7-9)”⁴.

Papież Franciszek naucza podobnie we wspomnianej encyklice *Laudato si'*, twierdząc, że „nie ma ekologii bez właściwej antropologii” (LS 118), czyli bez właściwej nauki o człowieku jako osobie.

Ekolodzy tacy jak np. H. Marcuse, który wywarł istotny wpływ na współczesny kształt namysłu naukowo-kulturowo-politycznego nad człowiekiem i przyrodą, twierdzą, że chodzi dzisiaj „ostatecznie o nową relację pomiędzy człowiekiem a przyrodą – jego własną naturą i zewnętrzną przyrodą. To radykalne przekształcenie przyrody stanie się istotną częścią bytową radykalnego przekształcenia społeczeństwa”, co w „politycznej praxis” oznacza według niego „zmianę świata” [Marcuse 1973, 72], którą miałyby dokonać w praktyce przede wszystkim ruchy zielonych, lewicy oraz wszelkie związki feministyczno-homoseksualne.

Marcuse zauważył słusznie, że „kapitalizm” dokonuje mocą swojej „instrumentalizującej racjonalności” „niszczącego nadużycia nauki i techniki w służbie wyzysku” przyrody i człowieka, kolejności tej używam świadomie, by wyartykułować porządek ontyczny w myśleniu neomarksistowskiej „Frankfurter Schule”. Tenże „duch kapitalizmu” „skomercjalizował, zabrudził i zmilitaryzował przyrodę jako świat życia człowieka” zarówno

⁴ Ioannes Paulus PP. II, Litterae encyclicae *Evangelium vitae* de vitae humanae inviolabili bono (25.03.1995), AAS 87 (1995), s. 401-522; tekst polski w: Jan Paweł II, *Dzieła Zebrane*, t. 1: *Encykliki*, Wydawnictwo M, Kraków 2006, s. 533-611 [dalej EV], nr 42.

w aspekcie „ekologicznym” jak też i „bardzo egzystencjalnym” a tym samym „przeszkodził w erotycznym zagospodarowaniu (i transformacji) jego środowiska” [tamże, 73-74]. Przeciwno temu „pogwałceniu przyrody”, będącym niemniej złym aniżeli „zniewolenie lub uwięzienie” samego człowieka, należy wypowiedzieć konkretną „walkę polityczną” [tamże, 74-75], ale walkę o człowieka i o kosmos a nigdy przeciwko człowiekowi i przeciwko porządkowi wszechświata, co jest propozycją ze strony tego neomarksistowskiego materializmu.

Celem tej omawianej ideologii jest według Marcuse „uwolnienie przyrody jako środka do uwolnienia człowieka” włącznie. Z jednej strony Marcuse dąży do „uwolnienia” „*ludzkiej natury*” poprzez „uwolnienie” „popędów fundamentalnych” takich jak „*agresywność*” i „*seksualność*” oraz uwolnienie „zmysłów człowieka jako bazy jego racjonalności i doświadczenia”. Z drugiej strony chodzi mu o „uwolnienie” „*zewewnętrznej przyrody*” jako „egzystencjalnego środowiska człowieka”. Należy w obydwóch kwestiach według niego jednoznacznie podkreślić ich „dziejowość” [tamże, 72-73], tzn., że sama materia w jej dziejowym rozwoju jest racją i całością przyrody, i człowieka wraz z jego społecznościami. Stąd w tym kontekście ideowym pojawia się ponowne pytanie o rozumienie człowieka i rozumienie przyrody lub szerzej całego kosmosu.

Marcuse stawia najpierw pytanie: „Czy przyroda jest tylko mocą produkcyjną – lub istnieje także *»dla niej samej«* a – w tym sposobie egzystencji – dla człowieka?” [tamże, 75] Chodzi o klasyczne pytanie: Czy człowiek jest dla przyrody i jako taki istnieje tylko jako środek, czy też przyroda jest środkiem dla osoby ludzkiej jako bytu, który jest jako jedyny w całym wszechświecie pojęty dla niego samego? Dla tego nurtu myślowego „przyroda” posiada „wspólną z człowiekiem substancję” [tamże, 79] i staje się pełnoprawnym oraz równorzędnym „podmiotem” [tamże, 80]. Jeszcze mocniej Marcuse podkreśla podmiotowość przyrody, gdy ubolewa, że ludzkość nie traktuje jej jako bytu „dla niego samego”, lecz z „przemocą, bestialstwem i brutalnością” doprowadza do „codziennych ofiar życie zwierzęce dla fizycznej reprodukcji rodzaju ludzkiego” i tak długo trzeba będzie uprawiać rewolucję, by wreszcie „zwierzęta i rośliny” były traktowane jako bytowości „dla nich samych” [tamże, 83], czyli jak osoby ludzkie, co z kolei oznacza degradację osoby ludzkiej do poziomu bytowego zwierzęco-roślinnego, zagrażającego ostatecznie i fundamentalnie samemu człowiekowi.

W tym procesie negacji człowieka R. Spaemann, jeden z najwybitniejszych filozofów niemieckich naszych dni, upatruje problemu numer jeden w naszym dzisiaj Europy i całego globu. Według jego analizy filozoficznej „zaginięcie osoby”, przed czym przestrzegał już Platon, że jeśli skupimy uwagę ludzkiego ducha na płaszczyźnie *doxa*, tzn. jakiegoś tylko zewnętrznego jawienia się rzeczywistości a nie osiągniemy poznawczo istoty rzeczywistości w sensie prawdziwościowego poznania *episteme*, to zagraża ludzkości „samozniszczenie”, ponieważ „abstrakcyjne podmioty, podmioty bez wymiaru czasowego, bez biograficznej tożsamości” [Spaemann 2000] nie są zdolne do konstruktywnego budowania kultury.

Co uczynić, pyta Marcuse, by zmienić zwierzęcość i roślinożercość oraz w ogóle tego typu „racjonalność” człowieka, podporządkowując sobie istotowo świat zwierząt i roślin jako służebny wobec osoby ludzkiej i jej społeczności? Należy według neomarksizmu poprzez „sprzeciw i rebelię” ukształtować „kategorie” rozumu w oparciu o „czynną, konstytutywną rolę zmysłów przy formowaniu kategorii” tej władzy poznawczej „za pomocą których” (kategorii) „świat zostanie uporządkowany, doświadczony i zmieniony” i to w sposób „radykalny” [Marcuse 1973, 76-77] a nie przypadłościowy. Ta radykalność neolewacka na płaszczyźnie teoriopoznawczej zmierza do tego, by zmysły postawić nie tylko na jednym poziomie z intelektem, lecz co więcej dać im właśnie priorytet. Stąd ich teza brzmi: „Zmysły są nie tylko bazą *teoriopoznawczego* konstytuowania rzeczywistości, lecz także jej *transformacji*, jej przewalcowania w interesie wyzwolenia”. To jest według niego „radykalnie nowe określenie zmysłowości”, ponieważ zmysły nie tylko „spozstrzegają” rzeczywistość i przekazują swój materiał do innej instancji np. „intelektu”, lecz co więcej zmysły mogą odkryć, urzeczywistniać i kierować „możliwościami i władzami, formami i jakościami rzeczy” [tamże, 86], co klasycznie według Arystotelesa czynił przecież tylko intelekt a następnie myślenie chrześcijańskie dodało do niego także wolną wolę jako władze transcendentne wobec zmysłów, co więcej ten duch decyduje w klasycznej realistycznej teorii poznania w ogóle o zmysłowych aktach spostrzegania, o czym był przekonany jeszcze nawet I. Kant, choć dualistycznie potraktował zmysłowość i duchowość oraz zakwestionował ich jedność.

Sprawa „ludzkiej wolności” potraktowana jest podobnie jak rozum i rezultuje względnie „zakorzeniona” jest także „w ludzkiej zmysłowości”

jako zasadniczej racji wolności ludzkiej. „Wolność” ma się według Marcuse stać taką, którą „jeszcze nie jest” a mianowicie „zmysłową potrzebą”, której „celem” jest indywidualne i dowolne oraz niczym nieograniczone zaspokojenie „popędów życiowych” a szczególnie „(Erosu)” [tamże]. Zadaniem nowej „rewolucji” jest „wyzwolenie [...] erotycznej energii przyrody”, która była dotychczas „stłumioną psychicznie” z uwagi na „zasadę męską” uciskającą przez wieki „kobiecą społeczność”, co twierdzili wcześniej także K. Marks, F. Engels, Lenin, Stalin i pozostali komuniści. Zresztą według Marcuse sam „obraz kobiety jako matki jest represyjny” i wymaga wyzwolenia kobiety spod tego „ucisku”. Stąd należy „zniewieścić to, co męskie”, ale dodatkowymi „warunkami” tego procesu wyzwolenia kobiety jest m.in. „równość szans, równa płaca i odpowiednie uwolnienie” kobiety „od prac domowych i opieki nad dziećmi”, także od „roli żony” i „monogamicznej rodziny” z uwagi na wiele „niezaspokojonych energii erotycznych w małżeństwie”. Trzeba stworzyć nowy obraz kobiety jako „grabarki społeczeństwa patriarchalnego” [tamże, 90-94], co symbolizuje obraz Delacroix z częściowo odkrytą rewolucjonistką na barykadzie trzymającą w jednym ręku flagę rewolucji a w drugim ręku rewolwer jako symbol konieczności stosowania w niej przemocy krwawej. Także skoncentrowanie się współczesnych ludzi na „przyjemności” lub „żądzy” oznacza według Spaemanna akt niedoceny rzeczywistości i nieraz definitywnego zamknięcia się na nią jak np. zamknięcia się matki lub dziecka na męża i ojca, bo to jest istotą żądzy, że zamyka się na tę rzeczywistość, którą konsumuje. G. Marcel twierdzi konsekwentnie: „W tych warunkach u podstaw owego kryzysu ojcostwa i autorytetu ojcowskiego, dostrzegalnego nawet dla najbardziej powierzchownego obserwatora, stwierdzić trzeba będzie niewątpliwie [...] zachwianie się porządku metafizycznego, zerwanie tego, co nazwałem [...] więzią małżeńską między człowiekiem a życiem” [Marcel 1984, 122]. To „radość” życia jako jakość osobowego ducha „otwiera na rzeczywistość”, bowiem dotyczy jakiejś „treści”, która w wielkiej filozofii Europy oznaczała byt, jedność, prawdę, dobro, piękno, odrębność. Ale dopiero „miłość” najskuteczniej i najdoskonalej otwiera rzeczywistość jednego człowieka „na rzeczywistość drugiego”, który jest tak samo realnym jak ja a w ten sposób uczymy się tworzyć prawdziwe i osobowe „środowisko” [Spaemann 2000] jako bycie z innymi i pośród innych.

Skoro przyroda zostaje tutaj określona w relacji do człowieka jako równoprawny podmiot, to warto zapytać o jej strukturę ontyczną w aspekcie przyczynowym. Marcuse powołuje się przy tym na wywiad J. Monoda z *New York Times*, neodarwinistę i laureata nagrody Nobla, który popełnił w 1984 roku samobójstwo. Monod powiada w nim, że stawia „postulat obiektywności” względnie „postulat fundamentalny”, tzn. w przyrodzie i kosmosie „nie istnieje żaden plan” i „żaden cel” [Monod 1971]. Dlatego dla Marcuse „przyroda jako podmiot” jest podmiotem „bez teleologii, bez »planu« i bez »celu«” [Marcuse 1973, 80-81], a zadaniem samego człowieka jest mówiąc słowami T. Wiesengrund Adorna dopomóc przyrodzie „otworzyć jej oczy” oraz „dopomóc jej na tej biednej ziemi do tego, dokąd być może chciałaby” [Adorno 1996, 107] dążyć. Według Spaemanna „wyjaśnienie świata proveniencji ewolucjonistycznej jest cyrkulatywne: tzn. zakłada to, co ma udowodnić. Przecież”, pisze dalej, „mutacja i selekcja są procesami przyczynowymi”, stąd jak można wewnątrz teorii ewolucji zakwestionować zasadę przyczynowości. Tak, można, gdy zastosuje się np. monistyczny „redukcjonizm”. A przecież człowiek jako istota rozumna ma obiektywne, tzn. także całościowe poznanie rzeczywistości i to jest czymś specyficznym dla człowieka jako jedna „z najwyższych form duchowej aktywności”, czyli „samotranscendencji” [Spaemann 2000] oraz transcendencji całego kosmosu aż do zbliżenia się do osobowego Absolutu. Do osiągnięcia takiego poziomu intelektualnego potrzeba powrotu do finalnego charakteru bytu jako takiego a to przynależy już do klasycznego myślenia przyczynowego.

„*Dialektyka*” neomarksistowska ma nie tylko indywidualistyczny rys w odróżnieniu do dialektyki histmatu czy diamatu, których błąd według Marcuse polegał na uogólnieniu bytu, czyli w przypadku człowieka na ukształtowaniu go na „istotę” li tylko „gatunkową”, lecz neomaterializm nie rezygnuje przy tym z uniwersalizacji myśli, czyli pojmując siebie jako „*dialektykę* tego, co ogólne i jednostkowe”. I dlatego pyta, jak taka neomaterialistyczna „ludzka zmysłowość” jako „*principium individuationis*” może „wytworzyć *zasadę uniwersalizującą*?” [Marcuse 1973, 87]. W tym uwidacznia się globalistyczny charakter neomarksistowskiej „teorii krytycznej”, dążącej do totalnego zdominowania kultury ogólnoludzkiej.

4. Powrót do realistycznej, chrześcijańskiej koncepcji człowieka jako osoby i wszechświata jako niezwykłego ładu ontycznego oraz do metafizyczno-chrześcijańskiej etyki – *antidotum* na współczesny kryzys ekologiczny, preradzający się nierzadko w ekoterroryzm

Ta powyższa i szkicowo zaprezentowana istota „teorii permanentnej rewolucji” [tamże, 86] nowej lewicy, która stanie się możliwą ostatecznie poprzez „sekularyzację religii” i „przemienienie etyki” [tamże, 92], obiecuje wprawdzie „wyzwolenie”, ale *de facto* uprawia zniewolenie człowieka całego na niespotykaną w dotychczasowych dziejach świata skalę.

Ma rację Papież-Polak, gdy w encyklice *Centesimus annus* wyraża daleko idący „niepokój” o „kwestię ekologiczną”, w której „człowiek, opanowany pragnieniem posiadania i używania, bardziej aniżeli bycia i wzrastania, zużywa w nadmiarze i w sposób nie uporządkowany zasoby ziemi, narażając przez to także własne życie. U korzeni bezmyślnego niszczenia środowiska naturalnego tkwi błąd antropologiczny, niestety rozpowszechniony w naszych czasach. Człowiek, który odkrywa swą zdolność przekształcania i w pewnym sensie stwarzania świata własną pracą, zapomina, że zawsze dzieje się to w oparciu o pierwszy dar, otrzymany od Boga na początku w postaci rzeczy przezeń stworzonych. Człowiek mniema, że samowolnie może rozporządzać ziemią, podporządkowując ją bezwzględnie własnej woli, tak jakby nie miała ona własnego kształtu i wcześniejszego, wyznaczonego jej przez Boga, przeznaczenia, które człowiek, owszem, może rozwijać, lecz któremu nie może się sprzeniewierzać. Zamiast pełnić rolę współpracownika Boga w dziele stworzenia, człowiek zajmuje Jego miejsce i w końcu prowokuje bunt natury, raczej przez niego tyranizowanej, niż rządzonej” (CA 37)⁵.

M. Peeters ma rację, gdy stwierdza, że „takie rzekome ‘wyzwolenie’ staje się ‘imperatywem’ nowej etyki. Osiąga się je poprzez *destabilizację* oraz *dekonstrukcję* (dwa kluczowe pojęcia postmodernizmu) jasnych definicji,

⁵ Por. Ioannes Paulus PP. II, Litterae encyclicae *Sollicitudo rei socialis* vicesimo expleto anno ab editis Litteris Encyclicis a verbis «Populorum progressio» incipientibus (30.12.1987), AAS 80 (1988), s. 513-86; tekst polski w: Jan Paweł II, *Dzieła Zebrane*, t. 1: *Encykliki*, Wydawnictwo M, Kraków 2006, s. 283-324, nr 34.

treści językowych, tradycji, bytu, instytucji, obiektywnej wiedzy, rozumu, prawdy, prawomocnej hierarchii, autorytetu, natury, wzrostu, tożsamości (osobistej, genetycznej, narodowej, kulturalnej, religijnej [...]), tego wszystkiego, co w powszechnym mniemaniu ma charakter uniwersalny, czyli w konsekwencji również wartości judeochrześcijańskich i treści pochodzących z objawienia Bożego” [Peeters 2009, 23].

To jest powiązane z powyższą analizą gruntownej zmiany interpretacji rzeczywistości i prawdy, co wymaga też korekty. Spaemann stwierdza, że wprawdzie „prawda istnieje, ale nikt już jej nie zna” [Spaemann 2000]. Subiektywizm zdominował współczesne myślenie i istnieją już tylko „przedmioty” mające jedynie „byt subiektywny”, natomiast „rzeczywistość zniknęła”. A przecież człowiek jest realną „osobą” wraz ze swoją własną realną „biografią”. Dlatego już Arystoteles mówi o człowieku jako „żywej substancji” a nie o „stanie”, co więcej człowiek jako podmiot substancjalny jest „noscicielem stanów”, czyli ich ostateczną racją w sobie samym. Spaemann sądzi konsekwentnie, że „nie można oddzielać ontologii od etyki tak jak miłości od sprawiedliwości” [tamże], jeśli nie chcemy kontynuacji np. „wojny płci” [Lipp 1980, 25]. J. Szyszko, nawiązując do wielkiej tradycji namysłu nad podmiotowością osoby ludzkiej, apeluje o jej wzmocnienie w kontekście problematyki zrównoważonego rozwoju: „Człowiek to podmiot zainteresowania zrównoważonego rozwoju. Musi się on rozwijać i w związku z tym musi mieć dostęp do zasobów przyrodniczych, które nie tylko ma prawo, ale i obowiązek użytkować. Obowiązek użytkowania to równocześnie obowiązek zapewnienia trwałego dostępu do tych zasobów przyszłym pokoleniom. Nie ma więc możliwości kreowania polityki zrównoważonego rozwoju bez znajomości stanu i trendu przemian demograficznych w najbliższych latach” [Szyszko 2009]. Dlatego, pisze Papież Franciszek w encyklice *Laudato si'*, „uważamy osobę za podmiot, którego nigdy nie można zredukować do kategorii przedmiotu” (LS 81, 112, 50, 195).

Zatroskanie o środowisko dzisiaj wpisuje się w tę szeroko naszkicowaną problematykę antropologiczno-moralną, bez której ani nie można właściwie pojąć rzeczywistości ani jej odnieść względem siebie, co jest zadaniem człowieka, tzn. adekwatnie ukształtować całość w harmonijne środowisko ludzi, zwierząt, roślin oraz całego kosmosu, co przecież św. Franciszek traktował tak antropomorficznie, bowiem wynika to z tego, jak pisze Szyszko, że „był jednak człowiek i była jego gospodarcza działalność, co musiało

mieć wpływ na wygląd i stan zasobów przyrodniczych” [Szyszko 2010], tzn. na środowisko. Te „substancjalne” i „relacjonalne” [Spaemann 2000] odniesienia w środowisku kosmosu ukazują według Spaemanna nie tylko rzeczywisty byt jako coś właściwie realnego, lecz co więcej poprzez uznanie realnej osoby ludzkiej dokonuje się uznanie czegoś, co nazywamy środowiskiem dla człowieka jako istoty rozumnej i wolnej, której godna „kultura życia” jest możliwa do osiągnięcia, ale tylko na „prawdziwie etycznym fundamentcie” [Lipp 1980, 29], ratującym ludzkość m.in. przed „załamaniem się systemów ekologicznych” [tamże, 25] poprzez: „zanieczyszczenie powietrza” np. emisją CO² do atmosfery⁶, które może tworzyć „epidemie grypy” [Thüne 1979, 11], co potwierdziło się w ostatnich miesiącach choćby

⁶ „Konwencja klimatyczna, wyrażająca jedynie wolę ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych (głównie CO²) w atmosferze w latach 2008-2012 na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny kuli ziemskiej, nie budziła większych zastrzeżeń i ratyfikowała ją większość państw świata. Kontrowersje wzbudził natomiast Protokół z Kioto. Zobowiązuje on państwa wysoko rozwinięte do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych średnio o 5,2 proc. w latach 2008-2012 w stosunku do roku bazowego, którym jest rok 1990. Polsce udało się wynegocjować rok 1988 jako rok bazowy i miała ona emitować w latach 2008-2012 o 6 proc. mniej gazów cieplarnianych w porównaniu z tym rokiem. Protokół z Kioto wszedł w życie i ratyfikowała go zarówno Polska, jak i chcąc rozliczać się z zobowiązań redukcyjnych wspólnie „stara” Piętnastka UE. Polska obniżyła emisję gazów cieplarnianych w stosunku do roku bazowego o 32 procent. Należy podkreślić, iż dokonała w tym czasie wzrostu gospodarczego, mierzonego wartością PKB na poziomie 60 procent. To wielki sukces i typowy przykład zrównoważonego rozwoju – wzrost gospodarczy przy redukcji emisji CO². W tym samym czasie, gdy Polska dokonywała redukcji, te z państw „starej” Piętnastki UE, które otrzymały środki pomocowe z Komisji Europejskiej, zwiększyły emisję gazów cieplarnianych do atmosfery o kilkadziesiąt procent, czego najlepszym przykładem jest Hiszpania (47,9 proc.), Portugalia (41 proc.), Grecja (23,9 proc.) i Irlandia (22,7 proc.). Zasadniczo „stara” Piętnastka nie spełnia warunków Protokołu z Kioto, uzyskując dopiero w ostatnich latach redukcję na poziomie około 1 procenta. Polska, dokonując redukcji emisji CO² od roku 1988 z 565,3 mln ton na 386,4 mln ton w roku 2004, wyemitowała ponad 2,2 mld ton mniej, niż wynikało z zobowiązań z Protokołu z Kioto. Kraje „starej” Piętnastki, odwrotnie, nie bacząc na zobowiązania, dokonały tej redukcji w porównywalnym okresie zaledwie na poziomie 1 proc. (z 4 mld 266 mln 400 tys. ton w roku bazowym na 4 mld 227 mln 400 tys. ton w roku 2004), emitując ponad zobowiązania o ponad 1,6 mld ton. Zgadzając się, że wzrost emisji powoduje zmiany klimatyczne, należy stwierdzić, że Polska przyczyniła się do łagodzenia tych zmian klimatu, a „stara” Piętnastka odwrotnie – do stymulacji zjawisk negatywnych” [Szyszko 2008].

na Ukrainie. Unia Europejska popełnia w tej kwestii błąd logiczny polegający na tym, że bierze się część za całość nie chcąc uwzględnić m.in. możliwości pochłaniania CO₂ przez polskie lasy; „ocieplanie” lub „oziębienie się klimatu” [tamże, 15-22], co może mieć daleko idące skutki np. w kwestii produkcji środków żywnościowych i polityki. Przypominamy sobie rewolucję w Afganistanie z 17 lipca 1973 r., która wybuchła po trzyletniej suszy. „Nasza cywilizacja” „rabuje” wprost „jeszcze istniejące bogactwa naturalne” i zachodzi zasadne pytanie, „czy społeczeństwo światowe będzie mogło być także i w przyszłości zabezpieczone?”, w przeciwnym razie grożą ludzkości „trudne do wyobrażenia konflikty” [tamże, 26]. Wprawdzie człowiek nie ma istotnego wpływu na „klimat”, czy „pogodę” jako jeden z najważniejszych „faktorów fizykalnych naszego środowiska” [tamże, 10], ale pomimo to jego myślenie i działalność mają znaczenie akcydentalnie, co jest też ważne i wymaga odpowiedniej „geopolityki” [tamże, 28] a najpierw geofilozofii w skali lokalnej i globalnej, do której nawiązuje w naszym czasie J. Szyszko: „Szansą taką wydaje się być realizacja polityki ochrony środowiska zgodnie z koncepcją ekorozwoju. Wymaga to wysoko kwalifikowanej kadry, mogącej zajmować odpowiednie stanowiska na różnych szczeblach administracji państwowej i samorządowej. Kadry, która obok zrozumienia walorów lokalnego krajobrazu będzie reprezentować głęboką wiedzę zarówno przyrodniczą, ekonomiczną, jak i projektową w zakresie kompensacji przyrodniczej. Kadry, która potrafi ocenić i wycenić zasoby przyrodnicze, wykorzysta je do szybkiego rozwoju gospodarczego tak, aby stymulując rozwój gospodarczy, ulegały one bądź to stałemu odnawianiu, bądź też pomnażaniu” [Szyszko 2009].

5. Ekolodzy troszczą się o małżeństwo i rodzinę jako podstawy „ekologii” w nauczaniu społecznym Kościoła Chrystusowego – ekologiiści i ekorewolucjoniści dokonując zamachu na człowieka jako jednostkę niszczą małżeństwa i rodziny jako fundamenty „ekologii” prawdziwie „ludzkiej” (Jan Paweł II)

Ojciec św. Jan Paweł II naucza w encyklice *Centesimus annus*, iż „pierwszą i podstawową komórką ‘ekologii ludzkiej’ jest rodzina, w której człowiek otrzymuje pierwsze i decydujące wyobrażenia związane z prawdą i dobrem, uczy się, co znaczy kochać i być kochanym, a więc co konkretnie

znaczy być osobą. Chodzi tu o rodzinę opartą na małżeństwie, gdzie wzajemny dar z samego siebie, mężczyzny i kobiety, stwarza takie środowisko życia, w którym dziecko może się urodzić i rozwijać swe możliwości, nabywać świadomość własnej godności i przygotować się do podjęcia swego jedyne go i niepowtarzalnego przeznaczenia. Często się jednak zdarza, że zniechęcony do tworzenia autentycznych warunków ludzkiej prokreacji człowiek skłania się do traktowania siebie samego i własnego życia raczej jako zespołu doznań, których należy doświadczyć, aniżeli dzieła, które ma wypełnić. Stąd się wywodzi brak wolności, a w konsekwencji rezygnacja z angażowania się w stały związek z inną osobą i rodzenie dzieci, lub skłonność do uważania ich za jedną z wielu 'rzeczy', które można mieć lub nie mieć, według własnych upodobań, i które współzawodniczą z innymi możliwościami" (CA 39).

Dlatego też należy według Papieża dalej „odkryć na nowo, że rodzina jest *sanktuarium życia*. Istotnie bowiem jest ona święta: jest miejscem, w którym życie, dar Boga, może w sposób właściwy być przyjęte i chronione przed licznymi atakami, na które jest ono wystawione, może też rozwijać się zgodnie z wymogami prawdziwego ludzkiego wzrostu. Wbrew tak zwanej kulturze śmierci, rodzina stanowi ośrodek kultury życia" (CA 39), o który troszczą się ekolodzy, za co wszyscy jesteśmy im wdzięczni.

Ekolodzy jako nieprzyjaciele małżeństwa i rodziny, zamiast opcji życia, preferują opcję śmierci, o czym pisze Papież Polak: „Wydaje się, że ludzka inteligencja w tej dziedzinie jest nastawiona bardziej na ograniczanie czy unicestwianie źródeł życia, aż po uciekanie się do tak niestety rozpowszechnionego w świecie, pozbawiania życia dzieci nie narodzonych, aniżeli na obronę życia i otwieranie przed nim możliwości. W encyklice *Sollicitudo rei socialis* zostały potępione systematyczne kampanie przeciw przyrostowi naturalnemu, które w oparciu o wypaczone rozumienie problemu demograficznego i w atmosferze 'zupełnego braku poszanowania wolnej decyzji zainteresowanych osób' nierzadko poddają te osoby 'bezwzględny naciskom [...] mającym podporządkować je tej nowej formie przemocy'. Jest to polityka, która na skutek użycia nowych technik tak rozciąga zasięg swego oddziaływania, że podobnie jak 'wojna chemiczna' prowadzi do zniszczenia życia milionów bezbronnych istot ludzkich" (CA 39).

Stąd Papież Franciszek apeluje o kształtowanie „cnót ekologicznych” (LS 88) takich m.in. jak: „być obrońcą dzieła Bożego” (LS 217), „powrót do prostoty” (LS 222), „wstrzemięźliwość [...] wyzwala nas” (LS 223-224) czy „pokora” (LS 224).

6. Ekolodzy troszczą się o przyrodę, ponieważ reprezentują etos Bożego ładu a ekologiści i ekoterrorysty wyzyskują i niszczą ją na różne inne sposoby, ponieważ odrzucili Boga i człowieka

„Jeśli spotkasz wołu twego wroga albo jego osła błakającego się, odprowadź je do niego. Jeśli ujrzysz, że osioł twego wroga upadł pod swoim ciężarem, nie ominiesz, ale razem z nim przyjdiesz mu z pomocą” (Wj 23,4-5). Oraz: „Sześć dni będziesz pracował, a dnia siódmego zaprzestasz pracy, aby odpoczęły twój wół i osioł” (Wj 23,12).

Papież Jan Pweł II naucza w encyklice *Evangelium vitae*, iż „człowiek został powołany, aby uprawiać ogród ziemi i strzec go (por. Rdz 2,15), jest zatem w szczególny sposób odpowiedzialny za środowisko życia, to znaczy za rzeczywistość stworzoną, która z woli Boga ma służyć jego osobowej godności i jego życiu: odpowiedzialny nie tylko wobec obecnej epoki, ale i przyszłych pokoleń. Na tym polega kwestia ekologiczna z wszystkimi jej aspektami – od ochrony naturalnych ‘habitatów’ różnych gatunków zwierząt i form życia po ‘ekologię człowieka’ w ścisłym sensie; drogę do jej rozwiązania, szanującego to wielkie dobro, jakim jest życie, każde życie, wskazują zasady etyczne, jasno i stanowczo sformułowane na stronicach Biblii. W istocie, ‘panowanie, przekazane przez Stwórcę człowiekowi, nie oznacza władzy absolutnej, nie może też być mowy o wolności «używania» lub dowolnego dysponowania rzeczami. Ograniczenie nałożone od początku na człowieka przez samego Stwórcę i wyrażone w sposób symboliczny w zakazie «spożywania owocu drzewa» (por. Rdz 2,16-17) jasno ukazuje, że w odniesieniu do widzialnej natury jesteśmy poddani nie tylko prawom biologicznym, ale także moralnym, których nie można bezkarnie przekraczać” (EV 42).

Ojciec św. Jan Paweł II naucza w encyklice *Redemptor hominis*: „Zdaje się, że jesteśmy coraz bardziej świadomi, iż eksploatacja ziemi, planety, na której żyjemy, domaga się jakiegoś racjonalnego i uczciwego planowania. Równocześnie eksploatacja ta dla celów nie tylko przemysłowych, ale

także militarnych, niekontrolowany wszechstronnym i autentycznie humanistycznym planem rozwój techniki, niosą z sobą często zagrożenie naturalnego środowiska człowieka, alienuje go w stosunku do przyrody, odrywa od niej. Człowiek zdaje się często nie dostrzegać innych znaczeń swego naturalnego środowiska, jak tylko te, które służą celom doraźnego użycia i zużycia” (RH 15).

7. Ekolodzy rozumieją, że zwierzęta też uczestniczą w ofierze przebłagalnej, ponieważ zmierzą gatunkowo lub indywidualnie także ku Królestwu Niebieskiemu, czyli ku odkupieniu, natomiast ekologiści i ekoterrorysty odrzucają zbawczy wymiar naszego kosmicznego bytowania, ponieważ odrzucają dar Bożego zbawienia

Księga Kapłańska naucza jednoznacznie, że „Aaron przyprowadzi cielca na ofiarę przebłagalną za siebie i dokona przebłagania za siebie i za swój dom, zabije cielca na ofiarę przebłagalną za siebie samego” (Kpł 16,11). *Księga Liczb* uzupełnia niejako poprzedni tekst biblijny: „Wszystkie pierwociny łona matki, które oddają Panu ze wszystkiego ciała, począwszy od ludzi aż do bydła, będzie twoje; ludzi pierwородnych każesz wykupić, jak również wszystko pierwородne zwierząt nieczystych” (Lb 18,15).

Grupa „otwarte klatki” pisze, iż „naszym celem jest przeciwdziałanie okrucieństwu wobec zwierząt i budowa społeczeństwa, w którym zwierzęta są traktowane z należyтым współczuciem i szacunkiem”. Na pierwszy rzut oka można powiedzieć: „nic dodać, nic ująć”, ale przy bliższej analizie takich postaw ukrywa się antropomorfizacja świata zwierzęcego i to jest ich kardynalny błąd. Każdy rozumny hodowca wie doskonale, iż obchodzenie się ze zwierzętami wymaga stosownego etosu, który moralność chrześcijańska jako nadana przez samego Boskiego Stwórcę z góry kształtuje w sposób najdoskonalszy, tzn. po pierwsze, że człowiek ma prawo do hodowli zwierząt; po drugie, że powinien się on z nimi obchodzić w sposób stosowny do ich natury poprzez odżywianie ich, ochronę i przeznaczenie dla dobra ludzi, bo taką jest po argumencie chwały Bożej (zwierzęta istnieją bowiem najpierw ze względu na chwałę swojego Boskiego Stwórcy) celowość bytu zwierzęcego: stanowić pokarm, odzienie, obuwie czy wsparcie w pracy,

przemieszczaniu się, ochronie i sprawianiu radości istnienia dla człowieka jako osoby.

Otwartą i jeszcze dotychczas niezdefiniowaną sprawą jest indywidualne czy gatunkowe wieczne zbawienie świata zwierząt i roślin. Jednak ono z pewnością nie może być utożsamiane na równi z indywidualnym zbawieniem każdego człowieka jako człowieka.

8. Ekolodzy wprawdzie poważnie traktują zwierzęta i rośliny, ale nie przyjmują ich za partnerów, w przeciwieństwie do ekologów i ekoterrorystów, którym zwierzęta zastępują drugiego człowieka jako bliźniego

„Przeklęty, kto obcuje cielesnie z jakimkolwiek zwierzęciem». A cały lud powie: «Amen»” (Pwt 27,21).

P. Singer natomiast pisze o „Wyzwoleniu zwierząt“ [Singer 2004], w którym rozpowszechnia kłamstwo o tym, iż „ludzki embrion“ jest mniej godny ochrony przez prawo, aniżeli „narodzony szympan” i skoro ten ostatni ma według Singera większą zdolność „odczuwania”, to oznacza, iż relacje w sferze cielesnej są bliższe ze zwierzęciem, niż z drugim człowiekiem. Takie postawy są w świetle prawego rozumu jak też i nauki chrześcijańskiej wynaturzeniem przypisywania zwierzętom atrybutów ludzkich takich jak: „myślenie” czy po prostu bycie „kimś” [Siedlecka 2014], co w klasycznej antropologii przysługuje wyłącznie osobom ludzkim a nie zwierzętom, roślinom czy jakiegokolwiek przedmiotowej rzeczywistości świata.

9. Ekolodzy bronią siebie i innych ludzi przed negatywnym wpływem zwierząt na gruncie prawa naturalnego, tzn. łowiąc czy usuwając niebezpieczne zwierzęta a ekolodzy i ekoterrorysty nazywają myśliwych „mordercami”

„Rispa, córka Ajji, wzięła worek i rozłożywszy go na kamieniu, od początku żniw aż do zroszenia ich deszczem z nieba, nie dozwalała, by ptactwo z powietrza rzucało się na nich w ciągu dnia, a dzięki zwierzęta w nocy” (2 Sm 21,10), do czego otrzymała przecież prawo od Boskiego Stwórcy.

Czymś tragicznym w tej „obsesji” ekologizmu i ekoterroryzmu jest nazywanie myśliwych „mordercami” a tym samym odmawianie im tych praw, które nie od ludzi czy od państw otrzymali, co udowadnia powyższy cytat biblijny, lecz od samego Boga Najwyższego w Niebie. Stąd taka ich postawa jest nieprawością godną z natury zasadniczej nagany.

10. Człowiek ma realne możliwości podporządkowywania sobie świata zwierząt i roślin, aby jemu dobrze służyły – detronizacja osoby ludzkiej w ekologizmie albo ekoterrozmie z bycia widzialnym królem świata do bytu-przedmiotu podległego światu

Prorok Nehemiasz nie ma w tym względzie żadnych wątpliwości, iż to człowiek jest królem widzialnego stworzenia, które w swojej doskonałości bytowej istnieje poniżej jego bytu osobowego: „I rzekłem królowi: «Jeśli to odpowiada królowi, proszę o wystawienie dla mnie listów do namiestników Transeufratei, aby mnie przepuścili, aż przyjdę do Judy; – również pisma do Asafa, zawiadowcy lasu królewskiego, aby mi dał drewna do sporządzenia bram twierdzy przy świątyni, bram muru miejskiego i domu, do którego się wprowadzę». I król mi zezwolił, gdyż łaskawa ręka Boga mojego czuwała nade mną” (Ne 2,7-8). I prorok dodał: „Miałem ze sobą tylko to zwierzę, na którym jechałem. I wyruszyłem nocą przez Bramę nad Doliną, potem obok Źródła Smoczego do Bramy Śmietników; i badałem mury Jerozolimy, które miały wyłomy, a bramy jej były strawione ogniem. Gdy przeszedłem do Bramy Źródlanej i do Stawu Królewskiego, zwierzę, na którym jechałem, nie miało możliwości przejścia” (Ne 2,13-14).

Podobnie biblijnie, czyli z Ducha Bożego, argumentuje Judyta: „A Judyta mu odpowiedziała: «Przyjmij słowa niewolnicy swojej i pozwól służebnicy swojej mówić do siebie, a ja tej nocy nie będę okłamywać pana mego. Jeśli posłuchasz słów twej służebnicy, wtedy Bóg szczęśliwie doprowadzi do końca dzieło twoje, a pan mój nie zawiedzie się w swoich zamysłach. Na życie Nabuchodonozora, króla całej ziemi, i na trwanie jego potęgi – tego, który cię posłał, abys sprowadził na prawe drogi wszelką istotę żyjącą! Dzięki tobie bowiem nie tylko służą jemu ludzie, ale także zwierzęta, polne bydło i ptaki w powietrzu. Dzięki twej mocy żyć będą dla Nabuchodonozora i całego jego domu” (Jdt 11,5-7).

W słowach Boga, przekazanych za pośrednictwem proroka Jeremiasza, uzyskujemy ostateczną pewność podporządkowania zwierząt godności każdego człowieka jako osoby ludzkiej – tylko ona jest celem samym w sobie, natomiast zwierzęta i wszystko inne jest ze względu na człowieka: „To mówi Pan Zastępów, Bóg Izraela; tak macie powiedzieć waszym panom: Ja uczyniłem ziemię, człowieka i zwierzęta, które są na powierzchni ziemi, swą wielką siłą i swym wyciągniętym ramieniem; mogę je dać, komu będę uważał za słuszne. Teraz zaś dałem wszystkie te ziemie w ręce Nabuchodonozora, króla babilońskiego, mojego sługi; oddaję mu nawet zwierzęta polne, by mu służyły” (Jer 28,14).

W ideologii ekologizmu albo ekoterroryzmu chodzi o zredukowanie człowieka jako osoby i jako takiej celu samego w sobie, czyli „dla niej samej” (K. Wojtyła) do przedmiotu jako instrumentu, który wolno używać i zużywać. To jest proces „humanizacji zwierząt i drzew” i tym samym „animalizacji człowieka” [Guz 2017], tj. uprzedmiotowienia go a tym samym podporządkowania go światu fauny i flory, co jest ewidentnym wynaturzeniem i sprzecznością z obiektywnym porządkiem w kosmosie, tj.: porządkiem osób i rzeczy, który te ostatnie w całej ich naturze i celowości poddaje na służbę każdemu człowiekowi jako osobie oraz jego osobowym społecznościom jak np: małżeństwo jednej kobiety z jednym mężczyzną, rodzina, naród czy wspólnota narodów. Człowiek ma prawo je używać i zużywać, jeśli zaistnieje taka konieczność jego egzystencji i z tej racji w zasadniczym błędzie jest A. Elżanowski, który nazywa „dychotomię człowiek – zwierzę” „etycznym anachronizmem” [Elżanowski i Siedlecka 2012], ponieważ różnica między człowiekiem a zwierzęciem jest różnicą substancji a nie przypadłości. Człowiek jest osobowym podmiotem o nietykalnej godności a zwierzę jest tylko przedmiotem, z istoty podporządkowanym osobie ludzkiej.

11. Ekolodzy słusznie domagają się ingerencji państwa w sprawę ochrony szeroko pojętego środowiska człowieka i przyrody – ekologii i ekoterrorystyki negują suwerenną podmiotowość państwa w tym względzie i donoszą np. na Państwo Polskie do Unii Europejskiej

Kościół przypomina każdemu państwu obowiązek prawno-moralny wynikający z prawa naturalnego w relacji do człowieka i jego przyrodniczego

środowiska: „Do obowiązków Państwa należy troska o obronę i zabezpieczenie takich dóbr zbiorowych jak środowisko naturalne i środowisko ludzkie, których ochrony nie da się zapewnić przy pomocy zwykłych mechanizmów rynkowych. Jak w czasach dawnego kapitalizmu na państwie spoczywał obowiązek obrony podstawowych praw pracy, tak teraz wobec nowego kapitalizmu na Państwie i całym społeczeństwie spoczywa obowiązek obrony dóbr zbiorowych, stanowiących między innymi ramy wyznaczające jedyną przestrzeń, w której człowiek może w uprawniony sposób realizować własne, indywidualne cele” (CA 40). W realizacji tego znamienitego celu nikt i nic nie może jakimkolwiek państwu – także Rzeczypospolitej Polskiej – przeszkadzać, nie mówiąc już o uniemożliwianiu pełnienia tej misji, o czym świadczy zawirowanie wokół Puszczy Białowieskiej – również ze strony niektórych struktur Unii Europejskiej.

Ekologii i ekoterrorysty uniemożliwiają pracę Państwa Polskiego nad środowiskiem godnym człowieka jako istoty duchowo-cieleśnej, ponieważ u podstaw ich działań leży najpierw negacja człowieka jako człowieka a następnie negacja państwa jako państwa oraz negacja środowiska jako środowiska ze względu na treść i metodę „krytyki negatywnej” jako *totaliter* destrukcyjnej zaproponowanej nowej lewicy w sensie globalnym przez Adorna.

12. Ekolodzy są za Królestwem Bożym i wiecznym szczęściem zbawionych a ekologii i ekoterrorysty pracują dla królestwa szatana i ostatecznego potępienia upadłej w tragiczną bezbożność ludzkości

Już Sokrates z Platonem wiedzieli intuicyjnie, że życie ludzkie dopełni się na jakiejś „uczcie” na „wyspie błogosławionych”, ale oni w swojej naturalnej genialności nie znali Wcielonego Mesjasza z Nazaretu, który z kart Jego świętej Ewangelii faktycznie zapewnia o tym: „A Jezus znowu w przypowieściach mówił do nich: «Królestwo niebieskie podobne jest do króla, który wyprawił ucztę weselną swemu synowi. Posłał więc swoje sługi, żeby zaproszonych zwołali na ucztę, lecz ci nie chcieli przyjść. Posłał jeszcze raz inne sługi z poleceniem: ‘Powiedzcie zaproszonym: Oto przygotowałem moją ucztę: woły i tuczne zwierzęta pobite i wszystko jest gotowe. Przyjdźcie na ucztę!’” (Mt 22,1-4).

W pierwszym rządzie będzie to uczta dla zbawionych ludzi, co prorok Izajasz wyraża w następujących słowach: „Będzie tam droga czysta, którą nazwą Drogą Świętą. Nie przejdzie nią nieczysty, <gdy odbywa podróż>, i głupi nie będą się tam wałęsać. Nie będzie tam lwa, ni zwierz najdzikszy nie wstąpi na nią ani się tam znajdzie, ale tamtędy pójdą wyzwoleni. Odkupieni przez Pana powrócą, przybędą na Syjon z radosnym śpiewem, ze szczęściem wiecznym na twarzach: osiągną radość i szczęście, ustąpi smutek i wzdychanie” (Iz 35,8-10).

W Osobowym Bogu i pod Jego Boskim kierownictwem człowiek staje się wiecznie sytym i spełnionym, natomiast każde jego odejście od swojego Stwórcy skutkuje nędzą wszelkiego rodzaju: „Kiedy ich pasłem, byli nasyceni, lecz w tej sytości unieśli się pychą i o Mnie zapomnieli. Stanę się dla nich jak lew, jak czyhająca na drodze pantera. Rzucę się na nich jak niedźwiedzica, kiedy straci młode, rozerwę powłokę ich serca; ciała ich pożrą psy, a dziki zwierz rozerwie na strzępy” (Oz 13,6-8). Bez Pana Boga zatracą się życie ludzkie i to nie dlatego, że Pan Bóg jest niedoskonały, wprost przeciwnie, On jest wiecznie Święty, ale wszelkie zło jako zło jest po prostu aż tak dalece deformujące napotykaną bytowość, niszczycielskie i w końcu uśmiercające ją, tzn. w przypadku upadłej osoby ludzkiej oddzielające ją na wieki od jej Boskiego Zbawiciela i tym samym skazujące ją na piekielne męki, bo tam, gdzie nie istnieje Bóg i dokąd nie sięga Jego Królestwo Niebieskie, tam panuje niewyobrażalne dla naszego ludzkiego umysłu cierpienie spod znaku szatana.

Ostatni Papież jak np. św. Jan Paweł II nawołują nas wszystkich z tej głównej racji do „nawrócenia ekologicznego”, aby nie „używać i zużywać”, bo przecież „ekologia” powinna być „ludzka”, tzn. nabadowaną ostatecznie na inspirowanej katolickim chrześcijaństwem „duchowości ekologicznej” (LS 50).

Słowo zakończenia

Ojciec św. Franciszek pisze: „Tak, jesteśmy w drodze do [...] wspólnego domu w niebie” (LS 243). Niech Chrystusowa „miłość zawsze prowadzi nas [...]. Jemu niech będzie chwała!” (LS 245).

Dałby Bóg, by zmiany myślenia poszły w tym kierunku realnego i chrześcijańskiego personalizmu, kulminującego w akceptacji transcendentnych

Osób Boga Objawienia chrześcijańskiego jako absolutnej Racji wszelkiego bytu i zarazem najwyższego Celu, w którym wszelki byt skończony znajduje swoje ostateczne ontyczne a w przypadku człowieka także moralne spełnienie, ponieważ według W. Lippa neomaterializm „Frankfurter Schule” obiecywał wprawdzie młodzieży lat 60-tych na drodze „nowej zmysłowości” stania się „nowym człowiekiem”, ale bez odwołania się do prawdziwego „życia wiecznego” [Lipp 1980, 16], czyli do prawdziwego Boga Objawionego w Jezusie z Nazaretu, także bez odwołania się do człowieka i jego nie-tykalnej godności osobowej, do przyrody i całego kosmosu jako dzieła Boga Stwórcy, okazało się to ewolucjonistyczną, neomarksistowską iluzją a nawet kłamstwem wszystkich ekologistów i ekoterrorystów, prowadzącym przede wszystkim do unicestwienia samego człowieka, co nawet Cz. Miłosz jednoznacznie potępia:

Piękno przyrody jest podejrzane.
 No tak, przepych kwiatów.
 Nauka dba o pozbawienie nas iluzji.
 Nawet nie wiadomo, czemu jej tak na tym zależy.
 Walki genów, cechy zapewniające sukces, zysk i strata.
 Jakim językiem, na Boga, przemawiają ci ludzie
 W białych kitlach? Karol Darwin
 Czuł przynajmniej wyrzuty sumienia
 Ogłaszając swoją teorię, jak mówił, diabelską.
 A oni co? Ich to przecie pomysł:
 Posegregować szczury w osobnych klatkach,
 Posegregować ludzi, niektóre ich gatunki
 Odpisać na genetyczne straty oraz wytruć [Miłosz 2006, 34].

PIŚMIENNICTWO

- Adorno Wiesengrund, Theodor. 1996. „Ästhetische Theorie.” W *Gesammelte Schriften*. T. 7. Wyd. 6, red. Rolf Tiedemann, Gretel Adorno, Susan Buck-Morss, i in. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Elżanowski, Andrzej, i Ewa Siedlecka. 2012. „Krowa też człowiek.” <https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,12861511,krowa-tez-czlowiek.html> [dostęp: 19.11.2022].

- Guz, Tadeusz. 2017. „Filozoficzna analiza ideologicznych podstaw animalizacji człowieka i humanizacji zwierząt i drzew.” *Nasz Dziennik* 129(5882):12-13.
- Lipp, Wolfgang. 1980. „Biologische Kategorien im Vormarsch? Herausforderung und Aufgabe einer künftigen Soziologie.” W *Reden zur zeit*, red. Institut für Demokratieforschung Würzburg, 16-29. Würzburg: Johann Wilhelm Naumann.
- Marcel, Gabriel. 1984. *Homo viator. Wstęp do metafizyki nadziei*. Warszawa: PAX.
- Marcuse, Herbert. 1973. *Konterrevolution und Revolte*. Wyd. 2. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Miłosz, Czesław. 2006. „Uczeni.” W Miłosz, Czesław. *Druga przestrzeń*. Kraków: Znak.
- Monod, Jacques. 1971. „Chance and Necessity.” *The New York Times* 21.11.1971, Sect. BR, 5.
- Peeters, Marguerite A. 2009. *Nowa etyka w dobie globalizacji. Wyzwania dla Kościoła*. Warszawa: Wydawnictwo Sióstr Loretanek.
- Siedlecka, Ewa. 2014. „Nowy wróg po gender: animal studies.” <https://wyborcza.l/7,75398,15462718,nowy-wrog-po-gender-animal-studies.html> [dostęp: 19.11.2022].
- Singer, Peter. 2004. *Wyzwolenie zwierząt*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Spaemann, Robert. 2000. „Wirklichkeit als Anthropomorphismus.” <http://www.kath-info.de/wirklichkeit.html> [dostęp: 19.11.2022].
- Szyszko, Jan. 2008. „Konwencja klimatyczna, czyli kto chce chronić klimat i jak to zrobić?” *Nasz Dziennik* 281(3298).
- Szyszko, Jan. 2009. „Nie powielajmy błędów Unii.” *Nasz Dziennik* 26(3347).
- Szyszko, Jan. 2010. „Zarys stanu środowiska naturalnego.” W *Ocena i wycena zasobów przyrodniczych*, red. Jan Szyszko, Jan Rylke, Piotr Jeżowski, i in., 32-66. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Thüne, Wolfgang. 1979. „Wetter und Politik.” W *Reden zur zeit*, nr 49, red. Institut für Demokratieforschung Würzburg, 10-22. Würzburg: Johan Wilhelm Naumann.

**TAX COMPETITION *VERSUS* PERSONAL INCOME
TAX HARMONIZATION AND TAX COMPETITIONS,
LABOR MARKET AND ECONOMIC SECURITY
CONTRIBUTIONS. SELECTED ISSUES**

**KONKURENCJA PODATKOWA A HARMONIZACJA
PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH
W KONTEKŚCIE FUNKCJONOWANIA RYNKU PRACY
I SYSTEMU UBEZPIECZEŃ. WYBRANE ZAGADNIENIA**

Dr. Olena Ivashko

University of Economy and Innovation in Lublin
e-mail: olena.ivashko@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-2950-0474>

Abstract

Tax competition is a phenomenon directly related to globalization processes, especially to the growth of international mobility of employees and capital. Liberalization of labor and capital factors flow and decline of transaction costs account for the fact that individuals as well as capital seek attractive jurisdictions for their deposits, not only at home but also abroad. Theoretically, lowering tax rates does not have to result in lower budget revenue, as due to the flow of labor and capital factors, tax base will grow. However, if (theoretically) all EU countries decide to lower personal tax rates, the relative attractiveness of countries for PIT taxpayers (who may be treated as investors) will remain unchanged, while their budget revenues will decline. The tax income decline caused by lowering rates at unchanged tax base accounts for a situation when the country can allocate less money to accomplish their tasks of providing public goods. Mobile production factors (labor and capital) may easily be located in countries with low tax rates, which limits the possibility of increasing their taxation. The essence of tax competition often boils down to the belief that small tax burdens are the main factor determining the development of a given territory and its perception as an attractive place for final tax settlement.

Keywords: tax competitions, tax law, personal income taxation, tax harmonization process

Abstrakt

Konkurencja podatkowa to stosowanie takiej polityki podatkowej, która pozwoli na utrzymanie lub zwiększenie atrakcyjności danego systemu podatkowego zarówno w obszarze funkcjonowania osób fizycznych, jak i prywatnych obszarów dla lokalizacji inwestycji. Konkurencja podatkowa jest zjawiskiem bezpośrednio związanym z procesami globalizacji, a zwłaszcza ze wzrostem międzynarodowej mobilności pracowników i kapitału. Liberalizacja przepływu czynników pracy i kapitału oraz spadek kosztów transakcyjnych powodują, że zarówno osoby fizyczne, jak i kapitał poszukują atrakcyjnych jurysdykcji dla swoich lokat (inwestycji) nie tylko w kraju, ale i za granicą. Teoretycznie obniżenie stóp podatkowych nie musi skutkować zmniejszeniem dochodów budżetowych, gdyż dzięki przepływowi czynników pracy i kapitału wzrośnie baza podatkowa. Jeśli jednak (teoretycznie) wszystkie kraje UE zdecydują się na obniżenie stawek podatku od osób fizycznych, to względna atrakcyjność krajów dla podatników PIT (którzy mogą być traktowani jako inwestorzy) pozostanie niezmienną, natomiast dochody budżetowe tych krajów spadną. Spadek dochodów podatkowych spowodowany obniżeniem stawek przy niezminionej podstawie opodatkowania odpowiada sytuacji, w której państwo może przeznaczyć mniej pieniędzy na realizację swoich zadań związanych z dostarczaniem dóbr publicznych. Mobilne czynniki produkcji (praca i kapitał) mogą być łatwo lokowane w krajach o niskich stawkach podatkowych, co ogranicza możliwość zwiększenia ich opodatkowania. Istota konkurencji podatkowej często sprowadza się do przekonania, że małe obciążenia podatkowe są głównym czynnikiem decydującym o rozwoju danego terytorium i postrzeganiu go jako atrakcyjnego miejsca ostatecznego rozliczenia podatkowego.

Słowa kluczowe: konkurencja podatkowa, prawo podatkowe, opodatkowanie dochodów osób fizycznych, harmonizacja podatkowa

1. Research methodology

Research in the social sciences, is inspired by numerous and diverse needs. Therefore, we will reduce the existing needs in the article to two main types, to which certain types of research correspond. The first is combined with needs of a theoretical or cognitive nature, that is, it includes all those needs that are associated with the development of tax law. The second is combined with the various needs of practice. Focusing

attention on the aforementioned types of needs, we can point to the corresponding types of research. The main purpose of the work is to assess the impact of tax competition on the processes of tax law harmonization, but in the area of personal income tax. Induction was used as the main research method. It consists in drawing general conclusions or establishing regularities on the basis of analysis of empirically established phenomena and processes. It is a type of inference based on details about the general properties of a phenomenon or object. The use of this method requires the assumption that only facts can form the basis of scientific inference. These facts are real-life situations (social, legal, or organizational). Inductive methods include various types of analysis, expert opinion, statistical data and scientific documents used in social research. In addition, the paper uses two general research methods, i.e. analytical and synthetic methods, which are characterized by a particular approach to the study of reality. Analytical treats reality as a collection of individual, specific features and events. Following this research method involves breaking down the object of study into parts and studying each part separately or detecting the components of that object. A negative feature of the analytical method is the overexposure of details, sometimes resulting in losing sight of the whole object of study. This hinders full and objective cognition of reality, which is admittedly a collection of independent partial elements, but at the same time a set of parts closely related to each other into a limited whole. The research methods used in the study are: comparative analysis, functional analysis and the method of research in a dynamic approach.

2. Concept of tax competitions

The European Union has limited competence to act and legislate in the field of taxation. Ever since its creation, it has been committed to the convergence of European tax legislations regarding VAT or excise duties and has issued directives asking for cooperation between tax administrations. However, direct taxation remains the sole prerogative of individual member states, subject to the fundamental freedoms fixed in the Treaty on the Functioning of the European Union. In principle, tensions arising due to the spillover effects of individual member states' tax policies on other member states can only be addressed within the official EU framework

if they distort competition within the common market [Edwards and Keen 1996, 113-34].

In recent decades, the European Union has witnessed a decline in corporate income tax rates and top personal income tax rates as well as, more recently, an intensification of tax competition by means of preferential regimes targeting the most mobile parts of the corporate and personal income tax bases. In addition to harmful or aggressive tax competition as defined by the Code of Conduct group, non-action in the face of the general dynamic of tax competition raises potential risks for the European Union: 1) Public finances: Tax competition induces national governments to establish tax rates and regimes that do not correspond to the level of taxation otherwise applied in a harmonized scenario [European Commission 2020a]. This may lead to a lower provision of public services or jeopardize the sustainability of public finances by increasing the public deficit; 2) Social equity: The tax cuts are rarely uniform across all sectors, brackets and income types. Tax competition tempts governments to accept relative increases in the tax burden on the least mobile and least elastic categories of the tax base such as consumption or the wages and salaries of less mobile individuals [Zodrow 2003, 651-71]; 3) Political cohesion: The absence of tax harmonization following the creation of a common market tends to favour downward convergence in the field of taxation, which may be seen as a potential weakness in the political construction of the European Union. Perceiving other member states as competitors rather than as partners in a project of shared prosperity may reinforce Euroscepticism among citizens. One way for the European Union to mitigate the negative effects of globalization could be by establishing tax cooperation. In an individualistic scenario, member states would be obliged to lower their taxes, which would thus eventually lead to a lower quality of public services or more regressive tax systems. A cooperative scenario, on the other hand, would favour upward convergence in terms of tax revenue collection, public goods provision and social equity [European Commission 2020b].

Tax competition is a phenomenon directly related to globalization processes, especially to the growth of international mobility of employees and capital. Liberalization of labor and capital factors flow and decline of transaction costs account for the fact that individuals as well as capital seek attractive jurisdictions for their deposits, not only at home but also

abroad. Theoretically, lowering tax rates does not have to result in lower budget revenue, as due to the flow of labor and capital factors, tax base will grow. However, if (theoretically) all EU countries decide to lower personal tax rates, the relative attractiveness of countries for PIT taxpayers (who may be treated as investors) will remain unchanged, while their budget revenues will decline. The tax income decline caused by lowering rates at unchanged tax base accounts for a situation when the country can allocate less money to accomplish their tasks of providing public goods [Desai, Foley, and Hines 2004, 1-10]. This model only presents a general concept of tax competition, in practice its mechanism is much more complicated and far from clear [Bujiink, Janssen, and Schols 1999, 9-15; Wołowiec 2014, 60-81]. Mobile production factors (labor and capital) may easily be located in countries with low tax rates, which limits the possibility of increasing their taxation [Verrue 2004, 1-9]. The essence of tax competition often boils down to the belief that small tax burdens are the main factor determining the development of a given territory and its perception as an attractive place for final tax settlement [McGee 2004, 105-107].

3. Personal income harmonization

Therefore it should be clearly indicated that the harmonization of the effective PIT rates and social insurance rates is not necessary or essential for the functioning of common market and four migration freedoms. Since the general level of social and economic competitiveness and attractiveness obviously includes a tax element, it is difficult to deprive particular countries of their right to shape their own tax system adequate to their possibilities and needs. It should be expected that the potential progress of the tax harmonization process will limit this competition in a larger or smaller degree. Tax competition is manifested in reduction of tax rates and introduction of tax preferences in order to stimulate activity of national economic entities and attract foreign investment (PIT is of no importance in this respect). This means that the public authorities use tax policy instruments to enhance the attractiveness of their own area. It should be emphasized that after the introduction of the common currency in some EU countries, income tax has become one of the last “economic variables,” depending only on local and central law-making bodies,

which may be a measurable stimulus for stimulating taxpayers behavior. The author's own research shows that PIT is not a decisive factor in capital mobility, nor is it an instrument determining the attractiveness of a given country both for the workforce and investment [Akcigit, Baslandze, and Stantcheva 2015, 2930-981].

The best situation would be the one in which the marginal cost of providing the next unit of public goods and services equals the cost of PIT taxation. Such optimal level of taxation can be established in a closed economy, that is when regardless of the size of tax, human and capital factors do not flow in or out. For an open economy, benefits of providing public goods and services remain unchanged, whereas the costs of PIT taxation grow. This is so as each income tax growth leads to the flow of capital to countries with lower rates. On the other hand, income tax decreases will have much weaker than in a closed economy effects, since (theoretically) they will attract foreign capital to the country. Taxation of this increased human and capital base may partly offset the losses incurred by lowering the PIT rate. We may infer from the above that in an open economy the stimuli for lowering the PIT taxation are stronger than in a closed economy. Such reasoning may be conducted for each country separately, therefore we can assume that they will all be inclined to lower their PIT rates. However, if they all do lower their rates, the benefits of such conduct will disappear: human and financial capital will not flow into the country with lowered taxes if taxes are lowered in other countries as well. The general capital resource will not change, in principle (if capital resource grows, it will only be due to the ability of lower taxes to generate new investment). On the other hand, all countries will experience lower incomes, thus they will be able to allocate fewer resources for allocating public goods and services. This process of lowering tax rates which leads to excessive reduction of budget revenues is often known as the race to the bottom.

Assuming that in a situation preceding the opening of economies, all countries had optimal PIT rates, as a result of the race to the bottom the possibility of providing public goods and services by them must deteriorate. It would seem that the optimal solution in this situation would be an agreement between countries that they will not compete with tax rates. Unfortunately, this solution is impossible to implement. This can be attributed to the fact that citizens of various countries differ in their

preferences for goods that in their opinion should be provided by the state. Moreover, a state renouncing its sovereignty in fiscal policy would politically be very controversial and it is hard to imagine any government that would decide to take such steps. Moreover, to achieve the desired effect, tax coordination would have to take place in all countries remaining in economic relationships. If it is done only by a group of states, other countries will be undisturbed in their race, which will bring about the flow of capital to them and the deterioration of the economic situation of the group of countries with harmonized rates [Wołowiec, Nedyalkova, and Cienkowski 2014, 89-99].

It seems that we should be cautious when assessing the phenomenon of tax competition in PIT. This is mainly because the only obvious and measurable indicator related to this phenomenon on an international scale are differences in PIT rates (and social insurance rates, integrated with PIT) between particular countries. It must be added that although data on differences in nominal rates are easy to obtain, their interpretation, as well as the evaluation of differences in effective rates, calls for taking into account a lot of extra information (such as applied incentives, tax reliefs or the structure of national economy) and are methodologically complicated. What is more, it is hard to determine the power of influence of differences in effective PIT rates which are the main symptom of “tax competition” on phenomena considered to be its effects. For example, we cannot clearly determine what percentage of the whole decline in corporate income tax revenue is caused by the changes to the effective rate of such tax in another country. It is impossible to isolate some phenomena in fiscal sphere out of all economic conditions. Moreover, the power of influence of the tax competition phenomenon on a given country depends on the specific characteristics of that country as well as on the characteristics of the “tax competitor” (for example Poland *versus* Slovakia *versus* Czech Republic). Finally, even if PIT is radically lowered in one country, but the risk of conducting economic activity remains very high, the likelihood of attracting potential taxpayers from abroad is low [Wołowiec and Cienkowski 2014, 21-38].

Flexibility and freedom enjoyed by public authorities of every member state of the European Union these days in determining income tax rates guarantee the creation of favorable climate for economic activity and sound

competition between countries, which may bring long-term benefits to all participants of this market game, provided they take advantage of opportunities available to them. A competitive game to attract investors is not a zero-sum game in which someone has to lose for another person to gain, especially in the long run. Sound tax competition between countries, apart from gradual decrease of tax rates, should force sanative activities in the public finance sphere and make countries with lower burden more attractive to investors. We should obviously remember that it is not only the level of PIT, but also lower labor costs (pension system), infrastructure, quality of workforce and administration, transparency of law, including tax and business law, that determine the investment attractiveness of a particular region or country and competitiveness of enterprises operating there. However, variety of conditions of running a business in particular countries and the existence of comparative benefits stimulate the development of international exchange, which, in turn, stimulates social and economic development of a particular region [Skrzypek-Ahmed and Wołowiec 2015, 77-105].

4. New trends in tax competition and tax harmonization process

Tax competition can be defined as noncooperative tax setting by independent governments, under which each government's policy choices influence the allocation of a mobile tax base among 'regions' represented by these governments [Farrell and Klemperer 2007, 1967-2072]. Governments may try to attract capital, workers or consumers from other countries by lowering general tax rates or by offering special regimes targeting a specific part of the tax base or taxpayers. The liberalisation of international capital flows and the advances in transportation and communication technology have generally increased the mobility of corporations and individuals. Nowhere is this more evident than in the case of large corporations and high-income earners. International tax competition over increasingly mobile factors provides a plausible explanation for declining corporate tax rates, the rise of dual income taxation or special regimes for capital income taxation in Europe (Eggert & Genser 2005), and declining top personal income tax rates. However, other factors such as changes in the political climate towards a less egalitarian view of distributive justice may also play a role [Hauter 2001, 17]. Early economic models of tax competition, where

countries compete over mobile business investment by cutting corporate tax rates, usually predict a race to the bottom in corporate taxes resulting in inefficiently low levels of public services [Zodrow 2003]. Proponents of tax competition argue that it constrains government officials who – pursuing their egoistic objectives – might increase the tax burden on their residents beyond the welfare-maximizing point [Edwards and Keen 1994]. EU tax revenue statistics suggest that tax competition in the EU has not coincided with a general decline of taxation as a percentage of GDP since 1951. Instead, there seems to be a tendency to shift the tax burden from the more mobile capital incomes to less mobile tax bases, such as consumption, with important distributional implications. In recent years, international initiatives have primarily focused on tax evasion and avoidance, with tax competition largely being sidelined. Preferential tax regimes granting tax benefits without requiring substantial real economic activity have moved into the limelight only recently, in large part because they are believed to intensify inefficiencies related to tax competition. Some scholars argue that preferential regimes for highly mobile parts of the tax base may relax downward pressures on general tax rates. However, they undermine the horizontal equity of the tax system and may distort economic incentives when two taxpayers with the same amount of total income are subject to different effective tax rates. In the EU, both forms of tax competition – downward pressure on general tax rates and the spreading of preferential regimes – have the potential to undermine the vertical equity of tax systems due to the exceptional mobility that taxpayers enjoy in the common market. As cross-border tax optimization involves relatively high fixed costs, the tax benefits of this increased mobility are likely to be higher for high-net-worth individuals, high-income earners as well as large enterprises. For example, from the point of view of an individual, the financial benefits of a tax residence change must outweigh the costs, including either a complete change of the social environment or, more likely, the maintenance of two residences, frequent travelling, bureaucratic costs, and legal advice. Similarly, it is a privilege of MNEs to strategically locate economic activities across member states, in order to benefit from low taxation without giving up the benefits of public infrastructure in high-tax countries, which creates a competitive advantage over smaller or purely domestic enterprises.

In the field of personal income tax, coordinated EU action has been much more limited and mainly focused on avoiding double-taxation and on increasing transparency regarding received capital incomes [Osmundsen, Schjelderup, and Hagen 2000, 623-37]. The Code of Conduct only applies to business taxation and, even though the European Commission had already initiated debate on including certain regimes for highly qualified expatriate workers in accordance with the Code of Conduct in 2001, this initiative has not been pursued further. The asymmetric treatment of corporate and personal income tax may, however, come to an end as both the European Parliament and the EU Commission have recently acknowledged the need for action in the field of harmful personal income tax regime.

5. Harmonization of income taxation and labor market flexibility

PIT may reduce the number of jobs in an economy, affecting both labor supply and demand. Is this really true? On one hand, personal income tax and social insurance contributions decrease the benefits enjoyed by employees from their employment. People are interested to know how many goods they will be able to buy for their work, not how high their remuneration is before taxes (contributions) are paid. If taxes are increased, the threshold pay, that is the minimum level of remuneration before paying them, for which people are willing to work (the number of people willing to work may further decrease if some of the obtained tax revenues are allocated by the government to finance higher social benefits allowing to obtain income without going to work). In order to maintain their level of income after taxation, employees attempt at transferring part of the tax on their employers. The less flexible the labor market, the higher the degree of switching these costs, since the bargaining power of the employed grows at the cost of their employers. This means that what really matters is the flexibility and infrastructure of the labor market, not the level of PIT rates and social insurance contributions, which is in no way related to the degree of harmonization or coordination of personal income tax.

On the other hand, when calculating the profitability of employing an additional worker, the employer does not take into account the remuneration received by the employees, but total labor costs. Higher labor costs

limit the willingness of employers to create and maintain jobs, since the labor of people becomes more expensive than the work of machines. The declining demand for work mostly affects people with low qualifications, able to perform only simple work. This type of work is easily replaced with machines. Research shows that entrepreneurs react more to the changes in labor costs and employees to changes in net pay. This means that the level of fiscal burden in PIT area and social insurance contributions which depend on national fiscal policy are more important than the process of harmonizing PIT and SSC [Auerbach and Hines 2001, 3-15].

The negative influence of taxation on employment may be strengthened by capital flows. With great freedom of these flows between countries, the companies; demand for employees is more sensitive to labor costs changes than in the opposite situation. Companies try to locate their production where it brings them the highest profits, while transfer of production from one country to another is becoming increasingly easy. Theoretically, taxation of incomes from work should be tantamount to uniform taxation of consumption. Two important factors determining the satisfaction people derive from life and which they influence are, on one hand – consumption, and on the other – free time. Consumption possibilities are determined by the size of incomes obtained mostly from work. On the other hand, work takes up our time. Both taxation of income from work and taxation of consumption in the same way disturb the price relation between free time and consumption. The higher the taxes on consumption and income from work, the more expensive (relatively) consumption becomes and the cheaper (relatively) free time becomes. As a result, both taxes weaken the people's stimuli to work. In practice, however, such equality is impossible due to at least two reasons [Wołowiec and Cienkowski 2016, 111-24].

6. Barriers to harmonization of PIT and social security contributions

First of all, taxation of incomes from work is, by definition, imposed only on the workers, whereas consumption taxes present burden to everyone's expenses – also those who do not work. This difference would not have to be significant if those who do not work lived off their savings

they accumulated during their employment. But in practice, the overwhelming majority of them live off the work of other people (including, sometimes, people who had to seek profitable employment abroad). Thus, although taxation of consumption does not affect the relations of consumption prices to, respectively, own and other people's work (including work abroad), the taxation of incomes from work limits consumption possibilities of only those who work (what is more – only those who work in the country) [Davidson 2007, 1-30].

Moreover, neither incomes from work nor consumption are taxed in a uniform way. On one hand, the state sometimes imposes exceptionally high taxes on people with high qualifications who naturally obtain high incomes. However, as incomes grow, people appreciate their free time more and pay less attention to further expansion of their consumption possibilities. The growing sensitivity to changes in the relationship between the price of consumption and free time, when their basic needs have been satisfied, account for the fact that the reduction of taxation imposed on employment incomes could significantly strengthen the stimuli to work in people with high qualifications. On the other hand, the consumption of goods which are characterized by high rigidity (such as food) has low taxation. Weak sensitivity of demand for these goods to changes in their prices means that increasing their taxation should not significantly limit their consumption.

Thus the research proves that harmonization of personal income tax has never been an important factor for creating a common market or for free flow of people and capital [Cnossen 2001, 1-89]. It is a neutral form of taxation in internal trade and does not disturb the conditions of competition on the common market. Personal income tax mostly refers to incomes from work and retirement benefits, whereas the level of fiscal burden does not translate into intensified migration within Europe nor does it affect flexibility of the European labor market. EU countries have social security systems financed from various sources. These sources are both contributions paid by taxpayers as well as direct financing from state budget. The construction of these models arises from social and historical circumstances and is an autonomous instrument of social and economic policy of particular EU countries. Moreover, EU countries have varied systems of remuneration for work and shaping the level of population income. There are

various systems of costs of obtaining revenue, methodology of progression, etc. [Auberach and Kotikoff 1987, 49-55].

The third driving force behind development is the improvement of qualifications by employees. High qualifications, first of all, facilitate finding new, more efficient production techniques, and secondly, they often constitute a necessary condition for implementing and developing technologies invented abroad. The dependence of the country ability to adopt latest technologies on employees qualifications is particularly important for such economies as Polish economy, small globally and open to labor and capital flow, while still technologically lagging behind. The improvement of workers qualifications may be hampered by taxes. On one hand they reduce incomes that improved qualifications bring. On the other hand, they may increase costs related to them. Incomes attributed to improved qualifications are reduced especially by income tax, particularly when it is characterized by great progression. People who are better prepared to a job are able to produce more and better, as a result it is more beneficial for companies to attract them by offering them higher remuneration. Increasing the upper rates of income tax forces people with higher qualifications to give a higher share of their income to the state. Progressive income tax is a kind of tax on productivity. The higher qualifications we have and the higher income we obtain, the higher part of it – not only absolutely but also as percentage – is taken by the state. The same tax may simultaneously increase the costs of improving one's qualifications. Since the supply of good trainings is not rigid, the better quality they are, the more taxation increases their price, so better remuneration (after taxation) must be provided to trainers running them. Taxation, if it leads to lowering employment, it also lowers the degree in which society qualifications are used. The decline in employment as a result of taxation also causes the loss of some skills by people who are out of work. They do not have a possibility of using them in practice, which makes it difficult to maintain them, let alone improve them. Besides, lack of work makes it difficult for them to gain completely new qualification. For example, they do not learn new production techniques. The conclusions are as follows: the sharpness of progression is an internal issue of each member country and depends on the goals of state fiscal policy determined by economic and social factors.

7. Harmonization of employment – income taxation *versus* the rulings of the European Court of Justice (ECJ)

The issue of taxing incomes from employment abroad is a complex one, since we need to analyze not only Polish regulations, but also international ones (including relevant agreements on avoiding double taxation concluded between Poland and particular countries) and regulations in a country where work is performed. It is necessary, *inter alia*, to determine whether such incomes must be settled in Poland at all. If the answer is positive, then the question arises of how to avoid double taxation, if, for example, these incomes were also taxed in the country where a person performed their job. This is of vital importance both in case of people who individually start working for foreign employers and for employees delegated by employers to work abroad. An essential issue is to determine in which country an employee is obliged to pay social and health insurance contributions. This is regulated by the so-called coordination provisions issued by relevant bodies of the European Union. They also include regulations governing some specific groups, for example employees delegated to work abroad or running their own business activity also on the territory of another country. Another issue concerns regulations governing benefits which can be obtained when working in various EU countries, for example the amount of future retirement pension. Additionally, it is essential to know where and how this retirement pension will be taxed. It may happen that a particular person (taxpayer) will have more than one place of residence (that is both in Poland and in a country where he or she works – on the basis of internal regulations of these countries). In this case, in order to determine which country is the final country of residence for tax purposes, certain criteria are applied, based on a relevant agreement on avoiding double taxation, concluded between Poland and that country. As a result of such analysis, a taxpayer should be able to determine in which country their final place of residence is. It is advisable that this should be confirmed with a tax residence certificate issued in that country. This does not mean, however, that the taxpayer will pay taxes only in one country. If this person is a tax resident of a given country, but performs work in another, he may be subject to taxation both in the country where he works (as the country of source) and in the country of tax residence. In order to avoid double

taxation, an appropriate method adopted in a relevant agreement on avoiding double taxation must be applied [Torres, Mellbye, and Brys 2012, 1-56].

It is worth remembering that it is possible to deduct from obtained income (or – respectively – tax) mandatory social and health insurance contributions paid in another country of the European Union, European Economic Area or Switzerland. In order to take advantage of this entitlement, one must meet certain requirements. The deduction does not concern contributions whose calculation base is income exempted from tax on the basis of agreement to avoid double taxation (that is when we apply the method of exclusion with progression to particular revenue). Moreover, contributions cannot be deducted from income (tax) in a country where the work is done. It is also necessary to have legal base arising from an agreement on avoiding double taxation or other international agreements ratified by Poland in order to provide the tax authority with some information from the tax authority of a state in which the taxpayer paid contributions. EU countries have widely varied PIT structures and retirement pension contributions systems, which makes it practically impossible to fully harmonize these public tributes. Nevertheless, it is possible to attempt at coordinating the principles of calculating and settling, without harmonizing the rates, tax credits, or tax deductions and reliefs.

The rulings of the ECJ exert significant influence on the PIT in EU countries as well as on the areas of potential harmonization. These rulings translate into automatic (forced by the rulings) coordination of tax legislation and provisions regulating social insurance. ECJ rulings greatly affect domestic tax law and, by the necessity of implementing rulings into domestic tax law, they contribute to standardization (harmonization) of tax provisions, especially in the area of human flow and PIT settlement as well as SSC in member states. As a result of ESC rulings, regulations are becoming similar and uniform, which is an element directly preceding potential future harmonization (of selected elements in PIT structure).

According to ECJ rulings, it is forbidden to discriminate citizens of one member state in another member state.¹ Tax discrimination takes place when different people in comparable situation are treated differently by tax

¹ Compare cases: Schumacker (C-279/93); Saint Gobain (C-307/97); Wielockx (C-80/94) and Asscher (C-107/94).

regulations. Different tax treatment of residents and non-residents does not have to mean discrimination. The situation of individuals who have limited tax obligations in a given member state is not comparable to the situation of individuals with unlimited tax obligation. A taxpayer's personal situation is usually taken into account when taxing income in a country of their residence. However, if a non-resident obtains in the source country "most of their income" or "the whole or nearly the whole income," whereas he or she does not obtain in the country of residence sufficient income to take advantage of tax reliefs used there (for example – joint taxation with a spouse), then the source country should treat such a person as its resident and grant them relevant tax reliefs.² The situation of both categories of taxpayers is comparable concerning tax rates, therefore it is not allowed to use a higher personal income tax rate for an individual with limited tax obligation.³ Within research work, we analyzed the tax rulings of the ECJ vital for the freedom of human flow.⁴ The ECJ rulings have led to numerous amendments (standardization) or even repealing of internal tax regulations.

Conclusions

Personal income constructions widely differ in the European Union countries. It is even difficult to compare such key elements in the personal income tax construction as the number and level of tax rates and related level and span of tax thresholds. In particular countries the issue of general exclusion of incomes at specific level from taxation is approached differently, some have zero tax rate, others different amounts of tax credit. An additional difficulty in comparisons is presented by the application of tax rates of various amount depending on the source of income. The problems with comparing the personal income tax structure are also related to various systems of transfers to different public finance sectors – incomes from this tax may finance not only central budget but also

² See more: Schumacker (C-107/93); Sermide (C-106/83).

³ See more: Asscher (C-107/94).

⁴ Rulings of ECJ: Biehl (C-175/88); Bachmann (C-204/90); Werner (C-112/91); Schumacker (C-279/93); Wielockx (C-80/94); Gilly (C-336/96); Gschwing (C-391/97); Gerritse (C-234/01); Wallentin (C-169/03); Ruffler (C-544/07) and Asscher (C-107/94).

budgets of self-government budgets or social insurance funds. Currently, most EU countries use progressive PIT rates, depending on the level of incomes, though 7 countries – Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Romania, Slovakia – have a flat tax. From the taxpayer's point of view, what really matters is the size of the minimum and maximum tax rates and the number of the so-called tax thresholds. However, on the basis of these data it is impossible to draw final conclusions concerning the size of personal income burden in particular member states, as of vital importance here is the method of determining tax base and all deductions from income or from tax amount. Below I will present changes in time concerning basic parameters characterizing taxation of personal incomes in the European Union countries.

As we already mentioned, the need to harmonize of personal income taxation was discerned much earlier, and recently this has been manifested in the Lisbon Strategy, in which the common tax policy of the European Union was treated as a necessary requirement to be met in order to improve the competitive ability of the whole economic system but this concerns especially tax policy towards companies (no PIT principles).

The need to develop a common position on corporate taxation was manifested in the so-called Tax Package, whose element is the Code of Conduct for Business Taxation. The importance of this code, adopted in 1997, consists in obligation of member states to observe principles of fair competition and to resign from solutions causing harmful tax competition. In a case of PIT, the most important arguments against harmonization are listed below: 1) further loss of sovereignty in local (national) financial policy, which constrains the possibilities of influencing economic and especially social processes by the government. Harmonizing the principles of calculating the tax base and adopting uniform rates (rate) means passing tax prerogatives to a transnational institution – in this case the European Union. In this situation each country must conduct its own cost/benefit analysis 2) various social models which determine various financial needs of the state; 3) historical conditions, that is factors which shaped national tax systems; 4) inequality in competition between companies operating exclusively in the internal market and those which operate in many countries of the Community.

The most advanced discussion and logistic work concern the introduction of the common consolidated corporate tax base. Therefore the adoption of the common principle of determining tax base for CIT would bring the following benefits: 1) trans-border balance of losses, 2) elimination of tax difficulties when restructuring international companies. The chances for CIT harmonization are closely related to the scope of freedom given to national powers within other taxes. This especially concerns personal income tax (PIT), which may and should be the basic tax tool of the country in implementing particular social policy. If this is so, then such solution excludes – not only because of this – the concept of a flat rate PIT, as flat rate tax cannot be used as a tool for influencing social processes. This means that the requirement for standardization of principles of taxation and standardization of CIT rates is the existence of differentiated PIT as far as the rates (scale) and preferences used by particular countries are concerned. Only such an approach will allow progress in harmonization of corporate tax, leaving considerable tax autonomy to particular countries. It is a vital argument, as the resistance from governments hampers harmonization of direct taxes. It is partly justified also by the fact that EU states see some drawbacks of losing monetary policy autonomy and fiscal policy. The harmonization of principles of calculating CIT base and rates is also advisable as it would make the tax policy of a given country more transparent as far as principles of granting public aid to entrepreneurs are concerned. Tax changes which are an attribute of power, will be forced by market mechanisms. This does not mean that we advise passivity of national and EU administration in this area.

Harmonization of taxation on money savings kept on bank accounts boiled down to ensuring that the principle of free flow of capital between countries should not be violated by home tax provisions. The essence of harmonization of taxes on savings does not consist in imposing one tax rate for all member states. On the contrary – each country enjoys freedom of determining the tax rate, its differentiation, for example according to the type of deposits, while savings incomes may be singled out of all personal incomes and included into them. The idea of harmonizing savings incomes is to ensure free deposits of savings in the EU member state by its non-residents, in the country in which the deposit conditions are the most beneficial as we take into account the offered interest rate. Savings

incomes of non-residents are transferred to the resident state and are subject to single taxation according to principles of taxation of a resident state. This principle has been observed by all member states since 1st July 2005.

During the development of the Treaty of Rome it was decided that, to assure a common market, it was enough to harmonize indirect taxes and remove trade barriers as they were the prime inhibitors to the flow of goods and services. The harmonization of direct (income) taxes was not considered as they were seen as not significantly affecting the single internal market. Problems tied to direct taxation became visible as integration proceeded, the EU grew, its citizens began to migrate, multinational enterprises increased in size and scope and their financial flows (capital and profit transfers between headquarters and subsidiaries in different EU countries) became seriously affected. Two major issues should be pointed out about European integration: union creators assumed that income taxes will be neutral towards integration processes and there will occur a natural convergence of tax systems of nations belonging to the economic and currency union.

The analysis of the ECJ rulings allows us to formulate a number of conclusions related to harmonization, essential for the standardization of the PIT structure in the EU countries and indicating areas of further harmonization:

1. The community law bans all forms of tax discrimination not only related to nationality, but also bans hidden forms of discrimination which lead to the same result by using various differentiating criteria.
2. Failure to grant tax relief to taxpayers who paid social insurance contributions for foreign insurers is compensated by exempting benefits paid out in the future from tax. If a state was to allow deduction of social insurance contributions, it should also be able to tax the sums paid out by citizens. Obliging the insurer to collect tax or adopting solutions in bilateral agreements are no less restrictive means.
3. In a situation when a non-resident obtains in the country of their employment most or all of their income, while not obtaining sufficient income in the country of residence to take advantage of tax reliefs (such as joint taxation with a spouse), then the country of employment should treat such a person as its resident and grant them relevant tax reliefs.

4. Non-resident who obtains the whole or nearly the whole income in a country where they perform their job is in the same situation as the resident of this state who performs the same job.
5. Member states are competent to determine the reasons for taxation in order to avoid double taxation via international agreements.
6. Granting tax reliefs in PIT in the source country (tax credit, joint taxation) depends on where a taxpayer obtains most of their taxable incomes.
7. Taxation of people who work or receive retirement or disability pension, but live or have dependent relatives in another member state has always been a source of problems. Generally speaking, bilateral agreements allowed to avoid double taxation, but did not solve such issues as application of different forms of tax reliefs available in the country of residence with reference to the income obtained in the country of employment.
8. There is a rule according to which a given member state, when collecting income tax and social insurance contributions, cannot treat EU citizens not residing in this country but, taking advantage of free movement, working in its territory, in a less beneficial way than its own citizens.
9. Generally, we can say that integration in the area of direct taxation of individuals has taken place more as a result of the European Court of Justice rulings than normal legislative procedure.

REFERENCES

- Akcigit, Ufuk, Salome Baslandze, and Stefanie Stantcheva. 2016. "Taxation and the International Mobility of Inventors." *American Economic Review*. 10:2930-981.
- Auerbach, Alan, and James Hines. 2001. "Taxation and economic efficiency." *NBER Working Paper* 8181, 3-15. <https://doi.org/10.3386/w8181>
- Auerbach, Alan, and Laurant Kotlikoff. 1987. "Evaluating fiscal policy with a dynamic simulation model." *American Economic Review* 2:49-55.
- Buijink, Willem, Boudewijn Janssen, and Yvonne Schols. 1999. *Final report of a study on corporate effective tax rates in the European Union (commissioned by the Ministry of Finance in the Netherlands)*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Cnossen, Sijbren. 2001. "Tax Policy in the European Union: A review of Issues and Options." *Studies in Economic Policy* 1:1-89.

- Davidson, Sinclair. 2007. "Tax Competition. Much To Do About Very Little." *The Center For Independent Studies, CIS Policy Monograph* 78:1-20.
- Desai, Mihir, Fritz Foley, and James Hines. 2004. "Economic Effects of Regional Tax Havens." *NBER Working Paper* 10806:1-10. <https://doi.org/10.3386/w10806>
- Edwards, Justin, and Peter Keen. 1996. "Tax competition and Leviathan." *European Economic Review* 40:113-34.
- European Commission. 2020a. *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland, and Norway. DG Taxation and Customs Union*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/taxation-trends-european-union_en [accessed: 22.11.2022].
- European Commission. 2020b. "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee. Tax policy in the European Union – priorities for the years ahead. COM(2001) 260 final." *Official Journal of the European Communities* C 284/6, 10.10.2001.
- Farrell, Joseph, and Peter Klempner. 2007. "Coordination and lock-in: competition with switching costs and network effects." In *Handbook of Industrial Organization*, edited by Mark Armstrong, and Robert Porter. Elsevier 3:1967-2072.
- Hauter, Alan. 2001. *Taxation in a Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, Brian. 1999. "Tax competition and tax coordination in an optimum income tax model." *Journal of Public Economics* 71:441-58.
- James, Simon, and Christopher Nobes. 2012. *The Economics of Taxation*. Birmingham: Fiscal Publications.
- Kesti, Juahni. 2020. *European Tax Handbook 2019*. Amsterdam: IBFD International Bureau of Fiscal Documentation.
- Krajewska, Anna. 2012. *Podatki w Unii Europejskiej*. Warszawa: PWE.
- McGee, Robert. 2004. *The Philosophy of Taxation and Public Finance*. Boston-Dordrecht-London: Springer New York.
- Osmundsen, Petter, Guttorm Schjelderup, and Peter Hagen. 2000. "Personal income taxation under mobility, exogenous and endogenous welfare weights, and asymmetric information." *Journal of Population Economics* 13:623-37.
- Skrzypek-Ahmed, Sylwia, and Tomasz Wołowicz Tomasz. 2015. "The problems of personal income taxation harmonization process in European Union countries." *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie* 10, no. 1:77-105.

- Torres, Carolina, Kirsti Mellbye, and Bert Brys. 2012. "Trends in Personal Income Tax and Employee Social Security Contribution Schedules." *OECD Working Papers* 12:1-56.
- Verrue, Robert. 2004. *Tax Competition in the EU. A few remarks on the current state of play*. Brussels: UE Commission.
- Wołowiec, Tomasz, and Cienkowski, Mirosław. 2016. "The need to harmonize of personal income taxation: an attempt of evaluation." *Zeszyty Naukowe Uczelni Warszawskiej im. Marii Skłodowskiej-Curie* 3(53):111-24.
- Wołowiec, Tomasz, and Mirosław Cienkowski. 2014. "Personal income taxation as a very complex phenomenon: ways of reforming and a challenges for a future." *Globalization, the State and the Individual* 3:21-38.
- Wołowiec, Tomasz, Anna Nedyalkova, and Mirosław Cienkowski. 2014. "Assumptions of tax systems in the European Union countries." *Globalization, the State and the Individual* 4:87-99.
- Wołowiec, Tomasz. 2014. *Harmonization of personal income taxation across European Union member states*. Lublin: Innovatio Press.
- Wołowiec, Tomasz. 2016. *Ways of personal income taxation harmonization process*. Lublin: Innovatio Press.
- Zodrow, George. 2003. "Tax competition and tax coordination in the European Union." *International Tax and Public Finance* 10:651-71.

**WITHDRAWAL OF A MEMBER STATE FROM
AN INTERNATIONAL ORGANIZATION
DESPITE THE LACK OF A LEGAL BASIS**

**WYSTĄPIENIE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO
Z ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ
POMIMO BRAKU PODSTAWY PRAWNEJ**

Dr. Sabina Kubas

University of Rzeszów

e-mail: skubas@ur.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-6581-7105>

Abstract

The possibility of withdrawing from an international organization is the right to sever the membership. It takes place on the basis of the provisions contained in the founding act. As a rule, these regulations are foreseen in the membership chapter and contain specific stages, the transition of which becomes necessary in order for effective withdrawal. However, these are not uniform regulations, because among the many statutes of international organizations there are also those that in their provisions do not contain any regulations that would refer in any way to the possible occurrence. A question then arises as to how a state that wants to leave the organization should do so and what effects its actions will bring.

Keywords: international organization, state, public international law, international agreement

Abstrakt

Możliwość wystąpienia państwa z organizacji międzynarodowej to prawo do zerwania więzi członkowskiej. Odbywa się to na podstawie przepisów zawartych w akcie założycielskim. Z reguły regulacje te przewidziane są w rozdziale o członkostwie i zawierają określone etapy, których przejście staje się konieczne w celu skutecznego wycofania się. Nie są to jednak unormowania jednolite, gdyż wśród wielu statutów organizacji międzynarodowych są też takie, które w swoich

postanowieniach nie zawierają regulacji, które w jakikolwiek sposób odnosiłyby się do możliwego wystąpienia. Powstaje wtedy pytanie, w jaki sposób państwo, które chce opuścić organizację, powinno to zrobić i jakie efekty przyniosą jego działania.

Słowa kluczowe: organizacja międzynarodowa, państwo, prawo międzynarodowe publiczne, umowa międzynarodowa

Introduction

The voluntary membership of states in international organizations is reflected in the right of member states to leave the organization, freeing themselves from the obligations imposed and restrictions on the freedom of action [Wiśniewska 2006, 54].

The founding agreement as the basic document creating an international organization, which in its content contains legal norms relating to the conditions of accession, does not always regulate the possibility of withdrawing from it. These are not obligatory regulations without which the organization could not be established and function. It is only up to the will of the founding states to introduce the withdrawal clause, and only they have an impact on the shape of the provisions on this subject [Galewska 2013, 172].

The problem of the state's right to withdraw from an agreement, which is nothing *expressis verbis* regarding expiry, including withdrawal, is recognized in the doctrine as one of the "most difficult problems of treaty law." It is related to the *pacta sunt servanda* principle of treaty relations, which concerns the freedom of states to exercise their fundamental right *ius contrahendi*. The need to consider the issue of having the right to withdraw from an international organization in a situation where its statute is silent on this subject is explained in two theoretical positions. In the first of them, the founding agreement of an international organization is treated on an equal footing with other international agreements. Therefore, the contracting state cannot unilaterally free itself from its obligations. Withdrawal from the contract is possible when he allows it, in accordance with the procedure prescribed therein, or if all others agree to it. Otherwise, if each state could at any time evade the performance of its obligations by notifying the withdrawal from the contract, it would violate

the *pacta sunt servanda* principle, which is the binding force of international agreements [Wiśniewska 2006, 21-22].

The second position justifying the explanation of the possibility of a state withdrawing from an organization, the statute of which is silent on this subject, is to indicate the diversity of international agreements and the application of the principles of treaty law to them. Founding agreements are often modified during their implementation by modifying them as a result of decisions taken by a majority of the Member States' votes. By participating in an organization, the state may experience its evolution to such an extent that further membership could run counter to its interests. It is against the principle of state sovereignty to claim that a member entity must remain in the organization due to the absence of a withdrawal clause. Anything not expressly stated in the founding act as a state obligation falls under the exclusive competence of the state. The absence of a clause in the statute of the organization means that the state is entitled to such action by virtue of its sovereignty, and it may be limited only on the basis of explicit provisions introduced voluntarily by states into the founding act [ibid., 27-28].

The aim of this study is to present, on the comparative law level, the procedure of a member state's withdrawal from international organizations in the absence of a legal basis contained in the founding act. In this study, the analytical-legal and legal-comparative methods were used, which allowed for an appropriate interpretation of the statutory provisions and drawing conclusions about their application.

1. The practice of countries withdrawing from international organizations despite the lack of a withdrawal clause

The lack of legal regulations on the possibility of leaving the structures of the United Nations did not prevent Indonesia from taking such a step. It notified the UN Secretary General of its intention on January 20, 1965, justifying its intention to elect Malaysia to the UN Security Council. Indonesia did not describe its speech as a permanent decision, emphasizing that it was taking place at this stage and in the present circumstances, and it did not mean that it would cease cooperation with the United

Nations [Kończal 2015, 99].¹ Indonesia's intention was to continue its efforts to implement the principles of the UN Charter, but remain outside the organization itself.² On September 19, 1966, the new Indonesian government notified the United Nations that it had decided to fully cooperate with the organization.³ However, this was not considered an accession to the organization, but a restoration of membership status. Therefore, the procedure for admitting the country to the UN was not followed [Barcik and Srogosz 2017, 524].

Until 1954, the United Nations Educational, Culture and Science Organization did not include in its founding act provisions enabling the withdrawal of a member state, and yet such a practice took place. The founding states did not recognize any withdrawals. They believed that withdrawal was impossible, unless the constitution expressly provided for it, and consequently states were obliged to implement all rights and obligations of members. This view led to many difficulties because the organization had not developed any means to compel states to cooperate. Despite the views thus constructed, three countries decided to leave UNESCO structures. These were Hungary, Poland and Czechoslovakia, which left it at the end of 1952 and the beginning of 1953. As a result of such actions, UNESCO decided to include a withdrawal clause in its statutory provisions. However, before these steps were formally taken, Hungary (June 1, 1954), Poland (June 18, 1954) and Czechoslovakia (August 9, 1954) decided to resume cooperation with this organization [Schermers and Blokker 2003, 103].

The implementation of the statutory provisions of the WHO, which has not introduced withdrawal standards, gives rise to many interesting cases in which Member States try to influence the organization. The first concerns the situation of a member who has formally reserved the right to appear when submitting the accession document. Currently, this right is exercised by the United States, which, by presenting the Secretary-General of the United Nations in 1948 with a document of recognition, formally reserved the right to withdraw from membership one year in advance. In the absence of a specific provision in the WHO's founding act, the UN

¹ See also: Pączek 2018, 119.

² UN Doc. S/6157 1965.

³ UN Doc. A/6419 and S/7498 1966.

Secretary General stated that he was unable to establish whether the United States became a party to it as a result of the reservation made. The Health Assembly included, in accordance with Article 75 of the WHO Constitution,⁴ settling all questions concerning the interpretation and application of its provisions. It considered the matter and, in the absence of objections, decided to accept the United States as a full member. Whether another state could claim this right is a question that can be considered. The Indian delegate underlined at the first Assembly in 1946 that, since no member state should enjoy a more privileged position than the other, the Assembly should provide a general interpretation that any member may terminate membership with one year's notice. No comments were made on this request and the right of withdrawal remained an unresolved issue for years [Burci and Vignes 2004, 29].

The second of the cases in which it seems possible to withdraw under the WHO statute concerns changes to the constitution. The 1946 conference transcript contains a declaration safeguarding the position of a member state that may not be able to accept a constitutional amendment. During the ongoing debates, the Indian delegation submitted a text that amendments should only be binding on those members who had ratified them. This application was later withdrawn provided that a statement that “a member is not obliged to remain in the organization if his rights and obligations as such have been changed by a constitutional amendment with which he has disagreed and cannot accept” will be read plenary session. There were no objections to this formally registered declaration and there appears to be a reasonable opportunity to withdraw. However, it should be remembered that the constitution is completely silent on the question of speaking. It was not until 1949 that the first three member states sent the Director General a notice to leave the organization. In the telegram, he replied that he could not consider such a notification a withdrawal because the WHO constitution did not provide for such a provision. He referred the matter to the Management Board and the latter in turn

⁴ Constitution of the World Health Organization, the Agreement concluded by the Governments represented at the International Conference on Health and the Protocol concerning the International Office of Public Hygiene of 22 July 1946, Journal of Laws of 1948, No. 61, item 477 as amended.

to the Assembly. In the debates that arose, neither the implicit recognition by the previous Assembly of the right to request as requested by the United States nor the declaration made by India during the talks related to the admission of the United States was mentioned. It was felt within the Assembly that its actions should be directed towards reconsidering the decisions of the Member States concerned and ignoring the constitutional problems arising from such withdrawals [ibid., 30].

The lack of a clause to withdraw from an international organization has also been practiced under the treaties that shape the European Community. The first legal act that regulated this procedure was the Constitutional Treaty,⁵ rejected in referenda by Belgium and France. The relevant withdrawal provisions have been transferred to the Lisbon Treaty,⁶ which entered into force on 1 December 2009 [Ekstowicz 2011, 96]. In this case, attention should be paid to the issue of the emergence of Greenland, which left the structures of the EC on February 1, 1985. This is a special case, because the European regulations at that time did not provide for a withdrawal clause, and yet the withdrawal had real effects [Kobza 2018, 9]. In a referendum in 1982, a majority of Greenlanders voted in favor. The main problem was the lack of acceptance for the common fisheries policy. These events meant that since 1985 Greenland has the status of an associated overseas territory, and its relations with the European Union are governed by separate agreements [Tomala 2014, 118]. The most important regulations include the fishing agreement of 1985, which, *inter alia*, determines the fees for making fisheries available to fishermen from the European Union countries, and on the other hand, allows for duty-free import of fish products to the European Union market.⁷

⁵ Constitutional Treaty of 29 October 2004, Official Journal of the European Union, C series of 16 December 2004, No 310, item 1.

⁶ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community of 13 December 2007, Official Journal of the European Union, C series of 17 December 2007, No 306, item 01.

⁷ Agreement on fisheries between the European Economic Community of the one part and the Government of Denmark and the Local Government of Greenland of the other part of 1 February 1985, Official Journal of the European Union, L series of 1985, No. 29, item 9 as amended.

The only Member State that decided to leave the European Union after the introduction of the withdrawal clause in 2009 is the United Kingdom. It notified its intention to the European Council on March 29, 2017, following a referendum in which voters were in favor of speaking out [Łazowski 2019, 72]. On January 21, 2020, the President of the European Council Charles Michel and the President of the European Commission Ursula von der Leyen signed an agreement in Brussels on the withdrawal of Great Britain from the European Union. On the same day in London, the document was signed by Prime Minister Boris Johnson. Eight days later, the European Parliament approved the agreement in plenary. On 30 January 2020, the Council adopted, by written procedure, a decision to conclude the “Brexit” agreement on behalf of the European Union, which entered into force on 31 January 2020 at midnight.⁸

As the above-mentioned practice of applying the occurrence clause shows, only the actual state of affairs makes it possible to understand it empirically. The time limits specified in the regulations are not always confirmed in practice. Nevertheless, a correct interpretation of the course of the withdrawal procedure is possible only when the legal norms are broadly systematized, and the entities that are authorized to implement them do it in accordance with the intention of the authors of the founding act.

2. Views of representatives of the literature on the withdrawal of a member state from an international organization despite the lack of a legal basis

Summing up, some theoreticians of public international law and the law of international organizations (e.g. H. Kelsen, G. Schwarzenberger) believe that the founding act of an international organization is the same as other international agreements. Consequently, according to the fundamental principles of international treaty law, no state may unilaterally withdraw from the organization and thus evade the performance of its obligations

⁸ Press release on the adoption of the decision to conclude the Withdrawal Agreement by the Council of 30 January 2020, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/01/30/brexit-council-adopts-decision-to-conclude-the-withdrawal-agreement/> [accessed: 02.02.2020].

except by agreement and with the consent of the other Member States [Doliwa-Klepacki 1997, 100].

There is also a second group of views (W. Morawiecki, L. Ehrlich), which constitute the vast majority and assume that from the point of view of the applicability of the principles of treaty law, one should distinguish between international bilateral agreements, international multilateral agreements and founding agreements of international organizations. Contrary to the former, the founding agreements are relatively frequently modified during their implementation, and many of them may be amended by a majority of the votes of the member states. By joining the founding agreement, the state is not able to predict the direction in which the evolution of obligations resulting from its provisions may go. At the same time, it is possible to develop these obligations without changing the founding agreement as a result of the interpretation of its provisions by the competent organs of the organization. In this situation, the state cannot be demanded to participate in an organization the activities of which have evolved and are contrary to its interests. Thus, where the founding agreement of an international organization does not say anything about the possibility of withdrawal, it is presumed that, by virtue of their sovereignty, the Member States have the right to withdraw from the organization. However, they cannot do so if they have agreed to include in the founding agreement provisions prohibiting them from occurring within a specified period or only after meeting the conditions set out in it [ibid., 100].

Summary

The omission of legal regulations concerning the withdrawal of a member state from an international organization creates a legal loophole which undoubtedly benefits states. On the one hand, they have full freedom to leave an international organization in terms of the procedure and formal issues, but on the other hand, they do not have the appropriate legal awareness that would allow them to prepare for each stage of breaking the membership, which was regulated in the founding act. It should be pointed out that it would be appropriate to address the issue of state membership in international organizations uniformly. The issues of membership acquisition and its termination should have a common denominator in terms

of the possibility of breaking the membership ties, as well as carrying out the necessary procedure.

REFERENCES

- Barcik, Jacek, and Tomasz Srogosz. 2017. *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Burci, Gian L., and Claude H. Vignes. 2004. *World Health Organization*. The Hague–New York: Kluwer Law International.
- Doliwa-Klepacki, Zbigniew M. 1997. *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo 69.
- Ekstowicz, Bogdan. 2011. “Traktat Lizboński stymulatorem politycznej konsolidacji Unii Europejskiej. Wyzwania dla polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej.” *Rocznik Filozoficzno-Społeczny Civitas Hominibus* 6:91-110.
- Galewska, Iwona. 2013. “Znaczenie traktatów wielostronnych w dziejach Europy.” *Krakowskie Studia Małopolskie* 18:171-81.
- Kobza, Piotr. 2018. “Unia Europejska po brexicie – dezintegracja czy zmiana paradygmatu.” *Studia Europejskie* 1:9-22.
- Kończal, Marcin. 2015. “Geneza konfrontacji: główne przyczyny indonezyjsko – malezyjskiego konfliktu zbrojnego o przyszłość wyspy Borneo w latach 1963–1966.” *Historia i Polityka* 13(20):97-106. <http://dx.doi.org/10.12775/HiP.2015.006>
- Łazowski, Adam 2019. “Stowarzyszenie z Unią Europejską.” In *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, edited by Maria Kenig-Witkowska, 72-79. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Pączek, Marcin. 2018. “On (in)admissibility of unilateral withdrawal from the United Nations.” *Ius Novum* 3:117-29.
- Schermers, Henry G., and Niels M. Blokker. 2003. *International Institutional Law – Unity within diversity*. Haga: Wydawnictwo Martinus Nijhoff Publishers.
- Tomala, Magdalena. 2014. “Status Grenlandii w świetle zmian klimatycznych.” *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego* 8, no. 1:107-21.
- Wiśniewska, Marta. 2006. *Kwestia wycofania się państwa-członka z organizacji międzynarodowej z uwzględnienie przypadku Unii Europejskiej*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Grado.

APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF THE BEST INTERESTS OF THE CHILD AND THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS DURING THE RUSSIAN WAR IN UKRAINE

STOSOWANIE ZASADY DOBRA DZIECKA A PRAKTYKA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA W CZASIE WOJNY ROSYJSKIEJ W UKRAINIE

Dr. Marija Mendzhul

Uzhhorod National University

e-mail: marija.mendzhul@uzhnu.edu.ua; <https://orcid.org/0000-0002-3893-4402>

Abstract

The article analyzes the normative consolidation of the principle of the best interests of the child in international acts and legislation of Ukraine. Emphasis is placed on the application of the principle of the best interests of man in the practice of the ECtHR, it is clarified how the case law has influenced the decisions of Ukrainian courts. The categories of cases in which the ECtHR applies the principle of the best interests of the child are highlighted. The peculiarities of the application of the principle of the best interests of the child during the war between Russia and Ukraine have been studied. It is proved that martial law is not a reason to limit the principle of the best interests of the child.

Keywords: principle, best interests child, ECtHR, war

Abstrakt

Artykuł analizuje utrwalenie normatywne zasady dobra dziecka w aktach międzynarodowych i ustawodawstwie Ukrainy. W artykule położono nacisk na stosowanie zasady najlepiej pojętego interesu człowieka w praktyce ETPC. Wyjaśniono, w jaki sposób jego orzecznictwo wpłynęło na orzecznictwo ukraińskich sądów. Podkreślono kategorie spraw, w których ETPC stosuje zasadę dobra dziecka.

Zbadano specyfikę stosowania zasady dobra dziecka w czasie wojny rosyjsko-ukraińskiej. Udowodniono, że stan wojenny nie jest powodem do ograniczania zasady dobra dziecka.

Słowa kluczowe: zasada, dobro dziecka, ETPC, wojna

Introduction

One of the fundamental legal principles that applies to all relationships involving a child is the principle of the best interests of the child. This principle was enshrined at the international level in the UN Declaration of the Rights of the Child of 20 November 1959,¹ and later in Article 3 of the Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989.² According to the Convention on the Rights of the Child, the state has positive obligations, in particular to provide the child with the protection and care necessary for his or her well-being, taking into account the rights and responsibilities of his or her parents or other legal representatives. necessary legislation and take all appropriate administrative measures. In addition, it is the responsibility of the state to ensure that institutions, services and bodies responsible for the care or protection of children comply with the standards established by the competent authorities, in particular in the field of safety and health and in terms of numbers. and the suitability of their staff, as well as competent supervision.

The principle of the best interests of the child is also enshrined in the European Convention on the Exercise of Children's Rights,³ where Article 6 sets out the decision-making process guaranteeing the principle of the best interests of the child. The Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-Friendly Justice of 17 November 2010 state that Member States must ensure the effective enjoyment of children's rights so that their best interests are paramount in all

¹ Declaration of the Rights of the Child of 20 November 1959, A/4354, GAOR, 14th sess., suppl. no. 16, Principle 2.

² Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989, European Treaty Series, No. 1577.

³ European Convention on the Exercise of Children's Rights of 25 January 1996, European Treaty Series, No. 160.

matters affecting them.⁴ When assessing the interests of involved or affected children: their views and opinions should be given due attention; all other rights of the child, such as the right to dignity, freedom and equal treatment, must always be respected; all relevant authorities should take an integrated approach to take due account of all the interests of the child, including psychological and physical well-being, as well as legal, social and economic interests.

Thus, at the international level, not only the principle of the best interests of the child is established, but also the extremely wide scope of its action is defined, which once again emphasizes the universality of this principle. At the same time, in the conditions of Russia's war in Ukraine, the question arises as to the application of this principle, as well as its significance during martial law or other unforeseen circumstances.

1. Principle of the best interests of the child in the legislation of Ukraine

The principle of the best interests of the child is enshrined in the legislation of Ukraine. Article 7 of the Family Code of Ukraine⁵ stipulates that the regulation of family relations should be carried out taking into account the best interests of the child. In other norms of the Family Code you can find a number of provisions that oblige to take into account the interests of the child not only by parents but also by guardianship authorities and by the court. The interests of children must be taken into account when exercising the right of personal private property by the wife, husband (Part 1 of Article 59 of the Family Code), when concluding, amending and invalidating a marriage contract (Articles 93, 100 and 103 of the Family Code), divorce (Part 2 of Article 112 of the Family Code), when changing the child's surname (Part 5 of Article 148 of the Family Code), when exercising parental rights (Part 2 of Article 155 of the Family Code), when determining the place of residence of a minor child (Part 2 of Article 162 of the Family Code) and others.

⁴ Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-Friendly Justice of 17 November 2010, Appendix 6, Item 10.2c.

⁵ Family Code of Ukraine of 10 January 2002, Verkhovna Rada of Ukraine, No. 2947-III [hereinafter: Family Code].

Only in the interests of the child: the court decides on the restoration of parental rights (Part 4 of Article 169 of the Family Code); one of the parents or legal representatives uses alimony (Part 2 of Article 179 of the Family Code); the child's property is managed (Part 1 of Article 177 of the Family Code); the child is adopted (Part 2 of Article 207 of the Family Code); the court decides to grant the right to marry before reaching the age of marriage (Part 2 of Article 23 of the Family Code), to refuse to seize a minor child and transfer it to parents or one of them (Part 3 of Article 163 of the Family Code); the court decides against the opinion of the child (Part 3 of Article 171 of the Family Code).

In addition, guardianship authorities may refuse to grant permission to engage in real estate transactions of a child while requesting a notary to prohibit the disposal of such property, if they find that the transaction will violate the legitimate interests of the child (Part 5 of Article 177 of the Family Code). The court may disagree with the conclusion of the guardianship authority if it is insufficiently justified, contrary to the interests of the child (Part 6 of Article 19 of the Family Code).

At the legislative level in Ukraine, an attempt has been made to consolidate the concept of the principle of the best interests of the child. In particular, in Article 1 of the Law of Ukraine on Child Protection⁶ establishes that ensuring the best interests of the child – are actions and decisions aimed at meeting the individual needs of the child according to his age, sex, health, development, life experience, family, cultural and ethnicity and take into account the opinion of the child, if he or she has reached such an age and level of development that can express it. Moreover, it is declared that the said Law establishes the basic principles of state policy in this area, which are based on ensuring the best interests of the child.

In addition to the provisions of the Family Code, the Law of Ukraine on Child Protection provides that only in the interests of the child a decision can be delivered to separate the child from the family (Article 14), the participation of one parent living separately in up-bringing of a child (Part 3 of Article 15), as well as additional tools to protect the interests of children in difficult life circumstances (Article 23-1).

⁶ Law of Ukraine on Child Protection of 26 April 2001, Verkhovna Rada of Ukraine, No. 2402-III.

There are already a number of decisions in judicial practice, based on the principle of the best interests of the child: decision of the Chervonozavodsky District Court of Kharkiv of 10 October 2019;⁷ decision of the Khmelnytsky City District Court of the Khmelnytsky region of 8 November 2018;⁸ decision of the Kyiv District Court of Kharkiv of 17 September 2019;⁹ decision of the Suvorov District Court of Odessa of 23 November 2018;¹⁰ decision of the Berehovo District Court of the Zakarpattia region of 19 September 2019;¹¹ decision of the Dnieper Court of Appeal of 5 June 2019,¹² decision of the Chernivtsi Court of Appeal of 5 June 2019;¹³ decision of the Transcarpathian Court of Appeal of 14 March 2019;¹⁴ Resolution of the Supreme Court of 21 November 2018;¹⁵ Resolution of the Supreme Court of 28 March 2019.¹⁶

The Family Code does not use the phrase “best interests of the child,” but instead – “with the maximum possible consideration of the interests of the child,” “in the interests of the child.” The term “best interests of the child” is enshrined in the Law of Ukraine on Child Protection, and it has been established in the case law of the European Court of Human Rights and national case law. In this regard, we propose to enshrine in the Family Code the term “best interests of the child.” This is necessary for the use of the same terminology in the legislation of Ukraine, which will also allow to improve the Family Code and bring the terms used in it into compliance with European approaches.

⁷ No. 641/4451/19.

⁸ No. 641/4451/19.

⁹ No. 640/14601/17.

¹⁰ No. 523/13751/18.

¹¹ No. 297/854/19.

¹² No. 208/1504/18.

¹³ No. 715/207/19.

¹⁴ No. 303/3338/18.

¹⁵ No. 703/297/17.

¹⁶ No. 592/9430/17.

2. Application of the principle of the best interests of the child of the ECtHR

The European Court of Human Rights, in cases concerning the protection of children's rights, applies the principle of the best interests of the child in various cases, including: establishing the parental relations – *Kautzor v. Germany* of 24 September 2012;¹⁷ family reunification – *Olsson v. Sweden* of 25 March 1988,¹⁸ *Olsson v. Sweden* of 30 October 1992,¹⁹ *Amanalachioai v. Romania* of 26 May 2009,²⁰ *Haase v. Germany* of 8 April 2004;²¹ the relationship between the adopter and the adopted child – *Pini and Others v. Romania* of 22 June 2004,²² *Kurochkin v. Ukraine* of 20 May 2010;²³ contact with the child and the right to communicate with him/her from the parents living separately or other relatives – *Hokkanen v. Finland* of 23 September 1994;²⁴ deprivation of parental rights – *Hunt v. Ukraine* of 7 December 2006.²⁵

The analyzed case law of the European Court of Human Rights in cases of protection of children's rights made it possible to identify certain groups of cases in which the principle of the best interests of the child is applied.

First, the ECtHR is guided by the principle of the best interests of the child when considering paternity cases. In particular, in the decisions of the ECtHR justifies that in accordance with Article 8 of the Convention, when considering a paternity complaint, the courts must pay particular attention to the interests of the individual child.²⁶

¹⁷ No. 23338/09.

¹⁸ No. 10465/83.

¹⁹ No. 13441/87.

²⁰ No 4023/04.

²¹ No. 11057/02.

²² Nos. 78028/01, 78030/01.

²³ No. 42276/08.

²⁴ No. 19823/92.

²⁵ No. 31111/04.

²⁶ See *Jevremović v. Serbia* of 17 July 2007, *Jevremović v. Serbia*, No. 3150/05; *Kalacheva v. Russia* of 7 May 2009, No. 3451/05; *Kautzor v. Germany* of 24 September 2012, No. 23338/09.

Secondly, a significant number of judgments of the European Court of Human Rights have been handed down in family reunification cases. In the case of *Olsson v. Sweden* of 25 March 1988, the fact of violation of Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is not the decision to take three children from their parents under state care, but the way in which this decision is implemented (separation of children and their placement at long distances from each other parents and among themselves). In the case of *Olsson v. Sweden* of 30 October 1992 the applicants challenged the social service's ban on the removal of two young children from their foster families, which prevented family reunification. In considering this case, the ECtHR took into account that children's contacts with their biological parents were very rare (they had not met their mother since 1984 and had seen their father once), and the children became very attached to foster families, accustomed to environment and expressed a desire to stay in foster care. In this case, guided by the interests of children, no violation of Article 8 of the Convention was established.

In the decision *Amanalachioai v. Romania* of 26 May 2009, the ECtHR noted that the interests of children require that family ties be broken only in "particularly exceptional circumstances, and that all measures be taken to preserve personal ties and, if necessary, to family reunification." In this case, the court also emphasized: "the fact that the child could have been placed in a more favorable environment for his upbringing does not in itself justify his removal from the care of his biological parents." In the present case, the reasons given by the national courts for the child's refusal to return to his father could not be regarded as "particularly exceptional" circumstances justifying the severance of family ties. The ECtHR has repeatedly stated that Article 8 of the Convention includes the right of parents to take measures to reunite with their children, as well as the obligation of national authorities to take all necessary measures to do so.

Analysis of the practice shows that the interests of the child may prevail over the interests of the parents. For example, in the judgment in the case of *Haase v. Germany* of 8 April 2004, the Court stated: "if children were long ago separated from their biological parents and stay with foster parents (live in the new family), unwillingness of children to change their family

situation may be a more important factor than the interest of biological parents to return back their children.”

In para. 76 of the decision *M.S. v. Ukraine* of 11 July 2017²⁷ the ECtHR, based on the judgment in *Mamchur v. Ukraine* of 16 July 2015,²⁸ noted that in establishing the best interests of the child in a particular case, account should be taken of: 1) the best interests of the child; his/her family relationships, except when the family has been shown to be unfit or manifestly dysfunctional; 2) in the best interests of the child to ensure its development in a safe, secure and stable environment that is not dysfunctional.

Regarding the importance of taking into account the views of the child, the ECtHR in the case of *Pini and Others v. Romania* of 22 June 2004 concluded that the interest of children was to take into account their opinion, as they have already reached the required age when such a child’s opinion should be taken into account – under Romanian law, this age is considered to be 10 years. In this regard, the refusal they have consistently declared after reaching this age is a weighty circumstance.

Third, the ECtHR considers that the relationship between an adoptive parent and an adopted child is generally of the same nature as the family relationship protected by Article 8 of the Convention, and if the relationship arises from lawful and sincere adoption, it can be considered a sufficient condition for the application to them of the same safeguards as Article 8 of the Convention provides for family life.²⁹ The decision to take such a measure must be based on sufficiently convincing and well-founded arguments in the best interests of the child. National courts alleging that the applicant had not exercised authority and had not demonstrated his ability to ensure the proper upbringing of the child. confirm the findings of the domestic courts on the applicant’s inability to provide for the child’s upbringing *Sprava*.

Fourth, quite often under Article 8 of the Convention, the ECtHR addresses the issue of contact with a child and the right to communicate with him or her from a parent living alone or from other relatives. For example, *Hokkanen*, a Finnish citizen, deliberately restricted his contact with his

²⁷ No. 2091/13.

²⁸ No. 10383/09.

²⁹ See *Pini and Others v. Romania* of 22 June 2004, para. 140 and 148.

daughter, who was raised by her parents after his wife's death. In its judgment of *Hokkanen v. Finland* of 23 September 1994, the ECtHR stated that "the obligation of national authorities to take measures to facilitate family reunification is not absolute, as the reunification of parents with a child who has lived with others for some time may not be carried out immediately and may require preparatory measures." At the same time, the Court reiterated the need to take into account the best interests of the child and his rights under Article 8 of the Convention, and noted that "where contact with parents may jeopardize or interfere with these interests, national authorities must strike a fair balance between them" (Article 58).

Fifth, the ECtHR is dealing with cases relating to the deprivation of parental rights. In the case of *Hunt v. Ukraine*, the ECtHR found a violation of Article 8 of the Convention, as the applicant was not involved in the proceedings for deprivation of parental rights to the extent sufficient to protect his interests, and the public authorities went beyond their discretion and did not strike a balance between the applicant and others. In para. 54, the Court recalled that there must be a fair balance between the interests of the child and the interests of the parents, and that such a balance should pay special attention to the best interests of the child, which should prevail over the interests of the parents. In particular, Article 8 of the Convention does not entitle parents to take measures that may harm the health or development of the child.³⁰

In addition, we should also mention the decision of the Grand Chamber, in which, when considering the case on mandatory vaccination, it was considered whether there was a violation of Article 8, this decision once again emphasized the approach that in all cases related to the rights of children, the best interests of the child should be taken into account first and foremost, and this should be a priority.³¹

³⁰ See *Johansen v. Norway* of 7 August 1996, No. 17383/90, para. 78.

³¹ "Court's first judgment on compulsory childhood vaccination: no violation of the Convention." file:///C:/Users/User/Downloads/Grand%20Chamber%20judgment%20Vavricka%20and%20Others%20v.%20Czech%20Republic%20-%20obligation%20to%20vaccinate%20children%20against%20diseases%20that%20were%20well%20known%20to%20medical%20science.pdf [accessed: 23.11.2022].

The European Court of Human Rights has repeatedly emphasized that there is a broad consensus, including in international law, to support the idea that all decisions concerning children should be based on their best interests.³² Thus, in the case law of the European Court of Human Rights, the principle of the best interests of the child is constantly being put into practice. Moreover, the interests of the child, depending on their nature and importance, may outweigh the interests of the parents.

3. Application of the principle of the best interests of the child in wartime

In the period of war, the question of the importance of the principle of the best interests of the child becomes particularly relevant. As on March 24, 2022, 135 children were killed and more than 180 were injured in the criminal actions of the Russian aggressors [Gabadava 2022]. As of April 13, the number of children killed had risen to 191 and the number of injured to 349. As of August 22, 373 children have died, and the number of injured is over 723. It is clear that the number of victims will increase, including among children. The official press reports the disappearance of children without parental care and even their illegal removal to the aggressor state. Undoubtedly, these crimes are not only officially condemned by the international community, but will receive the appropriate legal qualifications.

The state of war is not a reason to limit the principle of the best interests of the child. At present, there has been a partial simplification of the procedure for registering the birth of a child. Parents of a child born on the occupied territories or in shelters may apply to any office of state registration of civil status of Ukraine and submit either a medical birth certificate or equivalent certificate drawn up by a medical professional, which is issued for each case of childbirth and can be issued without a seal. Simplifying the formalities to establish the fact of the birth of a child and giving the right to any medical worker to issue it is a demand of modern realities and challenges. It is positive that Ministry of Health has not established

³² See *Neulinger and Shuruk v. Switzerland* of 6 July 2010, No. 41615/07, para. 135; *X v. Latvia* of 26 November 2013, No. 27853/09, para. 96.

the time limits, e.g. a woman may ask doctor to issues such medical certificate when she is safe with her child.

During the evacuation of children, the state is primarily responsible for their safety, proper care, creating conditions for family reunification. In order to guarantee the principle of the best interests of the child, a decision was made at the governmental level on the possibility of temporary placement of children without parental care during war period in foster families or family-type orphanages.³³ At the same time, simplifying the adoption procedure will not be in the best interests of the child during the war. This is because hostilities do not allow for proper examination of the case when children may have lost their parents, and such parents or relatives may be alive.

In addition, it is possible for some mothers to abuse their rights and take their children out of Ukraine without the consent of the child's father. In the interests of children and to ensure safety, women were given the right to travel abroad during the period of war without the consent of father and on the basis of an internal national passport (for mothers) and birth certificates (for children). Obviously, after the end of the war, such mothers and children must return to Ukraine, in case of refusal and lack of consent of the father to keep the children outside the state, we can talk about the violation of parental rights.

In the conditions when the legislation of Ukraine was not ready for the challenges and threats of war, the principles of law are the tool that allows us to fill the gaps and regulate social relations. At the same time, the practice of the ECtHR, which has already developed and developed clear positions on the application of the principle of the best interests of the child, including the approach that the interests of children can prevail over the interests of parents, can help national courts and administrative bodies. Unfortunately, the war can be protracted, children who went abroad with their mothers can get used to life in a new place, to new conditions of study, and acquire social ties. Unfortunately, the war separated

³³ "V Ukrayini tymchasovo sprostyly protseduru oformlennya opiky nad dit'my, yaki zalyshylys' bez bat'kiv." <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3437884-v-ukraini-timcasovo-sprostili-proceduru-oformlenna-opiki-nad-ditmi-aki-zalisilis-bez-batkiv.html> [accessed: 23.11.2022].

families, as a general rule, men between the ages of 18 and 60 cannot leave Ukraine, with certain exceptions. In the event that the child's mother does not want to return to Ukraine and there is a dispute with the child's father, then taking into account according to the practice of the ECtHR, the courts can decide not to return the child if it would be against the child's interests, while taking into account the priority of the child's best interests.

Conclusions

Thus, the principle of the best interests of the child is one of the fundamental principles enshrined in international instruments and national legislation of Ukraine, found its essential content in the practice of the ECtHR and applied by national courts. In our opinion, the principle of the best interests of the child means that parents, legal representatives of the child, authorities, courts and other persons take into account the interests of the child when taking actions or decisions aimed at meeting any individual needs of the child according to his or her age, state of health and peculiarities of development.

In conditions of war, the principle of ensuring the best interests of the child becomes especially important. The state has additional obligations not only to guarantee the life and safety of children, but also to create conditions for the realization of each child's basic rights, the state must create simplified and transparent conditions for state registration of children born in shelters and temporary occupation.

It is the principle of the best interests of the child during the war, when the parliament does not have time to make the necessary changes to the legislation of Ukraine, that can help resolve disputes between parents and other relatives regarding children. At the same time, the establishment of approaches in the practice of the ECtHR to understanding the essence of the principle of the best interests of the child is important.

REFERENCES

"Court's first judgment on compulsory childhood vaccination: no violation of the Convention." file:///C:/Users/User/Downloads/Grand%20Chamber%20judgment%20Vavricka%20and%20Others%20v.%20Czech%20Republic%20-%20obligation%20to%20vaccinate%20children%20against%20diseases%20that%20were%20well%20known%20to%20medical%20science.pdf [accessed: 23.11.2022].

- Gabedava, Tetyana. 2022. "Dani Ofisu henprokurora: z pochatku viyny vid ruk okupantiv zahynuly 135 ditey, ponad 180 otrymaly poranennya." <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/vtorgnennya-rosiji-v-ukrajinu-skilki-ditey-zaginulo-za-misjac-viyni-novini-ukrajini-50228209.html> [accessed: 23.11.2022].
- "V Ukrayini tymchasovo sprostyly protseduru oformlennya opiky nad dit'my, yaki zalyshylys' bez bat'kiv." <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3437884-v-ukraini-timchasovo-sprostili-proceduru-oformlenna-opiky-nad-ditmi-aki-zalisilis-bez-batkiv.html> [accessed: 23.11.2022].

PRAWNO-POLITYCZNE ASPEKTY WYBORU PRZEWODNICZĄCEGO KOMISJI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004-2019

LEGAL AND POLITICAL ASPECTS OF THE ELECTION OF THE PRESIDENT OF THE EUROPEAN COMMISSION IN THE YEARS 2004-2019

Dr hab. Mirosław Piotrowski, prof. KUL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: miroslaw.piotrowski@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0003-1517-0128>

Abstrakt

Stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej było i pozostaje jednym z najważniejszych w strukturze obsadzanych funkcji w całej Unii Europejskiej. Z formalno-prawnego punktu widzenia szef KE plasuje się po przewodniczącym Rady Europejskiej. Jednakże z uwagi na praktyczne prerogatywy przyznawane mu w traktatach, często traktowany bywa jako osoba pierwsza, czyli najważniejsza. Stąd wyborom przewodniczącego Komisji z reguły towarzyszyły emocje polityczne. W latach 2004-2019 doszło do największego rozszerzenia Wspólnot Europejskich, ale także do odrzucenia oraz przyjęcia nowych, podstawowych aktów prawnych. Jakkolwiek umieszczone w nich przepisy określające tryb wyboru przewodniczącego KE, którego kompetencje poszerzano, w zasadzie nie ulegały większym modyfikacjom, to zdecydowanie zmieniała się ich prawna interpretacja. Główną osią sporu było przejmowanie przez Parlament Europejski prerogatywy, desygnowania kandydata na szefa KE, dotychczas przynależnej Radzie Europejskiej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Prawo Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Przewodniczący KE

Abstract

The post of president of the European Commission has been and still remains one of the most important in the structure of functions within the whole European Union. From the formal point of view the EC head is placed after the president

of the European Council. However, due to the practical prerogatives assigned to him in treaties, they are often treated as the first and most important person. Hence, the elections of the president of the Commission were usually accompanied by political emotions. In the years 2004-2019 the largest extension of European Communities took place but at the same time some basic legal acts were rejected and the new ones were adopted. Although their provisions, which determined the procedure for electing the president of EC and which extended the latter's competences, did not in principle undergo any greater modifications, their legal interpretation was definitely changed. The main axis of dispute was the European Parliament taking over the prerogative of appointing a candidate for the head of EC, till then belonging to the European Council.

Keywords: European Union, Law of the European Union, European Commission, EC President

Wstęp

Stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej było i pozostaje jednym z najważniejszych w strukturze obsadzanych funkcji w całej Unii Europejskiej. Choć w traktatach nie określono hierarchii liderów unijnych instytucji, to z punktu widzenia formalno-prawnych obyczajów i dyplomatycznych reguł, szefa KE plasowano po przewodniczącym Rady Europejskiej¹. Jednakże z uwagi na praktyczne prerogatywy przyznawane mu w traktatach (m.in. jest – wraz z KE – strażnikiem traktatów, posiada inicjatywę ustawodawczą, alokuje pieniądze), często traktowany bywa jako osoba pierwsza, czyli najważniejsza. Stąd wyborom przewodniczącego Komisji z reguły towarzyszyły emocje polityczne. Podgrzewane były zmieniającym się prawem europejskim, czyli przyjmowanymi nowymi głównymi aktami prawnymi, a przede wszystkim jego interpretacjami. Kulminacja nastąpiła po największym rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. Prawne

¹ Przewodniczący RE wybierany był bezpośrednio przez szefów rządów i głowy państw członkowskich UE i ich reprezentował, ergo był przedstawicielem narodów będących źródłem prawa pierwotnego. Przewodniczącego KE postrzegano jako wyznaczony przez RE urzędnika, którego zatwierdzał i kontrolował PE. Spór o pierwszeństwo ilustruje wizyta szefów RE i KE w Turcji, zob. „Afera krzeselkowa z von der Leyen, Erdoganem i Michelelem. Jest odpowiedź Turcji.” <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/8135831,ursula-von-der-leyen-charles-michel-recep-tayyip-erdogan.html> [dostęp: 08.04.2021].

i polityczne napięcie narastało co pięć lat, nie wyłączając ostatnich wyborów na szefa KE w 2019 r.

1. Traktat Nicejski i pierwsze podejście José Manuela Barroso

Kilka lat przed historycznym powiększeniem Wspólnot Europejskich, które stały się głównym filarem Unii Europejskiej ustanowionej *Traktatem z Maastricht*², jej „starzy” członkowie przygotowywali i uaktualniali podstawy prawne (*vide Traktat Amsterdamski*³). Efektem był przyjęty 11 XII 2000 r. i podpisany 26 II 2001 r. *Traktat z Nicei*⁴, który wszedł w życie 1 II 2003 r. Wzmacniał on pozycję przewodniczącego KE poprzez dodanie prerogatyw organizacyjnych oraz nadając mu m.in. atrybuty polityczne. W art. 217 ust. 1 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*⁵ w brzmieniu nadanym mu przez art. 2 ust. 24 *Traktatu z Nicei* zapisano, że „Komisja Europejska działa pod politycznym kierownictwem przewodniczącego, który decyduje o jej organizacji wewnętrznej w celu zapewnienia jej spójnego, skutecznego działania i kolegalności”. Procedura wyboru przewodniczącego KE odbywać się miała na podstawie art. 214 ust. 2 TWE w brzmieniu nadanym przez art. 2 ust. 22, gdzie stwierdzano, że „Rada, zebrana w składzie szefów państw lub rządów i stanowiąca większością kwalifikowaną, nominuje osobę, którą zamierza mianować przewodniczącym Komisji; nominacja ta jest zatwierdzana przez Parlament Europejski”⁶.

² *Traktat o Unii Europejskiej* z dnia 2 lipca 1992 r., Dz. Urz. WE 1992 C 191 [dalej: TUE]. W art. A zapisano: „Niniejszym Traktatem Wysokie Umawiające się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, zwaną dalej „Unią”. [...] Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem”. W wersji opublikowanej – Dz.U.2004.90.864/30 (akt obowiązujący – wersja od 12 października 2021 r.) w art. A czytamy: „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”.

³ *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty* z dnia 2 października 1997 r., Dz. Urz. WE 1997 C 340. Zob. Byrska, Gawkowski, i Liszkowska 2017, 23-28.

⁴ *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty* z dnia 26 lutego 2001 r., Dz. Urz. WE 2001 C 80 [dalej: *Traktat z Nicei*].

⁵ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* z dnia 31 sierpnia 1992 r., Dz. Urz. C 224 [dalej: TWE]. Zob. *Traktat z Nicei*.

⁶ Por. Barcz 2020, 314.

Mimo jasnej podstawy prawnej powoływania szefa KE następowała znacząca zamiana techniczna. Po akcesji dziesięciu nowych państw członkowskich i wyborach do PE w czerwcu 2004 r., zwiększyła się liczba członków RE (z 15 do 25-ciu), co pociągało za sobą szacowaną zmianę większości kwalifikowanej potrzebnej w głosowaniu. Powiększyła się też liczba posłów do PE (732), a to stwarzało ryzyko większych komplikacji. Po nowym, przełomowym dla UE rozdzieleniu, kandydatem na przewodniczącego KE został J.M. Barroso, który wcześniej był premierem Portugalii. Po uzyskaniu rekomendacji RE rozpoczął on rozmowy z przedstawicielami frakcji politycznych w PE. W zasadzie decydował układ dwóch największych sił, tj. chadeków i socjalistów, do którego doproszono także liberałów. Oni to, z wyłączeniem jawności, decydowali o obsadzie najważniejszych stanowisk. Nie było jednak pewności co do narzuconej dyscypliny głosowania, które było tajne. Barroso jako kandydat rozmawiał więc ze wszystkimi politycznymi frakcjami, także niewielką grupą Niepodległość i Demokracja (ND) z J.P. Bonde i N. Farage'm na czele. Ich głosy spodziewał się pozyskać w zamian za przesłanie tajnego wykazu komitetów roboczych powołanych przy KE, którego się domagali, warunkując poparcie [Piotrowski 2020, 424-25]. Barroso wypełnił ich ultimatum na jeden dzień przed głosowaniem w siedzibie głównej PE w Strasburgu [Tenże 2019, 30-31]. Dnia 22 lipca podczas głosowania uzyskał 413 głosów, przeciw było 251, a 44 oddało głos nieważny lub wstrzymało się od głosu⁷. Wybrany przewodniczący KE mógł zająć się kompletowaniem składu Komisji, a wszystko to przebiegało w atmosferze przygotowań do przyjęcia *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*⁸. Nowy akt prawny zmieniający konfigurację personalną ważnych

⁷ „Posłowie zatwierdzili Jose Barroso na przewodniczącego Komisji.” <https://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20090911IPR60583&language=PL> [dostęp: 31.08.2021]; „Protokół z wyboru przewodniczącego Komisji z 22 lipca 2004.” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-6-2004-07-22-ITM-008_PL.html [dostęp: 31.08.2021]. W głosowaniu wzięło udział 711 europosłów, głosów ważnych oddano 664.

⁸ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* [Wspólnoty Europejskiej], Luksemburg 2005 [dalej: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*]. Przepis o wyborze przewodniczącego Komisji Europejskiej przeniesiono w niezmiennym kształcie do art. 27 ust. 1 „eurokonstytucji” (s. 29) z *Traktatu z Nicei* (por. *Traktat z Maastricht*). Nowe stanowiska to m.in. przewodniczący Rady Europejskiej i minister spraw zagranicznych Unii.

stanowisk Unii, został wprawdzie podpisany, ale ostatecznie w 2005 r. odrzucono go w referendum we Francji i w Holandii i nie wszedł w życie⁹.

2. W cieniu *Traktatu Lizbońskiego*, czyli wybór José Manuela Barroso po raz drugi

Znaczną część kadencji szefa KE zdominowały negocjacje związane z forsowaniem nowego aktu prawnego zastępującego odrzuconą „eurokonstytucję”. Nową, tzw. „mini eurokonstytucję”¹⁰, oficjalnie nazywaną *Traktatem z Lizbony*¹¹, podpisano 13 XII 2007 r. Akt ten zablokowany został jednak przez referendum w Irlandii. Nie udało się go ratyfikować do czasu kolejnych wyborów do PE, które odbyły się w czerwcu 2009 r. oraz do czasu elekcji kolejnego przewodniczącego KE. Nowym kandydatem okazał się znów J.M. Barroso, który stracił nieco na popularności. Po ponownym, jednogłośnie desygnowaniu go przez RE, wielu europosłów, a nawet całe grupy polityczne, jak socjaliści czy liberałowie, miało zastrzeżenia do przedstawionego przez niego wcześniej w PE programu. Inni, jak Zieloni z D. Cohn-Benditem czy grupa Europa Wolności i Demokracji (EFD) z Farage’em uważali, że „Parlament nie powinien głosować nad kandydaturą Barroso do czasu referendum w Irlandii”¹². Postulowano więc, aby najpierw ustalić stan prawny UE, a później zająć się obsadą personalną. Powstało zamieszanie, gdyż największa grupa chadecka z częścią konserwatystów

⁹ W czerwcu 2005 r., wobec wpłynięcia wniosku nieufności, Barroso musiał tłumaczyć się w PE z zatajenia korzyści majątkowej. Wyjaśnienia szefa KE przyjęto i w głosowaniu (589 przeciw, 35 za i 35 wstrzymujących) odrzucono przedłożony wniosek. „Barroso sails through Latsis yacht censure.” <https://www.ekathimerini.com/news/32226/barroso-sails-trough-latsis-yacht-censure/> [dostęp: 21.11.2022]; Zob. Piotrowski 2017b, 171-74.

¹⁰ Nazwa wprowadzona przez prezydentkę niemiecką w Radzie UE w pierwszej połowie 2007 r. Niekiedy używano nazwy „mini traktat”. W literaturze prawniczej, roboczy wyraz „eurokonstytucja”, określono jako „Traktat konstytucyjny”.

¹¹ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r., Nr 203, poz. 1569 [dalej: *Traktat z Lizbony*].

¹² „Posłowie zatwierdzili Jose Barroso na przewodniczącego Komisji.” <https://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20090911IPR60583&language=PL> [dostęp: 31.08.2021]. Zob. „Protokół z wyboru przewodniczącego Komisji z 16 września 2009.” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-7-2009-09-16-ITM-007_PLhtml [dostęp: 21.11.2022].

(ECR) popierała Barroso, natomiast dla nordyckiej lewicy (GUE/NGL) był on w ogóle „złym kandydatem na szefa KE”. Te dwa ostatnie stanowiska mogły budzić zdziwienie obserwatorów nieznających meandrów wewnętrznych negocjacji. Z jednej strony nordycka lewica, czyli komuniści byli przeciwni kandydaturze Barroso, któremu *notabene* część prawicy i konserwatystów publicznie wypominała wcześniejszą polityczną aktywność w ruchu maoistycznym [Kuraś i Szpunar 2014; Sitkowski 2014]¹³, z drugiej strony przewodniczący konserwatystów w PE, M. Kamiński, na sesji plenarnej „zapowiedział, że jego grupa polityczna poprze kandydaturę Barroso na przewodniczącego Komisji Europejskiej, mimo, że jest wiele kwestii – jak poparcie dla Traktatu Lizbońskiego – w których posłowie z grupy ECR mają inne zdanie”¹⁴. Barroso podczas spotkania z grupą ECR w PE zapewniał, że przez ostatnie pięć lat starał się reformować Unię, czego dowodem miało być przesłanie zmodyfikowanego wykazu grup roboczych. Z wcześniejszej liczby 3 094 po reformie został jeden tysiąc¹⁵. Postawę Barroso krytykowała niemiecka prasa. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* pisał m.in.: „Obiecując wszystkim wszystko w europarlamencie to, na czym im najbardziej zależy, stary i nowy przewodniczący Komisji Europejskiej raz jeszcze udowodnił, że nie ma żadnej własnej linii politycznej, że niczym kameleon w każdej chwili potrafi zmienić skórę, i że zawsze mówi tylko to, co chcieliby od niego usłyszeć w danej chwili przywódcy najsilniejszych państw unijnych”¹⁶.

Ostatecznie w głosowaniu w PE, 16 IX 2009 r., za Barroso opowiedziało się 382 posłów 219 było przeciw, a 117 wstrzymało się od głosu i został on wybrany na drugą kadencję¹⁷. Trzy miesiące później wszedł w życie *Traktat*

¹³ Zob. Piotrowski. 2017a, 78-81; Tenże 2017b, 171-74.

¹⁴ „Posłowie zatwierdzili Jose Barroso na przewodniczącego Komisji.” <https://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20090911IPR60583&language=PL> [dostęp: 31.08.2021].

¹⁵ *Wykaz grup roboczych Komisji Europejskiej* przesłanych przez J.M. Barroso w maju 2009 r. Dokument w zbiorach Autora. Zob. Piotrowski 2019, 30-31.

¹⁶ „Komentarze prasy niemieckiej.” <https://www.dw.com/pl/17092009/a-4700046> [dostęp: 21.11.2022].

¹⁷ „Protokół z wyboru przewodniczącego Komisji z 16 września 2009.” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-7-2009-09-16-ITM-007_PL.html [dostęp: 21.11.2022]. Głosowało 718 europosłów.

z Lizbony, który nadał UE osobowość prawną. Oznaczało to wzmocnienie pozycji szefa KE, m.in. poprzez zakotwiczenie go w protokołach dyplomatycznych innych państw oraz organizacji międzynarodowych, nadając mu status porównywalny z premierami, a nawet prezydentami. *Traktat z Lizbony* wzmocniał rolę PE i wprowadzał nowe stanowisko przewodniczącego RE, którym został były belgijski premier Herman van Rompuy. W *Traktacie z Lizbony* (art. 15 ust. 6 TUE) zapisano, że przewodniczący RE zapewnia przygotowanie i ciągłość jej prac, ale „we współpracy z przewodniczącym Komisji”. Jakkolwiek, co odnotowano we wstępie artykułu, w traktatach nie określono hierarchii instytucji UE oraz ich liderów, to z punktu widzenia formalno-prawnych obyczajów i dyplomatycznych reguł, szef RE plasowano wyżej (m.in. przyznano mu też najwyższe uposażenie) niż przewodniczącego KE. W praktyce ten drugi miał jednak o wiele większe znaczenie¹⁸. Doskonale zdawali sobie z tego sprawę prominentni politycy państw członkowskich UE i uwzględniali m.in. przy ustalaniu kolejności zagranicznych wizyt i rozmówców. Jako potwierdzenie tezy służyć może B. Komorowski, który po wyborze i zaprzysiężeniu na prezydenta Polski 6 VIII 2010 r., już 1 IX 2010 r. wyruszył w pierwszą podróż zagraniczną do Europy Zachodniej¹⁹. W pierwszej kolejności udał się do Brukseli na spotkanie z szefem KE Barroso. Następnie spotkał się z sekretarzem generalnym NATO A.F. Rasmussenem, królem Belgów Albertem II, przewodniczącym PE J. Buzkiem i jako piątym w kolejności przewodniczącym RE H. van Rompuyem²⁰. Z Belgii prezydent Komorowski pojechał do Francji na spotkanie z prezydentem N. Sarkozym, a następnie gościł w Niemczech u kanclerz A. Merkel²¹. Tak ustalona kolejność interlokutorów w dyplomacji odczytywana była i jest jednoznacznie. Mimo, że przepis *Traktatu z Lizbony*

¹⁸ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych, Unia Europejska*, Luksemburg 2010, s. 22-24 [dalej: *Wersje skonsolidowane*]. W art. 13 TUE wymieniono kolejno siedem instytucji UE, RE znalazła się na drugim, a KE na czwartym miejscu. Przykładowo, w praktyce szef RE nie miał nawet wpływu na budżet budynku w którym rezydował, ani na liczbę zatrudnianego tam personelu [Witkowska-Chrzczonec 2008].

¹⁹ „Prezydent z oficjalną wizytą w Brukseli.” <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/prezydent-z-oficjalna-wizyta-w-brukseli,16252> [dostęp: 21.11.2022].

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

dotyczący sposobu wyboru przewodniczącego KE w porównaniu z wcześniejszymi aktami prawnymi się nie zmienił, to nowe prawne okoliczności w nim stworzone, wpłynęły na odmienną interpretację dawnych przepisów.

3. Polityka ponad prawem – wybór Jean’a-Clauda Junckera

Dwa lata przed kolejnymi wyborami do PE oraz wyborami nowego przewodniczącego KE rozpoczęły się przedbiegi do tego stanowiska. We wrześniu 2012 r. jeden z komisarzy UE zgłosił propozycję, aby Barroso został szefem KE w trzeciej kadencji. Z traktatowego punktu widzenia nie było przeszkody do kolejnej reelekcji. Prawo nie ograniczało liczby kadencji szefa KE. Jednakże propozycja ta spotkała się z ripostą rzecznika Komisji O. Bailly’ego. Zdementował on spekulacje zapewniając, że Barroso „nie myśli” o trzeciej kadencji²². Wraz z podjęciem tematu ruszyła także giełda nazwisk potencjalnych kandydatów. Na liście tej znalazł się m.in. ówczesny przewodniczący PE, niemiecki socjaldemokrata M. Schulz. On też był źródłem interpretacji *Traktatu z Lizbony* w zakresie opisu wyboru przewodniczącego KE. *Traktat z Lizbony* przejął przepis dotyczący wyboru przewodniczącego KE z odrzuconego wcześniej *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, jednak w nieco zmienionym brzmieniu: „Uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Kandydat ten jest wybierany przez Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład”²³. W odrzuconej „eurokonstytucji” (art. I-27, ust. 1) zapisano, że RE przedstawia PE „swojego kandydata”. W zmianach *Traktatu z Lizbony* pominięto wyraz „swojego”.

Reorientacja sprowadzała się do tezy, że to nie RE powinna desygnować kandydata na szefa KE tylko PE. Wspomniany M. Schulz wychodził

²² „Barroso na trzecią kadencję szefa KE. Kto za?” <https://forbes.pl/wiadomości/nz04vrp> [dostęp: 21.11.2022].

²³ *Wersje skonsolidowane*, s. 26. Dalej doprecyzowano, że jeśli kandydat nie uzyska większości to RE stanowiąc większością kwalifikowaną przedstawia PE w terminie miesiąca nowego kandydata, wybieranego w drodze tej samej procedury. Por. *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, s. 29.

z założenia, że skoro PE zatwierdza kandydatów na szefa KE, a w *Traktacie z Lizbony* (art 17, ust. 7 TUE) zapisano, że w procedurze wyboru należy „uwzględnić wybory do Parlamentu Europejskiego”, a następnie „przeprowadzić stosowne konsultacje”, to RE „stanowiąc większością kwalifikowaną” powinna tylko zatwierdzać kandydata wyłonionego przez największą (zwycięską) frakcję polityczną²⁴. Według tej wykładni każda z grup politycznych w PE, powinna przed wyborami wyznaczyć własnego „wiodącego kandydata” na szefa KE. Po wyborach ta grupa, która osiągnie najlepszy wynik w całej Unii automatycznie będzie miała szefa KE. Stanowisko interpretacyjne Schulza podzieliła większość w PE. Wyrazem tego była ogłoszona 13 XII 2013 r. w Strasburgu rezolucja „w sprawie poprawy organizacji wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.”. W § N, pkt 5 tejże rezolucji PE „wzywa europejskie partie polityczne do mianowania swych kandydatów na przewodniczącego Komisji odpowiednio wcześniej przed wyborami, by umożliwić im przeprowadzenie znaczącej – ogólnoeuropejskiej – kampanii, która skupiałaby się na zagadnieniach europejskich w oparciu o platformę partii i o program ich kandydata proponowanego na przewodniczącego Komisji”²⁵.

Wyjaśnienie prawno-polityczne odmiennego niż dotychczas podejścia do wyborów szefa KE sformułowano w § E oraz F. Czytamy tam: „mając na uwadze, że wybory europejskie będą pierwszymi wyborami po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – na mocy którego uprawnienia Parlamentu Europejskiego zostały znacznie poszerzone, w tym jego rola w wyborze przewodniczącego Komisji – dlatego też będą doskonałą okazją do zwiększenia przejrzystości i wzmocnienia europejskiego wymiaru tych wyborów”. Dalej stwierdzano, że „większość europejskich partii politycznych wydaje się być gotowa do mianowania własnych kandydatów na przewodniczącego Komisji, licząc na to, że ci kandydaci odegrają znaczącą rolę w kampanii do Parlamentu, w szczególności przez osobiste przedstawienie swoich programów politycznych we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej”²⁶.

²⁴ *Wersje skonsolidowane*, s. 26.

²⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2013 r.; „Praktyczne aspekty organizacji wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.” www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0323_PL.html [dostęp: 21.11.2022].

²⁶ Tamże.

Zapisaną w *Traktacie z Lizbony* kwestię „stosownych konsultacji” pomiędzy PE a RE opierano na deklaracji 11 załączonej do *Traktatu z Lizbony*, gdzie stwierdza się, że wybór przewodniczącego Komisji odbywa się „za wspólnym porozumieniem” (§ N). W deklaracji tej wprawdzie znalazły się zapisy, że „Parlament Europejski i Rada Europejska wspólnie ponoszą odpowiedzialność za sprawny przebieg procesu wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej” i że nastąpi to w drodze konsultacji, lecz sposób tych konsultacji miał zostać ustalony później i to „za wspólnym porozumieniem”²⁷.

Rezolucją swoją Parlament zaskakiwał Radę, a przewodniczący PE Schulz nie zwlekając ogłosił, że on sam będzie „wiodącym kandydatem” (Spitzenkandidat) na szefa Komisji z ramienia grupy socjaldemokratycznej (S&D), której notabene wcześniej w PE przewodził. Chadecy (EPL), chcąc dotrzymać kroku Schulzowi, ogłosili, że ich kandydatem będzie były premier Luksemburga J.-C. Juncker. W ślad za nimi poszły inne partie polityczne, nominując swoich kandydatów. Liberalowie (ALDE), czyli trzecia co do wielkości grupa polityczna w PE, wystawili swojego lidera G. Verhofstadta (byłego premiera Belgii), Europejską Partię Zielonych reprezentowała S. Keller, komunistów, czyli Europejską Nordycką Zieloną Lewicę (GUE/NGL) A. Tsipras [Słojewska 2014]. Rozwiązania te zaskoczyły kanclerz Niemiec A. Merkel, która przeoczyła (i *de facto* nie doceniła) narodzin tego procesu. Gdy nabrał on tempa, niezręcznie było jej go oficjalnie hamować [Piotrowski 2019a, 75-76]. Jak podała niemiecka prasa, Merkel nieoficjalnie podjęła nieskuteczną próbę zablokowania kandydatury Junckera²⁸. Przedstawione nowe rozwiązanie propagowano jako szansę na zaangażowanie większej liczby obywateli UE w zbliżających się wyborach do PE. Pięcioro kandydatów ruszyło z kampanią wyborczą po UE, a następnie Europejska Unia Nadawców (EBU) zorganizowała ich półtoragodzinną debatę telewizyjną, relacjonowaną z siedziby PE w Brukseli²⁹. W zgiełku re-

²⁷ *Deklaracje dołączone do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony* podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 326/337.

²⁸ „Niemcy „Der Spiegel”: Merkel nie chce Junckera na szefa KE.” https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/niemcy;der;spiegel;merkel;nie;chce;junckera;na;szefa;ke;194,0,1449922.html [dostęp: 21.11.2022].

²⁹ „Debata kandydatów na szefa KE. Prawie wszyscy za sankcjami dla Rosji.” <https://www.tvp.info/15215838/debata-kandydatow-na-szefa-ke-prawie-wszyscy-za-sankcjami-dla-rosji>

toryki kandydatów ginął głos przewodniczącego RE van Rompuy'a, który „zwracał uwagę, że PE nie może suwerennie wskazywać szefa KE, bo jest to kompetencja Rady. Traktat Lizboński mówi tylko, że Rada wskazując kandydata, musi wziąć pod uwagę wyniki wyborów. Czyli jeśli wygrają chadecy, wskaże chadeka, jeśli socjaliści – socjalistę. Ale nie musi to być Juncker czy Schulz”.

W ślad za tym szła sugestia, że eurodeputowani nie przeczytali, a z pewnością nie zrozumieli Traktatu [Stojewska 2014]³⁰. Innego zdania była Konferencja Przewodniczących PE, która 10 IV 2014 r., podczas spotkania z przewodniczącym RE, zakomunikowała mu, że „przewodniczący Komisji musi zostać wybrany z grona wiodących kandydatów przedstawionych przez grupy polityczne” [Adamiec i Wąsowicz 2014, 16]³¹. Po wyborach do PE, które odbyły się w krajach UE w dniach 22-25 V 2014 r., formuła ta została niejako zalegalizowana. Zwyciężyła Europejska Partia Ludowa, która na 751 mandatów zdobyła 221 (29,3%), a Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów zdobył 191 (25,43%)³². RE wskazała podczas szczytu 26-27 VI 2014 r. (26 krajów było za i 2 przeciw: Wielka Brytania i Węgry) na szefa KE kandydata zwycięzców – Juncker'a. Odebrane zostało to jako skuteczna możliwość narzucenia RE kandydata. Podczas tajnego głosowania w PE 15 VII 2014 r., w którym wzięło udział 729 posłów, za Juncker'em oddano 422

[dostęp: 21.11.2022]; „Na żywo: telewizyjna debata kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej.” <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/eu-affairs/20140514STO47054/na-zywo-telewizyjna-debata-kandydatow-na-przewodniczacego-komisji-europejskiej> [dostęp: 21.11.2022].

³⁰ Zmianę trybu wyboru przewodniczącego KE krytykował także premier Wielkiej Brytanii [Cameron 2014]. Pisał m.in.: „Zaakceptowanie takiego twierdzenia (że to PE wybiera kandydatów) byłoby głęboko szkodliwe dla Europy i raczej podważyłoby niż wzmocniłoby demokratyczną legitymację UE. Przeniosłoby władzę z rządów krajowych na Parlament Europejski bez zgody wyborców.” Jego zdaniem „upolityczniłoby to Komisję Europejską”, przed czym przestrzegał wiele lat wcześniej V. Giscard d'Estaing. Twierdził on też, że proponowane rozwiązanie jest niezgodne z traktatami, czyli prawem pierwotnym UE.

³¹ Por. *Shifting Eu Institutional Reform into high gear, Raport of the CPS High-level group* (Centre for European Policy Studies, Chair Danuta HUBNER), Centre for European Policy Studies, Brussels 2014, s. 1-4.

³² „Parlament Europejski: 2014-2019. Posiedzenie Inauguracyjne.” <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-wyborow/2014-2019/posiedzenie-inauguracyjne/> [dostęp: 21.11.2022]. Kolejne ugrupowania zdobyły mandaty: EKR 70 (9,32%), ALDE 67 (8,92%), GUE/NGL 52 (6,92%), Zieloni WSE 50 (6,66%), EFD 48 (6,39%), NI 52 (6,92%).

głosy (potrzebował do wyboru 376), 250 przeciw, 47 wstrzymujących i 10 nieważnych³³. Nowy szef KE wcześniej zapowiedział, że „politycznie będzie stał na lewo od centro-prawicowego nurtu Unii Europejskiej”³⁴. Jednakże nie jego program, ale przeszłość i specyficzne osobiste zachowanie odcisnęło największe piętno na pięcioletniej kadencji. Zaczęło się już w listopadzie 2014 r. od afery LuxLeaks, ujawnionej przez Międzynarodowe Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych (ICIJ). Dotyczyła ona stworzenia rajów podatkowego, czyli mechanizmu przyciągania inwestorów zagranicznych poprzez zaniżanie lub unikanie podatków w Luksemburgu oraz uszczuplania dochodów innych państw UE. Działo się to, gdy premierem w Luksemburgu był właśnie Juncker. Po wyborze jako szef KE miał on walczyć w UE z tym procederem. Juncker z afery tej tłumaczył się na forum PE (gdzie zaledwie cztery miesiące po wyborze debatowano nad wnioskiem o wotum nieufności wobec niego), co na starcie osłabiło jego pozycję³⁵. Przez cały okres swojej kadencji Juncker odpierał ataki o nadużywanie alkoholu, a KE jego dziwne zachowania (klepanie po twarzy przywódców państw, potknięcia, zachwiania), tłumaczyła „rwą kulszową”³⁶. Także wiele jego wypowiedzi budziło kontrowersje, a znamienna przemowa w PE, w której utrzymywał, że spotkał się z przywódcami innych planet i rozmawiał z nimi o przyszłości UE, nie pozostała bez wpływu na bieg jego europejskiej kariery [Austin 2016]³⁷. Z ulgą przyjęto deklarację Junckera, że nie będzie ubiegał się o reelekcję. Bez wątpienia największą polityczną porażką jego kadencji był Brexit, czyli decyzja Brytyjczyków o wyjściu z UE. Formalna procedura przeciągała się w czasie tak, że brytyjscy europosłowie i premier Wielkiej Brytanii zdążyli jeszcze uczestniczyć w wyborze jego następcy.

³³ „Parlament wybiera Jean-Claude Junckera przewodniczącym Komisji Europejskiej.” <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20140714IPR52341> [dostęp: 21.11.2022].

³⁴ „Role and election of the President of the European Commission.” <https://www.europarl.europa.eu> [dostęp: 21.11.2022].

³⁵ „Lux Leaks: debata nad wnioskiem o wotum nieufności dla Junckera i jego drużyny.” <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20141121IPR79870> [dostęp: 21.11.2022]. Zob. Piotrowski 2017a, 92-95.

³⁶ „Jean-Claude Juncker: denerwowały mnie posądzenia o pijaństwo.” <https://www.dw.com/pl/jean-claude-juncker-denerwowa%C5%82y-mnie-pos%C4%85dzenia-o-pija%C5%84stwo/a-51035109> [dostęp: 21.11.2022].

³⁷ „Jean-Claude Juncker rozmawia z UFO?” <https://www.salon24.po/u/polityka-od-kuchni/775466> [dostęp: 21.11.2022].

4. Prawo ponad polityką – wybór Ursuli von der Leyen

Kluczowi politycy PE, zachęceni precedensem prawnym, zaakceptowanym przez RE uznanym przy elekcji Junckera w 2014 r., zamierzali zakotwiczyć go w praktyce oraz wykładni jurydycznej podczas kolejnych europejskich wyborów. Już pod koniec 2018 r. europejskie grupy polityczne wybrały swoich „wiodących kandydatów” na szefa KE, rozpoczynając przedbiegi. Uwagę przykuwali liderzy nominowani przez dwie największe grupy polityczne. Chadecy wystawili szefa swojej grupy w PE, Niemca M. Webera, a socjaliści pierwszego wiceprzewodniczącego KE, Holendra F. Timmermansa. Konserwatyści (EKR), choć w poprzednich wyborach nie uczestniczyli, to tym razem nominowali czeskiego europośła J. Zhradila, liberałowie wskazali urzędującą komisarz ds. konkurencji Dunkę M. Vestager³⁸, Zieloni nominowali dwójkę kandydatów Niemkę S. Kelller i Holendra B. Eickhout’a, a komuniści (Nordycka Zielona Lewica) belgijskiego związkowca N. Cue i Słowenkę V. Tomic³⁹. Zdawano sobie sprawę, że o ile ponownie zaakceptowana zostanie przez RE pozatraktatowa praktyka *Spitzenkandidata*, to tym razem nastąpi także odejście od dotychczasowej niepisanej zasady, że o stanowisko szefa KE ubiegać się mogą tylko byli szefowie rządów krajów członkowskich UE⁴⁰. Tym razem wśród wszystkich czołowych kandydatów nie znaleziono polityka mogącego poszczycić się taką pozycją. W praktyce liczyli się dwaj Weber i Timmermans. Zarówno oni, jak i pozostali, przedstawiający swój program, kandydaci, musieli mieć świadomość, że główny cel zmiany sposobu wyboru szefa KE, jakim miało być „przybliżenie Europy” obywatelom, nie został w 2014 r. osiągnięty. Nie podniosła się bowiem, zakładana wcześniej, frekwencja w wyborach do PE, która nawet nieco spadła (z 43% do 42,6%) [Piotrowski 2020, 420].

Główni kandydaci sześciu grup politycznych odbyli debatę telewizyjną 15 V 2019 r., transmitowaną z siedziby Parlamentu w Brukseli. W dniach

³⁸ Pierwotnie miał to być G. Verhofstadt, ale zrezygnował oburzony brakiem ogólnoeuropejskiej listy do PE.

³⁹ „Election of the President of the European Commission. Understanding the Spitzenkandidaten process, EPRS Laura Tilindyte Members.” <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018,6302264> [dostęp: 21.11.2022].

⁴⁰ „Komentarze prasy niemieckiej.” <https://www.dw.com/pl/17092009/a-4700046> [dostęp: 21.11.2022].

23-26 V 2019 r., odbyły się dziewiąte bezpośrednie wybory do PE. W skali UE zwyciężyli chadecy uzyskując na 751 możliwych – 182 mandaty (24,23%), a drugie miejsce zajęli socjaliści ze 154 mandatami (20,51%)⁴¹. Mimo dużych strat w liczbie mandatów w porównaniu z poprzednimi wyborami, uzyskany wynik oznaczał nominację na szefa KE dla niemieckiego europosła z CSU Webera. W tym rozdaniu trzeba było jednak bardziej liczyć się z Liberałami (Renew Europe), którzy otrzymali 108 mandatów. Pozostałe grupy uzyskały: Zieloni 74 mandaty, Tożsamość i Demokracja 73, Konserwatyści 62, Niezrzeszeni 57, Komuniści 41. Po raz pierwszy dwie największe grupy polityczne nie miały razem samodzielnej większości w PE. Frekwencja w wyborach była wyższa i osiągnęła 50,66%⁴². Nie wiązano jej jednak bezpośrednio ze wskazaniem *Spitzenkandydatów*. Okazało się, że politycy PE po naruszeniu prawa RE do wskazania kandydata na szefa KE, zaczęli także podważać dotychczasową interpretację przepisu *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* (art. 27, ust 1), nakazującego uwzględnić wybory do PE. Sformułowanie to oznaczało, że RE wskazuje kandydata wywodzącego się ze zwycięskiej grupy politycznej. Tym razem bowiem zakwestionowano kandydaturę Webera, który nie uzyskał wystarczającego wsparcia ze strony kanclerz Merkel. W rozmowach socjalistów z liberałami oraz zielonymi i komunistami, postanowiono, że kandydatem na szefa KE zostanie socjalista Timmermans. Weberowi w ramach rekompensaty oferowano fotel przewodniczącego PE, i to na pięć lat (czyli dwie kadencje) [Broniatowski 2019b]. Propozycję tę poparła kanclerz Niemiec, która w trakcie szczytu G20 w Osace, uzyskała dla tej koncepcji aprobatę kilku państw UE. Przedstawiony plan storpedowali jednak liderzy EPL, czyli grupy politycznej Merkel. Na specjalnym posiedzeniu w Brukseli zdecydowanie sprzeciwili się oddaniu, najbardziej intratnego stanowiska w Unii, konkurencyjnej grupie socjalistycznej. Według wpływowego tygodnika *Politico*, Merkel musiała ulec i zrezygnować z poparcia Timmermansa, co interpretowano jako jej „upokorzenie” [tamże]. Chadecy wygrali wybory do PE, dlatego nie zamierzali zrezygnować z nominowania swojego kandydata. Po kilku dniach inicjatywa wróciła do RE, która zaproponowała

⁴¹ „Parlament Europejski 2019-2024. Posiedzenie inauguracyjne 02 lipca 2019.” <https://www.europarl.europa.eu/elections-results-2019/pl> [dostęp: 21.11.2022].

⁴² Tamże.

na stanowisko szefa KE urzędującą minister obrony Niemiec w rządzie Merkel, reprezentującą EPL, U. von der Leyen. Kandydatura ta wywołała zdziwienie, gdyż oznaczała utracenie przez RE wszystkich „wiodących kandydatów” i *de facto* ośmieszenie naciągniętej prawnie, przez PE, procedury [Barcz 2020, 317]. Z drugiej strony powstały wątpliwości co do samej von der Leyen, na której ciążyły oskarżenia niegospodarności i korupcji [Tenże 2019a]. Sprawa dotyczyła zlecenia bezprzetargowych kontraktów firmom doradczym na kwotę 178 mln euro, przez niemieckie MON, w okresie 2013-2019 r., gdy kierowała nim von der Leyen. Aferę badała specjalna komisja śledcza Bundestagu [Kokot 2019]. Pomimo kontrowersji, kanclerz Merkel zdołała przeforsować swoją kandydatkę (formalnie w RE przedstawił ją prezydent Francji, wszyscy byli za, tylko Merkel taktycznie wstrzymała się od głosu) [Gibadło i Szczepanik 2019], którą czekało jeszcze głosowanie w PE. Sprawa nie była prosta ze względu na urażone ambicje wielu europosłów powiązanych ze złamaniem procedury „wiodącego kandydata”. Jako zachętę podkreślano, że po raz pierwszy w historii Wspólnot Europejskich szefową KE zostanie kobieta. Kanclerz Merkel publicznie przyznała, że rozmawiała z wszystkimi przywódcami krajów Unii, zachęcając, aby ich europosłowie w PE zagłosowali za von der Leyen. Niemiecka kanclerz liczyła na europosłów rządzącego w Polsce PiS-u, których głosy miały okazać się kluczowe. W tej sprawie miał udać się także do Warszawy sekretarz generalny CDU P. Ziemniak, który przeprowadził rozmowę z prezesem PiS J. Kaczyńskim. W wyniku tych zabiegów premier RP M. Morawiecki zaapelował, aby europosłowie PiS głosowali za von der Leyen [Ciechanowicz 2019]. Kandydatka przed głosowaniem przedstawiła swój program, w którym na plan pierwszy wysunęła neutralność klimatyczną (Green Deal for Europe), co w praktyce miało oznaczać likwidację wszystkich kopalń, a także nawiązała do strategii na rzecz równouprawnienia płci (European Gender Equality)⁴³, zapowiadając przyjęcie przez UE *Konwencji Stambulskiej*⁴⁴. Obiecała też powrócić do wzmocnienia procedury

⁴³ „European Commission – Press release. Gender Equality Strategy: Striving for a Union of equality.” https://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_358 [dostęp: 21.11.2022].

⁴⁴ „Przemówienie Ursuli von der Leyen w PE w Strasburgu 16.07.2019.” <https://www.multimedia.europarl.europa.eu> [dostęp: 21.11.2022]. Por. Von der Leyen 2019.

Spitzenkandidatów oraz „ponownego rozważenia list ponadnarodowych w przyszłych wyborach europejskich”⁴⁵.

Głosowanie w PE nad von der Leyen odbyło się w Strasburgu 16 VII 2019 r. Do jej wyboru potrzebne były 374 głosy. Za von der Leyen opowiedziało się 383 posłów, 327 było przeciw, a 22 wstrzymało się od głosu⁴⁶. Wynik dowodził, że nowa przewodnicząca KE wybrana została większością zaledwie 9-ciu głosów. Niebawem premier RP Morawiecki ogłosił, że to właśnie głosy europosłów PiS, w liczbie 26-ciu przeważą szalę i to dzięki nim von der Leyen wybrano na ten urząd [Podalska 2019]. Ten sam sukces przypisywali sobie liderzy włoskiego Ruchu Pięciu Gwiazd, którego 14-tu europosłów miało poprzeć von der Leyen. *Notabene* ich koalicjant, czyli Liga (Północna) głosował przeciw jej kandydaturze, co doprowadziło ostatecznie do rozpadu rządowej koalicji we Włoszech już w sierpniu 2019 r. [Bartkiewicz 2019]. Dało to asumpt do twierdzenia, że kto sprzeciwia się woli kanclerz Niemiec w UE, może ponieść dotkliwe straty polityczne także we własnym kraju.

Uwagi końcowe

Wybory przewodniczącego KE były istotne zarówno ze względu na techniczne możliwości zarządzania UE, jak i nadawanie jej politycznego impulsu. Miały też bezpośrednie przełożenie na turbulencje gospodarcze i polityczne wszystkich krajów członkowskich. W latach 2004-2019 doszło do największego rozszerzenia Wspólnot Europejskich, ale także do odrzucenia oraz przyjęcia nowych, podstawowych aktów prawnych. Jakkolwiek umieszczone w nich przepisy określające tryb wyboru przewodniczącego KE, (którego kompetencje poszerzano) w zasadzie nie ulegały większym modyfikacjom, to zdecydowanie zmieniała się ich prawna interpretacja. Główną osią sporu było przejmowanie przez PE prerogatywy desygnowania kandydata na szefa KE, dotychczas przynależnej RE. O ile jeszcze w 2004 r., przy wyborze Barroso, PE nie kwestionował uprawnień RE

⁴⁵ „Ursula von der Leyen prezentuje posłom swoją wizję.” www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20190711IPR56823/ [dostęp: 21.11.2022].

⁴⁶ „Parlament wybrał Ursulę von der Leyen na przewodniczącą Komisji Europejskiej.” https://www.europarl.europa.eu/poland/pl/strona_glowna/aktualnosci/news/2019/lipiec-2019/ursula.html [dostęp: 21.11.2022]. Por. Barcz, 2020, 334-35.

do wskazywania kandydata na to stanowisko, to już pięć lat później przy jego reelekcji, podniosły się głosy, aby z wyborem poczekać na nowy akt prawny. Po wejściu w życie *Traktatu z Lizbony*, PE odmiennie zinterpretował ten sam przepis, przeniesiony z poprzednich traktatów, dotyczący uwzględnienia wyborów do PE przy desygnowaniu kandydata na szefa KE i wymusił w 2014 r. przyjęcie przez RE wytypowanego jako *Spitzenkandidata* przez PE, Junckera. Po pięciu latach PE forsował tę samą „pozatraktatową” praktykę prowadząc stosowną kampanię wyborczą. Jednakże już po elekcji, na skutek wewnętrznych sporów, oddał inicjatywę RE, konkretnie kanclerz Merkel i z trudem, ale zaakceptował w głosowaniu zaproponowaną kandydaturę von der Leyen. Tym samym nastąpiło odejście od niepisanej zasady, że szefem KE może tylko zostać osoba piastująca wcześniej stanowisko premiera kraju członkowskiego UE. Nowa przewodnicząca KE zapowiedziała jednak powrót nowatorskiej procedury „wiodących kandydatów” (a nawet jej wzmocnienie) w przyszłych wyborach europejskich, co można odczytać jako zapowiedź przyszłych modyfikacji legislacyjnych w tym zakresie.

PIŚMIENNICTWO

- Adamiec, Danuta, i Regina Wąsowicz. 2014. *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2014. Nowe regulacje, debaty, kampania informacyjna*. Warszawa: Biblioteka Sejmowa.
- „Afera krzeselkowa z von der Leyen, Erdoganem i Michelelem. Jest odpowiedź Turcji.” <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/8135831,ursula-von-der-leyen-charles-michel-recep-tayyip-erdogan.html> [dostęp: 08.04.2021].
- Austin, John. 2016. „Did eu chif confirm alience exist? Juncker seaks of Brexit to leaders other planets.” <https://www.express.co.uk/news/weird/687350/> [dostęp: 21.11.2022].
- Barcz, Jan. 2020. *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- „Barroso na trzecią kadencję szefa KE. Kto za?” <https://forbes.pl/wiadomości/nz04vrp> [dostęp: 21.11.2022].
- „Barroso sails through Latsis yacht censure.” <https://www.ekathimerini.com/news/32226/barroso-sails-troug-latsis-yacht-censure/> [dostęp: 21.11.2022].
- Bartkiewicz, Artur. 2019. „Wybór von der Leyen doprowadzi do upadku rządu Włoch?” <https://www.rp.pl/swiat/art1222981> [dostęp: 21.11.2022].

- Broniatowski, Michał. 2019a. „Drugi garnitur zaproponowany na najwyższe stanowiska w UE. Komentarz.” <https://wiadomosci.onet.pl/politico/drugi-garnitur-zaproponowany-na-najwyzsze-stanowiska-w-ue-komentarz/4ymz4pt> [dostęp: 21.11.2022].
- Broniatowski, Michał. 2019b. „Jak Angelę Merkel upokorzono w bitwie o najwyższe stanowiska w Unii.” <https://www.onet.wiadomosci.pl/politico/9x33tnq> [dostęp: 21.11.2022].
- Byrska, Dominika, Krzysztof Gawkowski, i Dominika Liszowska. 2017. *Unia Europejska. Geneza. Funkcjonowanie. Wyzwania*. Wrocław: Wydawnictwo Exante.
- Cameron, David. 2014. „Presidency of the European Commission.” www.gov.uk/government/news/presidency-of-the-european-commission-article-by-david-cameron [dostęp: 21.11.2022].
- Ciechanowicz, Artur. 2019. „Merkel rozmawiała z Morawieckim w sprawie von der Leyen.” <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C485755%2CMerkel-rozmawiala-z-morawieckim-ws-von-der-leyen.html> [dostęp: 21.11.2022].
- „Debata kandydatów na szefa KE. Prawie wszyscy za sankcjami dla Rosji.” <https://www.tvp.info/15215838/debata-kandydatow-na-szefa-ke-prawie-wszyscy-za-sankcjami-dla-rosji> [dostęp: 21.11.2022].
- „Election of the President of the European Commission. Understanding the Spitzenkandidaten process, EPRS Laura Tilindyte Members.” <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018,6302264> [dostęp: 21.11.2022].
- Gibadło, Lidia, i Melchior Szczepanik. 2019. „Konsekwencje wyboru Ursuli von der Leyen na przewodniczącą Komisji Europejskiej.” https://www.pism.pl/publikacje/Konsekwencje_wyboru_Ursuli_von_der_Leyen_na_przewodniczaca_Komisji_Europejskiej [dostęp: 21.11.2022].
- „Jean-Claude Juncker rozmawia z UFO?” <https://www.salon24.po/u/polityka-od-kuchni/775466> [dostęp: 21.11.2022].
- „Jean-Claude Juncker: denerwowały mnie posądzenia o pijaństwo.” <https://www.dw.com/pl/jean-claude-juncker-denerwowa%C5%82y-mnie-pos%C4%85dzenia-o-pija%C5%84stwo/a-51035109> [dostęp: 21.11.2022].
- Kokot, Michał. 2019. „Czy afera w niemieckim MON pograży Ursulę von der Leyen? Jej resort zawierał kontrakty bez przetargów.” <https://wyborcza.pl/7,75399,25071128,czy-afery-w-niemieckim-mon-pograz-y-ursule-von-der-leyen-jej.html> [dostęp: 21.11.2022].
- „Komentarze prasy niemieckiej.” <https://www.dw.com/pl/17092009/a-4700046> [dostęp: 21.11.2022].
- Kuraś, Bartłomiej, i Olga Szpunar. 2014. „UJ nie da honoris causa dla Barroso. Bo promuje gender.” <https://wyborcza.pl/7,75398,15912721> [dostęp: 21.11.2022].

- Leyen von der, Ursula. 2019. „Union that strives for more. My Agenda for Europe, by candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen.” https://www.ec.europa.eu/info/polices/justice-all-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy/_pl [dostęp: 21.11.2022].
- „Lux Leaks: debata nad wnioskiem o wotum nieufności dla Junckera i jego drużyny.” <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20141121IPR79870> [dostęp: 21.11.2022].
- „Na żywo: telewizyjna debata kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej.” <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/eu-affairs/20140514STO47054/na-zywo-telewizyjna-debata-kandydatow-na-przewodniczacze-komisji-europejskiej> [dostęp: 21.11.2022].
- „Niemcy „Der Spiegel”: Merkel nie chce Junckera na szefa KE.” https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/niemcy;der;spiegel;merkel;nie;chce;junckera;na;szefa;ke,194,0,1449922.html [dostęp: 21.11.2022].
- „Parlament Europejski 2019-2024. Posiedzenie inauguracyjne 02 lipca 2019.” <https://www.europarl.europa.eu/elections-results-2019/pl> [dostęp: 21.11.2022].
- „Parlament Europejski: 2014-2019. Posiedzenie Inauguracyjne.” <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-wyborow/2014-2019/posiedzenie-inauguracyjne/> [dostęp: 21.11.2022].
- „Parlament wybiera Jean-Claude Junckera przewodniczącym Komisji Europejskiej.” <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20140714IPR52341> [dostęp: 21.11.2022].
- Piotrowski, Mirosław. 2017a. *Europa co dalej?* Warszawa: Wydawnictwo Sióstr Loretanek.
- Piotrowski, Mirosław. 2017b. *Zmierzch Europy*. Warszawa: Wydawnictwo Sióstr Loretanek.
- Piotrowski, Mirosław. 2019. *Widziane z Brukseli*. Lublin: Info Studio.
- Piotrowski, Mirosław. 2020. „Legal and historical aspects of civic activity in the European Communities and in EU.” *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie XIII*, nr 2: 417-33. <https://doi.org/10.32084/tekapr.2020.13.2-32>
- Podalska, Barbara. 2019. „Morawiecki: Głosy PiS zdecydowały o wyborze von der Leyen, 17 lipca 2019.” <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/morawiecki-glosy-pis-zadecydowaly-o-wyborze-von-der-leyen/> [dostęp: 21.11.2022].
- „Posłowie zatwierdzili Jose Barroso na przewodniczącego Komisji.” <https://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20090911IPR60583&language=PL> [dostęp: 31.08.2021].

- „Prezydent z oficjalną wizytą w Brukseli.” <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/prezydent-z-oficjalna-wizyta-w-brukseli,16252> [dostęp 21.11.2022].
- „Protokół z wyboru przewodniczącego Komisji z 16 września 2009.” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-7-2009-09-16-ITM-007_PL.html [dostęp: 21.11.2022].
- „Protokół z wyboru przewodniczącego Komisji z 22 lipca 2004.” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-6-2004-07-22-ITM-008_PL.html [dostęp: 31.08.2021].
- „Role and election of the President of the European Commission.” <https://www.europarl.europa.eu> [dostęp: 21.11.2022].
- Shifting Eu Institutional Reform into high gear, Raport of the CPS High-level group* (Centre for European Policy Studies, Chair Danuta HUBNER), Centre for European Policy Studies, Brussels 2014.
- Sitkowski, Krzysztof. 2014. „Barroso był wojującym maoistą, to polityczny kameleon – znamy treść protokołów z UJ.” <https://niezalezna.pl/54943> [dostęp: 21.11.2022].
- Słojewska, Anna. 2014. „Gra o tron po Barroso. Kampania po europejsku.” <https://www.rp.pl/swiat/art5071441-gra-o-tron-po-barroso-kampania-po-europejsku> [dostęp: 21.11.2022]
- Witkowska-Chrzczonek, Katarzyna M. 2008. *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*. Toruń: Dom Organizatora TNOiK.

**IDEA PRAWA RODZINNEGO
IDEĄ OSOBOWEGO CZŁOWIEKA.
WYZWANIA I ZAGROŻENIA (CZĘŚĆ II)***

**THE IDEA OF FAMILY
LAW AS THE IDEA OF A PERSONAL MAN.
CHALLENGES AND THREATS (PART II)**

Prof. dr hab. Stanisław Leszek Stadniczeńko

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie
mail: sl.stadniczenko@o2.pl; <https://orcid.org/0000-0002-3707-7007>

Abstrakt

Autor wskazuje na konieczność nowego spojrzenia na prawo rodzinne w aspekcie aksjologicznym, stosowania prawa, urzeczywistniania praw rodziny i praw w rodzinie w zmieniającej się rzeczywistości. Zwraca uwagę na zmieniające się podejście na przestrzeni czasu do osobowego prawa rodzinnego oraz że świat pełen postępu i zagrożeń, upadków autorytetów przekłada się na rozumienie człowieka i rodziny. Jednocześnie wskazuje, iż czas, jaki upłynął od kodyfikacji prawa rodzinnego (w innym systemie prawnym) i liczne jego nowelizacje obligują do podjęcia tej problematyki i potrzeby wyodrębnienie prawa rodzinnego, którego zadaniem byłaby funkcja ochronna (na co wskazuje konstytucyjna ochrona rodziny). Podnosi potrzebę sięgnięcia do ujęcia prawa na tle koncepcji osoby i jako powinnościowych relacji międzysobowych uznając, że taka filozoficzna perspektywa poszerza zbyt wąski paradygmat pozytywistycznego pojmowania prawa stanowionego i na skutek tego brak jest narzędzi do ujęcia istoty prawa i ich wyjaśniania. Podkreśla, że system wartości zdeterminował zawarty w projekcie *Kodeksu rodzinnego* wybór celów i sposobów ich osiągnięcia, proponuje system pojęć i idei

* Pierwsza część artykułu została opublikowana w: „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich” XXXI (2021), nr 34, s. 159-75.

z wykorzystaniem wiedzy potocznej oraz naukowej, a w konsekwencji przyjęcie osobowego charakteru człowieka.

Słowa kluczowe: człowiek jako osoba, prawa człowieka, myślenie relacyjne, dialog, osobowe prawo rodzinne, prawo naturalne, gałąź prawa, alternatywne modele rodziny, symptomy kryzysu rzeczywistości, projekt kodeksu rodzinnego

Abstract

The Author points to the necessity of a new perspective on family law in the axiological aspect, application of the law, realization of family rights and rights in the family in the changing reality. He draws attention to the changing approach to personal family law over time and that the world full of progress, threats, failures of authorities translates into understanding man and family. At the same time, it is pointed out that the time that has elapsed since the codification of family law (in a different legal system) and its numerous amendments oblige to take up this issue and the need to separate family law, the task of which would be a protective function (as indicated by the constitutional protection of the family). The author raises the need to approach law against the background of the concept of a person and as obligatory interpersonal relations, recognizing that such a philosophical perspective broadens too narrow paradigm of positivist understanding of statutory law and as a result, there are lack of tools to apprehend the essence of the law and explain them. It is emphasized that the system of values determined the choice of goals and methods of achieving them contained in the project of the Family Code, proposing a system of concepts and ideas using common and scientific knowledge, and, consequently, adopting the personal character of a human being.

Keywords: man as a person, human rights, relational thinking, dialogue, personal family law, natural law, branch of law, alternative family models, symptoms of reality crisis, project of the Family Code

Prawo rodzinne rozpatrywać należy ze względu na specyfikę bytowego charakteru prawa, podstaw istnienia, istoty prawa. W sposób szczególny prawo rodzinne reguluje czyn osoby działającej i osób, których to działanie dotyczy. Bowiem jeśli z jednej strony wypływa prawo do czegoś (*ius*), to odpowiednikiem tej osoby prawa ze strony drugiej jest powinność (*debitum*) tego czynu. Byt prawny jest więc relacją pomiędzy *ius* a *debitum*, pomiędzy moim prawem a powinnością osoby drugiej. Jest oczywiste, iż dla istnienia człowieka jako osoby nie potrzeba istnienia relacji prawa, która

tworzy człowieka. Nie byt prawa jest racją bytu człowieka, lecz człowiek jest racją bytu prawa jako relacji. Prawo jest bytem relacyjnym mającym swój podmiot w bycie działającym, zdeterminowanym co do istoty ze względu na działanie tego bytu skierowane ku pewnemu podmiotowi bądź przedmiotowi. Przede wszystkim chodzi tutaj o prawo podmiotowe rozumiane jako możliwość posiadania czegoś lub czynienia czegoś. Skoro człowiek ma prawo do czegoś, zawsze jest podmiotem pewnej relacji, na mocy której jest mu coś należne. Zatem na mocy relacji, której człowiek jest podmiotem, jego czyn jest dozwolony wtedy, gdy nie ogranicza dobra i wolności osób drugih. W prawie zawsze chodzi o jeden aspekt ludzkiego działania lub zaniechania, a mianowicie o osobę drugą, która przez moje działanie lub zaniechanie nie będzie narażona na utratę swojego dobra lub swojej wolności. Prawo jest bytem mającym swój podmiot w naturze człowieka. Do natury człowieka należy rozum i wolna wola, głównym celem poznania i wolnego wyboru jest drugi człowiek. Prawo określa więc relacje człowieka do człowieka z racji naturalnego ukierunkowania człowieka na człowieka. W przypadku prawa człowieka do dóbr materialnych myślimy o prawie tej osoby w odniesieniu do innej osoby, która ma również prawo do posiadania tej rzeczy. Prawo istnieje tylko pomiędzy osobami, które dla swoich celów rozporządzają dobrami materialnymi. Prawo nie ma racji bytu pomiędzy rzeczami, gdyż rzecz nie może być podmiotem prawa. Oczywiście, że wymagania prawne, jakie stawia człowiekowi prawodawca są oparte na wyobrażeniach o człowieku, które ma o nim sam prawodawca. Treść norm prawnych, ich funkcja i cel muszą założyć akt rozumienia istoty człowieka. Dla stawiającego i określającego wymagania prawne, człowiek nie jest wprawdzie miarą wszystkich rzeczy, ale jednak jest miarą, którą stanowienie prawa musi się kierować. Jest faktorem miarodajnym dla prawa. Chodzi tutaj o obraz człowieka w prawie ukazujący się jako otwarcie lub ukrycie działającego regulatora całego prawa. Mówimy więc o osobowym prawie rodzinnym. Podstawą istnienia relacji prawa jest fenomen ludzkiego działania we wspólnocie. Prawo odnosi się więc do działania lub zaniechania człowieka, a jego celem jest dobro wspólne. Prawo ma o tyle moc obowiązującą, o ile jest zgodne z naturą człowieka i dobrem wspólnym wspólnoty. Rozważając prawo od strony jego istoty należy wskazać na termin *ius* i *lex*. Pojęcia dotyczą tego samego bytu prawa, gdzie *ius* wskazuje na aspekt egzystencjalny prawa i jego subiektywność, a *lex* na aspekt esencjalny, czyli

treściowy i jego obiektywność. Oba te elementy są nieodłączne względem siebie. W określeniu idei prawa rodzinnego osobowego zawarte jest ustanowienie celu, a przez to podkreślenie, że nie chodzi tu tylko o uwarunkowania prawa, lecz o jego ukierunkowanie na pewny cel. Oznacza to równocześnie różnicę faktorów realnych i idealnych w stosunku do procesu tworzenia i urzeczywistniania prawa. Wymaga podkreślenia faktu, że w kraju o zmieniającym się ustroju politycznym, społecznym i gospodarczym, a tym samym w transformacji regulacji prawa pozytywnego, rola filozofii prawa starająca się odpowiedzieć na fundamentalne pytania o zasadnicze dla prawa zagadnienia, powinna odgrywać rolę znaczącą, jeśli nie zasadniczą. Szczególnie, gdy uwzględniamy w naszym podejściu fakt, iż inaczej spogląda na istotę prawa przedstawiciel prawa prywatnego a inaczej publicznego, a afilozoficzne podejście do prawa, charakteryzujące w szczególności rodzimą praktykę prawniczą, sporą część dogmatyków które jest skutkiem długoletniego procesu rozpoczętego wraz z rozwojem ustroju socjalistycznego w Polsce po II wojnie światowej. Filozofia winna być określana przez przymiot nauk prawnych, a nawet poszczególnych dogmatyków. W. Załuski rozszerza filozofię prawa do zagadnień ontologicznych, teleologiczno-aksjologicznych, normatywnych i metodologiczno-epistemologicznych prezentując szerokie podejście w obszarze zarezerwowanym dla teorii prawa [Załuski 2009, 12, 165-66].

Umocniło się myślenie o całkowicie podległej roli systemu prawa względem państwa. Praktyka, po prostu nie traktuje egzegezy aktu normatywnego jako metody naukowej, zaś samego prawa jako nauki, może poza paradoksalnie filozoficznymi koncepcjami co do celów regulacji prawa w jego poszczególnych gałęziach. Natomiast na Zachodzie, a szczególnie w Niemczech, związki filozofii prawa i dogmatyki są bardzo silne, wręcz jest ona zawsze łączona z określoną dyscypliną dogmatyczną, właśnie z powodu wewnętrznego, różnego punktu widzenia przedstawiciela określonej dyscypliny szczegółowej prawoznawstwa [Zajadło 2008, 10-11]. M. Safjan niezwykle trafnie zauważa, że „człowiek uwikłany coraz silniej w skomplikowany układ powiązań społecznych, coraz silniej od tych powiązań uzależniony coraz częściej będzie narażony na to, że jakiegokolwiek przejawy autonomii z jego strony będą zawsze rzucały pewien refleks na sytuację innych uczestników społecznej gry” [Safjan 2007, 73]. Z filozoficznego punktu widzenia pierwszoplanowość relacji międzyludzkich ma

znaczenie w kontekście wspólnoty i tego, co społeczne, a zatem wszystkich instytucji powstałych na jej gruncie, w szczególności prawa. Jak zauważa N. Chiaromonte, akt porozumiewania się z innymi, niezafałszowany chęcią narzucenia innym swojej racji, mieści w sobie wiarę w przyszłość [Chiaromonte 1996, 68]. Rozwój społeczeństwa i wspólnoty komunikacyjnej prawa pociąga ze sobą autonomizację dyskursów prawnych. Poziom tej autonomizacji zależy z kolei od świadomości odrębności komunikacyjnej jego aktorów, natomiast warunkiem pełnej autonomizacji dyskursu jest świadomość o nim wśród członków prawniczej wspólnoty komunikacyjnej, którzy dopiero wówczas stają się aktorami dyskursu [Chruszczewski 2000, 63]. Przede wszystkim jednak prowadzi do zróżnicowania samych dyskursów; różny jest np. dyskurs o systemie prawa prowadzony we wspólnocie komunikacyjnej teorii i filozofii prawa (teoretyków) i danej dogmatyki np. prawa cywilnego, rodzinnego. Założenia co roli norm prawnych, przyjęte sposoby wykładni prawa a przede wszystkim określenia o ontologii zjawisk prawnych są w tych dyskursach na tyle odmienne, że spełniają cytowaną już uwagę J. Pięnkosa, że „ci, którzy nie rozumieją tak samo tych samych wyrazów i terminów, są wyznawcami innej rzeczywistości” [Pięnkos 1999, 59]. Funkcję idei prawa można określić jako twórczy „niepokój” w celu doskonalenia prawa pozytywnego w ramach ludzkich możliwości, wykracza ona poza krytyczną zasadę wartościowania co do zasady tworzenia nowego albo odnawiającego się prawa. W tej funkcji będzie ona miała głównie szczególne znaczenie. Wkomponowana została treść idei prawa na którą zwraca uwagę A. Kaufmann, który patrząc z pozycji antropologii prawa dostrzegł w idei prawa odbicie idei człowieka w jego potrójnym kształcie: 1) jako istoty autonomicznej (człowiek kształtujący prawo); 2) jako istoty będącej celem w samym sobie (człowiek jako cel prawa); 3) jako istoty heteronomicznej (człowiek poddany prawu – adresat prawa). Podejmując pracę analityczną należy rozważać różne podejścia filozofii personalistycznej, klasycznej, filozofii odpowiedzialności, filozofii prawa, w tym komunikacyjnej, dialogicznej wizji prawa, etyce, prawach człowieka, w tym dotyczących praw rodziny i praw w rodzinie. Inspiracji poszukiwano m. in. w idei ruchu prawniczego Comprehensive Law Movements (genezy, kontekstów filozoficznych, psychologicznych, socjologicznych, organizacyjnych, normatywnych) i podjęciu tych zagadnień stanowiących istotne powiązanie z projektowanymi rozwiązaniami prawa rodzinnego [Daicoff

2006, 22-24; Tenże 2011, 50, 135-39; King, Freiberg, Batagol, i in. 2009, 80-87; Matczak 2007, 181-216; Gutterman 2004, 97-244, 435-43; Zienkiewicz 2007, 225-34; Kim 2010, 23-26, 93-97].

Wykorzystać należy i w tym przypadku dokumenty ochrony praw człowieka sięgając również do ujęcia praw na tle koncepcji osoby i jako powinnościowych relacji międzyosobowych. Taka filozoficzna perspektywa poszerza zbyt wąski paradygmat pozytywistycznego pojmowania prawa stanowionego i na skutek tego brak narzędzi do ujęcia istoty praw i ich wyjaśnienia. Należy podnieść, iż pojęcie dialogu, którego sens krystalizował się na gruncie europejskiego idealizmu jest ściśle powiązany z dialektycznością myślenia, natomiast dialogiści odrzucają dialektykę jako narzędzie totalizującego rozumu. W terminologii dialogistów osoba to człowiek w znaczeniu podmiotowym, to znaczy ten, który odpowiedział na zagadnięcie przez *Ty*, przez *Innego* [Lévinas 2012, 15; Tenże 1999, 23; Filek 2000; Potępa 2003, 405; Dupuis 2002, 116]. Podmiotowość dochodzi do głosu w relacji dialogicznej. Podmiot, to ktoś pozostający w relacji z *Ty*. Przyznać należy więc rację tym autorom badającym filozofię dialogu, którzy traktują ten nurt jako odmianę egzystencjalizmu, przynajmniej w odniesieniu do rudymentów ontologicznych. Podobnie jak E. Lévinas Lacan mówi o stawaniu się podmiotu – samo użycie przez niego terminu „podmiot” podkreślać ma naturę człowieka i językową strukturę tej natury [Fryer 2004, 31]. Dzięki dialogistom zażegnano próby porzucenia pojęcia podmiotowości jako zbędnego w refleksji nad człowiekiem. Relacyjne ujęcie podmiotowości ma zasadniczy wpływ nie tylko na to, jak określamy prawo, ale także na analizie szeregu problemów filozoficznoprawnych.

Można wskazać na pewne podobieństwo w rozumieniu pojęcia *osoba* przez filozofów dialogu i personalistów, ale także różnice. Przez większość personalistów podmiot jest rozumiany substancjalnie. W filozofii dialogu ontyczny status osoby opiera się na zasadzie dialogicznej. W ujęciu E. Lévinasa o osobie mówić możemy w znaczeniu podmiotu etycznego. Zagadnienie relacji międzyludzkiej według filozofii dialogu jest konstytuowane dla podmiotu. W myśli personalistycznej jest aspektem życia człowieka, jest doświadczeniem uprzednio ukonstytuowanej osoby.

Podstaw aksjologicznych dla projektu nowego kodeksu rodzinnego poszukiwano w refleksjach teoretyczno-filozoficznych różnych autorów

odnoszących się do zrozumienia człowieka osoby, praw człowieka, praw rodziny i praw w rodzinie. Inspiracji i podstaw do kształtowania i budowy koncepcji prawa rodzinnego jako gałęzi prawa poszukiwano przez wiele lat. W wyniku poszukiwań przyjęto interdyscyplinarne podejście do zagadnień wchodzących w zakres tego prawa. W konsekwencji osadzono je na filozofii klasycznej, filozofii antropologicznej, personalistycznej, dialogu, odpowiedzialności, prawa, etyce, prawach człowieka oraz refleksji wynikającej z pedagogiki prawa.

Wskazać należy, że słowo rodzina immamentnie powiązано ze słowem rodzic, co więcej przyjęto, że bez związku z problematyką rodzenia w zasadzie nie ma miejsca na kategorię rodziny. Zwrócono uwagę m. in. na dorobek naukowy K. Wojtyły jako filozofa i teologa, który ujmuje osobę w wymiarze wspólnotowym i społecznym [Wojtyła 1964; Tenże 1969; Tenże 1976]. Dla państwa i dla całej ludzkości to podejście ma fundamentalne znaczenie. Znaczenie wspólnoty wyjściowej i podstawowej, bez której ogólnospołeczny wymiar w ogóle nie powstaje i bez której nie może przetrwać. Przedmiotem zainteresowania K. Wojtyły była filozofia człowieka, choć w wypowiedziach o człowieku wskazywał zasady podstawowe dla filozofii prawa, w tym filozofii praw człowieka. Do tych zasad zaliczyć możemy pojęcie człowieka jako osoby będącej podmiotem działań, skierowanych do prawdy i do dobra oraz osoby, która się realizuje bądź degraduje w swym działaniu, jak również społeczny wymiar osoby ludzkiej znajdującej wymiar partycypacji oraz prawa rodziny. Wskazywał on, że podstawą naszych ludzkich działań jest myśl filozoficzna.

Jak podkreślał Z. Grocholewski [Grocholewski 2009a, 59] jego nauczanie „nie może obejść się bez odpowiedniego podparcia filozoficznego [...]”, co w konsekwencji sprawia, że znajdujemy w nim „obficie rozrzucone w rozmaitych miejscach różne elementy jego myśli filozoficznej”, które są „zarazem zmieszane z rozważaniami teologicznymi”. Za Janem Pawłem II Z. Grocholewski [Grocholewski 2009a, 62] powiada, iż człowiek to podmiot osobowy. Człowiek jest określony terminem „osoba”. Aby podkreślić, że nie pozwala się on sprowadzić do tego, co mieści się w pojęciu „jednostka gatunku”, że jest w nim coś więcej: „pełnia i doskonałość bytowania” [Wojtyła 1982, 24]. Wyraża się to w języku potocznym przez zaimek „ktoś”, w przeciwstawieniu do „coś”. Człowiek jest osobą, czyli „kims”. Powiada, że w filozofii K. Wojtyły „fundamentalne znaczenie ma zagadnienie

podmiotowości osoby ludzkiej. Co więcej, on sam zaznacza, że problem ten „narzuca się dzisiaj jako jedno z centralnych zagadnień światopoglądowych, które stoją u samych podstaw ludzkiej *praxis*, u podstaw moralności [...], u podstaw kultury, cywilizacji i polityki” [Tenże 1976, 6] a zatem także u podstaw prawa. Jako osoba człowiek jest podmiotem (w filozofii klasycznej *suppositum*) metafizycznym, autonomicznym we własnym istnieniu (*esse*) i w całym swoim dynamizmie sprawczym (*operari*) [Grocholewski 2009a, 63]. W rozważaniach swych Z. Grocholewski podnosi, że „wymiar osobowy wspólnoty może być wyrażony przez zaimki „ja-ty”, „ja-inny” i pozwala uchwycić problem uczestnictwa w samym jego rdzeniu. Wymiar ten odnosi się bowiem do rzeczywistości, w której na podstawie doświadczenia własnego „ja”, „inny” przedstawia się dla mnie jako inne „ja”, jako inny podmiot osobowy, jedyny i „niepowtarzalny” w swej transcendentnej godności osoby. Jako taki jest wybierany przeze mnie. I na odwrót, „inny” może mnie uchwycić w ten sam sposób. Chodzi zatem o uczestnictwo w człowieczeństwie innych, odkrycie „bliźniego” w „innym” [...]. Zdolność do uczestnictwa w człowieczeństwie wszystkich ludzi stanowi istotę wszelkiego uczestnictwa i warunkuje personalistyczną wartość wszelkiego działania i wszelkiego istnienia „wspólnie z innymi” [Grocholewski 2009a, 71]. Z. Grocholewski stwierdza, że sama filozofia nie wystarcza, powinna być uzupełniona przez teologię prawa. Kierunek poznawania rzeczywistości charakterystyczny dla Jana Pawła II jest w pełniejszym zakresie zaprezentowany w jego encyklice *Fides et ratio*. W dalszej części pracy Z. Grocholewski prezentuje przyjęte przez Jana Pawła II przesłanki natury filozoficznej tak ważne dla filozofii prawa: 1) godność osoby ludzkiej i jej wymiar integralny; 2) prawa człowieka jako „fundamentalną zasadę działania dla dobra człowieka”; 3) wolność człowieka i prawdę o dobru; 4) pracę; 5) prawdziwy postęp; 6) solidarność i dialog; 7) miłość społeczna (cywilizacja miłości); 8) inne zagadnienia, które uwzględniał Jan Paweł II, jego zdaniem należą do filozofii prawa i dotyczą równości wszystkich ludzi, rodziny jako wspólnoty pierwotnej, zasady pomocniczości, dobra wspólnego, suwerenności narodu, sprawiedliwości, władzy, sensu państwa jako wspólnoty politycznej, porządku międzynarodowego, pokoju, prawa naturalnego, prawa pozytywnego, szacunku dla świata stworzonego.

Wraz z Janem Pawłem II kard. Z. Grocholewski mówił, iż nastąpił rozdźwięk między uroczystym przyjęciem *Konwencji o prawach dziecka*

a odrzuceniem fundamentalnego prawa do życia. Upominali się o fundamentalne prawa każdego człowieka i prawa rodziny. „Zadaniom chrześcijańskiej rodziny we współczesnym świecie” poświęcił uwagę Jan Paweł II w adhortacji apostolskiej *Familiaris consortio*¹, podjął życzenie Synodu i zobowiązał Stolicę Apostolską do opracowania *Karty Praw Rodziny* po to, by przedłożyć zainteresowanym środowiskom i władzom. Ważne jest właściwe zrozumienie natury i stylu przedstawionej *Karty*. Zawarte w *Karcie Praw Rodziny* prawa wyrażone są ze świadomością kim jest człowiek i czym są wspólne wartości całego rodzaju ludzkiego. Prawie wszystkie zawarte w *Karcie* zasady można znaleźć w innych dokumentach, zarówno Kościoła, jak i organizacji międzynarodowych. *Karta* zwraca się do wszystkich, mężczyzn i kobiet, aby mając na uwadze obecne i przyszłe dobro ludzkości uczynili wszystko dla zapewnienia ochrony praw rodziny i umocnienia instytucji rodziny. W Polsce podejmowano kilka prób opracowania odpowiednich dokumentów prawnych dotyczących rodziny [Grocholewski 1999b]. Mija już 39 lat od ogłoszenia *Karty Praw Rodziny*, a my nadal tkwimy w opracowanym w innym systemie politycznym, ustrojowym akcie prawnym jakim jest *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*² *Karta Praw Rodziny* wzywa wszystkie państwa, organizacje międzynarodowe oraz wszystkie instytucje i osoby zainteresowane do szanowania tych praw, do zapewnienia rzeczywistego ich uznawania i przestrzegania. Celem *Karty* było przedstawienie wszystkim współczesnym chrześcijanom i niechrześcijanom, ujęcia – na tyle pełnego i uporządkowanego, na ile to było możliwe – podstawowych praw właściwych owej naturalnej i powszechnej społeczności jaką jest rodzina, która składa się z poszczególnych osób tworząc wspólnotę i instytucję społeczną. Wciąż dostrzega się niedostatki w zakresie rzeczywistego upodmiotowienia rodziny a podstawę miałyby stanowić *Karta Praw Rodziny* ogłoszona przez Stolicę Apostolską 22 października 1983 r. [Grocholewski 1999a, 33; Stadniczeńko 1999, 19 i n.] i na co odpowiedzi poszukują różne projekty i inicjatywy, łącznie z polskim autorskim projektem Konwencji o Prawach Rodziny [Grocholewski 1999b, 337n.]. *Karta Praw Rodziny* już w swej

¹ Ioannes Paulus PP. II, Adhortatio apostolica *Familiaris consortio* de familiae christianae muneribus in mundo huius temporis (22.11.1981), AAS 74 (1982), s. 81-191; tekst polski: Jan Paweł II, *Adhortacja apostolska Familiaris consortio. O zadaniach rodziny chrześcijańskiej w świecie współczesnym*, Drukarnia Watykańska „Polyglotta”, Watykan 1981, nr 46.

² Dz. U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59.

preambule, poza ustaleniami podkreślającymi wielorakie funkcje i wymiary znaczenia rodziny jako wartości fundamentalnej, wyraźnie podkreśla, że „rodzina – jako społeczność naturalna – istnieje wcześniej od państwa i jakiegokolwiek innej wspólnoty, posiada też przyrodzone prawa, które są niezbywalne”, a z drugiej strony, odnotowuje, iż „prawa [...] rodziny [...] często są ignorowane, a nierzadko podkopywane za pośrednictwem ustaw, instytucji oraz programów społeczno-gospodarczych” [tamże, 365]. Patrząc przez pryzmat systemu prawa można stwierdzić, że dla jego równowagi konieczne jest wyodrębnienie prawa rodzinnego, którego zadaniem jest realizowanie funkcji ochronnej, podniesionej do rangi równorzędnej z funkcją represyjną prawa karnego i funkcją odszkodowawczą prawa cywilnego. Do tego spojrzenia upoważnia konstytucyjna zasada szczególnej ochrony rodziny, która z różnych powodów znajduje się w kryzysie. Takiej ochrony nie może zapewnić prawo rodzinne niemające swojego miejsca w systemie prawa. Najzwięźlej, a zarazem w sposób niesłychanie jasny uwypukliła ów jedyny w swoim rodzaju związek, jaki istnieje między osobą ludzką a społeczeństwem konstytucja duszpasterska *Gaudium et spes*³. Ten epokowy dokument podkreśla, że „z natury człowieka wynika, że istnieje wzajemna zależność między postępem osoby i rozwojem społeczeństwa. Osoba ludzka jest i powinna być zasadą, podmiotem i celem wszystkich urządzeń społecznych, ponieważ z natury swej potrzebuje ona życia społecznego. Ponieważ życie społeczne nie jest dla człowieka tylko czymś dodatkowym, wzrasta on we wszystkich swych przymiotach i staje się zdolny odpowiedzieć swemu powołaniu przez obcowanie z innymi, przez wzajemne usługi i rozmowę z braćmi” (GS 25). Aksjologiczna podstawa projektu Kodeksu rodzinnego jest zbieżna z katolicką nauką społeczną, która wyciąga bardzo istotny wniosek: człowiek „będąc osobą, czyli bytem podmiotowym uzdolnionym do planowego i celowego działania, zdolnym do stanowienia o sobie i zmierzającym do spełnienia siebie” – jak to ujmuje Jan Paweł II – jest odpowiedzialny nie tylko za swój własny, indywidualny rozwój, ale w nie mniejszym stopniu odpowiedzialny jest także za rozwój społeczeństwa, w którym żyje; za poziom i kształt tego rozwoju. W tym procesie rozwoju

³ Sacrosanctum Concilium Oecumenicum Vaticanum II, Constitutio pastoralis de Ecclesia in mundo huius temporis *Gaudium et spes* (07.12.1965), AAS 58 (1966), s. 1025-115; tekst polski w: Sobór Watykański II, *Konstytucje. Dekrety. Deklaracje*, tekst polski, nowe tłumaczenie, Pallottinum, Poznań 2002, s. 526-606 [dalej: GS].

tylko on, człowiek jest bytem podmiotowym, a więc odpowiedzialnym. Tylko człowiek jako byt osobowy, „zdolny do planowego i celowego działania”, może pokierować rozwojem społeczeństwa: tym rozwojem, przed którym współcześnie jawią się tak ogromne szanse i tak wielkie, jak nigdy przedtem w historii, zagrożenia aż do zdolności samounicestwienia gatunku ludzkiego. Zagadnienie rozwoju społecznego nabiera w tym kontekście głębokiego wymiaru etycznego: to już nie tylko sprawa polityki, to jeszcze coś więcej – to sprawa odpowiedzialności moralnej i prawnej poszczególnych osób i narodów. Stawka jest bowiem wielka: idzie przecież o to, by rozwój ten przebiegał na miarę człowieka jako osoby i konsekwentnie na miarę społeczeństwa postawionego z najgłębszej istoty swego celu, jakim jest dobro wspólne, w służbie człowiekowi. Dobro wspólne społeczeństwa naładowane jest z natury swej pierwiastkiem osobowym. Owo sprzężenie zwrotne między postępowaniem osoby a rozwojem społeczeństwa, między promocją osoby ludzkiej a „popieraniem dobra wspólnego” (GS 26), między prawami człowieka a jego obowiązkami społecznymi jest fundamentalną osią, wokół której toczą się rozważania współczesnej katolickiej nauki społecznej zainspirowanej nauczaniem Kościoła w sprawach społecznych, a które uwzględniono przy budowie podstaw aksjologicznych projektu osobowego prawa rodzinnego. Na jego treść składają się wartości podstawowe na wskroś humanistyczne zawarte w preambule i zasadach. Należy do nich przede wszystkim godność osoby ludzkiej jako wartość najwyższa w życiu indywidualnym i społecznym; wartość niezbywalna: nawet sam człowiek nie może z niej zrezygnować; wartość nienaruszalna: nikt nie może jej naruszyć: ani inna jednostka ludzka, ani społeczeństwo, ani władza społeczna. Kolejna wartość podstawowa, zakotwiczona zresztą w poprzedniej, to wolność osobowa człowieka i prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Owa godność osoby ludzkiej zanurzona jest właśnie w prawie naturalnym. Jednoznacznie i precyzyjnie opisuje to D. Dudek: „Godność człowieka, *dignitas humana*, stanowi, naszym zdaniem, synonim człowieczeństwa, czyli wartość naturalną będącą sumą niepowtarzalnych cech każdej istoty ludzkiej i jej egzystencji [...]. W każdym jednak wypadku, bez względu na sformułowania językowe, odnoszona powinna być do tej samej wartości: jest nią wynikająca z natury (istoty rzeczy) oraz prawa naturalnego (naturalnego porządku rzeczy, wywodzonego z nadprzyrodzonych, Boskich źródeł, bądź z rozumnej natury) podmiotowość człowieka, pierwotna

i niezależna od unormowania prawa stanowionego, niezależna od jakichkolwiek innych kwalifikacji prawnych statusu jednostki, czy od cech i sposobu postępowania konkretnego człowieka” [Dudek 2010, 44].

Człowieczeństwo utożsamiane jest z rozumnością w wymiarze praktyczno-moralnym i może uchodzić za kryterium moralności. Realizacja człowieczeństwa będąc realizacją człowieka jako istoty moralnej jest również aktualizacją godności człowieka. Przyjąć więc należy, że godność człowieka wypełnia się dopiero w moralnej wolności i odpowiedzialności.

Jan Paweł II nauczając wskazywał bardzo mocno na potrzebę wzajemnego szacunku pomiędzy dorosłymi a dziećmi. Nigdy nie zgadzał się na jakąkolwiek formę przemocy człowieka wobec człowieka, a zwłaszcza wobec dzieci. W liście *Gratissimam sane*, skierowanym do rodzin z okazji Roku Rodziny 1994, napisał: „Czy układ międzyosobowy wskazany czwartym przykazaniem jest jednostronny? Czy zobowiązuje do czci tylko rodziców? Dosłownie biorąc – tak. Pośrednio jednak możemy mówić o czci należnej dzieciom od rodziców. Czci, to znaczy uznawaj! Kieruj się wewnętrzną afirmacją osoby, przede wszystkim oczywiście ojca i matki, ale również wszystkich innych członków rodziny. Cześć jest podstawą zasadniczo bezinteresowną. Rzec by można, iż jest bezinteresownym darem osoby dla osoby i w tym spotyka się z miłością. Jeżeli czwarte przykazanie wymaga tej czci dla ojców i matek, wymaga jej także ze względu na dobro rodziny – to równocześnie, ze względu na to samo dobro, stawia też wymagania rodzicom. Rodzice – zdaje się im przypominać Boże przykazanie – postępujcie tak, aby zasłużyć na cześć i miłość ze strony waszych dzieci! Nie pozostawiajcie Bożego wymagania czci dla was w *moralnej próżni!* Chodzi ostatecznie o cześć, która jest wzajemna. Przykazanie *czcij ojca i matkę swoją* pośrednio mówi rodzicom: Czcijcie wasze dzieci, synów i córki tak, jak one na to zasługują. Zasługują zaś dlatego, że są, oraz dlatego, że są tym, kim są – i to są od pierwszej chwili poczęcia”⁴. Jan Paweł II, autorytet moralny, obrońca godności człowieka i wartości rodziny, nazywa rodzinę „drogą pierwszą i z wielu względów najważniejszą. Jest drogą powszechną, pozostając za każdym razem drogą szczególną, jedyną i niepowtarzalną, tak jak niepowtarzalny jest każdy człowiek” (GSan 2). To papieskie przesłanie

⁴ Ioannes Paulus PP. II, *Litterae Familiis Gratissimam sane datae ipso volente sacro Familiae anno MCMXCTV* (02.02.1994), AAS 86 (1994), s. 868-925 [dalej: GSan], nr 15.

interpretujące czwarte Boże przykazanie, powinno przekonać zwolenników władzy rodzicielskiej do zmiany swojej postawy na odpowiedzialne rodzicielstwo, bowiem jak pisał „problem odpowiedzialnego rodzicielstwa wpisany jest w całą tematykę „cywilizacji miłości” [...]. Odpowiedzialne rodzicielstwo nie jest niczym jak tylko konkretyzacją tego zadania, angażującego zawsze osoby i społeczeństwa, które w świecie współczesnym stało się zadaniem w nowej mierze i poniekąd w nowy sposób” (GSan 13).

W 2013 r. podjęto się pracy nad osobowym prawem rodzinnym. Zgodnie z postulatem podejmowania problemów przez filozofię i teorię prawa podjęto się doniosłego praktycznie zagadnienia dotyczącego rodziny we współczesnym świecie i dzieciństwa [Stawecki 2006, 231; Stelmach 2003, 21; Turska, Łojko, Cywiński, i in. 1999; Haeffner 2000; Kojder 1995; Bierć 2002, 25; Tenże 2006, 23n.; Daicoff 2006, 22-24; Tenże 2011; Zajadło 2008; Stadniczeńko i Zamelski 2016; Gutterman 2004]. Rozważania wprowadziły w problematykę trudnych przypadków i refleksję filozoficzno-prawną oraz wieloaspektowe podejście badawcze do człowieka, wskazując na konieczność interdyscyplinarności. Zwrócono uwagę, że to różnorodne perspektywy badawcze otworzyły podstawę obecnej w Polsce teorii prawa koncepcji wielopłaszczyznowości badań nad prawem, przyjmującej założenie o „ontologicznej złożoności” zjawiska prawnego, co zbiegło się z postulatem z „zewewnętrznej integracji prawoznawstwa” [Opalek i Wróblewski 1969, 328].

Zwrócono uwagę na tak dzisiaj powszechnie używane pojęcie wolności. Wolność jest naturalnym wyposażeniem człowieka a nie łaskawym podarunkiem społeczeństwa czy władzy. Nie jest to jednak wolność niczym nie skrepowana, podlega bowiem prawu moralnemu: naturalnemu i nadprzyrodzonemu. Człowiek jest istotą charakteryzującą się wolnością działania, a zatem zdolną do działania dobrowolnego i świadomego, które otwiera wymiar wolności, odpowiedzialności i wartościowania.

Społeczeństwo jest związkiem osób wolnych, podlegających, jednakże prawu moralnemu. Samo zaś społeczeństwo jako całość również podlega temu prawu. Oznacza to, że normy prawa moralnego wiążące osobę ludzką, są takimi samymi normami dla społeczeństwa. Szkołą dojrzałej postawy stają się te rodziny, w których dorośli dają odpowiedzialny przykład [Bula 1984, 126-39]. Odpowiedzialność wychowawcza polegać będzie zatem na zdolności rodziców, by spotykać

się, rozmawiać, zwierzać, dzielić się przeżyciami i wspólnie świętować święta rodzinne. Dojrzałość wymaga także nauczania się przez dzieci i młodzież, by w sposób odpowiedzialny posługiwali się ludzką zdolnością myślenia. Utrata zdolności do racjonalnego i odpowiedzialnego myślenia jest jednym z głównych mechanizmów niepowodzeń w rodzinie. Według M. Bubera każda relacja upodmiotawiająca jest relacją dialogiczną. Natomiast dla E. Lévinasa podmiotowość wyraża się w odpowiedzialności. Ta podmiotowość nie powinna być utożsamiana z jej znaczeniem wypracowanym przez nowożytność. „I tylko podmiotowość nieredukowalna może przyjmować odpowiedzialność. Tym właśnie jest etyka” [Lévinas 2000, 84]. Asymetria relacji wynika zatem z niemożności uchylenia się przed odpowiedzialnością. W. Osiatyński uważa, iż w relacjach rodzic – dziecko występuje analogia do praw człowieka. Uznaje, że prawa człowieka mają zastosowanie tam, gdzie jest nierówność stron (jak w sytuacji jednostka – państwo), a także, gdy zachodzi trwałą podległość jednej ze stron oraz możliwość zastosowania (i nadużycia władzy) przymuszającej, a te elementy występują w sposób trwały w relacjach między rodzicami i dziećmi. Zwracając uwagę na pojęcie władzy rodzicielskiej, uważa je za nieostre, stąd trudno wskazać jasne granice i momenty ich przekraczania. Ponadto sprawa dotyczy najbardziej osobistych więzi w rodzinie, której integralność i autonomia pozostają słusznie pod ochroną prawa i wreszcie podległa i słabsza strona stosunku rodzicielskiego często nie jest zdolna określić swych praw w sytuacji interesów i nadużycia władzy rodzicielskiej. Jednak mimo tych trudności dziecko winno mieć prawa chroniące je przed drastycznym nadużyciem władzy rodzicielskiej. Jednak mimo tych trudności dziecko powinno mieć prawa, stosowaniem przemocy i naruszaniem godności [Osiatyński 2000, 26]. Autorzy [Ciepła, Ignaczewski, i Skibińska-Adamowicz 2012] wskazują, że tradycyjne ujmowanie prawa rodzinnego jako części prawa cywilnego nie wytrzymuje krytyki nauki, to swoisty hamulec rozwojowy prawa rodzinnego, czego wymiernym przykładem jest brak skodyfikowanych zasad tego prawa, które jest oparte na aksjologii. Nawet zasada dobra dziecka nie jest podniesiona do rangi naczelnej zasady prawa rodzinnego. Jest to skutek ograniczeń, bowiem skoro prawo rodzinne jest częścią prawa cywilnego, to *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* nie zawiera autonomicznej części ogólnej. Zamiast naczelnych skodyfikowanych zasad prawa rodzinnego w prawie rodzinnym występują skodyfikowane

zasady prawa cywilnego. Problem polega na tym, że takie zasady jak autonomia woli stron, stosunku prawnego, ekwiwalentność świadczeń, równość stron, wykonalność orzeczeń, adekwatność związku przyczynowego – to siatka pojęć obca w gruncie rzeczy prawu, które w swej istocie każdy problem ujmuje z perspektywy dobra dziecka i jego najlepiej pojętego interesu. „Prawo rodzinne nie operuje takimi pojęciami jak sprawiedliwość, równość, ekwiwalentność świadczeń, autonomia woli itd. Wszystkie te fundamenty prawa cywilnego są w cieniu dobra dziecka i są zastępowane takimi pojęciami jak zapewnienie dziecku egzystencji i rozwoju, przez miłość, akceptację i bezpieczeństwo. Ujmowanie jednak prawa rodzinnego jako działu prawa cywilnego sprawia, że w obowiązującym Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym kwestia wychowania dziecka ujmowana jest z czysto jurydycznego punktu widzenia, gdzie brak mowy o szczęściu, miłości, radości dziecka. Nie ma także podstawowego katalogu praw dziecka, które definiowałoby dobro dziecka” [tamże]. Obecne pojmowanie praw dziecka, praw człowieka, praw rodziny jest inne (inne były uwarunkowania społeczno-polityczno-ekonomiczne w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku) aniżeli w okresie jego powstawania, posiłkowano się innymi paradygmatami. Nauka postrzega świat przez teorie, ewolucje nauki i powstałe prądy myślowe. Zachodzi więc potrzeba pogłębiania doktryny i dopasowania jej do wymagań nowych wyzwań, zagrożeń i wymogów współczesnej rodziny, a to wymaga autentycznej reformy, która spowodowałaby, że rodzina, człowiek powróciłby do zachowań porzuconych.

PIŚMIENNICTWO

- Bierć, Andrzej. 2002. „Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa.” *Przegląd Legislacyjny* nr 1:25-44.
- Bierć, Andrzej. 2006. „Procedura prawodawcza a dobre prawo.” *Przegląd Legislacyjny* nr 1:23-34.
- Bula, Maria. 1984. „Rodzina środowiskiem pełnego rozwoju człowieka.” W *Wychowanie w rodzinie chrześcijańskiej*, red. Franciszek Adamski, 126-39. Kraków: Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych.
- Chiaromonte, Nicola. 1996. *Granice duszy*. Warszawa: Czytelnik.
- Chruszczewski, Piotr. „O heteronomicznej istocie dyskursu prawnego.” W *Regulacyjna funkcja tekstów*, red. Kazimierz Michalewski, 59-63. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

- Ciepla, Helena, Jacek Ignaczewski, i Jadwiga Skibińska-Adamowicz. 2012. *Komentarz do spraw rodzinnych*. Wyd. I. Warszawa: LexisNexis Polska.
- Daicoff, Susan. 2006. „Law as a Healing Profession: “The Comprehensive Law Movement.” *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal* 6, nr 1:1-61.
- Daicoff, Susan. 2011. *Comprehensive Law Practice. Law as a Healing Profession*. Durham: Carolina Academic Press.
- Dudek, Dariusz. 2010. „Zasada przyrodzonej godności człowieka.” W *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Dariusz Dudek, 43-47. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dupuis, Michel. 2002. „Postacie transcendencji. Lévinas-Wahl.” W *Lévinas i inni*, red. Tadeusz Gadacz, i Jacek Migasiński, 111-24. Warszawa: Wydział Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Filek, Jacek. 2000. *Życie, etyka, inni. Scherza i eseje filozoficzno-etyczne*. Kraków: Wydawnictwo Homini.
- Fryer, David R. 2004. *The Intervention of the Other. Ethical Subjectivity in Levinas and Lacan*. New York: Other Press Professional.
- Grocholewski, Zenon. 2009a. „Filozofia prawa w nauczaniu Jana Pawła II.” W Grocholewski, Zenon. *Refleksje na temat prawa*, 57-101. Kraków: Homo Dei.
- Grocholewski, Zenon. 2009b. „Karta Praw Rodziny w perspektywie zamierzonego celu.” W *Prawa rodziny – prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych. Materiały Krajowej Konferencji Naukowej. Toruń, 22–23 X 1998 r.*, red. Tadeusz Jasudowicz. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Guterman, Sheila M. 2004. *Collaborative Law. A New Model of Dispute Resolution*. Denver: Bradford Pub. Co.
- Haeffner, Gerd. 2000. *Wprowadzenie do antropologii filozoficznej*. Kraków: Wydawnictwo WAM.
- King, Michael, Arie M. Freiberg, Becky M. Batagol, i in. 2009. *Non-Adversarial Justice*. Sydney: Federation Press.
- Kojder, Andrzej. 1995. *Siła i godność prawa. Szkice socjologiczno-prawne*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Lévinas, Emmanuel. 1999. *Czas i to co inne*. Warszawa: Wydawnictwo KR.
- Lévinas, Emmanuel. 2000. *Imiona własne*. Warszawa: Wydawnictwo KR.
- Lévinas, Emmanuel. 2012. *Całość i nieskończoność. Esej o zewnętrżności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Matczak, Marcin. 2007. *Summa Iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Opalek, Kazimierz, i Jerzy Wróblewski. 1969. *Zagadnienia teorii prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Pieńkos, Jerzy. 1999. *Podstawy juryslingwistyki*. Warszawa: Muza SA.
- Potępa, Maciej. 2003. *Spór o podmiot filozofii współczesnej. Husserl-Heidegger -Jaspers-Gadamer*. Warszawa: nakładem autora.
- Safjan, Marek. 2007. *Wyzwania dla państwa i prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Stadniczeńko, Stanisław L. 1999. „Rodzina i jej prawa w świetle Karty Praw Rodziny 1983.” W *Prawa rodziny – prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych. Materiały Krajowej Konferencji Naukowej. Toruń, 22–23 X 1998 r.*, red. Tadeusz Jasudowicz. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Stadniczeńko, Stanisław L., i Piotr Zamelski. 2016. *Pedagogika prawa. Pójdź ze mną*. Warszawa: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.
- Stawecki, Tomasz. 2006. „Filozofia prawa a teoria prawa. Spór nierozstrzygalny czy pozorny?” *Studia Iuridica* 45:211-32.
- Stelmach, Jerzy. 2003. „Ponowoczesna filozofia prawa.” *Studia z filozofii prawa* 2:15-21.
- Turska, Anna, Elżbieta Łojko, Zbigniew Cywiński, i. in. 1999. *Społeczne wizerunki prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wojtyła, Karol. 1964. *Miłość i odpowiedzialność. Studium etyczne*. Wyd. III. Londyn: Katolicki Ośrodek Wydawniczy „Veritas”.
- Wojtyła, Karol. 1969. *Osoba i czyn*. Kraków: Polskie Towarzystwo Teologiczne.
- Wojtyła, Karol. 1970. *Osoba: podmiot i wspólnota*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Wright, Kim J. 2010. *Lawyers as Peacemakers. Practicing Holistic, Problem Solving Law*. Chicago: American Bar Association.
- Zajadło, Jerzy. 2008. *Po co prawnikom filozofia prawa?* Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Żałuski, Wojciech. 2009. *Ewolucyjna filozofia prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Zienkiewicz, Adam. *Studium mediacji. Od teorii ku praktyce*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.

**PRAWNE ASPEKTY WDRAŻANIA POLITYKI
SUROWCOWEJ POLSKI W SYSTEM
ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU REGIONALNEGO**

**LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTING POLAND'S RAW
MATERIALS POLICY IN A SYSTEM OF SUSTAINABLE
REGIONAL DEVELOPMENT**

Dr hab. Marcin Szewczak, prof. KUL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: marcin.szewczak@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1102-2219>

Abstrakt

Artykuł poświęcony został prawnym aspektom wdrażania polityki surowcowej Polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego. Autor, uwzględniając dorobek prawa administracyjnego i prawa Unii Europejskiej, wskazuje na nowe zagadnienie prawne znajdujące się na etapie wdrażania w system zrównoważonego rozwoju regionalnego. Realizując cel badawczy Autor dokonuje analizy prawnych aspektów wdrażania polityki surowcowej Polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego. W wyniku przeprowadzonej analizy Autor doszedł do wniosku, że prawne podstawy polityki surowcowej państwa, związane z jej wdrażaniem i realizacją, powinny mieć swoją podstawę prawną w prawie geologicznym i górnictwem a także w ustrojowych ustawach samorządowych.

Słowa kluczowe: polityka surowcowa, zrównoważony rozwój regionalny, prawo geologiczne i górnicze

Abstract

The article is devoted to the legal aspects of implementing Poland's raw materials policy into a system of sustainable regional development. Taking into account the body of administrative law and European Union law, the author points to a new legal issue, which is at the stage of implementation in the system of sustainable regional development. In pursuing the research objective, the Author analyses the legal aspects of the implementation of Poland's raw materials

policy in the system of sustainable regional development. As a result of the analysis, the Author concluded that the legal basis of the state's raw materials policy, related to its implementation and execution, should have its legal basis in the geological and mining law and also in the local government acts.

Keywords: raw materials policy, sustainable regional development, geological and mining law

Prawne podstawy regulujące wdrażanie polityki surowcowej Polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego wynikają zarówno z regulacji prawnych Unii Europejskiej, ale również z regulacji krajowych w polskim systemie prawa. Regulacje unijne odnoszą się do konieczności wdrażania elementów związanych z nową strategią Unii Europejskiej określanej jako Europejski Zielony Ład, ale również konieczności dostosowania obowiązujących przepisów prawa w związku z rozpoczynającym się nowym okresem programowania Unii Europejskiej. Regulacje prawa krajowego związane są również z koniecznością realizacji działań z zakresu bezpieczeństwa energetycznego państwa. Z uwagi jednak na stosunkowo krótki okres obowiązywania Polityki surowcowej w Polsce, nie zostały doprecyzowane wszystkie mechanizmy prawne pozwalające na pełne inkorporowanie polityki do systemu zrównoważonego rozwoju regionalnego.

Problematyka prawnych aspektów dotyczących wdrażania polityki surowcowej Polski nie była do tej pory przedmiotem głębszych badań doktryny nauk prawnych. W literaturze przedmiotu odnaleźć można publikacje przedstawiające niniejsze zagadnienie, ale z punktu widzenia spraw ekonomicznych oraz górniczo-geologicznych [Szamałek 2018; Ciechanowska 2018; Kamprowski 2021]. Wynika to z faktu, że przez wiele lat Polska nie posiadała opracowanej polityki surowcowej, która mogłaby być determinantem działań administracji publicznej oraz stać się przedmiotem opracowań i analiz ze strony doktryny prawnej.

Badania przeprowadzone w niniejszym artykule uwzględniają w części teoretycznej analizę administracyjnych regulacji niezbędnych dla tworzenia polityki surowcowej państwa. W części analitycznej analizie prawnej poddane zostaną przepisy prawa związane z procesami wdrażania polityki surowcowej państwa przez podmioty publiczne, w szczególności podmioty z sektora górniczego i geologicznego.

Celem artykułu jest dokonanie analizy prawnych aspektów wdrażania polityki surowcowej Polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego. Hipotezą badawczą jest stwierdzenie, że prawne regulacje wdrażania systemu polityki surowcowej muszą być unormowane dla całego sektora administracji publicznej (w tym administracji geologicznej) oraz przede wszystkim uwzględniać specyfikę niektórych sektorów życia gospodarczego wynikającą z przepisów szczegółowych. W szczególności ich wdrożenie musi być zgodne z założeniami koncepcji zrównoważonego rozwoju regionalnego, obejmującej zarówno administrację rządową, jak i samorządową. Analiza zaproponowanej płaszczyzny badawczej przeprowadzona została z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej, metody monograficznej oraz w niewielkim stopniu metody historycznej.

1. Prawne podstawy wdrożenia polityki surowcowej Polski

Kluczowym instrumentem zarządzania polityką rozwoju w Polsce realizowaną przez administrację publiczną jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*¹. Dokument ten zawiera definicję pojęcia rozwoju odpowiedzialnego. Wskazano, że jest to „rozwój w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Rozwój odpowiedzialny jest warunkowany odpowiednim kształtowaniem relacji między konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Odnosi się więc zarówno do kwestii gospodarczych, społecznych, środowiskowych, terytorialnych, jak i instytucjonalnych. Jest to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej. Odnosi się do wzrostu gospodarczego opartego na solidnych fundamentach, jakimi są przedsiębiorczość, pracowitość, zasoby i umiejętności Polaków. Odpowiedzialny rozwój to również wielowymiarowa solidarność społeczna, której celem jest troska o dobro wspólne – solidarność między pokoleniami teraźniejszymi i przyszłymi, między poszczególnymi regionami, miastami i obszarami wiejskimi” [Szewczak i Szewczak 2020, 49]. Powyżej skonstruowana definicja jest jednym z fundamentów

¹ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, M.P. z 2017 r., poz. 260.

tworzenia zrównoważonego rozwoju regionalnego, który wpisuje się w pojęcie administracji 4.0, która „zakłada istnienie inteligentnych, odpowiedzialnych systemów sieciowych, wertykalnie połączonych z innymi procesami wewnątrz administracji i horyzontalnie związanych z sieciami zewnętrznymi, tworzącymi określoną wartość, które mogą być zarządzane na każdym etapie funkcjonowania przez podmiot koordynujący z wykorzystaniem inteligentnych rozwiązań cyfrowych” [tamże, 188]. Zarówno kwestia związana z odpowiedzialnym rozwojem, jak i funkcjonowaniem administracji 4.0 nierozdzielnie związane jest z kształtowaniem i egzekwowaniem przepisów określających politykę surowcową. Po pierwsze, polityka surowcowa wpisuje się w realizowanie przez administrację publiczną odpowiedzialnego rozwoju, po drugie, administracja 4.0 wykorzystująca wewnętrzne i zewnętrzne systemy sieciowe stanowi nowe oblicze administracji publicznej, która wskazuje kierunki rozwoju.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju definiuje politykę surowcową jako „projekt dotyczący budowy sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i gospodarowania wszystkimi rodzajami kopalin i surowców mineralnych w całym łańcuchu wartości oraz posiadanymi przez Polskę ich zasobami, a także adekwatnych – związanych z tym – zmian prawnych i instytucjonalnych. Zgodnie z założeniami strategii polityka surowcowa państwa wspiera także przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym”². Należy stwierdzić, że działania podejmowane na rzecz stworzenia zintegrowanego systemu zrównoważonego rozwoju regionalnego związane są z tworzeniem systemu wdrażania polityki surowcowej. Polityka surowcowa nie jest zagadnieniem prostym do dokonania analizy, jednocześnie opracowanie takiego dokumentu wymagało specyficznego podejścia, z uwagi na interdyscyplinarny charakter gospodarki surowcowej [Ciechanowska 2018, 959]. Sytuacja prawna, w której definicja polityki surowcowej została umieszczona w dokumencie strategicznym o zasięgu krajowym wskazuje, że ustawodawca zdawał sobie sprawę z należytego potencjału przedmiotowego polityki, a również ukierunkował działania związane z wkomponowaniem polityki surowcowej państwa w system zrównoważonego rozwoju regionalnego.

² Tamże, s. 5.

Dokument strategiczny, jakim jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* stworzył jedynie możliwość dalszych prac nad stworzeniem polityki surowcowej. Jej podstawy prawne wynikają na gruncie prawa krajowego z przepisów ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*³. Zgodnie z przepisami u.z.p.p.r. mamy wprowadzone pojęcie polityki publicznej (rozdział 3b), który dookreśla okres obowiązywania polityki, jej elementy oraz opracowanie i przyjęcie.

Z punktu widzenia okresu, na jaki tworzona jest polityka, ustawodawca określił, że polityka publiczna obejmuje okres niewykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju. Może obejmować okres wykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju w przypadku, gdy wynika to ze zobowiązań międzynarodowych. Zaś w przypadku, gdy polityka publiczna obejmuje okres wykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju, w polityce tej wydziela się okres odpowiadający okresowi obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju (art. 21d u.z.p.p.r.). Bez wątplenia należy wskazać, że okres, który został założony w uchwalonej polityce surowcowej państwa wykracza poza średniookresową politykę rozwoju kraju, z uwagi na dwa czynniki – zobowiązania międzynarodowe (wdrażanie strategii Unii Europejskiej) oraz kwestie związane z zachowaniem bezpieczeństwa surowcowego.

Ustawodawca dookreślił, z jakich elementów powinna składać się polityka publiczna, a mianowicie – a) wnioski z diagnozy przygotowanej na potrzeby tej polityki, w odniesieniu do dziedziny lub obszaru, którego dotyczy ta polityka; b) cele strategiczne w zakresie tej polityki, z uwzględnieniem średniookresowej strategii rozwoju kraju, c) kierunki interwencji w zakresie tej polityki, z uwzględnieniem średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz zasady realizacji tej polityki (art. 21e u.z.p.p.r.). W przypadku omawianej polityki surowcowej wszystkie te elementy zostały zachowane, dzięki czemu polityka surowcowa stała się pełnoprawnym dokumentem z obszaru polityki publicznej.

W ustawie odnajdujemy również określony proces związany z tworzeniem polityki publicznej. Zgodnie z przepisami właściwy kompetencyjnie

³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. z 2021 r., poz. 1057 [dalej: u.z.p.p.r.].

minister opracowuje politykę publiczną w uzgodnieniu z członkami Rady Ministrów. W dalszej części projekt polityki publicznej podlega zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie zgodności z celami średniookresowej strategii rozwoju kraju. Wskazany minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydaje powyższą opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu polityki publicznej. W ostatniej fazie tworzenia polityka publiczna jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały (art. 21f u.z.p.p.r.). Wydaje się, że z uwagi na zasięg polityki (krajowy) i zakres przedmiotowy (strategiczny dla Państwa) słusznym jest tworzenie i wprowadzanie polityki surowcowej z poziomu administracji rządowej. Warto jednak rozważyć uzupełnienie procesu związanego z tworzeniem polityki publicznej, a w szczególności polityki surowcowej, o proces współdziałania z samorządami województw. Kwestia ta wynika z faktu, że poszczególne samorzady województw tworzą swoje własne polityki rozwoju w odniesieniu do regionów i powinny uwzględniać w nich kwestie związane z polityką surowcową w celu pełnego opracowania strategii rozwoju województwa.

Wskazane powyżej przepisy prawne dookreślające proces tworzenia polityki publicznej w sposób klarowny, który pozwala na tworzenie nowych dokumentów o charakterze strategicznym, którego przykładem jest polityka surowcowa państwa.

Stworzenie podstaw prawnych pod funkcjonowanie polityki surowcowej stało się również jednym z działań Unii Europejskiej. W 2020 r. przyjęty został Komunikat odnoszący się do bezpieczeństwa surowcowego⁴. Zgodnie z Komunikatem „dostęp do zasobów jest strategiczną kwestią bezpieczeństwa z punktu widzenia europejskiej ambicji zrealizowania Zielonego Ładu. W nowej strategii przemysłowej dla Europy proponuje się wzmocnienie otwartej strategicznej autonomii Europy, ostrzegając, że transformacja Europy prowadząca do neutralności klimatycznej może zastąpić obecną zależność od paliw kopalnych zależnością od surowców, z których dużą część Europa pozyskuje za granicą i w przypadku których obserwuje się

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Odporność w zakresie surowców krytycznych – wytyczanie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju, Bruksela, 03.09.2020 r., COM (2020) 474 final.

nasilenie globalnej konkurencji. Otwarta strategiczna autonomia Unii Europejskiej w tych sektorach będzie zatem musiała nadal być oparta na zróżnicowanym i niezakłóconym dostępie do światowych rynków surowców”⁵. Z powyżej przywołanej informacji możemy wywnioskować, że działania podejmowane przez Unię Europejską związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa surowcowego dla Europy (nie poddaję w tym miejscu pod rozważania aktualnej sytuacji wynikającej z toczącej się wojny w Ukrainie i braku solidarności instytucji europejskich wobec energetycznego zabezpieczenia Unii Europejskiej). Przez bezpieczeństwo surowcowe należy rozumieć bezpieczeństwo finansowe, energetyczne oraz żywnościowe [Kamprowski 2021, 26]. Dbanie o bezpieczeństwo surowcowe z punktu widzenia Unii Europejskiej z pewnością musi być od nowa rozważone pod kątem przyszłej strategii Unii Europejskiej w obliczu aktualnej sytuacji geopolitycznej. Warto wskazać, że uchwalenie polityki surowcowej państwa i jej wprowadzenie w system zrównoważonego rozwoju regionalnego na pewno jest jednym z głównych odpowiedzi na wskazywane wcześniej w literaturze wyzwania co do racjonalnego gospodarowania surowcami mineralnymi w Polsce [Szamałek 2018, 195]. Zbyt długo Polska jako państwo pozostawała bez czytelnych kierunków działania w obszarze polityki surowcowej, co wprowadzało niejednokrotnie pasywne działania ze strony administracji publicznej, które ujawniły się w obliczu konieczności wdrażania zasad transformacji energetycznej.

2. Polityka surowcowa Polski – cele i kierunki rozwoju

W odniesieniu do przedstawionych podstaw prawnych ukazujących możliwość tworzenia polityk publicznych, w obszarze bezpieczeństwa surowcowego Polski mamy do czynienia z uchwaleniem polityki surowcowej państwa. W pierwszej kolejności należy dokonać analizy obszaru przedmiotowego polityki. Na podstawie przeprowadzonych analiz w zakresie znaczenia poszczególnych surowców mineralnych dla gospodarki krajowej wyznaczone zostały dwa zbiory surowców strategicznych i krytycznych. Surowce strategiczne – dzielą się na dwie „podgrupy: a) surowce strategiczne o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania

⁵ Tamże, s. 2.

gospodarki i zaspokojenia potrzeb bytowych społeczeństwa – surowce, których trwała podaż musi być zapewniona – zarówno takie, których krajowa baza zasobowa jest duża i które dzięki jej wykorzystaniu są podstawą działania przemysłu, jak i ważne surowce deficytowe; b) surowce strategiczne o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego i innowacyjnych technologii – surowce, które nie są w sposób wystarczający (min. 90%) pozyskiwane ze źródeł krajowych lub których możliwości trwałego pozyskania z tych źródeł są ograniczone lub zagrożone, oraz inne surowce niepozyskiwane w kraju (deficytowe) niezbędne dla obronności kraju i bezpieczeństwa narodowego oraz rozwoju innowacyjnych technologii”⁶. Z kolei przez surowce krytyczne należy rozumieć „takie surowce strategiczne, których możliwości pozyskania zarówno ze źródeł pierwotnych, jak i wtórnych są obciążone albo dużym ryzykiem albo istnieją bardzo duże trudności ich pozyskania, a możliwości ich substytucji są niewielkie. Są to w szczególności surowce znajdujące się na liście surowców krytycznych dla Unii Europejskiej, ale także takie surowce, które mimo występowania w dużej ilości są niemożliwe do pozyskania np. z powodu uwarunkowań planistycznych, protestów społecznych”⁷. Wskazane powyżej podziały pozwolą na zobrazowanie podmiotowego zakresu polityki surowcowej.

Dokonując analizy dokumentu jakim jest Polityka Surowcowa Polski należy rozpocząć od analizy określonych w dokumencie celów, zarówno głównego, jak i szczegółowych. Zgodnie z przyjętym dokumentem „celem głównym Polityki Surowcowej Państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego kraju poprzez zagwarantowanie dostępu do niezbędnych surowców (krajowych oraz importowanych) zarówno obecnie, jak i w perspektywie wieloletniej, uwzględniającej zmieniające się potrzeby przyszłych pokoleń. Dostęp do surowców powinien zabezpieczać wieloletnie potrzeby gospodarcze kraju, wynikające z przyjętych priorytetów rozwoju gospodarczego, zapewniając wysoki komfort życia obywateli”⁸. Kwestia dotycząca bezpieczeństwa surowcowego w obliczu wojny w Ukrainie stała się kluczowym kierunkiem prac rozwojowych rządu polskiego, ale również stanowi

⁶ Uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Surowcowej Państwa”, M.P. 2022 r. poz. 371 [dalej: Polityka Surowcowa Państwa], s. 15.

⁷ Tamże, s. 16.

⁸ Tamże, s. 20.

globalne wyzwanie. Wydaje się, że termin uchwalenia polityki surowcowej państwa był ostatnim, który pozwalał na szybkie dostosowanie przepisów do koncepcji bezpieczeństwa surowcowego państwa. Z drugiej strony okres wojny w Ukrainie spowodował częściowe przerwanie działań rozwijających system bezpieczeństwa surowcowego w regionach. Wskazać należy, że powyższy cel odnosi się do dwóch istotnych kwestii, a mianowicie zasięgu czasowego – 2050 r., a także dostępu do surowców zarówno krajowych, jak i importowanych. Zakres czasowy w perspektywie 2050 r. wydaje się stosunkowo odległym, jeżeli patrzeć z punktu widzenia legislacyjnego. Jednakże odległy termin niesie ze sobą ryzyko odkładania pewnych koniecznych zmian na okres późniejszy, co nie musi przynieść zakładanych rezultatów. Zakres przedmiotowy wskazujący na kierunek pozyskiwania surowców wskazuje z jednej strony na pilną konieczność weryfikacji krajowych zasobów i odpowiedzialności administracji publicznej w tym zakresie, z drugiej zaś na konieczność realizacji importu, a więc ustalenia kierunków strategicznej współpracy w Europie i na świecie.

Osiągnięcie celu głównego niezbędne będzie przez realizację celów szczegółowych. Pierwszym celem szczegółowym jest zapewnienie dostępu do surowców ze złóż kopalin. Działanie to realizowane będzie poprzez „określenie surowców strategicznych i krytycznych dla polskiej gospodarki, ocenę krajowego potencjału w zakresie pokrycia obecnych i przyszłych potrzeb surowcowych, analizę złóż, których eksploatacji zaniechano wraz z oceną możliwości ich reeksploatacji oraz analizę potencjału surowcowego obszarów perspektywicznego występowania złóż kopalin oraz wód termalnych wraz z wyznaczaniem nowych obszarów perspektywicznych i prognostycznych”⁹. Zakres działań zmierzających do realizacji powyższego celu zorientowany jest na przeprowadzenie gruntownej analizy potencjału surowcowego wraz z określeniem przyszłych kierunków rozwoju, co jest zadaniem niezwykle istotnym zwłaszcza w kwestii rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów.

Drugi cel szczegółowy określony został jako poszukiwanie, rozpoznawanie oraz dokumentowanie złóż kopalin. Cel ten realizowany będzie poprzez funkcjonowanie państwowej służby geologicznej, do których zadań należało będzie „opracowywanie planu dokumentowania złóż kopalin,

⁹ Tamże.

dokonywanie analizy możliwości wykorzystania złóż kopalin udokumentowanych, w stosunku do których zaniechano eksploatacji, a które mają potencjał i mogą być ponownie zagospodarowane przy zastosowaniu obecnych technologii górniczych, a także podejmowanie działań w zakresie rozpoznawania budowy geologicznej, wykorzystując prowadzone powszechnie w kraju inwestycje budowlane, głównie liniowe. Działania takie pozwolą uzyskać informację w zakresie budowy geologicznej przy znaczącym ograniczeniu ponoszonych kosztów na prace i roboty geologiczne¹⁰. Dodatkowym obszarem do realizacji niniejszego celu będą działania podejmowane w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz dokumentowania złóż wód termalnych w szczególności w oparciu o dokumenty strategiczne przygotowane w tym zakresie¹¹. Państwowa służba geologiczna realizując powyższe działania powinna w sposób bezpośredni współpracować z administracją samorządową, w szczególności wspierając jednostki samorządowe w zapewnianiu bezpieczeństwa energetycznego dla swoich mieszkańców.

Trzeci cel szczegółowy zorientowany jest na zapewnienie sprzyjających warunków prawnych dla obecnych i przyszłych inwestorów oraz rozwój i unowocześnienie branży geologiczno-górniczej. Autorzy polityki surowcowej państwa wskazali przede wszystkim na następujące obszary niezbędne do realizacji ww. celu: „uproszczenie procedur administracyjnych związanych z udzielaniem koncesji, wprowadzenie kategorii złóż kopalin strategicznych, które ze względu na swoje znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwo kraju podlegają szczególnej ochronie prawnej oraz dążenie do uproszczenia wprowadzania złóż o znaczeniu strategicznym do dokumentów planistycznych, uwzględniając dopuszczenie jednoczesnej zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹². Powyższe działania stanowią kompendium, które powinny być zastosowane zarówno w przepisach *Prawa geologicznego i górniczego*¹³, ale również w przepisach

¹⁰ Tamże, s. 23-24.

¹¹ Program „Udostępnianie wód termalnych w Polsce przygotowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” oraz wieloletni Program Rozwoju Wykorzystania Zasobów Geotermalnych w Polsce – Mapa drogowa.

¹² Polityka Surowcowa Państwa, s. 24-25.

¹³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - *Prawo geologiczne i górnicze*, Dz. U. 2022 r. poz. 1072 [dalej: p.g.g.].

prawa kształtującego zagadnienia planowania przestrzennego, jak również roli administracji samorządowej w tworzeniu i modyfikowaniu tych planów.

Kolejny czwarty cel szczegółowy to podejmowanie działań na rzecz ochrony złóż kopalin. Kluczowymi działaniami zmierzającymi do realizacji ww. celu są: „odpowiednie i skuteczne działanie wszystkich organów administracji odpowiedzialnych za proces planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz organów administracji geologicznej, kierunek działań określonych w Polityce Surowcowej Państwa w zakresie ochrony złóż kopalin musi być zbieżny z innymi dokumentami rządowymi regulującymi kwestie surowców oraz podejmowanie działań w zakresie określenia metodyki kwalifikowania złóż kopalin do złóż o znaczeniu strategicznym i na tej podstawie wytypowania złoża spełniające założone kryteria i również je objąć szczególną ochroną”¹⁴. Określony powyżej cel ma być kluczowym jeżeli chodzi o współdziałanie wszystkich organów administracji publicznej, dlatego też kolejnym krokiem po uchwaleniu Polityki Surowcowej Państwa powinno być stworzenie platformy współpracy z administracją samorządową w celu ujednoczenia kierunków działań.

Następny cel szczegółowy odnosi się do współpracy międzynarodowej w zakresie zabezpieczenia dostępu do surowców. Z uwagi na fakt, że Polska jest dużym importerem surowców, Rząd sugeruje podejmowanie działań na obszarze międzynarodowym wzmacniających bezpieczeństwo surowcowe kraju m.in. przez „tworzenie właściwych ram współpracy oraz tworzenie partnerstwa surowcowego przede wszystkim z krajami będącymi w posiadaniu tych surowców, usprawnienie przepływu informacji między polskim przemysłem a resortami odpowiedzialnymi nie tylko za kwestie gospodarcze, ale również surowcowe, utworzenie platformy wymiany informacji oraz ścisłej współpracy międzyresortowej w zakresie działań o podejmowanych na arenie międzynarodowej poprzez poszczególne resorty w kwestii zabezpieczenia swobodnego dostępu do surowców; wzmacniania współpracy i integracji działań z innymi zagranicznymi jednostkami realizującymi zadania z zakresu geologii”¹⁵. Realizacja powyższego celu uzależniona będzie od dwóch kwestii: aktywności polskiej administracji publicz-

¹⁴ Polityka Surowcowa Państwa, s. 28-29.

¹⁵ Tamże, s. 30-31.

nej na arenie międzynarodowej oraz solidarności państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego.

Szósty cel szczegółowy zorientowany jest na pozyskiwanie surowców ze złóż antropogenicznych oraz wspieranie rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym. W celu realizacji powyższego celu konieczne będą działania z zakresu „inventaryzacji składowisk odpadów wydobywczych oraz ocena potencjalnych możliwości ich wykorzystania prowadzona przez państwową służbę geologiczną; budowę bazy wiedzy o źródłach surowców z odpadów, z odpowiednią ich klasyfikacją oraz wskazaniem kierunków ich wykorzystania oraz działania na rzecz rozwoju odzysku surowców z odpadów (w szczególności surowców strategicznych i krytycznych), w tym rozwoju technologii przetwórstwa takich odpadów”¹⁶. Działania dotyczące stworzenia gospodarki o obiegu zamkniętym powinny być realizowane przy wsparciu wykwalifikowanych podmiotów administracji publicznej oraz sektora prywatnego.

Następny cel szczegółowy zorientowany jest na zapewnienie spójności strategii realizowanych przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz spółki realizujące misję publiczną z działaniami Głównego Geologa Kraju pełniącego funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa. Przede wszystkim głównym działaniem dla realizacji powyższego celu będzie „określenie wspólnych działań Głównego Geologa Kraju pełniącego funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa oraz jednostki pełniącej funkcję państwowej służby geologicznej w zakresie realizacji strategii realizowanych przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz spółki realizujące misję publiczną – projekt strategiczny”¹⁷. Warto podkreślić w tym miejscu, że koordynacja powyższych działań musi opierać się na zwiększeniu uprawnień dla Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa, być może poprzez zdecentralizowanie jego działań poprzez stworzenie regionalnych pełnomocników, którzy odpowiedzialiby za koordynowanie wdrażania polityki surowcowej na poziomie regionów.

Ostatni cel szczegółowy sformułowany w Polityce Surowcowej Państwa odnosi się do upowszechniania wiedzy. Zostanie on osiągnięty poprzez

¹⁶ Tamże, s. 33-34.

¹⁷ Tamże, s. 35.

„upowszechnianie i promowanie wiedzy w zakresie geologii i górnictwa w celu budowania świadomości społeczeństwa w ramach działań przewidzianych do realizacji w polityce surowcowej”¹⁸. Jest to działanie, które wpisuje się w zagadnienie edukacji ekologicznej mającej rozwinąć proces rozumienia zasad kształtujących zrównowazony rozwój regionalny. Warto, aby w tym obszarze również rozwinął się proces współdziałania nie tylko administracji rządowej i samorządowej, ale przede wszystkim sektora organizacji pozarządowych.

Wszystkie powyżej przeanalizowane cele szczegółowe doprowadzić mają do efektywnej realizacji polityki surowcowej. Warto podkreślić, że przeprowadzona analiza ukazuje dwa istotne obszary prawne do weryfikacji – współdziałanie organów administracji publicznej oraz wyzwania stojące przed administracją geologiczną.

Patrząc z punktu widzenia współdziałania organów administracji publicznej, a więc zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej, należy stwierdzić, że przyjęta Polityka Surowcowa Państwa zawiera przede wszystkim zadania i kierunki działań dla administracji rządowej. I bezsprzecznie jest to kierunek słuszny, który sprawia, że kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego państwa muszą podlegać bezpośredniemu nadzorowi ze strony Rządu. Należy jednak pamiętać, że szeroko rozumiana administracja geologiczna i górnicza wykonywana jest „zarówno przez administrację rządową jak i samorządową, chociaż ta ostatnia wykonuje ją w ramach realizacji zadań zleconych (w przypadku starostów i marszałków województw)” [Wojtulek, Kocowski, i Małęcki 2020, 151]. Prawne uregulowania funkcjonowania administracji geologicznej formułuje p.g.g. Organami administracji geologicznej są: minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw oraz starostowie, zaś zadania administracji geologicznej wykonuje: minister właściwy do spraw środowiska – przy pomocy Głównego Geologa Kraju, będącego sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra, marszałek województwa – przy pomocy geologa wojewódzkiego oraz starosta – przy pomocy geologa powiatowego (art. 156 ust. 1-2 p.g.g.). Ustawodawca określił więc podział kompetencji i obowiązków, prawdopodobnie kierując się zasadą efektywności, albowiem administracja samorządowa

¹⁸ Tamże, s. 36.

funkcjonuje bliżej obywateli i może znacznie szybciej reagować na sytuacje kryzysowe. Warto tworząc system zarządzania i realizowania Polityki Surowcową Państwa zaangażować do współdziałania administrację samorządową. Wydaje się, że jest to warunek konieczny, albowiem z punktu widzenia tworzenia dokumentów strategicznych zarówno województwo, jak i powiat powinny wprowadzić zagadnienia dotyczące polityki surowcowej do tworzonych przez siebie dokumentów strategicznych.

Z kolei administracja geologiczna, której jednym z istotnych elementów w zakresie polityki surowcowej jest bez wątpienia jest Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy¹⁹ zobligowana jest do ciągłego współdziałania na rzecz realizacji określonych ustawodawstwem zakresu praw i obowiązków. Przedmiotowy zakres działania Instytutu jest bardzo szeroki, ponieważ obejmuje w szczególności: a) opracowywanie nowych metod badawczych z zakresu geologii i górnictwa; b) realizację prac w zakresie geologii i górnictwa, w tym poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin; c) wspieranie ministra nadzorującego Instytut w analizowaniu, opiniowaniu i przygotowywaniu projektów aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących w szczególności Instytutu, geologii, surowców oraz dziedzin powiązanych; d) realizację polityki państwa w zakresie geologii, w tym zasobów surowcowych, hydrogeologii i geologii inżynierskiej, w szczególności na potrzeby gospodarki zasobami naturalnymi, gospodarki wodnej, bezpieczeństwa surowcowego, bezpieczeństwa energetycznego, ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej i budownictwa (§ 3 pkt. 1-2 Decyzji nr 1). Z tego punktu widzenia należy stwierdzić, że funkcjonowanie Instytutu na pewno znacząco wzmacnia funkcjonowanie administracji geologicznej, aczkolwiek wydaje się, że prawidłowa i efektywna realizacja Polityki Surowcowej Państwa powinna obejmować ściśle współdziałanie administracji rządowej z samorządową, również m.in. poprzez rozwijanie regionalnych struktur administracji geologicznej. Rozbudowanie struktury Instytutu poprzez powołanie regionalnych oddziałów, które blisko współpracowałyby z regionalnymi pełnomocnikami ds. Polityki Surowcowej

¹⁹ Decyzja nr 1 Ministra Środowiska z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu, Dz. Urz. MŚ 2018/8 [dalej: Decyzja nr 1].

Państwa z punktu widzenia podmiotowego zapewne usprawniłyby proces wdrażania teŝe polityki.

Podsumowując naleŝy stwierdzić, ŝe wdraŝanie Polityki Surowcowej Państwa musi odbywać się jako proces wspólny, łączący zadania i kompetencje administracji rządowej i samorządowej, tak aby została ona wkomponowana w zintegrowany system zrównowaŝonego rozwoju regionalnego.

Zakończenie

Uchwalenie i rozpoczęcie procesu wdraŝania Polityki Surowcowej Państwa wskazuje na konieczność przygotowania odpowiednich przepisów prawnych, które doprowadziłyby do nowelizacji aktów normatywnych kształtujących zagadnienie bezpieczeŝstwa surowcowego państwa. Przede wszystkim głównym argumentem za koniecznością przeprowadzenia zmian prawnych jest wprowadzenie obowiązku aktualizacji dokumentów strategicznych na poziomie marszałków województwa i starostów w odniesieniu do polityki surowcowej. Wynika to z jednej strony z roli jaką pełnią te podmioty funkcjonujące w systemie administracji geologicznej i górniczej, z drugiej zaś z roli jaką pełnią na podstawie przepisów u.z.p.p.r., zgodnie z którą sã podmiotami, które odpowiadają za tworzenie polityki rozwoju. Wskazane dwa czynniki, nierozzerwalnie powinny doprowadzić do wzmocnienia prawnego tych dwóch podmiotów administracji geologicznej i górniczej.

Postulatem *de lege ferenda* jest prawne uregulowanie funkcjonowania systemu zarządzania Polityką Surowcową Państwa w p.g.g. Skutkiem wprowadzenia powyŝszego przepisu byłoby usystematyzowanie procedur związanych z realizowaniem Polityki Surowcowej Państwa przez administrację geologiczną i górniczą. Uregulowanie powyŝszych kwestii powinno być nierozzerwalnie związane z wprowadzeniem nowych rozwiązań prawnych takich, jak m.in. stworzenie funkcji regionalnych pełnomocników ds. polityki surowcowej, dzięki czemu nastąpiłoby usprawnienie realizowania zagadnień z zakresu polityki surowcowej pomiędzy administracją rządową a samorządową.

Podsumowując naleŝy stwierdzić, ŝe przemiany strukturalne administracji geologicznej i górniczej, wynikające z konieczności wdraŝania Polityki Surowcowej Państwa, w związku z wyzwaniem z zakresu transformacji

energetycznej wymagają szczególnej dbałości o funkcjonowanie tego sektora w zgodności z przepisami prawa. Wydaje się, że kluczowym zadaniem będzie stworzenie odpowiedniego instrumentarium prawnego, zarówno w obszarze ustawodawczym, jak i wykonawczym. Brak kluczowych rozwiązań prawnych w tych obszarach może doprowadzić do stagnacji prawnej w zakresie realizowania polityki surowcowej i braku jej efektywności. Istotnym elementem dalszego rozwoju sektora bezpieczeństwa surowcowego będzie jego wkomponowanie w proces zrównoważonego rozwoju regionalnego, dzięki czemu proces rozwoju będzie procesem odpowiedzialnym, mającym realny wpływ na politykę rozwoju kraju.

PIŚMIENNICTWO

- Ciechanowska, Maria. 2018. „Polityka surowcowa kraju podstawą racjonalnej gospodarki zasobami kopalin.” *Nafta-Gaz* LXXIV, nr 12:958-63.
- Kamprowski, Rafał. 2021. „Polityka surowcowa w wymiarze metali ziem rzadkich. Rwanda – studium przypadku.” *Polityka i Społeczeństwo* 19, nr 1:25-38.
- Szamałek, Krzysztof. 2018. „Ewolucja polityki surowcowej w Polsce w latach 1935-2018.” *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 106:181-96.
- Szewczak, Marcin, i Iwona Szewczak. 2020. *Zrównoważony rozwój regionalny a koncepcja Weberian state 4.0*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Wojtulek, Piotr, Tadeusz Kocowski, i Witold Małecki. 2020. *Prawo geologiczne i górnicze*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

**LOCAL TAX STRATEGY AND ITS COMPONENTS
AND THE FORMATION OF INVESTMENT
COMPETITIVENESS OF THE MUNICIPALITY**

**LOKALNA STRATEGIA PODATKOWA I JEJ SKŁADOWE
A KSZTAŁTOWANIE KONKURENCYJNOŚCI
INWESTYCYJNEJ GMINY**

Dr. habil. Volodymyr Martyniuk, University Professor

Lviv Polytechnic National University

e-mail: volmartynyuk@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-4139-0554>

Dr. habil. Tomasz Wołowiec, University Professor

University of Economy and Innovation in Lublin

e-mail: tomasz.wolowiec@wsei.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-7688-4231>

Abstract

It can be assumed that the main objective of the tax policy – both from the macro- and microeconomic perspective – is the implementation of the fiscal function of taxes, consisting in the accumulation of tax revenues to fulfil the tasks and functions of public finance sector entities. Tax revenues are used to finance budget transfers, e.g. to the public sector, while affecting the allocation processes between taxpayers and the public finance sector. Taxes and the tax system also perform non-fiscal functions of taxation, influencing – *inter alia*, through tax allowances and tax exemptions – the implementation of various stimulus, economic and social objectives (often overextended and mutually contradictory). An example of non-fiscal goals of taxation is the use of tax instruments to influence changes in the economic or social structure at the municipality level. The amount of revenue obtained by municipalities from local government taxes and fees in Poland was influenced by the tax policy pursued by municipalities and the resulting

reduction of the maximum tax and fee rates, which are tools for supporting local systemic development.

Keywords: local taxes, tax strategy, stimulative function of taxation, tax allowances and exemptions

Abstrakt

Można przyjąć, iż głównym celem polityki podatkowej – zarówno z perspektywy makro-, jak i mikroekonomicznej – jest realizacja funkcji fiskalnej podatków, polegającej na gromadzeniu dochodów podatkowych, umożliwiających wypełnianie zadań i funkcji należnych podmiotom sektora finansów publicznych. Dochody podatkowe są wykorzystywane do finansowania transferów budżetowych, m.in. dla sektora publicznego, oddziałując jednocześnie na procesy alokacyjne między podatnikami a sektorem finansów publicznych. Podatki i system podatkowy spełniają także pozafiskalne funkcje opodatkowania, wpływając – m.in. poprzez ulgi i zwolnienia podatkowe – na realizację różnorodnych celów stymulacyjnych, gospodarczych i społecznych (często nadmiernie rozbudowanych i wzajemnie sprzecznych). Przykładem pozafiskalnych celów opodatkowania jest m.in. wykorzystywanie instrumentów podatkowych do wpływania na zmiany struktury ekonomicznej czy społecznej na poziomie gminy. Na wysokość dochodów uzyskiwanych przez gminy z podatków i opłat samorządowych w Polsce wpływała realizowana przez gminy polityka podatkowa i wynikające z niej między innymi obniżki maksymalnych stawek podatków i opłat, będące narzędziami wspierania systemowego rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: podatki lokalne, strategia podatkowa, funkcja stymulacyjna opodatkowania, ulgi i zwolnienia podatkowe

1. The concept of investment attractiveness of a local government unit (LGU)

Investment attractiveness of a LGU's is most often understood as the ability to attract an investor by offering a combination of locational advantages possible to achieve in the course of business activity. They result from specific features of the area (LGU) in which economic activity is developed. These advantages are called location factors and the investment attractiveness of a given commune is therefore determined by a set of location factors (including the local tax policy in the form of an adopted tax strategy). Areas that offer the optimal combination of location factors are attractive for investment because they reduce investment expenditures

and current operating costs of companies, thus facilitating profit maximization and reducing the risk of investment failure. Attractiveness therefore points to potential opportunities to trigger growth processes based on both endo- and exogenous factors. Investment attractiveness itself is a complex notion and includes many factors important from the point of view of potential investments and business activities. The perception of a LGU in terms of investment attractiveness depends on the investor himself, who analyses a number of conditions occurring in the given area, important from his point of view, and potential benefits from the invested capital. With reference to the above considerations, investment attractiveness can be defined, for example, as the ability to induce an entrepreneur to invest on the basis of locational advantages that can be achieved in the process of conducting business activity. The following three concepts should be considered in context [Martyński and Wołowicz 2021, 15-26]: 1) competition – the phenomenon of municipalities competing for investment and capital in order to develop the socio-economic development of the community; 2) competitiveness – the municipality's ability to participate in competition (ability to compete); 3) attractiveness – the ability of a LGU to be perceived as competitive (e.g. for potential investors).

Investment attractiveness is often mistakenly treated as synonymous with competitiveness. Competitiveness should be understood as the ability to compete with other administrative units. Therefore, it may happen that competitive communes are not attractive for all investors, and communes that enjoy high attractiveness (many entities have invested in them) do not have to have the highest competitiveness indices. Hence, there are many definitions of investment attractiveness in the literature. The notion of potential investment attractiveness of a gmina can also be understood as [Wołowicz and Bogacki 2019, 13-40]: 1) a set of various forms of advantages and disadvantages of an investment location; 2) the use value of a gmina as a place for locating a company, which consists of hard and soft factors; 3) a combination of location advantages possible to achieve in the course of business activity and resulting from specific features of the area where the activity takes place; these advantages are referred to as classic location factors [Godlewska-Majkowska 2018, 102-22; Godlewska-Majkowska and Perło 2017, 187-214].

Thus, investment attractiveness is a set of conditions favouring investments in a given area. It is usually evaluated in relation to other, similar territorial units. The main factors differentiating the attractiveness of communes are: transport accessibility, labour market features, distance to sales markets, the structure of the local economy, institutional support on the part of commune authorities and the quality of technical and social infrastructure. Improvement of investment attractiveness consists therefore in reducing costs, risks and barriers in conducting business activity [Waleńia 2014, 61-73; Reško and Wołowiec 2012, 61-89].

Competition between local government units therefore take place in different areas of their activity. In the past, competition took place mainly between entrepreneurs [Geise 2009, 48-49]. For them, competitiveness means the ability to maintain and expand markets. Nowadays, territorial systems: countries, regions, cities, municipalities, have also faced the competitive struggle [Markowski 2000, 30-38; Gawroński 2010, 176]. They compete for capital, especially innovative capital that brings significant multiplier effects. Assigning activities in the economic sphere to local authorities brings a surprising analogy to the interventionism of the state in the economy. In mature democratic structures this activity is based not on opportunistic-political and short-sighted interference in the economic system, but on strategic, and therefore synergic and long-term cooperation of the market with the complementary activity of the state [Sztando 2000, 79-89; Żuk and Wołowiec 2020, 13-34; Bania and Dahlke 2014, 69-85].

2. Assumptions of the LGU's tax strategy

Tax strategy is viewed differently from the perspective of the taxpayer and from the perspective of the municipality. In the case of a taxpayer, it is important to choose such a model, the aim of which is to strive to pay as little taxes as possible, of course in accordance with the applicable tax law. Thus, the goal of the taxpayer's tax strategy is to optimize the tax burden (which is not always equal to minimizing the amount of tax to be paid). Since the primary goal is to optimize local taxes, it is possible to point to two basic elements of building a tax strategy towards local taxes. These are profitability and liquidity. The profitability is related to the category of efficiency and profitability of the activity. Tax strategy can

optimally affect the level of profitability realized by the company, and thus affects the effectiveness of activities undertaken by the company [Filipiak 2014, 74-84; Eadem 2015, 185-94; Chomiak-Orsa and Flieger 2012, 40-49].

In case of the LGU's the tax strategy should focus on finding an optimum compromise between the fiscal effectiveness and the effectiveness of the stimulation function of taxation. Therefore, it seems that the strategic goal of an effective tax strategy should include the development of assumptions and rules on which the local tax policy should be based. The realization of the strategic goal requires a number of actions that will, in the first step, organize the municipal policy in the area of fiscal burdens, making it part of the realization of long-term goals. This solution, eliminating the practice of frequent and economically unjustified use of tax preferences, will transform the cyclical (current) decisions into long-term actions with a clearly defined objective that the stimulation function is to fulfil in creating local development. In order to implement the strategic objective formulated in such a way it is worth undertaking the following actions [Dyrda 2014, 89-99]: 1) defining and specifying the principles of organization and functioning of the stimulation tax policy (what kind of reliefs, what areas of stimulation, what is the desired and expected final effect); 2) publicising and disseminating information on the system of tax reliefs and exemptions and the rules of obtaining support; 3) limitation of rate reductions and introduction of additional preferences only with respect to those taxes that can effectively generate the desired stimulation effects; 4) introduction by the municipal council of exemptions of a subjective nature; 5) eliminating excessive variability of the local tax policy; 5) estimation of potential effects of introduced preferences in the context of net effects for the budget; 6) harmonization of the local tax policy with the other support instruments (rent level, infrastructural investments, fee for increase in value of land, planning rent, etc.); 7) annual assessment of the effectiveness of the adopted solutions in the area of local tax policy, by searching for optimal solutions from the perspective of fiscal efficiency and effectiveness of the stimulative function of taxation.

Verification of the strategic objective of the local tax policy should be carried out by the following actions, indicators and feedback: 1) adoption by the Council of a resolution sanctioning the tax strategy (i.e. a resolution introducing the recommendations of the strategy) after a positive

opinion of the relevant committees of the Council; 2) presentation of annual reports to the Council on the implementation of the priorities set out in the strategy (including the number of entities supported under the tax preference system in a given year, as well as the costs and benefits of these solutions for the municipality and its budget); 3) increase in budget revenues as a result of liberalization of regulations in the municipal tax policy; 4) adjustment of provisions in other strategic documents to compliance with the contents of the tax strategy; 5) designing (future) strategic documents with the assumption of taking into account the recommendations of the tax strategy in their content; 6) broadening the tax base in the municipality.

The main (strategic) goal should assume development of assumptions and rules which should underlie the transparent and budget-effective policy of applying fiscal burdens in pursuit of their stimulus function. Implementation of the assumed strategic goal requires undertaking a series of actions which will, in the first step, put the policy of city authorities in the area of fiscal burdens in order, making it part of implementation of long-term goals, i.e. going beyond the limitations created by the framework of individual budgets. This solution, eliminating the practice of too frequent and economically unjustified use of fiscal preference instruments, will transform cyclical decisions into actions with a long-term spectrum of influence. In order to achieve the strategic objective outlined in this way, it is worth taking the following actions [Fleszar 2010, 139-48; Fliegier 2010, 361-73; Gołębiowski and Korolewska 2013, 5-15]: 1) establishing clear and transparent rules for the organization and functioning of the stimulative tax policy; 2) dissemination of information on the system of fiscal preferences and the principles on which its support is provided; 3) limiting the reduction of rates in taxes and local fees, only to those titles that translate into stimulation effects; 4) introduction of subjective exemptions by the municipal council; 5) stabilization in time of the solutions in the area of fiscal preferences, eliminating excessive fluctuation in establishing and eliminating titles covered by the system; 6) calculating the potential effects of the considered tax decisions in terms of their net effect on the budget; 7) alignment of tax policy with other strategic documents; 8) legal sanctioning of the tax strategy; 9) yearly verification

of the effectiveness of tax policy solutions, assuming their fine-tuning to the optimum conditions.

The implementation, in practice, of the strategic goal is burdened with a number of risks to which attention should be paid both at the stage of designing and later implementation of the developed solutions. The areas of risk in the implementation of the assumed strategic objective are: 1) political risk manifesting itself in the lack of political support for the designed solutions in the area of fiscal policy, consisting also in the use by “political competitors” of the argument about too small or poorly targeted tax preferences; 2) the risk of abandoning the implementation of tax strategy recommendations in the aftermath of a new post-election “political hand;” 3) the risk of lower budget revenues from tax titles not translating into stimulus effect; 4) the risk of postponing the materialization of the assumed stimulus effects.

3. The operational objectives of the local tax strategy

The operational goals are the derivatives of the strategic goal. They serve to implement individual components of the overall tax strategy and together they determine the materialization of the strategic objective. The performed procedure consisting in the division of the main goal of the tax strategy into single components, i.e. directional goals, makes it possible to manage each of them separately in such a way as to maximize the results in terms of the expected final effects. The adopted solution has one basic advantage. It is the possibility of influencing each of the strategy components separately and thus influencing the achievement of the main objective included in the strategy at many different levels. The set directional goals, overlapping the realization of the main goal include in practice: strengthening the tax base; reduction of the size of the shadow economy through reduction and stabilization of fiscal burdens; boosting the socio-economic development of the municipality; stabilization of the financial supply to the budget; stabilization of budget financial resources and improvement of collection of overdue taxes and local fees [Kozuch 2011, 9-26; Kraśnicka 2002, 4-19; Matejun 2012, 82-109].

Fiscal burdens, especially tax burdens, are undoubtedly one of the factors influencing economic decision-making. Their local variation may

induce taxpayers to locate their business in a certain way. It may also result in a decision to move the seat of the enterprise or to open an independent branch or plant. The intervention function (stimulation, incentive) of the tax is connected with its non-fiscal impact on taxpayers. The results of activities in the area of tax intervention depend on the proper selection of incentives and the intensity of their impact. Despite some doubts as to the legitimacy of using taxes as an incentive influencing economic decisions (due to distortion of the fair competition principle), tax incentives are commonly used in practice [Bogacki and Wołowiec 2019, 7-27; Bogacki and Wołowiec 2021, 515-27].

Tax incentives in practice can be classified in various ways. Thus, one can distinguish between the following incentives: 1) positive (stimulating), negative (inhibiting) and of mixed nature (very rare); 2) with intended and unintended (accidental) effects; 3) intensifying (reinforcing a particular behaviour) and controlling (inducing a desired behaviour).

As can be seen from the indicated divisions, the wrong choice of tax incentive not only may not lead to the achievement of the intended effect, but the effects of its application may be exactly opposite to those originally intended. An example of a positive but unintended effect of a tax incentive is an increase in revenue from a given tax despite the reduction of tax rates. Such a situation may result not only from such decisions made by taxpayers that will affect the location of their business activities, but also the disclosure of these activities and the payment of taxes (exit from the so-called shadow economy). Hence, according to the authors, in this context it is important to comprehensively, and not only superficially (general) determine the effects of the applied stimulus [Wołowiec 2020, 149-62].

Economic-investment competitiveness can be seen as, among other things: 1) the value of goods and services produced in a given municipality; 2) attractiveness of the location and natural resources of the commune; 3) attractiveness of the commune's technical, business and social infrastructure; 4) attractiveness of local labour resources, local raw material resources and the state of the natural environment; 5) scale and level of local demand [Idem 2005, 65-81].

The above comparison confirms the correctness of the thesis on the relatively weaker significance of tax rate reductions in the context of creating

conditions conducive to the location of business activity by new enterprises. Attention is drawn to the fact that among the group of factors affecting the competitiveness of LGU's assessed in terms of conditions for running a business, no factors of a fiscal nature are mentioned. This fact alone should fill us with scepticism as to the effectiveness of measures focused solely on reducing tax rates [Idem 2011, 118-39].

4. Objectives of tax policy

The basic objective of the tax policy, both in macro- and microeconomic terms, is to implement the fiscal function of taxes which consists in collecting revenue to enable the performance of tasks and functions ascribed to entities of the public finance sector and, more broadly, the public sector. Tax revenues are also used to finance transfers both within the sector and to entities from outside the public sector, contributing to the allocation of resources between taxpayers and public-law associations – the state and municipalities [Dziemianowicz 2011, 70-74].

Taxation also serves the realization of the non-fiscal (stimulation) function, assuming as its goal the shaping of economic and social behaviour of taxpayers. An illustration of the non-fiscal goals of tax policy is the concentration of municipalities on actions assuming a change or transformation of the current state of phenomena and social and economic relations, or their cessation, or possibly limiting their scale [Hanusz and Krukowska-Siembida 2016, 181-84]. Within the framework of non-fiscal goals of taxation is placed the stimulation function supporting equally the implementation of social and economic goals by encouraging taxpayers to undertake certain behaviours. In the area of local economy, tax stimulation may concern such issues as the structure and forms of business activity, creation and shaping of investment, financial and consumption decisions of taxpayers, and finally also attracting foreign capital [Jamróży 2008, 89-110].

The research carried out by P. Galiński and P. Felis shows that all territorial self-government units, when applying tax preferences in the real estate tax, make the most of tax rate reductions. Similarly, the research carried out by T. Wołowicz, T. Skica, A. Kiebała, P. Świaniewicz and P. Felis confirm that also in relation to the tax on means of transport the practice of lowering the maximum rates is dominant, and additional reliefs

and exemptions are only a kind of supplement to activities reducing the fiscal burden in these taxes [Galiński 2016, 32-40; Felis and Rosłaniec 2017, 9-30; Skica, Kiebała, and Wołowiec 2011a, 152-64; Skica, Kiebała, and Wołowiec 2011b, 118-39; Świaniewicz and Łukomska 2016, 37-43]. In addition, between August and October 2015, surveys were conducted in selected local government units by the staff of the Institute for Financial Research and Analysis of the UITM in Rzeszów. The research was carried out using the CAWI and CATI methods. Invitations to participate in the research were sent to 886 municipalities. A total of 731 measurements were obtained (responses were received from 82.5% of the municipalities selected for the study). The surveys involved: 164 urban municipalities (including 30 cities with county rights and 134 urban municipalities) – 22.4%, 201 urban-rural municipalities (27.5%) and 366 rural municipalities (50.1%). All calculations were made on a quotient scale, and for a clearer presentation of the data, the resulting variable was presented as a range variable (the so-called cross-tabulation). The ranges were based on the values of quartiles of the outcome variable. The value of the outcome variable was presented in four intervals: – up to 0.00906512350; from 0.00906512351 to 0.01128318450; from 0.01128318451 to 0.01382440400; and from 0.01382440401 and above [Mickiewicz, Zbierowski, Ingot-Brzęk, et al. 2016].

The authors analysed the impact of the realized financial policy of communes (evaluation of the effectiveness of measures taken by TSU) from the perspective of its influence on the level of local entrepreneurship. Studying the involvement of the municipality in financial support of entrepreneurs in the form of application of preferential rates of the tax on means of transport, it was observed that as the value of the resulting variable increases, the number of municipalities applying this tool increases, which may suggest that the ratio of the number of newly registered business entities in 2014 in the municipality to the number of residents of productive age in a given JST is increasing. When examining the municipality's involvement in the financial support of entrepreneurs in the form of applying preferential real estate tax rates (the level of the outcome variable), the correlation results allow us to conclude that the impact of preferential real estate tax rates on the outcome variable is no longer so unambiguous.

Although the results for the first, second and fourth quartiles are consistent with the results observed in other cases of the tools (an increase in the number of municipalities applying this tool is accompanied by an increase in the value of the resulting variable), looking at the number of municipalities calculated for the third quartile, one should verify the view and give an ambiguous answer as to the relationship of this instrument with the growth of entrepreneurship. When analysing the granting of tax exemptions to new private enterprises in the context of the level of the resulting variable, the research shows that the majority of municipalities declare granting tax exemptions to new private enterprises, therefore it can be assumed that the differences between the number of municipalities applying this instrument and the resulting variable will be small. The research carried out also shows that rates and a potential “palette” of tax exemptions introduced by resolutions of city councils with regard to real estate tax and tax on means of transport are not factors which alone determine investment attractiveness of a LGU. It is possible to formulate a catalogue of solutions which would make it possible to increase the effectiveness of support instruments used by territorial self-government units to stimulate (boost) entrepreneurship. First of all, having a long-term development strategy or a study of spatial development conditions and directions or another similar document has a positive influence on entrepreneurship, as the vast majority of LGU's (90.4%) with high values of the resulting variable have such a document. For the purpose of analysing the effectiveness of entrepreneurship support instruments, the outcome variable in the project was normalized and represented the ratio of the number of newly registered business entities in 2014 in the municipality to the number of inhabitants of working age in the given LGU.

The spatial development plan also proved to be an effective instrument of entrepreneurship support. The research showed that the majority of municipalities that had a plan were characterized by high values of the resulting variable, while the range with the lowest values of the resulting variable included more than 50% of municipalities without such a plan. Developing new land for investments can be considered an effective instrument of supporting entrepreneurship. The highest number of LGU's which developed new investment land in the surveyed period fell into the group with the highest values of the variable. Looking at the correlation between

the value of the score variable and the individual activities undertaken by the LGU, it should be noted that the LGU's which want to stimulate the level of entrepreneurship in their area should adopt a long-term development strategy or/and a spatial development conditions and directions study or another similar document, as there were relatively most LGU's with such a document in the bracket representing the highest level of the indicator representing entrepreneurship.

The level of the resulting variable is also improved by the LGU's involvement (support should be analysed jointly – these factors have equal or very similar weights) in financial support for entrepreneurs (guarantees, loans), application of preferential tax rates, tax allowances for new private entrepreneurs, making municipal property available/sale to private enterprises. Conclusions from the survey allow us to conclude that local self-government units apply a varied range of activities supporting entrepreneurship development. However, it is difficult to indicate unequivocally which of the measures are more effective than others, but it is certain that the application of one selected tool will not bring as good effects as the application of the whole well-chosen and constructed system of supporting newly-established enterprises. For example, referring to tax preferences as the basic (main) determinant of stimulating entrepreneurship is not decisive. As a result of the analyses carried out, it may be concluded that in addition to the above-mentioned preferences, accessibility to transport, labour market characteristics, distance to sales markets, the structure of the local economy, institutional support on the part of local authorities and the quality of technical and social infrastructure are crucial and sometimes even more important.

Similar conclusions can be drawn by analysing the study entitled *Analysis of investment attractiveness of the region in the light of contemporary trends. Elaboration of analyses containing recommendations concerning desirable measures to increase the economic attractiveness of the region.*¹ This

¹ *Analysis of investment attractiveness of the region in light of contemporary trends. Developing analyses containing recommendations for desirable actions to increase economic attractiveness of the region*, project "Analyses, studies and forecasts for the Development Strategy of the Lower Silesian Voivodeship" [POKL.08.01.04-02-003/08] co-financed by the European Union under the European Social Fund, Wrocław 2010.

study also shows that although tax allowances and exemptions certainly contribute to a certain improvement of operating conditions for enterprises, they rarely have a decisive influence on the decision to invest. However, in the case of communes competing for external investors, they may determine the choice of a particular location from among several others offering similar conditions from the investor's point of view. It should be noted that in practice, the effectiveness of applied exemptions and reductions depends on many factors. It seems important that they should be transparent, apply to whole groups and not individual taxpayers, and their introduction should be justified not by the specific situation of the taxpayer but by the good of the municipality and of the residents as a whole; their economic effect should also be clear and legible.

Therefore, it is difficult to decide whether the local authorities' intention was primarily to attract external investors or to develop local business (or to achieve both objectives). Reduced rates of this tax often went hand in hand with reductions of land tax (Pearson correlation coefficient was +0.600). This suggests a desire for consistency in the local tax policy instruments used. However, when compared with other instruments of local activation (e.g. marketing policy, other forms of business support, favourable investment climate, etc.) there is no clear correlation. This generally indicates the lack of a comprehensive, consistent policy of improving activity and attractiveness, implemented by local governments (of course, this does not exclude the implementation and success of such a policy in individual cases). Meanwhile, only in the conditions of multifaceted and long-term influence on the economic space the actions taken can have a clear and lasting effect. The following conclusions can be drawn from the research carried out: 1) although the investment attractiveness of a region is a resultant of the attractiveness of particular local arrangements, nevertheless in particular cases the success of a policy in this respect is determined by the most competitive areas in the national and global dimensions. In this context, building a policy of regional competitiveness must focus on two fundamental aspects; 2) further enhancing the attractiveness of areas with the most unique, elite character in order to attract the most desirable investors (e.g. in the field of high technology); 3) improving the attractiveness of other, less developed areas of the voivodeship. In this case, it should be oriented towards the development of endogenous

potential, conducive to the development of local entrepreneurship, social activation, institutional cooperation, etc; 4) the location factors mentioned in the literature are generally similar, only the importance attached to them is different (some are considered more important, others – less important). The discussion about the hierarchy of these factors seems to be unfinished for two main reasons: dynamically changing conditions of functioning of the world economy, especially during the global financial and economic crisis and very diverse operating conditions of different types of economic entities and the resulting different priorities and expectations of these entities when making location decisions. In this context, for example, a manufacturing entity will have different needs than a financial intermediary service provider [Fliegier 2010, 361-73].

5. Achieving the stimulus goals

The overarching goal of tax policy is to shape the scope of taxation in such a way as to ensure high efficiency and transparency of the tax system. The efficiency of the tax system, in a nutshell, comes down to securing the fiscal needs of the community while maintaining the highest possible rate of local development and providing the residents with adequate living conditions. This compromise between fiscal, economic and social objectives of taxation is achieved primarily through differentiation of tax objects and construction of taxes, including adoption of specific tax rates, deductions and exemptions. The application of these solutions allows to make the scope of taxation more flexible and to stimulate taxpayers' behaviour in the direction consistent with the expectations of local authorities. On the one hand, these solutions constitute a preference for a specific group of taxpayers, on the other hand, they deprive the state of a part of potential tax revenues. In other words, the state renounces a part of tax revenue in order to achieve a specific goal.²

Analysing the policy of shaping own tax revenues by municipalities and evaluating it in terms of its stimulating impact, it should be concluded that only the property tax can be used for stimulation purposes. The restriction of fiscal incentives to real estate tax only should be

² *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, p. 9-13.

justified by the need to separate the effectiveness of incentive measures (evaluated from the point of view of the addressee of the incentive) from the economic sense of applying a given incentive (analysed from the point of view of the municipality). The incentive itself may prove to be effective, but at the same time its application may not necessarily translate into financial effects for the municipality. As a result, the effectiveness of a given instrument cannot always be combined with the desired effectiveness (fiscal efficiency).

Remaining in the sphere of fiscal preferences concerning property taxes, it should be added that the potential of its stimulating impact clearly loses in confrontation with other determinants of economic and investment competitiveness of municipalities. To the group of these factors we can include, among others: 1) the value of goods and services produced in a given municipality; 2) favourable location (e.g. adequate in terms of the character of business activity); 3) attractiveness of the commune's technical, business and social infrastructure; 4) attractiveness of local labour resources, local raw material resources and the state of the natural environment; 5) scale and level of local demand [Wołowiec 2018, 81-114].

Taking into account the presented facts, it should be assumed with a high probability that the expectations of stimulating effect of fiscal incentives in relation to the tax on means of transport and property tax will not be translated into practice. The strength and direction of the impact of the fiscal stimulus consisting in the reduction of tax rates in this tax is very limited.

Conclusions

In view of the presented facts, it is very likely that the expectations of the stimulus effect of fiscal incentives in the property tax are not translated into practice. The strength and direction of the impact of the fiscal stimulus, consisting in the reduction of tax rates in this tax, is strongly limited. Research conducted in 2016-2020 on a sample of 25 municipalities in the Małopolska province and 17 municipalities in the Lublin province did not show a significant relationship between the reduction in property tax rates and the growth in the areas of municipalities applying preferences in this tax in the number of business entities and new jobs. The calculated

average Pearson correlation coefficient, at the level of $r_{xy} = 0.11$, proved that there is no statistically significant relationship between the reduction of rates by the municipality and the increase in the number of business entities (firms) on their territory. At the same time, there was no statistically significant relationship between the impact of rates in this tax and the location decisions of business entities. The calculated average Pearson's linear correlation coefficient in this case was only $r_{xy} = 0.13$, and its value means that there is no statistically significant relationship between tax rates and business location decisions. The research carried out shows that the key factors for locating new businesses and creating jobs are: infrastructure (banks, leasing companies, labour market, the state of the local market) and the proximity and accessibility of the commune, the quality of transport routes; the proximity of major customers, the ease of carrying out business functions; rental and lease rates and tax rates on real estate or parts thereof occupied for business activity; road and water supply infrastructure, zoning plans; the economic potential of the commune and prospects for its development [Wołowiec and Bogacki 2019, 7-27].

Therefore, considerations and proposals of solutions in the area of stimulative impact of fiscal burdens should be profiled basically only in the direction of the third of the mentioned configurations of effectiveness and efficiency of tax stimulants. Only in this case it is possible to directly combine fiscal functions and non-fiscal effects of the tax instruments used.

It should be remembered that there is no such thing as an "ideal" tax system, as the tax system itself is a tool of fiscal policy, which covers the actions of local authorities taken within the framework of municipal budget revenues. The optimal solution is to ensure high tax revenues while at the same time using its stimulating function, consisting mainly in tax incentives for potential investors.

REFERENCES

- Bania, Michał, and Paweł Dahlke. 2014. "Samorząd terytorialny jako potencjalne źródło wsparcia sektora MŚP na przykładzie wielkopolski." In *Gospodarka w warunkach integracji. Czwartki u ekonomistów*, vol. II, edited by Donat Mierzejewski, and Jan Polcyn, 69-85. Piła: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile.

- Bogacki, Sylwester, and Tomasz Wołowiec. 2021. "Finacial Regulation of Individual Debt Ratio of Local Government Units." *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 18, no. 1:515-27. <https://doi.org/10.32084/sawp.2021.16.1-2>
- Chomiak-Orsa, Iwona, and Michał Flieger. 2012. "Próba oceny skuteczności niefinansowych instrumentów wspierania mikroprzedsiębiorczości w gminach." In *Strategie zarządzania mikro, małymi i średnimi przedsiębiorstwami* [Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego no. 696], edited by Jacek Buko, 40-49. Szczecin: Mikrofirma.
- Dyrda, Grażyna. 2014. "Działania samorządu terytorialnego wspierające przedsiębiorczość – determinantę rozwoju lokalnego, wspierania lokalnej przedsiębiorczości (na przykładzie wybranych gmin podkarpacia)." *Gospodarka i Finanse* 4:89-99.
- Dziemianowicz, Ryta. 2011. "Polityka podatkowa jako jeden z elementów zarządzania finansami publicznymi." In *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, edited by Stanisław Owsiak, 69-79. Warszawa: PWE.
- Felis, Paweł, and Henryk Rosłaniec, 2017. "The Application of Tax on Means of Transport in Local Tax Policy in Poland. Evidence of City Counties." *Journal of Management and Financial Sciences* 28:9-30. <https://doi.org/10.33119/JMFS.2017.28.1>
- Filipiak, Beata Z. 2014. "Strategia podatkowa władz samorządowych jako czynnik stymulujący rozwój lokalny." *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 408:74-84.
- Filipiak, Beata Z. 2015. "Strategie podatkowe wobec podatków lokalnych jako element optymalizacji podatkowej w przedsiębiorstwie." *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 68:185-94.
- Fleszar, Dariusz. 2010. "Gmina a rozwój przedsiębiorczości." *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae* 1:139-48.
- Flieger, Michał. 2010. "Źródła przewagi konkurencyjnej gmin warunkujące rozwój gospodarki lokalnej: studium przypadku." *Ekonomiczne Problemy Usług* 58:361-73.
- Galiński, Piotr. 2014. "Znaczenie preferencji podatkowych w podatku od nieruchomości dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego." *Finanse Komunalne* 11:32-40.
- Gawroński, Henryk. 2010. *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Geise, Mirosław. 2009. *Wpływ wybranych problemów gospodarki globalnej na rozwój lokalny*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uczelniane WSG.

- Godlewska-Majkowska, Hanna, and Dorota Perło. 2017. "Zastosowanie metody wagowo-korelacyjnej i modelowania miękkiego do analizy atrakcyjności inwestycyjnej powiatów w Polsce." *Zarządzanie i Finanse* 15, no. 3:187-214.
- Godlewska-Majkowska, Hanna. 2018. "Investment Attractiveness of Polish Municipalities in Relation to Local Entrepreneurship." *Olsztyn Economic Journal* 13, no. 2:103-22.
- Gołębiowski, Grzegorz, and Monika Korolewska. 2013. *Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Raport z badań*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Jamróży, Marcin. 2008. "Podatkowe instrumenty wspierania rozwoju przedsiębiorstw." *Studia Biura Analiz Sejmowych* 16:89-110.
- Kożuch, Antoni. 2011. "Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego." In *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, edited by Antoni Noworól, and Aleksander Noworól, 9-26. Kraków: Instytut Spraw Publicznych.
- Krańnicka, Teresa. 2002. *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaeconomicznej*. Katowice: Wydawnictwo AE w Katowicach.
- Markowski, Tadeusz. 2000. "Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności regionów w świetle procesów globalizacji gospodarki." *Samorząd Terytorialny* 3:30-38.
- Martyniuk, Volodymyr, and Tomasz Wołowiec. 2021. "Economic relations of indebtedness of territorial self-government units in Poland in the context of the construction of an individual debt ratio." *International Journal of New Economics and Social Sciences* 13, no. 1:15-26.
- Matejun, Marek. 2012. "Regionalne instrumenty wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw." In *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Budowanie konkurencyjności firm i regionu*, edited by Anna Adamik, 82-109. Warszawa: Difin.
- Mickiewicz, Tomasz, Paweł Zbierowski, Elżbieta Inglot-Brzęk, et al. 2016. *Wielowymiarowa ocena skuteczności działań JST w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Wnioski na tle stosowanych rozwiązań oraz zalecenia służące zwiększeniu skuteczności stosowanych przez JST instrumentów wsparcia przedsiębiorczości, projekt finansowany ze środków NCN, decyzja DEC-2013/11/B/HS4/01022*. Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Reško, Dariusz, and Tomasz Wołowiec. 2012. "Strategia rozwoju jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą." In *Narzędzia sterowania rozwojem regionu*, edited by Marian Stefański, 61-89. Lublin: Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

- Skica, Tomasz, Andrzej Kiebała, and Tomasz Wołowiec. 2011a. "Czy redukcja stawek w podatku od środków transportowych realizuje stymulacyjną funkcję opodatkowania?" *Samorząd Terytorialny* 7-8:152-64.
- Skica, Tomasz, Andrzej Kiebała, and Tomasz Wołowiec. 2011b. "Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych." *Studia Regionalne i Lokalne* 2:118-39.
- Sztando, Andrzej. 2000. "Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego." *Studia Regionalne i Lokalne* 1:79-89.
- Świaniewicz, Paweł, and Julita Łukomska. 2016. "Local Tax Competition in Poland?" *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development* 20, no. 3:37-43.
- Walenia, Alina. 2014. "Rola instytucji w procesie wspierania lokalnej przedsiębiorczości (na przykładzie wybranych gmin Podkarpacia)." *Gospodarka i Finanse* 4:61-73.
- Wołowiec Tomasz, and Sylwester Bogacki. 2019. "Financing the investment of local government units using parabank financial instruments." In *Wybrane problemy rozwoju społeczno-gospodarczego w nauce i praktyce*, edited by Sylwia Skrzypek-Ahmed, and Adam Szafarczyk, 13-40. Lublin: Innovatio Press.
- Wołowiec, Tomasz, and Sylwester Bogacki. 2019. "Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego poprzez parabankowe instytucje finansowe." *Samorząd Terytorialny* 11:7-27.
- Wołowiec, Tomasz. 2005. "Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy." *Studia Regionalne i Lokalne* 1:65-81.
- Wołowiec, Tomasz. 2011. "Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych." *Studia Regionalne i Lokalne* 2:118-39.
- Wołowiec, Tomasz. 2018. "Preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości a zachowania lokalizacyjno-konkurencyjne podatników prowadzących działalność gospodarczą." *Roczniki Ekonomii i Zarządzania KUL* 10, no. 1:81-114.
- Wołowiec, Tomasz. 2020. "Konkurencyjność podatkowa gminy w kontekście posiadania lokalnej strategii podatkowej." *Samorząd Terytorialny* 7-8:149-62.
- Żuk, Krzysztof, and Tomasz Wołowiec. 2020. "Innowacyjność i kreowanie innowacji – uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i społeczne" In *Wybrane zagadnienia innowacyjności i przedsiębiorczości w nauce i praktyce*, edited by Sylwia Skrzypek-Ahmed, 13-34. Lublin: Innovatio Press.

STATUS PRAWNY RADNEGO POWIATU

LEGAL STATUS OF THE COUNTY COUNCIL

Angelika Wydra

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
e-mail: 108080@student.uthrad.pl; <https://orcid.org/0000-0002-4654-7154>

Abstrakt

Artykuł ma na celu prawno-administracyjną analizę pozycji radnego. W pracy przedstawiony został sposób wyboru oraz nabycia mandatu przez radnego, a także przypadki, w których mandat ulega zawieszeniu lub wygaśnięciu.

W artykule dokonana została analiza obowiązków oraz uprawnień, które posiada radny. Omówione zostały zakazy i ograniczenia dotyczące radnego w związku z wykonywaną przez niego funkcją.

Słowa kluczowe: rada, mandat, organ kolegialny, obowiązki, zakazy, ograniczenia

Abstract

The article aims at a legal-administrative analysis of the position of the city council. The thesis describes how a city councillor has been elected and obtained a mandate, as well as the cases in which the mandate is suspended or terminated.

The article deals with the duties and powers of the councillor. It discusses prohibitions and restrictions imposed on a city council in the exercise of its functions.

Keywords: council, mandate, collegial organs, responsibilities, prohibitions, restrictions

Wprowadzenie

Pozycja radnego po 1989 r. uległa diametralnej zmianie, gdyż po okresie socjalistycznej fikcji przedstawicielstwa stał się on rzeczywistym reprezentantem lokalnej wspólnoty, wybieranym w wolnych i demokratycznych wyborach [Bułajewski 2009, 257]. Aktualne przepisy nie zawierają prawnej

definicji mandatu. Doktryna wypracowała taką definicję. Jest to pełnomocnictwo udzielone deputowanemu przez wyborców na skutek aktu wyborczego lub zespół praw i obowiązków nabytych w wyniku wyborów [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 155]. Mandat nabywany jest w wyniku wyborów. Natomiast przystąpienie do jego wykonywania możliwe jest po złożeniu ślubowania. Odmowa złożenia ślubowania przez radnego oznacza wygaśnięcie mandatu¹.

Radny nie jest organem powiatu, lecz jedynie członkiem organu kolegiального. Obowiązany jest on kierować się dobrem powiatowej wspólnoty samorządowej jako całości [Dolnicki 2016, 153]. Radny nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego, gdyż podstawową formą wykonywania mandatu radnego jest jedynie udział w pracach organów kolegialnych. Ewentualne uprawnienie do reprezentowania swojej jednostki może uzyskać na ogólnych zasadach powoływania pełnomocników [Kisiel 2003, 132]. Radny, jako członek organu stanowiącego i kontrolnego gminy, powiatu czy województwa, pełni swoje funkcje społecznie. Jednakże zazwyczaj poza tą działalnością pozostaje on także czynny zawodowo. Niestety, niektóre rodzaje pracy wiążą się, w mniejszym lub większym stopniu, z funkcjonowaniem samorządu. Dlatego też łączenie ich z pełnieniem mandatu może prowadzić do powstania pewnych zależności czy „konfliktów interesu” [Gurdek 2016, 147-48].

Podobne problemy mogą powstać z uwagi na to, że radny jest też z mocy prawa równocześnie członkiem trzech wspólnot samorządowych: gminnej, powiatowej i wojewódzkiej. W związku z tym może on chcieć uczestniczyć w sprawowaniu władzy nie tylko w tej jednostce, w której pełni funkcję radnego, ale również w dwóch pozostałych, łącząc np. mandat radnego gminy z członkostwem w zarządzie powiatu. W celu wyeliminowania takich niekorzystnych sytuacji prawodawca w samorządowych ustawach ustrojowych wprowadził zasadę niepołączalności mandatu radnego z innymi mandatami, określonymi funkcjami w administracji rządowej oraz członkostwie w organie innej jednostki samorządu terytorialnego [tamże].

¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. poz. 528 [dalej: u.s.p.].

Celem publikacji jest analiza statusu prawnego radnego powiatu. W tekście poruszone zostają kwestie wyboru, nabycia, zawieszenia oraz wygaśnięcia mandatu radnego powiatu, a także jego obowiązki oraz uprawnienia. W dalszej części przywołane zostają również zakazy i ograniczenia, które dotyczą radnego powiatu.

1. Wybór, nabycie, zawieszenie i wygaśnięcie mandatu radnego powiatu

W myśl przepisu art. 9 ust. 3 u.s.p. radni są wybierani w wyborach bezpośrednich. Artykuł ten traktuje także, iż zasady i tryb przeprowadzenia wyborów normuje odrębny akt prawny. Tym aktem prawnym jest ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*². Art. 9 ust. 2 u.s.p. stanowi, iż kadencja rady trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. Rada powiatu rozpoczyna swą kadencję w dniu wyborów, a koniec kadencji upływa po 4 latach, w tym samym dniu i miesiącu, co dzień wyborów [Sienkiewicz 2011, 279]. Wybory do analizowanego organu są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie 15 w powiatach liczących do 40 tys. mieszkańców, a także po 2 na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, ale nie więcej niż 29 radnych [Dąbrowski i Śwital 2016, 107]. W zakresie nieuregulowanym odrębnie w szczególnych przepisach KWyb do wyborów do rad powiatów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyborów do rad gmin liczących więcej niż 20 tys. mieszkańców [Izdebski 2020, 283].

Radni są wybierani w okręgach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów. O wyborze radnego powiatu rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególne listy kandydatów. Podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby głosów oddanych na kandydatów danej listy, przy czym w podziale mandatów uczestniczą tylko te listy, które w skali powiatu uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów [Dolnicki 2016, 152].

Mandat nabywany jest w wyniku wyborów. Natomiast przystąpienie do jego wykonywania możliwe jest po złożeniu ślubowania. Odmowa złożenia ślubowania przez radnego oznacza wygaśnięcie mandatu.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 1319 [dalej: KWyb].

Radny nieobecny na pierwszej sesji rady oraz radny, który uzyskał mandat w czasie trwania kadencji, składa ślubowanie na pierwszej sesji, na której jest obecny. Bez tegoż ślubowania nie może przystąpić do wykonywania mandatu radnego [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 156-57]. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, akt ślubowania nie stanowi uchwały rady, a także nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego³.

Mandat to pełnomocnictwo udzielone przez wyborców na skutek aktu wyborczego [Skrzydło 1998, 140]. Nie ulega zatem wątpliwości, że wraz z upływem kadencji radny traci swój mandat. Może go jednak stracić również wcześniej na skutek różnego rodzaju zdarzeń, które wystąpią w trakcie trwania kadencji. Okoliczności te ustawodawca wskazuje m.in. w art. 383 § 1 KWyb, stanowiąc, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku: śmierci; utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów; odmowy złożenia ślubowania; pisemnego zrzeczenia się mandatu; naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności; wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta); niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Jednakże prawodawca wymaga, aby wygaśnięcie mandatu z przyczyn wskazanych powyżej zostało stwierdzone odpowiednim aktem [Gurdek 2012, 28]. Wygaśnięcie stwierdza rada w drodze uchwały w ciągu trzech miesięcy od wystąpienia przyczyny stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Upływ tego terminu nie pozbawia rady możliwości podjęcia takiej uchwały⁴. Nie istnieje natomiast możliwość podjęcia uchwały o niestwierdzeniu wygaśnięcia mandatu⁵. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest to środek mający na celu wyeliminowanie z rady osoby, która przez swe postępowanie nie powinna zasługiwać na wybór⁶.

³ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt SA/Gd 796/90, Lex nr 2225278.

⁴ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00, „Prokuratura i Prawo” 1 (2001), s. 41.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 1993 r., sygn. akt SA/Wr 432/93, OSP 2 (1995), poz. 28.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 20 maja 1992 r., sygn. akt SA/Gd 541/92, ONSA 4 (1993), poz. 91.

2. Obowiązki i uprawnienia radnego powiatu

Uprawnienia i obowiązki radnych szczegółowo uregulowane zostały w art. 20-25 u.s.p. [Ochendowski 2013, 385].

Wyróżnić możemy trzy grupy obowiązków: wynikające z funkcji radnego, związane z pracą w organach jednostki samorządu terytorialnego oraz wynikające z więzi z wyborcami. Z samej funkcji radnego wynika obowiązek kierowania się dobrem danej wspólnoty samorządowej. Podlega to indywidualnej ocenie osoby sprawującej mandat radnego [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 158].

Radny obowiązany jest do brania udziału w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Obowiązek ten nie jest jednak obwarowany żadną sankcją. Nie można z powodu niewywiązywania się z obowiązków radnego pozbawić go mandatu [tamże].

W zakresie obowiązków związanych z więzią z mieszkańcami radny zobowiązany jest do utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. W szczególności obejmuje to przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców postulatów i przedstawianie ich organom danej jednostki samorządu terytorialnego do rozpatrzenia. Obowiązek ten jest stosunkowo szeroki – dotyczy nie tylko wyborców, którzy oddali głos na radnego, czy w ogóle wyborców z danego okręgu wyborczego, czy całej jednostki samorządu, ale wszystkich mieszkańców takiej jednostki, jak też tworzonych przez nie organizacji, a więc stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji rolniczych itd. Jednakże zgodnie z konstrukcją mandatu wolnego radny nie ma obowiązku przedkładania wszystkich zgłaszanych postulatów organom samorządowym – zależy to od jego swobodnej oceny zasadności czy racjonalności danego wniosku [tamże, 160].

W szczególności radny powiatu: obowiązany jest składać oświadczenie majątkowe o swoim stanie majątkowym, oświadczenia takie, jako jawne, są udostępniane obywatelom w Biuletynie Informacji Publicznej; korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (immunitet); korzysta z przywileju zwolnienia go przez pracodawcę od pracy zawodowej w celu umożliwienia radnemu brania udziału w pracach organu powiatu [Jakimowicz 2016, 456]. Poza tym „Rozwiązanie z radnym

stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której radny jest członkiem. Rada powiatu odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu” (art. 22 u.s.p.).

Radny zobowiązany jest do złożenia oświadczenia majątkowego na specjalnym formularzu [Mordel i Jankowski, 28]. Wzór formularza oświadczenia majątkowego radnego określa w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów⁷. Oświadczenie majątkowe dotyczy zarówno majątku odrębnego radnego, jak i majątku objętego wspólnością małżeńską, i to sam radny zobowiązany jest określić składniki majątku wspólnego i odrębnego. Oświadczenie majątkowe zawiera informacje o: zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków bądź komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowiska w spółkach handlowych; dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu; mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 tys. zł; zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 tys. zł, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone. Oświadczenie majątkowe wraz z kopią zeznania podatkowego za rok poprzedni radny składa w dwóch egzemplarzach przewodniczącemu rady. Pierwsze oświadczenie winno być złożone w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Kolejne oświadczenia składane są co roku do 30 kwietnia oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji. Jeśli terminy nie zostaną dotrzymane, przewodniczący rady gminy wzywa radnego do złożenia oświadczenia, wyznaczając dodatkowy 14-dniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania [tamże, 28-29].

⁷ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta, Dz. U. z 2017 r., poz. 2020.

Radny jest zobowiązany do złożenia przewodniczącemu rady oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka (małżonkę), jeżeli ta działalność wykonywana jest na terenie gminy, powiatu lub województwa, w której (którym) radny uzyskał mandat. Jest także zobowiązany do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka (małżonkę) z organami macierzystej gminy, powiatu lub województwa lub gminnymi, powiatowymi albo wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi bądź osobami prawnymi – ale tylko wówczas, gdy umowy wykraczają ponad uprawnienia do korzystania z powszechnie dostępnych usług lub ze stosunków prawnych powszechnie obowiązujących (oświadczenia nie dotyczą zatem np. umowy najmu mieszkania czy lokalu użytkowego). Radny, którego małżonek (małżonka) jest zatrudniony w jednostce organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa (urzędzie, szpitalu, MOPS-ie itp.), w której (którym) sprawuje on/ona swój mandat, jest obowiązany zawiadomić o tym przewodniczącego rady. Informuje także przewodniczącego o małżonku (małżonce) świadczącym pracę lub wykonującym na innej podstawie czynności zarobkowe w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów lub akcji posiada jego macierzysta jednostka samorządu terytorialnego [tamże, 29]. Niezłożenie oświadczenia majątkowego radnego, mimo upływu dodatkowego terminu, skutkuje wygaśnięciem mandatu radnego. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 *Kodeksu karnego*⁸.

Każdy z członków rady powiatu jest uprawniony do udziału w głosowaniu w sprawie wyboru starosty. Dotyczy to również radnego, który kandyduje na to stanowisko. Prawo do kandydowania przez radnego w wyborach jest bowiem prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego. Głosowanie w sprawie obsady personalnej w zarządzie powiatu czy komisji rady powiatu nie dotyczy interesu osób kandydujących⁹.

Oprócz stałych i doraźnych komisji w ramach rady powiatu funkcjonować mogą także kluby radnych. Regulację tę wprowadzono do wszystkich

⁸ Dz. U., poz. 1138.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 19 października 2003 r., sygn. akt SA/Bk 55/03, Lex nr 81301.

ustaw samorządowych, wzorując się zapewne na rozwiązaniach funkcjonujących w Sejmie, gdzie zgodnie z art. 8 *Regulaminu Sejmu*¹⁰ posłowie mogą tworzyć kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej, przy czym klub powinien liczyć co najmniej 15 posłów, a koło co najmniej 3 posłów. Ustawy samorządowe nie przewidują tworzenia kół radnych, lecz jedynie klubów radnych. Statusu prawnego klubu nie można utożsamiać ze statusem komisji rady. Tworzenie klubów radnych ma miejsce przede wszystkim w dużych radach, gdzie rozwarstwienie polityczne może ujawnić się ze szczególną ostrością i jest konsekwencją zasad wyborów do rady powiatu, głosowanie bowiem odbywa się na kandydatów poszczególnych ugrupowań politycznych lub tworzonych na potrzeby wyborów list o innym charakterze. W literaturze słusznie zatem się podnosi, że możliwość tworzenia klubów radnych stanowi zagrożenie dla idei mandatu wolnego, która nie wiążąc radnego instrukcjami wyborców, zakazuje jednocześnie preferowania określonej ich grupy [Martysz 2017, 130]. Należy jednak podkreślić, że tworzenie klubów radnych nie musi opierać się wyłącznie na kryteriach politycznych, mogą one bowiem być tworzone także na innych, pozapartyjnych zasadach, np. wyznaniowych, terytorialnych czy różnorodności zainteresowań radnych, o których mowa w przepisach *Prawa o stowarzyszeniach*¹¹.

Ustawa nie określa żadnych zasad tworzenia klubów radnych, odsyłając w całości w tej sprawie do rozwiązań statutowych. Można zatem założyć, że także rozwiązania statutowe nie mogą być zbyt sztywne, a w szczególności nie mogą naruszać prawa radnego do zrzeszania się w takich klubach. Regulacja ta przede wszystkim powinna określać wzajemne stosunki pomiędzy klubami a radą i jej organami wewnętrznymi [Martysz 2020, 345]. Na podstawie analizy przepisów statutowych Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rozpoczęcie działalności przez klub radnych nie może być uzależnione od zatwierdzenia przez radę jego regulaminu¹². Sąd zwrócił również uwagę na fakt, że przy niewielkiej liczebności ustawowego składu rady ustalenie w statucie wysokiego limitu osobowego, od którego

¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M. P. z 2021 r., poz. 483.

¹¹ Dz. U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 1997 r., sygn. akt II SA 310/97, ONSA 1998/2, poz. 70.

spełnienia uzależnione jest utworzenie klubów radnych, stanowi istotne naruszenie postanowień przepisów ustawowych pozwalających na niczym nieskrępowane tworzenie wśród radnych klubów radnych¹³.

W innym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że: „Ustalając progi liczbowe uprawniające do utworzenia klubu rada powinna mieć na względzie występujące realia, w tym liczebność rady oraz wytworzony w niej układ społeczno-polityczny. Określenie pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się w formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład rady”¹⁴. Należy jednak podkreślić, że próby ograniczania swobody radnych w tworzeniu klubów zdarzają się także współcześnie, co potwierdza nieodległe w czasie orzecznictwo sądowe¹⁵.

Organami kontrolnymi gminy, powiatu lub województwa samorządowego są rady lub sejmik. Radny może zatem dokonywać kontroli samorządowych jednostek organizacyjnych tylko z upoważnienia komisji lub rady. To rada lub sejmik decydują o zakresie kontroli. Radny nie może działać na własną rękę. Radny uprawniony do kontroli jest zobowiązany zarówno do przestrzegania tajemnicy państwowej, czyli nieupowszechniania informacji niejawnych określonych w ustawie o *ochronie informacji niejawnych*¹⁶, jak i tajemnicy służbowej. Zobowiązany jest więc także do zachowania w poufności informacji niejawnych, których bezprawne ujawnienie narażałoby interes państwa, interes publiczny (np. gminy), albo prawnie chroniony interes obywateli lub jednostek organizacyjnych (np. komunalnej jednostki organizacyjnej albo przedsiębiorstwa) [Mordel i Jankowski, 30].

W związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ochrona taka przysługuje także członkom zarządu powiatu i województwa, którzy nie są

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 1996 r., sygn. akt II SA 910/96, ONSA 1997/4, poz. 167.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1619/13, NZS 2014/1, poz. 13.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 40/17, Lex nr 2253432.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228.

radnymi. Skutkiem tego przepisu jest zastrzona odpowiedzialność karna za przestępstwa popełnione wobec osoby radnego, ale tylko w związku z wykonywaniem przez niego mandatu. Dotyczy to: naruszenia nietykalności cielesnej radnego podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych; dopuszczenie się czynnej napaści na radnego (lub osobę mu do pomocy przybraną) podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, poprzez działanie wspólne i w porozumieniu z innymi osobami lub użycie broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego; przemocy lub groźby bezprawnej, poprzez którą wywierany jest wpływ na czynności urzędowe radnego albo stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia radnego (bądź osoby mu do pomocy przybranej) do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej; znieważenia radnego (lub osoby do pomocy mu przybranej) podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Pełnienie powyższych czynów nie w związku z wykonywaniem mandatu radnego, a np. wskutek kłótni sąsiedzkiej, nie powoduje zastrzeżenia odpowiedzialności karnej [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 161-62].

3. Zakazy i ograniczenia dotyczące radnego powiatu

Ustawy wprowadzają zakazy w zakresie łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami. Ich celem jest uniemożliwienie łączenia czasochłonnych zajęć utrudniających prawidłową ich realizację lub unikanie konfliktu interesów. I tak mandatu radnego nie można łączyć z: mandatem posła lub senatora; wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody; członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego [tamże, 158]. Mandatu radnego powiatu nie można łączyć z mandatem radnego gminy i województwa. Z radnym powiatu nie może też być nawiązany stosunek pracy w starostwie powiatowym tego powiatu, w którym uzyskał mandat, jak również nie może on być kierownikiem jednostki organizacyjnej samorządu powiatowego [Leoński 2001, 175]. Należy stwierdzić, że ograniczenia związane z niepołączalnością mandatów są dość restrykcyjne.

W szczególności radny powiatu nie może: podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatów; powoływać się na swój mandat w związku

z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami; prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby [Jakimowicz 2016, 456].

Pierwsze z ograniczeń dotyczy zakazu nawiązania oraz wykonywania stosunku pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego (urzędzie gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim), w której radny uzyskał mandat oraz pełnienia funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej danej jednostki samorządu terytorialnego. Zakaz ten jest więc terytorialnie ograniczony wyłącznie do danej jednostki samorządowej. Jest to związane z podporządkowaniem danej osoby organowi wykonawczemu i uzyskaniem przez niego możliwości wpływu na takiego radnego [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 167]. W orzecznictwie przyjęto, że zakaz zatrudnienia na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej obejmuje również zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy¹⁷.

Następne ograniczenie dotyczy przyjmowania darowizn. Darowizna polega na wzbogaceniu się obdarowanego kosztem darczyńcy na podstawie zawartej w tym celu umowy. Zakaz dotyczący darowizn nie ma charakteru bezwzględnego, chodzi w nim wyłącznie o takie darowizny, których przyjęcie naraża radnego na utratę zaufania wyborców. Innymi słowy uznają darowiznę na przykład za formę łapówki. Także i w tym przypadku zakaz ma więc charakter oceny, niejednoznaczny, a w dodatku i w jego przypadku odpowiedzialność – za wyjątkiem przypadków, gdy była to rzeczywiście łapówka – będzie polityczna i etyczna [Mordel i Jankowski, 34].

Szereg przepisów odnosi się do ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej. Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2000 r., sygn.. akt II SA 2253/99, Pr. Pracy 2000/9/42.

jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził taką działalność gospodarczą jest obowiązany do jej zaprzestania w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 190 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*¹⁸. Zachodzi tutaj w przypadku radnych samorządu województwa sprzeczność wyżej wymienionych przepisów z art. 24 ustawy *o samorządzie województwa*¹⁹, który stanowi, że radny nie może wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, lecz przewiduje jako wyjątki m.in. stosunek najmu pomieszczeń do własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy, a także innych prawnych form korzystania z nieruchomości, jeżeli najem, dzierżawa lub użytkowanie są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 169-70].

Radni nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy, a w razie niezbycia ich, nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru) [Kisiel 2003, 128].

Radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć, których charakter podważałby zaufanie wyborców. Nie chodzi tu wyłącznie o działania zarobkowe, a o wszelkie działania rodzące wątpliwości co do tego, czy radny działa zgodnie z prawem, pracuje dla dobra i pomyślności swojej wspólnoty samorządowej oraz zgodnie z jej interesami, a także czy godnie i rzetelnie reprezentuje swoich wyborców oraz czy troszczy się o ich sprawy. Nie powinien zatem na przykład nie tylko startować w przetargach ogłaszanych

¹⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1190.

¹⁹ Dz. U. poz. 547.

przez macierzystą jednostkę samorządową, popierać wybranego przez siebie inwestora, ale też brać udziału w nielegalnych protestach i blokadach. Odpowiedzialność radnego będzie miała tu charakter przede wszystkim polityczny i moralny, rzadziej prawny [Mordel i Jankowski, 34].

Zakończenie

Podsumowując, radny jest członkiem organu kolegialnego, ale sam nie jest organem. Oznacza to, że nie uzyskuje on z tytułu mandatu radnego uprawnień do działania wobec osób trzecich. Posiada on jedynie prawo do udziału w pracy rady oraz jej organów.

Mandat radnego jest wolny, ponieważ nie jest on związany instrukcjami wyborców, a także nie ponosi przed nimi odpowiedzialności indywidualnej, a jedynie polityczną, która jest egzekwowana przy urnie wyborczej podczas kolejnych wyborów. Radny również nie ponosi żadnej odpowiedzialności przed własną radą, a także żadnej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Radny ma wprawdzie obowiązek przyjmowania zgłaszanych przez mieszkańców powiatu postulatów, a także przedstawiania ich do rozpatrzenia organom powiatu, ale nie może być przy tym zwolennikiem określonej grupy wyborców.

Istnieją wątpliwości, czy mandat radnego jest obwarowany odpowiednio szczegółowymi przepisami. Niektóre kwestie związane z wykonywaniem jego pracy nie zostały odpowiednio uregulowane w ustawie, a jedynie w aktach statutowych. W tym miejscu można przytoczyć kwestie związane z niedoprecyzowanymi przepisami odnośnie tworzenia klubów radnych. Wydaje się, że przepisy, które ich dotyczą powinny jednak zostać zamieszczone w ustawie.

Obowiązki radnego mają co do zasady charakter organizacyjny. Obejmują one: ślubowanie, oświadczenie o stanie majątkowym oraz bieżącą pracę w radzie i jej komisjach. Ewentualnie radny może zostać oddelegowany przez radę do pracy w innej jednostce.

PIŚMIENNICTWO

Bukowski, Zbigniew, Tomasz Jędrzejewski, i Piotr Rączka. 2005. *Ustrój samorządu terytorialnego*. Wyd. 2. Toruń: Wydawnictwo „Dom organizatora”.

- Buławajewski, Stanisław. 2009. „Status prawny radnego powiatowego w samorządzie Rzeczypospolitej Polskiej.” *Studia prawnoustrojowe* 9:257-75.
- Dąbrowski, Tomasz, i Paweł Śwital. 2016. „Status prawny powiatu – wybrane zagadnienia.” W *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*. T. I, red. Artur Mezglewski, 95-123. Rzeszów: Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Dolnicki, Bogdan. 2016. *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Gurdek, Magdalena. 2012. „Utrata mandatu radnego.” *Samorząd terytorialny* 10:28-39.
- Gurdek, Magdalena. 2016. „Radny jednostki samorządu terytorialnego zastępcą wójta.” *Roczniki Administracji i Prawa* 16:147-58.
- Izdebski, Hubert. 2020. *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jakimowicz, Wojciech. 2016. *Przewodnik po prawie administracyjnym*. Wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kisiel, Wiesław. 2003. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Leoński, Zbigniew. 2001. *Zarys prawa administracyjnego*. Wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Martysz, Czesław. 2017. „Ewolucja podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.” W *Przedsiębiorczość i zarządzanie*. T. XVIII, 123-34. Katowice: Uniwersytet Śląski w Katowicach.
- Martysz, Czesław. 2020. „Władze gminy: Art. 18. Zakres właściwości rady gminy.” W *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. Renata Cybulska, Katarzyna Darowska-Szczepanek, Jadwiga Glumińska-Pawlic, i in., 266-683. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Mordel, Tomasz, i Grzegorz Jankowski. [bdw]. „Uprawnienia i obowiązki radnego.” W *ABC Samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, red. Barbara Imiołczyk, i Joanna Musiałkowska-Gomółka, 25-36. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Ochendowski, Eugeniusz. 2013. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Wydawnictwo „Dom organizatora”.
- Sienkiewicz, Mariusz. 2011. *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Skrzydło, Wiesław. 1998. *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin: Wydawnictwo MORPOL.

