

SPIS TREŚCI

A. GAZDA: Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwach produkujących sprzęt lotniczy	5
A. INGLOT: Ochrona praw konsumenta w Polsce przed wejściem i po wejściu do Unii Europejskiej	15
A. JANDA: Warunki wykonywania zawodu adwokata	27
M. KAMIŃSKI: Nieważność aktu administracyjnego w niemieckim porządku prawnym	37
D. KAMUDA: Geneza wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych	53
A. KIEŁTYKA: Uwagi o obrocie prawnym w sprawach karnych z zagranicą	69
M. KIJOWSKI: Udział Krajowej Rady Narodowej w ratyfikacji umów międzynarodowych	79
Z. NOWAKOWSKI, K. RAJCHEL: Czynność społeczno-organizatorska jako środek ochrony porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym	97
Z. NOWAKOWSKI, K. RAJCHEL: Pojęcie wypadku drogowego i system ewidencji	103
Z. NOWAKOWSKI, K. RAJCHEL: Wypadki drogowe i ich skutki w Polsce (wybrane problemy)	111
M. POMYKAŁA: Prawnoautorska czy patentowa ochrona programów komputerowych?	121
M. POMYKAŁA, K. RAJCHEL: Podstawy prawne antyterroryzmu współczesnego	131
M. POPEK: Akt administracyjny jako jedna z form działania wojewody. Wybrane zagadnienia	145
K. PURC-KUROWICKA: Niezależność prokuratorska i jej gwarancje	155

Andrzej GAZDA
Politechnika Rzeszowska

ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ W PRZEDSIĘBIORSTWACH PRODUKUJĄCYCH SPRZĘT LOTNICZY

Celem artykułu jest przedstawienie przepisów dotyczących zarządzania jakością w przedsiębiorstwach produkujących wyroby lotnicze i części do tych wyrobów. Podstawową normą regulującą te zagadnienia jest JAR 21 (PART 21).

Władze lotnictwa cywilnego europejskich krajów należących do organizacji Joint Aviation Authorities uzgodniły wspólne, ogólne i szczegółowe przepisy lotnicze zwane Joint Aviation Requirements (JAR). Celem tych przepisów jest zminimalizowanie trudności z certyfikacją typu w przypadku joint venture, ułatwienie eksportu i importu wyrobów lotniczych, a także zapewnienie, by obsługa dokonana w jednym z krajów europejskich była uznawana przez władze lotnictwa cywilnego innego kraju.

Norma JAR-21, zatytułowana: „Procedury certyfikacji statków powietrznych oraz związanych z nimi wyrobów i części”, weszła w życie 1 stycznia 1995 r. Natomiast po 1 stycznia 1997 r., żadna osoba nie może wydać oświadczenia o zgodności lub potwierdzonego certyfikatu dopuszczenia dla nowego wyrobu inaczej niż według przepisów JAR-21, część F lub G. Dla części i akcesoriów taką datą graniczną jest 1 czerwca 1998 r.¹.

Przepisy JAR-21 składają się z piętnastu części. W części A przedstawione są definicje i wyjaśnione pojęcia stosowane w pozostałych częściach normy. Zaprezentowane są również wymagania dotyczące organizacji gromadzenia, śledzenia i analizy danych, które są związane z występowaniem zjawisk mogących spowodować zaprzestanie działania, nieprawidłowe działanie lub wady w każdym wyrobie, części albo akcesoriach objętych certyfikatem typu. Posiadacz takiego certyfikatu musi dostarczyć informacje o wprowadzonym systemie gromadzenia i analizy danych do każdego znanego użytkownika każdego wyrobu.

Część B zawiera wymagania proceduralne dotyczące wydawania certyfikatów typu dla statków powietrznych, silników lotniczych i śmigieł oraz przepisy dotyczące posiadaczy tych certyfikatów. Wymienia warunki wydawania certyfi-

katów oraz omawia części składowe projektu typu. Wskazuje także, co wnioskujący powinien zrobić w zakresie inspekcji i prób oraz prób w locie. Podkreślona jest odpowiedzialność posiadacza certyfikatu typu za realizację poszczególnych punktów normy.

Zmiany do certyfikatów typu są omówione w części D normy JAR-21. Dzielą się one na drobne i poważne. Drobna zmiana jest ta, która nie ma godnego uwagi wpływu na ciężar, położenie środka ciężkości, wytrzymałość konstrukcji, niezawodność, charakterystyki użytkowe lub inne, oddziałujące na zdatność do lotu wyrobu. Wszystkie zmiany, których nie można w ten sposób określić, są zmianami poważnymi².

Nadzór zatwierdza zmiany, szczególnie poważne, przy czym zatwierdzenie zmiany poważnej w projekcie typu jest ograniczone tylko do konkretnego wariantu projektu typu, dla którego zmiana jest wprowadzona.

Poważne zmiany mogą być również wprowadzane i zatwierdzane według procedur dla Uzupełniającego Certyfikatu Typu, co zostało opisane w części E normy.

Część F zawiera przepisy dotyczące wykazywania zgodności pojedynczych wyrobów, części lub akcesoriów z odpowiednimi danymi projektu, przy braku zatwierdzenia organizacji produkującej według części G. Przepisy te mają zastosowanie wówczas, gdy Nadzór dojdzie do wniosku, że wydanie zatwierdzenia produkcji według części G nie jest właściwe albo certyfikowanie i zatwierdzanie wyrobów, części lub urządzeń według części F jest potrzebne przed wydaniem Zatwierdzenia Organizacji Produkującej według części G.

Część G normy JAR-21 zawiera przepisy dotyczące zatwierdzania organizacji produkujących wyroby, części i akcesoria. Zgodnie z tymi przepisami, organizacja produkująca musi wykazać, że ustanowiła i może zapewnić działanie systemu zapewnienia jakości. System ten musi być udokumentowany. Podstawą systemu jest zapewnienie, że każdy wyrób lub część, wyprodukowana przez dane przedsiębiorstwo albo jego poddostawców, odpowiada danym projektowym oraz gwarantuje bezpieczną eksploatację.

Organizacja produkująca musi wykazać, że:

- Pomieszczenia i urządzenia, warunki pracy, wyposażenie i narzędzia, procesy produkcyjne i związane z nimi materiały, liczba i kompetencje personelu oraz ogólna organizacja są wystarczające do wykonywania obowiązków według normy JAR 21.165.
- Organizacja produkująca ma wszystkie potrzebne dane dotyczące zdatności do lotu, które są niezbędne do stwierdzenia zgodności z odpowiednimi danymi projektowymi. Powinna istnieć także procedura, dzięki której wszystkie dane dotyczące zdatności do lotu będą we właściwy sposób wprowadzane do jej danych dotyczących produkcji. Dane te muszą być aktualizowane i udostępniane całemu personelowi, który potrzebuje dostępu do nich w celu wykonywania swoich obowiązków.

- Został mianowany zarządzający, odpowiedzialny wobec Nadzoru Lotnictwa Cywilnego, który w danej organizacji odpowiada za to, by cała produkcja była wykonywana zgodnie z normami, a także organizacja produkcji była zgodna z danymi oraz procedurami zawartymi w „Opisie organizacji”.
- Kierownik lub grupa kierowników została mianowana, aby zapewnić, że organizacja funkcjonuje zgodnie z wymaganiami JAR-21.G. Podlegają oni zarządzającemu. Wiedza, przygotowanie i doświadczenie kierowników muszą być właściwe do wykonywania przez nich obowiązków.
- Personel każdego szczebla otrzymał odpowiednie upoważnienia do wykonywania przydzielonych mu obowiązków i istnieje pełna oraz efektywna koordynacja wewnątrz przedsiębiorstwa w odniesieniu do spraw zapewnienia zdatności do lotu.
- Wiedza, przygotowanie i doświadczenie personelu certyfikującego muszą być takie, aby zapewnić wykonywanie jego obowiązków.
- Organizacja produkująca prowadzi rejestr całego personelu wydającego świadectwa. Rejestr musi zawierać szczegółowy zakres upoważnień.

Po wydaniu zatwierdzenia organizacji produkującej każda zmiana, istotna z punktu widzenia wykazywania zgodności albo zdatności do lotu wyrobu, części lub akcesoriów, musi być zatwierdzona przez odpowiedni Nadzór Lotnictwa Cywilnego. Jako szczególnie istotna oraz poważna dla przedsiębiorstwa jest traktowana zmiana miejsca, gdzie znajdują się pomieszczenia i urządzenia wytwarzające, oraz zmiana własności lub właściciela.

Każdy wnioskodawca lub posiadacz „Zatwierdzenia organizacji produkującej” powinien podjąć przedsięwzięcia organizacyjne, które umożliwią Nadzorowi dokonanie wszelkich badań, z badaniami partnerów i podwykonawców włącznie, potrzebne do wykazania zgodności z wymaganiami omawianej normy.

Nadzór może ograniczyć, zawiesić lub odwołać „Zatwierdzenie”, jeżeli:

- Organizacja produkująca nie wykaże zgodności z wymaganiami JAR-21G.
- Posiadacz albo którykolwiek z jego partnerów lub podwykonawców kontraktów przeszkodzi w dokonaniu badań według przepisów JAR 21.157.
- Znajdzie dowód, że przedsiębiorstwo nie może utrzymać zadowalającej kontroli produkcji wyrobów, części lub akcesoriów według „Zatwierdzenia”.
- Organizacja nie spełnia już wymagań JAR 21.133.

Posiadacz „Zatwierdzenia organizacji produkującej” ma pewne przywileje.

Może:

- W przypadku kompletnych statków powietrznych i po przedstawieniu stwierdzenia dotyczącego zgodności uzyskać świadectwo zdatności do

lotu statku powietrznego, standardowe lub eksportowe, bez dalszego dowodzenia.

- W przypadku innych wyrobów, części lub akcesoriów wydać „Autoryzowane świadectwo o dopuszczeniu”, bez dalszego dowodzenia.
- Obsługiwać nowy statek powietrzny wyprodukowany przez siebie i wydać świadectwo dopuszczenia do użytkowania w odniesieniu do tej obsługi.

Ostatnia część przepisów JAR-21G zawiera wymagania dotyczące odpowiedzialności. Posiadacz zatwierdzenia musi:

- Zapewniać, że dokumenty zgodne z przepisami JAR 21.143 są używane jako podstawowe dokumenty robocze organizacji.
- Utrzymywać funkcjonowanie przedsiębiorstwa w zgodności z zatwierdzonymi danymi i procedurami.
- Stwierdzić, że każdy ukończony statek powietrzny jest zgodny z „Projektem typu” i że jest on w stanie zapewniającym bezpieczne użytkowanie, albo stwierdzić, że inne wyroby, części lub akcesoria są kompletne i zgodne z odpowiednimi danymi projektowymi oraz bezpieczne.
- Zapisywać wszystkie szczegóły wykonanej pracy w formie akceptowalnej dla Nadzoru.

Część H ustanawia wymagania proceduralne dla wydawania świadectw zdatności do lotu. Każdy właściciel statku powietrznego może wnioskować o świadectwo zdatności do lotu dla tego statku powietrznego. Każdy wniosek musi zawierać następujące informacje dotyczące nowego statku powietrznego³:

- oświadczenie o zgodności,
- sprawozdanie z ważenia i określenia położenia środka ciężkości, łącznie z planem załadowania,
- instrukcję użytkowania w locie.

Natomiast dla używanego statku powietrznego niezbędne jest dostarczenie takich danych, jak:

- sprawozdanie z ważenia i określenia położenia środka ciężkości, łącznie z planem załadowania,
- instrukcja użytkowania w locie,
- zapisy historyczne dla ustalenia danych o produkcji, modyfikacjach i standardzie obsługi statku powietrznego.

Omawiane świadectwa są ważne do zapisanej w nich daty, pod warunkiem jednak że obsługa odbywa się zgodnie z odpowiednimi przepisami JAR oraz że statek powietrzny pozostaje w tym samym rejestrze państwowym. Jeżeli te warunki nie są spełnione, Nadzór może zawiesić, odwołać lub określić datę utraty ważności świadectwa.

Wymagania dotyczące zatwierdzania organizacji projektujących wyroby lub zmiany wyrobów oraz przepisy odnoszące się do posiadaczy takich zatwierdzeń znajdują się w części JA.

Zgodnie z tymi wymaganiami wnioskodawca musi wykazać, że organizacja ustanowiła i może utrzymać system zapewnienia jakości projektowania dla kierowania projektowaniem oraz nadzoru nad nim, a także nad zmianami w projekcie wyrobu. System powinien zagwarantować:

- zapewnienie, że projekt wyrobu lub zmiany projektu są zgodne z odpowiednimi wymaganiami,
- zapewnienie, że są realizowane przepisy JAR 21 i warunki zatwierdzenia,
- monitorowanie w sposób niezależny zgodności z udokumentowanymi procedurami tego systemu i ich adekwatności.

System zapewnienia jakości projektowania obejmuje niezależną funkcję kontrolowania czynności wykazywania zgodności z przepisami. Umożliwia to organizacji przedłożenie stwierdzenia o zgodności z przepisami i związaną z tym dokumentację do Nadzoru. Wnioskodawca musi wyszczególnić sposób, w jaki system zapewnienia jakości projektowania zapewnia akceptowalność części lub akcesoriów zaprojektowanych albo zadań wykonanych przez partnerów i podwykonawców zgodnie z metodami, które stanowią przedmiot procedury udokumentowanej w formie pisemnej.

Wymagania na temat zatwierdzania zawarte w punkcie 21.A245 prezentowanej normy mówią, że:

- personel we wszystkich działach technicznych musi być dostatecznie liczny i doświadczony oraz mieć odpowiednie uprawnienia, aby mógł wypełnić nałożone na niego obowiązki, a te uprawnienia wraz z pomieszczeniami, urządzeniami i wyposażeniem są wystarczające, aby umożliwić personelowi osiągnięcie celów w zakresie zdolności do lotu wyrobów,
- musi istnieć pełna i efektywna współpraca pomiędzy działami i w działach organizacji w odniesieniu do zagadnień zdolności do lotu.

Zatwierdzenie organizacji projektującej pozostaje ważne aż do chwili, gdy⁴:

- posiadacz zatwierdzenia organizacji projektującej zrezygnuje z niego,
- zostanie zawieszono albo odwołane przez Nadzór,
- nastąpi zakończenie podanego czasu ważności,
- data upływu ważności zostanie w inny sposób wyznaczona przez Nadzór.

Nadzór może ograniczyć, zawiesić albo odwołać zatwierdzenie organizacji projektującej, jeżeli:

- stwierdzi, że organizacja nie spełnia odpowiednich wymagań zawartych w części JA,
- posiadacz albo którykolwiek z jego partnerów i podwykonawców uniemożliwi przeprowadzenie badań według JAR 21.A257

- znajdzie dowód, że system zapewnienia jakości projektowania nie może utrzymać zadowalającego prowadzenia i nadzorowania projektowania wyrobów objętych zatwierdzeniem albo zmian tych wyrobów.

Część JB normy JAR 21 zawiera wymagania proceduralne dotyczące zatwierdzania organizacji projektujących części i akcesoria lub ich zmiany, a także przepisy odnoszące się do posiadaczy tych zatwierdzeń. Wszystkie warunki i wymagania związane z wydaniem zatwierdzenia są takie same jak przedstawione w części JA.

Zatwierdzanie części i akcesoriów jest omówione w części K. W każdym przypadku musi być wykazana zgodność z odpowiednią normą JTSO lub z wymaganiem akceptowanym przez Nadzór jako równoważne. Żadna zmiana albo modyfikacja części i akcesoriów nie jest prawnie dopuszczalna do zabudowy w wyrobie, który ma certyfikat typu, jeżeli nie jest⁵:

- połączona z dokumentem dopuszczającym pod względem zdatności do lotu,
- oznakowana zgodnie z częścią Q.

Wymagania proceduralne co do wydawania eksportowych potwierdzeń zdatności do lotu oraz przepisy obowiązujące posiadaczy tych potwierdzeń zawarte są w części L.

Wniosek o eksportowe świadectwo zdatności do lotu musi być złożony na odpowiednim formularzu. Każdy wniosek obejmuje następujące informacje⁶:

- oświadczenie o zgodności dla każdego nowego statku powietrznego,
- sprawozdanie z ważenia i określenia położenia środka ciężkości, łącznie z planem załadowania dla każdego statku powietrznego zgodnie z odpowiednim przepisem JAR,
- instrukcję obsługi technicznej każdego nowego statku powietrznego, jeżeli taka instrukcja jest wymagana przez odpowiednie przepisy zdatności do lotu,
- dowód spełniania odpowiednich Airworthiness Directives (okólników na temat zdatności do lotu) – jeżeli dany okólnik nie jest spełniony, to musi być umieszczony odpowiedni zapis,
- w odniesieniu do używanych statków powietrznych zapisy historyczne mające na celu ustalenie zbudowania, modyfikacji i standardu obsługi,
- opis metod stosowanych w czasie konserwacji i pakowania statku powietrznego w celu zabezpieczenia go przed korozją i uszkodzeniem podczas transportu lub przechowywania,
- instrukcję użytkowania w locie,
- termin, w którym będą osiągalne wszelkie dokumenty niedostępne w momencie składania wniosku,
- datę, kiedy tytuł własności przeszedł lub jest spodziewane, że przejdzie na zagranicznego nabywcę.

Jeżeli statek powietrzny posiada instalacje tymczasowe dla celów dostawy eksportowej, w odpowiednim formularzu musi być umieszczony ogólny opis tych instalacji łącznie z oświadczeniem, że instalacje zostaną usunięte i statek powietrzny będzie przywrócony do zatwierdzonej konfiguracji po zakończeniu lotu dostawczego.

Nadzór wydaje eksportowe świadectwo zdatności do lotu, jeżeli wnioskujący wykáže, że:

- statek powietrzny jest zgodny z projektem typu akceptowanym w kraju importującym,
- nowy statek powietrzny został wyprodukowany według części F lub G przepisów JAR 21,
- używany statek powietrzny ma ważne świadectwo zdatności do lotu wydane przez Nadzór lub kwalifikuje się do takiego świadectwa,
- statek powietrzny spełnia dodatkowe wymagania kraju importującego,
- wszystkie dokumenty wymienione w normie JAR 21.327(b) zostały przedłożone,
- statek powietrzny jest zidentyfikowany zgodnie z częścią Q normy JAR 21.

Posiadacze eksportowych potwierdzeń zdatności do lotu muszą⁷:

- przekazać Nadzorowi kraju importującego wszystkie dokumenty i informacje niezbędne do właściwego użytkowania wyrobów eksportowanych, takich jak instrukcje użytkowania w locie, instrukcje obsługi technicznej, biuletyny serwisowe oraz instrukcje montażu i inne materiały, ustalone w wymaganiach specjalnych kraju importującego,
- przekazać Nadzorowi kraju importującego instrukcje montażowe wytwórcy i formularze kontrolne do prób w locie zatwierdzone przez Nadzór, gdy eksportowany jest niezmontowany statek powietrzny,
- zabezpieczyć i opakować wyroby, części i akcesoria w sposób niezbędny do ochrony ich przed korozją i uszkodzeniem podczas transportu lub magazynowania oraz określić czas skuteczności takich metod,
- usunąć jakiegokolwiek tymczasowe instalacje umieszczone na statku powietrznym lub spowodować ich usunięcie dla celów dostawy eksportowej i doprowadzić statek powietrzny do zatwierdzonej konfiguracji po zakończeniu lotu dostawczego.

W części M stwierdza się, że naprawa, której projekt nie został zatwierdzony według procesu certyfikacji typu, musi być traktowana jako zmiana w projekcie typu i zatwierdzona zgodnie z częścią D lub E.

Część O zawiera wymagania proceduralne co do wydawania autoryzacji Wspólnych Norm Technicznych. Wnioskujący o wydanie autoryzacji musi przedłożyć Nadzorowi następujące dokumenty⁸:

- oświadczenie stwierdzające, że wniosek spełnił wymagania tej części normy,

- deklarację o projekcie i wynikach,
- jeden egzemplarz danych technicznych,
- prezentację wymaganą przez JAR 21.143,
- instrukcje wymagane przez JAR 21A.243.

Nadzór wydaje autoryzację Wspólnych Norm Technicznych (Joint Technical Standard Order – JTSO), jeżeli wnioskujący⁹:

- otrzymał odpowiednie Zatwierdzenie Organizacji Produkującej według części G,
- wykazał, że artykuł spełnia warunki techniczne odpowiednich JTSO w sposób, który jest do przyjęcia dla Nadzoru, i przedłożył oświadczenie o spełnianiu przez wniosek wymagań normy,
- otrzymał, w odniesieniu do artykułów wymienionych w aneksie C, odpowiednie Zatwierdzenie Organizacji Projektującej według części JA oraz wykazał, że spełnia wymagania normy wraz z wydaniem oświadczenia w tym zakresie,
- wykazał w sposób, który jest do przyjęcia dla Nadzoru, że może spełniać przepisy zawarte w normie JAR 21.3 (b) i (c).

Każdy wytwórca produktu, dla którego posiada autoryzację Wspólnych Norm Technicznych, wydaną według JAR 21, musi¹⁰:

- wytwarzać każdy artykuł zgodnie z Zatwierdzeniem Organizacji Produkującej wydanym według części G, które zapewnia, że produkt jest zgodny z jego danymi projektowymi i jest bezpieczny do zabudowy,
- przygotować i utrzymywać dla każdego modelu produktu, dla którego została wydana autoryzacja JTSO, aktualny zestaw kompletnych danych technicznych i zapisów zgodnie z normą JAR 21.613,
- przygotować, utrzymywać i uaktualniać wzorcowe egzemplarze wszystkich instrukcji wymaganych przez odnoszące się do danego produktu przepisy JAR,
- czynić dostępnymi dla użytkowników i Nadzoru na żądanie te instrukcje obsługi, przeglądów i napraw, które są niezbędne do użytkowania i obsługi produktu,
- w sposób trwały i czytelny znakować każdy produkt, podając następujące informacje: nazwę i adres wytwórcy, nazwę, typ, numer części lub oznaczenie produktu, numer fabryczny i (lub) datę wytworzenia produktu, numer JTSO,
- spełniać wymagania JAR 21.3 (b) i (c).

Producent może dokonywać drobnych zmian projektu bez konieczności autoryzacji przez Nadzór. Natomiast poważne zmiany, czyli te, które wymagają kompleksowych badań w celu określenia spełniania JTSO, wiążą się z koniecznością ustalenia nowego oznaczenia typu lub modelu dla produktu i wystąpieniem o autoryzację według JAR 21.603.

Część P przedstawia wymagania proceduralne dotyczące wydawania autoryzacji wspólnego zatwierdzania części i dotyczy części zamiennych oraz modyfikacji. Wniosek o autoryzację jest sporządzany na odpowiednim formularzu i obejmuje¹¹:

- w przypadku części do modyfikacji – dowód zatwierdzenia lub wniosek dotyczący zatwierdzenia dla części,
- w przypadku części zamiennej – dowód, że część zamienna jest zatwierdzona według JAR 21.303(a),
- wniosek o zatwierdzenie organizacji produkującej lub o uzupełnienie do niego zgodnie z przepisami JAR 21.134 lub 21.153.

Nadzór wydaje autoryzację, jeżeli zatwierdził zabudowę części jako drobnej zmiany do wyrobu posiadającego certyfikat typu zgodnie z JAR 21.95 lub w przypadku części zamiennej zaakceptował dowód, że część jest zatwierdzona, oraz wydał wnioskującemu zatwierdzenie organizacji produkującej zgodnie z częścią G.

Ostatnia część Q dotyczy identyfikacji wyrobów i części. Każda osoba, która wytwarza statek powietrzny lub silnik lotniczy według Certyfikatu Typu albo Zatwierdzenia Organizacji Produkującej, musi identyfikować ten statek powietrzny lub silnik za pomocą ognioodpornej tabliczki, która zawiera informacje wymienione w normie JAR 21.803, naniesione na nią przez trawienie, wybijanie, grawerowanie albo inną zatwierdzoną metodę znakowania ognioodpornego. Tabliczka identyfikacyjna musi być tak zabezpieczona, aby nie uległa zniekształceniu lub zniszczeniu podczas normalnej pracy. Nie może być także zagubiona albo zniszczona podczas wypadku. Podobne zasady dotyczą takich elementów, jak śmigła, łopaty śmigieł, piasty, oraz wolnych balonów załogowych. Jeżeli jakaś część jest zbyt mała lub nie ma możliwości jej oznakowania, to „Autoryzowany dokument dopuszczający” musi zawierać informację, która nie mogła zostać umieszczona na części.

Omawiana norma zawiera także trzy załączniki:

- Załącznik A: „Prezentacja organizacji produkującej”,
- Załącznik B: „System zapewnienia jakości”,
- Załącznik C: „Specyfikacje JTSO wraz z jakościowymi wymaganiami na temat projektowania”

oraz rozdział drugi, w którym przedstawione są akceptowalne sposoby realizacji i interpretacje.

Przepisy normy JAR 21 są aktualizowane i uzupełniane. Drobne zmiany i uzupełnienia wprowadzono od 1.08.1995 r., od 1.07.1996 r. i od 1.05.2002 r.

Przypisy

¹ JAR-21 *Procedury certyfikacji statków powietrznych oraz związanych z nimi wyrobów i części*. Wyd. 3 czerwca 1994

- ² JAR 21.91
- ³ JAR 21.174
- ⁴ JAR 21.A259
- ⁵ JAR 21.307
- ⁶ JAR 21.327
- ⁷ JAR 21.335
- ⁸ JAR 21.605
- ⁹ JAR 21.606
- ¹⁰ JAR 21.609
- ¹¹ JAR 21.705.

QUALITY MANAGEMENT IN ENTERPRISES PRODUCING EQUIPMENT FOR AIRLINES

S u m m a r y

The aim of the paper is to show the regulations concerning quality management in enterprises producing parts for airlines. The basic norms which regulate the issues are JAR 21 (PART 21).

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Agata INGLOT

Politechnika Rzeszowska

OCHRONA PRAW KONSUMENTA W POLSCE PRZED WEJŚCIEM I PO WEJŚCIU DO UNII EUROPEJSKIEJ

Artykuł ukazuje postać konsumenta i jego prawa w Polsce przed wejściem i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Ochrona jego interesów w naszym kraju w okresie PRL i początkowej realizacji przemian systemowych nie była w centrum zainteresowania władzy ustawodawczej i wykonawczej. Podpisanie przez Polskę w 1991 r. układu stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi zintensyfikowało przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej, dla której problematyka konsumenta stanowi jeden z celów strategicznych. Komisja Europejska w swojej opinii na temat polskiego wniosku o członkostwo zwróciła uwagę na niezadawalający poziom ochrony konsumentów w Polsce i wskazała na konieczność dostosowania naszego prawa do standardów wspólnotowych, a także potrzebę rozwoju organizacji konsumenckich. Edukacja polskiego konsumenta na temat rynku, produktów, zagrożeń oraz praw i uprawnień nabiera szczególnego znaczenia po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Wiedza ta w określonym zakresie zabezpiecza konsumenta przed dokonaniem nieudanego zakupu, a jednocześnie stanowi narzędzie samoobrony. Pełna i szeroka informacja o produkcie oraz o przepisach prawnych jest niezbędna, aby konsument mógł dokonać racjonalnego i trafnego wyboru.

Ochrona praw konsumenta w Polsce przed wejściem do Unii Europejskiej

Historia polityki ochrony konsumenta w Polsce

Sytuacja polskiego konsumenta nadal różni się od stanu konsumentów mieszkających w Europie Zachodniej. W Polsce jeszcze nie do końca rozwinął się konsumeryzm, a skuteczność respektowania przepisów prawa i egzekucji wyroków chroniących konsumenta nie jest stuprocentowa. Problem ochrony konsumenta ciągle jeszcze jest zaniedbywany przez ustawodawcę i organa administracji państwowej, a wszystko to ma uzasadnienie historyczne.

W Polsce po raz pierwszy problematyka ochrony konsumenta znalazła miejsce w przepisach prawa, to jest w Kodeksie Handlowym z 1926 r., w Ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹ i Ustawie o porozumieniach karte-

lowych² oraz w rozwijających się zasadach ruchu spółdzielczego. Nakazowy system gospodarki centralnie sterowanej nie uwzględniał istnienia konkurencji wśród podmiotów podaży dóbr i usług czy możliwości wyboru potrzebnych towarów, ale zakładała trwałą przewagę popytu nad podażą. Rynek producenta, niedobory ilościowe i jakościowe towarów, brak konkurencji wśród podmiotów gospodarczych, czasowe wprowadzanie reglamentacji dóbr, wybiórcze faworyzowanie niektórych grup konsumentów czy rozdzielnictwo deficytowych towarów metodą talonową, „rzucanie” atrakcyjnych dostaw w okresie przedświątecznym – wszystko to spowodowało koncentrację energii konsumentów na zdobywaniu towarów, dokonywaniu zakupów na zapas. W latach osiemdziesiątych konsumenci, oczekując w długich kolejkach, wykupywali wszystkie towary dostępne w sklepie i doznawali wielkiej radości, jeśli tylko udało im się cokolwiek kupić. Czasem nawet nie zwracali uwagi na przydatność kupowanych rzeczy. Rozwój konsumeryzmu w Polsce był hamowany przez brak aktywności społecznej, tradycji i wzorców działania. Do momentu powstania w 1981 r. Federacji Konsumentów brak było reprezentacji konsumentów, nie licząc czasowej działalności Biura Współpracy z Konsumentem „Opinia”, pracy edukacyjno-informacyjnej spółdzielczości spożywców, Ligi Kobiet i Kół Gospodyń Wiejskich³. Uchwalony 8 grudnia 1990 r. statut Federacji określa ją jako niezależne stowarzyszenie konsumentów, które opiera swą działalność na społecznej pracy członków. Członkami są osoby oddane idei, której służą, zaangażowane w problemy ochrony konsumenta. Rozpoczęty w 1989 r. proces przebudowy polskiej gospodarki polega na wszechstronnej przebudowie życia politycznego, gospodarczego i społecznego i zmierza do upodobnienia się do wysoko rozwiniętych krajów świata. Efekty tych zmian są wyraźnie widoczne już we wszystkich dziedzinach. Dzięki pojawieniu się konkurencji została osiągnięta przewaga podaży nad popytem. Konsument ma możliwość wyboru spośród atrakcyjnej, bardzo bogatej zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym oferty dóbr i usług konsumpcyjnych.

Najważniejszym skutkiem kilkudziesięcioletnich zaniedbań w zakresie ochrony interesów konsumentów jest niekorzystna ocena świadomości pod względem przysługujących im praw. Polski konsument jest świadomy swojej słabszej pozycji na rynku i mniejszych możliwości egzekucji swych praw w stosunku do sytuacji konsumentów o dłuższym stażu członkowskim w Unii Europejskiej. Niestety, nadal polscy konsumenci są poddawani różnym naciskom firm, które wykorzystując ich niewiedzę i brak doświadczenia, skutecznie nakłaniają do zakupu towaru. W Polsce jeszcze nie do końca został rozwinięty system bezpieczeństwa konsumenckiego, brakuje jeszcze kilku elementów, to jest monitoringu wypadków konsumenckich, udziału organizacji konsumenckich w wykrywaniu niebezpiecznych wyrobów i usług na rynku, informacji i edukacji konsumentów w związku z użytkowaniem wyrobów.

Pocieszający jest fakt, że problematyka ochrony konsumentów w Polsce spotyka się z coraz większym zainteresowaniem społeczeństwa.

Instytucje zajmujące się ochroną konsumenta w Polsce i ich funkcjonowanie

W Polsce istnieje spora grupa organów i jednostek organizacyjnych o charakterze prawnym, reprezentujących różny udział w ochronie konsumentów. Dominujący udział mają organy administracji rządowej, ale żaden z nich nie jest ukierunkowany wyłącznie na zadania z zakresu ochrony konsumentów.

Problematyka ochrony konsumentów w Polsce częściowo jest realizowana przez wiele resortów i urzędów centralnych⁴, w tym między innymi:

- Ministerstwo Sprawiedliwości,
- Ministerstwo Gospodarki,
- Ministerstwo Zdrowia,
- Ministerstwo Opieki Społecznej,
- Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,
- Państwową Inspekcję Weterynaryjną,
- Ministerstwo Finansów,
- Ministerstwo Transportu,
- Ministerstwo Gospodarki Morskiej,
- Ministerstwo Ochrony Środowiska,
- Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Leśnictwa,
- Polski Komitet Normalizacyjny,
- Rzecznika Praw Obywatelskich,
- Polskie Centrum Badań i Certyfikacji,
- powiatowych rzeczników konsumentów.

Organy i jednostki organizacyjne chroniące konsumentów są zróżnicowane pod względem celu, sposobu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ich działań.

Można wyróżnić jednostki i organy organizacyjne⁵, które:

- wykonują swoje czynności bezpośrednio na rzecz i w imieniu konsumentów (Powiatowy Rzecznik Konsumentów),
- podejmują działania nieskierowane bezpośrednio na konsumentów, lecz których wynikiem jest lub ma być ochrona konsumentów np. przed produktami niebezpiecznymi (Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Farmaceutyczna).

W zakresie ich działań mieści się ochrona konsumentów, lecz przede wszystkim zakres ten obejmuje sprawy przedmiotowe odnoszące się na przykład do regulacji określającej dziedzinę gospodarki (Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Regulacji i Telekomunikacji i Poczty).

Specyficznym organem chroniącym prawa człowieka, a tym samym będącym organem ochrony konsumenta, jest **Rzecznik Praw Obywatelskich**⁶ (RPO). Jest on strażnikiem praw i wolności człowieka i obywatela, a zarazem

organem chroniącym interesy konsumenta. Wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura RPO.

Podjęcie przez Rzecznika konkretnej sprawy musi się wiązać z przeprowadzeniem przez niego postępowania wyjaśniającego. W jego trakcie Rzecznik może sprawę zbadać sam lub zażądać złożenia wyjaśnień i przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez organy administracji publicznej, a także organy jednostek społecznych, zawodowych i spółdzielczych. Rzecznik jest również uprawniony do występowania do właściwych organów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, a także do Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych działa na podstawie Ustawy o ochronie danych osobowych⁷ z 29 sierpnia 1997 r. Do jego zadań należy: kontrola zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych, wydawanie decyzji i rozpatrywanie skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych, prowadzenie rejestru zbiorów danych oraz udzielanie informacji o zarejestrowanych zbiorach.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) jest centralnym organem administracji rządowej powoływanym i odwoływanym przez Prezesa Rady Ministrów. Wykonuje on swoje działania przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁸. W zakresie działania Prezesa UOKiK mieszczą się trzy grupy spraw: ochrona konkurencji, ochrona konsumentów oraz łącznie ochrona konkurencji i konsumentów.

Do zakresu działania Prezesa UOKiK należy:

- wydawanie decyzji w sprawach przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję i naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, koncentracji lub podziału przedsiębiorców,
- przygotowywanie oraz opiniowanie rządowych projektów programów oraz aktów prawnych, których przedmiotem są sprawy konkurencji i ochrona interesów konsumentów,
- dokonywanie ocen i nadzorowanie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom,
- podejmowanie czynności dotyczących zwalczania nieuczciwej konkurencji,
- nadzorowanie ogólnego bezpieczeństwa produktów,
- współpraca z organami samorządu terytorialnego i organizacjami konsumenckimi w dziedzinie ochrony praw konsumentów.

Prezesowi UOKiK podlega Inspekcja Handlowa, której mogą zostać zlecone zadania z zakresu działania Prezesa oraz zadania kontrolne.

Inspekcja Handlowa⁹ jest instytucją stanowiącą element administracji rządowej. Ma konstrukcję dwustopniową przyjętą w celu realizacji zadań. Zadania o charakterze podstawowym wykonuje wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej podległy wojewodzie, drugą instancją jest Główny Inspektor Inspekcji Handlowej powoływany i odwoływany przez Prezesa UOKiK. Zadania Inspek-

cji Handlowej to ochrona interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Do zakresu działań Głównego Inspektora należy między innymi organizowanie i koordynowanie kontroli o zasięgu krajowym, oddziaływanie na wojewódzkich inspektorów przez wydawanie wytycznych, zaleceń i organizowanie szkoleń, a także sporządzanie różnego rodzaju analiz i ocen funkcjonowania rynku oraz stanu ochrony interesów i praw konsumentów.

Wyspecjalizowaną jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony konsumentów jest **Powiatowy (lub Miejski) Rzecznik Konsumentów**¹⁰. Rzecznik konsumentów jako instytucja istnieje od 1998 r. i jest podporządkowany radzie powiatu (miasta), która go powołuje i odwołuje.

Do zadań rzecznika konsumentów w szczególności należy:

- zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej z zakresu ochrony interesów konsumentów,
- składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego odnoszącego się do kwestii konsumenckich,
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów.

Organem realizującym zadania z dziedziny ochrony konsumentów jest **Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE)**¹¹. Jego celem jest regulacja działalności przedsiębiorstw energetycznych doprowadzająca do równoważenia interesów tych przedsiębiorstw oraz odbiorców paliw i energii. Najważniejszym zadaniem Prezesa URE jest rozstrzyganie spraw spornych dotyczących ustalania warunków świadczenia usług polegających na przesyłaniu paliw lub energii przez przedsiębiorstwa energetyczne oraz dotyczących odmowy przyłączenia do sieci, odmowy zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej, paliw gazowych lub ciepła albo wstrzymaniu ich dostaw.

Prezes Urzędu Regulacji Komunikacji i Poczty¹² jest centralnym organem administracji rządowej wypełniającym liczne zadania o charakterze regulacyjnym i kontrolnym w sferze komunikacji i łączności.

Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych¹³ jest centralnym organem administracji rządowej, którego zadaniem jest ochrona interesów osób ubezpieczonych, a także zapobieganie sytuacjom, w których zakłady ubezpieczeń nie będą mogły wypłacić ubezpieczonym odszkodowań lub świadczeń.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny¹⁴ (BFG) jest osobą prawną, nad którą nadzór sprawuje minister do spraw finansów publicznych. Podstawowym zadaniem BFG jest gwarantowanie wypłaty świadczeń pieniężnych różnego rodzaju deponentom, w tym konsumentom, którzy zgromadzili środki pieniężne na rachunkach bankowych w bankach, które nie mogą się wywiązać ze swoich zobowiązań co do wypłaty tych środków ze względu na zawieszenie działalności, likwidację lub upadłość.

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny¹⁵ (UFG) to instytucja, której obowiązkiem jest wypłacanie odszkodowań i świadczeń osobom ubezpieczonym – zakładom ubezpieczeń w przypadku ogłoszenia upadłości danego zakładu.

Organizacje konsumenckie¹⁶ zapewniają wszystkim obywatelom czynne uczestnictwo w życiu publicznym, wyrażanie ich poglądów oraz realizację zainteresowań. Organizacje te spełniają dwie funkcje:

- reprezentowanie interesów konsumentów wobec organów administracji rządowej i samorządowej,
- uczestnictwo w realizacji rządowej polityki konsumenckiej.

Uprawnienia organizacji konsumenckich:

- wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych i dokumentów dotyczących konsumentów,
- opracowywanie i upowszechnianie konsumenckich programów edukacyjnych,
- wykonywanie testów produktów i usług i publikowanie ich wyników,
- prowadzenie poradnictwa konsumenckiego i udzielanie nieodpłatnej pomocy konsumentom w dochodzeniu ich roszczeń.

Najstarszą i najsilniejszą organizacją społeczną działającą na rzecz konsumentów w Polsce jest Federacja Konsumentów skupiająca w blisko 50 klubach terenowych działaczy zaangażowanych w ochronę konsumenta. Podstawowym celem tej organizacji jest bezpłatna pomoc prawna konsumentom, występowanie w imieniu poszkodowanych do podmiotów gospodarczych i administracji rządowej, sporządzanie pozwów do sądów powszechnych, występowanie przed sądami obok konsumenta lub w jego imieniu, przygotowywanie ulotek i broszur o prawach konsumentów.

Zmiany w prawach konsumentów polskich po wejściu do Unii Europejskiej

Wdrażanie dyrektyw wspólnotowych do prawa polskiego

Wszystkie kraje kandydujące do wejścia do Unii Europejskiej, w tym i Polska, przygotowując się do członkostwa, potraktowały osiągnięcie wspólnotowego poziomu ochrony konsumentów jako zadanie podstawowe, które zadecyduje o rzeczywistym uczestnictwie w jednolitym rynku europejskim. Ponieważ wdrażanie unijnego prawa przebiegało u kandydatów wystarczająco szybko, wszystkie kraje kandydujące zakończyły negocjacje w obszarze „ochrona konsumentów i zdrowia” bez żadnych okresów przejściowych, zobowiązując się do przyjęcia i wdrożenia unijnych legislacji przed przystąpieniem do UE. W praktyce dla Polski oznaczało to, że musiała wprowadzić te same standardy ochrony konsumentów, które obowiązują we Wspólnocie. Polska zadeklarowała się do przy-

jęcia poszczególnych aktów prawnych UE do prawodawstwa krajowego do 2000 r., z wyjątkiem Dyrektywy o kredycie konsumenckim oraz Dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego o nakazach zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów. Te pozostałe procesy dostosowawcze zakończyły się w grudniu 2002 r.

Dostosowanie miało objąć najważniejsze spośród wspólnotowych dyrektyw konsumenckich:

- o reklamie wprowadzającej w błąd i reklamie porównawczej,
- o podróżach i wycieczkach turystycznych sprzedawanych w formie pakietu usług,
- o ogólnym bezpieczeństwie produktów,
- o produktach, które wywołują zagrożenia dla życia lub zdrowia konsumentów,
- o odpowiedzialności za produkt wadliwy,
- o ochronie konsumentów w umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa,
- o ochronie konsumentów w umowach zawieranych na odległość,
- o kredycie konsumenckim,
- o nieuczciwych klauzulach w umowach konsumenckich.

Większość tych zagadnień uregulowano w odpowiednich ustawach, dostosując tym samym polskie prawo do wymogów wspólnotowych zawartych w dyrektywach konsumenckich. Są jeszcze jednak pewne różnice, które należy usunąć albo przez nowelizację ustaw, albo przez odpowiednią wykładnię ich postanowień.

Polski konsument w Unii Europejskiej

Aspiracje europejskie Polski musiały być poparte ogromnym wysiłkiem związanym z harmonizacją z prawem UE. W przypadku problematyki konsumenckiej oznaczało to znaczącą pracę legislacyjną i organizatorską prowadzoną prawie od podstaw.

Dzięki konsekwentnej postawie Komisji Europejskiej z jednej strony, a determinacji kolejnych rządów i parlamentów polskich oraz Federacji Konsumentów z drugiej w ostatnich latach powstały nowe rozwiązania prawne (z przepisem art. 76 Konstytucji na czele), określono rządową politykę konsumencką, powstała i rozwijana jest struktura instytucjonalna niezbędna do realizacji zadań państwowych z zakresu ochrony interesów i praw konsumentów. Już od kilku lat Polska od strony formalnoorganizacyjnej przygotowana była do wejścia do Unii Europejskiej również w dziedzinie ochrony konsumentów, którą na początku lat dziewięćdziesiątych Komisja Europejska uznawała za najslabiej przygotowaną do integracji. Wchodząc do Unii w 2004 r., Polska założyła, że realizować będzie, tak jak inne kraje członkowskie, zadania wynikające z przyjętej 7 maja

2002 r. przez Komisję Europejską nowej Strategii Polityki Konsumenckiej na lata 2002–2006. Oczekiwania polskich konsumentów związane z przystąpieniem do Unii Europejskiej i Jednolitego Rynku skupiają się wokół następujących zagadnień:

- wyższy poziom bezpieczeństwa produktów i usług,
- lepsza informacja rynkowa,
- szybsze reagowanie na potrzeby konsumentów,
- zwiększenie możliwości wyboru,
- wzrost konkurencji na rynku,
- stabilizacja prawa,
- wyrównywanie poziomu i jakości życia.

Podstawowe cele unijnej Strategii Polityki Konsumenckiej, która realizowana będzie do końca 2006 r., a więc również z udziałem Polski, to¹⁷:

1. Osiągnięcie wspólnego wysokiego poziomu ochrony konsumentów w skali całej Unii Europejskiej, a w jego ramach ochrony:
 - bezpieczeństwa konsumenckich produktów i usług,
 - usług finansowych,
 - handlu elektronicznego,
 - usług publicznych,
 - handlu międzynarodowego, standaryzacji i problemów znakowania produktów.
2. Przygotowanie przepisów chroniących konsumentów, w tym:
 - informacji i danych o bezpieczeństwie produktów i usług,
 - systemu skarg konsumenckich,i wspomaganie organizacji konsumenckich.
3. Zapewnienie właściwego wpływu organizacji konsumenckich na politykę Unii Europejskiej, co oznacza:
 - informację i edukację konsumencką,
 - wspomaganie i wzmacnianie organizacji konsumenckich na przykład poprzez programy szkoleniowe dla działaczy i pracowników, a także przegląd prawnych instrumentów tworzących ogólne ramy dla wspólnotowej działalności na rzecz konsumentów.

Realizacja tych celów ma doprowadzić do zintegrowania zagadnień konsumenckich ze wszystkimi pozostałymi politykami Unii, aby zmaksymalizować konsumentom korzyści płynące z jednolitego rynku.

Sukces Strategii Polityki Konsumenckiej może być mierzony jedynie wpływem, jaki wywiera ona na konsumentów w Europie, dlatego niezwykle ważne jest regularne monitorowanie strategii i wyciąganie wniosków niezbędnych do jej modyfikacji.

W realizacji Strategii Polityki Konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2002-2006 bierze udział również Polska, o czym już wspomniano. Działania,

jakie nasz kraj w ramach tej Strategii realizuje i będzie realizował, zawarto w tab. 1.

Tabela 1

Lata	Działania Polski
2003–2004	Nowelizacja Dyrektywy o pakietach turystycznych
III kwartał 2006	Opracowanie raportu o wdrożeniu Dyrektywy o niektórych aspektach sprzedaży konsumenckiej i towarzyszącym jej gwarancjom
2004–2006	Przegląd istniejącego prawa umów konsumenckich
2002–2006	Wdrażanie środków określonych w Planie Działania Usług Finansowych
2002–2006	Wdrożenie Planu działania dotyczącego płatności detalicznych oraz zapobiegania nadużyciom w płatnościach bezgotówkowych
2002–2006	Zwiększenie wpływu reprezentacji konsumentów na politykę, ocenę i monitoring usług publicznych
2002–2006	Opracowanie konsumenckiego raportu na temat jakości usług lotniczych
2002–2006	Rozwój narzędzi polityki informacyjnej dla konsumentów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strony internetowej: <http://www.federacja-konsumentow.org.pl>

Rzeczywistość konsumencka w Polsce po 1 maja 2004 r.

Założenia teoretyczne ochrony konsumentów po wejściu Polski do UE nie stety różnią się od rzeczywistości, w jakiej żyją polscy konsumenci. Wskazują na to choćby doniesienia prasowe. Wynika z nich, że po 2004 r. zamknięto 193 zakłady mięsne, 15 mleczarni i 34 zakłady rybne. Spośród nadal produkujących 1672 zakładów mięsnych normy unijne spełnia 75%, spośród 348 mleczarni – 60%, a spośród 215 zakładów rybnych – 70%. Zgoda Komisji Europejskiej na zwolnienie 721 zakładów spożywczych z obowiązku stosowania europejskich wymogów czystości w niektórych nawet przypadkach nawet do końca 2007 r., pod warunkiem że będą sprzedawały swoje produkty tylko na rynku krajowym, podważa fundamenty jednolitego wspólnego rynku europejskiego. Jeżeli dozwolone w Unii Europejskiej składniki żywności i procesy technologiczne zmuszają do spełniania wysokonakładowych norm sanitarnych w zakładach przetwórstwa spożywczego, należałoby zapewnić polskim firmom odpowiednie warunki ekonomiczne w okresie dostosowawczym i bezwzględnie egzekwować ich stosowanie zgodne z wymaganiami ochrony zdrowia konsumenta. Tak się nie stało, trzeba zatem stwierdzić, że Komisja Europejska naraziła konsumentów kupujących produkty spożywcze na polskim obszarze celnym na systemową dyskryminację i zagrożenie zdrowia. Należy zatem szybko przystąpić do rewizji sposobu tworzenia i egzekwowania prawa sanitarnego przez koordynatora strategii bez-

pieczeństwa żywności, którym jest minister zdrowia, oraz przewodniczącego zespołu ds. bezpieczeństwa żywności, którym jest główny inspektor sanitarny. Od Komisji Europejskiej należy zażądać wykorzystania wszystkich możliwych narzędzi prawnych i ekonomicznych, zapewniających konsumentom kupującym produkty spożywcze na polskim obszarze celnym taką jakość żywności, jaka obowiązuje na jednolitym wspólnym rynku europejskim. Wytwórców żywności należy poinformować o ryzyku kompromitacji i utraty rynków zbytu w wyniku nieuchronnej akcji konkurentów, ujawniającej szkodliwe dla zdrowia konsumenta zanieczyszczenia w produktach z Polski, postrzeganych jako tanie i smaczne¹⁸.

Zakończenie

Szczególnie po wejściu do Unii domagamy się szanowania naszych praw, chcemy czuć się pewnie i bezpiecznie, przy zakupie być potraktowani jak prawowici Europejczycy, ze wszystkimi przysługującymi nam prawami. Doświadczenia krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej dowodzą, że ochrona konsumenta poprzez jego edukację i odpowiednio prowadzoną politykę konsumencką jest podstawowym czynnikiem wzmacniającym jego pozycję na rynku. Jak się okazuje, wejście Polski do Unii jak na razie nie przyniosło znaczących zmian dla polskiego konsumenta. Polska, będąc prawowitym członkiem Unii już od ponad roku, co prawda dostosowała swoje prawo do wymogów wspólnotowych, jednak w praktyce tych zmian nie widać. Polski konsument wciąż czuje się słaby i bezbronny wobec praktyk silniejszych i mających mocniejszą pozycję sprzedawców oraz producentów, nadal nie wie, jak bronić swoich praw, nie wie, do kogo może się zwrócić o pomoc. Konsument w naszym kraju czuje się zaniedbywany i gorszy od konsumentów mieszkających w krajach UE od wielu lat, i niestety nadal nie wie, jak tę sytuację zmienić.

Przypisy

¹ DzU z 1930 r. nr 56, poz. 467.

² DzU. z 1939 r. nr 63, poz. 416.

³ Z. Andrykiewicz-Feczko, *Integracja z Unią Europejską szansą rozwiązania problemu obrony interesów konsumenta w Polsce*, „Handel Wewnętrzny” 2000, nr 1, s. 59.

⁴ A. Strzyńska, *Ochrona konsumenta w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2000, s.14.

⁵ A. Powalowska, S. Koroluk, *Prawo ochrony konsumentów*, Wyd. Prawo i Praktyka, Warszawa 2002, s. 176.

⁶ DzU z 2001 r. nr 14, poz. 147.

⁷ DzU z 1997 r. nr 133, poz. 883.

⁸ DzU z 2000 r. nr 122, poz. 1319 ze zm.

- ⁹ DzU z 2001 r. nr 4, poz. 25 ze zm.
¹⁰ DzU z 2000 r. nr 122, poz. 1319 ze zm.
¹¹ DzU z 1997 r. nr 54, poz. 348 ze zm.
¹² DzU z 2001 nr 126, poz. 1379.
¹³ DzU 1996 r. nr 11, poz. 62 ze zm.
¹⁴ DzU z 2000 r. nr 9, poz. 131 ze zm.
¹⁵ DzU z 1996 r. nr 11, poz. 62 ze zm.
¹⁶ DzU z 2001 r. nr 79, poz. 855.
¹⁷ <http://www.federacja-konsumentow.org.pl>
¹⁸ <http://www.iucn-ce-org.pl>

Literatura

1. *Analiza zmian w prawie polskim w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej – konsekwencje dla konsumentów i przedsiębiorców*, Wyd. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.
2. Powalowska A., Koroluk S., *Prawo ochrony konsumentów*, Wyd. Prawo i Praktyka, Warszawa 2002.
3. Andrykiewicz-Freczko Z., *Integracja z Unią Europejską szansą rozwiązania problemu ochrony interesów konsumenta w Polsce*, „Handel Wewnętrzny” 2000, nr 1.
4. Streżyńska A., *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2000.

THE PROTECTION OF THE CONSUMER'S INTERESTS IN POLAND IN PERIODS BEFORE AND AFTER THE ACCESSION TO THE UE

Summary

The text compares characteristics of the consumer and his rights in Poland in periods before and after the accession to the UE. The protection of the consumer's interests in the country before 1989 and during the changes of system was anything but the major element of the government's or parliament concern. The signature of the association treaty in 1991 intensified process of becoming the member of the UE, where a consumer is one of the strategic topics. From the beginning the European Commission pointed out that the level of the consumer's protection in Poland was a weak and suggested adapting the European standards in the matter, which also meant the development of consumer's organizations. The education of Polish consumer is especially important after the accession, because knowledge of his rights protects a consumer from shopping problems and gives him a tool of self-defense. Full and versatile information of the product plus law regulations are the necessary for a consumer to make the right and rational choice.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Andrzej JANDA

Politechnika Rzeszowska

WARUNKI WYKONYWANIA ZAWODU ADWOKATA

Artykuł stanowi próbę przedstawienia warunków wykonywania zawodu adwokata. Szczególną uwagę zwrócono na wymagania, jakie stawia ustawa przed osobą, która chce zostać adwokatem, oraz zaprezentowano w przybliżeniu aplikację adwokacką. W drugiej części artykułu przedstawiono formy wykonywania zawodu oraz zasady etyki zawodowej, którymi adwokat jest związany.

Ustawowe wymogi wobec kandydata na adwokata

Przepisy Prawa o adwokaturze przewidują formalną ocenę kandydata na adwokata i jego przygotowania, sprawdzenie wiedzy i przydatności do wykonywania zawodu adwokata. Ocena tej wiedzy dokonywana jest przez uprawniony do tego organ¹. W tym wypadku, zgodnie z art. 68 Prawa o adwokaturze, organem zobowiązanym do dokonania takiej oceny jest okręgowa rada adwokacka².

Warunki, jakie musi spełniać osoba, która wyraża chęć zostania adwokatem, wymienione są w art. 65 Prawa o adwokaturze. Na listę adwokatów może zostać wpisana osoba, która:

- jest nieskazitelnego charakteru i swoim dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu adwokata,
- korzysta w pełni z praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych,
- ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce,
- odbyła w Polsce aplikację adwokacką i złożyła egzamin adwokacki.

Wpis na listę adwokatów następuje na wniosek zainteresowanej osoby, na podstawie uchwały okręgowej rady adwokackiej właściwej ze względu na miejsce złożenia wniosku o wpis. Do wniosku należy dołączyć informację o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego, z datą nie wcześniejszą niż miesiąc przed złożeniem.

Okręgowa rada adwokacka może odmówić wpisu na listę adwokatów tylko wtedy, kiedy wpis naruszałby przepisy dotyczące:

- nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu,
- korzystania z praw publicznych oraz posiadania zdolności do czynności prawnych,
- wymogu ukończenia wyższych studiów prawniczych z tytułem magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce,
- dwuletniego zakazu wykonywania zawodu adwokata w okręgu tej izby adwokackiej, w którym poprzednio wnioskujący o wpis był sędzią lub prokuratorem.

Przesłanki zawarte w art. 65 tworzą zamknięty katalog i są wymienione w sposób wyczerpujący, dlatego poszerzenie tej listy o jakiegokolwiek dodatkowe kryteria jest niedopuszczalne.

Użyte w tekście artykułu słowo „może” nie oznacza dowolności w podejmowaniu uchwały o wpisie na listę adwokatów, lecz zobowiązuje okręgową radę adwokacką do wnikliwego rozważenia argumentów przemawiających za pozytywną oceną kandydata. Uprawnienia rady do dokonywania kwalifikacji etycznych kandydata, a zwłaszcza ustalenia nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu, nie są określone. Z tego względu często były przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego. Jako przykład można podać orzeczenie z 1936 r., które upoważniło radę do posługiwania się wszelkimi sposobami niezakazanymi w ustawie w celu ustalenia kwalifikacji kandydata³. Okręgowa rada adwokacka ma prawo wglądu do akt osobowych i dyscyplinarnych ubiegającego się o wpis. Uchwałę o wpisie musi podjąć w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku osoby ubiegającej się o wpis. W razie niekorzystnej uchwały można ją w terminie 14 dni od daty doręczenia zaskarżyć do Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej. Od ostatecznej decyzji odmawiającej wpisu na listę adwokatów, a także w razie niepodjęcia uchwały przez okręgową radę adwokacką w ciągu 30 dni od daty złożenia wniosku o wpis lub niepodjęcia uchwały przez Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej w terminie 30 dni od doręczenia odwołania zainteresowanemu służy skarga do sądu administracyjnego. Okręgowa rada adwokacka w terminie 30 dni zawiadamia ministra sprawiedliwości o każdej uchwale o wpisie na listę adwokatów oraz o odmowie wpisu. Wpis uważa się za dokonany, jeżeli minister sprawiedliwości mu się nie sprzeciwi w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały wraz z aktami osobowymi wpisanego. Minister wyraża sprzeciw w formie decyzji administracyjnej. Decyzję taką może zaskarżyć sam zainteresowany do sądu administracyjnego lub organu samorządu adwokackiego w terminie 30 dni od daty jej doręczenia⁴.

Przy ocenie kwalifikacji kandydata wiek ubiegającego się o wpis nie ma znaczenia decydującego. Ustawa nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie wieku. Oprócz warunków ustawowych, które musi spełnić kandydat na adwokata, zgodnie z uchwałą okręgowej rady adwokackiej, musi przejść postępowanie kwalifikacyjne (forma ustna lub pisemna). Postępowanie takie zobowiązana jest

przeprowadzić okręgowa rada adwokacka. Wymagań odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się do:

- profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych,
- osób, które co najmniej przez trzy lata zajmowały stanowisko sędziego, prokuratora lub wykonywały zawód notariusza,
- osób, które mając kwalifikacje sędziowskie, prokuratorskie lub notarialne, przynajmniej trzy lata wykonywały zawód radcy prawnego,
- osób, które odbyły aplikację radcowską przewidzianą w przepisach o radcach prawnych i złożyły egzamin radcowski oraz przynajmniej trzy lata wykonywały zawód radcy prawnego.

Zgodnie z ustawą o zmianie Prawa o adwokaturze z dnia 30 czerwca 2005 r., takie wymagania obowiązywały tylko do końca 2005 r.⁵. Od 1 stycznia 2006 r. wpisowi na listę adwokatów podlegają osoby, które:

- są nieskazitelnego charakteru i swoim dotychczasowym zachowaniem dają rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu adwokata,
- korzystają w pełni z praw publicznych oraz mają pełną zdolność do czynności prawnych,
- ukończyły wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskały tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej,
- odbyły w Rzeczypospolitej Polskiej aplikację adwokacką i złożyły egzamin adwokacki.

Wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie będzie się stosować do:

- profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych,
- osób, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, radcowski lub notarialny.

Aplikacja adwokacka i egzamin adwokacki

Aplikant adwokacki to praktykant zespołu lub kancelarii adwokackiej i przyszły pełnomocnik prawny, obrońca i doradca. Po spełnieniu ustawowych wymagań zawartych w art. 65 Prawa o adwokaturze oraz pozytywnym wyniku postępowania kwalifikacyjnego kandydat staje się aplikantem adwokackim. Osobie takiej nie można odmówić wpisu na listę aplikantów. Nabór na aplikację przeprowadza się w drodze egzaminu konkursowego przed komisją ministerialną.

Egzamin przeprowadzają komisje egzaminacyjne do spraw aplikantów przy ministrze sprawiedliwości, powołane na obszarze działania okręgowej rady adwokackiej lub kilku rad. Każda z komisji składa się z siedmiu członków. W jej skład wchodzi:

- trzech przedstawicieli ministra sprawiedliwości,
- dwaj przedstawiciele Naczelnej Rady Adwokackiej,
- jeden pracownik naukowy, naukowo-dydaktyczny lub dydaktyczny na wydziale prawa w szkole wyższej w Rzeczypospolitej Polskiej lub w Polskiej Akademii Nauk i posiadający co najmniej stopień naukowy doktora habilitowanego z zakresu nauk prawnych,
- jeden prokurator będący prokuratorem powołanym co najmniej na stanowisko prokuratora prokuratury okręgowej, również prokurator w stanie spoczynku.

Egzamin przeprowadza się raz w roku, w terminie wyznaczonym przez ministra sprawiedliwości, do 30 września przed rozpoczęciem roku szkoleniowego, tego samego dnia w całym kraju.

Uzyskanie przez kandydata pozytywnej oceny z egzaminu uprawnia do złożenia wniosku o wpis na listę aplikantów w ciągu 2 lat od dnia ogłoszenia wyników egzaminu. Wpis na listę aplikantów adwokackich następuje na wniosek zainteresowanej osoby, na podstawie uchwały okręgowej rady adwokackiej właściwej ze względu na miejsce złożenia wniosku o wpis. Do wniosku należy dołączyć informację o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego, z datą nie wcześniejszą niż miesiąc przed złożeniem. Uchwałę o wpisie musi podjąć w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku osoby ubiegającej się o wpis. W razie niekorzystnej uchwały można ją w terminie 14 dni od daty doręczenia zaskarżyć do Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej. Od ostatecznej decyzji odmawiającej wpisu na listę aplikantów adwokackich oraz w razie niepodjęcia uchwały przez okręgową radę adwokacką w ciągu 30 dni od daty złożenia wniosku o wpis lub niepodjęcia uchwały przez Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej w terminie 30 dni od doręczenia odwołania zainteresowanemu służy skarga do sądu administracyjnego. Okręgowa rada adwokacka w terminie 30 dni zawiadamia ministra sprawiedliwości o każdej uchwale o wpisie na listę aplikantów adwokackich oraz o odmowie wpisu. Wpis uważa się za dokonany, jeżeli minister sprawiedliwości nie sprzeciwi mu się w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały wraz z aktami osobowymi wpisanego. Minister wyraża sprzeciw w formie decyzji administracyjnej. Decyzję taką może zaskarżyć sam zainteresowany do sądu administracyjnego lub organ samorządu adwokackiego w terminie 30 dni od daty jej doręczenia⁶.

Po pozytywnej decyzji okręgowej rady adwokackiej, przed rozpoczęciem wykonywania czynności aplikant powinien (zgodnie z art. 5 ustawy Prawo o adwokaturze) złożyć wobec dziekana ślubowanie. Zgodnie z art. 8 aplikant, tak jak adwokat, korzysta z immunitetu adwokackiego, a na podstawie art. 6 tejże ustawy zobowiązany jest do zachowania tajemnicy dotyczącej wszystkiego, o czym się dowiedział w związku z udzieleniem pomocy prawnej lub wykonywaniem obowiązków zawodowych.

Aplikacja adwokacka trwa trzy lata i sześć miesięcy, przy czym co najmniej przez okres sześciu miesięcy odbywa się w sądzie, prokuraturze, kancelarii notarialnej lub innej instytucji publicznej na podstawie skierowania okręgowej rady adwokackiej. Przez cały okres aplikacji aplikant jest pod opieką patrona, wyznaczonego przez dziekana okręgowej rady adwokackiej, którego zadaniem jest przygotowanie aplikanta adwokackiego do wykonywania zawodu adwokata w rozumieniu ustawy⁷.

Patron może zatrudniać aplikanta na podstawie stosunku pracy.

Zgodnie z art. 77 ustawy Prawo o adwokaturze, po sześciu miesiącach aplikacji adwokackiej aplikant może zastępować adwokata tylko przed sądem rejonowym, organami ścigania, organami państwowymi, samorządowymi i innymi instytucjami. Natomiast po upływie roku i sześciu miesięcy aplikacji adwokackiej aplikant może także zastępować adwokata przed innymi sądami, z wyjątkiem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego. W obydwu przypadkach aplikant powinien się wylegitymować substytucją od adwokata, którego przed tymi organami zastępuje.

Szkolenie aplikantów powinno zmierzać do należytego i wszechstronnego przygotowania aplikantów do zawodu adwokackiego. Celem aplikacji jest przede wszystkim:

- opanowanie zasad etyki adwokackiej i godności zawodu,
- praktyczne zaznajomienie się z zasadami wykonywania zawodu adwokata,
- pogłębianie wiedzy z zakresu wykładni i stosowania obowiązujących w Polsce przepisów prawa,
- wykonywanie zleconych przez patrona zajęć i ćwiczeń praktycznych,
- obowiązkowe uczestniczenie w zorganizowanych przez okręgową radę adwokacką zajęciach szkoleniowych,
- odbycie sześciomiesięcznej praktyki w sądzie, prokuraturze, kancelarii notarialnej lub innej instytucji.

W trakcie odbywania aplikacji aplikant nabywa coraz większe uprawnienia do reprezentowania klientów w sądach.

Po zakończeniu aplikacji aplikant otrzymuje zaświadczenie o jej ukończeniu. Po upływie trzech lat i sześciu miesięcy trudnej pracy aplikant składa egzamin adwokacki. Jego celem jest sprawdzenie, czy aplikant adwokacki jest należycie przygotowany do samodzielnego wykonywania zawodu, a przede wszystkim, czy oprócz znajomości przepisów prawnych posiada umiejętność praktycznego ich stosowania. Chodzi o zweryfikowanie wiedzy i umiejętności jej praktycznego zastosowania z zakresu prawa: konstytucyjnego, karnego, postępowania karnego, karnego skarbowego, wykroczeń, cywilnego, postępowania cywilnego, gospodarczego, spółek prawa handlowego, pracy i ubezpieczeń społecznych, rodzinnego i opiekuńczego, administracyjnego, postępowania administracyjnego, finansowego, europejskiego oraz ustroju sądów, samorządu adwokac-

kiego i innych organów ochrony prawnej działających w Rzeczypospolitej Polskiej, a także warunków wykonywania zawodu adwokata i etyki tego zawodu.

Wprowadzenie nowelizacji z dnia 30 czerwca 2005 r. do Prawa o adwokaturze spowodowało powstanie nowych możliwości (poszerzenie kręgu osób uprawnionych do zdawania egzaminu bez odbycia aplikacji), których do tej pory nie było; mianowicie prawo zdawania egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej stało się możliwe dla następujących osób:

- doktorów nauk prawnych,
- osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych były zatrudnione na podstawie umowy o pracę na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego,
- osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych wykonywały osobiście w sposób ciągły, na podstawie umów, do których stosuje się przepisy o zleceniu, usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego,
- osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych prowadziły, przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego, działalność gospodarczą wpisaną do Ewidencji Działalności Gospodarczej, jeżeli przedmiot tej działalności obejmował świadczenie pomocy prawnej,
- osób, które pracowały przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat, na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego.

Co roku do 28 lutego minister sprawiedliwości będzie zamieszczał w ogólnopolskim dzienniku oraz Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenie o egzaminie adwokackim, które powinno zawierać:

- termin składania wniosku o dopuszczenie do egzaminu,
- właściwość miejscową każdej komisji i adres jej siedziby,
- termin przeprowadzenia przez każdą komisję części pisemnej i ustnej egzaminu adwokackiego,
- wysokość opłaty egzaminacyjnej.

Aplikanci adwokaccy, którzy ukończyli aplikację, oraz osoby mające prawo zdawać egzamin bez aplikacji muszą złożyć wniosek o dopuszczenie do egzaminu. Wniosek powinien być złożony najpóźniej na 45 dni przed dniem rozpoczęcia egzaminu adwokackiego.

Egzamin adwokacki będą przeprowadzać te same komisje, które przeprowadzały egzamin na aplikację (komisje egzaminacyjne do spraw aplikantów przy ministrze sprawiedliwości, powołane na obszarze działania jednej lub kilku okręgowych rad adwokackich).

Egzamin adwokacki przewidziano w formie dwuetapowej. Najpierw przeprowadza się egzamin pisemny – obejmujący cztery tematy z różnych dziedzin prawa, a po zakwalifikowaniu się, na podstawie wyników egzaminu pisemnego, zdający przechodzi drugą część egzaminu – egzamin ustny, który obejmuje odpowiedź na losowo wybrany zestaw 19 pytań.

Uchwała komisji o pozytywnym wyniku egzaminu jest podstawą do wydania przez właściwą okręgową radę adwokacką uchwały o wpisie osoby, która zdała, na listę adwokatów – na jej wniosek⁸.

Wykonywanie zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem

Po uzyskaniu wpisu na listę adwokatów adwokat wyznacza swoją siedzibę zawodową i zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką. Można mieć tylko jedną siedzibę zawodową. Pomoc prawną z urzędu adwokat świadczy w okręgu sądu rejonowego, w którym wyznaczył swoją siedzibę zawodową.

Adwokat może wykonywać zawód indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem.

Okręgowa rada adwokacka, po wyrażeniu zgody przez ministra sprawiedliwości na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie, na wniosek adwokata zawierający oświadczenie o dacie rozpoczęcia działalności oraz wskazanie adresu kancelarii, wpisuje go do rejestru adwokatów wykonujących zawód indywidualnie i zawiadamia właściwego prezesa Sądu Okręgowego i prokuratora okręgowego.

Zgodnie z art. 4a prawa o adwokaturze adwokat może wykonywać zawód w następującej formie:

- w kancelarii adwokackiej,
- w zespole adwokackim,
- w spółce jawnej,
- w spółce cywilnej,
- w spółce partnerskiej,
- w spółce komandytowej.

Wykonując zawód w formie spółki cywilnej, jawnej, partnerskiej i komandytowej, należy pamiętać, iż współnikami w spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej oraz komplementariuszami w spółce komandytowej mogą być wyłącznie adwokaci lub radcowie prawni, a także prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ustawy z 5 lipca 2002 r. – O świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Ustawa nie dopuszcza tym samym do tworzenia przez adwokatów spółek kapitałowych w celu prowadzenia działalności polegającej na świadcze-

niu pomocy prawnej. Wyłącznym przedmiotem działalności spółek z udziałem adwokatów może być jedynie świadczenie pomocy prawnej¹⁰.

Od adwokata zależy, w jakiej formie chce wykonywać zawód. Ani samorząd adwokacki, ani resort sprawiedliwości nie może tej swobody wyboru naruszyć. Nie można jednak jednocześnie wykonywać zawodu w dwóch formach, na przykład w kancelarii indywidualnej i w spółce. Jedyne zakazy, jakie wskazuje ustawa, dotyczące ograniczeń w wykonywaniu zawodu adwokata, to te przewidziane w art. 4b prawa o adwokaturze, które mówią, że adwokat nie może wykonywać zawodu, jeżeli:

- pozostaje w stosunku pracy,
- jego małżonek pełni funkcje sędziowskie, prokuratorskie lub w okręgu izby adwokackiej – w organach dochodzeniowo-śledczych,
- został uznany za trwale niezdolnego do wykonywania zawodu,
- został ubezwłasnowolniony,
- orzeczono wobec niego karę zawieszenia w czynnościach zawodowych albo tymczasowego zawieszenia w wykonywaniu czynności zawodowych.

Zakaz dotyczący pozostawania w stosunku pracy nie dotyczy pracowników naukowych i naukowo-dydaktycznych.

Adwokaci wykonujący zawód indywidualnie zobowiązani są prowadzić zbiór ponumerowanych umów-zleceń, składać okręgowej radzie adwokackiej informacje według ustalonego przez nią wzoru i w ustalonych terminach, w czasie urlopu zobowiązani są do wyznaczenia zastępstwa w kancelarii.

Istnieją też wymagania co do lokalu, w którym adwokat wykonuje zawód indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem. Lokal taki powinien być oznaczony na zewnątrz wywieszką zawierającą imię i nazwisko adwokata oraz dni i godziny przyjęć. Gdy adwokatów jest dwóch, dane te powinny obejmować każdego z nich. Kancelarie indywidualne zobowiązane są do przechowywania w ciągu trzech lat dokumentów powierzonych im przez klientów, chyba że przed upływem tego okresu wezwano klienta listem poleconym do odbioru dokumentów, a klient w ciągu sześciu miesięcy nie zastosował się do tego wezwania.

Istnieje możliwość zmiany formy wykonywania zawodu, to znaczy adwokat może wystąpić z zespołu adwokackiego lub z kancelarii i podjąć wykonywanie praktyki indywidualnej, ale zobowiązany jest w ciągu czternastu dni zawiadomić sądy i urzędy – we wszystkich prowadzonych przez siebie sprawach – o swojej obecnej siedzibie i formie wykonywania zawodu. Występując z zespołu, przejmuje akta wszystkich niezakończonych spraw¹¹. Przeniesienie się do innego zespołu wymaga zgody rady izby.

Adwokat a sąd i organy, przed którymi prowadzi sprawę

Według zasad etyki zawodu adwokata, zachowanie adwokata w toku wykonywania czynności zawodowych nie powinno naruszać powagi sądów lub innych organów, przed którymi występuje, ani uchybiać godności osób uczestniczących w postępowaniu. Powinno się też unikać publicznego demonstrowania osobistego stosunku do klienta, osób mu bliskich oraz innych uczestników postępowania, a także okazywania zażyłości z osobami pracującymi w wymiarze sprawiedliwości i urzędach.

Nie jest zatem dopuszczalne świadome udzielanie nieprawdziwych informacji, a treść dokonywanych czynności zawodowych powinna spełniać wymóg rzeczowości.

Adwokaci reprezentujący klienta odpowiadają za treść i formę pism przez nich redagowanych i to zarówno wtedy, kiedy sami je podpisują, jak i gdy podpisuje je inna osoba, na przykład klient.

W trakcie wykonywania swych czynności korzystają z wolności słowa i pisma zagwarantowanej przepisami prawa o adwokaturze i objętej immunitetem, nie mogą jednak przekraczać granic określonych prawem i rzeczą potrzebą. Powinni zachować oględność i umiar w przekazywaniu treści, a szczególnie przy formułowaniu okoliczności drastycznych lub mało prawdopodobnych. Nie wolno używać wyrażen i zwrotów obraźliwych ani grozić ściganiem karnym lub dyscyplinarnym, a w korespondencji zawodowej należy dochować właściwych form.

Aby zagwarantować adwokatowi działanie w granicach prawa, ale i w zgodzie z najlepiej pojmowanym interesem klienta, czynności zawodowe adwokata objęte są immunitetem adwokackim. Immunitet jest to przywilej osobisty przysługujący ze względu na pełnienie ważnych funkcji w państwie. Immunitet adwokacki ma charakter materialny – czyn nie podlega ściganiu w postępowaniu karnym, a w postępowaniu dyscyplinarnym nie stosuje się kary kryminalnej. Jest to immunitet bezwzględny (nie może być uchylony) i trwały. Prawo zezwala więc tu adwokatowi „na więcej”, a konsekwencje nadużycia wolności słowa lub pisma są łagodniejsze. Ale stawia też wymagania osobie wykonującej taki zawód. Korzystanie ze swobody w słowie i piśmie musi mieć bowiem granice. Immunitet nie oznacza zupełnego wyłączenia odpowiedzialności za nadużycie wolności słowa i pisma.

Wolność słowa i pisma dotyczy wszystkich czynności związanych z pomocą prawną, a więc nie tylko czynności procesowych. Adwokat, który nadużywając wolności słowa i pisma, popełni przestępstwo zniewagi lub zniesławienia w toku czynności związanych z prowadzoną sprawą, nie podlega odpowiedzialności karnej, lecz wyłącznie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Na straży powagi i godności zawodu stoi Kodeks etyki adwokackiej i godności zawodu, który za naruszenie ustalonych i przyjętych w tym Kodeksie zasad przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną¹².

Przypisy

¹ E. Ura, *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995, s. 100.

² DzU z 2002 r., nr 123, poz. 1058 z późn. zm.

³ H. Pielniński, *Być adwokatem – w poszukiwaniu kanonu*, „Palestra” 1993, nr 7-8, s. 64.

⁴ I. Walencik, *Po aplikacji i egzaminie lub bez*, „Rzeczpospolita – Vademecum” 2005, nr 182/195 (7184), s. 3.

⁵ DzU z 2005 r. nr 163, poz. 1361.

⁶ I. Walencik, *Trzeba zdać egzamin konkursowy, aby trafić na listę aplikantów*, „Rzeczpospolita – Vademecum” 2005, nr 182/195 (7184), s. 4.

⁷ Z. Krzemiński, *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 139.

⁸ I. Walencik, *Szerszy krąg zdających, kto inny ocenia*, „Rzeczpospolita – Vademecum” 2005, nr 182/195 (7184), s. 6.

⁹ DzU z 2002 r., nr 126, poz. 1069.

¹⁰ Z. Klatka, *Wykonywanie zawodu radcy prawnego i adwokata*, Warszawa 2004, s. 33.

¹¹ Uchwała Krajowego Zjazdu Adwokatury z dnia 2 października 1983 r., Regulamin w sprawie wykonywania zawodu adwokata indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem, „Przepisy wykonawcze do prawa o adwokaturze”, Warszawa 1996, s. 41.

¹² Z. Klatka, *Wykonywanie ...*, op. cit., s. 89 i n.

CONDITIONS OF THE PRACTICES OF PROFESSIONS OF ATTORNEY AT LAW

Summary

The present article is an attempt to present conditions of practicing the legal profession. A person wanting to be a lawyer puts main stress on requirements that, according to the law, must be fulfilled. Also, it contains brief characteristic of apprenticeship.

Second part of the article presents forms of practicing the profession and rules of professional ethics, by which every lawyer is bound.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Marcin KAMIŃSKI
Politechnika Rzeszowska

NIEWAŻNOŚĆ AKTU ADMINISTRACYJNEGO W NIEMIECKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu jest zagadnienie nieważności aktu administracyjnego w niemieckim systemie prawnym. Analiza materiału normatywnego została ograniczona do ustawy o postępowaniu administracyjnym z 25 maja 1976 r., która jest reprezentatywna w tej materii dla niemieckiego prawa federalnego i krajowego. W uwagach wstępnych wyjaśniono znaczenie normatywne pojęcia aktu administracyjnego w niemieckiej ustawie oraz wskazano zakres obecności konstrukcji nieważności aktu administracyjnego w niemieckim ustawodawstwie. Następnie omówiono podstawy teoretyczne obowiązującej regulacji, akcentując wpływ różnych koncepcji wadliwości aktu administracyjnego. W dalszej części przedstawiono kształt normatywny instytucji nieważności, omawiając kolejno klauzulę generalną nieważności oraz katalog pozytywny i negatywny przyczyn nieważności. W podsumowaniu zawarto ocenę niemieckiego uregulowania oraz uwagi prawnoporównawcze.

Uwagi ogólne

Instytucja nieważności aktu administracyjnego została wprowadzona do niemieckiego ustawodawstwa federalnego dopiero na mocy ustawy z dnia 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym¹. W okresie wcześniejszym² nieważność funkcjonowała jako konstrukcja teoretyczna na gruncie orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych oraz w piśmiennictwie. Długotrwała dyskusja naukowa na temat istoty pojęcia nieważności³ oraz wypracowane teorie wadliwości aktu administracyjnego⁴ znalazły swoje odbicie w prawie pozytywnym po prawie stu latach od chwili pojawienia się tego problemu w teorii prawa administracyjnego. Dokonany przez niemieckiego ustawodawcę wybór normatywnego kształtu tej konstrukcji nie oznacza oczywiście zakończenia doktrynalnych sporów co do charakteru prawnego nieważności. Stanowi on raczej wyraz suwerennej kompetencji normodawczej w tym zakresie i wynik poszukiwania określonego poziomu kompromisu pomiędzy wykluczającymi się zasadami trwałości aktu administracyjnego i legalności działania administracji⁵. Pod tym względem uregulowanie niemieckie jest bardzo zbliżone do polskich rozwiązań prawnych. Zupełnie inna jest natomiast metoda wyznaczenia

przyczyn nieważności, jak również przeciwne jest podejście do problemu sanacji wad nieważności. Biorąc pod uwagę fakt, że polska nauka prawa administracyjnego rozwijała się pod znaczącym wpływem osiągnięć doktryny niemieckiej i austriackiej, jak również to, że obecne uregulowania zdają się zasadniczo różnić w kilku istotnych kwestiach, warto podjąć próbę przedstawienia niemieckiej instytucji nieważności aktu administracyjnego, aby w ten sposób mieć możliwość wyciągnięcia wniosków na temat metod normatywnego ujęcia problemu nieważności i ich teoretycznego podłoża oraz poczynienia pewnych uwag prawnoporównawczych. Nie bez znaczenia jest również praktyczna potrzeba przybliżenia ustawodawstwa niemieckiego w tym zakresie w sytuacji wzrastającego poziomu obustronnego zainteresowania obowiązującymi regulacjami.

Zanim jednak zostaną przedstawione założenia teoretyczne i szczegółowe rozwiązania niemieckiej ustawy, trzeba najpierw dokonać kilku istotnych zastrzeżeń.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że występujące w niemieckiej ustawie pojęcie aktu administracyjnego obejmuje, według paragrafu 35, „każde zarządzenie, orzeczenie albo inny władczy środek, który organ administracyjny podejmuje w sferze prawa publicznego w celu rozstrzygnięcia pojedynczego przypadku i który skierowany jest na wywołanie na zewnątrz bezpośredniego skutku prawnego”. Jednocześnie ten przepis przewiduje, że „ogólne zarządzenie jest aktem administracyjnym, który skierowany jest do określonego albo dającego się określić według cech ogólnych kręgu osób albo który dotyczy publicznoprawnej właściwości rzeczy albo jej używania przez ogół”. Z określenia tego wynika, że zakresem znaczeniowym tego pojęcia zostały objęte zarówno generalne akty administracyjne (np. ogólne zarządzenia władz sanitarnych, zarządzenia policyjne, znaki drogowe, znaki dawane przez policjanta kierującego ruchem drogowym), jak i indywidualne akty administracyjne (np. decyzje administracyjne, postanowienia). Takie ujęcie istotnie poszerza zakres zastosowania sankcji nieważności. Dodatkowo na podstawie paragrafu 79 ustawy o postępowaniu administracyjnym w związku z paragrafem 73 ustawy z dnia 21 stycznia 1960 r. o ustroju sądów administracyjnych⁶ nieważność odnosi się również do decyzji wydanych w wyniku wniesienia sprzeciwu (decyzji wydanych w drugiej instancji, tzw. Widerspruchsbescheide). W literaturze podnosi się również, że w drodze analogii przepis paragrafu 44 (normującego nieważność) znajduje zastosowanie także do przyrzeczeń wydania określonego aktu administracyjnego (die Zusicherung) i innych jednostronnych czynności organów administracyjnych⁷.

Wyjaśnienia wymaga również kwestia obecności instytucji nieważności aktu administracyjnego w innych ustawach federalnych i ustawodawstwie krajów związkowych. W tym kontekście należy zauważyć, że po wydaniu ustawy związkowej z 1976 r. wszystkie landy przejęły w prawie niezmienionej postaci jej uregulowania do własnych ustaw. Dlatego instytucja nieważności z paragrafu 44 tej ustawy odpowiada w tym zakresie w pełni postanowieniom ustaw krajowych o postępowaniu administracyjnym⁸. Jeżeli chodzi natomiast o ustawa-

dawstwo federalne, to trzeba odnotować, że nieważność aktu administracyjnego jest przewidziana w wielu ustawach szczegółowych. Akty te albo odwołują się do ustawy z 1976 r., albo jako rozwiązania specjalne przejmują tylko część wymienionych w tej ustawie szczegółowych przyczyn nieważności, albo też ograniczają ich zastosowanie lub przewidują odrębne przyczyny związane ze szczególnym charakterem aktów administracyjnych, które regulują⁹.

Ponieważ ustawa o postępowaniu administracyjnym z 1976 r. stanowi swego rodzaju wzorzec normatywny dla ustawodawstwa federalnego i krajowego, a odrębności w zakresie przyczyn nieważności nie mają zbyt szerokiego zasięgu ani w prawie Związku, ani landów, więc wydaje się uprawnione ograniczenie określonej tematyką rozważań analizy niemieckiego prawa pozytywnego tylko do tej ustawy.

Teoretyczne podstawy niemieckiej instytucji nieważności aktu administracyjnego

U podstaw instytucji nieważności z paragrafu 44 federalnej ustawy o postępowaniu administracyjnym stoi określona koncepcja teoretyczna wadliwości aktu administracyjnego. Nie sposób w tym miejscu przedstawić, choćby w największym skrócie, wszystkich wadliwości, wykształconych w ramach rozważań teoretycznych koncepcji, które miały wpływ na założenia przyjęte w ustawie. Ograniczymy się więc tylko do zaprezentowania ostatecznej konstrukcji, która została wybrana przez niemieckiego ustawodawcę.

W niemieckim piśmiennictwie podkreśla się, że metoda regulacji nieważności na poziomie normatywnym została oparta na kombinacji dwóch teorii wadliwości¹⁰. Z jednej strony odwołano się do tak zwanej Evidenztheorie, która zdobyła największe uznanie w doktrynie i orzecznictwie, z drugiej zaś strony widać nawiązanie do teorii „obiektywnej wadliwości” (tzw. Theorie der objektiven Fehlerschwere). Obydwie teorie były przedmiotem szerokiej dyskusji w nauce niemieckiej i sporów między zwolennikami subiektywizacji oraz obiektywizacji pojęcia nieważności.

Teoria ewidencji (oczywistości) wad¹¹ zakłada, że sankcja nieważności aktu może być wiązana jedynie ze stanem, w którym są spełnione kumulatywnie dwie przesłanki: po pierwsze – obecność szczególnie ciężkiej wady prawnej aktu, po drugie – oczywistość (die Offenkundigkeit) tej wady i jej rozpoznawalność przez każdego uczestnika obrotu prawnego. O ile wymóg „ciężkości” (istotności) wady był głoszony od samego początku przez teorię gradacji wad¹², o tyle konieczność oczywistości wady była stosunkowo nowym elementem konstrukcji przyczyn nieważności¹³. Wprowadzenie tego elementu wiązało się z potrzebą eliminacji zagrożenia, jakie dla bezpieczeństwa prawnego stwarzało opowiedzenie się za obiektywistycznie rozumianą nieważnością, to znaczy za

konstrukcją niezależną od ocen zewnętrznych (pozasystemowych). Przyjęto więc, że skoro typowy podmiot może bez większej trudności zauważyć wadę nieważności, to tym samym znika niebezpieczeństwo naruszenia zasługującego na ochronę zaufania tego podmiotu do trwałości aktu wydanego w imieniu państwa przez organy administracyjne. Problem subiektywności ocen w zakresie istnienia wady nieważności miał zatem zostać zniesiony przez przyjęcie abstrakcyjnego wzorca „ważnego i rozsądnie oceniającego sytuację” uczestnika obrotu prawnego, któremu może być przypisana możliwość samodzielnego rozpoznania nieważności. Oczywiście założenie to zostało oparte na fikcji pewnego „uśrednienia” typowych ocen podmiotów pozbawionych kompetencji do władczego orzekania o wadliwości aktu administracyjnego, a zatem znamionował go jednak dość znaczny stopień subiektywności, której nie można było usunąć.

Z kolei teoria obiektywnej wadliwości, abstrahując od wymogu oczywistości wady nieważności, kładła nacisk na jej „szczególną wagę” i doniosłość z punktu widzenia naruszonych wartości i interesów. Kryterium wyróżnienia nieważności miało więc charakter celowościowy oraz – w założeniu twórcy¹⁴ tej teorii – obiektywny. Stwierdzenie nieważności nie było już warunkowane pozytywnym wynikiem sprawdzianu „obecności wady” z punktu widzenia typowego uczestnika obrotu prawnego, lecz wynikało z pragmatycznej oceny wysokiego stopnia kolizji istotnej wady aktu z interesem publicznym lub prywatnym. W rezultacie o nieważności decydowało kazuistyczne wyliczenie typowych sytuacji naruszających „warunki powstania” aktu oraz „wad treści aktu”¹⁵. Typizacja tych wad była więc formą obiektywizacji nieważności.

Praktyczna przydatność założeń obydwu teorii zadecydowała ostatecznie o przyjęciu stanowiska kompromisowego. Treść paragrafu 44 ustawy o postępowaniu administracyjnym została w konsekwencji (w zakresie przyczyn nieważności) podzielona na cztery ustępy. W ustępie pierwszym zawarto generalną klauzulę przyczyn nieważności uzależnionych od przesłanki oczywistości, nawiązując w ten sposób do Evidenztheorie: (1) „Ein Verwaltungsakt ist nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist” („Akt administracyjny jest nieważny, o ile dotknięty jest szczególnie ciężką wadą, która przy rozsądnej ocenie wszystkich występujących okoliczności, jest oczywista”). Ustęp drugi stanowi, że (2) „Ohne Rücksicht auf das Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 1 ist ein Verwaltungsakt nichtig” („bez względu na realizację przesłanek z ustępu drugiego, akt administracyjny jest nieważny”), po czym wymienia enumeratywnie sześć przyczyn nieważności. Nietrudno zauważyć, że w tym przepisie niemiecki ustawodawca oparł się na teorii obiektywnej wadliwości, uniezależniając nieważność od cechy oczywistości wady. Natomiast według ustępu trzeciego (3) „Ein Verwaltungsakt ist nicht schon deshalb nichtig, weil” („Akt administracyjny nie jest nieważny tylko dlatego, że”) zawiera jedną z czterech wyliczonych wyczerpująco wad. Ten przepis jest z kolei ograniczeniem zakresu zastosowania ustępu pierwszego i drugiego przez

wylączenie z przyczyn nieważności pewnych wad, co do których ustawodawca z góry przesądza, że nie uzasadniają one, jeśli występują samodzielnie, takiej sankcji. Motywem legislacyjnym takiego zabiegu było zapewne przeświadczenie, że istotność tych wad oraz ich potencjalny wpływ na naruszenie interesu publicznego lub prywatnego nie są na tyle poważne, aby na poziomie normatywnym wiązać z nimi nieważność. Nie bez znaczenia była też ocena, że w tych przypadkach obywatel ma trudności ze stwierdzeniem obecności tego rodzaju wad (por. dalsze uwagi).

Nie przesądzając trafności rozwiązania przyjętego przez niemieckiego ustawodawcę, należy stwierdzić, że zastosowana przez niego metoda regulacji konstrukcji nieważności aktu administracyjnego realizuje w określonym stopniu i określonym zakresie charakterystyczne dla niemieckiego porządku prawnego zasady prawne.

Po pierwsze trzeba mieć na uwadze, że instytucja nieważności jest w niemieckim ustawodawstwie rozumiana jako wyjątek od zasady ważności aktu administracyjnego. Zgodnie z tą zasadą przyjmuje się, że każdemu aktowi administracyjnemu przysługuje domniemanie ważności, które może dopiero obalić nowy autorytatywny akt administracyjny¹⁶. Jednocześnie trafnie się podkreśla, że zasada ta w sposób oczywisty odrywa się od prawnokonstytucyjnego stanowiska administracji, która działa na podstawie i w granicach prawa¹⁷. Dlatego nieważność stanowi w istocie gwarancję przestrzegania przewidzianej w Ustawie Zasadniczej (das Grundgesetz) Republiki Federalnej Niemiec zasady związania administracji obowiązującym porządkiem prawnym oraz prawami podstawowymi (art. 20 ust. 3 oraz art. 1 ust. 3 Ustawy Zasadniczej RFN). Odrzucenie nieważności i uznanie bezwyjątkowego obowiązku posłuchu wobec każdego aktu władczego (bez względu na stopień jego wadliwości) wydanego przez organ administracji oznaczałoby natomiast naruszenie godności człowieka (art. 1 ust. 3 Ustawy Zasadniczej o nienaruszalności godności każdego człowieka) oraz prawa obywatela jako osoby do samostanowienia (art. 2 ust. 1 Ustawy Zasadniczej)¹⁸. Nieważność jest zatem koniecznością tam, gdzie zostały przekroczone granice wymagalności posłuszeństwa w przypadku aktów administracyjnych zobowiązujących (bei der belastenden Akten), oraz tam, gdzie nie wymaga tego ochrona zaufania jednostki do prawa w przypadku aktów administracyjnych uprawniających (bei der begünstigenden Akten)¹⁹.

Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że wszelkie ograniczenia konstrukcyjne, jakie zastosował niemiecki ustawodawca w zakresie przyczyn i sposobu stwierdzania nieważności, wynikają przede wszystkim z nieodzowności uwzględnienia takich zasad prawnych, jak zasada bezpieczeństwa prawnego (pewności obrotu) i zasada ochrony zaufania obywateli do skuteczności aktów państwowych²⁰. Zasady te – jak podkreśla się w orzecznictwie Federalnego Sądu Konstytucyjnego²¹ – wynikają natomiast (podobnie jak instytucja nieważności) z doktryny państwa prawnego (das Rechtsstaatprinzip), a więc naczelnej zasady konstytucji niemieckiej. W nich też upatruje się uzasadnienia dla domniemania

legalności i ważności aktu administracyjnego. Domniemanie to z kolei rozciąga się aż do „zewnętrznych granic” obowiązywania aktu, które zostają wyznaczone przez kryterium oczywistości wady nieważności²².

Te założenia ideowe instytucji nieważności (zarówno służące zachowaniu istoty nieważności, jak i te zmierzające do jej ograniczenia) mają zatem wspólne źródło prawnokonstytucyjne w postaci zasady demokratycznego państwa prawnego. W aspekcie formalnym pojęcie państwa prawa zakłada nieodzowność instytucji nieważności jako sankcji wadliwości prawnej najwyższego stopnia. W aspekcie materialnym natomiast z jednej strony konieczne staje się ograniczenie nieważności przez uwzględnienie zasad chroniących prawa i wolności jednostki (np. ochrony praw nabytych), z drugiej zaś nieważność jest tą konstrukcją, która gwarantuje poszanowanie tych praw i wolności w sytuacji, gdy obowiązek posłuchu wobec aktu administracyjnego traci rację swojej wymagalności. Nie zmienia to jednak oceny, że nieważność aktu administracyjnego znajduje najpełniejsze uzasadnienie w wymogu legalności działań organów władzy publicznej. Względy zrelatywizowane treściowo wydają się mieć znaczenie drugorzędne dla takiego uzasadnienia i służą raczej jako argumenty na rzecz osłabienia konstrukcji nieważności.

Nieważność aktu administracyjnego w świetle § 44 Verwaltungsverfahrensgesetz

Generalna klauzula nieważności w ustępie 1 § 44

Zastosowana w ustępie pierwszym paragrafu 44 niemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (dalej: ustawy) metoda określenia przyczyn nieważności za pomocą klauzuli generalnej („besonders schwerwiegende Fehler”) stanowi klasyczny przykład przekazania przez ustawodawcę kompetencji do konkretyzacji treści pojęć prawnych i kwalifikacji stanów faktycznych jako spełniających ustawowe kryteria, w ręce organów stosujących prawo. Konieczność takiego zabiegu wynikała z niemożności wyczerpującego wskazania wszystkich typów wad aktu administracyjnego, których wystąpienie, w okolicznościach konkretnej sprawy, powinno pociągać za sobą nieważność. Metoda ta istotnie poszerza zakres zastosowania sankcji nieważności, ale jednocześnie wprowadza element niepewności co do oceny istotności danej wadliwości. Wprawdzie czynnikiem ułatwiającym proces ustalenia przyczyny nieważności miało być kryterium oczywistości, jednakże, jak wyżej podkreślono, również w jego przypadku potrzebna jest, oparta na wszechstronnej ocenie wszystkich okoliczności sprawy, odpowiedź na pytanie, czy w danej sytuacji typowy, rozsądnie działający obywatel łatwo rozpoznałby wadliwość tego rodzaju. W konsekwencji istotna trudność w stosowaniu tego przepisu sprowadza się do doko-

nania oceny konkretnej wadliwości z punktu widzenia wartości właściwych niemieckiemu porządkowi prawnemu jako całości. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że chodzi tu przede wszystkim o zasady konstytucyjne i o „immanentnie związane z porządkiem prawnym wyobrażenia o wartościach”. Nieważność jest wtedy sankcją szczególnej wadliwości, która „w żadnych okolicznościach nie jest zgodna z porządkiem prawnym”, a jednocześnie „jest nie do przyjęcia dla dotkniętego nią obywatela”²³. Oznacza to, że wyznaczenie desygnatów sytuacyjnych tego pojęcia wymaga odwołania się do społecznych wyobrażeń o wartościach prawnych.

W świetle brzmienia klauzuli z ustępu pierwszego ciężar wadliwości prawnej aktu administracyjnego skutkującej nieważnością ocenia się na podstawie rodzaju naruszonych wartości oraz prawno-etycznego i społecznego znaczenia naruszonej normy i stopnia jej naruszenia. Z zakresu zastosowania tej klauzuli są wyłączone te wszystkie wady prawne, które ustawodawca niemiecki uznał albo za odrębne przyczyny nieważności (ustęp 2 paragrafu 44), albo za wady niepowodujące w żadnych okolicznościach nieważności (ustęp 3 paragrafu 44).

Odnosząc się do sprawy wykładni pojęcia „szczególnie ciężkich wad” wad aktu, należy wskazać, że chodzi tu przede wszystkim o przypadki naruszenia bezwarunkowych ustawowych zakazów lub nakazów oraz elementarnych (dla całego systemu prawnego) zasad etycznych i logicznych. Przykładowo więc nie są przyczynami nieważności te wady prawne, które powstały w wyniku błędnej oceny okoliczności konkretnej sprawy administracyjnej²⁴.

Wady prawne spełniające kryteria ustępu pierwszego niemiecka doktryna dzieli na cztery podstawowe grupy według rodzaju naruszonych przepisów stanowiących szeroko rozumianą podstawę wydania aktu administracyjnego²⁵.

Pierwszą grupę stanowią „wady właściwości” (Zuständigkeitsfehler). Wśród nich wyróżnia się przede wszystkim tzw. absolutną niewłaściwość, która polega na wydaniu aktu administracyjnego przez organ poza obszarem kompetencji władzy administracyjnej (np. wydanie aktu w sprawie, która nie podlega rozstrzygnięciom władzy administracyjnej, albo wydanie aktu w sprawie, w której właściwy jest sąd), a w dalszej kolejności naruszenie rozdziału kompetencji między Związkiem a landami (Verbandskompetenz), na przykład wydanie aktu w wykonaniu prawa kraju związkowego przez organ federalny zamiast organu landu albo wydanie aktu w wykonaniu prawa kraju związkowego przez organ niewłaściwego kraju związkowego (a więc poza obszarem jego działania). Nieważność powoduje także naruszenie właściwości rzeczowej w ramach aparatu administracji (federalnej lub lokalnej), na przykład wydanie aktu przez organ administracji budowlanej zamiast organu skarbowego. Jednocześnie nie stanowią przyczyn nieważności naruszenia przepisów, które nie ustanawiają tak zwanych wyłącznych kompetencji, to znaczy dopuszczają w drodze wyjątku możliwość wydania aktu przez inny organ. Podobnie naruszenie właściwości w zakresie toku instancji nie powoduje zasadniczo nieważności aktu, chociaż zagadnienie to należy do spornych²⁶. Nie jest również nieważny akt wydany z narusze-

niem rozdziału kompetencji między radą gminy a burmistrzem oraz między przewodniczącym organu kolegialnego a tym kolegium. Jeśli chodzi natomiast o naruszenie właściwości miejscowej, to trzeba zaznaczyć, że zagadnienie to zostało uregulowane w punkcie 3 ustępu 2 paragrafu 44 oraz w paragrafie 46 ustawy. Jedynie naruszenie wyłącznej właściwości miejscowej (przewidzianej w paragrafie 3 ustępie 1 punkcie 1 ustawy) powoduje nieważność (punkt 3 ustęp 2 paragrafu 44), natomiast pozostałe przypadki naruszenia właściwości miejscowej mogą powodować tylko uchylenie aktu, o ile naruszenie to wpłynęło na treść aktu (paragraf 44 ustęp 3 punkt 1 przewidujący wyłączenie nieważności poza przypadkiem właściwości miejscowej wyłącznej oraz paragraf 46 ustawy).

Do drugiej grupy należą „ciężkie wady postępowania” (schwere Verfahrensfehler). W tym zakresie pierwszeństwo mają oczywiście uregulowania szczególne z ustępu 2 (katalog pozytywny) i ustępu 3 (katalog negatywny) paragrafu 44 ustawy (por. dalsze uwagi). Natomiast bezpośrednio na podstawie ustępu 1 nieważność powodują niektóre wady oświadczenia woli osoby piastującej funkcję organu (z powodu zaburzeń sfery psychicznej, przymusu bezpośredniego – vis absoluta, bezpośredniego wymuszenia)²⁷ albo wydanie aktu w stosunku do nieistniejącej osoby prawnej lub grupy osób, która nie może być adresatem aktu (np. spadkobierców), albo nieżyjącej osoby fizycznej. Według przeważającego stanowiska doktryny nie stanowią przyczyn nieważności wady polegającej na braku koniecznego współdziałania w wydaniu aktu dotkniętego nim obywatela, w szczególności nie są nieważne akty wymagające wniosku (antragsbedürftige Verwaltungsakte), jeśli wniosek taki nie został złożony, jak również tak zwane akty dwustronne (zweiseitige Verwaltungsakte) wydane bez wniosku lub zgody adresata, w sytuacji gdy wniosek lub zgoda są koniecznymi przesłankami wydania aktu, oraz akty wydane pomimo brakującego koniecznego podpisu adresata lub wydane na wniosek osoby pozbawionej zdolności do czynności prawnych. Jeśli natomiast wniosek adresata aktu nie jest uznany przez ustawę za nieodzowną przesłankę wydania aktu, to okoliczność jego braku jest pozbawiona znaczenia prawnego. Z kolei brak wezwania do udziału w postępowaniu osoby trzeciej, której udział jest konieczny, może skutkować nieważnością jedynie w rażących przypadkach i pod warunkiem że konieczność wezwania była oczywista w danym postępowaniu. Analogicznie zaniechanie obowiązkowego wysłuchania stron postępowania (Anhörung der Betroffenen) zasadniczo nie stanowi powodu nieważności. Wreszcie nie powoduje nieważności brak wymaganego przez przepisy dla wydania aktu zezwolenia organu nadzoru (por. jednak dalsze uwagi na temat współdziałania innych organów).

Jako trzecią grupę wad nieważności należy wskazać wady formalne aktu (Formmängel). Nieważne są przede wszystkim akty wydane z naruszeniem wymaganej przepisami formy pisemnej (np. wydane w formie ustnej) oraz akty w formie pisemnej pozbawione koniecznego (zgodnie z paragrafem 37 ustępem 3 ustawy albo przepisami szczególnymi) podpisu osoby pełniącej funkcję organu. Jako osobny przykład należący do tej grupy wad wskazuje się również nie-

kompletność aktu administracyjnego polegającą na niewymienieniu w treści aktu danych personalnych adresata (tzw. Blanko-Verfuegung)²⁸.

Wreszcie czwartą grupę wad stanowią błędy w zakresie treści aktu (inhaltliche Mängel). W ślad za poglądami pionierów niemieckiej nauki o wadliwości aktu administracyjnego²⁹ na pierwszym miejscu wyróżnia się tu brak wystarczającej określoności treści aktu, który nie może być usunięty w drodze wykładni i jest przy tym oczywisty. Przykładowo nieokreśloność aktu zachodzi, gdy brak jednoznacznego wskazania, kto jest adresatem aktu, nie jest jasne, kto jest zobowiązany według treści aktu, w istotnych punktach rozstrzygnięcia zachodzą niedające się usunąć niejasności, sprzeczności, niedorzeczności albo akt jest całkowicie niezrozumiały. Inną podgrupę tworzą wady związane z prawną niemożliwością aktu, czyli taką sytuacją, w której treść aktu jest skierowana na osiągnięcie celu, który jest prawnie niewykonalny. Bardzo zbliżoną kategorię stanowi naruszenie przez akt administracyjny ustawowego zakazu wydawania aktu o określonej treści. W praktyce chodzi tu najczęściej o zakazy o randze prawnokonstytucyjnej, takie jak na przykład zakaz naruszania godności człowieka albo zakaz naruszania istoty podstawowych wolności i praw konstytucyjnych. Orzecznictwo kwalifikuje natomiast naruszenie tych zakazów jako przypadek prawnej niemożliwości aktu³⁰. Osobnych uwag wymaga kolejny typ wadliwości treściowej aktu, czyli materialna sprzeczność z ustawą (tzw. sprzeczność z ustawą w sensie ścisłym). Zgodnie z przeważającym poglądem w niemieckim piśmiennictwie, wskazującym na trudności w określeniu jednolitego kryterium istotności wad materialnych oraz na praktyczne przeszkody w wyznaczeniu poziomu zobiektywizowanej oczywistości tych wad, przyjmuje się, że zasadniczo naruszenie przepisów materialnych nie stanowi przyczyny nieważności. Takie podejście ma swoją długą tradycję w nauce niemieckiej i wydaje się ugruntowane. Jednocześnie jednak nie ulega wątpliwości, że akt administracyjny, którego treść jest skierowana na nieistniejący przedmiot lub który jest skierowany do nieistniejącego adresata albo który w sposób ewidentny nie nadaje się do osiągnięcia zamierzonego celu wynikającego z jego treści, jest z tego powodu nieważny. Sankcja nieważności odnosi się zatem do granicznych przypadków wadliwości materialnej. Z tych względów nie skutkują nieważnością wady w zakresie stosowania tak zwanego uznania administracyjnego (polegające zasadniczo na przekroczeniu granic uznania oraz na nadużyciu uznania do celów z nim sprzecznych). Nie jest natomiast nieważny tak zwany akt wydany bez podstawy ustawowej (der gesetzlose Verwaltungsakt), a więc akt pozbawiony oparcia w prawie materialnym. Ten szczególny przypadek rezygnacji z sankcji nieważności jest tłumaczony w niemieckiej teorii prawa administracyjnego koniecznością ochrony zaufania obywatela do „państwowego autorytetu administracji”³¹. Podobne skutki dla ważności aktu administracyjnego powstają w przypadku stwierdzenia nieważności podstawy ustawowej aktu przez Federalny Sąd Konstytucyjny. Orzeczenie stwierdzające nieważność normy ustawowej powoduje, że akt administracyjny wydany na podstawie tej normy staje się po-

zbawiony podstawy prawnej. Nie oznacza to jednak nieważności aktu, lecz może stanowić podstawę jego uchylecia³².

Szczególne przyczyny nieważności – pozytywny katalog w ustępie 2 § 44

Jak podkreślono, w ustępie drugim paragrafu 44 ustawy zastosowano inną metodę regulacji przyczyn nieważności. Polega ona na pozytywnej egzemplifikacji wad prawnych, które niezależnie od spełnienia przesłanek z ustępu pierwszego (a więc bez względu na ocenę organu stosującego ten przepis odnośnie do ciężaru tych wad oraz ich oczywistości), powodują nieważność aktu nimi dotkniętego³³.

W punkcie pierwszym postanowiono, że nieważny jest wydany w formie pisemnej akt, co do którego nie można rozpoznać organu wydającego („der schriftlich erlassen worden ist, die erlassende Behörde aber nicht erkennen lässt”). Przepis ten jest wyrazem przeświadczenia ustawodawcy, że warunkiem skuteczności prawnej aktu musi być nienasuujące wątpliwości określenie organu, który go wydał, gdyż w przeciwnym razie ochrona prawna adresata aktu mającego trudności z ustaleniem organu właściwego do rozpoznania jego odwołania byłaby iluzoryczna.

Kolejny punkt stanowi, że („der nach einer Rechtsvorschrift nur durch die Aushändigung einer Urkunde erlassen werden kann, aber dieser Form nicht genügt”) nieważny jest akt wydany z naruszeniem wynikającego z przepisów wymogu wręczenia dokumentu z treścią aktu, który ma dla jego powstania znaczenie konstytucyjne (np. akt nadania obywatelstwa – Einbürgerungsakt). Celem tego przepisu jest sankcjonowanie braków formalnych aktów, które ze względu na swój szczególny charakter i w interesie bezpieczeństwa prawnego wymagają specjalnych warunków powstania.

Punkt trzeci stwierdza, że nieważny jest akt wydany z naruszeniem określonej w paragrafie 3 ustępie 1 punkcie 1 ustawy właściwości miejscowej w zakresie „miejsca położenia rzeczy” („den eine Behörde ausserhalb ihrer durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 begründeten Zuständigkeit erlassen hat, ohne dazu ermächtigt zu sein”). Ponieważ właściwość miejscowa organu jest w tym przypadku oczywista (wynika bowiem bezpośrednio z lokalizacji przedmiotu aktu), więc również jej naruszenie zostało ocenione jako rażący przykład wadliwości aktu. Przepis ten ma w sposób szczególny chronić kompetencje organów względem obiektów, które położone są na obszarze ich wyłącznej właściwości i co do których bezpieczeństwo prawne wymaga ścisłego przestrzegania reguł podziału właściwości.

Czwarta przyczyna nieważności to „faktyczna niemożliwość wykonania aktu” („den aus tatsächlichen Gründen niemand ausführen kann”). Przepis ten jest wyrazem ogólnosystemowej zasady, że na nikogo nie powinny być nakładane obowiązki, których nie można faktycznie wykonać. Chodzi przy tym o obiek-

tywną niemożliwość wykonania aktu, a więc taką, która według aktualnego stanu wiedzy, poziomu rozwoju techniki i warunków ekonomicznej opłacalności, odnosi się do każdego podmiotu, bez względu na możliwe subiektywne przesłanki niewykonalności aktu. W grę mogą wchodzić także prawne przyczyny, jeśli powodują one faktyczną niemożliwość realizacji treści aktu.

Jeśli akt administracyjny nakazuje (lub zezwala na) popełnienie czynu, który stanowi realizację znamion przestępstwa lub wykroczenia, to taki akt jest nieważny (punkt piąty: „der die Begehung einer rechtswidrigen Tat verlangt, die einem Straf- oder Bussgeldtatbestand verwirklicht”). Sankcja bezskuteczności prawnej jest tu konsekwencją zasady jedności systemu prawnego i ma na celu zapobieżenie sytuacjom, w których adresat aktu, wykonując w zaufaniu do jego treści obowiązki nałożone na niego lub korzystając z udzielonych uprawnień, realizowałby jednocześnie znamiona typu czynu zabronionego przez ustawę, narażając się na poniesienie kary. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje, że nie są objęte tym przepisem czynności sprzeczne z prawem, które nie stanowią jednocześnie czynów karalnych.

Nieważny jest wreszcie akt, który „narusza dobre obyczaje” (punkt szósty: „der gegen guten Sitten verstösst”). Wprowadzenie tej przyczyny zostało podyktowane koniecznością honorowania ogólnej zasady prawnej, że czynności prawne sprzeczne z dobrymi obyczajami nie mogą wywoływać skutków prawnych³⁴. Sprzeczność z dobrymi obyczajami oznacza, że treść aktu narusza „poczucie przyzwoitości wszystkich słusznie i sprawiedliwie myślących obywateli”³⁵. Przy ocenie, co jest postrzegane przez obywateli jako „dobre obyczaje”, należy się odwoływać do socjalno-etycznych wyobrażeń o wartościach społecznych, które w rozważanej wspólnoty są uznane za miarodajne wyznaczniki porządku społecznego³⁶. Istotne jest przy tym to, że stan naruszenia „zasad przyzwoitości społecznej” nie musi być przy tym oczywisty, a zatem wystarczy, że w świetle przeciętnej społecznej oceny akt narusza „dobre obyczaje”.

Katalog negatywny z ustępu 3 § 44 ustawy

W ustępie 3 paragrafu 44 ustawy niemiecki prawodawca wymienił te wszystkie wady prawne aktu administracyjnego, które w żadnych warunkach nie prowadzą samodzielnie do nieważności, nawet jeśli wada ta jest oceniana jako „ciężka” i „oczywista”. Przepis ten, oprócz funkcji czysto regulatywnych, pełni także funkcję pewnego wzorca oceny innych przypadków wadliwości aktu, które nie kwalifikują się jako przyczyny nieważności na podstawie klauzuli z ustępu 1 paragrafu 44.

Pierwsza sytuacja dotyczy przypadków naruszenia przez organ wydający akt właściwości miejscowej, z wyłączeniem opisanego wyżej (ustęp 2 punkt 3 paragrafu 44) przypadku naruszenia „właściwości ze względu na miejsce położenia rzeczy” („weil Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit nicht eingehal-

ten worden sind, ausser wenn ein Fall des Absatzes 2 Nr. 3 vorliegt³⁷). Jeśli natomiast naruszenie właściwości miejscowej nawet nie wpłynęło na treść aktu, to zgodnie z paragrafem 46 ustawy wada ta nie może samodzielnie stanowić podstawy do uchylenia aktu.

Nie może być wyłączną przyczyną nieważności okoliczność, że w wydaniu aktu współdziałała osoba podlegająca, zgodnie z paragrafem 20 ustępem 1 zdaniem 1 numerami od 2 do 6 ustawy, wyłączeniu („weil eine nach §20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 6 ausgeschlossene Person mitgewirkt hat³⁷”). Przepis ten obejmuje jednak tylko te sytuacje, w których nie jest oczywisty wpływ na treść aktu osoby podlegającej wyłączeniu. Jeśli bowiem wpływ ten był ewidentny, należałoby przyjąć nieważność zgodnie z ustępem pierwszym paragrafu 44³⁷.

Niepodjęcie przez komisję lub inny organ kolegialny³⁸ powołany do współdziałania przewidzianej prawem uchwały dla wydania aktu administracyjnego albo podjęcie takiej uchwały przez komisję niezdolną do działania³⁹ nie powoduje nieważności aktu („weil ein durch Rechtsvorschrift zur Mitwirkung berufener Ausschuss den für den Erlass des Verwaltungsaktes vorgeschriebenen Beschluss nicht gefasst hat oder nicht beschlussfähig war³⁹”). Rozwiązanie to podyktowane jest względami bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania obywateli do prawa. Przyjmuje się bowiem, że obywatele nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji braku albo wadliwego podjęcia uchwały przez organy kolegialne w sytuacji, gdy obecność tych wad nie jest zazwyczaj możliwa do ustalenia przez uczestników postępowania. W razie jednak szczególnie rażącego naruszenia tego wymogu i jego oczywistości dla uczestników postępowania, nie jest wykluczona nieważność aktu na podstawie ustępu 1 paragrafu 44.

Podobnie w razie zaniechania wymaganego przepisami prawa współdziałania innego organu w wydaniu aktu, akt ten nie jest tylko z tego powodu nieważny („weil die nach einer Rechtsvorschrift erforderliche Mitwirkung einer anderen Behörde unterblieben ist⁴⁰”).

Stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego

Ustęp piąty paragrafu 44 upoważnia organ administracyjny do stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego z urzędu w każdym czasie. Nieważność takiego aktu podlega stwierdzeniu, jeśli wnioskodawca ma w tym uzasadniony interes („Die Behörde kann die Nichtigkeit jederzeit von Amtswegen feststellen; auf Antrag ist sie festzustellen, wenn der Antragsteller hieran ein berechtigtes Interesse hat⁴⁰”). Pojęcie uzasadnionego interesu w stwierdzeniu nieważności obejmuje nie tylko interes prawny, ale również interes ekonomiczny lub osobisty. Akt stwierdzający nieważność ma charakter deklaratoryjny, gdyż nieważność aktu następuje z mocy samego prawa. Chociaż więc nieważny akt od samego początku nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych, to jednak istnieje praktyczna potrzeba stwierdzenia tego stanu w formie procesowej. Charakte-

rystyczne jest to, że akt stwierdzający nieważność może zostać wydany bez ograniczeń czasowych. Nie ma więc prawnej możliwości sanacji wad nieważności przez upływ czasu⁴¹. Wniosek o stwierdzenie nieważności może zostać zgłoszony również po wniesieniu środków odwoławczych (sprzeciwu lub skargi do sądu administracyjnego), jak również po upływie terminów do wniesienia tych środków. Właściwy do stwierdzenia nieważności jest ten organ, który w chwili orzekania byłby właściwy do wydania aktu.

Podsumowanie

Niemiecka instytucja nieważności aktu administracyjnego łączy w sobie charakterystyczne dla tamtejszego porządku prawnego dążenia do zapewnienia z jednej strony legalności stosunków prawnych, z drugiej zaś strony konieczność zachowania stanu bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do prawa. Rozwiązanie przyjęte przez niemieckiego ustawodawcę ma charakter kompromisowy. Świadczą o tym zastosowane przez niego metody wyznaczenia przyczyn nieważności. Katalog przyczyn pozytywnych wprowadza do całej instytucji element znacznej określoności i przewidywalności w zakresie sankcjonowania szczególnie rażących naruszeń prawa. Dzięki temu zabiegowi na poziomie normatywnym zostaje ściśle skonkretyzowana kwestia rodzaju i charakteru naruszeń prawa, które bez względu na indywidualne okoliczności danej sprawy i wpływ wad na treść aktu oraz stopień oczywistości tych wad, powodują nieważność. Jest to przejaw prymatu zasady legalizmu. Wprowadzenie klauzuli generalnej spełnia natomiast dwa zasadnicze cele. Po pierwsze obejmuje zakresem swojego zastosowania te wszystkie istotne wady prawne aktu, które nie zostały wymienione w katalogu pozytywnym, a które wymagają zastosowania sankcji nieważności ze względu na konstytucyjną zasadę państwa prawa i wymóg praworządności działania administracji. Po drugie zaś wprowadza konieczność spełnienia przez taką wadę przesłanki oczywistości rozumianej w sensie zobiektywizowanym, aby w ten sposób poddać ochronie tak doniosłe wartości systemu prawnego, jak bezpieczeństwo obrotu prawnego i zaufanie obywateli do skuteczności decyzji stosowania prawa. O ile więc pierwszy cel tej klauzuli pokrywa się z celem katalogu pozytywnego, o tyle drugi cel jest już związany z pragmatycznymi właściwościami niemieckiego systemu prawa, w którym ogromną rolę odgrywa kwestia pewności i stabilności prawnej. Jeżeli chodzi natomiast o katalog negatywny, to należy podkreślić, że ma on charakter wybitnie kazuistyczny, a jego funkcja polega głównie na zawężeniu pola możliwych ocen organu stosującego prawo w zakresie sankcjonowania pewnych naruszeń przepisów prawa. Ustawodawca wyłączył więc w pewnych przypadkach sankcję nieważności, uznając, że ze względów czysto praktycznych nie powinna ona zachodzić tam, gdzie, po pierwsze, obywatel ma znaczne trudności ze stwierdzeniem obecności naruszenia prawa, po drugie zaś, gdzie naruszenie pewnych

przepisów nie jest „szczególnie ciężką wadą”. Osobnego podkreślenia wymaga sprawa rezygnacji z konstrukcji sanacji wad nieważności. Nieważność w niemieckiej ustawie jest pod tym względem zgodna z koncepcją materialnoprawną nieważności aktu administracyjnego. Nieważność z mocy samego prawa⁴² nie ulega bowiem nigdy zniweczeniu – ani przez upływ czasu, ani przez zajście określonych zdarzeń⁴³. Pod tym względem niemieckie rozwiązanie zasługuje na duże uznanie.

Metoda zastosowana przez niemieckiego prawodawcę tworzy więc spójną teoretycznie i poprawną pod względem legislacyjnym regulację w zakresie nieważności aktu administracyjnego.

Przypisy

¹ Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes vom 25.05.1976, Bundesgesetzblatt 1978 I ze zm. Przepisy tej ustawy weszły zasadniczo w życie z dniem 1 stycznia 1977 r (por. paragraf 103 ustęp 1 i 2).

² Pojęcie nieważności aktu administracyjnego pojawiło się w nauce niemieckiej pod koniec XIX w. przede wszystkim za sprawą Ottona von Mayera, który posłużył się nim w pierwszym wydaniu swego słynnego podręcznika *Deutsches Verwaltungsrecht* z 1895 r. (I. Band, Leipzig 1895).

³ Z dawniejszej (bardzo bogatej) literatury na ten temat można przykładowo wskazać: *Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Eine verwaltungsrechtliche Studie* (Tuebingen 1908) Waltera Jellinka, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Verwaltungs- und prozessrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts* (Berlin 1910) Karla Komanna, *Über Staatsunrecht. Zugleich ein Beitrag zur Frage der Deliktsfähigkeit juristischen Personen und zur Lehre vom fehlerhaften Staatsakt* Hansa Kelsena (*Zeitschrift für das Privat und Öffentliche Recht der Gegenwart*, 40. Band, 1. und 2. Heft, Wien 1913).

⁴ Chodzi tu o teorię gradacji wad (przyjmującą, że różne stopnie wadliwości aktu administracyjnego powodują różne sankcje w zakresie skutków prawnych), teorię czystej teorii prawa Hansa Kelsena (która zakłada teoretyczną równowartościowość sankcji każdej wady prawnej aktu), teorie celowościowe oraz grupę teorii kombinowanych (np. Evidenztheorie, o których będzie mowa dalej).

⁵ Na ten temat szerzej B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 119 i n.

⁶ Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960 (Bundesgesetzblatt I, s. 17).

⁷ Por. F. Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, 6. Auflage, München 1996, s. 949-950.

⁸ Zob. E. Schiedeck, *Die Nichtigkeit von Verwaltungsakten nach § 44 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz*, Regensburg 1993, s. 1-2.

⁹ Na przykład niemiecka Ordynacja podatkowa (Abgabeordnung z 1977 roku) zawiera w paragrafie 125 prawie identyczne uregulowanie nieważności (jedynie nie przejmuje z ustępu 2 paragrafu 44 numerów 2 i 3). Z kolei niemiecka ustawa ramowa o prawie urzędniczym (Beamtenrechtsrahmengesetz) statuuje szczególne przyczyny nieważności aktów mianowania na stanowiska urzędnicze. Zob. szerzej: E. Schiedeck, *Die Nichtigkeit...*, op. cit., s. 38-42.

¹⁰ E. Schiedeck, op. cit., s. 33 i n.

¹¹ Termin „ewidencja” nawiązuje oczywiście do niemieckiego słowa „die Evidenz” oznaczającego w języku polskim „oczywistość”, jednakże warto zauważyć, że w dawniejszym języku polskim używano słowa „ewidencja” właśnie na określenie terminu „oczywistość”.

¹² Podstawy teorii gradacji wad zbudował Otto von Mayer (por. przypis nr 2).

¹³ Za twórcę teorii ewidencji uznaje się Juliusa Hatscheka, który powiązał nieważność aktu administracyjnego z wadliwością „szczególnie oczywistą” i „rzucającą się w oczy” („Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts”, Leipzig 1931, s. 10 i n., 102).

¹⁴ Twórcą tej teorii był Ernst Forsthoff.

¹⁵ Zob. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band I. Allgemeiner Teil*, München 1958, s. 208-230.

¹⁶ Na temat zasady domniemania ważności por. np. M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 340-342 (red. red.: W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann).

¹⁷ Por. E. Schiedeck, op. cit., s. 8. W piśmiennictwie niemieckim przeważa jednak pogląd, że administracja posiada „samodzielne stanowisko wobec porządku prawnego”, które wynika nie tylko z norm prawnych, ale również z przysługującego jej „autorytetu państwowego” (mającego również konstytucyjne zakotwiczenie). Czołowym zwolennikiem tego poglądu w literaturze powojennej był Ernst Forsthoff (*Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band I. Allgemeiner Teil*, München 1973, s. 224 i n.).

¹⁸ G. Erbel, *Die Unmöglichkeit von Verwaltungsakten*, Frankfurt am Main 1972, s. 109.

¹⁹ E. Schiedeck, op. cit., s. 9.

²⁰ Por. na ten temat B. Bender, *Der nichtige Verwaltungsakt (Ein kritischer Beitrag zum Theorienstreit)*, Deutsches Verwaltungsblatt 1953, Nr 68, Heft 2, s. 34.

²¹ Wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 1953 r., Orzeczenia 2, 403.

²² Por. E. Schiedeck, op. cit., s. 35-37.

²³ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 1985 r., Bayerische Verwaltungsblatt 1985, 410 (411) oraz Neue juristische Wochenschrift 1985, 2658 (2659). Cyt. za E. Schiedeck, op. cit., s. 70-71.

²⁴ Por. F. Kopp, op. cit., s. 951-952.

²⁵ Zob. E. Schiedeck, op. cit., s. 74 i n.; F. Kopp, op. cit., s. 954 i n.

²⁶ Na przykład K. Obermayer uważa, że nieważność powoduje wydanie aktu przez organ niższego stopnia zamiast organu wyższego stopnia (*Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts*, 3. Auflage 1988, s. 53).

²⁷ Nie powodują natomiast nieważności takie wady oświadczenia woli, jak pozorność albo groźba. Nie jest również przyczyną nieważności wydanie aktu w wyniku przekupstwa.

²⁸ Zob. E. Schiedeck, op. cit., s. 86-87.

²⁹ Reprezentatywne są tu przede wszystkim poglądy K. Kormanna (op. cit., s. 279 i n.).

³⁰ Por. E. Schiedeck, op. cit., s. 118-119.

³¹ Ibidem, s. 124.

³² Por. F. Kopp, op. cit., s. 962.

³³ Zob. F. Kopp, op. cit., s. 963 i n.

³⁴ Zasada ta znajduje m.in. wyraz w paragrafie 138 niemieckiego BGB (Zob. F. Kopp, op. cit., s. 968).

³⁵ Por. K. Obermayer, op. cit., s. 97.

³⁶ F. Kopp, op. cit., s. 969.

³⁷ Ibidem, s. 971.

³⁸ Chodzi tu o wymienione w paragrafie 88 ustawy komisje, rady i inne ciała kolegialne (tzw. komisje). Współdziałanie tych organów może polegać na podjęciu uchwały stanowiącej podstawę wydania aktu administracyjnego, uchwały w wykonaniu tego aktu albo uchwały wyrażającej zgodę na wydanie aktu.

³⁹ Warunki zdolności do działań prawnych komisji zostały określone w paragrafie 90 ustawy (zawiadomienie wszystkich członków, obecność ponad połowy członków, nie mniej jednak niż trzech uprawnionych do głosowania).

⁴⁰ Warto dodać, że ustęp 4 par. 44 przewiduje, że jeśli nieważność dotyczy tylko części aktu administracyjnego, to akt ten jest nieważny w całości tylko wtedy, gdy nieważna część jest tak istotna, że organ bez nieważnej części nie wydałby aktu w ogóle.

⁴¹ W przeciwieństwie do polskiej instytucji stwierdzenia nieważności, gdzie w art. 156 par. 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) przewidziano możliwość sanacji niektórych wad nieważności.

⁴² Zob. na ten temat w klasycznej nauce prawa administracyjnego: W. Jellinek (*Der fehlerhafte Staatsakt...*, op. cit., s. 44-45), H. Kelsen (*Über Staatsunrecht...*, op. cit., s. 66 i n.).

⁴³ Por. treść art. 156 par. 2 k.p.a., który wprowadza dwie przesłanki sanacji wad: upływ czasu i zajęcie nieodwracalnych skutków prawnych.

NULLITY OF THE ADMINISTRATIVE ACT IN THE GERMAN LEGAL SYSTEM

Summary

A question of nullity of the administrative act in the German legal system is the object of consideration of the present elaboration. The analysis of normative material has been limited for the Act about administrative procedure from 25 May 1976 year, which is representative in this stuff for the German federal and local law. A normative meaning of the notion of administrative act in the German Act has been explained and a range of the presence of construction of the nullity of administrative act in the German legislation has been indicated in preliminary notes. The theoretical bases of obligatory regulation has been discussed next, a different influence of the conceptions of defectiveness of the administrative act stressing. In the further part the normative form of institution of the nullity has been presented, a blanket clause of the nullity discussing in turn and the positive and negative catalogs of reasons of the nullity. An estimate of the German regulation and the legal-comparative notes in the recapitulation are included.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Dorota KAMUDA

Politechnika Rzeszowska

GENEZA WPROWADZENIA DO POLSKIEGO USTAWODAWSTWA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ PODMIOTÓW ZBIOROWYCH

W artykule przedstawiono główne przyczyny wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych. Scharakteryzowano pokrótce pojęcie podmiotu zbiorowego oraz zakres jego odpowiedzialności za czyny zabronione pod groźbą kary, omówiono główne przesłanki wprowadzenia tego typu odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, jak również wskazano akty prawa międzynarodowego, które zalecały wprowadzenie tego typu odpowiedzialności między innymi do ustawodawstwa polskiego.

Wprowadzenie

Odpowiedzialność karna podmiotów zbiorowych jest nową instytucją polskiego prawa karnego wprowadzoną na podstawie ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (DzU z 2002 r. nr 197, poz. 1661 z późn. zm.), która weszła w życie w dniu 28 listopada 2003 r. Ustawa ta jest aktem prawnym stosunkowo młodym, jednakże była już wielokrotnie modyfikowana. Najbardziej znaczące zmiany wprowadził Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z dnia 3 listopada 2004 r. (sygn. akt K 18/03) (DzU z 2004 r. nr 243, poz. 2442) uchylił część artykułów ustawy jako niezgodnych z Konstytucją RP, ustalając, że tracą one moc obowiązującą z dniem 30.06.2005 r. Do tego czasu wskazane było, aby Sejm wprowadził odpowiednie zmiany ustawy uwzględniające stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, gdyż uchylenie artykułów: 4, 5 (w zakresie dotyczącym art. 3 pkt 4), 7, 17, 18, 20, 21 oraz 33 ustawy i niewprowadzenie w ich miejsce nowych zapisów mogłoby spowodować, że ustawa praktycznie przestałaby funkcjonować w obrocie prawnym. Tak też się niestety stało, gdyż Sejm nie zdążył uchwalić odpowiednich zmian do końca czerwca 2005 r. Dokonał tego jednakże ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (DzU z 2005 r. nr 180, poz. 1492).

W obecnie obowiązującym stanie prawnym (już po uwzględnieniu ostatniej zmiany, która weszła w życie z dniem 5 października 2005 r.) podmiotem zbiorowym w rozumieniu przedmiotowej ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

Podmiotem zbiorowym jest również spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółka kapitałowa w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, a także zagraniczna jednostka organizacyjna¹.

Z punktu widzenia tej definicji podmiotami zbiorowymi będą na przykład: spółki jawne, spółki komandytowe, spółki partnerskie, spółki komandytowo-akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie, partie, związki zawodowe itd.

Podmiot zbiorowy ponosi odpowiedzialność karną, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki: odpowiednie zachowanie określonej osoby fizycznej, popełnienie określonego przestępstwa lub przestępstwa skarbowego przez taką osobę fizyczną, określone orzeczenie wydane przeciwko tej osobie fizycznej.

Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony osoby fizycznej, działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku, dopuszczonej do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków, o których mowa powyżej, działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa powyżej, jeśli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść (także niemajątkową).

Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności na podstawie ustawy, jeżeli ww. osoba fizyczna popełniła przestępstwo wyszczególnione w art. 16 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Będą to następujące kategorie przestępstw:

- z Kodeksu karnego: odpowiednie przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, łapownictwa i płatnej protekcji, przeciwko ochronie informacji, przeciwko wiarygodności dokumentów, przeciwko mieniu, przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, przeciwko środowisku, przeciwko porządkowi publicznemu oraz wszystkie o charakterze terrorystycznym,
- z Kodeksu karnego skarbowego: odpowiednie przestępstwa skarbowe przeciwko obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji lub subwencji, przeciwko obowiązkom celnym oraz zasadom obrotu z zagranicą towarami i usługami,

- z przepisów pozakodeksowych: odpowiednie przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, określone w ustawie o działalności ubezpieczeniowej, w ustawie o obligacjach, w Prawie bankowym, w Prawie własności przemysłowej, w Kodeksie spółek handlowych, w ustawie o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w ustawie o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym; przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określone w Prawie o publicznym obrocie papierami wartościowymi, w ustawie o listach zastawnych i bankach hipotecznych; przeciwko środowisku, określone w ustawie o substancjach i preparatach chemicznych, w ustawie o międzynarodowym obrocie odpadami, w ustawie o organizmach genetycznie zmodyfikowanych; określone w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji; przeciwko własności intelektualnej, określone w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz wszystkie o charakterze terrorystycznym².

Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego przez osobę fizyczną, o której mowa powyżej, zostało stwierdzone na podstawie następujących prawomocnych orzeczeń: wyroku skazującego, wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczenia o udzieleniu zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, orzeczenia sądu o umorzeniu postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy.

Zgodnie z przepisami ustawy podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie co najmniej braku staranności w wyborze osoby fizycznej, o której mowa powyżej, lub co najmniej braku należytego nadzoru nad taką osobą fizyczną ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego.

Postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jest postępowaniem karnym, jednakże z pewnymi istotnymi modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki podmiotu, który podlega odpowiedzialności. Odstępstwa od ogólnych zasad uregulowane są w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

Wszczęcie postępowania następuje na wniosek prokuratora lub pokrzywdzonego, a wyjątkowo (o czyn nieuczciwej konkurencji) również na wniosek Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów skierowany bezpośrednio do sądu. Przedmiotowa ustawa wyklucza prowadzenie postępowania przygotowawczego. Sądem właściwym do rozpoznania sprawy jest sąd rejonowy, w któ-

regu okręgu popełniono czyn zabroniony. Sąd apelacyjny może przekazać sprawę do rozpoznania sądowi okręgowemu ze względu na szczególną wagę lub zawilość sprawy.

Wniosek pokrzywdzonego musi być sporządzony i podpisany przez adwokata lub radcę prawnego. Jeżeli wniosek w tej samej sprawie złożyli prokurator i pokrzywdzony, rozpoznaniu podlega wniosek prokuratora. Każdy wniosek powinien zawierać: oznaczenie i adres wnioskodawcy, oznaczenie i adres podmiotu zbiorowego, dokładne określenie czynu zabronionego, wskazanie sądu właściwego do rozpoznania sprawy, uzasadnienie, wykaz dowodów, których przeprowadzenia na rozprawie głównej domaga się wnioskodawca³. Do wniosku należy dołączyć odpis orzeczenia skazującego osobę fizyczną, stanowiącego podstawę odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, wraz z uzasadnieniem, jeżeli je sporządzono. Złożony wniosek podlega wstępnej kontroli sądu na zasadach określonych w k.p.k.

W imieniu podmiotu zbiorowego w postępowaniu występuje osoba wchodząca w skład organu uprawnionego do reprezentowania tego podmiotu. W imieniu podmiotu zbiorowego nie może występować osoba fizyczna, której czyn spowodował wszczęcie postępowania karnego przeciwko temu podmiotowi zbiorowemu. Podmiot zbiorowy może ustanowić obrońcę spośród adwokatów lub radców prawnych. W rozprawie może wziąć udział: wnioskodawca, pokrzywdzony dopuszczony do udziału w postępowaniu obok prokuratora, przedstawiciel podmiotu zbiorowego i jego obrońca. Nieusprawiedliwione niestawiennictwo strony nie wstrzymuje rozpoznania sprawy.

Dowody są dopuszczane na wniosek stron, a także z urzędu. Niedopuszczalne są dowody zmierzające oczywiście do przedłużenia postępowania. Można także odczytywać na rozprawie protokoły przesłuchania świadków, oskarżonych, obwinionych i inne dokumenty. Ciężar dowodu spoczywa na tym, kto dowód zgłasza, wbrew ogólnej zasadzie, że ciężar dowodu spoczywa na oskarżycielu⁴.

Sąd samodzielnie rozstrzyga zagadnienia faktyczne i prawne w granicach wniosku, jednakże orzeczenie prejudycjalne, skazujące osobę fizyczną, stanowiące podstawę odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, jest dla niego wiążące.

Od wydanego przez sąd pierwszej instancji wyroku wnioskodawcy, a także podmiotowi zbiorowemu przysługuje apelacja.

Od prawomocnego wyroku może być wniesiona kasacja przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Prawo bezpośredniego złożenia kasacji nie przysługuje natomiast, niestety, podmiotowi zbiorowemu.

Przyczyny wprowadzenia do obecnego ustawodawstwa polskiego odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych

Wprowadzenie w Polsce odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, sprowadzające się głównie do uchwalenia przez Sejm w dniu 28 października 2002 r. ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz wprowadzenia zmian w zakresie modyfikacji funkcjonowania Krajowego Rejestru Karnego (ze względu na powstanie nowego rodzaju podmiotów w nim wpisywanych), jest związane z dostosowywaniem prawa polskiego do przepisów funkcjonujących w Unii Europejskiej, w związku z wejściem Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej.

Do najważniejszych aktów międzynarodowych, w których znalazły się zalecenia wprowadzenia skutecznej odpowiedzialności osób prawnych, należą:

1. Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z dnia 17 grudnia 1997 r.
2. Prawnokarna Konwencja Rady Europy o korupcji z dnia 27 stycznia 1999 r.
3. Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości z dnia 23 listopada 2001 r.
4. Konwencja Rady Europy o ochronie środowiska środkami prawa karnego z dnia 4 listopada 1998 r.
5. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z dnia 15 listopada 2000 r.
6. Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu z dnia 9 grudnia 1999 r.
7. Rekomendacje Rady Europy dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstw za przestępstwa z dnia 20 października 1988 r.

Wymienione akty zalicza się do tak zwanych *acquis communautaire*.

Ponadto przepisami międzynarodowymi, które wzięto pod uwagę podczas tworzenia polskiego modelu odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, są jeszcze między innymi:

1. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r. wraz z dwoma protokołami dodatkowymi: I protokołem do konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 27 września 1996 r. i II protokołem do konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997 r.
2. Wspólne Działanie nr 97/154/JHA dotyczące zwalczania handlu istotami ludzkimi oraz seksualnego wykorzystywania dzieci z dnia 24 lutego 1997 r.

3. Wspólne Działanie nr 98/733/JHA dotyczące penalizacji udziału w zorganizowanej grupie przestępczej w państwach członkowskich UE z dnia 21 grudnia 1998 r.
4. Wspólne Działanie nr 98/742/JHA w sprawie korupcji w sektorze prywatnym z dnia 22 grudnia 1998 r.
5. Decyzja Ramowa w sprawie zwalczania terroryzmu z dnia 13 czerwca 2002 r.

Te akty prawne ukierunkowują wprowadzenie instytucji odpowiedzialności osób prawnych do systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej, wskazując możliwe rozwiązania czy też wymieniając przykładowe katalogi kar itp.

Dalej zostaną pokrótce przedstawione wybrane przepisy najważniejszych aktów prawa międzynarodowego, w których znalazły się unormowania nakładające na państwa członkowskie Unii Europejskiej wprowadzenie dodatkowej odpowiedzialności osób prawnych. Należy przy tym pamiętać, że w prawie międzynarodowym definicja osoby prawnej obejmuje jakikolwiek podmiot mający taki status w obrębie właściwego prawa krajowego. W większości państw członkowskich przez pojęcie osoby prawnej rozumie się natomiast również takie podmioty, jak spółki komandytowe, jawne i inne podmioty, które w rozumieniu prawa polskiego osobami prawnymi nie są. Dlatego też Polska, dostosowując rodzime prawo do zaleceń aktów międzynarodowych, wprowadziła pojęcie podmiotu zbiorowego (zob. wyżej).

ad 1. Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z dnia 17 grudnia 1997 r. w art. 2 nakazuje: „Każda ze stron, zgodnie ze swymi zasadami prawa, podejmie niezbędne działania, by ustanowić odpowiedzialność osób prawnych za przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego”⁵. Artykuł 3 Konwencji stwierdza ponadto, że „przestępstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego będzie podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstręczającym karom. Rodzaje stosowanych kar będą porównywalne do tych, jakie są stosowane do przekupstwa własnych funkcjonariuszy publicznych strony. (...) Ponadto w przypadku gdy w systemie prawnym strony osoby prawne nie podlegają odpowiedzialności karnej, strona ta zapewni, że osoby prawne będą podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstręczającym sankcjom, innym niż karne, w tym sankcjom pieniężnym, za przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego”⁶.

ad 2. Prawnokarna Konwencja Rady Europy o korupcji z dnia 27 stycznia 1999 r. wprowadza zobowiązanie dotyczące wprowadzenia odpowiedzialności osób prawnych, między innymi w art. 18, zgodnie z którym każda strona przyjmie takie środki ustawodawcze i inne, jakie mogą być konieczne do zapewnienia, by osoby prawne mogły ponosić odpowiedzialność za przestęp-

stwa czynnego przekupstwa, handlu wpływami i prania pieniędzy, określone zgodnie z Konwencją, popełnione na ich korzyść przez działającą indywidualnie (albo jako część organu osoby prawnej), jakąkolwiek osobę fizyczną, która posiadała główną rolę w ramach tej osoby prawnej na podstawie: umocowania do reprezentowania tej osoby lub uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu tej osoby lub uprawnienia do sprawowania kontroli w obrębie tej osoby prawnej, jak również za udział takich osób fizycznych w wymienionych przestępstwach jako współsprawców lub podżegaczy. Jednocześnie, poza tymi przypadkami, każda strona przyjmie środki konieczne do zapewnienia, by osoby prawne mogły ponosić odpowiedzialność, jeżeli brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby fizycznej, o której mowa, umożliwił podporządkowanej jej osobie fizycznej popełnienie ww. przestępstw na korzyść tej osoby prawnej. Konwencja zwraca również uwagę na to, że odpowiedzialność osoby prawnej za wskazane przestępstwa nie wyłącza postępowania karnego przeciw osobom, które są ich sprawcami, podżegaczami lub współsprawcami⁷. Z kolei art. 19 konwencji wskazuje, że każda ze stron zapewni, by osoby prawne odpowiedzialne za wymienione przestępstwa podlegały skutecznym, proporcjonalnym i zniechęcającym sankcjom karnym lub innym, w tym sankcjom pieniężnym⁸.

ad 3. Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości z dnia 23 listopada 2001 r. obowiązek wprowadzenia odpowiedzialności osób prawnych zawiera głównie w art. 12, zgodnie z którym każda ze stron podejmie takie środki prawne i inne, jakie okażą się niezbędne do zagwarantowania poniesienia odpowiedzialności przez osoby prawne za przestępstwa określone zgodnie z niniejszą Konwencją, popełnione dla ich korzyści przez dowolną osobę fizyczną, działającą samodzielnie bądź jako część organu osoby prawnej, zajmującą w niej pozycję główną ze względu na: uprawnienia do reprezentowania osoby prawnej, uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej, uprawnienia do wykonywania kontroli w ramach osoby prawnej. Oprócz tych przypadków każda ze stron podejmie środki niezbędne do zagwarantowania, że osoba prawna może zostać pociągnięta do odpowiedzialności, gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby fizycznej umożliwił popełnienie przestępstwa, określonego zgodnie z niniejszą Konwencją, przez osobę fizyczną dla korzyści tej osoby prawnej.

W zależności od zasad prawnych danej strony odpowiedzialność osoby prawnej może być karna, cywilna lub administracyjna. Odpowiedzialność taka jest niezależna od odpowiedzialności karnej osób fizycznych, które popełniły przestępstwo⁹.

ad 4. Konwencja Rady Europy o ochronie środowiska środkami prawa karnego z dnia 4 listopada 1998 r. w art. 9 mówi, że strona umawiająca się zastosuje takie środki, jakie okażą się konieczne w celu umożliwienia nałożenia sankcji lub środków karnych albo administracyjnych na osoby prawne, w imie-

niu których popełniono przestępstwo w zakresie ochrony środowiska przez ich organy, członków tych organów lub innych przedstawicieli przedsiębiorstwa¹⁰.

ad 5. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z dnia 15 listopada 2000 r. w art. 10 stwierdza, że każde państwo-strona przyjmie zgodne z jego zasadami prawnymi środki, jakie okażą się konieczne do ustanowienia odpowiedzialności osób prawnych za udział w poważnych przestępstwach, w które zaangażowana jest zorganizowana grupa przestępcza, oraz za przestępstwa: udziału w zorganizowanej grupie przestępczej, prania dochodów z przestępstwa, przekupstwa, czyny skierowane przeciwko wymiarowi sprawiedliwości¹¹. Na warunkach określonych zasadami prawnymi państwa-strony odpowiedzialność osób prawnych może mieć charakter karny, cywilny lub administracyjny. Każde państwo-strona zapewni, aby osoby prawne pociągnięte do odpowiedzialności podlegały skutecznym, proporcjonalnym oraz odstręczającym sankcjom karnym lub pozakarnym, w tym finansowym. Tego rodzaju odpowiedzialność nie przesądza odpowiedzialności karnej osób fizycznych, które popełniły przestępstwa.

ad 6. Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu z dnia 9 grudnia 1999 r. w art. 5 stwierdza, że: każde państwo-strona podejmie wszelkie niezbędne działania przewidziane jego prawem wewnętrznym tak, aby umożliwić pociągnięcie do odpowiedzialności osoby prawnej zlokalizowanej na jego terytorium lub utworzonej na podstawie jego prawa, jeśli osoba odpowiedzialna za zarządzanie lub sprawowanie kontroli nad tą osobą prawną, działając w tym charakterze, popełnia przestępstwo finansowania terroryzmu¹². Przestępstwo to, w rozumieniu konwencji, popełnia ten, kto jakimikolwiek środkami, bezpośrednio lub pośrednio, bezprawnie i umyślnie, udostępnia lub gromadzi fundusze z zamiarem ich wykorzystania lub też mając świadomość, że zostaną one wykorzystane, w całości lub w części, do dokonania czynu stanowiącego określone przestępstwo lub czynu mającego spowodować śmierć lub ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby cywilnej lub innej osoby nieuczestniczącej aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego, jeśli celem takiego czynu, wynikającym bądź z jego charakteru, bądź z kontekstu, w jakim jest popełniony, jest zastraszenie ludności albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania lub do zaniechania określonej czynności.

Za przestępstwo uznaje się również usiłowanie popełnienia ww. przestępstwa. Przestępstwo popełnia również ten, kto: uczestniczy jako współsprawca w ww. przestępstwie; organizuje lub poleca innym osobom dokonanie ww. przestępstwa; przyczynia się do popełnienia jednego lub więcej ww. przestępstw przez grupę osób działających we wspólnym celu – takie przyczynienie się musi być umyślne oraz spełniać jeden z następujących warunków: mieć na celu wspomaganie działalności przestępczej lub przestępczego celu grupy, jeśli taka

działalność lub cel wiąże się z popełnieniem takiego przestępstwa; zostać dokonane ze świadomością, że grupa zamierza popełnić takie przestępstwo.

Odpowiedzialność osoby prawnej za przestępstwo finansowania terroryzmu może mieć, zgodnie z konwencją, charakter karny, cywilny lub administracyjny. Obowiązkiem każdego państwa-strony jest w szczególności zastosowanie wobec osób prawnych, ponoszących odpowiedzialność, skutecznych, proporcjonalnych do wagi czynu sankcji karnych, cywilnych lub administracyjnych zniechęcających do popełnienia podobnego czynu. Sankcje te mogą obejmować kary pieniężne.

ad 7. Rekomendacje Rady Europy z dnia 20 października 1988 r. dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstw za przestępstwa stwierdzają, że przedsiębiorstwa powinny ponosić odpowiedzialność za przestępstwa popełnione przy wykonywaniu swej działalności, nawet wówczas, gdy naruszenie prawa nastąpiło poza zakresem działalności danego przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo powinno także ponosić odpowiedzialność niezależnie od faktu, czy możliwe jest ustalenie fizycznego sprawcy czynu lub zaniechania przestępczego, czyli bez konieczności identyfikacji osoby fizycznej popełniającej czyn przestępny. Rekomendacja ta statuuje również zasadę ponoszenia odpowiedzialności przez osoby fizyczne, określając, że nałożenie sankcji na przedsiębiorstwo nie wyłącza odpowiedzialności osób fizycznych, a zwłaszcza osób na stanowiskach kierowniczych, które przez zaniedbanie obowiązków służbowych dopuściły do popełnienia przestępstwa. Wyłączenie odpowiedzialności przedsiębiorstwa może nastąpić wyłącznie wtedy, kiedy jego zarząd nie jest zamieszany w sprawę i gdy podjął wszelkie niezbędne kroki celem zapobieżenia popełnieniu czynu karalnego. Postanowienia rekomendacji zawierają także katalog sankcji, przy których nakładaniu, zgodnie z zaleceniami, należy także brać pod uwagę inne funkcje prawa karnego, takie jak prewencja szczególna oraz wynagrodzenie szkód ofiarom przestępstwa. Do katalogu sankcji i środków zapobiegawczych należą: ostrzeżenie, upomnienie, zobowiązanie na piśmie, orzeczenie o winie bez orzekania o karze, grzywna lub inna kara pieniężna, konfiskata dóbr użytych przy popełnieniu przestępstwa lub z zysków pochodzących z nielegalnej działalności, zakaz wykonywania pewnych czynności, zwłaszcza transakcji z organami władzy, pozbawienie subsydiów i przywilejów fiskalnych, zakaz reklamy towarów i usług, anulowanie licencji, zwolnienie z pracy osób pełniących funkcje kierownicze, ustanowienie przez sąd zarządu prowizorycznego, zamknięcie przedsiębiorstwa, likwidacja przedsiębiorstwa, przyznanie poszkodowanym rekompensaty i (lub) restytucji, przywrócenie stanu poprzedniego, opublikowanie wyroku o karze lub zastosowaniu środka zapobiegawczego¹³.

Ponadto z innych aktów prawa międzynarodowego można przykładowo wymienić następujące uregulowania, które sugerują wprowadzenie odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych:

Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich w art. 3 mówi, że każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki zmierzające do tego, aby osoby podlegające szefom przedsiębiorstw lub jakimkolwiek innym osobom posiadającym uprawnienia do podejmowania decyzji lub wykonywania kontroli w ramach przedsiębiorstwa, działające w imieniu przedsiębiorstwa, mogły zgłosić, że szefowie przedsiębiorstwa lub jakiejkolwiek inne osoby posiadające uprawnienia do podejmowania decyzji lub wykonywania kontroli w ramach przedsiębiorstwa ponoszą odpowiedzialność karną zgodnie z zasadami opisanymi w prawie krajowym, w przypadkach nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnot Europejskich¹⁴. Konwencja w art. 1 określa, jakiego rodzaju nadużycia finansowe powinny być sankcjonowane przez prawo krajowe danego państwa członkowskiego, mianowicie należą do nich nadużycia polegające na – w odniesieniu do wydatków – jakimkolwiek celowym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym: wykorzystania lub przedstawienia nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń albo dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu, nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu, niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane; a w odniesieniu do przychodów – na jakimkolwiek celowym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym: wykorzystania lub przedstawienia nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń albo dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie (albo w ich imieniu), nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu, niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu¹⁵.

I protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich zawiera regulacje Rady Unii Europejskiej między innymi takich kwestii, jak definicje pojęć „urzędnik”, „urzędnik wspólnotowy”, „korupcja bierna i czynna”. Na przykład „korupcja czynna” oznacza zamierzone działanie, podejmowane przez jakąkolwiek osobę bezpośrednio lub za pośrednictwem osób trzecich, polegające na przekupstwie lub obietnicy przekupstwa urzędników Unii Europejskiej i urzędników państw członkowskich związane z przekroczeniem ich obowiązków¹⁶.

II protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich w art. 3 mówi, że każde państwo członkowskie podejmie działania konieczne do zapewnienia, żeby osoby prawne były pociągane do odpowiedzialności za oszustwo, czynną korupcję i pranie dochodów, popełnione w ich interesie przez jakąkolwiek osobę działającą bądź indywidualnie, bądź wcho-

dzącą w skład pełniące funkcję kierowniczą organu danej osoby prawnej, na podstawie: pełnomocnictwa do jej reprezentowania, uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu tej osoby prawnej lub uprawnienia do sprawowania kontroli w obrębie tej osoby prawnej, jak również za udział w popełnieniu lub usiłowaniu popełnienia przestępstwa oszustwa, korupcji czynnej i prania dochodów w charakterze współsprawcy lub podżegacza¹⁷. Oprócz wymienionych przypadków każde państwo członkowskie podejmie działania konieczne do zapewnienia, żeby osoby prawne pociągane były do odpowiedzialności, kiedy brak nadzoru lub kontroli przez jedną z wymienionych osób umożliwił podwładnemu popełnienie oszustwa lub przestępstwa czynnej korupcji albo prania dochodów na rachunek tej osoby prawnej.

Odpowiedzialność osoby prawnej nie wyłącza prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym będącym sprawcami, podżegaczami lub pomocnikami przestępstwa oszustwa, czynnej korupcji lub prania dochodów.

II protokół do Konwencji odnosi się również do zagadnienia, jakiego rodzaju sankcje powinny być zastosowane wobec osób prawnych, które dopuściły się przedstawionych przestępstw. Zgodnie z art. 4 każde państwo członkowskie podejmie działania konieczne do zapewnienia, żeby osoba prawna pociągana do odpowiedzialności podlegała ukaraniu skutecznymi, efektywnymi, proporcjonalnymi i odstręczającymi sankcjami, włączając w to karę grzywny lub inną karę pieniężną i ewentualnie inne sankcje, jak w szczególności: odebranie uprawnień do korzystania ze świadczeń lub pomocy publicznej, terminowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, oddanie pod nadzór sądu, sądowy nakaz rozwiązania¹⁸.

Wspólne Działanie dotyczące działań mających na celu zwalczanie handlu istotami ludzkimi oraz seksualnego wykorzystywania dzieci z dnia 24 lutego 1997 r. (przyjęte przez Radę na podstawie art. K. 3 traktatu o Unii Europejskiej) przewiduje między innymi, że każde państwo członkowskie dokona weryfikacji swojego ustawodawstwa w celu zapewnienia, że osoba prawna może być pociągnięta do odpowiedzialności administracyjnej lub karnej według zasad przewidzianych w prawie krajowym, w związku z przestępstwami takimi jak: wykorzystywanie seksualne osoby niebędącej dzieckiem w celu osiągnięcia korzyści, w przypadku gdy użyto przymusu, w szczególności przemocy lub groźby, lub użyto podstępny (oszustwa), lub nadużyto władzy, lub zastosowano środek nacisku takiego rodzaju, że dana osoba nie ma innego realnego oraz będącego do przyjęcia wyboru poza poddaniem się zastosowanym naciskom lub nadużytej władzy; handel osobami niebędącymi dziećmi w celu osiągnięcia korzyści, mający na celu ich seksualne wykorzystanie w warunkach wyżej przedstawionych; seksualne wykorzystywanie dzieci lub seksualne nadużycia wobec nich, handel dziećmi w celu ich seksualnego wykorzystywania lub nadużycia; gdy przestępstwa te zostały popełnione w imieniu lub na rachunek tej osoby prawnej¹⁹. Odpowiedzialność osoby prawnej nie ma wpływu na odpowiedzial-

ność karną osób fizycznych będących współsprawcami lub podżegaczami. Wspólne Działanie przewiduje również, że wśród kar lub środków administracyjnych stosowanych wobec osób prawnych za wymienione przestępstwa powinny funkcjonować w szczególności: konfiskata w stosownych przypadkach narzędzi oraz dochodów z przestępstwa, a także czasowe lub stałe zamknięcie przedsiębiorstwa, które wykorzystywano lub zamierzano wykorzystać do popełnienia wymienionych przestępstw.

Wspólne Działanie dotyczące uznania za przestępstwo kryminalne udziału w organizacji przestępczej z dnia 21 grudnia 1998 r. (przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 traktatu o Unii Europejskiej) nakazuje w art. 3 tego dokumentu, aby każde państwo członkowskie zagwarantowało możliwość pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności karnej bądź innej, zgodnie z procedurą, która ma być ustanowiona w prawie krajowym, za przestępstwo udziału w organizacji przestępczej, która rozumiana jest jako posiadające, ustaloną w ciągu pewnego okresu, strukturę stowarzyszenie więcej niż dwu osób, działających wspólnie w celu popełnienia przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi przynajmniej 4 lata, bądź karą surowszą, które to przestępstwa są celem samym w sobie bądź też stanowią środek do osiągnięcia korzyści materialnych oraz, w danym przypadku, do niewłaściwego wpływania na funkcjonowanie władz publicznych²⁰.

Wspólne Działanie w sprawie korupcji w sektorze prywatnym z dnia 22 grudnia 1998 r. stwierdza, że każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne dla zagwarantowania, że osoby prawne mogą być pociągnięte do odpowiedzialności za czynną korupcję – polegającą w rozumieniu Wspólnego Działania na: rozmyślnym składaniu obietnic, oferowaniu bądź wręczaniu przez kogokolwiek, bezpośrednio albo przez pośrednika, nielegalnej korzyści jakiegokolwiek rodzaju osobie, dla niej samej lub dla osoby trzeciej, w toku wykonywania przez nią czynności zawodowych, w celu skłonienia jej do dokonania albo zaniechania dokonania jakiejś czynności wbrew obowiązkom – popełnioną na ich korzyść przez jakąkolwiek osobę, działającą bądź to indywidualnie, bądź jako część organu osoby prawnej zajmującą pozycję kierowniczą w jej strukturze, która to pozycja znajduje wyraz w: prawie reprezentowania osoby prawnej lub prawie do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej lub prawie do sprawowania kontroli w ramach osoby prawnej. Dotyczy to także udziału w popełnieniu przestępstwa jako współsprawca bądź podżegacz.

Niezależnie od tych przypadków każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zagwarantowania, że osoba prawna może być pociągnięta do odpowiedzialności, gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony ww. osoby umożliwił popełnienie aktu czynnej korupcji, na korzyść tej osoby prawnej, przez osobę jej podległą²¹.

Odpowiedzialność osób prawnych nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym zaangażowanym w popełnienie aktu czynnej korupcji jako wykonawcy, współuczestnicy bądź pomocnicy.

Każde państwo członkowskie, zgodnie z art. 6 Wspólnego Działania, podejmuje środki niezbędne dla zagwarantowania, że osoba prawna, pociągnięta do odpowiedzialności, podlega skutecznej, proporcjonalnej i odstraszałej karze, co obejmuje zarówno grzywny w sprawach karnych i pozostałych, jak i inne sankcje, takie jak: pozbawienie prawa do korzyści publicznych oraz pomocy; czasowe bądź trwałe wyłączenie z działalności komercyjnej; poddanie nadzоровi sądowemu; sądowe postanowienie o zakończeniu działalności²².

Decyzja Ramowa w sprawie zwalczania terroryzmu z dnia 13 czerwca 2002 r. przewiduje w art. 7, że każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia, że osoby prawne podlegają odpowiedzialności za przestępstwa terrorystyczne, przestępstwa dotyczące grupy terrorystycznej, przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną, popełnione na ich korzyść przez jakąkolwiek osobę działającą albo indywidualnie, albo jako część organu osoby prawnej, zajmującej kierownicze stanowisko w strukturze osoby prawnej, na jednej z następujących podstaw: prawa do reprezentowania osoby prawnej; upoważnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej; upoważnienia do sprawowania kontroli w strukturach osoby prawnej²³. Niezależnie od ww. przypadków każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające, że osoba prawna może ponosić odpowiedzialność, gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby wyżej określonej umożliwił popełnienie przedmiotowych przestępstw na korzyść osoby prawnej przez osobę jej podwładną. Odpowiedzialność osoby prawnej nie wyklucza karnego postępowania sądowego przeciw osobom fizycznym, które są sprawcami, podżegaczami lub współwinnymi ww. przestępstw.

Każde państwo członkowskie, zgodnie z art. 8 Decyzji Ramowej, ma obowiązek podjąć niezbędne środki zapewniające, że osoba prawna ponosząca odpowiedzialność będzie podlegała skutecznej, proporcjonalnej i zniechęcającej karze, włączając grzywny wymierzone na podstawie przepisów prawa karnego lub na podstawie innych przepisów, oraz mogącej obejmować inne kary, takie jak: pozbawienie prawa do świadczeń lub pomocy publicznej; czasowe lub trwałe pozbawienie uprawnień do prowadzenia działalności handlowej; nadzór sądowy; sądowy nakaz likwidacji; czasowe lub stałe zamknięcie przedsiębiorstw wykorzystanych w celu popełnienia przestępstwa²⁴.

Podsumowanie

Podstawową przyczyną wprowadzenia odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych do ustawodawstwa polskiego są unormowania aktów międzynarodowych, które nakładają na państwa członkowskie Unii Europejskiej wprowadzenie odpowiedzialności osób prawnych (w szerokim rozumieniu – dużo szerszym niż wynika to z prawa polskiego, w związku z czym wprowadzono do polskiego prawa pojęcie podmiotu zbiorowego jako bardziej adekwatnego do zakresu pojęciowego osoby prawnej w prawie międzynarodowym). Tak więc przystąpienie Polski do Unii Europejskiej było głównym powodem wprowadzenia tego typu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Niejednokrotnie prawo międzynarodowe nie wskazywało, że odpowiedzialnością przyjętą przez państwo członkowskie ma być odpowiedzialność karna osób prawnych. W większości przypadków było wskazanie na odpowiedzialność dodatkową o charakterze bardziej represyjnym i skutecznym niż dotychczas przewidywało rodzime prawo państwa członkowskiego. Polski ustawodawca, wypełniając nałożony na Polskę obowiązek, wprowadził odpowiedzialność karną.

Przypisy

¹ Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (DzU z 2002 r. nr 197, poz. 1661 z późn. zm.), art. 2.

² Por. M. Filar (red.), Z. Kwaśniewski, D. Kala, *Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Toruń 2003, s. 102 i n.

³ B. Namysłowska-Gabrysiak, *Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Komentarz*, Kraków 2004, s. 300 i n.

⁴ J. Potulski, J. Warylewski, *Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 206 i n.

⁵ Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z dnia 17 grudnia 1997 r., DzU z 2001 r. nr 23, poz. 264, art. 2.

⁶ Ibidem, art. 3.

⁷ Prawnokarna Konwencja Rady Europy o korupcji z dnia 27 stycznia 1999 r., DzU z 2005 r. nr 29, poz. 249, art. 18.

⁸ Ibidem, art. 19.

⁹ Konwencja o cyberprzestępczości z dnia 23 listopada 2001 r. (ETS 185), <http://www.ms.gov.pl/ue/ue3in32.shtml> z dnia 14.10.2005, art. 12.

¹⁰ Konwencja Rady Europy o ochronie środowiska środkami prawa karnego z dnia 4 listopada 1998 r., art. 9.

¹¹ Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z dnia 15 listopada 2000 r., DzU z 2005 r. nr 18, poz. 158, art. 10.

¹² Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu z dnia 9 grudnia 1999 r., DzU z 2004 r. nr 263, poz. 2620, art. 5.

¹³ Rekomendacje Rady Europy nr R (88) 18 dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstw za przestępstwa z dnia 20 października 1988 r., Liability of enterprises, Council of Europe, No R/88/18, Strasbourg 1990.

¹⁴ Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., (DzUrz WE nr C 316, 27.11.1995), art. 3.

¹⁵ Ibidem, art. 1.

¹⁶ I protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 27 września 1996 r. (DzUrz WE nr C 313, 23.10.1996).

¹⁷ II protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997 r. (DzUrz WE nr C 221, 19.07.1997), art. 3.

¹⁸ Ibidem, art. 4.

¹⁹ Wspólne Działanie nr 97/154/JHA dotyczące zwalczania handlu istotami ludzkimi oraz seksualnego wykorzystywania dzieci z dnia 24 lutego 1997 r. (DzUrz WE nr L 63, 04.03.1997).

²⁰ Wspólne Działanie nr 98/733/JHA dotyczące penalizacji udziału w zorganizowanej grupie przestępczej w państwach członkowskich UE z dnia 21 grudnia 1998 r. (DzUrz WE nr L 351, 29.12.1998).

²¹ Wspólne Działanie nr 98/742/JHA w sprawie korupcji w sektorze prywatnym z dnia 22 grudnia 1998 r. (DzUrz WE nr L 358, 31.12.1998), art. 5.

²² Ibidem, art. 8.

²³ Decyzja Ramowa Rady Europy w sprawie zwalczania terroryzmu z dnia 13 czerwca 2002 r. (DzUrz UE nr L 163, 22.06.2002), art. 7.

²⁴ Ibidem, art. 8.

Literatura

1. M. Filar, Z. Kwaśniewski, D. Kala, *Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Toruń 2003.
2. B. Namysłowska-Gabrysiak, *Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Komentarz*, Kraków 2004.
3. J. Potulski, J. Warylewski, *Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Komentarz*, Warszawa 2004.

Przepisy prawne

1. Konwencja OECD w sprawie walki z przekupstwem zagranicznych urzędników państwowych w międzynarodowych transakcjach handlowych z dnia 17 grudnia 1997 r. (DzU z 2001 r. nr 23, poz. 264)
2. Prawnokarna Konwencja Rady Europy o korupcji z dnia 27 stycznia 1999 r. (DzU z 2005 r. nr 29, poz. 249)
3. Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości z dnia 23 listopada 2001 r. (ETS 185), (<http://www.ms.gov.pl/ue/ue3in32.shtml> z dnia 14.10.2005)
4. Konwencja Rady Europy o ochronie środowiska środkami prawa karnego z dnia 4 listopada 1998 r.
5. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z dnia 15 listopada 2000 r. (DzU z 2005 r. nr 18, poz. 158)

6. Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu z dnia 9 grudnia 1999 r. (DzU z 2004 r. nr 263, poz. 2620)
7. Rekomendacje Rady Europy nr R(88)18 dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstw za przestępstwa z dnia 20 października 1988 r. (Liability of enterprises, Council of Europe, No R/88/18, Strasbourg 1990)
8. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r. (DzUrz WE nr C 316, 27.11.1995)
9. I protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 27 września 1996 r. (DzUrz WE nr C 313, 23.10.1996)
10. II protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997 r. (DzUrz WE nr C 221, 19.07.1997)
11. Wspólne Działanie nr 97/154/JHA dotyczące zwalczania handlu istotami ludzkimi oraz seksualnego wykorzystywania dzieci z dnia 24 lutego 1997 r. (DzUrz WE nr L 63, 04.03.1997)
12. Wspólne Działanie nr 98/733/JHA dotyczące penalizacji udziału w zorganizowanej grupie przestępczej w państwach członkowskich UE z dnia 21 grudnia 1998 r. (DzUrz WE nr L 351, 29.12.1998)
13. Wspólne Działanie nr 98/742/JHA w sprawie korupcji w sektorze prywatnym z dnia 22 grudnia 1998 r. (DzUrz WE nr L 358, 31.12.1998)
14. Decyzja Ramowa w sprawie zwalczania terroryzmu z dnia 13 czerwca 2002 r. (DzUrz UE nr L 163, 22.06.2002)
15. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (DzU z 2002 r. nr 197, poz. 1661 z późn. zm.)

INTRODUCTION ORIGIN TO POLISH LEGISLATION OF LEGAL PERSONS CRIMINAL RESPONSIBILITY

S u m m a r y

The main reasons of introduction to the Polish legislation of legal persons criminal responsibility have been presented in the paper. The meaning of legal person has been shortly characterized as well as the range of its responsibility for punishable offences under threat. The main circumstances of this type criminal responsibility introduction have been also discussed. The certificates of the international law (which recommended this type of responsibility) have been shown in relation to the Polish legislation.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Andrzej KIELTYKA

Politechnika Rzeszowska

UWAGI O OBROTCIE PRAWNYM W SPRAWACH KARNYCH Z ZAGRANICĄ

W obecnych czasach, masowego przemieszczania się ludności oraz rozwoju międzynarodowej przestępczości, obrót prawny z zagranicą nabiera coraz większego znaczenia. Uregulowania związane z obrotem zagranicznym w sprawach karnych rozrzucone są po licznych aktach prawnych i umowach międzynarodowych, co znacznie utrudnia ich stosowanie. W opracowaniu przedstawiono najważniejsze źródła prawa oraz podstawowe zasady regulujące ten obrót.

W obecnych czasach, masowego przemieszczania się ludności, obrót prawny z zagranicą nabiera coraz większego znaczenia. Realizacja czynności w tej dziedzinie zawsze istotnie spowalniała bieg postępowania, a tym samym utrudniała sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Usuwanie tych przeszkód, pomimo ciągłego zacieśniania wzajemnych więzi między państwami, następuje niezwykle powoli.

Uregulowania związane z obrotem zagranicznym w sprawach karnych rozrzucone są po licznych aktach prawnych i umowach międzynarodowych, co znacznie utrudnia ich stosowanie.

W Polsce podstawowym aktem prawnym z zakresu obrotu zagranicznego w sprawach karnych jest Kodeks postępowania karnego¹, a właściwie jego Dział XIII (art. 578 – 615) zatytułowany: „Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych”. Przepisy tego działu Kodeksu postępowania karnego w zasadzie należy czytać od jego końca, czyli od art. 615², który ustanawia prymat umów międzynarodowych nad ustawodawstwem wewnętrznym. Wynika z tego, że przed ustosunkowaniem się do jakiegokolwiek problemu z zakresu karnoprawnych stosunków międzynarodowych należy szczegółowo się zapoznać z uregulowaniami międzynarodowymi. Takich uregulowań jest bardzo dużo. Do ważniejszych należy zaliczyć:

- Europejską Konwencję o Ekstradycji sporządzoną w Paryżu 13 grudnia 1957r.³, z protokołami dodatkowymi: pierwszym z 15 października 1975 r. oraz drugim z 17 marca 1978 r. (Decyzja Ramowa o europejskim nakazie aresztowania – przedstawiona w dalszej części opracowa-

nia – zastępuje te dokumenty w relacjach między państwami członkowskimi Unii Europejskiej),

- Europejską Konwencję o Zwalczaniu Terroryzmu z 27 stycznia 1977 r.⁴ (również zastąpiona Decyzją Ramową o europejskim nakazie aresztowania w odniesieniu do państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie ekstradycji),
- Europejską Konwencję o pomocy prawnej w sprawach karnych podpisaną w dniu 20 kwietnia 1959 r. w Strasburgu⁵ z protokołami dodatkowymi,
- Konwencję Europejską o informacji o prawie obcym sporządzoną w Londynie 7 czerwca 1968 r.⁶,
- Konwencję Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi sporządzoną w Wiedniu 20 grudnia 1988 r.⁷,
- Konwencję o przekazywaniu osób skazanych sporządzoną w Strasburgu 21 marca 1983 r.⁸,
- Konwencję o przekazywaniu osób skazanych na karę pozbawienia wolności w celu odbycia kary w państwie, którego są obywatelami, sporządzoną w Berlinie 19 maja 1978 r.⁹.

Nadto Polskę wiążą liczne umowy dwustronne o pomocy w sprawach karnych, między innymi z: Algierią, Białorusią, Chinami, Egiptem, Irakiem, Jugosławią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, Słowenią, Macedonią, Kanadą, KRLD, Kubą, Libią, Marokiem, Mongolią, Rosją, Rumunią, Syrią, Tunezją, Wietnamem.

Ze względu na położenie województwa podkarpackiego szczególnie ważna jest umowa z 24 maja 1993 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych. W artykule 3 ust. 3 zawarła ona upoważnienie do wprowadzenia zasady bezpośredniości między organami prokuratury stron umowy. Realizując ten postulat, w dniu 10 listopada 1998 r. Prokuratorzy Generalni Polski i Ukrainy podpisali porozumienie zmierzające do uproszczenia zasad udzielania pomocy prawnej. W następstwie porozumienia polskie prokuratury okręgowe i ukraińskie prokuratury obwodowe, w zakresie pomocy prawnej, kontaktują się bezpośrednio. Natomiast przekazywanie osób zatrzymywanych i tymczasowo aresztowanych, akt spraw karnych i dowodów rzeczowych realizowane jest za pośrednictwem prokuratur okręgowych w Lublinie i Przemyślu oraz prokuratur obwodu wołyńskiego i lwowskiego.

Zdecentralizowana pomoc prawna (bez pośrednictwa organów centralnych), na zbliżonych zasadach, odbywa się także z Czechami, Słowacją, Węgrami, Litwą, Niemcami i Białorusią.

Dział XIII Kodeksu postępowania karnego, dotyczący postępowania w sprawach ze stosunków międzynarodowych, po ostatnich nowelizacjach, składa się z 9 rozdziałów (61, 62, 63, 64, 65, 65a, 65b, 66, 67).

Rozdział 61 dotyczy immunitetów osób należących do przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych (art. 578–584). Nie został on od czasu wejścia w życie nowego Kodeksu postępowania karnego z 1997 r. zmieniony.

Rozdział 62 obejmuje pomoc prawną i doręczenia w sprawach karnych (art. 585–589f). Wprowadzone ostatnio w tym rozdziale zmiany przewidują możliwość osadzenia w areszcie osoby czasowo wydanej w celu złożenia zeznań, która była pozbawiona wolności na terytorium państwa obcego. Dotyczy to przede wszystkim państw Unii Europejskiej – art. 589a¹⁰. Zmiany Kodeksu postępowania karnego przewidują także wykonywanie czynności śledztwa w ramach wspólnego zespołu śledczego (art. 589b). Podkreśla się, że w trybie międzynarodowej pomocy prawnej można dokonywać jedynie czynności niezbędnych (art. 585 k.p.k.). Jest to ważne ograniczenie, stanowiące odstępstwo od ogólnie określonych celów postępowania przygotowawczego (art. 297 § 1 pkt 4 k.p.k.).

Rozdział 63 dotyczy przejęcia i przekazania ścigania karnego zarówno z Polski, jak i do Polski (art. 590 – 592).

Kolejny rozdział 64 określa zasady wystąpienia o wydanie lub przewóz osób ściganych lub skazanych przebywających za granicą oraz wydanie przedmiotów (art. 593 – 601), a rozdział 65 dotyczy ekstradycji oraz przewozu osób ściganych albo skazanych lub wydania przedmiotów na wniosek państw obcych (art. 602 – 607). Przepis art. 602 k.p.k. zawiera definicję ekstradycji, która odbiega od potocznego pojmowania tej instytucji¹¹.

Kolejne rozdziały 65a i 65b (art. 607a – 607zc), dotyczące europejskiego nakazu aresztowania, stanowią zupełną nowość w polskim systemie prawa i to nowość, jak się okazuje, bardzo kontrowersyjną.

Rozdział 66 określa przejęcie i przekazanie orzeczeń do wykonania (art. 608 – 611f) a rozdział 67 (art. 612 – 615) to przepisy końcowe.

Najpoważniejszych zmian w zakresie obrotu prawnego z zagranicą dokonano w polskim systemie prawnym z dniem 1 maja 2004 r.¹². Wprowadzono wówczas instytucję europejskiego nakazu aresztowania. W ten sposób zmierzano między innymi do realizacji celów Unii Europejskiej: wspierania (umacniania) wartości Unii i dobrobytu jej narodów, a także zapewnienia obywatelom Unii „wspólnego obszaru”, bez granic wewnętrznych, na którym będą panować wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość¹³. Wśród tych celów należy także umiejscowić zamierzenia dotyczące harmonizacji prawa w ramach Unii. Harmonizacja prawa karnego procesowego ma się odbywać w wyniku współpracy między sądowymi i innymi organami państw członkowskich, współpracy w zakresie procesu karnego i prawa karnego wykonawczego w państwach członkowskich, wzajemnego uznawania orzeczeń i innych decyzji sądowych, uznawania dowodów i ich transferu w obrębie państw członkowskich, współpracy

operacyjnej organów policyjnych i innych organów właściwych do ścigania przestępstw w państwach członkowskich Unii. Ujednolicenie prawa karnego procesowego będzie także dokonywane przez wydawanie ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych ustanawiających minimalne normy odnoszące się do: wzajemnego dopuszczania dowodów między państwami członkowskimi, praw jednostek w postępowaniu karnym, praw ofiar przestępstw i innych szczególnych aspektów postępowania karnego¹⁴.

Proces ujednolicania prawa w zakresie wydawania osób ściganych pomiędzy krajami Unii Europejskiej rozpoczął się znacznie wcześniej. W 1993 roku ministrowie sprawiedliwości państw Unii osiągnęli porozumienie o znoszeniu ograniczeń w stosowaniu Europejskiej konwencji o ekstradycji z 1957 r. Następnie w dniu 10 marca 1995 r. przyjęto Konwencję o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej między państwami członkowskimi Unii, zwaną także konwencją o dobrowolnej ekstradycji. W dniu 27 września 1996 r. przyjęto Konwencję o ekstradycji między państwami członkowskimi Unii, której głównym celem było usunięcie przeszkód ekstradycyjnych¹⁵. Nastąpiły także dalsze uzgodnienia upraszczające przekazywanie osób poszukiwanych pomiędzy państwami członkowskimi. Ich kulminacją było wprowadzenie zupełnie nowej instytucji prawa międzynarodowego, jaką jest europejski nakaz aresztowania.

Należy także wspomnieć o utworzeniu, decyzją Rady Unii Europejskiej z 28 lutego 2002 r., Eurojustu (Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej – European Judicial Cooperation Unit) – europejskiego organu współpracy w celu walki z międzynarodową przestępczością zorganizowaną. Utworzono instytucję, której zadaniem jest nasilenie walki z poważnymi formami przestępczości zorganizowanej, składającej się z prokuratorów, sędziów lub oficerów policji o równoważnych uprawnieniach, wydelegowanych przez każde państwo członkowskie Unii, zgodnie z własnym systemem prawnym. Przed tą organizacją postawiono trzy zasadnicze cele:

- pomoc w koordynacji działań podejmowanych przez krajowe organa ścigania,
- udział w śledztwach związanych z przestępczością zorganizowaną, w szczególności na podstawie analizy prowadzonej przez Europol,
- ściśłą współpracę z Europejską Siecią Sądowniczą (EJN), mającą na celu ułatwienie wykonania międzynarodowych wniosków o pomoc prawną.

Powołanie Eurojustu nie zmieniło jednak zasadniczych instrumentów dotyczących obrotu prawnego między państwami Unii Europejskiej.

Podstawowym aktem wprowadzającym europejski nakaz aresztowania była Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur dostarczania między Państwami Członkowskimi (2002/584/JAI)¹⁶. Stanowiła ona wyraz najnowszych zmian zachodzących w zakresie współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w ra-

mach państw-członków Unii Europejskiej. Decyzje Ramowe to instytucje wprowadzone Traktatem Amsterdamskim z 1997 r. Wiążą wszystkie kraje Unii Europejskiej i zobowiązują je do implementacji jej uregulowań w ustawodawstwie wewnętrznym. Decyzje Ramowe harmonizują systemy prawne państw członkowskich. Na konferencji w Tampere 15 i 16 października 1999 r. Rada Europy wskazała, jako zadanie priorytetowe Unii, ukształtowanie wspólnego obszaru współpracy między organami sądowymi państw członkowskich, służącej stworzeniu obszaru bezpieczeństwa i większej efektywności w zakresie ścigania przestępczości krajowej i zagranicznej¹⁷.

Decyzja Ramowa z 13 czerwca 2002 r. jest pierwszym aktem prawnym stanowiącym urzeczywistnienie idei wzajemnego uznawania orzeczeń wydawanych przez organy procesowe państw członkowskich. Ma poprawić jakość i skuteczność walki z przestępczością, zwłaszcza zorganizowaną. Państwa członkowskie miały wprowadzić decyzję ramową do 1 stycznia 2004 r. Polska wprowadziła ją z dniem 1 maja 2004 r. – czyli z datą wystąpienia do Unii Europejskiej¹⁸.

Mechanizmy europejskiego nakazu aresztowania opierają się na wysokim stopniu zaufania między państwami członkowskimi¹⁹, są „kamieniem węgielnym” wzajemnej współpracy organów wymiaru sprawiedliwości państw Unii. Podstawowym celem i zadaniem Decyzji Ramowej jest stopniowa zmiana dotychczas stosowanej procedury ekstradycyjnej i rezygnacja w terminologii „ekstradycja” na rzecz „przekazania” osoby poszukiwanej²⁰.

Europejski nakaz aresztowania jest decyzją sądową wydaną przez państwo członkowskie w celu aresztowania i dostarczenia przez inne państwo członkowskie poszukiwanej osoby w związku z prowadzonym przeciwko niej ściganiem karnym bądź w celu wykonania kary lub środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności. Dotyczy więc zarówno podejrzanych, jak i oskarżonych, i skazanych. Zasadność wydania europejskiego nakazu aresztowania nie jest w ogóle przez państwo otrzymujące badana (kwestia wysokiego zaufania). Odmowa wykonania nakazu wymaga uzasadnienia. Gdy miejsce pobytu poszukiwanego jest znane, europejski nakaz aresztowania przesyła się bezpośrednio organowi sądowemu wykonania. Organ sądowy wydania nakazu może, w każdym przypadku, zdecydować o zgłoszeniu osoby poszukiwanej do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), wdrożyć poszukiwania na pośrednictwem Interpolu lub zwrócić się o pomoc do Eurojustu.

Początkowo europejski nakaz aresztowania został w Polsce przyjęty przez niektórych z entuzjazmem. Wskazywano przede wszystkim na korzyści płynące z jego stosowania²¹. Chwalono europejski nakaz aresztowania jako bardzo pożyteczną instytucję pozwalającą w miarę szybko sprowadzić poszukiwanego przestępcę do kraju²². Europejski nakaz aresztowania znalazł także szybko szerokie praktyczne zastosowanie²³. Ukazało się wiele opracowań szczegółowo analizujących tę nową instytucję polskiego prawa karnego procesowego²⁴.

Realizacja tych założeń zaczęła napotykać jednak trudności. Ujawnił się bowiem problem fundamentalny: czy można pogodzić niektóre przepisy europejskiego nakazu aresztowania z polskimi uregulowaniami konstytucyjnymi²⁵.

Przede wszystkim przepis art. 55 § 1 Konstytucji RP w sposób wyraźny formułuje zakaz wydawania obywateli polskich i korzystających z prawa azylu. Obywatelstwo polskie jest bezwzględną przeszkodą ekstradycyjną. Obywatelstwo ustala się według prawa polskiego i w chwili podejmowania decyzji o ekstradycji (wyjątkowo można odmówić ekstradycji, gdy obywatelstwo ustalone zostało dopiero między podjęciem decyzji o wydaniu a datą przekazania osoby). Bezwzględną przeszkodą ekstradycyjną jest również brak podwójnej przestępczości lub podwójnej karalności czynu. Europejska konwencja o ekstradycji zawiera także tak zwaną klauzulę antydyskryminacyjną (wydanie nie następuje, jeżeli strona wezwana ma poważne podstawy do przypuszczenia, że wniosek o wydanie za przestępstwo pospolite został złożony w celu ścigania lub ukarania osoby ze względu na jej rasę, wyznanie, narodowość lub poglądy polityczne albo że jej sytuacja może ulec pogorszeniu z jednej z tych przyczyn).

Już w chwili wprowadzania europejskiego nakazu aresztowania do polskiego systemu prawnego niektórzy (m.in. prof. M. Płachta, P. Winczorek²⁶), uważali, że ma on na celu jedynie obejście zakazu wydawania własnych obywateli. Inni podnosili, że europejski nakaz aresztowania nie jest ekstradycją, lecz nowym funkcjonalnym instrumentem – przekazaniem; jest to inna instytucja prawna. Wskazywano na różnice pomiędzy ekstradycją a przekazaniem w trybie europejskiego nakazu aresztowania²⁷. Podnoszono przede wszystkim, że ekstradycja ma charakter ostateczny, przekazanie jest chwilowe (czasowe przekazanie obcemu wymiarowi sprawiedliwości). Ekstradycja zawiera w sobie element polityczny (ostatecznie decyduje o niej minister sprawiedliwości, niekiedy pomimo spełnienia wszystkich przesłanek do niej nie dochodzi ze względu na brak wzajemności czy retorsję). Podobne okoliczności nie wchodzą w grę przy stosowaniu europejskiego nakazu aresztowania. Europejski nakaz aresztowania jest autonomiczną decyzją organów sądowych, bez fazy administracyjnej. Zresztą w preambule do Decyzji Ramowej wyraźnie mówi się o likwidacji procedury ekstradycyjnej i zastąpieniu jej przekazaniem podejrzanego, oskarżonego lub skazanego z państwa wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

Problem ten był tak poważny, że zajął się nim Trybunał Konstytucyjny²⁸. Według Trybunału art. 607t § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie Trybunał określił, że zakwestionowany przepis traci moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Nie jest to stanowisko wyłącznie polskiego sądu konstytucyjnego. Podobnie postąpił niemiecki federalny sąd konstytucyjny i władze niemieckie konsekwentnie odmawiają wydawania własnych obywateli państwom obcym²⁹.

Polski Trybunał Konstytucyjny dostrzegł³⁰, że decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania „jest osadzona w specyficznych realiach obecnego etapu rozwoju stosunków społecznych, politycznych i prawnych wewnątrz Unii Europejskiej. Negatywną konsekwencją swobodnego przepływu osób i braku kontroli na granicach wewnętrznych jest również wzrost przestępczości, co zrodziło potrzebę wypracowania bardziej efektywnych form współpracy dla jej zwalczania”. Jednocześnie jednak Trybunał podzielił pogląd, że „zakotwiczone w art. 55 ust. 1 Konstytucji prawo jednostki jest prawem o wymiarze absolutnym i nie może być ograniczone przez ustawy zwykłe”. Stosownie do treści art. 9 Konstytucji Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Wiążą ją również obowiązki wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej. Dlatego też, zdaniem Trybunału, konieczna jest taka zmiana obowiązującego prawa, jaka umożliwi pełną, ale i zgodną z Konstytucją implementację decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania. Aby zadanie to zostało wykonane, Trybunał nie wyklucza odpowiedniej nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji.

Pomimo że Trybunał zakwestionował konstytucyjność art. 607t § 1 k.p.k., jednocześnie odroczył termin utraty mocy obowiązującej tego przepisu na okres 18 miesięcy. Uznał więc, że przepis ten czasowo może być stosowany przez polski wymiar sprawiedliwości, a „sądy polskie nie mogą odmawiać przekazania obywateli polskich ściganych europejskim nakazem aresztowania”. To ostatnie stwierdzenie Trybunału budzi zdziwienie i świadczy o ogromnej niekonsekwencji. W ten sposób Trybunał naruszył inną podstawową zasadę konstytucyjną: równości obywateli wobec prawa. Zdecydowanie różnicuje bowiem uprawnienia obywateli: tych, w stosunku do których procedura przekazania toczyć się będzie obecnie, i tych, którzy sprytnie zdołają przeczekać 18-miesięczny termin, po którym odpowiedni przepis utraci moc. Można mieć jedynie nadzieję, że sądy będą stosować prawo bardziej roztropnie niż uczynił to Trybunał Konstytucyjny.

Kwestia ta, chociaż niewątpliwie najwyższej wagi, nie stanowi jedynej wątpliwości interpretacyjnej przepisów dotyczących europejskiego nakazu aresztowania. W uchwale z dnia 20 stycznia 2005 r.³¹ Sąd Najwyższy zajmował się problemem, czy na postanowienie sądu okręgowego w sprawie wydania europejskiego nakazu aresztowania przysługuje zażalenie. Sąd Najwyższy stwierdził, że na takie postanowienie zażalenie nie przysługuje. Stanowisko to wzbudza wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji. Ustawa zasadnicza w sposób generalny wprowadza zasadę co najmniej dwuinstancyjności postępowania sądowego. Zasada ta stanowi gwarancję umożliwiającą usuwanie błędów, omyłek i innych uchybień popełnionych w sądach pierwszej instancji. Jest to przepis będący konsekwencją zasady wyrażonej w art. 76 Konstytucji, iż „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”³². Brak jest przekonujących przesłanek, dla których w sprawach dotyczących europejskiego nakazu aresztowania należy odstąpić od wyżej cytowanej, konstytucyjnej zasady, o niebagatelnym znaczeniu gwarancyjnym.

Uważa się, że wprowadzenie europejskiego nakazu aresztowania powinno być impulsem mającym na celu wypracowanie przynajmniej podstawowych założeń unijnego Kodeksu postępowania karnego, który byłby stosowany początkowo oprócz, a w przyszłości zamiast procedur krajowych. Jest to trudne ze względu na istotne różnice pomiędzy modelami postępowań przygotowawczych występujących w Europie, ale także na zdecydowany opór niektórych państw członkowskich.

Przedstawione komplikacje ukazują, jak poważne trudności towarzyszą próbom wprowadzania w życie koniecznych usprawnień w zakresie międzynarodowego ścigania karnego. Działania w tym kierunku muszą być kontynuowane, bez dalszych bowiem zmian nie można prowadzić skutecznej walki z przestępczością, także o charakterze terrorystycznym³³, która przecież nie zna granic.

Przypisy

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., DzU nr 89, poz. 555 ze zm.

² „Przepisów niniejszego działu nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej”. Zasada ta odpowiada określonej w Konstytucji RP hierarchii źródeł prawa – art. 91 ust. 2. Zobacz także: M. Płachta, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r.*, I KZP 30/00, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 5.

³ DzU z 1994 r. nr 70, poz. 307.

⁴ DzU z 1996 r. nr 117, poz. 557, 558.

⁵ DzU z 1999 r. nr 76, poz. 854 ze zm.

⁶ DzU z 1994 r. nr 64, poz. 272-275.

⁷ DzU z 1995 r. nr 15, poz. 69.

⁸ DzU z 1995 r. nr 51, poz. 279, 280.

⁹ DzU z 1988 r. nr 8, poz. 21, 22.

¹⁰ Przepis art. 589a § 2 k.p.k. stanowi, że na postanowienie sądu o zarządzeniu umieszczenia osoby wydanej w polskim zakładzie karnym lub areszcie śledczym zażalenie nie przysługuje. Nasuwa to wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji, wprowadzającymi co najmniej dwuinstancyjność postępowania sądowego (art. 176 i 76 Konstytucji RP). Zasadą jest również, że od orzeczeń o pozbawieniu wolności przysługują środki odwoławcze.

¹¹ Z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 65b ekstradycja jest wydaniem osoby ściganej albo skazanej, na wniosek państwa obcego w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niej kary albo środka zabezpieczającego.

¹² Ustawa z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (DzU nr 69, poz. 626) oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie wzoru europejskiego nakazu aresztowania (DzU nr 73, poz. 664).

¹³ Art. I-3 Konstytucji Europejskiej, *Konstytucja dla Europy, traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Bielsko-Biała 2005, s. 11 i n.

¹⁴ Art. III –270 Konstytucji Europejskiej (*Konstytucja dla Europy...*, s. 160 i n.), także: E. Weigand, *Europeizacja prawa karnego w świetle Konstytucji Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 6, s. 19 i n.

¹⁵ A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od Trevi do Tampere*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa 2005, s. 30.

¹⁶ Wydana z uwzględnieniem Traktatu o Unii Europejskiej, a w szczególności jego artykułów 31 pkt a) i b) oraz 34 ustęp 2, punkt b).

¹⁷ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere 15–16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 488 i n.

¹⁸ Zgodnie z zobowiązaniem zawartym w stanowisku negocjacyjnym w obszarze „wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”.

¹⁹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 17 listopada 2004 r. sygn. akt II AKz 403/04, KZS nr 11 z 2004: „europejski nakaz aresztowania jest wykonywany w oparciu o wzajemne uznawanie decyzji organów wymiaru sprawiedliwości”. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 15 lipca 2004r. sygn. akt II AKz 257/04, KZS nr 9 z 2004: „europejski nakaz aresztowania podlega kontroli (art. 607k k.p.k.), ale nie można odmówić wykonania go, o ile spełnia warunki formalne (art. 607c k.p.k.), a nie zachodzą negatywne przesłanki z art. 607p i r k.p.k.”. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 listopada 2004 r. sygn. akt II AKz 577/04, Apel. Warszawa nr 1 z 2005: „do wydania europejskiego nakazu aresztowania nie jest konieczne wykazanie wysokiego stopnia prawdopodobieństwa, że osoba podejrzana przebywa na terenie jednego z krajów Unii Europejskiej, wystarczy zwykle podejrzenie (art. 607a k.p.k.)”.

²⁰ Szczegółowe zasady procedowania w sprawie europejskiego nakazu aresztowania w polskim prawie karnym procesowym przedstawił m.in. T. Grzegorzczak, *Procedowanie w sprawie europejskiego nakazu aresztowania*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 4, s. 7 i n.

²¹ Między innymi J. Żuralski, *Mniej kryjówek*, „Rzeczpospolita” z 29 października 2003 r.

²² A. Łukaszewicz, *Szybkie ściganie przestępców*, „Rzeczpospolita” z 8 listopada 2004 r. Autorka podaje, że pierwszy polski wniosek o zastosowanie europejskiego nakazu aresztowania skierował Sąd Okręgowy w Łomży.

²³ Do stycznia 2005 r. polscy prokuratorzy skierowali do sądów 486 wniosków o wydanie europejskiego nakazu aresztowania, wydano 379 takich nakazów, do Polski wpłynęło 49 nakazów do wykonania, wykonano 25 nakazów, w tym 6 dotyczyło obywateli polskich.

²⁴ Między innymi A. Serzysko, *Europejski nakaz aresztowania (ENA)*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 7-8, s. 70 i n., E. Piontek, *Europejski Nakaz Aresztowania*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 4, s. 39 i n., W. Grzeszczyk, *Zmiany prawa karnego wprowadzone ustawą z dnia 18 marca 2004 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 7-8, z, s. 82 i n., P. Kruszyński, *O niektórych propozycjach rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 2.

²⁵ Między innymi J. Korner, A. Łukasiewicz, *Wbrew konstytucji*, Rzeczpospolita z 28 kwietnia 2005 r., P. Bogdanowicz, *Niekonstytucyjność europejskiego nakazu aresztowania*, „Palestra” 2005, nr 3-4.

²⁶ M. Płachta, *Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3, P. Winczorek, *Europejskie aresztowanie a polska konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 17 listopada 2003 r.: „cokolwiek powiedziałoby się na temat różnicy między ekstradycją a „przekazaniem osoby” w wykonaniu europejskiego nakazu aresztowania, chodzi o wydanie przez władze polskie władzom innego państwa osoby podlegającej ściganiu i sądzeniu z powodu podejrzenia popełnienia przestępstwa, a także dla egzekucji prawomocnego wyroku karnego”.

²⁷ J. Trzecińska, *Europejski nakaz aresztowania a ekstradycja w prawie polskim*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 5, s. 89 i n.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05.

²⁹ A. Zadworny, *Nie wydamy Niemcom przemytnika*, „Gazeta Wyborcza” z 23-24 lipca 2005 r. Szczeciński Sąd Okręgowy odmówił zgłoszonego przez prokuraturę bawarską wydania hotelarza podejrzanego o organizację wielkiego przemytu papierosów. Powołał się przy tym na orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który 18 lipca 2005 r. uznał, że europejski nakaz aresztowania jest niezgodny z niemiecką konstytucją, i wstrzymał wydanie niemieckich obywateli innym krajom Unii Europejskiej. Dzięki temu wyszedł na wolność finansista Al-Kaidy, obywatel Niemiec, którego wydania domagali się Hiszpanie. Sąd szczeciński, odmawiając wydania Polaka, stwierdził, że nie może tolerować sytuacji, w której to obywatele niemieccy mają w Unii większe prawa niż inni.

³⁰ Z uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r.

³¹ Sygn. akt I KZP 29/04.

³² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Kraków 2002.

³³ Wprowadzanie wewnętrznych przypisów zapewniających skuteczniejszą walkę z terroryzmem zapoczątkowały Stany Zjednoczone tzw. ustawą patriotyczną z 26 października 2001 r. (*The USA Patriot Act of 2001*). Zobacz także: H. Ball, *The USA Patriot Act of 2001. Balancing Civil Liberties and National Security*, Santa Barbara, California, Denver Kolorado, Oxford, England 2004.

CONSIDERATIONS OF PENAL CAUSES LEGAL TURNOVER

S u m m a r y

In the present times of massive people migrations and international crime extension, legal turnover with foreign countries is getting greater significance in each moment. Legal regulations connected with foreign turnover in penal causes are contained inside many particular acts and international agreements. It causes much more difficult to put them into practice. This article presents the most important sources of law and basic rules regulating the legal turnover.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Maciej KIJOWSKI
Uniwersytet Rzeszowski

UDZIAŁ KRAJOWEJ RADY NARODOWEJ W RATYFIKACJI UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Artykuł dotyczy prawnych i politycznych form partycypacji Krajowej Rady Narodowej w ratyfikacji traktatów zawieranych przez Rzeczpospolitą Polską w latach 1944-1947. Autor najpierw omawia początkowy okres działalności Rady, uwieńczony samodzielną ratyfikacją umów międzynarodowych (9 września 1944 r.), by przejść do kolejnego okresu, w którym Rada wyrażała zgodę na ratyfikację traktatów przez jej przewodniczącego (prezydenta), nawiązując tym samym do wielowiekowej historii polskiego parlamentaryzmu.

31 grudnia 1943 r. – 19 września 1944 r.

Stwierdzenie, iż konspiracyjny okres działalności Krajowej Rady Narodowej (KRN) nie sprzyjał zbyt niemu angażowaniu się jej składu w rozpatrywanie zagadnień traktatowych, zakrawa na truizm. Należy jednak zauważyć, że wśród dokumentów przyjętych na I Sesji KRN można odnaleźć czytelne dezyderaty i wskazówki, które miały na celu ukierunkowanie polityki powojennej Polski w sferze stosunków kształtowanych umowami międzynarodowymi. I tak, Statut Tymczasowy Rad Narodowych z 1 stycznia 1944 r.¹ stanowił, że „Krajowa Rada Narodowa występuje na zewnątrz państwa w imieniu narodu polskiego, aż do czasu powołania Rządu Tymczasowego” (§ 9 ust. 1), wśród kompetencji KRN umieścił też „prawo zaciągania pożyczek (...) zagranicznych” (§ 10)²; opatrzona tą samą datą Deklaracja Programowa KRN opierała polską politykę zagraniczną na „przywróceniu Polsce wszystkich ziem polskich na zachodzie i północy, które zostały przemocą zgermanizowane; rozwiązaniu problemów granicznych na wschodzie w drodze przyjaznego porozumienia się Polski ze Związkiem Sowieckim, przy uznaniu prawa narodów do samookreślenia; jak najszybszym nawiązaniu stosunków trwałej przyjaźni i współpracy Polski ze Związkiem Sowieckim oraz przyłączeniu się Polski do paktu zawartego między ZSRR i Czechosłowacją w grudniu 1943 r.; utrzymaniu i zacieśnieniu węzłów przyjaźni i współpracy z pozostałymi aliantami”³.

Jakkolwiek założenia polityki międzynarodowej kreślone czarną nocą okupacji można uznać za *pia desideria*, Krajowa Rada Narodowa, wyposażona

w program i regulacje normatywne, poświęciła cały porządek dzienny II sesji (20-23 stycznia 1944 r.) zagadnieniu mającemu w przyszłości przybrać charakter traktatu, zajęła bowiem stanowisko wobec oświadczenia rządu radzieckiego z 11 stycznia 1944 r. w sprawie przyszłego charakteru pogranicza polsko-ukraińsko-białoruskiego opartego na linii Curzona. W przyjętej uchwale KRN przyjęła to oświadczenie „w imieniu narodu polskiego (...) jako obiektywnie słuszną i odpowiednią wspólnym interesom podstawę do rozwiązania problemu granic między zainteresowanymi narodami i do ułożenia dobrosąsiedzkosojusznicych stosunków między Polską i ZSRR”⁴. Po raz trzeci Krajowa Rada Narodowa zebrała się dopiero 15 sierpnia 1944 r., cały ciężar prac Rady spoczywał przeto na barkach jej Prezydium⁵; ono też realizowało w praktyce cytowaną uchwałę KRN, decydując o wystosowaniu do ZSRR delegacji złożonej z 7 członków Rady, której aktywność dyplomatyczna zaowocowała uznaniem Krajowej Rady Narodowej przez ZSRR za przedstawicielstwo narodu polskiego, a przez Związek Patriotów Polskich za władzę zwierzchnią⁶. Bez wątpienia, działalność delegacji znacznie wpłynęła na kształt przyszłych zobowiązań traktatowych państwa (stąd jej obecność w moim tekście), kontrowersje budzi natomiast zastanawiająca rozbieżność nie tylko ocen i komentarzy tyczącej się jej pracy – to wszak oczywiste – lecz również, i to zarówno w wypowiedziach byłych delegatów, jak i literaturze naukowej, różnorodność sprzecznych wzajem informacji o liczbie delegacji (jedna⁷ lub dwie⁸), jej (ich) składzie⁹ oraz osobie (osobach) przewodniczącego (przewodniczących)¹⁰.

Ustawą z 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego¹¹ (PKWN) Rada powołała pierwszy rząd Polski Ludowej, ten zaś w Manifeście z 22 lipca 1944 r.¹² uznał KRN za „jedyne legalne źródło władzy w Polsce” i „tymczasowy parlament narodu polskiego”; manifest stwierdzał ponadto, iż KRN i PKWN „działają na podstawie konstytucji z 17 marca 1921 roku”, której „podstawowe założenia obowiązująć będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję”. Manifest nie definiował, czym są (lub czym nie są) owe „podstawowe założenia”¹³, w pierwszych latach powojennych pojawiły się zatem w doktrynie poważne spory o zakres obowiązywania Konstytucji marcowej: od najdalej idącego poglądu A. Mycielskiego¹⁴, sugerującego obowiązywanie całości Konstytucji z wyłączeniem noweli sierpniowej, po dominujące, reprezentowane między innymi przez S. Rozmaryna¹⁵, K. Grzybowskiego¹⁶ i A. Peretiatkowicza¹⁷, zdania stanowiące o rewolucyjnym źródle przywrócenia mocy obowiązującej Konstytucji marcowej, a ściślej jej „podstawowych założeń”¹⁸ (do poglądów tych nawiązał po latach F. Ryszka, pisząc wszakże o „wybranych zasadach” Konstytucji z 1921 r.¹⁹). Praktyka ustrojowa i poglądy wyrażone w doktrynie wskazały w bardziej lub mniej wyraźny sposób, że do „podstawowych założeń” Konstytucji marcowej przejętych przez PKWN należą zapisane w ustawie zasadniczej kompetencje organów władzy państwowej w zakresie

ratyfikacji traktatów. Nie poddaje tego w wątpliwość A. Gwiżdż²⁰, według K. Skubiszewskiego „można było przyjąć, że kontrola Sejmu nad zawieraniem umów międzynarodowych przez egzekutywę” była jednym z „podstawowych założeń” i władze powojenne „raczej” się go „trzymały”²¹. Przypisania tym normom przynależności do „podstawowych założeń” nie był natomiast pewien L. Antonowicz, który domniemywał *implicite*, że art. 49 i 50 Konstytucji marcowej mogą być traktowane jako „uzupełniające nowe prawo w tym przedmiocie”, „niezależnie od kwestii, czy przepisy konstytucji marcowej w sprawie ratyfikacji umów międzynarodowych należały do jej demokratycznych, względnie podstawowych założeń”. Godne uwagi jest i to, że zdaniem L. Antonowicza „w ówczesnych warunkach stracił swoje znaczenie przepis art. 114, przewidujący ratyfikację przez Sejm układu ze Stolicą Apostolską”²². Podobnie S. Piotrowski pozostawił art. 114 poza zakresem „podstawowych założeń”²³. Ustawa z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy²⁴ upoważniła Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego do wydawania dekretów z mocą ustawy, przedkładanych następnie do zatwierdzenia Prezydium KRN, we wszystkich sprawach, dla których Konstytucja marcowa przewiduje formę ustawy, z wyjątkiem trzech materii, w tym ratyfikacji umów międzynarodowych, którą pozostawiono Krajowej Radzie Narodowej i, w świetle art. 49 ust. 2 Konstytucji marcowej, dla zgody na ratyfikację pozostawiono formę ustawy.

W świetle przytoczonych regulacji należy uznać, że w okresie 15 sierpnia – 19 września 1944 r. KRN dysponowała kompetencją samodzielnego ratyfikowania traktatów²⁵, z której korzystała czterokrotnie. W dniu 9 września 1944 r. Rada ratyfikowała mianowicie 2 porozumienia zawarte między PKWN a rządem ZSRR: z 26 lipca 1944 r. o stosunkach między radzieckim wodzem naczelnym a polską administracją po wkroczeniu wojsk radzieckich na terytorium Polski oraz z 27 lipca 1944 r. o polsko-radzieckiej granicy państwowej, a także pochodzący z 9 września 1944 r. układ między PKWN i rządem Białoruskiej SRR o ewakuacji ludności białoruskiej z terytorium Polski i obywateli polskich z terytorium BSRR oraz analogiczny i tą samą datą opatrzony układ PKWN z rządem radzieckiej Ukrainy²⁶. Zarówno jednak jurydyczny, jak i polityczny wymiar decyzji Rady mają dyskusyjny charakter. Żaden z poddanych ratyfikacji traktatów nie zawierał wymogu jej dokonania: pierwszy, trzeci i czwarty weszły w życie z dniem podpisania, drugi zaś pozbawiony był jakiegokolwiek klauzuli wykonawczej, jednak ze względu na konieczność natychmiastowej delimitacji, a następnie demarkacji granicy państwowej jestem przekonany o podobnej do poprzedniej intencji stron – można uznać zatem, że wszystkie traktaty, zawarte w trybie prostym, stały się częścią polskiego porządku prawnego *ex proprio vigore*. Krajowa Rada Narodowa, umocowana ustawą sierpniową i recypowanym przepisem Konstytucji marcowej, zdecydowała się na ratyfikowanie czterech umów z powodów *par excellence* politycznych, mając zapewne na uwadze konieczność autoryzacji porozumień zawartych przez egzekutywę, opracowanie projektu układu z 26 lipca przez stanowiącą efemeryczny prototyp

PKWN Delegaturę KRN dla terenów wyzwolonych²⁷ i – być może – względ na opór społeczny zwłaszcza wobec tego traktatu. Jak bardzo symboliczny był charakter jego ratyfikacji – świadczy bezpardonowa realizacja norm traktatu niezwłocznie po jego sygnowaniu, ze szczególnym naciskiem na art. 7 stanowiący podstawę objęcia jurysdykcją radziecką przestępstw popełnionych przez polskich cywilów „w strefie operacji wojennych”; stanowiące *manu militari* nowy porządek oddziały Smiersz i NKWD nie czekały bynajmniej na ratyfikację układu, deportując na terytorium ZSRR przedstawicieli Polskiego Państwa Podziemnego już kilka tygodni wcześniej. Jakkolwiek KRN świadoma była losu pojmanych i znacznego okrojenia linią Curzona terytorium państwa, obie umowy z ZSRR zatwierdziła bez dyskusji²⁸, wątpliwe jest natomiast, czy jednomyślnie. Brak konwergencji między niezwykle w tym punkcie porządku dziennego lakonicznym stenogramem a obfitym w fakty protokołem nie pozwala na jednoznaczny odpowiedź. Stenogram kwituje wynik kompletu głosowań słowami: „umowy zostały ratyfikowane bez sprzeciwu”²⁹, podczas gdy protokół inaczej odnotowuje wynik balotażu: umowę graniczną „zatwierdzono jednomyślnie”, umowy z Białorusią i Ukrainą, zwane tu „dekretami”, „zatwierdzono większością przeciw jednemu głosowi przy jednym wstrzymującym się”, rezultat zaś głosowania nad układem z 26 lipca nie został odnotowany³⁰. Rada przyjęła ponadto wniosek posła Stefana Jędrzychowskiego (*notabene* składającego ślubowanie na tym samym posiedzeniu), podejmując jednomyślnie uchwałę: „KRN ratyfikując umowy z Rządem Ukraińskiej SRR i z Rządem Białoruskiej SRR o wzajemnej ewakuacji ludności wzywa PKWN do jak najszybszego zawarcia nalogicznej [tak w oryginale – przyp. M.K.] umowy i Litewską SRR”³¹. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego czuł się z całą pewnością związany wezwaniem zawartym w uchwale KRN, skoro stosownie do jej sentencji 22 września 1944 r. zawarł podobny układ z rządem radzieckiej Litwy, aczkolwiek „po trudniejszych rokowaniach”³². Znamienne jest przy tym, że omawiany punkt porządku dziennego został przez KRN utajniony, co w dziejach tego organu wystąpiło tylko wówczas; przewodniczący Bolesław Bierut zapowiedział: „jako ustawy tajne będziemy głosowali je przy drzwiach zamkniętych. Proszę naszych gości o opuszczenie [tak w oryginale – przyp. M.K.] na ten czas sali obrad”³³.

Krytykę budzi uznaniowość i brak form prawnych enuncjacji KRN. Skoro żaden z ratyfikowanych przez nią traktatów tego nie wymagał, decyzja Rady była prawnie zbyteczna. Skoro jednak uznała konieczność tego aktu, dlaczego nie poddała promulgacji ustaw ratyfikacyjnych? Skoro ratyfikowała układy z ZSRR zawarte 26 i 27 lipca, dlaczego nie odniosła się do przewidzianej pierwszym z nich umowy z 4 sierpnia 1944 r. regulującej finansowo-gospodarczą stronę stacjonowania wojsk jednej na terytorium drugiej strony? Skoro ratyfikacji dokonano *in camera*, dlaczego PKWN opublikował tekst układu o stosunkach z radzieckim wodzem naczelnym już w sierpniu 1944 r.³⁴? Skoro układ z LSRR był zarysowany podobnie jak umowy z 9 września, dlaczego nie poddał go KRN do ratyfikacji na kolejnej sesji?

Retoryczne pytania miałyby charakter czysto teoretyczny i historyczny, gdyby nie wciąż aktualne reperkusje ratyfikowanych przez KRN umów, zwłaszcza tych zawartych z dwiema republikami radzieckimi, nazywanych przeto w doktrynie „republikańskimi”. Oba traktaty zobowiązywały układające się strony do wypłaty rekompensat osobom ewakuowanym, na podstawie czego znaczna liczba zabużan i ich spadkobierców dochodziła bezskutecznie zapowiedzianych odszkodowań przed sądem. Tymczasem Sąd Najwyższy orzekł 12 lipca 1961 r., iż „umowa między Rządem Polski a Rządem Ukraińskiej S. R. R. i Białoruskiej S. R. R. w sprawie udzielenia repatriantom, którzy na terenie tych Republik Radzieckich pozostawili swój majątek, odpowiedniego ekwiwalentu w Polsce, (...) nie może stanowić źródła prawa podmiotowego powoda, skoro umowa ta nie została w Polsce ani ratyfikowana, ani ogłoszona”³⁵, w wyroku zaś z 17 października 1991 r. odmówił umowom republikańskim funkcji stanowienia samodzielnej podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa³⁶; nie inaczej stwierdził Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokując 28 maja 2002 r.³⁷, i Sąd Okręgowy w Gdańsku, który 14 sierpnia 2002 r. odrzucił pozew o rekompensatę za mienie pozostawione na Wileńszczyźnie oparty na tych traktatach, ponieważ „nie zostały one ratyfikowane”³⁸; Trybunał Konstytucyjny (TK), wyrokiem z 19 grudnia 2002 r., przekreślił szanse zabużan, dezawuuując rangę umów z 9 września 1944 r., które „nawet jeśli uznać, że nastąpiła ich ratyfikacja na posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej (...), nigdy nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw”, co jest „jedną z przesłanek ich skuteczności w prawie wewnętrznym”³⁹. Ambiwalentny charakter ma w tej kwestii orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: 29 maja 2003 r. uznał ważność, fakt ratyfikacji i obowiązywanie umów republikańskich⁴⁰, 12 grudnia 2003 r. zobowiązał ministra właściwego do spraw zagranicznych do wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów o ogłoszenie tych układów bądź wydania odmownej, a zaskarżalnej do NSA decyzji administracyjnej⁴¹, by 16 września 2004 r., uwzględniając kasację ministra, uchylić poprzedni wyrok, albowiem sprawa promulgacji traktatów nie leży jakoby w kognicji NSA⁴². Abstrahując od niezgodności opinii sądów i TK co do ratyfikacji układów, bądź nie, przez KRN, oraz własnego o teźże, a wyrażonego już przekonania⁴³, postępowanie Rady poddaję surowej krytyce. Choć ratyfikacja umów miała charakter *superfluum*, nastąpiła bezsprzecznie, KRN wykazała się jednak niekonsekwencją i niedbalstwem, nie kierując ich tekstów na łamy urzędowego publikatora. Trudno się zatem dziwić orzeczeniom sądów odmawiających umowom republikańskim miejsca w krajowym porządku prawnym i uniemożliwiających ich bezpośrednie zastosowanie, skoro w świetle art. 241 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. warunkiem takiej kwalifikacji traktatów (o ile dotyczyły kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, a wymóg ten w omawianym kontekście został spełniony) jest nie tylko ratyfikacja, lecz również ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Karygodne błędy popełnione przez legislaturę 60 lat temu wciąż przeto nadzwyczaj niekorzystnie oddziałują na sytuację ponownie, a jakże dotkliwie pokrzywdzonych obywateli.

20 września 1944 r. – 4 lutego 1947 r.

Konkretyzacji i modyfikacji omawianych zagadnień dokonały dwie ustawy uchwalone 11 września 1944 r. (weszły w życie 9 dni później). Pierwsza, o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁴⁴, umieściła wśród kompetencji KRN „zatwierdzanie umów handlowych, celnych oraz stale obciążających Państwo pod względem finansowym” (art. 26 pkt 7), jak również „uchwalanie w drodze ustawy nadzwyczajnych aktów politycznych, jako to: (...) zawarcie przymierza, (...) zatwierdzenie międzynarodowych umów państwowych, wprowadzających przepisy prawne, obowiązujące obywateli polskich albo zmieniające granice państwa” (art. 26 pkt 8). Druga natomiast ustawa, o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej⁴⁵, twierdziła, iż wobec opróżnienia urzędu Prezydenta RP zastępuje go Przewodniczący KRN (art. 2), który – z tytułu owego zastępstwa – między innymi „reprezentuje Państwo na zewnątrz” (art. 3 lit. d) oraz „zawiera umowy z innymi Państwami” (art. 3 lit. e). Owo zawieranie umów oznaczało naówczas zarówno wystawianie pełnomocnictw dla osób prowadzących negocjacje, jak i ratyfikację – zatwierdzenie pełnomocnictw przez podpisanie dokumentów ratyfikacyjnych⁴⁶ – dokonaną z reguły w następstwie uprzedniej zgody wyrażonej w drodze ustawy przez KRN. Z reguły, bo Kartę Narodów Zjednoczonych, podpisaną przez ministra spraw zagranicznych Wincentego Rzymowskiego 16 października 1945 r.⁴⁷, prezydent KRN B. Bierut ratyfikował tego samego dnia⁴⁸, nie mając ku temu upoważnienia parlamentarnego, dopiero bowiem 31 grudnia 1945 r. Krajowa Rada Narodowa uchwaliła *ex post* ustawę o ratyfikacji podpisanych w San Francisco dnia 26 czerwca 1945 r.: Karty Narodów Zjednoczonych oraz Porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych⁴⁹. Tak rażące *in formali* odstępstwo od przyjętej kolejności działań było jednym z nielicznych wyjątków od przestrzeganej reguły, w myśl której ratyfikacji traktatu dokonywał Prezydent KRN po wejściu w życie ustawy ratyfikacyjnej; kilkudniowa akceleracja nastąpiła 20 maja 1946 r., gdy ratyfikowano dwa układy z Jugosławią, pochodzące zaś z 28 kwietnia 1946 r. ustawy ratyfikacyjne wejść miały w życie dopiero 24 maja 1946 r.⁵⁰ Podczas jedenastej, ostatniej sesji plenarnej KRN dokonała „akceptacji konwencji międzynarodowej” o utworzeniu UNESCO⁵¹, nie znalazło to wszak odzwierciedlenia na łamach Dziennika Ustaw, jakkolwiek konwencję w nim zamieszczono – 28 października 1946 r. Prezydent KRN podał do publicznej wiadomości, że Rada „przyjęła” umowę 22 września tegoż roku, on zaś sam konsekwentnie ją „zatwierdził”⁵². *À rebours*, ustawa z 23 lipca 1945 r. o ratyfikacji podpisanego w Moskwie w dniu 7 lipca 1945 r. układu handlowego między RP a ZSRR została opublikowana⁵³, podczas gdy tekstu samego układu do promulgacji nie przeznaczono⁵⁴.

Dzień 20 września 1944 r. jest cezurą istotną, dotąd bowiem Krajowa Rada Narodowa ratyfikowała traktaty, odtąd zaś wyrażała zgodę na ich ratyfikację⁵⁵.

Recepcja art. 49 i 50 Konstytucji marcowej nie miała jednak charakteru automatycznego, cytowane przepisy pierwszej z ustaw wrześniowych określały bowiem czynność dokonywaną przez KRN nie jako wyrażanie zgody, lecz zatwierdzanie umów, wobec zaś pokoju i przymierzy – zawieranie, co oznaczało, jak wnosi L. Antonowicz, iż decyzje Krajowej Rady Narodowej „powinny być mieć charakter imperatywny”, *eo ipso* Prezydent KRN był nimi związany⁵⁶. Praktyka parlamentarna pozostała jednak przy tradycyjnej formule wyrażania zgody na ratyfikację traktatu przez Prezydenta KRN, choć zdarzało się użycie innych sformułowań w samej treści aktu ratyfikacyjnego, w myśl którego Krajowa Rada Narodowa przyjmowała umowę (konwencja w sprawie uregulowania oczek sieci rybackich i wymiarów ryb, podpisana w Londynie 5 kwietnia 1946 r.⁵⁷) bądź wyrażała zgodę na ratyfikację (uchwała o poprawkach do Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy, przyjęta przez Konferencję Ogólną MOP na XXVII sesji w Paryżu 5 listopada 1945 r.⁵⁸), jakkolwiek w dotyczących tych traktatów ustawach ratyfikacyjnych z 22 września 1946 r. występuje jednakowa formuła: „wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Krajowej Rady Narodowej ratyfikacji”. Trudno w tym kontekście nie zauważyć, że w ślad za konstytucjami międzywojennymi ustawy wrześniowe skwitowały milczeniem kompetencje organów władzy państwowej w zakresie wypowiedzania traktatów⁵⁹.

Konstrukcja art. 26 pkt 7 i 8 pierwszej z ustaw wrześniowych sugeruje ponadto dokonanie dychotomicznej kategoryzacji traktatów. *Expressis verbis* ustawa upoważniła Krajową Radę Narodową do zatwierdzania – w drodze ustawy – umów zawartych w pkt 8, w stosunku natomiast do umów z pkt 7 nie zastrzeżono formy, w jakiej KRN miała je zatwierdzać, stąd pojawiło się w literaturze domniemanie o stosowaniu wobec nich postaci uchwały⁶⁰. Praktyka dowiodła jednakże, iż Krajowa Rada Narodowa w drodze ustawy zatwierdzała traktaty należące do obu kategorii⁶¹. Również *via facti* przyjęto, że projekty ustaw ratyfikacyjnych kierowane będą do KRN przez rząd⁶²; rola praktyki ustrojowej była refleksem Konstytucji marcowej, pod której rządami wytworzył się zwyczaj wyłącznej w tej materii inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów, nie zaś Konstytucji kwietniowej, która w art. 50 ust. 2 statuowała tę zasadę *expressis verbis*. Jeśli mowa o procedurze legislacyjnej, należy ponadto wskazać, że wzorem regulaminów obrad Sejmu z 1923 i 1930 r. art. 15 ust. 1 Regulaminu obrad KRN z 6 maja 1945 r.⁶³ uniemożliwiał zgłaszanie poprawek do ustaw ratyfikacyjnych, przez co nakazywał poddawanie ich głosowaniu *en bloc*⁶⁴. Kontynuując rozważania proceduralne, pragnę za W. Borodziejem krytycznie skwitować niewielką aktywność i dowolne, instrumentalne wykorzystywanie Komisji Spraw Zagranicznych KRN w toku postępowania ustawodawczego – „zdarzało się, że Komisję pomijano w procedurze ratyfikacyjnej, innym razem przedłożono jej dokumenty ratyfikacji nie wymagające, jeszcze innym razem Komisja rozeszła się bez posiedzenia, bo dokument, który miała omawiać, nie został jej dostarczony”⁶⁵.

Przegląd praktyki ustawodawczej KRN prowadzi do konstatacji, że ustawowy katalog umów międzynarodowych wymagających zatwierdzenia przez Radę interpretowany był przez nią *ad libitum*. Z jednej strony stosowała ona wykładnię rozszerzającą, czego jaskrawym przykładem jest między innymi należąca bynajmniej do zakresu zagadnień określonego w art. 26 pkt 7 i 8 wspomianej ustawy, a przytaczana już konwencja w sprawie regulowania oczek sieci rybackich i wymiarów ryb, ratyfikowana przez Polskę na podstawie ustawy z 22 września 1946 r.⁶⁶. Wobec traktatów handlowych dokonywano równolegle interpretacji zwięzającej; w stosunkach ekonomicznych ze Związkiem Radzieckim, jak podaje L. Antonowicz⁶⁷, KRN zatwierdziła tylko (ustawą z 23 lipca 1945 r.) układ handlowy z 7 lipca 1945 r.⁶⁸. Zdecydowanie do rzadkości należały przypadki samodzielnego ratyfikowania umów międzynarodowych przez Prezydenta KRN: powołując się na art. 49 ust. 1 Konstytucji z 17 marca 1921 r. oraz art. 3 lit. e drugiej z ustaw wrześniowych, podał jedynie do wiadomości Krajowej Rady Narodowej fakt ratyfikacji dwóch traktatów repatriacyjnych – umowy z 6 lipca 1945 r. podpisanej w Moskwie między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR, i o ich ewakuacji do Polski oraz o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski, i o ich ewakuacji do ZSRR, a także umowy z 21 września 1945 r. podpisanej w Pradze między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką w przedmiocie repatriacji⁶⁹. Niejasne sformułowania art. 26 pkt 7 i 8 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych tłumaczyć można – jak trafnie czynią to Z. Jarosz i J. Zakrzewska – przyjętą przez twórców tej ustawy, a nawiązującą do Konstytucji marcowej, koncepcją definicji formalnej, która jedynie wskazała podmiot ustawodawstwa, a nie ograniczała jego przedmiotu⁷⁰. Niemniej S. Rozmaryn wskazywał wśród kompetencji KRN „uchwalanie (...) ważniejszych aktów (...) międzynarodowych, wymagających w myśl konstytucji z 1921 r. formy (...) zgody Sejmu”⁷¹.

Wyłączenie KRN z udziału w wiązaniu się przez państwo polskie normami zawartymi w niektórych traktatach wynikało *explicite* bądź *implicite* z ich treści, umowy te bowiem nie były objęte wymogiem ratyfikacji, zawierały klauzulę o natychmiastowym wejściu w życie lub (i) klauzulę tajności. Gwoli przykładu, spośród umów zawartych przez PKWN i kolejne rządy nie trafiły pod rozwagę Rady umowy z 20 października 1944 r. w sprawie dostaw do Polski towarów i warunków wzajemnych rozliczeń, 5 listopada 1944 r. w sprawie eksploatacji i zarządzania kolejami polskimi w okresie wojny, 9 kwietnia 1945 r. o bezprocentowej pożyczce udzielonej Polsce przez ZSRR, 16 sierpnia 1945 r. w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką, 18 września 1946 r. w sprawie udzielenia Polsce pożyczki przez Związek Radziecki, 12 października 1946 r. o dostawie 100 tysięcy ton zboża ze Związku Radzieckiego do Polski. Pospieszna realizacja zobowiązań traktatowych wydaje się być uspra-

wiedliwiona potrzebą chwili, trudno jednak nie skrytykować pozbawienia organu *quasi*-parlamentarnego możliwości oddziaływania na zobowiązania międzynarodowe regulujące materie, które – na podstawie art. 26 pkt 7 i 8 pierwszej z ustaw wrześnieowych – poddane były aprobachie Krajowej Rady Narodowej. *Vice versa*, i to błąd również wynikły z treści traktatu, absorbowano Radę projektem ustawy o ratyfikacji podpisanej w Pradze dnia 12 lutego 1946 r. umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeskosłowacką w sprawie wzajemnego zwrotu mienia, wywiezionego po rozpoczęciu wojny⁷² – umowy, która wchodziła w życie z dniem podpisania i mimo to objęta była wymogiem ratyfikacji⁷³.

Obie ustawy wrześnieowe zostały znowelizowane w dniu 31 grudnia 1944 r.: na podstawie ustawy o zmianie ustawy o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej⁷⁴ urząd Przewodniczącego zastąpiony został urzędem Prezydenta KRN, natomiast nowela do ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁷⁵ znaczną część uprawnień KRN, w tym również wszystkie ratyfikacyjne, przekazała – w okresie między posiedzeniami Rady – do kompetencji jej Prezydium. Ponadto, na podstawie art. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy⁷⁶ dotychczasowe kompetencje PKWN do wydawania dekretów przekazane zostały Rządowi Tymczasowemu; oczywiście, nadal obowiązywało wyłączenie ratyfikacji traktatów międzynarodowych spod zakresu tych kompetencji.

Wśród dokonań ustawodawczych Krajowej Rady Narodowej o szczególnej dla sytuacji geopolitycznej Polski doniosłości literatura wskazuje na ustawę z 5 maja 1945 r. o ratyfikacji podpisanego w Moskwie dnia 21 kwietnia 1945 r. układu między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej⁷⁷, jeszcze 40 lat później uważanego za „podstawową wykładnię naszego narodowego bezpieczeństwa i niepodległości”⁷⁸. E. Gajda, nazywający układ „kamieniem węgielnym polskiej polityki zagranicznej” i nietrafnie wskazujący na dzień 3 maja 1945 r. jako datę dokonania przez KRN nieprawnie określonego „aktu ratyfikacyjnego”, podkreśla unikalny charakter traktatu „w dziejach stosunków międzynarodowych” jako realizowanego „w praktyce, nim nabrał mocy prawnej”⁷⁹. Debata plenarną nad zatwierdzeniem umowy rozpoczęło odczytanie przez premiera Edwarda Osóbkę-Morawskiego jego tekstu⁸⁰, po dyskusji zaś Krajowa Rada Narodowa jednomyślnie, acz nieformalnie układ zatwierdziła („Ob. Prezydent: Kto jest za zatwierdzeniem układu [...], zechce wstać [...]. Uważam układ [...] za zatwierdzony jednomyślnie”)⁸¹. Choć jakże skwapliwie, nie tylko nieformalnie, lecz i *contra legem*, jak już bowiem wspominałem, istotą kompetencji ratyfikacyjnych KRN od 20 września 1944 r. było wyrażanie jej Przewodniczącemu (Prezydentowi) *placet* dla następczej ratyfikacji, tego zaś w pierwotnej wersji aktu z 5 maja 1945 r. zabrakło. Rada nie uchwaliła ponadto ustawy, mimo że materia traktatu polsko-radzieckiego nakazywała *sine dubio* kwalifikację do grupy nadzwyczajnych aktów politycznych. Dlatego zatem,

i zapewne za radą doradców prawnych, B. Bierut powrócił już następnego dnia do punktu porządku dziennego, który – jak mogło się posłom wydawać – został jednoznacznie i skutecznie wykonany; zaznaczył przeto, że „w sprawie ratyfikacji umowy o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej musi być przyjęta odpowiednia ustawa”, dodał w usprawiedliwiającym tonie, że „my, jako Krajowa Rada Narodowa, wypowiedzieliśmy się merytorycznie w tej sprawie, jednak zgodnie z przepisami konieczny jest formalny tekst ustawy, której wymaga ta ratyfikacja”, i tekst ustawy tej, a *de facto* i *de iure* jej projektu (choć tak go nie nazwał), odczytał, przeprowadził głosowanie i sfinalizował ponowną, tym razem efektywną prawnie procedurę słowami: „stwierdzam, że ustawa o ratyfikacji układu (...) została jednomyślnie uchwalona”⁸². Jakkolwiek zatem intytucja ustawy zawiera datę 5 maja, faktycznie uchwalono ją dopiero 6 maja 1945 r. i jeśli abstrahować od względów politycznych, które nakazywały oczywiste, bezzwłoczne i jednomyślne przyjęcie ustawy, można snuć teoretyczne rozważania nad formalnym wyrazem ustosunkowania się KRN do układu z ZSRR i różnicami w jego kształcie między trzecim a czwartym dniem VII Sesji Rady. W istocie, 5 maja nastąpiła eksplikacja *in merito*, nazajutrz zaś *in formali*, chronologicznie pierwsze z głosowań należy natomiast uznać z jurystycznego punktu widzenia jako nieskuteczne.

Zbytecznych perturbacji z ponawianiem głosowań ustrzegła się KRN, stanowiąc kolejne ustawy, a wśród nich: 31 grudnia 1945 r. o ratyfikacji podpisanej w Moskwie dnia 16 sierpnia 1945 r. umowy między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej⁸³ oraz o ratyfikacji układów o Międzynarodowym Funduszu Walutowym i Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju Gospodarczego, podpisanych w Bretton Woods w dniu 22 lipca 1944 r.⁸⁴; 28 kwietnia 1946 r. o ratyfikacji podpisanego w Warszawie w dniu 18 marca 1946 r. układu o przyjaźni i pomocy wzajemnej między Rzeczpospolitą Polską i Federacyjną Ludową Republiką Jugosławią⁸⁵, o ratyfikacji podpisanej w Warszawie w dniu 16 marca 1946 r. konwencji o współpracy kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską i Federacyjną Ludową Republiką Jugosławią⁸⁶. Wszystkie ustawy ratyfikacyjne rozpoczynały się od jednakowej klauzuli: „Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Krajowej Rady Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji”.

Kwerenda stenogramów z posiedzeń KRN nakazuje jednak podanie w wątpliwość, czy zarówno posłowie uczestniczący w debacie, sprawujący przewodnictwo obrad Prezydent bądź jego zastępca, Prezydium Rady oraz reprezentanci egzekutywy świadomi byli materialnej i formalnej różnicy między aktem ratyfikacji a uprzednim wyrażeniem aprobaty dla jego dokonania. Zastępca prezydenta KRN Stanisław Szwalbe podsumował przeprowadzone 23 lipca 1945 r. głosowanie stwierdzeniem, „że ustawa ratyfikacyjna została jednomyślnie przyjęta, a tym samym układ handlowy ze Związkiem Radzieckim został jednomyślnie ratyfikowany”⁸⁷, 16 listopada 1945 r. Prezydium Rady „postanowiło na najbliż-

szym posiedzeniu [KRN – przyp. M.K.] ratyfikować (...) umowę o ustaleniu granicy wschodniej Rzeczypospolitej Polskiej”⁸⁸, 31 grudnia 1945 r. Prezydent Rady powiadomił po głosowaniu nad projektem ustawy, że „umowy [z Bretton Woods – przyp. M.K.] zostały ratyfikowane jednomyślnie”⁸⁹, w ogłoszonym zaś 28 kwietnia 1946 r. sprawozdaniu Ministra Spraw Zagranicznych „w związku z ratyfikacją umów międzynarodowych” znalazł się *passus* o układzie z Jugosławią, który „przedłożony zostanie dzisiaj Wysokiej Izbie do ratyfikacji”⁹⁰. Niejednolita i niewłaściwa nomenklatura znajduje, niestety, refleks w późniejszych publikacjach naukowych i zbiorach dokumentów, których autorzy utożsamiają akty KRN z samą ratyfikacją⁹¹, tymczasem „zatwierdzenie (...) przez parlament jest formalnym warunkiem ratyfikacji przez naczelnika państwa, ale nie jest samą ratyfikacją”⁹², i to niezależnie od tego, na ile Krajowa Rada Narodowa odpowiada znamionom przypisywanym parlamentowi, a jej Prezydent głowie państwa. Wiąże się z tym ponadto różnica w czasie między uchwaleniem i wejściem w życie ustawy a ratyfikacją traktatu, na przykład wobec układu z ZSRR o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej nastąpiło to, odpowiednio, 5 maja, 11 czerwca i 19 września 1945 r., jeśli chodzi zaś o umowę z Bretton Woods – 31 grudnia 1945 r. oraz 29 stycznia i 24 lutego 1946 r.⁹³.

Upoważniając Prezydenta KRN do ratyfikacji, Rada nie miała możliwości ani pośredniego, ani bezpośredniego wpływu na wykonanie umów, a nie wszystkie były w praktyce wcielone w życie. Tak B. Płaza wspomina, że wymieniona polsko-jugosłowiańska konwencja o współpracy kulturalnej, ratyfikowana przez Prezydenta KRN (nie Prezydenta RP, jak twierdzi B. Płaza), mimo że wykonanie jej poruczono „Ministrowi Kultury i Sztuki w porozumieniu z właściwymi ministrami”⁹⁴, nie była realizowana⁹⁵. Z reguły forum Rady nie stanowiło też płaszczyzny krytycznych analiz polityki zagranicznej państwa i propozycji jej reform; godnym uwagi wyjątkiem jest ogłoszone 28 kwietnia 1946 r. wystąpienie posła Kazimierza Nadobnika (PSL), który zignorowany przez izbę, usiłował skłonić posłów i Podsekretarza Stanu w MSZ (przedmiotem debaty było bowiem przedstawione przezeń sprawozdanie ministra⁹⁶) „do opracowania wspólnych dla wszystkich wytycznych polityki wobec państw obcych”⁹⁷.

Przypisy

¹ Statut Tymczasowy Rad Narodowych uchwalony został *de facto* 31 grudnia 1943 r.

² Tekst Statutu cytuję za: *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów*, opr. J. Zakrzewska, A. Gwiżdż, Warszawa 1954, s. 51-56, jakkolwiek zastosowana tam systematyzacja tekstu oparta na artykułach, nie zaś użytych przeze mnie paragrafach, odbiega od oryginału.

³ Tekst Deklaracji cytuję za: *Kształtowanie się podstaw programowych Polskiej Partii Robotniczej w latach 1942-1945 (wybór materiałów i dokumentów)*, Warszawa 1958, s. 469-473.

⁴ Protokół nr 2 z drugiego plenarnego posiedzenia Krajowej Rady Narodowej odbytego w czasie od 20 do 23 stycznia 1944 r. w Warszawie, s. 1 [Biuro Prezydzialne Krajowej Rady Naro-

dowej. Wydział Prac Parlamentarnych. Protokół z posiedzenia 2 Sesji K.R.N. 20-23.I. – 1944 r., s. 2]; zob. też J. Zakrzewska, *Z dziejów Krajowej Rady Narodowej*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 26; J. Pawłowicz, *Krajowa Rada Narodowa w okresie okupacji*, [w:] A. Burda (red.), *Krajowa Rada Narodowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976, s. 42; Idem, *Kształtowanie się demokratycznego Frontu Narodowego w Polsce w latach 1943-1944*, [w:] W. Góra, J. Gołębiowski (red.), *Z najnowszych dziejów Polski 1939-1947*, Warszawa 1961, s. 259.

⁵ Zob. T. Mołdawa, *Ludzie władzy 1944-1991. Władze państwowe i polityczne Polski według stanu na dzień 28 II 1991*, Warszawa 1991, s. 8, 10.

⁶ Należy zauważyć, że jakkolwiek 4 członków delegacji nie składało przed wyjazdem do ZSRR ślubowania poselskiego (Jan Stefan Haneman, Stanisław Kotek-Agroszewski i Kazimierz Sidor złożyli je 15 sierpnia, a Jan Czechowski 9 września 1944 r.), w momencie wyjazdu należeli do składu KRN, dokooptowani przez jej Prezydium (J.S. Haneman w styczniu, a pozostali w lutym 1944 r.) – zob. *Spis posłów do Krajowej Rady Narodowej 1943-1947*, opr. A. Tomaszewska, Warszawa 1983, s. 12, 24, 35, 64.

⁷ Tezę o istnieniu 1 delegacji głoszą: M. Spychalski, *Początek walki. Fragmenty wspomnień*, Warszawa 1983, s. 228; S. Kotek-Agroszewski, *Mój udział w tworzeniu SL Wola Ludu i pierwszego rządu PRL*, [w:] M. Grad, T. Kisielewski, J. Lis, J. R. Szaflik (red.), *Wspomnienia weteranów ruchu ludowego*, Warszawa 1968, s. 392, 395; W. Roszkowski (A. Albert), *Historia Polski 1914-2001*, Warszawa 2002, s. 130; A. Czubiński, *Historia Polski XX wieku*, Poznań 2000, s. 236; J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa*, [w:] A. Ajnenkiel (red.), *Historia sejmu polskiego*, t. III, *Polska Ludowa*, Warszawa 1989, s. 26-30; W. Bonusiak, *Polska podczas II wojny światowej*, Rzeszów 2003, s. 302; A. Przygoński, *Polska w walce z okupantem hitlerowskim 1939-1945*, Warszawa 1971, s. 109-110; Idem, *Powstanie KRN i konspiracyjnych rad narodowych*, [w:] W. Góra (red.), *Wojna i okupacja na ziemiach polskich 1939-1945*, Warszawa 1984, s. 699, 702; F. Zbiniewicz, *Rola Związku Patriotów Polskich w ZSRR w walce wyzwoleniczej narodu (1943-1946)*, [w:] Ibidem, s. 368; W. Góra, *Powstanie władzy ludowej w Polsce. Z zagadnień kształtowania się załóżków ludowego aparatu władzy w latach 1943-1944*, Warszawa 1972, s. 127-128; W. Góra, K. Grünberg, *Geneza i pierwsze lata Polski Ludowej 1944-1949*, Warszawa 1985, s. 51-52; M. Wiczorek, *Armia Ludowa. Powstanie i organizacja 1944-1945*, Warszawa 1979, s. 72, 78; J.B. Garas, *Oddziały Gwardii Ludowej i Armii Ludowej 1942-1945*, Warszawa 1971, s. 36, 79; L. Siemion, *Niezapomniany lipiec*, Lublin 1979, s. 94.

⁸ Po stronie poglądu o 2 delegacjach opowiadają się: E. Duraczyński, *Polska 1939-1945. Dzieje polityczne*, Warszawa 1999, s. 388, 393; P. Majer, *Milicja Obywatelska w systemie organów władzy PRL (zarys problematyki i źródła)*, Toruń 2003, s. 32-33; W. Ważniewski, *Krajowa Rada Narodowa*, [w:] *Informator robotniczy 1979*, Warszawa 1979, s. 519-520; [M. Plikus], *Fakty i wydarzenia 1942-1973*, [w:] *W służbie Polsce socjalistycznej. XXX lat Ludowego Wojska Polskiego*, Warszawa 1975, s. 453, 454; *Marszałek Polski Michał Żymierski*, Warszawa [1986], s. 122, 133, 141. Zarówno o 1, jak i 2 delegacjach wspomina J.S. Haneman (*Z relacji członka delegacji Krajowej Rady Narodowej J. Hanemana o pobycie delegacji w ZSRR*, [w:] *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. VIII, *styczeń 1944-grudzień 1945*, Warszawa 1974, s. 172). Rozbieżne informacje podają w tej kwestii: E. Olszewski (*Wkład Lubelszczyzny w dzieło budowy podstaw socjalistycznej Polski*, [w:] *U źródeł Polski Ludowej*, Warszawa 1980), piszący raz o delegacji (s. 58 przyp. 25), raz o delegacjach (s. 49); S. Zabięto, u którego przekonanie o istnieniu jednej delegacji (*Sprawa polska na arenie międzynarodowej w latach 1939-1945*, [w:] W. Góra, J. Gołębiowski (red.), *Problemy wojny i okupacji 1939-1944*, Warszawa 1969, s. 90, 92 przyp. 23) sąsiaduje z przeświadczeniem o powołaniu dwóch (*O rząd i granice. Walka dyplomatyczna o sprawę polską w II wojnie światowej*, Warszawa 1986, s. 156, 168); także W.T. Kowalski, którego zdania co do liczby delegacji również nie sposób sprecyzować, twierdzi bowiem, że istniała jedna (*Zakręt '44*, Warszawa 1985, s. 72 i n.; *Koncepcje polskiej polityki zagranicznej w latach 1942-1944*, „Sprawy Międzynarodowe” 1964, nr 2, s. 65, 66) oraz że istniały dwie (*Sytuacja międzynarodowa Polski w okresie II wojny światowej*, [w:] W. Góra (red.), op. cit., s. 58, 63; *Walka dyplomatyczna o miejsce Polski w Europie (1939-1945)*, Warszawa 1972, s. 460, 486).

⁹ W.T. Kowalski podaje czteroosobowy skład delegacji (*Geneza i znaczenie układu o przyjaźni, pomocy i współpracy*, [w:] *Sojusz braterski*, Warszawa 1977, s. 52; W. T. Kowalski, A. Skrzypek, *Stosunki polsko-radzieckie 1917-1945*, Warszawa 1980, s. 236); W. Góra (op. cit., s. 128) błędnie przypisuje Michałowi Roli-Żymierskiemu posiadanie stopnia wojskowego generała broni w momencie przybycia do Moskwy; H. Bartoszewicz (*Polityka Związku Sowieckiego wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1944-1948*, Warszawa 1999, s. 37) mylnie odczytuje nazwisko J. Czechowskiego jako „Czachowski”. Generalnie nie zalicza się do składu delegacji pozostałego w kraju Franciszka Litwina, wątpliwości budzi natomiast dość przypadkowa obecność w niej J.S. Hanemana (por. J. Zakrzewska, *Krajowa...*, op. cit., s. 26; A. Przygoński, *Powstanie KRN...*, op. cit., s. 699; W. Gomułka, *List do Redakcji „Archiwum Ruchu Robotniczego” w sprawie „Protokołu pierwszego posiedzenia Krajowej Rady Narodowej” i „Dyskusji w PPR w sprawie zjednoczenia sił demokratycznych” (notatki protokolarne z posiedzeń KC PPR maj-czerwiec 1944 r.)*, [w:] *Archiwum Ruchu Robotniczego*, t. IV, Warszawa 1977, s. 245-246; M. Spychalski, *Wspomnienia o partyjnej robocie (1931-1944)*, [w:] *Ibidem*, t. II, Warszawa 1975, s. 345; *Idem*, *W sprawie listów Władysława Gomułka i Marii Turlejskiej*, [w:] *Ibidem*, t. VI, Warszawa 1981, s. 398), którą przemilcza W. Ważniewski (op. cit., s. 519) oraz K. Sidora (por. A. Przygoński, *Powstanie KRN...*, op. cit., s. 699; M. Spychalski, *Wspomnienia...*, op. cit., s. 347; K. Lesiakowski, *Mieczysław Moczar „Mietek”. Biografia polityczna*, Warszawa 1998, s. 55-56). Nieporozumieniem jest kwalifikowanie do składu delegacji Andrzeja Witosa (tak *Marszałek...*, op. cit., s. 141).

¹⁰ Abstrahując od nieuzasadnionego obdarzania M. Roli-Żymierskiego przewodnictwem domniemanej „drugiej” delegacji, należy odnotować rozbieżność poglądów w kwestii obsady funkcji przewodniczącego delegacji KRN (ew. „pierwszej” delegacji). Marianowi Spychalskiemu ją przypisują: J. Zakrzewska, *Krajowa...*, op. cit., s. 26; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001, s. 255; L. Szuba, *Polityka oświatowa państwa polskiego w latach 1944-1956*, Lublin 2002, s. 62. Edwarda Osóbkę-Morawskiego uważają za przewodniczącą: E. Duraczyński, op. cit., s. 388; L. Siemion, op. cit., s. 94; M. Wieczorek, op. cit., s. 69-70, przyp. 53; S. Zabięło (*O rząd...*, op. cit., s. 156; *Sprawa...*, op. cit., s. 90); W.T. Kowalski (*Walka...*, op. cit., s. 465; *Koncepcje...*, op. cit., s. 65; *Sytuacja...*, op. cit., s. 58; *Zakręt...*, op. cit., s. 72; *Geneza...*, op. cit., s. 52; W.T. Kowalski, A. Skrzypek, op. cit., s. 236). Jakkolwiek przewodniczącym czuł się M. Spychalski („byłem przewodniczącym delegacji” – *Wspomnienia...*, op. cit., s. 356), wspierany przez W. Gomułkę („wyzaczyliśmy [M. Spychalskiego – przyp. M.K.] na przewodniczącego delegacji” – op. cit., s. 246), problem jednoznacznie rozstrzygają zapisy obrad KRN i jej Prezydium – podczas posiedzenia Prezydium KRN oceniającego przebieg rozmów delegacji w ZSRR padły słowa: „przewodniczący delegacji (...) – ob. Morawski” (*Biuletyn Sprawozdawczy Prezydium KRN 15 VI 1944 nr 10*, [w:] *Biuletyny sprawozdawcze Prezydium KRN (15 II - 15 VII 1944)*, opr. W. Mroczkowski, T. Sierocki, „Z Pola Walki” 1984, nr 3, s. 118), natomiast na VI Sesji KRN Przewodniczący Rady wzmiankował o delegacji „z ob. Morawskim na czele” (Rzeczpospolita Polska. Krajowa Rada Narodowa. Sesja VI. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzeń Krajowej Rady Narodowej w dn. 31 grudnia 1944 r. oraz 2 i 3 stycznia 1945 r., Warszawa 1946, t. 13).

¹¹ DzU z 1944 r. nr 1, poz. 1.

¹² DzU z 1944 r. nr 1, załącznik.

¹³ Podobne stwierdzenie o „demokratycznych zasadach konstytucji marcowej 1921 r.” pojawiło się już w § 1 Statutu Tymczasowego Rad Narodowych (zob. przyp. 1 i 2).

¹⁴ Por. A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Na drodze ku nowej konstytucji)*, Kraków 1948, s. 2-3.

¹⁵ Por. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 135-139.

¹⁶ Por. K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944-1948*, Kraków 1948, s. 13.

¹⁷ Por. A. Peretiatkowicz, *Kodeks polityczny. Konstytucja Lutowa i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Poznań [1947], s. 5;

Idem, *Dwugłos o pracy S. Rozmaryna: „Polskie prawo państwowe”*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 2, s. 70.

¹⁸ S. Jarosz, *Zagadnienie konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7, s. 46.

¹⁹ F. Ryszka, *W 35-tą rocznicę. Szkic do historii państwa i prawa w początkach Polski Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 7, s. 33.

²⁰ Por. A. Gwiżdż, *Kontrola parlamentarna polityki zagranicznej (II)*, „Sprawy Międzynarodowe” 1967, nr 7-8, s. 118.

²¹ K. Skubiszewski, *Sejm i zawieranie umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 3, s. 501.

²² L. Antonowicz, *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” 1959, nr 1, s. 35; por. też Idem, *Konstytucyjne ujęcie kompetencji międzynarodowej głowy państwa polskiego (zarys rozwoju)*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 33-34.

²³ S. Piotrowski, *Konkordat zawarty ze Stolicą Apostolską w 1925 roku przestał obowiązywać jako wewnętrzna ustawa krajowa*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 12, s. 6.

²⁴ DzU z 1944 r. nr 1, poz. 3. Ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia tożsamym z dniem jej uchwalenia.

²⁵ Tak trafnie W. Góra, K. Grünberg (op. cit., s. 91), o ile – a tak się wydaje – ich konstatacja, że KRN „ratyfikowała porozumienia międzynarodowe” odnosi się do okresu do 19 września 1944 r. Z kolei L. Antonowicz (*Ratyfikacja...*, op. cit., s. 34) słusznie interpretuje wyłączność KRN w zakresie ratyfikacji traktatów również jako niemożność ich ratyfikowania przez Prezydium Rady.

²⁶ Protokół posiedzenia Krajowej Rady Narodowej z dnia 9 września 1944 roku, s. 5 [Biuro Prezydiálne Krajowej Rady Narodowej. Wydział Prac Parlamentarnych, Protokół z posiedzenia 4 Sesji K.R.N. 9-11.IX.1944 r., s. 20].

²⁷ Zob. Protokół posiedzenia Delegatury Krajowej Rady Narodowej dla terenów wyzwolonych w sprawie projektu układu o stosunkach między radzieckim wodzem naczelnym i Delegaturą KRN, [w:] *Dokumenty i materiały...*, t. VIII, s. 137-140.

²⁸ Protokół..., s. 5 [Biuro Prezydiálne..., s. 20].

²⁹ Stenogram z posiedzenia K.R.N., odbytego dnia 9 i 11.9.1944 r., s. 21 [Biuro Prezydiálne..., s. 50].

³⁰ Protokół..., s. 5 [Biuro Prezydiálne..., s. 20].

³¹ Protokół..., s. 5 [Biuro Prezydiálne..., s. 20]; zob. też J. Zakrzewska, *Krajowa...*, s. 37.

³² W.T. Kowalski, *Polityka zagraniczna RP 1944-1947*, Warszawa 1971, s. 14, Idem, *Polityka zagraniczna Polski w latach 1944-1945*, „Sprawy Międzynarodowe” 1965, nr 10, s. 63; por. też Idem, *Geneza...*, op. cit., s. 54, gdzie miejsce przymiotnika „trudniejszych” zajął nieoczekiwane „zakończonych”. Konkluzja o „trudniejszych rokowaniach” pojawia się jednak ponownie – tak W.T. Kowalski, A. Skrzypek, op. cit., s. 245.

³³ Stenogram..., s. 20-21 [Biuro Prezydiálne..., s. 49-50]; zob. też J. Zakrzewska, *Krajowa...*, op. cit., s. 37; Idem, *Z dziejów...*, op. cit., s. 29.

³⁴ *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w świetle dokumentów*, Lublin 1944, s. 12-14. Na niespójność w postępowaniu KRN zwracają na tym przykładzie uwagę D. Baliszewski, A.K. Kunert, *Ilustrowany przewodnik po Polsce stalinowskiej 1944-1956*, t. 1, 1944-1945, Warszawa 1999, s. 30. Nie ma racji R. Ostafiński-Bodler (*Sądy wojskowe w Polskich Siłach Zbrojnych i ich kompetencje w sprawach karnych w latach 1914-2002*, Toruń 2002, s. 297), twierdząc, iż po raz pierwszy układ ten opublikowano w kraju w 1954 r.

³⁵ Orzecznictwo Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Postanowienie z 12 VII 1961 (2 CZ 70/61), „Państwo i Prawo” 1962, z. 12, s. 1105; zob. też M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzyna-*

rodowa w prawie konstytucyjnym, Warszawa 1997, s. 145; Idem, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 245; R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 147; R. Szafarz, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne*, [w:] L. Garlicki, B. Hebdzyńska, R. Szafarz, B. Szepietowska, *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 73. Aczkolwiek to błąd, potraktowanie przez SN dwóch umów jako jednej nie jest istotne.

³⁶ II CZP 99/91, OSNC 1992/4/61; zob. też M. Dziurda, *Tworzenie złudnych nadziei*, „Rzeczpospolita” nr 167 (6244) z 19 lipca 2002 r., s. C2.

³⁷ I ACa 1313/01; zob. też M. Dziurda, op. cit., s. C2; D. Frey, *Zabużanie czekają na wyrok*, „Rzeczpospolita” nr 188 (6265) z 13 sierpnia 2002 r., s. C1.

³⁸ Cyt. za: P. Adamowicz, *Zabużanin nie dostał rekompensaty*, „Rzeczpospolita” nr 190 (6267) z 16 sierpnia 2002 r., s. A1; zob. też M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie...*, op. cit., s. 253.

³⁹ K. 33/02, OTK ZU 2002, nr 6, poz. 97; zob. też M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie...*, op. cit., s. 253 przyp. 598; Idem, *Glosa do wyroku z 19 XII 2002, K 33/02 (Kwestia mocy wiążącej tzw. umów republikańskich)*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 6, s. 121; Idem, *Publikacja umów międzynarodowych*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje. Profesorowi Kazimierzowi Działoszce prace dedykowane na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2003, s. 194, przyp. 17.

⁴⁰ Zob. D. Frey, *Umowy republikańskie są ważne*, „Rzeczpospolita” nr 125 (6505) z 30 maja 2003 r., s. C1.

⁴¹ Zob. Idem, *Prawo zabużan w rękach ministra*, „Rzeczpospolita” nr 290 (6670) z 13-14 grudnia 2003 r., s. C1.

⁴² Zob. Idem, *Układy republikańskie wciąż nieopublikowane*, „Rzeczpospolita” nr 219 (6902) z 17 września 2004 r., s. C2.

⁴³ Odnosząc swe uwagi czy to do umów republikańskich, czy do któregośkolwiek z układów z ZSRR, tezę o ich ratyfikacji przez KRN głoszą: M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie...*, op. cit., s. 253 (choć nietrafnie stwierdza, iż dotyczyło to „przynajmniej” dwóch z trzech umów republikańskich – przecież traktat z Litwą nie był nigdy ratyfikowany); podobnie D. Baliszewski, A.K. Kunert, op. cit., s. 30; A. Kochański, *Polska 1944-1991. Informator historyczny*, t. I, *Podział administracyjny. Ważniejsze akty prawne, decyzje i enuncjacje państwowe (1944-1956)*, Warszawa 1996, s. 27, 33; [R. Czarnecka], przyp. 82 do: *Sprawozdania z obrad Krajowej Rady Narodowej (styczeń-wrzesień 1944 r.)*, [w:] *Archiwum Ruchu Robotniczego*, t. X, Warszawa 1986, s. 79; odmiennie R. Ostafiński-Bodler, op. cit., s. 297, przyp. 172; M. Dziurda, op. cit., s. C2; L. Antonowicz, *Ratyfikacja...*, op. cit., s. 35; W.T. Kowalski, *Główne problemy polskiej polityki zagranicznej w roku 1945*, „Sprawy Międzynarodowe” 1966, nr 9, s. 73.

⁴⁴ DzU z 1944 r. nr 5, poz. 22 i nr 19, poz. 98, z 1945 r. nr 17, poz. 93, i z 1946 r. nr 3, poz. 19.

⁴⁵ DzU z 1944 r. nr 5, poz. 23 i nr 19, poz. 97.

⁴⁶ Zob. L. Antonowicz, *Ratyfikacja...*, op. cit., s. 37.

⁴⁷ Zob. R. Kupiecki, K. Szczepanik, *Polityka zagraniczna Polski 1918-1994*, Warszawa 1995, s. 110; E. Gajda, *Polska polityka zagraniczna 1944-1974. Podstawowe problemy*, Warszawa 1974, s. 37; W.T. Kowalski, *Polityka zagraniczna RP...*, op. cit., s. 98-99; Idem, *Polska w świecie 1945-1956*, Warszawa 1988, s. 31; W. Morawiecki, *Droga Polski Ludowej do organizacji międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 7, s. 21-22. Niewłaściwą datację (15 października 1945 r.) stosują W. Kurkiewicz (*25 lat Polski Ludowej. Chronologiczny przegląd najważniejszych wydarzeń*, [Warszawa] 1971, s. 42) oraz M. Deszczyński, R. Kupiecki, T. Moszczyński (*Historia polityczna świata. Kalendarium wydarzeń 1945-1995*, Warszawa 1995, s. 16).

⁴⁸ DzU z 1947 r. nr 23, poz. 90, z 1966 r. nr 7, poz. 41, z 1968 r. nr 30, poz. 197 i z 1974 r. nr 3, poz. 20; odmiennie i nietrafnie E.J. Osmańczyk (*Encyklopedia ONZ i stosunków międzynaro-*

dowych, Warszawa 1986, s. 409), który podaje datę o 8 dni późniejszą, właściwą nie dla ratyfikacji, lecz złożenia polskiego dokumentu ratyfikacyjnego w Departamencie Stanu USA; niesłusznie również A. Kochański (op. cit., s. 84), wskazujący na dzień 31 grudnia 1945 r., właściwy dla uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej.

⁴⁹ DzU z 1946 r. nr 2, poz. 6; zob. też L. Antonowicz, *Ratyfikacja...*, op. cit., s. 39-40; Idem, *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie umów międzynarodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia”, Sectio G, 1994, Vol. XLI, s. 128; M. Masternak-Kubiak, *Umowa...*, op. cit., s. 36, przyp. 53; Idem, *Przestrzeganie...*, op. cit., s. 164, przyp. 361.

⁵⁰ Należy przy tym zwrócić uwagę, że Naczelnik Państwa z reguły ratyfikował umowy międzynarodowe przed wejściem w życie upoważniających go do tego ustaw ratyfikacyjnych stanowiących przez Sejm Ustawodawczy w latach 1919-1922.

⁵¹ „Ob. Prezydent: (...) Ustawa została jednogłośnie przyjęta” – Rzeczpospolita Polska. Krajowa Rada Narodowa. Sesja XI. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzeń Krajowej Rady Narodowej w dn. 20, 21, 22 i 23 września 1946 r., Warszawa 1946, ł. 370; zob. też *Protokół z 48 posiedzenia Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Dnia 31 sierpnia 1946 r.*, [w:] *Protokoły posiedzeń Prezydium Krajowej Rady Narodowej 1944-1947*, opr. J. Kochanowski, Warszawa 1995, s. 212; J. Zakrzewska, *Krajowa...*, op. cit., s. 79.

⁵² DzU z 1947 r. nr 46, poz. 242; zob. też M. Masternak-Kubiak, *Umowa...*, op. cit., s. 36, przyp. 54; Idem, *Przestrzeganie...*, op. cit., s. 164, przyp. 362.

⁵³ DzU z 1945 r. nr 32, poz. 195; przebieg debaty relacjonuje A. Fiderkiewicz, *VIII Sesja KRN w 1945 r.*, [w:] *Pamiętniki Polaków 1918-1978. Antologia pamiętnikarstwa polskiego*, t. 2, *Wojna i rewolucja 1939-1948*, wybór i opr. B. Gołębiowski, M. Grad, F. Jakubczak, Warszawa 1982, s. 360, 365-366.

⁵⁴ Zob. L. Gelberg, *Z problematyki umów międzynarodowych (na tle praktyki polskiej)*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Juliana Makowskiego z okazji 50-lecia pracy naukowej*, Warszawa 1957, s. 136; A. Kłafkowski, K. Skubiszewski, B. Wiewióra, *Umowy międzynarodowe w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4-9 lipca 1953 r.*, t. II, Warszawa 1954, s. 560, przyp. 1; S.E. Nahlik, *Umowy międzynarodowe Polski Ludowej w okresie dwudziestolecia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, nr 4, s. 41, przyp. 17, s. 56, S. Dąbrowa, *Postanowienia formalno-prawne bilateralnych umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 2, s. 243, przyp. 42, A. Skowroński, *Umowy okryte tajemnicą*, „Prawo i Życie” 1956, nr 11, s. 1.

⁵⁵ Należy dodać, że Prezydium Krajowej Rady Narodowej dysponowało kompetencją wyrażania zgody na ratyfikację traktatów między sesjami Rady (od 31 grudnia 1944 r.) oraz między wygaśnięciem jej pełnomocnictw a ukonstytuowaniem Sejmu Ustawodawczego, z uprawnień tych jednak nie korzystało – zob. L. Antonowicz, *Ratyfikacja...*, op. cit., s. 39. Inne formy oddziaływania Prezydium na politykę traktatową państwa omawiam w odrębnym opracowaniu.

⁵⁶ L. Antonowicz, *Ratyfikacja...*, op. cit., s. 38.

⁵⁷ DzU z 1947 r. nr 62, poz. 359.

⁵⁸ DzU z 1947 r. nr 62, poz. 361.

⁵⁹ Zob. M. Frankowska, *Wypowiedzenie umowy międzynarodowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976, s. 218.

⁶⁰ Por. J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 437.

⁶¹ Zob. L. Antonowicz, *Ratyfikacja...*, op. cit., s. 38. 31 grudnia 1945 r. podczas debaty nad ustawą o ratyfikacji umowy granicznej z ZSRR (zob. przyp. 88), bezwzględnie należąca do kategorii nadzwyczajnych aktów politycznych, B. Bierut mylił ją niejednokrotnie z uchwałą („uważam głosowanie w sprawie tej uchwały za moment jeden z najuroczystszych w życiu nowej demokratycznej Polski. Proponuję, abyśmy uchwałę tę głosowali przez powstanie”) – Rzeczpospolita

Polska. Krajowa Rada Narodowa. Sesja IX. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzeń Krajowej Rady Narodowej w dn. 29, 30 i 31 grudnia 1945 r. oraz w dn. 2 i 3 stycznia 1946 r., Warszawa 1946, t. 235.

⁶² Por. J. Zakrzewska, *Krajowa...*, op. cit., s. 68; Idem, *Funkcje i zadania Krajowej Rady Narodowej jako parlamentu oraz sposób ich realizacji*, [w:] A. Burda (red.), op. cit., s. 121.

⁶³ Monitor Polski z 1945 r. nr 4 i z 1946 r. nr 103, poz. 190.

⁶⁴ Zob. M. Masternak-Kubiak, *Umowa...*, op. cit., s. 68 przyp. 137; Idem, *Przestrzeganie...*, op. cit., s. 116 przyp. 245; K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.)*, Przemysł 2000, s. 105, przyp. 392.

⁶⁵ W. Borodziej, *Od Poczdamu do Szklarskiej Poręby. Polska w stosunkach międzynarodowych 1945-1947*, Londyn 1990, s. 93 przyp. 229.

⁶⁶ DzU z 1946 r. nr 61, poz. 338.

⁶⁷ L. Antonowicz, *Ratyfikacja...*, op. cit., s. 39.

⁶⁸ Zob. przyp. 53. Stwierdzenie, że „31 VII 1945 r. Rada Ministrów RP wyraziła zgodę na dokonanie przez przewodniczącego KRN ratyfikacji układu” (*Dokumenty i materiały...*, op. cit., t. VIII, s. 510, przyp. 1), pozostawiam bez komentarza.

⁶⁹ Zob. Rzeczpospolita Polska. Krajowa Rada Narodowa. Sesja IX. Sprawozdanie Stenograficzne..., t. 243-244; zob. też A. Gwiżdż, op. cit., s. 119; L. Antonowicz, *Ratyfikacja...*, op. cit., s. 36, przyp. 15, s. 39; A. Kłafkowski, K. Skubiszewski, B. Wiewióra, op. cit., s. 548, przyp. 1, 5; S. Kaźmierczyk, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa wewnętrznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1968, s. 24, 85.

⁷⁰ Por. Z. Jarosz, J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, z. 1, s. 56-57.

⁷¹ S. Rozmaryn, *Sejm Polski Ludowej*, [w:] J. Hryniewiecki, A. Starewicz (red.), *Sejm polski*, Warszawa 1959, s. 78-79.

⁷² DzU z 1946 r. nr 19, poz. 127. KRN uchwaliła ustawę 28 kwietnia 1946 r.

⁷³ Koezystencję obu klauzul słusznie krytykuje J. Makowski, op. cit., s. 459; także S. Dąbrowa, op. cit., s. 240. Mylna jest teza J. Skodlarskiego (*Epilog układu Sikorski-Beneš. Z dziejów polsko-czechosłowackich w latach 1939-1949*, Łódź 1988, s. 110-111, przyp. 130), iż poza umową tą „wszystkie pozostałe, układy podpisane przez Polskę w latach 1946-1949 postanawiały, że podlegają one ratyfikacji i wchodzi w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych”.

⁷⁴ DzU z 1944 r. nr 19, poz. 97.

⁷⁵ DzU z 1944 r. nr 19, poz. 98.

⁷⁶ DzU z 1945 r. nr 1, poz. 1.

⁷⁷ DzU z 1945 r. nr 21, poz. 115.

⁷⁸ A. Kopruckowniak, *Przeobrażenia społeczno-ekonomiczne w pierwszych latach PRL*, [w:] *Almanach Polonii 1986*, Warszawa 1985, s. 118.

⁷⁹ Zob. E. Gajda, op. cit., s. 17, 73.

⁸⁰ Rzeczpospolita Polska. Krajowa Rada Narodowa. Sesja VII. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzeń Krajowej Rady Narodowej w dn. 3, 4, 5 i 6 maja 1945 r., Warszawa 1945, t. 209-212.

⁸¹ Ibidem, t. 220.

⁸² Ibidem, t. 344-345.

⁸³ DzU z 1946 r. nr 2, poz. 5.

⁸⁴ DzU z 1946 r. nr 2, poz. 7.

⁸⁵ DzU z 1946 r. nr 19, poz. 125.

⁸⁶ DzU z 1946 r. nr 19, poz. 126.

⁸⁷ Rzeczpospolita Polska. Krajowa Rada Narodowa. Sesja VIII. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzeń Krajowej Rady Narodowej w dn. 21, 22 i 23 lipca 1945 r., Warszawa 1945, ł. 239; zob. też A. Fiderkiewicz, op. cit., s. 366.

⁸⁸ *Protokół Nr 44 posiedzenia Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r.*, [w:] *Protokoły...*, op. cit., s. 138.

⁸⁹ Rzeczpospolita Polska. Krajowa Rada Narodowa. Sesja IX. Sprawozdanie Stenograficzne..., ł. 243.

⁹⁰ Rzeczpospolita Polska. Krajowa Rada Narodowa. Sesja X. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzeń Krajowej Rady Narodowej w dn. 26, 27 i 28 kwietnia 1946 r., Warszawa 1946, ł. 363.

⁹¹ Tak A. Gwiżdż, op. cit., s. 119; E. Gajda, op. cit., s. 17; J. Skodlarski, op. cit., s. 81-82; A. Kochański, op. cit., s. 84; Z. Jarosz, *System naczelnych organów państwa w okresie KRN (1944-1947); głosowanie ludowe*, [w:] J. Zakrzewska (red.), *Prawo państwowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Łódź-Warszawa 1964, s. 33; *Dokumenty i materiały...*, op. cit., t. VIII, s. 689; *Polska Ludowa – Związek Radziecki 1944-1974. Zbiór dokumentów i materiałów*, Warszawa 1974, s. 60; *Kronika historyczna*, „Kronika Sejmowa” 2003, nr 61, s. 37.

⁹² M. Rostworowski, *Prawo dyplomatyczne*, Kraków 1937, s. 17.

⁹³ Oczywiście zdarzały się odstępstwa od przyjętego *consecutio* – zob. przyp. 48-50.

⁹⁴ Art. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 1946 r. o ratyfikacji podpisanej w Warszawie w dniu 16 marca 1946 r. konwencji o współpracy kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską i Federacyjną Ludową Republiką Jugosławią.

⁹⁵ Zob. B. Płaza, *Kultura zbliża narody. O współpracy kulturalnej Polski z zagranicą w latach 1945-1976*, Warszawa 1978, s. 171.

⁹⁶ Zob. przyp. 90.

⁹⁷ W. Borodziej, op. cit., s. 93; zob. Rzeczpospolita Polska. Krajowa Rada Narodowa. Sesja X. Sprawozdanie Stenograficzne..., ł. 393-398. Ze strony posłów PSL padały też stwierdzenia o konieczności egalitarnego traktowania wpływu poszczególnych partii reprezentowanych w KRN – tak K. Nadobnik (zob. *Stanowisko Kazimierza Nadobnika z PSL wobec polskiej polityki zagranicznej wyrażone na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych KRN, Warszawa, 26 stycznia 1946 r.*, [w:] *Opozycja parlamentarna w Krajowej Radzie Narodowej i Sejmie Ustawodawczym 1945-1947*, wybór, wstęp i opr. R. Turkowski, Warszawa 1997, s. 117-119), albowiem „pewne partie uzurpują sobie przywilej wyłącznej przyjaźni z wielkim naszym sąsiadem ZSRR” – tak Stanisław Bańczyk (zob. L. Błądek, *Wizja Polski w programie Polskiego Stronnictwa Ludowego 1945-1947*, Warszawa 1996, s. 100).

PARTICIPATION OF THE NATIONAL PEOPLE'S COUNCIL IN THE RATIFICATION OF INTERNATIONAL TREATIES

S u m m a r y

The article deals with legal and political forms of participation of the National People's Council in the ratification of international treaties of the Republic of Poland between 1944 and 1947. First, the author comments the initial period of the Council activity, finished by ratification of some agreements by the Council (September 9, 1944). In the next period the Council gave the consent to ratification of treaties by its chairman (president), which can be appraised as continuation of long tradition of Polish parliamentary system.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Zdzisław NOWAKOWSKI

Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie

Kazimierz RAJCHEL

Politechnika Rzeszowska

CZYNNOŚĆ SPOŁECZNO-ORGANIZATORSKA JAKO ŚRODEK OCHRONY PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA W RUCHU DROGOWYM

W artykule omówiono zagadnienie działalności społeczno-organizatorskiej administracji. Zwrócono uwagę na fakt jej dużego znaczenia w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Poruszono problem konieczności jej rozwijania, omawiano formy stosowanej działalności propagandowo-profilaktycznej w kontekście różnych grup społecznych, będących jej adresatem.

Obecne stosunki gospodarcze i polityczne oraz rozwój techniki i wynikające stąd nowe sytuacje faktyczne, praca nad skutecznością zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom oraz niedopuszczenie do wzrostu szkodliwych skutków wymagają między innymi rozwijania działalności społeczno-organizatorskiej, zwłaszcza zaś rozwijania kultury i świadomości prawnej ogółu społeczeństwa.

Jednym z głównych zadań administracji jest celowe popieranie zaangażowania społeczeństwa w zwiększaniu jego aktywności w kompleksowym rozwijaniu działalności społeczno-organizatorskiej, przy czym wszystkie przedsięwzięcia zmierzające do konsekwentnego stosowania przepisów i wychowania obywateli oraz administracja powinny popierać w tym zakresie propagandę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Propaganda ta powinna być oparta na ścisłym zaufaniu do uczestników ruchu, których zachowania są zgodne z przyjętymi zasadami, i powinna zwiększać nietolerancyjność wobec tych, którzy lekko-myślnie, niezdyscyplinowanie lub nieodpowiedzialnie nie zwracają uwagi na podstawowe przepisy i zasady ruchu drogowego.

Działalność w tym zakresie, jak każdy zresztą rodzaj działalności administracji, oznacza się pewną swoistością. Do tej swoistości należy niewątpliwie inicjatorski charakter działalności administracji. Tak określona rola organów administracji zmusza je nie tylko do działania w formach władczych, ale także

do wypracowania i stosowania nowych form działalności w ochronie porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Taką formą szczególnie typową dla administracji współczesnego państwa jest działalność społeczno-organizatorska.

Społeczno-organizatorska działalność administracji w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego nabiera dużego znaczenia, tym bardziej że zapobieganie niektórym ujemnym zjawiskom może być stosowane tylko za pomocą tej formy działania. Ma ona zastosowanie przede wszystkim w takiej działalności zapobiegawczej i w takich okolicznościach, w jakich (mimo obowiązku podejmowania przez administrację działalności) ustawodawca nie wskazuje wyraźnie na środki, które mogą być wykorzystane do tej działalności. Należy przy tym podkreślić, że podejmowanie działalności nie tylko w formach władczych, ale rozwijanie coraz to nowych form angażujących społeczeństwo i jego związki do realizacji wspólnych zadań na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego ma również głęboką wymowę polityczną, gdyż „(...) aparat państwowy powinien najpierw sięgać do środków wychowawczych, przekonywania itp., a dopiero wówczas, gdy nie przynoszą one oczekiwanych rezultatów, należy stosować przymus”¹.

Wielostronność działań administracji na rzecz ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego uniemożliwia przeprowadzenie szczegółowych rozważań merytorycznych i proceduralnych. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, że brak jest tu jednolitej procedury stosowania działalności społeczno-organizatorskiej i w większości przypadków jest ona w zasadzie trudna do określenia.

Skuteczność działalności społeczno-organizatorskiej w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym zależy od spełnienia wielu warunków. Wydaje się, że istotne znaczenie ma oddziaływanie na świadomość prawną społeczeństwa. W tej działalności należy zwłaszcza zdawać sobie sprawę z następujących okoliczności:

- w jakich sytuacjach, w jakim czasie i jakie zjawiska psychospołeczne są przyczyną największego zagrożenia w ruchu drogowym,
- jakie treści, formy i metody działania mogą przynieść pozytywne rezultaty w postaci zwiększania świadomości podmiotów ruchu drogowego,
- jakie treści i sposoby oddziaływania na ludzką świadomość mają największą siłę oddziaływania.

Udzielenie odpowiedzi na postawione pytania nie jest łatwe. Celowe będzie jednak zwrócenie uwagi na niektóre kryteria i podstawy działalności zapobiegawczej.

Każda działalność propagandowa jest warunkowana przez wiele stałych czynników, których uwzględnienie decyduje o jej skuteczności. Im więcej czynników, które są brane pod uwagę, im lepiej są one interpretowane oraz wykonane, tym skuteczniejsza jest każda działalność. Stąd opracowując szczegółowy program działań profilaktycznych, uwzględniający ich cel, formy i metody, ko-

niecznie należy wziąć pod uwagę szereg stałych czynników, których uwzględnienie i wykorzystanie decyduje o skuteczności działania.

Podkreślenia wymaga również, że istnieje u nas powszechny pogląd, iż w zakresie wychowania drogowego można bazować bezpośrednio na naturalnej ludzkiej potrzebie bezpieczeństwa. Pogląd ten wynika z tego, że każdy zdrowy człowiek nastawia się na zabezpieczenie swojej życiowej egzystencji i na obronie swej cielesnej całości. Również w ruchu drogowym każdy stara się uniknąć jakiegokolwiek ryzyka dla siebie i życia i chce osiągnąć swój cel w sposób bezkolizyjny. Należy z tego wyciągnąć wniosek, że apele, upomnienia i pouczenia odnoszą skutek, jeśli się je poprze przedstawieniem możliwych skutków nieprzestrzegania porządku i zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Tezie tej przeczą jednak zarówno praktyczne doświadczenia, jak i badania psychologiczne nad skutkami propagandy, wywołującej strach. Z badań tych wynika, że prawie żaden świadek ciężkiego wypadku nie umie zrozumieć, że jego może spotkać to samo. Zaniepokojenie, jakie wyzwala natychmiastowy widok wypadku, okazuje się z reguły nadzwyczaj powierzchowne. Propaganda strachu przeczy oprócz tego zadaniom wychowawczym, stawiającym sobie za cel wpajanie przekonania o konieczności przestrzegania przepisów i postępowaniu nie z obaw przed szkodą i karą, lecz z przekonania o konieczności przestrzegania przepisów. Wydaje się jednak, że dla nastawienia i zachowania się człowieka zasadnicze znaczenie ma ranga, jaką bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym zajmują w społecznym systemie wartości.

Poza tym wychowanie w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego powinno być uważane za jeden z etapów działalności prewencyjnej. Odpowiednie metody wychowawcze w stosunku do dzieci dają na pewno najlepsze rezultaty, ukształtują one jednak pokolenie dobrych użytkowników dróg dopiero za kilka lat i jeśli ograniczą się one tylko do nich, to młodzież będzie się stykać nadal z osobami starszymi, które zachowały i kultywują swe nawyki. Ta sytuacja nasuwa dwa typy rozwiązania: pierwsze dotyczące dzieci i młodzieży oraz drugie skierowane do dorosłych użytkowników dróg.

Jeśli przyjmiemy, że dla dzieci ruch kołowy jest częścią składową życia każdego osobnika, to logiczne jest, aby wychowanie młodzieży w tej dziedzinie prowadzone było w sposób metodyczny i z takimi samymi gwarancjami, jak w przypadku innych przedmiotów w szkołach. Szkolenie powinno uwzględniać jak najbardziej szeroko zagadnienia psychospołeczne i wprowadzać do wykładu czynniki moralne, które zmierzałyby do społecznego dostosowania młodych użytkowników dróg. Gdy chodzi o dorosłych użytkowników dróg, jeśli ich wychowanie i dobór form napotyka duże trudności, istnieje jeszcze niekiedy możliwość wykorzystania niektórych czynników psychologicznych, bez potrzeby uciekania się, gdy to nie jest konieczne, do represji. Kara często traci, po zastosowaniu, niektóre ze swych możliwości prewencyjnych².

Do typowych, najczęściej spotykanych obecnie form społeczno-organizatorskich w omawianym zakresie zalicza się w szczególności:

- przedsięwzięcia wynikające z programu „Bezpieczna droga do szkoły” zainicjowanego przez Biuro Spraw Społecznych Kancelarii Prezydenta RP. Policja przeszkoliła 3 000 tzw. strażników szkolnych,
- powoływanie opiekunów szkół i patronów innych obiektów,
- spotkania z poszczególnymi grupami użytkowników dróg,
- imprezy, konkursy, wystawy itp.,
- wydawnictwa informacyjne (broszury, ulotki, wkładki itp.),
- pracę szkoleniowo-propagandową wśród dzieci i młodzieży,
- oddziaływanie na użytkowników dróg za pośrednictwem środków masowego przekazu,
- emisję filmów o tematyce bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
- imprezy i konkursy o charakterze ogólnokrajowym, na przykład „Ogólnopolski Turniej Wiedzy o Bezpieczeństwie Ruchu Drogowego”, „Bezpieczne Wakacje i Zimowiska”.

Metody działania zmierzające do realizacji tych inicjatyw i programów są bardzo rozległe i zróżnicowane w zależności od tego, jaki cel chce się osiągnąć, ale i od tego, do jakiej grupy społecznej mają być skierowane. Często stosowaną metodą prowadzenia działalności społeczno-organizatorskiej jest organizowanie pogadanek, prelekcji, wykładów itp. W sytuacji jednak, kiedy wymagane są działania o większym nasileniu społecznego oddziaływania, właściwe będzie prowadzenie różnego rodzaju szkoleń i pokazów.

Bardzo skuteczną formą jest również oddziaływanie za pomocą mass mediów. Z inicjatywy administracji i policji zarówno w radiu, jak i telewizji upowszechnia się wiele audycji i programów o treściach informacyjno-edukacyjnych, jak unikać zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jak sobie z nimi radzić. Podobne oddziaływanie przynosi działalność wydawnicza – prasowa i książkowa. Niezmiernie istotne we wdrażaniu wszelkich programów aktywizujących społeczeństwo są też materiały edukacyjne: książeczki, broszurki, ulotki, pocztówki, układanki typu „puzzle” i inne publikacje, których coraz więcej i coraz ciekawsze można spotkać na rynku.

Reasumując, warto również dodać, że w działalności propagandowej konieczne jest posługiwanie się zarówno metodami psychotechnicznymi, jak i socjotechnicznymi. W tym zakresie – jak dotąd – przeważa jednak diagnoza psychologiczna i próbuje się tu głównie stosować metody psychotechniczne, choć równie, a nawet może bardziej, potrzebne są zabiegi socjotechniczne, adresowane do większych grup użytkowników dróg. Oczekiwanych rezultatów nie osiąga się ani jednym ogólnym hasłem, ani jednym ogólnym, nawet najbardziej przekonywającym apelem. Potrzebna jest różnorodność środków, jak też potrzebne jest zmasowane, planowe i skoncentrowane działanie.

Swoisty, a zwłaszcza niewładczy charakter środków działalności społeczno-organizatorskiej wskazuje, że posługiwanie się nimi jest dopuszczalne także na podstawie ogólnego tytułu prawnego – normy kompetencyjnej. Jednak

w sytuacjach, gdy posługiwanie się formami społeczno-organizatorskimi wpływałoby na ograniczenie swobody działania innych organów lub obywateli, wówczas dla ich zastosowania konieczne byłoby upoważnienie ustawowe. Wynika to z zasady, że administracja państwowa działa przede wszystkim na podstawie przepisów prawa³.

Przypisy

¹ Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa-Poznań 1972, s. 130 i n. Por. także: R. Franaszek, *Zadania własne i zlecone organizacjom społecznym*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 2, s. 31.

² K. Rajchel, *Porządek i bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Rzeszów 1947 r., s.103-109 i powołana tam literatura.

³ Por. J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 285.

Literatura

1. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa-Poznań 1972.
2. A. Misiuk, Z. Nowakowski, M. Pomykała, K. Rajchel, *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie*, OWPRz, Rzeszów 2005.
3. K. Rajchel, *Porządek i bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Rzeszów 1979.
4. J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

SOCIAL ACTIVITIES AND ORGANIZATION, AS WAYS OF ENSURING SAFETY AND PROPER ORDER IN THE ROAD TRAFFIC

Summary

The work describes social factors and organization of administrative activities. It focuses on the role of above mentioned activities in safety sector, as well as public order. It touches the case of the necessity of development of its informative and prophylactic role in various social groups, since being the thesis addressee

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Zdzisław NOWAKOWSKI

Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie

Kazimierz RAJCHEL

Politechnika Rzeszowska

POJĘCIE WYPADKU DROGOWEGO I SYSTEM EWIDENCJI

W artykule zdefiniowano pojęcie wypadku drogowego w różnych aspektach. Przedstawiono, na czym polega kolizja drogowa oraz katastrofa. Opisano również system przetwarzania i gromadzenia danych o zdarzeniach drogowych. Ukazano metody i formy prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych, a także opisano wzór karty zdarzenia i tryb postępowania z tą kartą.

Zapobieganie wypadkom drogowym stało się jednym z ważnych zadań całego aparatu państwowego, samorządowego i organizacji społecznych.

Kierowca obsługujący coraz to szybszy i coraz bardziej skomplikowany samochód znalazł się w sytuacji, w której chwila nieostrożności, nieznaczną niedyspozycją fizyczną lub psychiczną, zbyt małe doświadczenie, wadliwa ocena czasu i odległości mogą spowodować groźny w skutkach wypadek drogowy.

W praktyce zawsze u podłoża odpowiedzialności karnej leży wypadek drogowy albo zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pojęcia przestępstwa i wykroczenia drogowego są zatem ściśle związane z pojęciem wypadku drogowego. Nie każdy jednak wypadek drogowy wyczerpuje znamiona wykroczenia czy przestępstwa. Jest on więc pojęciem szerszym, a zapobieganie wypadkom drogowym jest jednocześnie zapobieganiem wykroczeniom i przestępstwom drogowym.

Pojęcie wypadku drogowego nie zostało jasno sprecyzowane, a w literaturze prawniczej jest różnie zdefiniowane.

Według W. Rychtera i E. Rzeszkowicza wypadkiem drogowym jest „(...) zderzenie z innym pojazdem, człowiekiem lub przeszkodą stałą, przewrócenie się lub zjechanie z jezdni pojazdu mechanicznego, wypadnięcie człowieka z pojazdu mechanicznego, wydarzenie wewnątrz pojazdu. Zderzenie musi mieć początek lub koniec na drodze publicznej, przeznaczonej do ruchu pojazdów”¹.

Bardziej wyczerpującą definicję wypadków buduje A. Fink. Według tego autora „(...) wypadkiem jest nie dające się przewidzieć wydarzenie w ruchu

drogowym, pozostające w związku przyczynowym z ruchem drogowym i jego niebezpieczeństwem, które spowodowało szkodę dla osób lub rzeczy. Udział pojazdu mechanicznego w wypadku nie jest konieczny i obojętne jest, w jaki sposób szkoda powstała².

T. Cyprian pisał, że „(...) wypadkiem drogowym jest takie wydarzenie na drodze publicznej związanej z ruchem pojazdów, w którym nastąpiło uszkodzenie ciała lub śmierć człowieka, bądź uszkodzenie ciała w znacznych rozmiarach³”.

K. Buchała prezentował pogląd, że „(...) katastrofa i wypadek drogowy w języku potocznym mają podobne znaczenie a różnią się tylko rozmiarem szkód. W tym znaczeniu wypadkiem drogowym jest zdarzenie: na drodze publicznej, pozostające w związku przyczynowym z ruchem pojazdów, które spowodowało jakikolwiek skutek w zakresie życia czy zdrowia uczestników ruchu lub osób postronnych albo w zakresie mienia bez względu na rozmiar szkód, nie będącej jednak katastrofą lub też narażeniem życia albo mienia na niebezpieczeństwo⁴”.

Jeszcze inną definicję prezentuje A. Bachrach, twierdząc, że „(...) wypadek drogowy charakteryzuje się następującymi cechami: ma miejsce na drodze lub przynajmniej na drodze się rozpoczyna, bierze w nim udział co najmniej jeden pojazd znajdujący się w ruchu, powoduje co najmniej uszkodzenie ciała albo szkodę rzeczową⁵”.

J. Polony, dzieląc wypadki drogowe na kryminalne (jako przestępstwa drogowe) i niekryminalne (pozostałe wypadki), określa kryminalny wypadek drogowy jako „(...) czyn społecznie niebezpieczny, polegający na naruszeniu zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jeśli skutkiem tego naruszenia była śmierć, uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia innej osoby, a co najmniej poważna szkoda w mieniu nie należącym do sprawcy⁶”. Za najbardziej trafny podział przestępstw drogowych uznaje podział na takie, w wyniku których „(...) występuje naruszenie bezpieczeństwa w ruchu lądowym, i takie, w wyniku których następuje jedynie zagrożenie tego bezpieczeństwa, realne lub potencjalne⁷”.

Departament Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości proponuje przyjąć następujące definicje:

1. **Katastrofa** – zdarzenie zakłócające w sposób nagły i groźny ruch drogowy, prowadzące konkretne, rozległe i dotkliwe skutki, obejmujące większą liczbę ludzi lub mienie w znacznych rozmiarach oraz niosące za sobą zagrożenie bezpieczeństwa powszechnego.
2. **Wypadek drogowy** – zdarzenie w ruchu drogowym powodujące śmierć, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia osoby albo poważną szkodę w mieniu.
3. **Kolizja drogowa** – zdarzenie w ruchu drogowym, którego skutkiem jest szkoda w mieniu niemająca charakteru poważnej.

Definiując te pojęcia, oparto się na przepisach nieobowiązującej już ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny i art. 86 ustawy z dnia 20 maja 1971 r.

Kodeks wykroczeń oraz uchwały Izby Karnej Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 1975 r. – V KZPZ/74/OSNÓW 1975, nr 3-4 poz. 33⁸.

Obecnie w Polsce główną podstawą, a jednocześnie narzędziem umożliwiającym zarówno określenie stanu porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jak i planowanie działań zapobiegawczych w tej dziedzinie czy dokonanie oceny skuteczności podejmowanych działań jest system zbierania, przetwarzania i gromadzenia danych o zdarzeniach drogowych. Badaniami okoliczności powstawania i przebiegu wypadków zarówno na miejscu zdarzenia, jak i w czasie prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach o wypadki drogowe zajmuje się Policja.

Jednoznaczne określenie wypadku drogowego w znaczeniu statystycznym określa Zarządzenie nr 10 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (niepublikowane). Zarządzenie określa: wzór karty zdarzenia drogowego i tryb postępowania z kartą, sposób wypełnienia karty zdarzenia drogowego, wykorzystanie statystyki zdarzeń drogowych. Zgodnie z zawartymi tam postanowieniami, w celu analizowania i oceny stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz badania związków przyczynowych, ustalenia zależności i tendencji występujących w ruchu drogowym, jednostki Policji rejestrują zdarzenia drogowe zgłoszone Policji, zaistniałe i mające początek na drodze, w związku z ruchem przynajmniej jednego pojazdu. Za zdarzenia drogowe uważa się wypadki i kolizje drogowe. Zgodnie z §3 w rozumieniu zarządzenia:

1. Wypadek drogowy – to zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą ofiary w ludziach, nawet jeżeli obrażenia były lekkie, w tym także u sprawcy tego zdarzenia, bez względu na sposób zakończenia sprawy.
2. Kolizja drogowa – to zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą wyłącznie straty materialne.
3. Śmiertelna ofiara wypadku – to osoba zmarła na miejscu wypadku lub w ciągu 30 dni (licząc od dnia wypadku) na skutek doznanych obrażeń ciała.
4. Osoba ciężko ranna – to osoba, która doznała ciężkiego kalectwa, ciężkiej choroby nieuleczalnej lub długotrwałej choroby realnie zagrażającej życiu, trwałej choroby psychicznej, całkowitej lub znacznej trwałej niezdolności do pracy w zawodzie lub trwałego, istotnego zeszpecenia lub zniekształcenia ciała oraz urazów na przykład w postaci złamań, uszkodzeń organów wewnętrznych, poważnych ran ciętych i szarpanych.
5. Osoba lekko ranna – to osoba, która poniosła uszczerbek na zdrowiu inny niż określony w pkt 4, w szczególności: zwichnięcia, potłuczenia, skaleczenia.

W świetle powołanego zarządzenia nr 10 KGP zdarzenia rejestruje się na karcie zdarzenia drogowego oznaczonej Mrd-2 (stanowiącej załącznik do zarządzenia według ściśle określonych tam zasad). W przypadku kolizji drogowej, gdy sprawca został ukarany mandatem karnym lub został skierowany przeciwko

niemu wnioszek o ukaranie do sądu, kartę zdarzenia drogowego wypełnia policjant dokonujący czynności na miejscu kolizji. W przypadkach, gdy zdarzenie drogowe wymaga przeprowadzenia postępowania przygotowawczego lub dokonania czynności sprawdzających, policjant dokonuje czynności na miejscu zdarzenia, pozostałe tabele wypełnia policjant prowadzący postępowanie lub dokonujący czynności sprawdzających po zebraniu niezbędnych danych⁹.

Gromadzone i przetwarzane dane dotyczą: miejsca wypadku (miejscowość, numer drogi, kilometr i hektometr drogi), czasu powstania wypadku (data, godzina, dzień tygodnia), rodzaju drogi, drogi i otoczenia (obszar zabudowany lub nie, prosty odcinek drogi lub zakręt, skrzyżowanie, jezdnia, chodnik, przystanek komunikacji publicznej itp.), rodzaju i stanu nawierzchni, oświetlenia oraz warunków atmosferycznych, rodzaju wypadku, rodzaju stanu technicznego i marki pojazdów uczestniczących w zdarzeniu, okoliczności powstania wypadku, w tym zachowania i stanu kierujących pojazdami oraz pieszych uczestników zdarzenia, ofiar wypadku, zabitych i rannych (skutek wypadku, płeć i wiek ofiary, zabezpieczenie, rodzaj uczestnictwa), szkicu lub opisu miejsca wypadku, obrazujących w sposób schematyczny przebieg wydarzeń, innych informacji o wypadku.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania dotyczące tego zagadnienia, można stwierdzić, że istotę wypadku drogowego stanowi zdarzenie:

- zaistniałe lub mające początek na drodze publicznej,
- pozostające w związku przyczynowym z ruchem co najmniej jednego pojazdu,
- pociągające za sobą w skutkach śmierć lub uszkodzenie ciała użytkowników dróg albo osób postronnych.

Inne zdarzenia drogowe, które spowodowały straty materialne (bez względu na rozmiar szkód), stanowią w pojęciu statystycznym kolizję drogową.

Pojęcie wypadku drogowego jest ściśle związane z pojęciem przestępstwa, a niekiedy wykroczenia drogowego. Nie analizując bliżej tych zagadnień, należy jednak podkreślić, że przepis art. 177 Kodeksu karnego typizuje tak zwany wypadek drogowy, obejmujący główne – z punktu widzenia częstotliwości – przestępstwo drogowe. Artykuł 177 § 1 stanowi, że kto naruszając, chociażby nieumyślnie, zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, powoduje nieumyślnie wypadek, w którym inna osoba odniosła obrażenia ciała określone w art. 157 § 1¹⁰, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Artykuł 177 § 2 stanowi, że jeżeli następstwem wypadku jest śmierć innej osoby albo ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. A artykuł 157 § 5 mówi, że jeśli pokrzywdzonym jest osoba najbliższa, ściganie przestępstwa określonego w § 3 następuje na jej wniosek.

Artykuł 157 Kodeksu karnego typizuje przestępstwo jako nieumyślne i skutkowe, oparte na zasadzie podwójnej niejako bezprawności. Drugim obok

skutku znamieniem czynu z art. 177 Kodeksu karnego jest naruszenie zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Natomiast art. 86 Kodeksu wykroczeń wymaga naruszenia zasad ostrożności oraz pozostających z tym w związku przyczynowym zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Kodeks karny, jak już wspomniano, ustanowił ponadto przestępstwo spowodowania katastrofy w ruchu lądowym lub powietrznym (art. 173 kk), bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, przestępstwa drogowego popełnionego w stanie nietrzeźwości (art. 178 a), dopuszczenia do ruchu pojazdu w stanie bezpośrednio zagrażającym bezpieczeństwu oraz przestępstwo dopuszczenia do prowadzenia pojazdu przez osobę znajdującą się w stanie nietrzeźwości bądź pod wpływem środka odurzającego lub osobę nieposiadającą wymaganych uprawnień (art. 179), natomiast art. 180 kk przewiduje karalność osób, które w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego pełnią czynności związane bezpośrednio z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu pojazdów mechanicznych¹¹.

Reasumując, należy podkreślić, że próba sprecyzowania takich pojęć, jak bezpieczeństwo i porządek na drogach, może mieć znaczenie praktyczne. Jest to problem istotny, wykładnia bowiem pojęć „bezpieczeństwo” i „porządek ruchu”, pojęcia wypadku drogowego stanowi właśnie często dyrektywę dla prawno-administracyjnej ochrony tej dziedziny stosunków społecznych.

Przypisy

¹ W. Rychter, E. Rzeszkowicz, *Wypadki drogowe*, Warszawa 1957, s. 17.

² A. Fink, *Verkehrsunfalle und ihre Untersuchung*, Hamburg 1956, s. 57.

³ T. Cyprian, *Pojęcie wypadku drogowego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 4-5, s. 733.

⁴ K. Buchała, *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji drogowej*, Warszawa 1997, s. 89.

⁵ A. Bachrach, *Elementy ogólnej profilaktyki wypadków drogowych*, Warszawa 1981, s. 34.

⁶ J. Polony, *Wypadki drogowe. Problematyka kryminalistyczna*, Warszawa 1975, s. 12.

⁷ Tamże, s. 34.

⁸ Pismo Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 16 stycznia 1996 r., niepublikowane. Definicje te na potrzeby pogotowia Policji zostały zmodyfikowane w porównaniu z pojęciami występującymi w prawie karnym. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu karnego przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji określono w rozdziale XXI art. 173-180. Przepisy o ruchu drogowym, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach (posiadające sankcje w Kodeksie karnym i w Kodeksie wykroczeń), są więc przepisami o charakterze techniczno-prawnym. Ta właśnie strona techniczna jest punktem wyjścia przy ocenie, czy został naruszony przepis dotyczący bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W Wielkiej encyklopedii Prawa określono wypadek drogowy jako naruszenie, chociażby nieumyślne, zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jeżeli skutkiem tego naruszenia było: spowodowanie katastrofy w ruchu lądowym, spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa takiej katastrofy, spowodowanie śmierci, uszkodzenie ciała lub rozstroju zdrowia innej osoby... s. 1187. W sprawie ustawowych znamion przestępstwa wypadku drogowego K.J. Pawelec, *Wypadek drogowy*, Warszawa 2003, s. 13 i n.

⁹ Wypełnione karty zdarzenia drogowego przekazuje się do komórki organizacyjnej komendy powiatowej (miejskiej) Policji właściwej w zakresie wprowadzania danych do systemu komputerowego, które na podstawie wypełnionych kart wprowadzają dane do wojewódzkiej bazy danych bezpośrednio z terminali zlokalizowanych w tych jednostkach Policji. Komputerowy rejestr zdarzeń drogowych zaistniałych na terenie działania komendy wojewódzkiej Policji prowadzi właściwe komórki organizacyjne tej komendy, a komórki organizacyjne komend powiatowych (miejskich) Policji przechowują karty zdarzeń drogowych przez 3 lata. Właściwe komórki organizacyjne komend wojewódzkich przekazują zebrane dane statystyczne za pośrednictwem urządzeń teletransmisji do KGP. Na podstawie statystyki zdarzeń drogowych dokonuje się okresowej analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, uwzględniając dane dotyczące natężeń ruchu, liczby zarejestrowanych pojazdów silnikowych i liczby ludności. Właściwe komórki organizacyjne komend wojewódzkich i powiatowych (miejskich) Policji sporządzają miesięczne, półroczne analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i analizy specjalne poświęcone wybranym problemom występującym w ruchu drogowym, w szczególności bezpieczeństwu pieszych, dzieci, nietrzeźwych użytkowników dróg, analizy miejsc szczególnie zagrożonych. Centralna baza danych prowadzona przez KGP wykorzystywana jest do: opracowywania zestawień dotyczących liczby i okoliczności zarejestrowanych na terenie kraju zdarzeń drogowych, analizowania tendencji obserwowanych w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego, opracowywania analiz problemowych na podstawie danych ogólnokrajowych, wykonywania analiz porównawczych uwzględniających analogiczne dane z innych krajów europejskich, przygotowywania corocznych, ogólnodostępnych publikacji dotyczących stanu bezpieczeństwa na polskich drogach, przekazywania zbiorczych danych dotyczących liczby i okoliczności zarejestrowanych na terenie kraju zdarzeń drogowych do naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, krajowych i zagranicznych placówek naukowych i badawczych oraz innych podmiotów zajmujących się zagadnieniami bezpieczeństwa ruchu drogowego. Karta statystyczna jest jednak źródłem tylko ogólnej informacji o wypadku. Nie może dać odpowiedzi na wszystkie pytania, które mogłyby zadowolić liczne specjalności. Jej informatyczna wartość jest jednak duża. Szczególnie dotyczy to badania przyczyn ustalanych w toku postępowania przygotowawczego (policjant prowadzący postępowanie ustala okoliczności, przyczyny i inne dane związane z przebiegiem wypadku drogowego). Jeżeli by dla celów postępowania tylko groźnych w skutkach wypadków drogowych zastosować nowoczesne zdobycze współczesnej wiedzy i współpracę specjalistów z różnych dziedzin, to postępowanie takie może mieć wartość badania naukowego.

¹⁰ Artykuł 157 § 1 stanowi, że „(...) kto powoduje naruszenie czynności ciała lub rozstrój zdrowia inny niż w art. 156 § 1, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat”.

¹¹ Szczegółową analizę przestępstw i wykroczeń drogowych przeprowadził m.in. B. Kurzępa, *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji w orzecznictwie sądowym*, Toruń 2001.

Literatura

1. A. Bachrach, *Elementy ogólnej profilaktyki wypadków drogowych*, Warszawa 1981.
2. K. Buchała, *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji drogowej*, Warszawa 1997.
3. T. Cyprian, *Pojęcie wypadku drogowego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 4-5.
4. A. Fink, *Verkehrsunfälle und ihre Untersuchung*, Hamburg 1956, s. 733.
5. J. Polony, *Wypadki drogowe. Problematyka kryminalistyczna*, Warszawa 1975.
6. K. Rajchel, *Wypadki drogowe*, Rzeszów 1979.
7. W. Rychter, E. Rzeszkowicz, *Wypadki drogowe*, Warszawa 1957.

NOTION OF ROAD CASE AND SYSTEM OF RECORD**S u m m a r y**

In his article the definition of a car accident has been stated in different aspects. Moreover a „minor” and a „catastrophic” car accident was described. Subsequently the article consisted of a system of processing and storing data about car accidents. The author presented methods and forms of statistics compiled by the Police as well as a template of the accident report card, together with a standard operating procedure (S.O.P.) with respect to the card.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Zdzisław NOWAKOWSKI

Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie

Kazimierz RAJCHEL

Politechnika Rzeszowska

WYPADKI DROGOWE I ICH SKUTKI W POLSCE (WYBRANE PROBLEMY)

W artykule omówiono problem wypadków drogowych, ich skutków w Polsce i ich dynamiki. Przedstawiono dane dotyczące liczby wypadków (kolizji) oraz ich skutków (w tym śmiertelnych) w Polsce oraz w wybranych krajach Europy. Omówiono także zagadnienie stopnia zagrożenia wypadkami mieszkańców Polski, uwzględniając podział na poszczególne województwa oraz występujący tam poziom motoryzacji i natężenie owych zdarzeń drogowych, biorąc pod uwagę poszczególne miesiące, dni tygodnia oraz miejsca, w których najczęściej do nich dochodzi. Przedstawione zostały dane statystyczne dotyczące liczby wypadków spowodowanych przez kierującego i poszkodowanych osób według kryterium przyczyn zdarzenia.

Uwagi ogólne

Z powodu urazów wielonarządowych na świecie umiera rocznie około 3,5 mln osób, w tym około 1 mln ginie w wypadkach komunikacyjnych, a ponad 10 mln zostaje rannych. Średnio co 50 sekund zdarza się śmiertelny wypadek drogowy, a co 2 sekundy powodujący obrażenia ciała. W Europie każdego roku w wypadkach drogowych ginie około 50 tys. osób, a 150 tys. zostaje kalekami fizycznymi lub psychicznymi na całe życie: liczba rannych wynosi 1,7 mln¹.

Wypadki drogowe to jakże wiele tragedii ludzkich, pociągających za sobą ogromne straty społeczne i materialne. To nie tylko ich ofiary (zabici, ranni, inwalidzi) oraz zniszczone lub uszkodzone pojazdy i inne urządzenia komunikacyjne. W rzeczywistości to pojęcie obejmuje często (niedostrzegalne) skutki społeczne i gospodarcze.

W Polsce z roku na rok zwiększa się liczba pojazdów poruszających się po naszych drogach. W 2003 r. ogółem zarejestrowanych pojazdów samochodowych było 15 899 195, w tym samochodów osobowych – 11 243 827, samochodów ciężarowych – 2 191 762, motocykli – 845 456. Prognozy rozwoju motory-

zacji w Polsce wskazują, że do 2020 r. liczba samochodów osobowych może wzrosnąć o dalsze 50 – 70%.

Położenie naszego kraju na szlaku tranzytowym wschód – zachód generuje bardzo duży ruch tranzytowy. Jak wynika z danych Głównej Komendy Straży Granicznej w 2004 r. do Polski wjechało 62 371 135 obywateli innych państw².

Szybki i żywiołowy rozwój motoryzacji w dużym stopniu zaskoczył Polskę. Nieprzystosowana do rosnących potrzeb infrastruktura, brak możliwości sprawowania efektywnej kontroli nad ruchem, duże zróżnicowanie parku pojazdów, mieszana struktura ruchu, brak skutecznie wdrażanych programów ograniczających negatywne skutki rozwoju motoryzacji, lekceważenie doświadczeń krajów zachodnich przed 20–30 laty sprawiły, że konsekwencje tego okazały się dla naszego kraju bardzo szkodliwe. Cena płacona za rozwój motoryzacji jest ogromna, nierzadko jakby spłacana w ratach – bo jej skutki są wieloletnie, a jej wzrost, chociaż zaspokaja ludzkie ambicje, często powoduje tragedie nie do zapomnienia.

Dynamika i skutki wypadków drogowych

Jednostki Policji rejestrują i ewidencjonują wypadki drogowe. Dane te są wykorzystywane do analizy i oceny stanu bezpieczeństwa oraz ustalania związków przyczynowo-skutkowych i tendencji zagrożenia w ruchu drogowym. Policja wykorzystuje je do służby prewencyjnej, stosowania coraz bardziej nowoczesnych form i metod działalności zapobiegawczej.

Zagrożenie na polskich drogach jest od wielu lat wysokie. Powszechnie się uważa, że wzrost wypadkowości jest nieuchronną konsekwencją rozwoju motoryzacji. Zaprzeczeniem tej tezy jest sytuacja w wysoko rozwiniętych krajach Europy, gdzie przy stałym wzroście motoryzacji systematycznie zmniejsza się liczba wypadków drogowych i ich ofiar (tab. 1.).

W krajach europejskich tylko Niemcy i Francja mają więcej ofiar śmiertelnych, odpowiednio Niemcy 9 945, Francja 9 052, ale są to kraje o większej liczbie wypadków i o czterokrotnie większej liczbie pojazdów. Niepokojące jest to, że Polska ma najwyższy wskaźnik ciężkości wypadków: na 100 wypadków przypada 11 osób zabitych, podczas kiedy w krajach UE wskaźnik ten wynosi – na przykład w Niemczech, Austrii i Szwajcarii 2 osoby, w Szwecji i Holandii 3 osoby, w Hiszpanii i Czechach – 5, w Finlandii i Francji – 6 osób.

W okresie od stycznia do grudnia 2004 r. zarejestrowano w Polsce 51 069 wypadków drogowych. W porównaniu z 2003 r., kiedy zanotowano 51 078 wypadków, liczba ta zmniejszyła się zaledwie o 9 wypadków. W wyniku tych wypadków w 2004 r. 5 712 osób poniosło śmierć, w porównaniu z 2003 r. zwiększyła się liczba osób zabitych o 72 (+1,3%). Rannych w wypadkach drogowych zostało 63 900 osób i liczba ta w stosunku do 2003 r. wzrosła o 761 (+1,2%).

Tabela 1. Liczba wypadków z udziałem ludzi w niektórych krajach europejskich w 1993 r.

Kraje	Wypadki	Zabici	Ranni
Austria	41 791	1 283	53 873
Belgia	54 933	1 660	76 015
Dania	8 513	559	9 930
Finlandia	6 147	484	7 806
Francja	137 500	9 052	189 020
Grecja	22 165	1 830	29 910
Hiszpania	79 925	6 378	117 193
Holandia*	41 054	1 285	48 328
Niemcy	385 384	9 949	505 591
Norwegia	8 642	281	11 536
POLSKA**	56 904	6 900	70 226
Szwajcaria	22 852	723	28 210
Szwecja	13 813	632	19 741
Węgry	19 527	1 678	25 430
Wielka Brytania	228 865	3 814	302 206
OGÓLEM	6 105 000	40 115	3 125 000

* dane z 1990 r.

** dane z 1995 r.

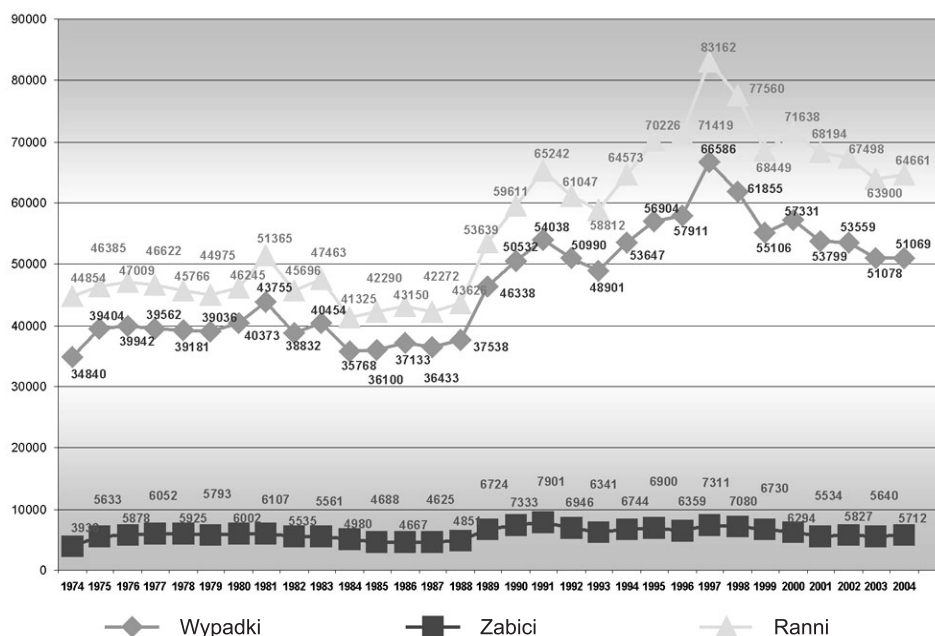
W 2004 r. zarejestrowano 424 938 kolizji w porównaniu z 2003 r. w którym zgłoszono 367 700 kolizji – liczba wzrosła o 57 238, to jest o 15,6% kolizji³. Dynamikę wypadków drogowych w okresie od 1974 r. do 2004 r. przedstawiono na rys. 1.

Pomimo pozytywnych zmian zagrożenie statystycznego Polaka jest bardzo duże: 14,7 ofiar śmiertelnych na 100 tys. mieszkańców – 3 razy większe niż w krajach europejskich. W Polsce znacznie częściej wypadki kończą się śmiercią (11,2 ofiar śmiertelnych na 100 wypadków) i wskaźnik ten jest znacznie większy niż w Europie. W przeliczeniu na 10 tys. pojazdów wskaźnik zabitych wynosi 3,5 osoby, na 1 mln pojazdokilometrów około 31,6 ofiar śmiertelnych.

Najczęściej uczestnicy ruchu drogowego ponieśli śmierć w wypadkach drogowych, które wydarzyły się poza obszarem zabudowanym, prawie w co 5. takim zdarzeniu zginął człowiek, podczas gdy na obszarze zabudowanym w co 13. Duża śmiertelność występująca na obszarze niezabudowanym jest zjawiskiem związanym z większą prędkością oraz z tym, że na tych obszarach pomoc lekarska jest trudniej dostępna. W 2004 r. bardzo liczną grupę ofiar (33,5%) i największy odsetek w globalnej liczbie ofiar stanowili kierujący samochodami osobowymi oraz pasażerowie.

Poważnym problemem przyczyniającym się do dużej śmiertelności ofiar wypadków w Polsce jest zwłaszcza duży udział w ruchu pieszych, rowerzystów i kierowców innych powolnych pojazdów. Wskaźnik śmiertelnych ofiar niechronionych uczestników ruchu na 100 tys. mieszkańców jest jednym z najwyższych w Europie. Wskaźnik udziału ofiar śmiertelnych wśród niechronionych uczestników ruchu wynosi 46%. Sytuacja ta, oprócz ogromnych strat biologicz-

nych, przynosi także duże koszty związane z akcjami ratowniczymi, leczeniem ofiar wypadków, rehabilitacją, utratą efektów pracy i zniszczeniem mienia, jest przyczyną inwalidztwa, bólu i cierpienia wielu ofiar.



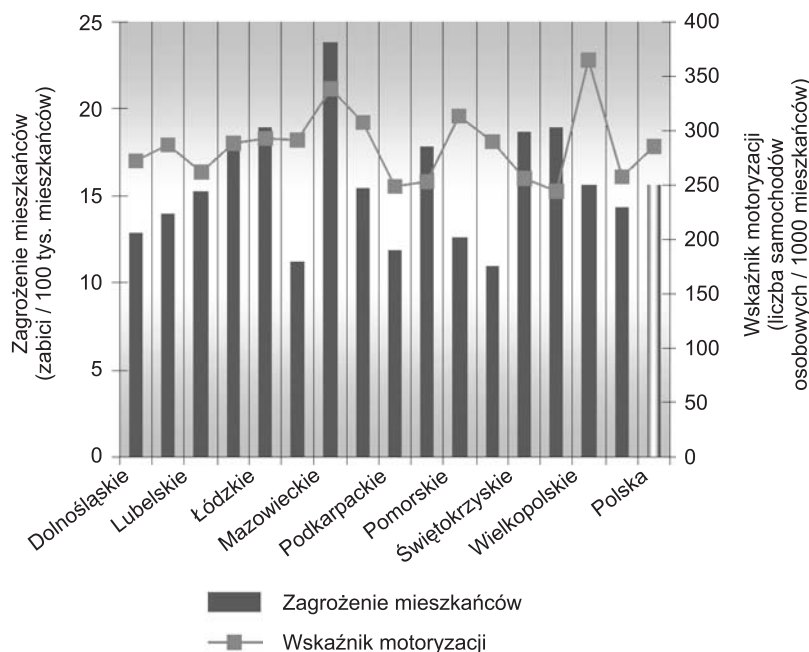
Rys. 1. Dynamika wypadków drogowych i poszkodowanych w nich osób w Polsce w okresie 20 lat (1974-2004)

Polskę więc charakteryzują bardzo wysokie wskaźniki ciężkości wypadków. Przyczyną tych tragedii jest nadmierna prędkość jazdy, brak urządzeń zabezpieczających uczestników ruchu. Ponad 20% ofiar wypadku umiera na miejscu wypadku lub wkrótce po wypadku. Przyczyną tak wysokiego wskaźnika umieralności na miejscu zdarzenia jest zbyt późne podjęcie akcji ratowniczej lub przeprowadzenie jej w niewłaściwy sposób, a także niewystarczająca opieka medyczna po wypadku.

Żaden kataklizm w Polsce – poza chorobami cywilizacyjnymi – nie pochłania tylu ofiar, nie przyczynia się do tak wielu dramatów ludzkich jak wypadki drogowe⁴.

Grupami szczególnego ryzyka pod względem liczby ofiar są więc piesi, dzieci, rowerzyści oraz młodzi kierowcy.

Poziom motoryzacji i zagrożenie mieszkańców w Polsce z podziałem na województwa w 2003 r. przedstawia rys. 2.



Rys. 2. Poziom motoryzacji i zagrożenie mieszkańców w Polsce z podziałem na województwa w 2003 r.

W 2004 r. najwięcej wypadków miało miejsce na terenie województw: śląskiego (7 046), wielkopolskiego (4 910), małopolskiego (4 882), łódzkiego (4 826); łącznie w czterech aglomeracjach doszło do 21 664 wypadków. Liczba ofiar śmiertelnych w tych województwach przedstawia się następująco: mazowieckie – 569, wielkopolskie – 540, śląskie – 511, łódzkie – 440, małopolskie – 335; łącznie w tych województwach śmierć poniosło 2 395 osób. Najwięcej osób rannych zostało w województwach: śląskim – 8 703, wielkopolskim – 6 435, małopolskim – 6 355, łódzkim 5 844; łącznie rany odniosło 27 337 osób. Najmniej wypadków drogowych zanotowano na terenie województw: lubuskiego – 847, opolskiego – 1 191, podlaskiego – 1 226, warmińsko-mazurskiego – 1 997.

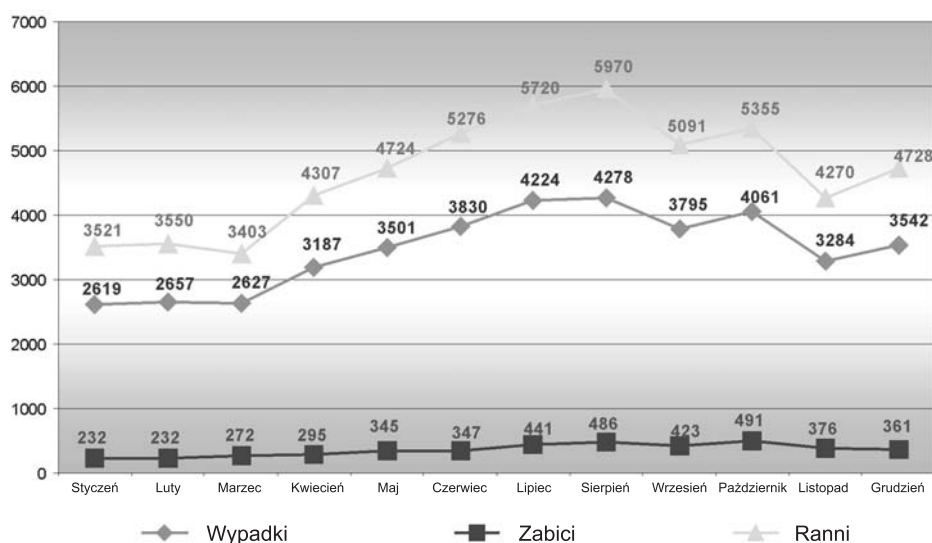
Wzrost liczby wypadków w 2004 r. wystąpił w województwach: śląskim (110,5), lubuskim (107,5), podkarpackim (106,8), a wzrost liczby zabitych odnotowano w podkarpackim (118,0), warmińsko-mazurskim (116,7) i pomorskim (111,2).

Stan zagrożenia jest pochodną różnych warunków i sytuacji. Mając na uwadze różnice między poszczególnymi województwami, należałoby określić wskaźnik zabitych i rannych na 100 wypadków.

Największy wskaźnik zabitych na 100 wypadków drogowych odnotowano w województwie lubelskim. Wyniósł on 19,8. Najniższy zaś wskaźnik stwierdzono w województwie małopolskim – na 100 wypadków drogowych wyniósł 6,9.

Czas powstawania wypadków drogowych

W 2004 r. najwięcej wypadków zdarzyło się w październiku, sierpniu i lipcu. Duże zagrożenie bezpieczeństwa ruchu w miesiącach letnich i jesiennych, jak wynika ze statystyk KGP, występuje od kilku lat (rys. 3.).



Rys. 3. Dynamika wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących i poszkodowanych w nich osób w poszczególnych miesiącach 2004 r.

Nasilenie wypadków i ich skutków występuje w piątki (16,3%) i soboty (15,3% ogółu) oraz poniedziałki (14,3%). Należy wskazać na fakt, że niedziele, które są dniami wzmożonego ruchu związanego w powrotami z weekendowego wypoczynku, jak wynika z przeprowadzonej analizy, to dni, w których zanotowano najmniej wypadków, niemniej jednak śmierć poniosło w nich najwięcej osób (892, tj. 15,6%). Według danych KGP w tych dniach występuje tak duże natężenie ruchu i zagęszczenie pojazdów, że dochodzi do znacznego uspokojenia ruchu.

Według statystyk policyjnych od lat występuje największe nasilenie wypadków w godzinach od 16 do 19, a szczególnie między godziną 16 i 18, czyli

w okresie bardzo dużego natężenia ruchu, w związku z powrotami z pracy. W 2004 r. najwięcej osób zginęło w przedziale czasowym między godziną 17 i 21. Natomiast najmniej wypadków odnotowano w godzinach 24 do 5, również w tym czasie najmniej osób zostało rannych i poniosło śmierć.

Miejsce powstawania wypadków

W 2004 r. większość wypadków, czyli 36 644, wydarzyła się na obszarze zabudowanym, to jest 71,9%. Zginęło w nich 2 755 osób, a 44 372 osoby zostały ranne. Poza obszarem zabudowanym w statystyce policyjnej zarejestrowano 14 375 wypadków, to jest 28,1%, w których śmierć poniosło 2 957 osób, a rannych zostało 20 289 osób.

Na prostym odcinku drogi miało miejsce 29 381 wypadków (57,5% ogółu), a śmierć poniosło 3 891 osób, czyli 68,1% wszystkich zabitych. Rannych zostało 35 555, to jest 55% ogółu. Większość wypadków nastąpiła na drogach jednojezdniowych, dwukierunkowych – 42 789 wypadków, to jest 83,8%; zginęło w nich 5 051 osób, to jest 84,4%, a rannych zostało 54 401 osób, to jest 84,2%.

Przyczyny i sprawcy wypadków drogowych

W świetle danych zaczerpniętych z aktualnie obowiązującego systemu statystyki w 2004 r. większość wypadków spowodowali kierujący pojazdami. Byli oni sprawcami 41 605 wypadków, to jest 81,5% ogółu wypadków. W wyniku tych zdarzeń śmierć poniosło 4 131 osób, a 55 915 zostało rannych.

Winiących spowodowania wypadków w 2004 r. przedstawia tab. 2., a liczbę wypadków spowodowanych przez kierującego i poszkodowanych z podziałem według kryterium przyczyny zdarzenia w 2004 r. – rys. 4.

Tabela 2. Winni spowodowania wypadków w 2004 r.

Przyczyna wypadków	Wypadki		Zabici		Ranni	
	2004	2003=100%	2004	2003=100%	2004	2003=100%
Z winy kierującego	41 605	100,5	4 131	98,1	55 915	101,9
Z winy pieszego	8 041	95,2	1 144	107,5	7 160	93,4
Z winy pasażera	136	107,9	9	112,5	141	109,3
Z innych przyczyn	1 035	113,4	198	132,9	1 202	113,9
Współwina uczestników ruchu	244	114,5	58	156,8	236	114,0



Rys. 4. Liczba wypadków spowodowanych przez kierującego i poszkodowanych osób z podziałem według kryterium przyczyny zdarzenia (2004 r.)

Kolejną grupą sprawców wypadków drogowych są piesi. W 2004 r. spowodowali oni 8 041 zdarzeń, w wyniku których śmierć poniosły 1 144 osoby, a rany odniosło 7 160 uczestników ruchu. Najczęstszą przyczyną było: wejście na jezdnię – 4 454 wypadki (tj. 55,3% wszystkich zdarzeń spowodowanych przez pie-

szych), nieprawidłowe przekraczanie jezdni – 1 030 wypadków oraz przekraczanie jezdni w miejscu niedozwolonym – 598 wypadków.

Przypisy

¹ P.M.W. Elsenaar, *Globalne partnerstwo dla bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce*, Międzynarodowe Seminarium GAMBIT 2000, Gdańsk 2000, s. 19. Por. także M. Haegi, *Świadomość niebezpieczeństwa ruchu drogowego*, Międzynarodowe Seminarium GAMBIT 2000, s. 55.

² W artykule wykorzystano dane statystyczne zawarte w opracowaniu *Wypadki drogowe w Polsce w 2004 roku* Komendy Głównej Policji, Biura Taktyki Zwalczania Przystępczości, Warszawa 2005, s. 4-5.

³ Niestety nadal zwiększa się liczba kolizji drogowych. Szacuje się, że Policja zostaje wezwana do jedynie 30% kolizji, czyli co roku dochodzi do blisko 1 400 mln takich zdarzeń. Wzrost natężenia ruchu w szczególności w miastach powoduje, że zmniejsza się prędkość pojazdów, a więc maleją skutki wypadków, ale niestety rośnie liczba kolizji drogowych, co niewątpliwie nie świadczy o poprawie porządku w ruchu drogowym. Dodać należy i to, że na podstawie przeprowadzonych przez autora badań, można bez obawy narażenia się na większe nieścisłości stwierdzić, że rocznie nie zgłasza się do Policji od 4 do 6% wypadków drogowych zaistniałych na drogach bocznych – w warunkach ruchu wiejskiego.

⁴ Analizując rozmiary strat materialnych, zwłaszcza biologicznych, powstałych w związku z wypadkami drogowymi, należy zwrócić uwagę na niektóre wyniki badań przeprowadzonych przed laty przez K. Chyca. Po zbadaniu 581 osób rannych w wypadkach drogowych stwierdził, że 442 osoby, czyli 74% ogółu rannych, odniosły inwalidztwo lekkie, 40 osób (9%) – średnie, a 14 osób (3%) – inwalidztwo ciężkie. Średni czas leczenia szpitalnego statystycznego rannego wynosi 15,7 dni, a średni czas niezdolności do pracy 69,6 dni. Według badań autorów tego opracowania – na 100 rannych wskaźniki te kształtują się podobnie: odsetek ofiar inwalidztwa ciężkiego wyniósł 6%, a średni czas niezdolności do pracy wyniósł 75,6 dnia. Śmiertelność w wypadkach drogowych kształtuje się różnie w poszczególnych krajach. Przyjmuje się, że wpływa na to poziom rozwoju ekonomicznego, system ratownictwa drogowego, przy czym stopień śmiertelności jest wypadkową takich czynników, jak przypadająca na jednego mieszkańca liczba pojazdów samochodowych oraz przebieg kilometrów.

Literatura

1. *Krajowy program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego – GAMBIT 2000.*
2. *Narodowy Program Zdrowia (NPZ) na lata 1996 – 2005.*
3. Z. Nowakowski, K. Rajchel, *Wypadki drogowe. Prawo o ruchu drogowym*, Warszawa 2003.
4. *Wypadki drogowe w Polsce 2002-2005*, Biuro Taktyki i Zwalczania Przystępczości, Wydział Przystępczości Komendy Głównej Policji.

**ROAD ACCIDENTS AND THEIR RESULTS IN POLAND
(CHOSEN CASES)****S u m m a r y**

The work depicts the case of road accidents in Poland, their results, and dynamics. The data relating to the amount of road accidents (crashes), together with the outcomes (including fatal) in Poland and chosen European countries was included. The article illustrates the degree of accidents' threat to inhabitants in Poland, referring to particular administrative regions (and the level of regions' motorization, as well as timeline (months, days of week, and places in which they mostly appear). Statistic data, concerning the amount of the accidents caused by a driver, and injured participants, according to the criteria of the case is built-in.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Marta POMYKAŁA
Politechnika Rzeszowska

PRAWNOAUTORSKA CZY PATENTOWA OCHRONA PROGRAMÓW KOMPUTEROWYCH?

W artykule zaprezentowano stosowane we współczesnych systemach prawnych zasady ochrony programów komputerowych. Pokazano różnice pomiędzy systemem prawa autorskiego i prawa patentowego, a następnie przedstawiono obecne tendencje w rozwoju ustawodawstwa Unii Europejskiej, regulującego tę problematykę.

Ostatnie lata XX w. i początek XXI w. to ogromny rozwój e-gospodarki, w której miejsce tradycyjnego towaru zajmuje informacja, coraz częściej postrzegana jako nowy, cenniejszy i samodzielny towar. Równie istotne stają się wszelkie sposoby dostępu do informacji – jej sprofilowanie, dostęp w odpowiednim czasie i miejscu, jakość i dobór. W związku z tym obserwuje się też coraz bardziej dynamiczny rozwój informacyjnych dóbr niematerialnych i znaczniejszy ich udział we współczesnym obrocie gospodarczym¹.

Ustawodawcy poszczególnych państw starają się zauważać nowe tendencje i zapewnić należyłą ochronę prawną nowym dobrom niematerialnym. Prawo bowiem nie może pozostawać w tyle za stosunkami społeczno-gospodarczymi, ale musi je jak najwierniej opisywać, także w dobie niezwykle szybkiego postępu technicznego.

Jednym z ważniejszych towarów e-gospodarki stają się dzisiaj programy komputerowe. Właściwe ukształtowanie zasad ich ochrony, uwzględniające ochronę interesów twórcy, producenta i użytkownika, jest priorytetem w dobie powszechnej informatyzacji społeczeństwa.

Problem skutecznej ochrony prawnej, zwłaszcza przed piractwem, pojawił się wraz z samymi programami komputerowymi. Dla zapewnienia należytej ochrony najskuteczniejsze wydawały się być dwa systemy: ochrony patentowej i prawnoautorskiej, obydwa stanowiące działy prawa na dobrach niematerialnych. Różnica między nimi tkwi w zakresie przyznawanej ochrony: prawo patentowe chroni rozwiązania o charakterze technicznym, prawo autorskie zaś chroni dobra o charakterze artystycznym i naukowym. Jednocześnie pojawiały

się poglądy wskazujące na potrzebę wypracowania swego dla programów komputerowych systemu ochrony prawnej².

W początkowym okresie ochronę programów komputerowych próbowano opierać raczej na zasadach prawa patentowego. Wymagałoby to jednak niezbędnych zmian, dostosowujących zasady tej ochrony do nowych dóbr niematerialnych, w szczególności ustalenia na nowo definicji wynalazku. Niesprzyjająca patentowaniu programów była natomiast praktyka krajowych urzędów patentowych. Zgodnie z jej tendencjami w wielu państwach wprowadzono wyraźny przepis, że program komputerowy nie może być przedmiotem patentu³. Istotną przeszkodą patentowania programów był też brak jednolitych standardów ochrony wynalazków w skali międzynarodowej. Dlatego też objęcie programów ochroną patentową spotykało się od samego początku z niechęcią i sprzeciwem.

Początki autorskoprawnej ochrony programów komputerowych sięgają 1964 r., kiedy to w Stanach Zjednoczonych zarejestrowano trzy proste programy komputerowe⁴, torując w ten sposób drogę kolejnym. W 1976 r., z chwilą wydania Copyright Act, stwierdzającego, że program komputerowy podlega takiej samej ochronie jak dzieło literackie, ten typ ochrony ugruntował się w prawie amerykańskim.

W systemach europejskich trudniej wskazać moment objęcia programów autorskoprawną ochroną, ponieważ nie wymaga ona żadnych formalności. O rozpoczęciu ochrony decyduje bowiem fakt pojawienia się programu bądź jego ustalenie. Ale już w latach osiemdziesiątych sądy krajów europejskich zaczynają uznawać konkretne programy za utwory w rozumieniu prawa autorskiego i uznawać ich autorskoprawną ochronę. Było to jedynie usankcjonowaniem praktyki, że program komputerowy stanowi przedmiot prawa autorskiego, jeżeli spełnia jego ogólne wymogi jak każdy inny utwór⁵.

Mimo powszechnego włączania programów komputerowych do systemu prawa autorskiego wcale nie uważano tej sytuacji za najlepsze i jedyne rozwiązanie. Nadal pojawiało się wiele trudnych do rozstrzygnięcia wątpliwości.

Głównym powodem upowszechnienia autorskoprawnej ochrony programów komputerowych była łatwość włączenia w obręb tego systemu. Podczas gdy zabezpieczenie interesów związanych z oprogramowaniem stało się sprawą pilną, właściwie była to jedyna rozsądna alternatywa. Tylko bowiem prawo autorskie formułuje tak szeroką definicję utworu, która może objąć również program komputerowy. Jego ochrona nie wymagała więc żadnej nowelizacji przepisów. Dodatkowo duże znaczenie miała tutaj przynależność większości krajów świata do międzynarodowych konwencji dotyczących prawa autorskiego⁶, co spowodowało, że programy komputerowe automatycznie znalazły się w zakresie ich oddziaływania, bez konieczności prowadzenia długich i żmudnych rokowań⁷.

W zgodzie z tymi założeniami uchwalona została przez Unię Europejską Dyrektywa o ochronie prawnej programów komputerowych⁸. Stworzenie jednolitego modelu ochrony stało się jednym z priorytetowych celów, gdyż w wielu

państwach europejskich brakowało jednoznacznego potwierdzenia ochrony autorskoprawnej programów, a pomiędzy prawodawstwami, które ją przewidywały, pojawiały się znaczne różnice w zakresie tej ochrony, w szczególności dotyczące jej przesłanek lub czasu trwania⁹.

Stosownie do postanowień Dyrektywy i w myśl zasad prawa autorskiego, przyznano programom komputerowym ochronę jako dziełom literackim. Dyrektywa nie sformułowała pojęcia programu komputerowego. Jednakże, opierając się na jej założeniach, można stwierdzić, że stanowi on pewną sekwencję instrukcji czy poleceń, przeznaczoną do bezpośredniego lub pośredniego użytku w systemie informatycznym, do zrealizowania funkcji, zadania bądź otrzymania określonego wyniku, niezależnie od sposobu jej wyrażenia czy utrwalenia. Ochrona przyznana w Dyrektywie obejmuje też materiał projektowy związany z przygotowaniem programu (art. 1 ust. 1). Ochrona ta odnosi się do wszystkich form wyrażania programu komputerowego, nie podlegają jej jednak idee i zasady leżące u podstaw jakiegokolwiek elementu programu komputerowego, łącznie z ideami i zasadami leżącymi u podstaw interfejsów (art. 1 ust. 2). Zasadniczym warunkiem udzielenia ochrony na program komputerowy jest jego oryginalność, przez co należy rozumieć, że stanowi on rezultat własnej, intelektualnej twórczości autora, a przy jej przyznawaniu nie powinny być stosowane żadne inne kryteria (art. 1 ust. 3).

Prawa do programu komputerowego przysługują jego autorowi, a może nim być osoba fizyczna, grupa osób fizycznych lub osoba prawna, która stworzyła program. Jeżeli program komputerowy został stworzony wspólnie przez grupę osób fizycznych, to prawa wyłączne do niego przysługują im wspólnie. Natomiast jeśli program komputerowy został stworzony przez pracownika w związku z wykonywaniem jego zadań lub według wskazówek pracodawcy, to pracodawcy przysługują prawa majątkowe względem tak stworzonego programu, jeżeli w umowie między stronami nie postanowiono inaczej (art. 2).

W kolejnych przepisach Dyrektywa reguluje problematykę wykonywania praw wyłącznych autora wobec programu komputerowego (art. 4-6), szczególnych środków ochrony przed wprowadzaniem do obrotu nielegalnych kopii programu (art. 7) oraz czasu trwania ochrony autorskiej dla programu komputerowego (art. 8).

Dyrektywę tę wdrożyło wiele państw europejskich, między innymi Polska. Całkowicie zgodny z nią jest model ochrony przyjęty w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁰, której rozdział 7. stanowi prawie dosłowne tłumaczenie odpowiednich przepisów Dyrektywy.

Obecnie w Unii Europejskiej ponownie wraca problem ustalenia właściwych reguł ochrony programów komputerowych. Autorskoprawna ochrona programów komputerowych nie wydaje się być dość szczelna, stosunkowo łatwo da się obejść. Obejmuje głównie zapis instrukcji programu, czyli kod źródłowy czy wynikowy, a nie jego konkretny rezultat. Taki sam rezultat może zostać osiągnięty za pomocą innych instrukcji, przed których napisaniem prawo autorskie

nie może już nikogo powstrzymać. Należy podkreślić, że w myśl podstawowych założeń prawa autorskiego ochrona nie obejmuje idei i zasad programu, będących ważnym źródłem jego wartości rynkowej. Zwraca się ona wprawdzie przeciwko kopiowaniu utworu, ale już nie wobec tak zwanej niezależnej twórczości. A zatem programista pozbawiony kontaktu z kodem źródłowym innego programu, który napisze dokładnie taki sam program, ma pełne prawo do jego kopiowania i rozpowszechniania¹¹.

Ten właśnie brak całkowitego dopasowania autorskoprawnej ochrony do programów komputerowych jest zasadniczym powodem poszukiwania bardziej adekwatnych zasad ochrony. Wielu upatruje jej na gruncie prawa patentowego. Zasadniczo prawo patentowe nie tylko chroni uprawnionego z patentu zarówno przed konkurencją produktów podobnych czy ekwiwalentnych, ale również zabrania niezależnego wytwarzania opatentowanego przedmiotu lub sposobu postępowania. Podczas gdy prawo autorskie chroni konkretne wyrażenie, formę utworu, patent rozciąga się na praktyczne zastosowanie nowatorskiego rozwiązania, przybierającego postać materialnego produktu lub technologii¹². W przypadku programu komputerowego tylko patent może chronić twórcę samych założeń programu przed wykorzystywaniem programów na nim opartych przez osoby trzecie dzięki dokonaniu zmian w kodzie źródłowym.

Do powstania ochrony patentowej niezbędne jest przyznanie patentu przez właściwy Urząd Patentowy. Uprawniony powinien najpierw dokonać zgłoszenia w Urzędzie Patentowym, który następnie analizuje, czy rozwiązanie spełnia wszystkie przesłanki wynalazku (nowość, odpowiedni poziom wynalazczy, możliwość przemysłowego stosowania). Po przeprowadzeniu badania wydawana jest decyzja o przyznaniu bądź odmowie udzielenia patentu. Przedmiotem ochrony patentowej jest konkretny sposób rozwiązania danego problemu technicznego. Większość ustawodawstw odmawia programom komputerowym jako takim zdolności patentowej. Ze względu na swoją specyfikę mogą one korzystać z ochrony patentowej w sposób pośredni. Często stanowią bowiem część wynalazku odpowiedzialną za prawidłowe funkcjonowanie materialnej maszyny lub przebieg procesu o technicznym charakterze.

Patent daje uprawnionemu możliwość wyłącznego korzystania z wynalazku przez 20 lat w sposób zarobkowy lub zawodowy na terenie kraju, w którym ochrona została przyznana. Do uzyskania ochrony w innych państwach konieczne jest dokonanie zgłoszenia w krajowych urzędach patentowych. Może to nastąpić przez złożenie zgłoszenia bezpośrednio do urzędu krajowego wybranego państwa bądź w trybie Układu o Współpracy Patentowej (PCT), przez zgłoszenie międzynarodowe, obejmujące wybrane kraje, będące stronami układu o współpracy patentowej¹³, bądź według procedury europejskiej, przez zgłoszenie obejmujące wybrane kraje Europy, będące stronami Konwencji Monachijskiej o Udzielaniu Patentów Europejskich¹⁴, składane do Europejskiego Urzędu Patentowego w Monachium (EUP)¹⁵.

Prawo patentowe opiera się na zasadzie terytorialności¹⁶, co oznacza, że pojęcie wynalazku oraz zakres ochrony rozpatrywane są zawsze w świetle przepisów tego kraju, na terenie którego przyznana została ochrona patentowa. Na tym tle pojawiają się więc największe rozbieżności w praktyce i orzecznictwie poszczególnych państw.

Pewnym wyłomem od tej zasady jest jednak Konwencja o Patencie Europejskim. Nie tylko ustala ona zasady wspólnej procedury europejskiej, ale również zawiera przepisy dotyczące prawa materialnego. Konwencja w art. 52-57 określa wymogi zdolności patentowej wynalazku. Stanowi, że opatentowaniu podlega każdy wynalazek, który jest nowy, posiada poziom wynalazczy oraz nadaje się do przemysłowego stosowania. Za wynalazki nie uznaje natomiast planów, zasad i metod dotyczących działalności umysłowej lub gospodarczej oraz programów komputerowych (art. 52 ust. 2 pkt c). Konwencja stanowi jednak, że udzielenie patentu europejskiego przynosi takie same skutki w każdym z państw jak patent krajowy, każde zaś naruszenie patentu europejskiego rozpatrywane jest według przepisów krajowych (art. 64). Z chwilą udzielenia patentu Europejski Urząd Patentowy przestaje być właściwy w sprawach związanych z patentem, ponieważ ten, tak jak patent krajowy, podlega reżimowi prawnemu państwa, na terenie którego został udzielony. A zatem skuteczność ochrony patentowej zależy od praktyki danego kraju, gdyż patenty przyznawane przez EUP egzekwowane są zgodnie z przepisami krajowymi.

Wydaje się zatem, że w myśl przedstawionych zasad programy komputerowe nie podlegają ochronie patentowej. Takie podejście sugerowałoby wyraźne wyłączenie w ustawodawstwach większości państw programów komputerowych z możliwości uzyskania ochrony. Ocena tego stanu rzeczy nie jest jednoznaczna i wiąże się z ustaleniem, czy sam program jako taki stanowi rozwiązanie zgłoszone do opatentowania, czy też jest tylko jednym z elementów technicznego rozwiązania (ochrona pośrednia). We współczesnej z informatyzowanej gospodarce takie sytuacje zdarzają się coraz częściej.

Praktyka patentowania programów komputerowych w poszczególnych państwach rozwijała się w odmienny sposób. W prawie amerykańskim, które nie zna wyłączenia programów z zakresu przedmiotów podlegających ochronie, przedmiotem patentu może być jakikolwiek nowy i użyteczny proces, maszyna, sposób produkcji lub ich kombinacja, przy czym nie może to być abstrakcyjna idea, czynność mentalna, dowód naukowy ani wyrażenie matematyczne. I chociaż w przeszłości obowiązywało bardziej rygorystyczne podejście, obecnie – podobnie jak komputery, produkty oraz procesy, których działanie lub użycie zakłada zastosowanie programu komputerowego – programy mają zatem zdolność patentową¹⁷. Podobne regulacje obowiązują w Japonii i Australii.

Z kolei na gruncie europejskim idea patentowania programów komputerowych nigdy nie znajdowała tak pełnego poparcia, czego wyrazem jest chociażby wspomniana już regulacja zawarta w art. 52 ust. 2 Konwencji o Patencie Europejskim. Z czasem jednak, pod naciskiem kolejnych zgłoszeń, w orzecznictwie

EUP upowszechniła się mocno zawężająca interpretacja tego wyłączenia. W aktualnym orzecznictwie uznaje się, że wynalazki realizowane komputerowo mają zdolność patentową, jeśli, jako całość, mają charakter techniczny¹⁸. Jak w innych dziedzinach technologii, techniczny charakter może się przejawiać w efektach technicznych lub rozwiązaniu problemu technicznego. Ponadto techniczny charakter wynalazku realizowanego za pomocą komputera może wynikać z procesów, które muszą zaistnieć, zanim jeszcze programowanie będzie miało miejsce¹⁹.

Pomimo przychylności dla udzielania patentów na programy komputerowe przez EUP, urzędy poszczególnych krajów Europy (poza Wielką Brytanią) zajmują bardziej konserwatywne stanowisko. Rodzi to w praktyce liczne rozbieżności i niejasność sytuacji. Niebagatelne znaczenie ma również ocena skutków naruszenia patentu przez sądy krajowe według prawa krajowego. Dopóki nie zostaną wypracowane jednolite zasady (np. w ramach Unii Europejskiej), udzielone przez EUP patenty na oprogramowanie pozostają nieegzekwowalne w krajach stosujących tradycyjne podejście.

Znaczenie gospodarcze programów komputerowych z roku na rok ogromnie wzrasta. Kwestia ich patentowalności na gruncie europejskim nie może dłużej pozostawać otwarta. Niewątpliwie programy to dobra niematerialne wymykające się wszelkim klasyfikacjom. Ich ochrona budzi wiele problemów zarówno natury prawnej, jak i praktycznej. Istnieje zatem olbrzymia potrzeba unormowania tej sytuacji.

Dodatkowym argumentem za unormowaniem tej kwestii jest to, że pomimo wielu zgłoszeń patentów na oprogramowanie do EUP, niewiele pochodzi od podmiotów europejskich. Większość z nich składają duże firmy amerykańskie. Społeczna świadomość możliwości patentowania oprogramowania nie jest jeszcze dostatecznie ugruntowana, a nie sprzyja jej też nieprecyzyjna legislacja tej materii.

W Unii Europejskiej, doceniając potrzebę zharmonizowania ustawodawstw krajowych w odniesieniu do patentów na oprogramowanie, w 1999 r. rozpoczęto prace nad odpowiednią dyrektywą. Ma ona wyeliminować niepewność prawną i ustalić niezbędne minima ochrony patentowej oprogramowania.

Uznano zatem, że skuteczna, przejrzysta i zharmonizowana ochrona ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania i wspierania inwestycji w tej dziedzinie. Dotychczasowe zróżnicowanie ustawodawstw może tworzyć bariery w handlu oraz stanowić przeszkody we właściwym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Mogłyby się one jeszcze powiększyć ze względu na to, że poszczególne państwa przyjmują różniące się praktyki postępowania, a orzecznictwo krajowe, stanowiące wykładnię bieżącego prawodawstwa, rozwija się odmiennie. Przepisy prawne regulujące zdolność patentową wynalazków realizowanych przy pomocy komputera powinny być zharmonizowane w taki sposób, aby zagwarantować, że uzyskana pewność prawna oraz poziom warunków wymaganych dla zdolności patentowej umożliwią przedsiębiorstwom innowacyjnym czerpanie maksymal-

nych korzyści z ich procesu wynalazczego oraz będą stanowiły zachętę do dokonywania inwestycji i wdrażania innowacji²⁰.

Już we wstępnym etapie konsultacji projekt dyrektywy wzbudził wiele emocji i wywołał szczególnie burzliwe dyskusje na temat zakresu wyłączenia zdolności patentowej oprogramowania przewidzianej przez art. 52 ust. 2 Układu o Patencie Europejskim. Samo ujednoczenie odmiennych praktyk wydało się koniecznością. Wiele osób opowiedziało się za dopuszczeniem udzielania patentów na programy komputerowe, przyjmując na wzór dotychczasowej praktyki EUP, czyli możliwość patentowania oprogramowania, jeżeli spełniona zostanie przesłanka technicznego charakteru rozwiązania, nowości, poziomu wynalazczego oraz przemysłowej stosowalności. Jednakże duże rozbieżności pojawiały się w dziedzinie patentowania programów przeznaczonych dla komputerów powszechnego użytku czy patentowania programów z otwartym źródłem. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom projekt dyrektywy dotyczył patentowalności wynalazków zawierających oprogramowanie, a nie samych programów komputerowych.

W projekcie zaproponowano określenie przesłanek patentowalności wynalazku realizowanego komputerowo (art. 3), zdefiniowano na jej użytek pojęcie wynalazku realizowanego komputerowo i wkładu technicznego (art. 2), określono wyjątki od zdolności patentowej, wśród których znalazły się programy jako takie (art. 4). Przyjmując zasadę, że ochrona patentowa ma być komplementarna w stosunku do ochrony autorskiej, ustalono relację z dyrektywą 91/250/EWG, zwłaszcza w kwestii dekompilacji i interoperacyjności systemów komputerowych (art. 6).

Pod koniec 2003 r. w Parlamencie Europejskim odbyło się pierwsze czytanie projektu dyrektywy, zgłoszonych zostało wiele poprawek ograniczających możliwość patentowania oprogramowania. W maju 2004 r. Rada Europejska osiągnęła polityczne porozumienie krajów członkowskich co do wspólnego stanowiska w tej sprawie. W marcu 2005 r. ministrowie UE przyjęli tekst dyrektywy, która następnie została skierowana do drugiego czytania w Parlamencie Europejskim.

Jednocześnie nie ustawały protesty przeciwko projektowi, zwłaszcza ze strony środowisk małych i średnich przedsiębiorców, którzy czuli się w ten sposób zagrożeni ze strony dużych koncernów informatycznych. Dla słabszych podmiotów ochrona autorska jest po prostu korzystniejsza, bo tańsza, wystarczający jest również jej zakres. Czynności zmierzające do wynalezienia oprogramowania nowego, mającego przemysłowe zastosowanie i będącego rozwiązaniem technicznym, wymagają wielu nakładów. Ostatecznie 6 lipca 2005 r. Parlament Europejski absolutną większością głosów²¹ odrzucił projekt dyrektywy o patentowaniu wynalazków realizowanych przy pomocy komputera. Prace nad nią muszą się rozpocząć od nowa.

Wydaje się, że wokół propozycji unijnej dyrektywy zrodziło się zbyt wiele niepotrzebnych emocji. Jej celem miało być ujednoczenie dotychczasowych

rozbieżnych praktyk krajowych urzędów patentowych i sądów, przez usankcjonowanie stanowiska EUP oraz zabezpieczenie interesów podmiotów europejskich wobec podmiotów amerykańskich. Zabrakło kompromisu w dostosowaniu jej postanowień do celu zabezpieczenia interesów wszystkich stron – zarówno twórców czy producentów oprogramowania, jak i użytkowników.

Współcześnie, w dobie powszechnej informatyzacji gospodarki, stosowanie programów komputerowych zamiast tradycyjnych technicznych sposobów postępowania jest świadectwem czasów. Rozwój technologii informatycznych i powszechne stosowanie urządzeń sterowanych komputerowo wymaga przygotowania regulacji prawnych, uwzględniających ich specyfikę. Tworząc je, należy zwrócić uwagę, aby zachowana została równowaga pomiędzy interesami wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Prawo patentowe i autorskie muszą więc stanowić dwa uzupełniające się reżimy, gdyż obydwa obejmują odmienne aspekty własności intelektualnej. Ochrona autorska obejmuje kod źródłowy czy wynikowy programu, patent zaś chroni funkcjonalność rozwiązania.

Przypisy

¹ Szerzej R. Cisek, J. Jezioro, A. Wiebe, *Dobra i usługi informacyjne w obrocie gospodarczym*, LexisNexis 2005, s. 14 i n.

² Jak podają J. Barta i R. Markiewicz, w tym kierunku zmierzały przepisy formułowane pod koniec lat siedemdziesiątych XX w. przez Międzynarodowe Biuro WIPO, francuski Institut National de la Propriété Industrielle czy ustawodawstwo Japonii. Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy prawa komputerowego*, WNT, Warszawa 1993 r., s. 18 i n.

³ Między innymi w Polsce.

⁴ Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy...*, op. cit., s. 18.

⁵ Zob. Z. Okoń, *Komputerowe paragrafy*, „P Kurier” 1998, nr 13.

⁶ W stosunkach międzynarodowych problemy związane z prawem autorskim regulują Konwencja berneńska z 1886 r. o ochronie dzieł literackich i artystycznych, Powszechna konwencja o prawie autorskim, zawarta w 1952 r., Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS) z 1994 r.

⁷ Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy...*, op. cit., s. 20.

⁸ Dyrektywa 91/250/EWG z dnia 14 maja 1991 r., DzU L 122, s. 42-46, 1991/05/17.

⁹ Por. A. Malczewska, Ochrona patentowa programów komputerowych na gruncie regulacji prawnych i dotychczasowej praktyki patentowej oraz w świetle wspólnotowej inicjatywy legislacyjnej. ZNUJ Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej 2003 r., z. 83, s. 115.

¹⁰ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, DzU z 2000 r. nr 80, poz. 904 z późn. zm.

¹¹ Por. K. Siewicz, *Prawna ochrona oprogramowania Open Source*, <http://ebib.oss.wroc.pl/2005/63/siewicz.php> z dnia 9.10.2005

¹² Ibidem.

¹³ Układ o współpracy patentowej sporządzony w Waszyngtonie dnia 19 czerwca 1970 r., prawiony dnia 2 października 1979 r. i zmieniony dnia 3 lutego 1984 r. (DzU z 1991 r. nr 70, poz. 303 + załącznik).

¹⁴ Konwencja o udzielaniu patentów europejskich (Konwencja o patencie europejskim), sporządzona w Monachium dnia 5 października 1973 r., zmieniona aktem zmieniającym artykuł 63 Konwencji z dnia 17 grudnia 1991 r. oraz decyzjami Rady Administracyjnej Europejskiej Organizacji Patentowej z dnia 21 grudnia 1978 r., 13 grudnia 1994 r., 20 października 1995 r., 5 grudnia 1996 r. oraz 10 grudnia 1998 r., wraz z protokołami stanowiącymi jej integralną część (DzU z 2004 r. nr 79, poz. 737).

¹⁵ Europejski Urząd Patentowy nie jest organem Unii Europejskiej.

¹⁶ Jedną z podstawowych zasad wprowadzoną przez Konwencję Paryską z 1883 r. Zob. art. 4 bis Konwencji Paryskiej o ochronie własności przemysłowej z dnia 20 marca 1883 r. (DzU z 1975 r. nr 9, poz. 51).

¹⁷ Szerzej J. Halberstadt, W. Majewski, P. Wąglowski, *Czy patentować oprogramowanie? Najgorętsza dyskusja Europy*, <http://www.isoc.org.pl/wiki/index.php/Czy%20patentowac%20oprogramowanie>.

¹⁸ Analizy aktualnego orzecznictwa EUP dokonuje Agnieszka Malczewska, ZNUJ *Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej* 2003 r., z. 83, s. 132 i n.

¹⁹ Por. R. Cisek, J. Jezioro, A. Wiebe, *Dobra i usługi informacyjne w obrocie gospodarczym*, „LexisNexis” 2005, s. 162.

²⁰ projekt Dyrektywy w sprawie zdolności patentowej wynalazków realizowanych przy pomocy komputera <http://register.consilium.eu.int/pdf/pl/04/st11/st11979.pl04.pdf>

²¹ 648 głosów na 680 głosujących.

COPYRIGHT OR PATENT PROTECTION OF COMPUTER SOFTWARE

Summary

Article presents rules of computer software protection, which were put into practice in modern systems of law. Some differences between copyright and patent law are shown, and also article describes actual tendencies of development of UE software protection legislation.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Marta POMYKAŁA
Kazimierz RAJCHEL
Politechnika Rzeszowska

PODSTAWY PRAWNE ANTYTERRORYZMU WSPÓŁCZESNEGO

W artykule przedstawiono kierunki działań prawnych, podejmowanych na forum międzynarodowym – głównie przez Organizację Narodów Zjednoczonych, europejskim – przez organy Unii Europejskiej, oraz w Polsce, będące wyrazem antyterroryzmu światowego. Rozważania na temat przeciwdziałania terroryzmowi poprzedza krótka analiza samego zjawiska terroryzmu. Bez zrozumienia jego istoty trudno bowiem oceniać skuteczność form, metod i środków reagowania.

Terroryzm współczesny – próba definicji zjawiska

Spektakularne ataki terrorystyczne w dniu 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie mocno wstrząsnęły światową opinią publiczną. Pokazały, jak niezwykle ważny jest problem przeciwdziałania zjawisku terroryzmu. Dla rządów wielu krajów i organizacji międzynarodowych stanowiły bodziec do przyspieszenia i zintensyfikowania prac nad wypracowaniem skutecznych środków, sposobów i metod walki z zagrożeniem światowego bezpieczeństwa i porządku.

Współczesna nauka zna wiele określeń terroryzmu, zwracających uwagę na odmienne aspekty tego samego zjawiska¹. Przede wszystkim należy dokonać rozgraniczenia pomiędzy pojęciami terror, terroryzm i akt terrorystyczny. Terror rozumiany jest jako instrument działania, do jakiego ucieka się rząd, aby utrzymać się przy władzy. Za terroryzm natomiast najczęściej uważane są wszelkie inne działania, dokonywane nie przez organy państwa, lecz przez osoby prywatne oraz grupy tych osób w celu wywarcia wpływu na inne jednostki, rząd lub opinię publiczną, będące formą buntu tych jednostek lub grup przeciwko ustalonemu porządkowi społecznemu bądź prawu, za którym stoi państwo ze swoim aparatem przemocy. Natomiast jednostkowe przypadki tego typu zjawisk określa się mianem aktów terroryzmu.

Główną cechą współczesnego terroryzmu jest użycie przemocy (ewentualnie groźba jej użycia). Tę cechę podkreślają zgodnie prawie wszyscy badacze zjawiska terroryzmu. Kolejną cechą charakterystyczną jest cel ataku. Większość

badaczy zgadza się, że chodzi tu o cele niewojskowe, a konkretniej – niewalczące. Mogą to być cywile i obiekty cywilne, ale również żołnierze poza służbą czy przebywający w miejscu, gdzie nie jest prowadzony żaden konflikt zbrojny.

Ważnym elementem definicji terroryzmu jest polityczna motywacja zamachu terrorystycznego. Współczesny terroryzm nie jest bowiem zjawiskiem jednolitym, a jego zaplecze ideologiczne jest niezwykle zróżnicowane. Obecnie, głównie za sprawą mediów i głośnych ataków terrorystycznych, zawęża się jego obszar znaczeniowy do terroryzmu politycznego. Oznacza to, że jako ataki terrorystyczne wskazuje się te, które mają wpłynąć na zmianę podjętej decyzji politycznej. Poprzednio wyróżniano również terroryzm kryminalny, wojenny, psychiczny. Motywacja jednak jest cechą trudno weryfikowalną. Rzeczywiste powody ataku mogłyby wskazać jedynie jego bezpośredni uczestnik, ale jego wersji akurat nie możemy sprawdzić.

Niezmiernie ważny jest sposób działania, polegający najczęściej na przemocy skierowanej na wywołanie strachu, paniki lub wzburzenia społecznego, w celu wywarcia wpływu na rozwój pożądaną przez terrorystów sytuacji. Jeszcze innym czynnikiem wyróżniającym jest specyficzny przedmiot zamachu, mianowicie: bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, życie i zdrowie oraz wolność przypadkowych osób, mienie i obiekty użyteczności publicznej, chociaż same ataki terrorystyczne przybierają wiele form, na przykład zabójstwa, uprowadzenia, podpalenia, zniszczenia urządzeń użyteczności publicznej, zamachy na życie i zdrowie, zamachy bankowe czy rabunek bankowy.

W każdym zamachu terrorystycznym powinny wystąpić wskazane cechy w stosunku kumulatywnym. Brak jednej z nich w danym czynnie uniemożliwia uznanie go za akt terrorystyczny².

Zgodnie z tym amerykańscy eksperci w 1983 r. określili terroryzm jako wymierzony w cele niewalczące, przygotowany i przeprowadzony z premedytacją, przez grupy ludzi lub ukrytych agentów, akt przemocy o motywacji politycznej, zazwyczaj wymierzony, aby przyciągnąć widownię – uzyskać szeroki oddźwięk w mediach.

Akty terroryzmu należy odróżnić również od zwykłych przestępstw kryminalnych. Tadeusz Hanausek³ wskazuje na następujące elementy charakteryzujące ataki terrorystyczne:

1. Akt terrorystyczny jest zjawiskiem znacznie szerszym od zwykłego czynu kryminalnego, naruszenie prawa jest tylko środkiem technicznym, a nie formą działań zmierzających do szerzej pojętych celów.
2. Akty terrorystyczne są zjawiskami wielowarstwowymi, niejednorodnymi w swych motywach.
3. Ważnym motorem działania terrorystów jest teatralność i spektakularność, gdyż przyczynia się do wywołania atmosfery zastraszenia i niepewności w społeczeństwie.
4. Akt terrorystyczny oparty jest zawsze na określonej ideologii. Choć może ona być bardzo mętna i chaotyczna, będąca zlepkiem różnych poglą-

dów, stanowi jednak pewną całość dającą uzasadnienie działaniom terrorysty.

We współczesnym zglobalizowanym świecie odróżnienie aktów terrorystycznych od przestępstw kryminalnych staje się coraz trudniejsze. Innowacje w zakresie komunikacji pozwalają grupom terrorystycznym o charakterze wyłącznie lokalnym zaistnieć na forum światowym i nawiązać szeroką współpracę z innymi organizacjami przestępczymi. Charakterystyczne staje się przede wszystkim udzielanie wzajemnej pomocy, zwłaszcza finansowej. Coraz bardziej zanika więc podział na terroryzm i przestępczość kryminalną, zwłaszcza przestępczość zorganizowaną.

Zdefiniowanie tak różnorodnego i wieloznacznego zjawiska jak terroryzm staje się zatem ogromnym wyzwaniem. Nie mniejsze trudności powstają w związku z opracowywaniem ogólnej i normującej wszelkie aspekty walki z terroryzmem konwencji międzynarodowej, uwzględniającej zarówno wielorakość form, jak i motywacji działalności terrorystycznej. A należy podkreślić, że skuteczność walki z tym zagrożeniem zależy właśnie od odpowiednio określonych elementów definicyjnych⁴.

Antyterrorystyczne działania organizacji ogólnoswiatowych

Źródła terroryzmu i jego przesłanki mają przeważnie charakter wewnętrzny bądź regionalny, lecz skutki działalności ugrupowań terrorystycznych często przybierają skalę międzynarodową. Dlatego od dawna myślano nad wypracowaniem odpowiednich konwencji w ramach prawa międzynarodowego, które traktowałyby terroryzm jako „przestępstwo przeciwko ludzkości” ścigane solidarnie przez wszystkie państwa (bez względu na przynależność państwową sprawcy i miejsce popełnienia czynu). Spośród organizacji międzynarodowych najbardziej zaangażowaną w walkę z terroryzmem od wielu już lat pozostaje Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ).

Przeciwdziałanie terroryzmowi jest integralną częścią mandatu ONZ. Zgodnie z art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych⁵, celem ONZ jest – „utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, stosując w tym celu skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia wszelkich aktów agresji i innych naruszeń pokoju, łagodzić lub załatwiać pokojowymi sposobami, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, spory albo sytuacje międzynarodowe, które mogą prowadzić do naruszenia pokoju”.

W ciągu ostatnich lat ONZ znacznie się zaangażował w przeciwdziałanie terroryzmowi. Uznając wzrost globalnego zagrożenia terroryzmem, Zgromadzenie Ogólne w 1999 r. powołało do życia Sekcję Zapobiegania Terroryzmowi wchodzącą w skład Biura ds. Środków Odurzających i Przestępczości. Głównym

zadaniem Sekcji jest pomoc państwu rozwijającym się we wdrażaniu konwencji antyterrorystycznych.

Zamachy z 11 września 2001 r. w znacznym stopniu przyczyniły się do wzmożenia działań mających na celu walkę z międzynarodowym terroryzmem i przyspieszyły prace nad uchwaleniem przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji ukierunkowanych na walkę z terroryzmem.

Na drugi dzień po zamachach na USA, bo już 12 września 2001 r., przyjęta została rezolucja 1368 (2001). Rada Bezpieczeństwa ONZ potępiła w niej akty terroru z 11 września 2001 r., uznając takie czyny za groźbę dla pokoju i bezpieczeństwa na świecie, dała wyraz współczucia i złożyła swoje kondolencje ofiarom oraz ich rodzinom, a także rządowi USA, wezwała wszystkie państwa do wspólnej pracy, by doprowadzić przed oblicze sprawiedliwości winnych tej tragedii. Ponadto wezwała do przyspieszenia wysiłków zmierzających do ratyfikacji przez poszczególne państwa odpowiednich konwencji antyterrorystycznych uchwalonych przez ONZ i wyraziła swoją gotowość do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków, zgodnych z zapisami w Karcie ONZ, w celu zwalczania terroryzmu. Rada jeszcze raz potwierdziła w niej swoją wolę walki ze wszelkimi przejawami terroryzmu.

Kilkanaście dni później – 28 września 2001 r. – uchwalona została rezolucja 1373 (2001). Jest to niewątpliwie jeden z ważniejszych dokumentów spośród przyjętych na forum ONZ. Określa ramy praktycznej współpracy państw w dziedzinie zwalczania terroryzmu międzynarodowego. Stanowi również punkt odniesienia dla wielu innych dokumentów przyjmowanych na forach różnych organizacji narodowych, w tym Unii Europejskiej. W Rezolucji tej Rada Bezpieczeństwa zdecydowała, iż wszystkie państwa powinny:

1. Zapobiegać finansowaniu terroryzmu i je zwalczać.
2. Spenalizować w prawie wewnętrznym dostarczanie lub zbieranie funduszy przeznaczonych na cele terrorystyczne.
3. Zamrażać bez zwłoki fundusze lub inne aktywa: osób, które popełniają akt terrorystyczny, uczestniczą w popełnianiu lub zamierzają go popełnić; podmiotów posiadanych lub kontrolowanych przez takie osoby; osób lub podmiotów działających w imieniu takich osób (popełniających akt terrorystyczny, uczestniczących w jego popełnianiu lub zamierzających popełnić) z włączeniem funduszy pochodzących lub generowanych przez własność należącą bądź kontrolowaną bezpośrednio lub pośrednio przez takie osoby (popełniające akt terrorystyczny, uczestniczące w jego popełnianiu lub zamierzające go popełnić).
4. Zabronić swoim obywatelom i wszystkim osobom przebywającym na ich terytorium tworzenia zasobów, funduszy lub innych źródeł ekonomicznych przeznaczonych bezpośrednio lub pośrednio dla osób, które popełniają akt terrorystyczny, zamierzają go popełnić, ułatwiają jego popełnienie lub uczestniczą w tym popełnieniu; podmiotów kierowa-

- nych przez takie osoby oraz osób lub podmiotów działających w imieniu takich osób.
5. Powstrzymywać się od udzielania wsparcia, biernego i aktywnego, podmiotom i osobom zamieszkanym w popełnianie aktów terrorystycznych.
 6. Podjąć wszelkie niezbędne kroki zapobiegawcze, w tym zapewnić mechanizmy wczesnego ostrzegania.
 7. Odmawiać udzielania schronienia osobom, które finansują, planują, wspierają lub popełniają czyny terrorystyczne.
 8. Zapobiegać wykorzystywaniu swoich terytoriów do planowania, finansowania, ułatwiania lub popełniania czynów terrorystycznych skierowanych przeciw innemu państwu bądź jego obywatelom.
 9. Zapewniać, aby każda osoba, która uczestniczy w finansowaniu, planowaniu, przygotowaniu lub popełnianiu czynu terrorystycznego albo we wspieraniu terrorystów, została postawiona przed sądem oraz zapewnić, aby czyny terrorystyczne zostały ustanowione w ich prawie wewnętrznym poważnymi przestępstwami kryminalnymi i były zagrożone karą, która we właściwy sposób odzwierciedla powagę czynu.
 10. Wspierać się wzajemnie w dochodzeniach i postępowaniach kryminalnych dotyczących finansowania terroryzmu.
 11. Zapobiegać ruchom terrorystów i grup terrorystycznych przez skuteczne kontrole graniczne, kontrolę wydawania dokumentów tożsamości oraz dokumentów podróży.

Na mocy rezolucji 1373 powołany został Komitet Antyterrorystyczny, w skład którego weszło 15 przedstawicieli członków Rady Bezpieczeństwa ONZ. Głównym zadaniem Komitetu jest doradzanie krajom członkowskim, w jaki sposób dostosować obowiązujące w tych państwach prawo, tak aby jak najskuteczniej wypełniać postanowienia rezolucji 1373.

17 stycznia 2003 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1455 (2003), dotyczącą zaostrzenia sankcji wobec Talibów i Al-Kaidy. W rezolucji określono ogólne ramy zagrożenia, podkreślając groźbę użycia broni masowej zagłady oraz nowoczesnych technologii. Wskazano podstawowe elementy walki z terroryzmem – określenie źródeł finansowania, powiązań z międzynarodową przestępczością, szczególnie w postaci rynku narkotyków i prania brudnych pieniędzy; zapobieganie możliwej do wykorzystania przez terroryzm niestabilności politycznej i nietolerancji. Zwrócono uwagę na konieczność długofalowych działań międzynarodowych. Istotnym postanowieniem rezolucji jest wezwanie państw członkowskich ONZ oraz organizacji regionalnych i ponadregionalnych do podjęcia współpracy międzynarodowej i informowanie o jej przebiegu. Rezolucja wzywa również do ścisłego wypełniania sankcji międzynarodowych, w szczególności wobec Talibów i Al-Kaidy.

Sekretarz Generalny ONZ natychmiast zareagował na zamach z 11 września, potępiając w swoich wystąpieniach wszelkie akty terroru, dając jednocze-

śnie do zrozumienia, że kierowana przez niego Organizacja będzie zwalczać terroryzm wszelkimi możliwymi środkami.

Jednak jednym z największych osiągnięć ONZ jest przygotowanie 12 konwencji antyterrorystycznych, dzięki którym powstały niezbędne uregulowania prawne, pozwalające na ściganie i pociąganie do odpowiedzialności karnej sprawców aktów terroryzmu:

1. Konwencja o przestępstwach i innych bezprawnych aktach dokonanych na pokładzie samolotu (14 września 1963 r., Tokio).
2. Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi (16 grudnia 1970 r., Haga).
3. Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (23 września 1971 r., Montreal).
4. Konwencja o zapobieganiu i karaniu za przestępstwa wobec osób korzystających z ochrony międzynarodowej (14 grudnia 1973 r., Nowy York).
5. Konwencja o zakazie brania zakładników (17 grudnia 1979 r., Nowy York).
6. Konwencja o ochronie materiałów nuklearnych (3 marca 1980 r., Wiedeń).
7. Protokół o zwalczaniu bezprawnych aktów wobec lotnisk służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu (24 lutego 1988 r., Montreal).
8. Konwencja o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (10 marca 1988 r., Rzym).
9. Protokół o zwalczaniu bezprawnych aktów przeciwko stałym platformom zlokalizowanym na szelfie kontynentalnym (10 marca 1988 r., Rzym).
10. Konwencja o znakowaniu plastikowych substancji wybuchowych w celach ich detekcji (1 marca 1991 r., Montreal).
11. Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych (15 grudnia 1997 r., Nowy York).
12. Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu (9 grudnia 1999 r., Nowy York).

Żadna z wymienionych konwencji nie jest na tyle uniwersalna, by obejmować wszystkie rodzaje terroryzmu współczesnego. Ale chociaż żadna z nich nie wypracowała prawnomiędzynarodowej definicji terroryzmu, można na podstawie ich postanowień wyróżnić pewną grupę czynów uznawanych za akty terrorystyczne, mianowicie:

1. Akty bezprawnej ingerencji w sprawy międzynarodowego lotnictwa cywilnego i jego urządzeń, w tym bezprawne zawładnięcie statkiem powietrznym i sabotaż lub zbrojny atak skierowany przeciw statkowi powietrznemu używanemu w międzynarodowym przewozie powietrznym lub przeciw urządzeniom naziemnym używanym przez taki przewóz.
2. Bezprawne i umyślne akty wymierzone w bezpieczeństwo żeglugi morskiej.

3. Akty umyślnego morderstwa, porwania lub innego ataku na osobę chronioną przez prawo międzynarodowe lub jej wolność oraz ataki z użyciem siły na oficjalne nieruchomości, prywatne mieszkanie lub środki transportu takiej osoby, jeśli to zagraża jej życiu lub jej wolności.
4. Przesłpstwa pociągające za sobą porwanie, branie zakładników lub poważne bezprawne zatrzymanie.
5. Przesłpstwa pociągające za sobą użycie bomb, granatów, rakiet, automatycznej broni palnej lub bomb w przesyłkach pocztowych, jeśli takie użycie zagraża ludziom.
6. Wszelkie działania polegające na udzielaniu terrorystom wsparcia materialnego i finansowego, a także popieranie ich dążeń, szkolenie i prowadzenie obozów treningowych oraz organizowanie i nakłanianie innych do przespstw o charakterze terrorystycznym.

Zarysowany w ten sposób katalog aktów terrorystycznych niewątpliwie z czasem zostanie uzupełniony. Już bowiem na forum ONZ podjęto prace nad tekstem konwencji w sprawie zwalczania terroryzmu nuklearnego oraz konwencji w sprawie walki z terroryzmem.

Przedstawione konwencje, poza zaliczeniem pewnych czynów do aktów terrorystycznych, wskazują państwom-stronom zasady i środki zwalczania określonych form terroryzmu międzynarodowego, zobowiązują do wymiany informacji i współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu wymienionych czynów oraz ułatwiają ekstradycję ich sprawców⁶.

Antyterrorystyczne działania organów Unii Europejskiej

Potrzebę koordynacji działań w zakresie zwalczania terroryzmu dostrzegały też od dawna państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej. W początkowym okresie współpracy kwestia ta traktowana była jako wewnętrzny problem poszczególnych państw. Dopiero wzmożona aktywność ugrupowań terrorystycznych w latach siedemdziesiątych stanowiła istotny bodziec do rozszerzenia międzynarodowej współpracy i określenia jej podstaw prawnych. W dniu 27 stycznia 1977 r. w Paryżu przyjęta została przez Radę Europejską Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu⁷, która weszła w życie w dniu 4 sierpnia 1978 r. Obecnie obowiązuje wszystkie państwa członkowskie Rady Europy z wyjątkiem Księstwa Andory, Republiki Armenii oraz Republiki Macedonii.

W przypadku Europy ma ona zasadnicze znaczenie. Konwencja ta uznaje ekstradycję sprawców za najbardziej efektywny środek zwalczania terroryzmu, zawiera katalog przespstw podlegających obowiązkowej ekstradycji między jej stronami. Jest to jedno z najpełniejszych wyliczeń czynów uznawanych obecnie za akty terroryzmu międzynarodowego.

Zgodnie z art. 1 konwencji, do czynów noszących znamiona aktu terrorystycznego zaliczono poważne przespstwa polegające na zamachach na życie,

integralność fizyczną lub wolność osób uprawnionych do szczególnej ochrony międzynarodowej, w tym dyplomatów, przestępstwa porywania osób, brania zakładników i bezprawnego pozbawiania wolności, a także przestępcze używanie bomb, granatów, rakiet, automatycznej broni albo też paczek i listów-pułapek, jeżeli powoduje to niebezpieczeństwo dla ludzi. Na równi z wymienionymi przestępstwami konwencja traktuje usiłowanie popełnienia wymienionych przestępstw, a także pomocnictwo lub udział w ich dokonaniu, jednak nie mówi nic o podżeganiu do przestępstw. Wyliczenie to nie jest jednak wyczerpujące. Państwa-strony konwencji mogą ponadto dokonać ekstradycji według swego uznania, jeżeli przestępstwo o charakterze politycznym lub o motywacji politycznej skierowane było przeciwko życiu, integralności fizycznej lub wolności osób (art. 2). Istotne jest jednak zastrzeżenie z art. 5, że ekstradycji można odmówić, gdy istnieją poważne podstawy, by podejrzewać, że faktycznym powodem wniosku o ekstradycję jest zamiar ścigania określonej osoby nie za akt terroryzmu, ale z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych lub politycznych, albo gdyby takie względy miały stanowić okoliczności obciążające w postępowaniu karnym przeciwko ekstradowanej osobie.

Konwencja europejska z 1977 r. była więc próbą stworzenia instrumentu prawnomiędzynarodowego regulującego zagadnienia terroryzmu w miarę całościowo. Definiuje terroryzm poprzez wyliczenie przestępstw składających się na to zjawisko i najbardziej dla niego charakterystycznych. Określa też okoliczności, w których pojęcie terroryzmu mogłoby być interpretowane zbyt szeroko.

W ostatnich latach, zwłaszcza po 11 września 2001 r., konwencja przestała być częściowo adekwatna do rzeczywistości. W związku z tym dokonano jej rewizji. 15 maja 2003 r. w Strasburgu został otwarty do podpisu Protokół zmieniający do Europejskiej Konwencji o zwalczaniu terroryzmu⁸. Protokół ten wprowadza do tekstu konwencji kilka istotnych postanowień. Po pierwsze, uzupełnia listę międzynarodowych konwencji antyterrorystycznych ustaloną w dotychczasowym art. 1 o kolejne umowy, które od czasu wejścia w życie Europejskiej Konwencji zostały w omawianej dziedzinie zawarte, oraz wprowadza uproszczoną procedurę późniejszego aktualizowania tej listy, kiedy zajdzie taka potrzeba. Po drugie, za przestępstwa podlegające ekstradycji pomiędzy państwami-stronami konwencji będą uważane nie tylko przestępstwa wymienione w art. 1, lecz także usiłowanie ich popełnienia, współsprawstwo, przygotowanie oraz sprawstwo kierownicze. Po trzecie wreszcie, w preambule Protokołu wyraźnie zwrócono uwagę na potrzebę wzmocnienia walki z terroryzmem, ale z poszanowaniem praw człowieka, uwzględnianych w tej walce.

Kwestia uwzględniania praw człowieka w walce z terroryzmem i poszanowania gwarancji procesowych w postępowaniu karnym przeciwko terrorystom stanowi niezwykle ważny element wojny z terroryzmem – zwłaszcza że atmosfera strachu, jaka nastąpiła po 11 września, a także presja opinii publicznej spowodowały, że wiele rządów państw, wprowadzając antyterrorystyczne instrumenty prawne do swoich ustawodawstw wewnętrznych, zignorowało, ograni-

czyło lub otwarcie pogwałciło podstawowe zasady międzynarodowego prawa humanitarnego i praw człowieka. Legalność działań antyterrorystycznych jest jedną z podstawowych cech odróżniających je od aktów terrorystycznych⁹.

Zawarcie w 1992 r. w Maastricht traktatu o Unii Europejskiej formalnie włączyło problematykę walki z terroryzmem do III filaru UE, czyli do wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Organem odpowiedzialnym za realizację tych celów został Europol¹⁰. Mimo iż przywódcy unijni lansują pogląd, że Europol powinien przejąć na siebie ciężar odpowiedzialności za zwalczanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich na poziomie międzynarodowym, organ ten jest raczej pozbawiony zdolności operacyjnych¹¹.

Jego kompetencje obejmują przede wszystkim ułatwienie wymiany informacji między państwami członkowskimi, pozyskiwanie, gromadzenie oraz analizę informacji i materiałów operacyjnych, pomoc i doradztwo w szkoleniu organizacji i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne. W żadnym z przyjętych po 11 września 2001 r. dokumentów w sprawie zwalczania terroryzmu kompetencje te nie zostały rozszerzone. Przyczyną takiego stanu jest zapewne to, że państwa członkowskie nie zgadzają się na przejęcie przez policję europejską kluczowych uprawnień wewnętrznych organów policyjnych.

Motorem ostatnich decyzji podjętych na forum europejskim były zamachy 11 września 2001 r. We wspólnej deklaracji Unii Europejskiej, wydanej 14 września 2001 r., zawarte zostały główne kierunki postępowania Unii oraz państw członkowskich wobec następstw aktów terrorystycznych w USA. Uznano, że jedną z odpowiedzi na wyzwania międzynarodowego terroryzmu powinno być przyspieszenie tworzenia europejskiego obszaru sądowego, między innymi przez wprowadzenie europejskiego nakazu aresztowania i ekstradycji oraz wzajemne uznawanie decyzji i orzeczeń sądowych. W ten sposób określono ogólny zarys obszarów, które Unia uznaje za priorytetowe w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego¹².

Pierwszym ze środków mających realizować tak zakreślone cele była Decyzja ramowa Rady o zwalczaniu terroryzmu z dnia 13 czerwca 2002 r. Pozostaje ona jednym z ważniejszych dokumentów kształtujących działania Unii Europejskiej. Decyzja ta jest dokumentem wszechstronnym. Stanowi ogólny zarys działań, jakie powinny podejmować państwa członkowskie w walce z terroryzmem międzynarodowym. Wskazując znamiona działania terrorystycznego, definiując pojęcia aktu terrorystycznego i grupy terrorystycznej, określając rodzaje kar i zasady wymiaru kary za akty terrorystyczne, jest ona dokumentem odpowiadającym Rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Kolejnym istotnym środkiem jest Decyzja ramowa Rady o wykonywaniu w Unii Europejskiej nakazów zamrażania własności lub dowodów z dnia 22 lipca 2003 r. Jednym z najskuteczniejszych narzędzi w dziedzinie zwalczania terroryzmu międzynarodowego, którymi posługuje się Unia Europejska, są instrumenty finansowe. Trzeba bowiem pamiętać, że do prowadzenia działań terrorystycznych na szeroką skalę potrzebne są znaczne środki finansowe. Celem

Decyzji jest ustanowienie zasad, według których państwa członkowskie będą rozpoznawać i wykonywać nakaz sądowy zamrożenia wydany przez instytucję sądową innego państwa członkowskiego. „Własność” podlegająca zamrożeniu – to, zgodnie z zapisami Decyzji – własność w każdej postaci, materialnej bądź niematerialnej, ruchomej lub nieruchomej oraz dokumenty prawne i instrumenty ustanawiające tytuł do takiej własności. Decyzja ma zastosowanie w odniesieniu do nakazów zamrożenia własności w celu zabezpieczenia dowodów lub wynikającej z dalszego postępowania konfiskaty mienia. Ustala też katalog przestępstw, przy których ściganiu jej postanowienia mogą mieć zastosowanie.

28 listopada 2002 r. przyjęta została Decyzja Rady ustanawiająca mechanizm ewaluacji systemów prawnych i ich implementacji na poziomie krajowym w walce z terroryzmem międzynarodowym. Stanowi ona o powołaniu mechanizmu służącego ocenie narodowych przedsięwzięć w walce z terroryzmem międzynarodowym. Każde państwo członkowskie powinno się upewnić, że jego instytucje sądownicze w pełni będą współpracować w wykonywaniu zadań mechanizmu. Na podstawie przytoczonej decyzji Rady można wywnioskować, że Unia Europejska dąży nie tylko do stanowienia norm prawa dotyczących walki z terroryzmem międzynarodowym, ale również do oceny ich realizacji w praktyce przez państwa członkowskie.

Istotne znaczenie mają również postanowienia Decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania. Zgodnie z jej postanowieniami Europejski Nakaz Aresztowania ma nakładać na państwa obowiązki wzajemnego uznawania przez ich organy sądownicze nakazów aresztowania i wykonywanie ich. Państwo-adresat ma obowiązek aresztowania i wydania osoby w celu przeprowadzenia postępowania sądowego albo wyegzekwowania nakazu sądowego lub nakazu zatrzymania. Nakaz aresztowania jest stosowany na zasadzie wzajemności. Postanowienia Decyzji w żaden sposób nie naruszają podstawowych praw człowieka zapisanych w Traktacie Unii Europejskiej. Europejski Nakaz Aresztowania może zostać wystawiony maksymalnie na okres 12 miesięcy, jeśli w państwie wystawiającym nakaz wydany został wcześniej wyrok sądowy lub nakaz zatrzymania na co najmniej 4 miesiące. Decyzja ramowa o Europejskim Nakazie Aresztowania ma uprościć i skrócić procedury wydawania sobie nawzajem osób oskarżanych o ciężkie przestępstwa, w tym również o terroryzm.

Oceniając środki prawne wykorzystywane do walki z terroryzmem, należy zwrócić uwagę na pewne wątpliwości, jakie budzą zwłaszcza wspomniane decyzje ramowe. Należą one do tzw. „miękkiego prawa”. Przyjęcie rozwiązań w nich zawartych wymaga nie tylko akceptacji Rady Unii Europejskiej, lecz również zastosowania procedur pozwalających na włączenie ich postanowień w system prawa wewnętrznego państw UE. Nie odnosi się do nich wprawdzie wymóg ratyfikacji, jednak praktyczne zastosowanie uzależnione jest od stanowiska rządów poszczególnych państw.

Zasadniczym zadaniem decyzji ramowych jest zbliżanie przepisów w państwach członkowskich¹³. Choć wiążą co do rezultatu, pozostawiają jednak wybór form i środków realizacji organom wewnętrznym. Organy Unii nie mają też żadnej możliwości wpływania i przyspieszania ich działań. A to właśnie może być istotną przeszkodą we wdrażaniu celów określonych postanowieniami decyzji ramowych.

Polska wobec terroryzmu światowego

Należy stwierdzić, że Polska, tak jak inne państwa świata, pozostaje realnie zagrożona atakami terrorystycznymi. Terroryzm bowiem nie jest jakimś samodzielnym zjawiskiem o jednolitej genezie, a jedynie metodą służącą do realizacji różnorodnych celów. Może zostać wykorzystany do realizacji dowolnych celów, niekoniecznie politycznych. Uderza przede wszystkim w niewinnych ludzi, w obywateli, obowiązkiem zaś każdego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa własnym obywatelom. Dlatego też współczesne demokratyczne państwo nie może stanąć z boku, twierdząc, że zjawisko to go nie dotyczy.

W Polsce istnieją akty prawne, które prewencyjnie mają przeciwdziałać zagrożeniom terrorystycznym. Istotne znaczenie mają tu uchwalone w ostatnich latach:

- znowelizowana w 2003 r. Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub niejawnych źródeł (DzU nr 116, poz. 1216 z późn. zm.),
- instytucja Europejskiego Nakazu Aresztowania, regulowana obecnie przez znowelizowany w styczniu 2003 r. k.p.k.,
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 4 lutego 2004 r. w sprawie wykonywania przez operatorów zadań na rzecz bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego (DzU nr 24, poz. 216),
- znowelizowana w 2004 r. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, która umożliwia zestrzelenie samolotu w razie zagrożenia terrorystycznego (DzU nr 78, poz. 461, z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (DzU nr 162, poz. 1117 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (DzU nr 4, poz. 16 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (DzU nr 114, poz. 738 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1991 r. o policji (DzU z 2002 r. nr 7, poz. 58 z późn. zm.),

- Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 3/96 z dnia 5 lutego 1996 r. w sprawie użycia pododdziałów antyterrorystycznych w przypadku zamachu terrorystycznego.

Polska przystąpiła również do większości z 12 konwencji antyterrorystycznych przygotowanych na forum ONZ. Wprowadzone w życie zostały:

- Konwencja o przestępstwach i innych bezprawnych aktach dokonanych na pokładzie samolotu (1963 r.),
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi (1970 r.),
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (1971 r.),
- Konwencja o zapobieganiu i karaniu za przestępstwa wobec osób korzystających z ochrony międzynarodowej (1973 r.),
- Konwencja o zakazie brania zakładników (1979 r.),
- Konwencja o ochronie materiałów nuklearnych (1980 r.),
- Konwencja o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (1988 r.),
- Protokół o zwalczaniu bezprawnych aktów przeciwko stałym platformom zlokalizowanym na szelfie kontynentalnym (1988 r.),
- Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych (1997 r.),
- Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu (1999 r.).

Polska przystąpiła również do Europejskiej Konwencji o Zwalczaniu Terroryzmu z 1977 r., a 1 lipca 2004 r. Sejm wyraził zgodę na ratyfikację protokołu zmieniającego tę konwencję.

Mimo że od 11 września 2001 r. do polskiego prawa zostało wprowadzonych wiele rozwiązań, których celem jest zapobieganie zagrożeniom terrorystycznym, w dalszym ciągu brak jest regulacji umożliwiających sprawne, skoordynowane działanie wszystkich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo służb w razie powstania zagrożenia. W wypadku zagrożenia trudno sobie wyobrazić, aby służby specjalne, straż pożarna, służby medyczne działały na rozkaz jednego przełożonego. Potrzebne są więc jasne rozwiązania organizacyjne, które taką koordynację zapewnią.

Podsumowanie

Wypracowanie definicji terroryzmu – ogólnej, obejmującej wszelkie aspekty tego zróżnicowanego zjawiska, zadowalającej wszystkie podmioty, jest niezwykle trudne. Nie udało się to do tej pory żadnemu z międzynarodowych organów zaangażowanych w tworzenie ram prawnych działań antyterrorystycznych.

Większość aktów międzynarodowych nie definiuje istoty zjawiska terroryzmu, a jedynie wylicza przestępstwa, które można zaliczyć do aktów terrorystycznych. Są to wyliczenia przykładowe, których nie można uznać za katalog zamknięty. Rozwój nowoczesnej techniki, postępująca informatyzacja życia, ale także procesy globalizacyjne wpływają na pojawianie się nowych form zarówno przestępczości kryminalnej, jak i tej o charakterze terrorystycznym, służą również ich wzajemnemu porozumieniu i współpracy. Przykładem może być właśnie sposób, w jaki terroryści dokonali zamachu na World Trade Center i Pentagon 11 września 2001 r. Takiej formy ataku nie przewidywała żadna z obowiązujących konwencji antyterrorystycznych.

Można zatem stwierdzić, że wobec pojawiania się coraz to nowych zagrożeń bardzo ważna staje się szybka i skuteczna reakcja międzynarodowa na wszelkie przejawy terroryzmu. Spośród koniecznych działań na pierwszy plan wysuwa się ustanowienie niezbędnych podstaw prawnych dla współpracy międzynarodowej. Wiele w tej dziedzinie zostało już zrobione. Zadaniem organów międzynarodowych jest obecnie czuwanie nad wprowadzaniem ich w życie, monitorowanie i ocena ich skuteczności. W zmieniającej się rzeczywistości, w której pojawiają się nowe wyzwania, potrzebne jest również kreowanie nowych narzędzi, które posłużą utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku na arenie międzynarodowej.

Przypisy

¹ J. Tomaszewicz, *Terroryzm na tle przemocy politycznej. Zarys encyklopedyczny*, Wydawnictwo APIS, Katowice 2000, s. 16; J.W. Wójcik, *Terroryzm, jak się bronić? Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu*, „Gazeta Sądowa” 2003, nr 11.

² J.W. Wójcik, *Terroryzm, jak się bronić?...*, op. cit.

³ T. Hanausek, *Kryminalistyka, Zakamycze*, Kraków 2004, s. 263.

⁴ M. Marcinko, *Problematyka terroryzmu we współczesnym prawie międzynarodowym*, <http://psz.pl/cotent/view/396>

⁵ DzU z 1947 r. nr 23, poz. 90.

⁶ Bliżej na ten temat: M. Marcinko, *Problematyka...*, op. cit.

⁷ European Convention on the Suppression of Terrorism, Strasbourg, 27 I 1977, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/090.htm>; polski tekst konwencji: DzU 1996, nr 117, poz. 557.

⁸ Protocol amending the European Convention on the Suppression of Terrorism, Strasbourg, 15 V 2003, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/190.htm>

⁹ Por.: M. Marcinko, *Problematyka...*, op. cit., <http://psz.pl/cotent/view/396>

¹⁰ Konwencja z 26 lipca 1995 r. o ustanowieniu Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu).

¹¹ A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 179.

¹² K. Liedl, *Normy prawa międzynarodowego dotyczące zwalczania terroryzmu po 11 września*, <http://www.terrorizm.com/articles.php?id=222>

¹³ Art. 34 ust. 2 pkt b Traktatu o Unii Europejskiej.

LEGAL BASES OF MODERN ANTITERRORISM**S u m m a r y**

Directions of legal operations on international forum undertaken by United Nations Organization – mainly, european by organs – European Union, and in Poland will be presented in the hereby work. Short analysis of phenomenon of terrorism precedes consideration about counteractions. So, evaluate efficiency of form, methods and means of reaction without its apprehension of essence is very difficult.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Małgorzata POPEK
Politechnika Rzeszowska

AKT ADMINISTRACYJNY JAKO JEDNA Z FORM DZIAŁANIA WOJEWODY. WYBRANE ZAGADNIENIA

Artykuł określa zadania, kompetencje oraz miejsce wojewody jako organu terenowego administracji rządowej. Wyjaśnione zostało pojęcie aktu administracyjnego jako jednej z form działania administracji. Przedstawiono kompetencje wojewody do wydawania aktów administracyjnych na podstawie ustawy o cudzoziemcach, ustawy o paszportach oraz ustawy o obywatelstwie polskim. Omówiono także zagadnienia dotyczące kompetencji wojewody do wydawania aktów administracyjnych podczas sprawowania nadzorczej działalności nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli¹. Innymi słowy, jest to działalność skierowana na świadczenie usług dla osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest zaspokajanie interesów publicznych.

Całość działań podejmowanych przez administrację jest reglamentowana przez prawo, co oznacza, że zarówno organy, jak i czynności, które podejmują, oparte są na powszechnie obowiązujących przepisach. Niezmiernie ważne jest to, aby zapewnić (oczywiście w granicach wyznaczonych przez obowiązujące prawo) niezbędną swobodę działania organom administracji. Tylko bowiem w taki sposób możliwa jest w miarę pełna realizacja zadań publicznych oraz dostosowanie działań administracji do zmieniających się potrzeb obywateli.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.², powierzając wprost Radzie Ministrów zadanie kierowania administracją rządową³, wojewodę wyznacza na przedstawiciela rządu w województwie⁴, określając go jako organ terenowy pozostający w stosunku do organów samorządu w relacjach zdecentralizowanych⁵, tryb zaś powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów pozostawia do regulacji odrębnym ustawom zwykłym.

Z dniem 1 stycznia 1999 r., od kiedy to wprowadzono, na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r.⁶, trójstopniowy podział terytorialny państwa, jednostkami

podziału terytorialnego w Polsce ustanowiono gminy, powiaty i województwa. Na mocy wspomnianej ustawy utworzono 16 województw, zamiast 49 istniejących wcześniej⁷. W związku z reformą samorządu terytorialnego konieczne stało się także nowe określenie pozycji i kompetencji wojewody jako przedstawiciela rządu w terenie. Wojewoda z innymi ogniwami tworzącymi segment administracji realizującej zadania rządowe na terenie województwa oraz z organami samorządowymi wykonującymi zadania własne wchodzi w relację nadzoru, kierując się w realizacji swoich kompetencji między innymi kryterium legalności. Z kolei jako przedstawiciel Rady Ministrów działa również w płaszczyźnie politycznej⁸.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie⁹, wojewoda jest:

- przedstawicielem Rady Ministrów w województwie,
- zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej,
- organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego,
- organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią,
- reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności:

1. Kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów.
2. Kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.
3. Dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz – w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach – koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań.
4. Zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach¹⁰.

5. Reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych.
6. Wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw.
7. Współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.
8. Przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa.
9. Wykonuje inne zadania przewidziane w ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów¹¹.

Ta lista zadań nie jest zamknięta, ponieważ wojewoda wykonuje zadania znajdujące zarówno podstawę prawną ramową, jak i tę szczegółową w innych aktach.

Prawne formy działania administracji, akt administracyjny

Samo pojęcie prawnych form działania administracji nauka prawa administracyjnego stworzyła w XX wieku, wychodząc z założenia, iż możliwe i opłacalne, z poznawczego punktu widzenia, jest sprowadzenie działań administracji do prawnie określonych, typowych postaci¹².

Najczęściej za J. Starościakiem wyróżnia się sześć podstawowych prawnych form działania administracji:

- stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących, czyli stanowienie aktów normatywnych,
- wydawanie aktów administracyjnych,
- zawieranie umów,
- zawieranie porozumień administracyjnych,
- prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej,
- wykonywanie czynności materialno-technicznych¹³.

Ze względu na temat niniejszego artykułu, najbardziej istotne jest zagadnienie aktu administracyjnego jako jednej z prawnych form działania administracji; jest to forma działania, w której swoje kompetencje realizuje również wojewoda. Wśród wielu definicji sformułowanych w nauce prawa administracyjnego (np. J. Boć, E. Uhra, U. Kalina-Prasznik) przykładowo można powołać kilka charakterystycznych twierdzeń. Autorzy przez pojęcie aktu administracyjnego zasadniczo rozumieją władcze, jednostronne oświadczenie woli organu wykonującego zadania z zakresu administracji, oparte na przepisach prawa ad-

ministracyjnego, określające w sposób prawnie wiążący sytuację konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie¹⁴.

Zakres działania wojewody zasadniczo określają przepisy wymienionej już ustawy o administracji rządowej w województwie. Ustawa ta precyzyjniej rozwija status wojewody ogólnie określony w Konstytucji RP. Omówione regulacje stanowią jednak jedynie ramowe, ustrojowe usytuowanie wojewody wśród organów administracji publicznej. Natomiast chcąc znaleźć konkretne przykłady szczegółowych kompetencji do wydawania przez wojewodę aktów administracyjnych, należy się odwołać do przepisów prawa materialnego, regulujących konkretną problematykę czy też dziedzinę spraw. Należy przy tym zauważyć, że wojewoda został wyposażony przez ustawodawcę w szczególnie bogate uprawnienia w zakresie realizacji zadań publicznych. Wojewoda bowiem nie tylko wydaje decyzje administracyjne, ale podejmuje również inne akty, jak na przykład rozstrzygnięcia nadzorcze wobec samorządu terytorialnego, zawiera porozumienia i stosuje środki koordynacyjne, a także stanowi akty prawa miejscowego¹⁵. W dalszej części, zgodnie z tematem pracy, zostanie przedstawione jedynie zagadnienie kompetencji wojewody do wydawania aktów administracyjnych jako jednej z form jego działalności.

Zgodnie ustawą o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r.¹⁶ wize pobytowe wydają lub odmawiają jej wydania w kraju między innymi wojewodowie właściwi ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca¹⁷. Wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca wydaje również decyzje w sprawie przedłużenia wize przed upływem okresu pobytu oznaczonego w wizie, wydaje też cudzoziemcowi nową wizę na okres pobytu do zakończenia postępowania w pierwszej instancji w sprawie przedłużenia wize¹⁸. Wojewoda jest również organem właściwym do wydania cudzoziemcowi między innymi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Decyzje w tej sprawie wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu cudzoziemca¹⁹. Wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę zapraszającego wpisuje zaproszenie do ewidencji zaproszeń lub wydaje decyzję o odmowie wpisu albo unieważnieniu zaproszenia oraz w drodze decyzji określa wysokość kosztów poniesionych przez Skarb Państwa, związanych z pobytem cudzoziemca i opuszczeniem przez niego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy zapraszający nie wykonał zobowiązań wynikających z wystawionego zaproszenia²⁰.

Ta sama ustawa wyposaża wojewodę właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca lub miejsce ujawnienia faktu albo zdarzenia będącego podstawą wystąpienia z wnioskiem o wydalenie w kompetencje podjęcia decyzji w sprawie wydaleniu cudzoziemca²¹.

Kompetencje wojewody w zakresie wydawania decyzji administracyjnych przewiduje również ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim²². Jak bowiem stanowi jej art. 17 ust. 1, decyzję w sprawie uznania za obywatela polskiego wydaje wojewoda, o ile przepisy innych ustaw nie stanowią inaczej.

Wojewoda jest również właściwy w sprawach stwierdzenia posiadania i utraty obywatelstwa polskiego – odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 17 ust. 4 tejże ustawy).

Wreszcie, wojewoda jest organem właściwym do wydawania paszportów oraz dokonywania w nich zmian²³; wydanie paszportu jest bowiem realizacją decyzji o przyznaniu paszportu.

Do zakresu aktów administracyjnych należą również rozstrzygnięcia nadzorcze podejmowane przez wojewodę wobec organów samorządu terytorialnego. Jak stanowi art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴, nadzór nad działalnością prawotwórczą gminy sprawowany jest według kryterium zgodności z prawem. Nadzór wojewody nad wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego jest sprawowany pod względem zgodności ich działalności z przepisami obowiązującego prawa. Takim kryterium nadzoru posługuje się ustawodawca zarówno w Konstytucji²⁵, jak i poszczególnych ustawach samorządowych^{26,27}.

W związku z tym uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są wadliwe, co w konsekwencji oznacza ich nieważność. Uchwała może być nieważna w całości lub w części. O jej nieważności orzeka organ nadzoru, a więc między innymi właśnie wojewoda, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały przez wójta czy burmistrza. Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) jest typowym przykładem rozstrzygnięcia nadzorczego, kwestionującego jej zgodność z prawem. Ma ono jednak swoją alternatywę. W sytuacji „nieistotnego” naruszenia prawa przez uchwałę (zarządzenie) organ nadzorczy nie stwierdza nieważności aktu, lecz ogranicza się do stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa. Takie działania również można zakwalifikować jako rozstrzygnięcie nadzorcze, jednak z o wiele słabszym skutkiem, ponieważ zakwestionowana uchwała (zarządzenie) pozostaje w mocy, nosząc jedynie „znamiona” naruszenia prawa²⁸.

Ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim²⁹ stwarzają także możliwość wstrzymania (nie ma tu obowiązku) wykonania uchwały przez organ nadzorczy w przypadku wszczęcia postępowania o unieważnienie uchwały³⁰. Jeśliby w terminach wskazanych w ustawach³¹ (30 dni) organ nadzoru nie zajął stanowiska, a zająłby je dopiero po jego upływie, to może on zaskarżyć kwestionowaną uchwałę organu samorządu do sądu administracyjnego. Jeśli tak się stanie, ewentualne postanowienie o wstrzymaniu wykonania uchwały wydaje sąd. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego³².

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³³ reguluje sprawy nadzoru nad działalnością powiatu, wzorując się na rozwiązaniach przyjętych w ustawie o samorządzie gminnym. Organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów, wojewoda i – w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obra-

chunkowa, a także Naczelny Sąd Administracyjny jako organ kontroli. W przypadkach określonych ustawami mogą one wkraczać w działalność powiatu. Nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu sprawowany jest, podobnie jak w przypadku gminy, na podstawie kryterium zgodności z prawem. Stwierdzenie nieważności uchwały, jako środek nadzoru represyjnego nad sprzecznymi z prawem uchwałami organów powiatu (rady i zarządu), uregulowane jest w ustawie o samorządzie powiatowym identycznie jak w ustawie o samorządzie gminnym.

Również ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁴ sprawy nadzoru reguluje podobnie jak dwie wskazane wcześniej ustawy. Nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Organy te nie mają generalnego upoważnienia do wkraczania w działalność województwa – mogą to czynić jedynie w przypadkach określonych ustawami. Nadzór nad wykonywaniem zadań województwa sprawowany jest także na podstawie kryterium legalności. Procedura jest podobna do tej obowiązującej w gminie i powiecie. Marszałek województwa przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku województwa oraz uchwały zarządu podlegające nadzorowi w ciągu 7 dni od ich podjęcia³⁵. Uchwały objęte nadzorem regionalnej izby obrachunkowej są jej przesyłane w tym samym trybie.

30-dniowy termin, w ciągu którego organ nadzoru orzeka o nieważności sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu województwa, nie zmienia się we wszystkich trzech ustawach. Na rozstrzygnięcie organu nadzoru organ samorządu województwa może w ciągu 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego złożyć skargę do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wniesienia skargi do sądu.

Nie należy zapominać także o swoistych możliwościach działania wojewody wynikających bezpośrednio z ustawy o administracji rządowej w województwie. Chodzi tu o swoiste kompetencje nadzorcze, które wynikają z możliwości powierzenia jednostkom samorządu terytorialnego niektórych spraw z zakresu właściwości wojewody³⁶. W zakresie tych powierzonych spraw „wojewoda może wstrzymać wykonanie uchwały organu gminy, powiatu lub samorządu województwa i przekazać ją do ponownego rozpatrzenia, wskazując zaistniałe uchybienia oraz termin jej ponownego uchwalenia”³⁷.

Przykładowo przedstawione sytuacje, w których wojewoda jest uprawniony do podejmowania rozstrzygnięcia w formie aktu administracyjnego, nie wyczerpują oczywiście wszystkich możliwych aspektów tego zagadnienia. Wojewoda wyposażony jest bowiem także w kompetencje w zakresie wydawania aktów administracyjnych również na gruncie wielu innych ustaw, między innymi o ochronie przyrody³⁸, przepisów prawa budowlanego³⁹ czy też prawa o ruchu drogowym⁴⁰. Nie wyliczając prawnych możliwości podejmowania przez wojewodę rozstrzygnięć w drodze aktu administracyjnego, można stwierdzić, że jest

on organem, który został wyposażony w szczególnie szerokie kompetencje w tej dziedzinie, począwszy od spraw związanych z wydawaniem paszportów, a skończywszy na aktach nadzorczych wobec samorządu terytorialnego. Wielość zadań przekazanych do realizacji wojewodzie uzasadnia tak szerokie ujęcie kompetencji do wydawania aktów administracyjnych.

Na uwagę zasługuje jeszcze jeden fakt, mianowicie art. 32 ustawy o administracji rządowej w województwie⁴¹, który mówi, że wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Odczytując tę regulację w związku z art. 6 niniejszej ustawy mówiącym, że indywidualne akty administracyjne wydawane są w pierwszej instancji przez organy sprawujące administrację rządową na najniższym, możliwym do prawidłowego wykonania określonego zadania, poziomie zasadniczego podziału terytorialnego państwa, należy stwierdzić, że z reguły sprawy należące do kompetencji wojewody są powierzane do realizacji podległym urzędnikom. Dlatego też często akty administracyjne pochodzą nie bezpośrednio od wojewody, ale są wydawane przez kompetentnych urzędników z jego upoważnienia.

Przypisy

¹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 16.

² DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483.

³ DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483, art. 146 ust. 3.

⁴ DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483, art. 152.

⁵ DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483, art. 15.

⁶ DzU z 1998 r. nr 96, poz. 603 ze zm.

⁷ Co do ewolucji urzędu wojewody szerzej patrz: J. Korczyński, *Wojewoda – dzieje urzędu od czasów najdawniejszych*, www.onet.pl

⁸ M. Chmaj (red.), *Status prawny wojewody*, Warszawa 2005, s. 24-25.

⁹ DzU z 1998 r. nr 91, poz. 577 ze zm.

¹⁰ DzU z 1998 r. nr 91, poz. 577, ze zm. (art. 15, pkt. 4a¹: „dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy”).

¹¹ DzU z 1998 r. nr 91, poz. 577 ze zm. (art. 15).

¹² J. Boć (red.), op. cit., s. 313.

¹³ J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, Ossolineum 1978, t. 3, s. 45.

¹⁴ E. Uhra, E. Uhra, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 80.

¹⁵ M. Wierzbowski (red.), Warszawa 1999, s. 227.

¹⁶ DzU z 2003 r. nr 128, poz. 1175, ustawa o cudzoziemcach.

¹⁷ DzU z 2003 r. nr 128, poz. 1175, ustawa o cudzoziemcach, art. 46.

- ¹⁸ DzU z 2003 r. nr 128, poz. 1175, ustawa o cudzoziemcach, art. 44.
- ¹⁹ DzU z 2003 r. nr 128, poz. 1175, ustawa o cudzoziemcach, art. 62.
- ²⁰ DzU z 2003 r. nr 128, poz. 1175, ustawa o cudzoziemcach, art. 18, 19.
- ²¹ DzU z 2003 r. nr 128, poz. 1175, ustawa o cudzoziemcach, art. 92.
- ²² Tekst jedn. DzU z 2000 r. nr 28, poz. 353, o obywatelstwie polskim.
- ²³ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach, DzU z 1991 r. nr 2, poz. 5 ze zm.
- ²⁴ DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1591, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym.
- ²⁵ DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483.
- ²⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590).
- ²⁷ Zakres nadzoru został określony w ustawach samorządowych przez wskazanie, że jest to nadzór nad działalnością gminy (art. 85 u.s.g.), nad wykonywaniem zadań powiatu (art. 79 u.s.p.) i nad wykonywaniem zadań województwa (art. 79 u.s.w.). Mimo braku jednolitości terminologicznej pomiędzy ustawami („nadzór na działalnością” – zwrot użyty w u.s.g., a „nadzór nad wykonywaniem zadań” – w u.s.p., u.s.w.) nie powinno to mieć znaczenia przy określaniu zakresu nadzoru, w ramach bowiem u.s.p. oraz u.s.w. ustawodawca również posługuje się pojęciem nadzoru nad działalnością wskazanych jednostek samorządu. Zob. szerzej na temat: M. Chmaj (red.), *Status prawny wojewody*, Warszawa 2005, s. 83.
- ²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 279.
- ²⁹ DzU 2001 nr 142 poz. 1591, ze zm., DzU nr 91, poz. 576.
- ³⁰ W przypadku gminy chodzi tu również o zarządzenia wójta i burmistrza (prezydenta miasta).
- ³¹ W ustawie gminnej, powiatowej i wojewódzkiej.
- ³² DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591, art. 91.
- ³³ DzU z 1998 r. nr 91, poz. 578 ze zm.
- ³⁴ DzU z 1998 r. nr 91, poz. 576.
- ³⁵ DzU z 1998 r. nr 91, poz. 576, art. 81.
- ³⁶ DzU z 1998 r. nr 91, poz. 577 ze zm., art. 33.
- ³⁷ DzU z 1998 r. nr 91, poz. 577 ze zm., art. 34.
- ³⁸ DzU z 2004 r. nr 92, poz. 880. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody przyznaje wojewodzie m.in. kompetencje do wydania decyzji, która ustala warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, także robót melioracyjnych... (art. 118 ust.1).
- ³⁹ DzU z 2003 r. nr 207, poz. 2016 z późn. zm. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane wyposaża wojewodę m.in. w decyzji o pozwoleniu na budowę w możliwość nałożenia na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, obowiązku zapewnienia nadzoru autorskiego (art. 19 ust. 1), dalej przyznaje m.in. właśnie wojewodzie kompetencje do wniesienia, w drodze decyzji, sprzeciwu w sprawie rozpoczęcia robót budowlanych (art. 30 ust. 5), kompetencje do nałożenia postanowieniem obowiązku usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia (art. 35 ust. 3), kompetencje do wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3), uprawnienia do wydania nakazu w drodze decyzji, rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę (art. 48 ust. 1).

⁴⁰ DzU z 2003 r. nr 58, poz. 515. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym przyznaje wojewodzie kompetencje do sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie, art. 10 ust 4.

⁴¹ DzU z 1998 r. nr 91, poz. 577 ze zm.

Literatura

1. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1996.
2. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
3. M. Chmaj (red.), *Status prawny wojewody*, Warszawa 2005.
4. U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999.
5. J. Korczyński, *Wojewoda – dzieje urzędu od czasów najdawniejszych*, www.onet.pl
6. F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 1968.
7. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999.
8. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Polskie prawo administracyjne* (red. J. Służewski), Warszawa 1992.
9. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

ADMINISTRATIVE ACT AS ONE OF THE FORMS OF THE GOVERNOR ACTIVITIES. CHOSEN CASES

Summary

The article focuses on the role, competence and the place governor as organ of local government administration. The explanation of Administrative Act role was provided, since it is one of the forms of administrative tools. The governor competence to publish Administrative Acts, on the basis of the Foreigners Act, The Passport Act, and Act about polish citizenship status. Additionally, the cases of the governor competences to publish Administrative Acts was explained, in view of the fact that the one is the responsible for activities over units of local governments.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.

Katarzyna PURC-KUROWICKA

Politechnika Rzeszowska

NIEZALEŻNOŚĆ PROKURATORSKA I JEJ GWARANCJE

W artykule przedstawiono zagadnienia dotyczące funkcjonowania urzędu prokuratora w Polsce. Ukazano także obecną sytuację prokuratury oraz czynniki, które na nią wpłynęły. Najwięcej uwagi poświęcono zasadom postępowania prokuratora oraz gwarancjom jego niezależności wpływającym na wzmocnienie pozycji tego organu.

Podstawą i gwarancją prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej jest nie tylko oparcie ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej na podziale władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ale także na istnieniu niezależnej, sprawnej, stabilnej oraz silnej prokuratury z niezależnym prokuratorem.

Obowiązujący system prawny nie gwarantuje niezależności prokuratury i prokuratorów od wpływów politycznych (władzy wykonawczej) w sferze ścigania. System ten jest również sprzeczny z obowiązującą Konstytucją z 1997 r., która wyklucza możliwość łączenia funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości. W dwóch różnych przepisach wymienia odrębnie zarówno ministra sprawiedliwości, jak i prokuratora generalnego, traktując oba podmioty jako dwa różne organy o zróżnicowanych kompetencjach. Z żadnego bowiem przepisu nie wynika, aby te organy stanowiły ten sam podmiot¹. Podkreśla się więc, że połączenie tych urzędów prowadzi do upolitycznienia prokuratury, gdyż minister jest politykiem. Można nawet zasadnie podejrzewać, że twórcy obowiązującego modelu kierowania prokuraturą z całą premedytacją wyposażyli ministra sprawiedliwości w takie instrumenty kierowania prokuraturą, aby umożliwić mu swobodne „ręczne sterownię” jej poczynaniami i zasobami kadrowymi. Jednakże to, co być może było słuszne i zdawało egzamin w początkowym okresie tych przemian, nie wytrzymuje krytyki po 1997 r., gdy przebudowany ustrój państwa znalazł swoje konstytucyjne potwierdzenie, a mechanizmy współdziałania władz państwowych zostały wyraźnie zarysowane². Jako remedium proponowany jest więc rozdział tych funkcji i sugestie, aby prokuratora mianować na dłuższą kadencję i wyposażyć go w dużą autonomię.

W społeczeństwie rośnie zaniepokojenie coraz częściej powtarzającym się w ostatnich latach wciąganiem prokuratury w spory polityczne i traktowanie jej jako instrumentu w rozgrywkach polityków. Mimo że prokuratura nie jest częścią sądownictwa, jej zadania i funkcje są zbieżne z tymi, które ma do spełnienia sądownictwo. Wspólny dla prokuratora i sędziego jest bowiem obowiązek dochodzenia do prawdy oraz jej ujawniania, wspólna jest też powinność takiej działalności, która ma sprawiać, że Polska jest i będzie demokratycznym państwem prawa. Tak samo jak niezawisłość sędziów i sądów jest gwarantem sprawiedliwości, tak niezależność od wpływów zewnętrznych, zwłaszcza politycznych prokuratury i prokuratorów, jest gwarantem i podstawą praworządności. Dlatego też miejsce prokuratury w strukturze wymiaru sprawiedliwości łączy się nieodmiennie z pozycją prokuratora i tym, o czym ostatnio mówi się coraz głośniej – jego niezależnością. Polega ona między innymi na swobodzie podejmowania decyzji, bez jakiegokolwiek politycznej ingerencji. Jeżeli już jakieś nieprokuratorskie władze udzielają prokuratorom instrukcji, to powinny być one: przejrzyste, legalne, rzetelne i szanujące niezależność prokuratora.

Na obecnie złą kondycję polskiej prokuratury wpłynęło jednak znacznie więcej czynników. Można do nich zaliczyć:

1. Trwanie prokuratury w marazmie w okresie od 1990 r. do czasu uchwalenia nowej Konstytucji w 1997 r. W tym okresie było dostatecznie dużo czasu, aby opracować koncepcję nowoczesnej prokuratury polegającą między innymi na nadaniu większej niezależności prokuratorom i wprowadzić zapis o funkcjonowaniu prokuratury w rozdziale IX ustawy zasadniczej „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Rola prokuratury akurat w zakresie ochrony prawa jest bardzo istotna i niewspółmiernie ważna w porównaniu z działalnością innych organów wymienionych w tym rozdziale, na przykład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Niestety, brak woli, najprawdopodobniej politycznej, spowodował, iż ranga konstytucyjna prokuratury nie istnieje. Na taki stan rzeczy wpływ miał zapewne niewielki autorytet ówczesnego kierownictwa resortu i taka sama siła przebicia w organach decyzyjnych naszego państwa.
2. Brak umiejętności pozyskania sprzymierzeńców dla idei silnej i niezależnej prokuratury. Wśród przedstawicieli polskiej nauki prawa karnego jest wielu byłych prokuratorów bądź osób, które widzą potrzebę zwiększenia rangi prokuratury. Nikt jednak z kręgów kierownictwa prokuratury nie spowodował, aby ich głos zabrzmiał na tyle donośnie, aby mógł być poważnie brany pod uwagę, choćby w parlamencie podczas prac nad Konstytucją.
3. Nieposiadanie przez prokuratorów własnego samorządu z określonymi ustawowo kompetencjami na wzór tych, który posiadają sędziowie. Stan dzisiejszy powoduje, że prokuratorzy są traktowani jako urzędnicy, a nie przedstawiciele jednej z ważnych korporacji prawniczych.

4. Rozbudowaną biurokrację w resorcie sprawiedliwości, która niczemu nie służy, a stwarza jedynie dodatkowy czynnik skutecznie odciągający prokuratora od jego podstawowych obowiązków. Klienci, nie mogąc się doczekać zakończenia swojej sprawy, często wypowiadają niepochlebne opinie o nieudolności, przewlekłości czy wręcz braku zawodowych kompetencji prokuratora. Ten jednak doskonale wie, że jeśli nawet szybko podejmie właściwą decyzję bez wypełnienia wielu nikomu niepotrzebnych „papierków”, to i tak otrzyma „wytyk” służbowy, a nie pochwałę za skuteczne i szybkie działanie (np. bez planu śledztwa).
5. Kompromitujące „przepychania” wokół emerytur prokuratorskich. Trudno jednak dziwić się posłom i urzędnikom ministerialnym, którzy zajmowali się tym zagadnieniem, że nie widzieli prokuratorów obok sędziów w ustawie emerytalnej, skoro o tych pierwszych nic się nie wspomina w Konstytucji.
6. Upolitycznienie prokuratury przez fakt, że na jej czele stoi minister-polityk. Nawet jeśli będzie on zapewniał, iż w sprawowaniu swojego urzędu jest bezstronny, to i tak nikt tego nie weźmie poważnie. Każda bowiem polityczna opozycja w Polsce uważa, że prokuratorzy ulegają naciskom władzy. Co gorsza – tak też sądzi duża część społeczeństwa.
7. Niejasne kryteria powoływania i odwoływania prokuratorów na stanowiska funkcyjne³.

Ze względu na te czynniki istnieje pełna zgodność co do konieczności zmian. Jeżeli prokuratura ma być sprawna, skuteczna, profesjonalna, niezależna i apolityczna, to część dotychczasowych zasad jej funkcjonowania, nawet i tych zaliczonych do kardynalnych, musi ulec modyfikacjom⁴.

Niezależność prokuratora i jego pozycja jest ściśle powiązana z zasadami, na których się opiera prokuratura, to jest: niezależności prokuratorów, hierarchicznego podporządkowania oraz jednolitości i niepodzielności prokuratury⁵.

Zasada niezależności prokuratorów stanowi, że prokurator, wykonując czynności określone w ustawach, jest niezależny, czyli samodzielnie podejmuje legalne działania, bez uprzedniej aprobaty ani zatwierdzenia przełożonego. Nie jest jednak niezawisły jak sędzia, niezależność bowiem prokuratorska wyraża się nadto zasadą hierarchicznego podporządkowania prokuratorów⁶.

W ramach zasady hierarchicznego podporządkowania prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora, z tym że polecenia dotyczące treści czynności procesowych prokurator przełożony wydaje na piśmie, a na żądanie prokuratora z uzasadnieniem. Obowiązek rygorystycznego stosowania się do polecenia przełożonego pozostaje nieraz w kolizji z imperatywem postępowania zgodnie z własnym sumieniem i niewiele ma też czasem wspólnego z praktycznością działania. Rysuje się to szczególnie ostro na rozprawie, podczas której zmieniająca się sytuacja procesowa stawia niekiedy pod znakiem zapytania realność polecenia przełożonego prokuratora, który nakazał prokuratorowi oskarżającemu zajmowanie takiego stanowiska⁷.

W ostatecznym rozrachunku zasada hierarchicznego podporządkowania wyraża się w dwóch szczegółowych regułach organizacyjnych. Są to:

1. Zasada substytucji, czyli dyrektywa, w myśl której prokurator przełożony ma prawo zlecić czynności prokuratorowi podwładnemu. Substytucja jest jednak niedozwolona, gdy:
 - przepis prawa zastrzega wykonanie czynności prokuratorowi określonego stopnia; na przykład tylko Prokurator Generalny może wnieść „kasację nadzwyczajną”,
 - przepis prawa nie zezwala określonym osobom na wykonanie pewnych czynności; na przykład takim przepisem jest art. 99 ust. 1 ustawy o prokuraturze, który nie zezwala asesorowi na udział w postępowaniu przed sądem apelacyjnym okręgowym,
 - nie wolno przekazać prokuratorowi podwładnemu kontroli prokuratora przełożonego ani nadrzędnego; na przykład nie można zlecić prokuratorowi rejonowemu, aby rozpoznał zażalenie na czynność prokuratora okręgowego.
2. Zasada dewolucji jest natomiast odwrotnością zasady substytucji. W myśl tej dyrektywy prokurator może przejąć do wykonania czynność prokuratora podwładnego. Także i ta reguła ma swoje granice. Nie powinien bowiem prokurator nadrzędny przejmować wydania decyzji, jeżeli w ten sposób strona zostałaby pozbawiona należnego jej środka odwoławczego⁸.

Istotną rolę odgrywa również zasada jednolitości i niepodzielności prokuratury, zwana zasadą integralności prokuratury. Zgodnie z nią prokurator zawsze reprezentuje prokuraturę w całości i prokuratura może się posłużyć do wykonania jej zadań każdym prokuratorem. Wynikają stąd ważne konsekwencje:

- podział czynności w prokuraturze jest w zasadzie sprawą wewnętrzną, oczywiście poza wyjątkami przewidzianymi przez prawo. Prokurator nie musi więc wykazywać swojej kompetencji, chyba że wyraźny przepis ustawy zastrzega czynność do właściwości prokuratora określonego rzędu,
- zmiana prokuratora w toku czynności nie pozbawia jej ważności. Jest to tak zwana zasada indyferencji. Zastępstwo prokuratora przez innego nie budzi więc żadnych zastrzeżeń,
- ewentualne niezastosowanie się prokuratora do polecenia przełożonego nie pozbawia ważności tej czynności. Gdyby nawet prokurator przełożony oświadczył, że czynność prokuratora podwładnego wykonana została niezgodnie z jego wolą, to i tak nie zostanie uznana za wadliwą⁹.

Oprócz wymienionych już zasad nieodzowny element niezależności prokuratora stanowią jego gwarancje. Należą do nich:

- nieusuwalność ze stanowiska,
- zakaz piastowania innych urzędów,

- nieprzenoszalność na inne miejsce służbowe,
- ustawowe prawo do własnego zdania, czyli możliwość żądania przez prokuratora zmiany polecenia przez przełożonego bądź wyłączenia od wykonywania czynności lub od udziału w sprawie,
- apolityczność prokuratora i zakaz udziału w działalności politycznej,
- immunitety prokuratorskie – formalny i materialny¹⁰.

Z reguły gwarancja nieusuwalności prokuratora ze stanowiska jest stosowana, chociaż ustawa o prokuraturze przewiduje pewne wyjątki. Można odwołać prokuratora (fakultatywne lub obligatoryjne) lub pozbawić go stanowiska. W przeciwieństwie do bardzo silnych gwarancji nieusuwalności sędziego prokurator może być odwołany przez prokuratora generalnego, jeżeli mimo dwukrotnego ukarania przez sąd dyscyplinarny, karą inną niż upomnienie lub wydalenie ze służby prokuratorskiej, popełnił przewinienie służbowe. Przed podjęciem takiej decyzji prokurator generalny ma jednak obowiązek wysłuchania wyjaśnień prokuratora, chyba że to nie jest możliwe. Ma również obowiązek zasięgnięcia opinii właściwego zgromadzenia prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej¹¹. Z odwołaniem prokuratora ze stanowiska nieodłącznie wiąże się odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratora. Obecnie prokurator ponosi ją za:

- przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności prokuratorskiej,
- nadużycie wolności słowa przy wykonywaniu obowiązków służbowych (chodzi o ściganą z oskarżenia prywatnego zniewagę strony, jej pełnomocnika lub obrońcy, kuratora, świadka, biegłego lub tłumacza).

Kolejną gwarancją niezależności jest zakaz piastowania przez prokuratora innych urzędów. Stanowi on, że prokuratorowi nie wolno – oprócz piastowania stanowiska – zajmować żadnego innego, z wyjątkiem stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, jeżeli nie przeszkadza to w pełnieniu obowiązków prokuratora. Ponadto prokuratorowi nie wolno wykonywać zajęć, które by mu przeszkadzały w pełnieniu obowiązków prokuratora albo mogły uchybić godności jego urzędu lub podważyć zaufanie do jego bezstronności. Zezwolenia na wykonywanie takich zajęć udziela prokurator generalny prokuratorom apelacyjnym oraz wojewódzkim, natomiast prokurator apelacyjny prokuratorom podległym mu powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Decydują oni również o tym, czy zajmowanie stanowiska naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora¹².

Zbliżoną do zakazu piastowania innych urzędów jest gwarancja nieprzenoszalności prokuratora na inne miejsce służbowe. Od tej zasady istnieją jednak określone odstępstwa. Prokurator generalny może delegować prokuratora do innej jednostki organizacyjnej prokuratury, Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej ministrowi sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, zgodnie z jego kwalifikacjami. Delegowanie na okres dłuż-

szy niż sześć miesięcy w ciągu roku może nastąpić tylko za zgodą prokuratora. Natomiast delegowanie na okres dwóch miesięcy w ciągu roku może zarządzić również prokurator apelacyjny i wojewódzki¹³.

Jedną z ważniejszych gwarancji prokuratorskich jest ustawowe prawo prokuratora do własnego zdania. Od 1996 r. prokurator ma prawo do samodzielności zachowania się w procesie. Prawo to wyrażają dwie reguły:

- pierwsza reguła: polecenie dotyczące treści czynności procesowej, wydane przez prokuratora przełożonego innego niż prokurator bezpośredni przełożony, nie może obejmować sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego i postępowania przed sądem. W tej sytuacji tylko prokurator bezpośrednio przełożony ma prawo wydawania wszelkich poleceń służbowych,
- druga reguła: w wypadku gdy w postępowaniu sądowym ujawnią się nowe okoliczności, prokurator samodzielnie podejmuje decyzje związane z dalszym tokiem postępowania. W ten sposób do polskiego systemu została wprowadzona francuska zasada „pióro ma być posłuszne, lecz słowo jest wolne”¹⁴.

Ustawowe prawo prokuratora do własnego zdania polega więc na możliwości żądania zmiany polecenia przez przełożonego bądź wyłączeniu prokuratora od wykonywania czynności lub od udziału w sprawie. Łącznie z przyznaniem prokuratorowi atrybutu niezależności, raczej ograniczonego w świetle zasady hierarchicznego podporządkowania, w art. 8 ustawy o prokuraturze zapewniono prokuratorowi prawo do obrony własnego zdania i co więcej – do samodzielności zachowania w niektórych sytuacjach. Polecenie dotyczące treści czynności procesowej, na przykład że należy złożyć wniosek o warunkowe umorzenie postępowania, wnieść akt oskarżenia o takie, a takie przestępstwo przeciwko konkretnej osobie, prokurator przełożony wydaje na piśmie i tylko na piśmie, a na żądanie prokuratora wraz z uzasadnieniem. Natomiast w wypadku przeszkody w doręczeniu polecenia w formie pisemnej dopuszczalne jest przekazanie polecenia ustnie, z tym że przełożony jest obowiązany niezwłocznie potwierdzić je na piśmie. Jeżeli prokurator nie zgadza się z poleceniem, może żądać jego zmiany lub wyłączenia go od udziału w sprawie. Sprawność postępowania nakazuje, żeby tego rodzaju żądania były ograniczone w czasie. Z tego względu prokurator może zgłosić żądanie w terminie 3 dni od dnia doręczenia uzasadnienia tego polecenia. O wyłączeniu rozstrzyga ostatecznie prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie, chyba że wydał je prokurator generalny. Prawo do wydawania poleceń, przysługujące prokuratorowi generalnemu, nie obejmuje jednak treści czynności procesowej. Natomiast uprawnienia prokuratorów bezpośrednio przełożonych przysługują dyrektorowi Departamentu Prokuratury i dyrektorom biur Prokuratury Krajowej. Oznacza to, że w zakresie zleconych czynności dyrektor biura Prokuratury Krajowej jest uprawniony do ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii żądania prokura-

tora dotyczącego wyłączenia go od wykonania czynności albo od udziału w sprawie, jeżeli polecenie co do treści czynności wydał prokurator apelacyjny lub wojewódzki. Uprawnienie to – w odniesieniu do prokuratorów wojewódzkich – dotyczy tego zakresu ich działania, który podlega wprost służbowemu oddziaływaniu Prokuratury Krajowej. Prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie co do treści czynności, powinien zająć stanowisko na piśmie w ciągu 3 dni od otrzymania żądania wyłączenia prokuratora od wykonania czynności albo od udziału w sprawie¹⁵.

Ustawowe prawo prokuratora do własnego zdania stanowi, że jeżeli na przykład nastąpi zmiana sytuacji procesowej w sądzie, prokuratorzy nie muszą uzyskiwać akceptacji swojego zwierzchnika służbowego, aby zająć określone stanowisko czy je zmienić. Prokurator jest niezależny, ale zobowiązany jest wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora¹⁶.

Jeżeli chodzi o wyłączenie prokuratora ze sprawy, to ustawodawca stwierdza, iż do udziału prokuratora w postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy mówiące o wyłączeniu sędziego. Tak więc sędzia jest wyłączony z mocy prawa z udziału w sprawie, jeżeli prowadził postępowanie przygotowawcze. Oznacza to, że prokurator, który w danej sprawie prowadził postępowanie przygotowawcze, zostaje z mocy prawa wyłączony z możliwości uczestnictwa w postępowaniu sądowym w sprawie, w której uprzednio prowadził śledztwo (dochodzenie), a następnie wniósł akt oskarżenia. Dlatego też wspomniane wyłączenie z mocy prawa prokuratora odnosi się nie tylko do samego autora aktu oskarżenia, lecz również do każdego prokuratora, który nawet fragmentarycznie prowadził dane postępowanie przygotowawcze. W efekcie, w niektórych sprawach może to stanowić znaczną grupę osób¹⁷.

Dużą rolę odgrywa również kolejna gwarancja niezależności prokuratora – apolityczność. Jednym ze standardów wykonywania zawodu prokuratora jest stanie na straży interesu społecznego i jednostki. Obecnie prokurator w okresie zajmowania stanowiska nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w działalności politycznej. Może jednak się ubiegać o mandat posła, senatora lub radnego. Powinien wykonywać swój zawód rzetelnie, konsekwentnie i sprawnie. Przestrzegać i zarazem chronić praw człowieka oraz wypełniać swe zadania bezstronnie, biorąc pod uwagę istotne okoliczności sprawy. Czynności wykonywać zgodnie ze swoim sumieniem i honorem zawodowym, nie ulegać wpływowi zewnętrznym, kampanii medialnych, odrzucać jakiegokolwiek interwencji, także polityczne prośby¹⁸. W związku z tym zwraca się uwagę na to, aby był niezależny i nie podlegał żadnym naciskom. Jednak dopóki na czele prokuratury będzie stał polityk, dopóty prokuratura będzie zaangażowana politycznie. Jest to bowiem związane z hierarchicznym podporządkowaniem i możliwością powoływania oraz odwoływania osób kierujących prokuraturą bez żadnego uzasadnienia¹⁹.

Ogólnie wiadomo, że jeżeli ktoś nie ulega naciskom, to nikt nie będzie usiłował ich na niego wywierać albo dopóki szef jednostki jest odporny na wpływy, to nie sposób spowodować, żeby na przykład przydzielił jakąś sprawę konkretnemu prokuratorowi. W takich okolicznościach jedyną gwarancją niezależności jest wewnętrzna uczciwość prokuratora. Tymczasem powinien to zagwarantować ustawodawca określonym aktem normatywnym, a nie zdawać się jedynie na wewnętrzną siłę i morale człowieka²⁰. Cóż warte będą zabiegi sędziego o bezstronne, oparte tylko na prawie rozpoznanie sprawy, jeżeli prokurator, asekurując się narzuconą mu z zewnątrz, politycznie uwarunkowaną oceną, w postępowaniu przed sądem zmierza do zatajenia prawdy lub jej zniekształcenia. W tej sytuacji wydanie opartego na prawie wyroku staje się niemożliwe, a przyczyniający się do zniekształcenia treści wyroku prokurator jawić się musi nie jako niezależny i bezstronny organ władzy, ale jako jego przeciwieństwo²¹. Dlatego też, aby zapobiec takiej sytuacji, wszelkie przepisy ustawy i regulaminy powinny stanowić, aby prokurator żadnym zachowaniem, w tym chociażby tylko wystrojem gabinetu, nie mógł demonstrować swoich preferencji politycznych czy ideologicznych²².

Ostatnią z wymienionych gwarancji prokuratorskich, ale zarazem najważniejszą, jest immunitet prokuratorski. Immunitet jest prawem publicznym, przyznawanym nie ściśle określonej osobie, lecz określonym grupom społecznym, na przykład zawodowym. Przyznanie immunitetu ma charakter generalny. Chroni konkretną osobę przed ściganiem karnym tylko dlatego, że pełni ona określoną funkcję, zajmuje określone stanowisko lub wykonuje określony zawód. Celem immunitetu nie jest uprzywilejowanie pewnej grupy społecznej, lecz zagwarantowanie prawidłowego wykonywania zadań przez osoby sprawujące szczególnie ważne funkcje. Ma on chronić te osoby przed różnego rodzaju naciskami, na przykład w kwestii oświadczeń czy też sposobu zachowania. Ponadto potrzeba zapewnienia prawidłowego wykonywania przez te osoby ciężących na nich obowiązków uzasadnia wyłączenie lub ograniczenie wobec nich przez państwo funkcji ścigania przestępstwa²³.

Do osób, które korzystają z immunitetu, należą także prokuratorzy. Prokurator, wykonując czynności służbowe, jest – zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy – niezależny, z wyłączeniem w pewnym zakresie niezależności wewnętrznej. Żaden organ spoza prokuratury nie może wpływać na jego decyzje. Prokurator samodzielnie podejmuje czynności określone w ustawie. Jest zobowiązany do podejmowania działań określonych w ustawach, kierując się zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli. Prokurator, realizując ustawowe zadania, dokonuje nieustannej oceny zachowań obywateli, ich postaw i wypowiedzi. Mimo zachowania przez niego niezbędnego umiaru i oględności nawet najbardziej przemyślane i wyważone opinie mogą być odebrane jako obraza lub zniesławienie, co w konsekwencji może doprowadzić do odpowiedzialności za obrazę lub zniesławienie²⁴. Obawa przed tą odpowiedzialnością ciąży na świadomości prokuratora i odbija się negatywnie na jego poczuciu niezależno-

ści. To z kolei hamuje aktywność zawodową i utrudnia mu należyte spełnianie ustawowych zadań. Nie może więc budzić zastrzeżeń teza, że właściwe realizowanie zadań przez prokuratora wymaga zagwarantowania mu wolności słowa przy wykonywaniu obowiązków.

Celem immunitetu prokuratorskiego jest zapewnienie prokuratorowi niezbędnej swobody działania i chronienie go przed nieuzasadnionym ściganiem. Prokurator, by właściwie realizować postawione przed nim zadania, nie może się obawiać, że zostanie niesłusznie oskarżony o popełnienie przestępstwa, i to nie tylko związanego ze służbą, ale i poza nią. Pełny komfort niezależności może mu dać gwarancja, że bez powodu nie będzie niepokoiony podejrzeniami czy oskarżeniami o zachowanie sprzeczne z prawem karnym. Nawet jeśli do tego dojdzie, to o ewentualnym wdrożeniu postępowania karnego będzie decydował organ niezależny²⁵. Obecnie prokurator korzysta z immunitetu:

1. Materialnego, który odnosi się do:

- przestępstw, wyłączających karalność nadużycia słowa przy wykonywaniu obowiązków służbowych, stanowiących ściganą z oskarżenia prywatnego zniewagę strony, jej pełnomocnika lub obrońcy, kuratora, świadka, biegłego lub tłumacza; za czyn taki prokurator odpowiada dyscyplinarnie,
- wykroczeń, dotyczących wyłącznie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora.

2. Formalnego, obejmującego:

- zakaz pociągania prokuratora do odpowiedzialności karnej sądowej bez zezwolenia właściwej komisji dyscyplinarnej,
- zakaz pociągania prokuratora do odpowiedzialności karnej administracyjnej bez zezwolenia właściwej komisji dyscyplinarnej,
- zakaz zatrzymania prokuratora bez zgody przełożonego dyscyplinarnego.

Jeżeli chodzi o zakres czasowy immunitetu, to jego działanie rozpoczyna się z chwilą uzyskania przez daną osobę statusu prokuratora. Istotne jest więc określenie momentu, od którego osoba staje się prokuratorem. Możliwe są trzy opcje:

- podpisanie przez Prokuratora Generalnego aktu powołania na stanowisko prokuratora,
- zawiadomienie zainteresowanego o powołaniu,
- objęcie stanowiska przez powołanego.

Publicznoprawny charakter immunitetu prokuratorskiego nie pozwala na zrzeczenie się go przez prokuratora. Dotyczy to zarówno immunitetu materialnego, jak i formalnego. Oświadczenie prokuratora co do zrzeczenia się immunitetu nie wywołuje skutków prawnych, co najwyżej – w zakresie immunitetu formalnego – może być brane pod uwagę przez komisję dyscyplinarną w związ-

ku z rozpatrywaniem wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej²⁶.

Prokurator korzysta z immunitetu materialnego w sposób ograniczony – za nadużycie wolności słowa oraz w sposób nieograniczony – za wykroczenie. Oba te immunitety różnią się przede wszystkim zakresem przedmiotowym. O ile pierwszy ma ograniczony zakres (immunitet materialny ograniczony), dotyczy bowiem tylko jednego przestępstwa, to jest z art. 181 §1 k.k., i to popełnionego w określony sposób na szkodę enumeratywnie wymienionych osób, o tyle drugi odnosi się do wszystkich wykroczeń (immunitet materialny nieograniczony).

W państwie prawnym nie ma innego organu, który mógłby zapewnić ochronę konstytucyjnego porządku prawnego w sposób porównywalny z prokuraturą, oczywiście na czele z niezależnym prokuratorem wyposażonym w odpowiednie uprawnienia i wykazującym wolę korzystania z tych uprawnień w sposób zgodny z prawem, nie zaś z doraźnym interesem politycznym. Prawo prokuratora do działania z urzędu, połączone z możliwością wykonywania efektywnego nadzoru nad policją i inicjowania postępowania karnego przed sądem – stanowi optymalny – z punktu widzenia porządku konstytucyjnego – mechanizm kontroli przestępczości przez państwo prawne. Ponieważ jednostka nie zawsze potrafi sama bronić przysługujących jej praw, konieczne są interwencje prokuratora. Niezależny prokurator w walce z ciągle narastającą przestępczością i bezprawiem pełni rolę stróża prawa, toteż brak zapisu o prokuraturze w Konstytucji niewątpliwie spowodował osłabienie jej pozycji ustrojowej. Ustanowienie prokuratury jako organu pozakonstytucyjnego już samo w sobie spycha ją na margines podstawowych instytucji funkcjonujących w państwie demokratycznym. Prokuratorzy przecież są funkcjonariuszami, którzy zapewniają stosowanie prawa karnego w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym. Mimo to ich rola jest o wiele mniejsza w porównaniu z rolą sędziów mających znacznie większą niezależność²⁷. Jednocześnie oczekuje się od prokuratorów, że będą niezależnie decydować w postępowaniu jak sędziowie na rozprawach. Wymaga się od nich postępowania prawnego, uczciwego i bezstronnego, systematycznego dokształcania i strzeżenia honoru. Przy tak napiętych powinnościach łatwo jednak zejść na niewłaściwą drogę²⁸. Jeżeli więc wyroki mają być niezależne, to i wpływająca na nie z mocy ustawy argumentacja prokuratora musi być zależna tylko od prawa, a więc niezależna od tak zwanych czynników pozaprawnych. Należy więc dążyć do pewnego „usądowienia” prokuratury, do ograniczenia wpływu władzy wykonawczej na funkcjonowanie prokuratury i tym samym uściślić jej powiązania z sądownictwem²⁹.

Obecnie prokuratura stoi przed bardzo trudnym problemem. Musi mianowicie przełamać istniejący w społeczeństwie pogląd, że jest to instytucja skostniała, o cechach głęboko zakorzenionych w systemie politycznym funkcjonującym jeszcze przed reformą ustrojową z 1989 r. Im szybciej społeczeństwo zrozumie zadania prokuratury i prokuratora oraz przekona się o ich szczególnej

pozycji w państwie prawa, tym szybciej usprawni się cały aparat organów ścigania.

Przypisy

- ¹ R. Kmiecik, *Prokuratura w konstytucji RP*, „Gazeta Sądowa” 1998, nr 12/1, s. 9.
- ² S.J. Jaworski, *Rozważania na temat modelu prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 5, s. 15.
- ³ B. Kurzępa, *Co gnębi polską prokuraturę?*, „Gazeta Sądowa” 1998, nr 12/1, s. 10.
- ⁴ S. Iwanicki, *Prokuratura: jej usytuowanie i zadania w nowych warunkach*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 4, s. 7.
- ⁵ S. Waltoś, *Proces karny*, Warszawa 2002, s. 165.
- ⁶ R. Tokarczyk, *Etyka prokuratora – zarys przedmiotu*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 6, s. 23.
- ⁷ S. Waltoś, *Proces karny*, op. cit., s. 169.
- ⁸ R. Tokarczyk, *Etyka...*, op. cit., s. 24.
- ⁹ S. Waltoś, *Proces karny...*, op. cit., s. 170.
- ¹⁰ H. Zięba-Zalucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 124.
- ¹¹ S. Waltoś, *Proces karny*, s. 167.
- ¹² Art. 49 Ustawy z 20 czerwca 1985r. o prokuraturze (DzU nr 19, poz. 70, z późn. zm.).
- ¹³ H. Zięba-Zalucka, *Instytucja...*, op. cit., s. 114.
- ¹⁴ S. Waltoś, *Proces karny...*, op. cit., s. 168.
- ¹⁵ W. Grzeszczyk, *Zmiany w regulaminie prokuratorskim*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 1, s. 92.
- ¹⁶ H. Pracki, *Prokuratorska niezależność. Wywiad*, „Gazeta Prawna” 1996, nr 39, s. 30.
- ¹⁷ R. Kuciński, *Prokurator wyłączony*, „Gazeta Sądowa” 1998, nr 10, s. 10.
- ¹⁸ K. Kaczmarczyk, *Etyka w zawodzie prokuratora*, „Jurysta” 2005, nr 3/4, s. 5.
- ¹⁹ R. Wróbel, *Jaki status prokuratury?*, „Gazeta Sądowa” 1999, nr 4, s. 5.
- ²⁰ A. Abramczyk, *Status prokuratora*, „Prawo i Życie” 1998, nr 7, s. 9.
- ²¹ A. Ratajczak, *Status Prokuratury*, „Prawo i Życie” 2000, nr 1, s. 48.
- ²² J. Gurgul, *Model prokuratury – ustrój i organizacja*, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 9, s. 80.
- ²³ A. Stefański, *Immunitet prokuratorski*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 2, s. 63-64.
- ²⁴ Art. 8 Ustawy z 20 czerwca 1985r. o prokuraturze (DzU nr 19, poz. 70, z późn. zm.).
- ²⁵ A. Stefański, *Immunitet prokuratorski...*, s. 65.
- ²⁶ J. Kubiak, *Immunitet sędziowski*, „Przegląd sądowy” 1993, nr 11-12, s. 5.
- ²⁷ S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 4, s. 13.
- ²⁸ J. Gurgul, *Prokurator – jakim jest i jakim być powinien*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 5, s. 41.
- ²⁹ S. Waltoś, *Prokuratura...*, op. cit., s. 13.

PROSECUTOR INDEPENDENCE AND ITS GUARANTIES**S u m m a r y**

This article aims to present the characteristic of the prosecutor service in Poland. The key factors which currently affect the institution of the prosecutor were described. The majority of the article focused on the prosecutors principles of conduct and also his right to protection of his independence, which empowers his position within the legal environment.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w styczniu 2006 r.