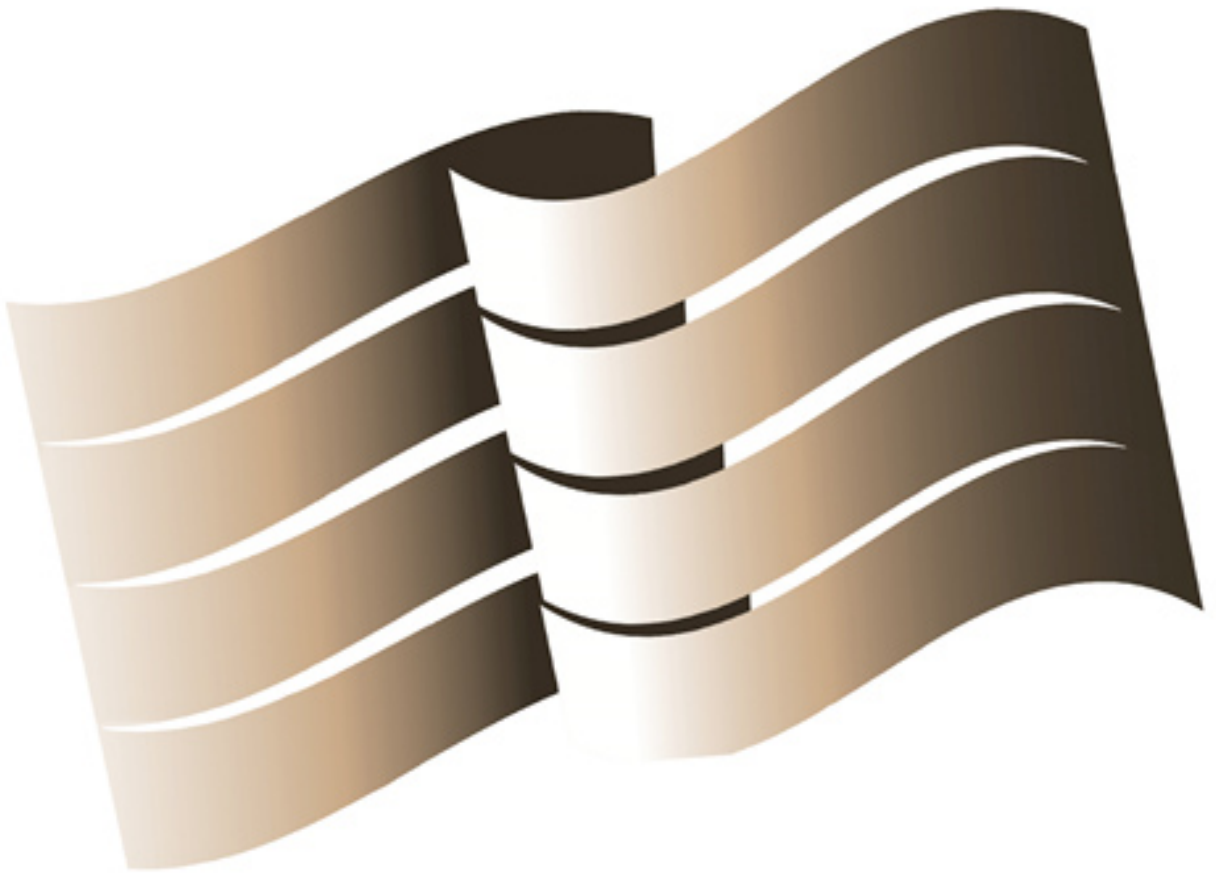




Uniwersytet
Wrocławski

Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej



pod redakcją
Mateusza Kępy
Macieja Marszałka

Wrocław 2016

**Duch praw w krajach
Europy Środkowo-Wschodniej**

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 88

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82421>

Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

pod redakcją

Mateusza Kępy

Uniwersytet Wrocławski

i Macieja Marszał

Uniwersytet Wrocławski

Wrocław 2016

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzent: *dr hab. Artur Ławniczak*

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Logo na okładce jest znakiem Pracowni Interdyscyplinarnej Pracowni Badań na Kulturą, Historią, Polityką i Prawem Krajów Europy Środkowo-Wschodniej

Autorką logo jest Pani dr Manuela Ciesielska.

Korekta: *Anna Grochola*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza* eBooki.com.pl

Druk: *Drukarnia Beta-druk*, www.betadruk.pl

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-46-2 (druk)

ISBN 978-83-65431-47-9 (online)

Spis treści

Maciej Marszał, Mateusz Kępa

DUCH PRAW W ROZWAŻANIACH MŁODYCH PRAWNIKÓW Z KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ 9

Grzegorz Zalizowski

PRAWO DO SĄDU NA TLE KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W KONTEKŚCIE EUROPEJSKIEJ KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI 13

Agata Pisarek

ZASADA PARYTETU PŁCI JAKO ZABEZPIECZENIE FUNKCJONOWANIA ZASADY RÓWNOUPRAWNIENIA KOBIECI I MĘŻCZYZN W UNII EUROPEJSKIEJ 33

Martyna Sługocka, Michał Bursztynowicz

KILKA UWAG PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE USTAWY Z DNIA 20 LUTEGO 2015 R. NOWELIZUJĄCEJ PRAWO BUDOWLANE 43

Paweł Żuradzki

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM NA TLE EUROPEJSKIEGO KODEKSU DOBREJ ADMINISTRACJI 53

Paulina Bieś-Srokosz

ISTOTA TWORZENIA NOWYCH – NIETYPOWYCH PODMIOTÓW W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE. WYBRANE ZAGADNIENIA 65

Konrad Gieroń

ODTWARZANIE ZAGUBIONYCH LUB ZNISZCZONYCH AKT SPRAWY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM 73

Maryna Stefanchuk

THE LEGAL REGULATION OF PROSECUTOR'S OFFICE ACTIVITIES OUTSIDE THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM ACCORDING TO THE LAW OF UKRAINE AND POLAND 85

Mateusz Kępa

SYTUACJA KOŚCIOŁA I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP JAKO REALIZACJA PRAWA DO WOLNOŚCI SUMIENIA I WYZNANIA 91

Magdalena Debita

ROLA KOBIECY W ŻYCIU SPOŁECZNYM, KOŚCIELNYM I RODZINNYM W ŚWIETLE NAUCZANIA PAPIESKIEGO 105

Jan Pietrzak

WSTĘP DO KONCEPCJI POLITYCZNYCH JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO 117

Irena Kruc

PAŃSTWO I NARÓD W MYŚLI POLITYCZNEJ STEPANA TOMASZOWSKIEGO 125

Maciej Marszał

Uniwersytet Wrocławski

Mateusz Kępa

Uniwersytet Wrocławski

Duch praw w rozważaniach młodych prawników z krajów Europy Środkowej i Wschodniej

Już od czasów Arystotelesa (384–322 p.n.e.) człowiek zastanawiał się nad odmiennością i różnością ustrojów politycznych oraz prawnych w poszczególnych państwach. Arystoteles uważany przez współczesnych za ojca komparatystyki systemowej przyjmował, że każdy naród musi mieć własne prawa, które będą odpowiadały jego wewnętrznej specyfice. Do grona determinantów ustroju politycznego i prawnego Stagiryta zaliczał między innymi stosunki demograficzne, religijne i społeczne, położenie geograficzne, a także naturę klimatu. Idee Arystotelesa recypował w czasach nowożytnych wybitny francuski prawnik, przedstawiciel francuskiej myśli liberalnej i autor klasycznej teorii trójpodziału władzy Charles Louis de Montesquieu (1689–1755). Ta niezwykła inspiracja Arystotelesem zaprowadziła Monteskiusza do podobnego wniosku, że każdy kraj musi mieć własne prawa. Pisał, że „że rzadki to traf, aby prawa jednego narodu pasowały do praw innego”. Podobnie jak Stagiryta przekonywał, że na ustrój państwa i jego prawa wpływa wiele różnorodnych czynników, począwszy od relacji gospodarczych, demograficznych, społecznych, religijnych, na klimatycznych kończąc. Ten splot różnorodnych elementów ustrojowych stanowił dla Monteskiusza ducha praw, który winien determinować dobrą działalność prawodawczą każdego suwerena ustanawiającego prawo. Francuski liberał, wzorując się na innym francuskim filozofie, a także matematyku i fizyku René Descartesie (1596–1650) wykazywał, że w chaosie zjawisk można znaleźć stałe i niezłomne prawa, które pozwalają danemu społeczeństwu w ogóle istnieć. Duch praw jest regułą istnienia społeczeństwa i treścią prawodawstwa. Ten relatywizm zapożyczony przez Monteskiusza od Kartezjusza wiedzie do ostrej polemiki z despotcją panującą w prawodawstwie. Pisał, że większość praw, zamiast zależeć od swojego ducha, zależy od kaprysu panującego, który nie zważa na cały splot warunków politycznych, społecznych, demograficznych, religijnych, a także geograficznych, pod którym żyje jego naród. Zatem nie jednostki są twórcami historii, dziejowych procesów, ale to wypadkowa działania czynników natury fizycznej oraz natury moralnej. Monteskiusz był zadania, że relatywność zjawisk wyklucza ustroje idealne, rzekomo

odpowiadające rozumnemu prawu natury. Prawem naturalnym jest konieczność życia w społeczeństwie.

Dotarcie do istoty ducha praw postawili sobie za cel naukowy młodzi adepci nauki prawa podczas II Forum Młodych Prawników Krajów Europy Środkowej i Wschodniej, pt. „Duch praw w krajach Europy Środkowej i Wschodniej”, które odbyło się w dniach 22–23 kwietnia 2015 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Spotkanie zostało zorganizowane przez Interdyscyplinarną Pracownię Badań nad Kulturą, Historią, Polityką i Prawem Krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz Studenckie Koło Naukowe Prawa i Polityki Europy Środkowo-Wschodniej im. Jerzego Giedroycia, działające przy Katedrze Doktryn Politycznych i Prawnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Warto zaznaczyć, że wrocławski wydział prawa po raz drugi gościł młodych prawników z sąsiednich krajów Rzeczypospolitej Polskiej. Należy przypomnieć, że poprzednie I Forum Młodych Prawników z Krajów Europy Środkowej i Wschodniej odbywało się w dniach 12–14 marca 2014 r., a nosiło tytuł „Tendencje rozwojowe w prawie w krajach Europy Środkowej i Wschodniej”. W obu spotkaniach uczestniczyli studenci, doktoranci i pracownicy naukowcy z wielu uniwersyteckich ośrodków naukowych Polski, Litwy, Estonii, Łotwy, Słowacji, Ukrainy, Czech, Mołdawii i Kazachstanu.

W przedstawionej monografii zbiorowej młodzi prawnicy poruszają aktualne zagadnienia prawne mające wpływ na ducha praw panującego w ich krajach. Młodzi adepci sztuki prawniczej z krajów Europy Środkowej i Wschodniej postanowili podjąć próbę ujęcia koncepcji ducha praw w tym rejonie Europy. Książka składa się z jedenastu rozdziałów omawiających zagadnienia prawne, administracyjne, polityczne oraz społeczno-kulturowe oparte na podstawie monteskiuszowskiej koncepcji ducha praw w szczególnych krajach. Książkę otwiera artykuł Grzegorza Zalizowskiego z Instytutu Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego, w którym autor przedstawia zagadnienie prawa do sądu, opierając się na Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rozumianej w kontekście europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rozważania na temat zasady parytetu płci ujętym jako zabezpieczenie funkcjonowania zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej przeprowadziła studentka z Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego Agata Pisarek. W zbiorze znalazł się także artykuł Martynty Sługockiej i Michała Bursztynowicza z Uniwersytetu Wrocławskiego opisujący podstawowe założenia ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. nowelizującej Prawo budowlane. Doktorant Paweł Żuradzki przedstawił zagadnienie prawa do dobrej administracji, opierając się w swoich rozważaniach na polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji. Istotę tworzenia nowych-nietypowych podmiotów w administracji publicznej w Polsce

na podstawie wybranych zagadnień opisała dr Paulina Bieś-Srokosz z Akademii Jana Długosza w Częstochowie, a Konrad Gieroń z Uniwersytetu Wrocławskiego przedstawił procedurę odtwarzania zagubionych lub zniszczonych akt sprawy w postępowaniu administracyjnym. W gronie Autorów znalazła się Martyna Stefanchuk z Państwowej Akademii Prokuratury w Kijowie, która zaprezentowała kwestię regulacji prawnej działalności prokuratury poza systemem wymiaru sprawiedliwości zgodnie z prawem Ukrainy i Polski. Sytuację Kościoła i związków wyznaniowych w świetle Konstytucji RP jako realizację podstawowego prawa do wolności sumienia i wyznania w swoim rozdziale przedstawił doktorant z Katedry Doktryn Politycznych i Prawnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego Mateusz Kępa, a Magdalena Debita z tej samej uczelni omówiła rolę kobiety w życiu społecznym, kościelnym i rodzinnym w świetle nauczania papieskiego. Główne założenia koncepcji politycznych marszałka Józefa Piłsudskiego na kwestię narodu i państwa nakreślił Jan Pietrzak z Interdyscyplinarnej Pracowni Badań nad Kulturą, Historią, Prawem i Polityką Krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Publikację zamykają wywody Ireny Kruc z Wydziału Prawa Narodowego Uniwersytetu im. Iwana Franki we Lwowie i Uniwersytetu Wrocławskiego na temat narodu i państwa w myśli politycznej Stepana Tomaszewskiego.

Organizatorzy wyrażają głęboką nadzieję, że zorganizowane Forum Młodych Prawników Krajów Europy Środkowo-Wschodniej na Uniwersytecie Wrocławskim przyczyni się do lepszego zrozumienia istoty prawa i zasad jego funkcjonowania, a także przyczyni się do umocnienia dobrego sąsiedztwa i przyjaźni między narodami zamieszkującymi Europę Środkową i Wschodnią. Redaktorzy chcieliby skierować słowa wdzięczności do tych wszystkich, którzy przyczynili się podjęcia próby przedstawiania monteskiuszowskiej koncepcji ducha praw we współczesnych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Szczególne podziękowania należą się JM Rektorowi Uniwersytetu Wrocławskiego prof. zw. dr. hab. Markowi Bojarskiemu oraz Dziekanom Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego prof. UW, dr. hab. Włodzimierzowi Gromskiemu i prof. dr. hab. Wiesławie Miemiec, którzy wspierając przedsięwzięcie finansowo i organizacyjnie, przyczynili się do powstania tej książki.

Prawo do sądu na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Prawo do sądu jest jednym z podstawowych uprawnień jednostki przysługujących jej w demokratycznym państwie prawa, to jest w państwie, w którym prawo stanowione jest podstawą wszelkich działań organów państwowych, w tym działań podejmowanych względem jednostki¹. W niniejszym opracowaniu poddaję analizie prawo do sądu w ujęciu zawartym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.², z jednoczesnymi odniesieniami do regulacji przedmiotowej materii zawartymi w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.³ Nadto odnoszę się do kluczowych elementów składających się na prawo do sądu, opierając się przy tym na poglądach orzecznictwa oraz doktryny. Głównym punktem dla czynionych rozważań jest ochrona interesu jednostki przez pryzmat właśnie prawa do sądu, jednakże zasadniczo skupiam się na wyeksponowaniu istoty prawa z przedmiotowej perspektywy.

Rozpoczynając analizę niniejszego tematu, należy przede wszystkim wskazać na zagadnienie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, gdyż jest to fundament czynienia przedmiotowych rozważań. Kompleksowe ujęcie źródeł prawa zostało wprowadzone na mocy postanowień Konstytucji z 1997 r. Zasadnicza część regulacji odnoszących się do źródeł prawa znajduje się w rozdz. III (art. 87-94), co nie wyczerpuje tej tematyki, albowiem istotne znaczenie mają również inne postanowienia Konstytucji⁴. Omawiając katalog źródeł prawa, należy wskazać przede wszystkim na przepis art. 87 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz

¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, wyd. 4 zm., s. 221–223.

² Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm. (zwana dalej jako: Konstytucja).

³ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 (zwana dalej jako: Konwencja).

⁴ S. Biernat, *Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Zarys problematyki)*, [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Połusznny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna w progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 58.

rozporządzenia”. Przepis ten jednocześnie wskazuje hierarchię źródeł prawa obowiązującego w Polsce, ujmując przy tym system prawny jako całość, którą tworzą zarówno normy wyższego, jak też niższego rzędu⁵. Najwyższym źródłem prawa jest Konstytucja⁶. Fakt ten wynika po pierwsze wprost z art. 87 ust. 1 Konstytucji, a po drugie został on wyeksponowany przez ustawodawcę konstytucyjnego w art. 8 ust. 1 Konstytucji, który to przepis stanowi, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Z treści tego przepisu wynika zasadniczy wniosek, by „ogół norm prawnych obowiązujących w państwie był zgodny z postanowieniami Konstytucji, co wyznacza bezwzględny prymat Konstytucji w systemie źródeł prawa”⁷. Nadto z punktu widzenia czynionych rozważań niezwykle doniosłą materię reguluje art. 91 Konstytucji. I tak ust. 1 tego przepisu stanowi, że: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”. Z kolei w ust. 2 podkreślono, że: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodną wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Podnieść należy, iż przepis ten nie tylko ustanawia miejsce umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w formie ustawy, ale również wprowadza „domniemanie ich samowykonalności”⁸. Uzupełniając powyższe, wskazać jeszcze należy, że przepis ten w pełni koreluje nie tylko z art. 87 Konstytucji, ale przede wszystkim z jej art. 9, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Taką umową międzynarodową, która została ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, jest właśnie Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a zatem w przypadku sprzeczności ustawy z Konwencją pierwszeństwo dać należy postanowieniom Konwencji.

Wspomnieć jeszcze należy o zasadzie wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji, który to przepis stanowi, że: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”⁹. Zasada

⁵ M. Rączka, *Wykładnia prawa konstytucyjnego*, [w:] L. Morawski (red.), *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, Toruń 2005, s. 30.

⁶ Pamiętać przy tym należy o kluczowym założeniu z punktu widzenia procesu stosowania prawa między innymi przez sądy, co słusznie akcentuje M. Rączka, podkreślając, iż: „Jedną z podstawowych reguł interpretacyjnych stanowi wytyczna, aby akty prawne niższego rzędu interpretowane były w zgodzie z nadrzędnymi aktami normatywnymi” (*ibidem*).

⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, wyd. 6, s. 17.

⁸ K. Wójtowicz, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 162.

⁹ Odnosząc się do zasady podziału władzy, słusznie akcentuje J. Jaskiernia, stwierdzając: „Struktura każdej z tych władz nie jest monistyczna, ale dualistyczna – w przypadku władzy sądowniczej są to sądy i trybunały [...] Można więc mówić o powściągnięciu i równoważeniu każdej z nich. W odniesieniu do władzy sądowniczej dotyczy to w szczególności relacji między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym”

podziału władz jest ściśle połączona z zasadą „wzajemnego oddziaływania poszczególnych władz na siebie [...] Organy jednej władzy mogą oddziaływać na organy drugiej tylko do tego stopnia, aby nie naruszyć istoty kompetencji drugiej władzy”¹⁰.

Uzupełniając powyższe uwagi, należy jeszcze wskazać na zawartą w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasadę bezpośredniego stosowania postanowień Konstytucji: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Bezpośrednie stosowanie postanowień Konstytucji może przybrać kilka postaci. Przekrojowej klasyfikacji w tym przedmiocie dokonuje J. Trzcіński, stwierdzając, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji może wyrażać się w następujących formach:

- „1. oparcie wyroku bezpośrednio na przepisie Konstytucji;
2. prokonstytucyjne stosowanie przepisu ustawy będącego podstawą rozstrzygnięcia;
3. oparcie wyroku na orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego [...];
4. oparcie wyroku na odpowiedzi na pytanie prawne”¹¹.

Uważam, że takie skatalogowanie form bezpośredniego stosowania Konstytucji wyczerpuje w całości przedmiotowe zagadnienie, oddając jednocześnie w pełni jego istotę. Spłytenie tego problemu przez ograniczenie się do stwierdzenia, że bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji wiąże się jedynie z oparciem rozstrzygnięcia na podstawie przepisu Konstytucji w żadnym razie nie jest wystarczające, albowiem w sposób nieuprawniony zawęża zakres przepisu art. 8 ust. 2 Konstytucji, a zatem uwagi J. Trzcіńskiego uznać należy za słuszne.

Przechodząc do sedna, należy podnieść, że prawo do sądu zostało wyrażone *expressis verbis* dopiero w Konstytucji z 1997 r. Wcześniej było ono wyprowadzane z zasady demokratycznego państwa prawnego wprowadzonej na mocy noweli z 1989 r.¹² H. Mądrzak stwierdza, że: „formuła «prawo sądu» pojawiła się u nas nagle w następstwie zmian ustrojowych po 1989 r. i w naszym piśmiennictwie prawniczym może być uznana za pewien «nowotwór» językowy”¹³. Na gruncie Konstytucji z 1997 r. prawo do sądu zostało wyrażone przede wszystkim w art. 45, który w ust. 1 stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Z kolei ust. 2 tego przepisu

(J. Jaskiernia, *Sądownictwo powszechne – założenia konstytucyjne i reforma dostosowawcza* [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, s. 34).

¹⁰ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 522.

¹¹ J. Trzcіński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelných konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, Warszawa 2011, VII, nr 3 (36), s. 30.

¹² A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 55.

¹³ H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 187.

ustanawia odstępstwo od wymogu odnoszącego się do jawności rozprawy: „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”. Z przepisem tym w pełni koreluje regulacja zawarta w art. 77 ust. 2 Konstytucji – „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Wskazać jeszcze należy na przepis art. 173 Konstytucji, na mocy którego została ustanowiona zasada niezależności władzy sądowniczej – „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”, oraz na jej art. 174, który stanowi, że „Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”.

Na gruncie Konwencji prawo do sądu zostało natomiast wyrażone w art. 6¹⁴. Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania kluczowe znaczenie ma ust. 1 tego przepisu: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prawa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”. W tym miejscu powtórzyć należy wyrażone na wstępie twierdzenie, że Konwencja jest częścią krajowego porządku prawnego i winna być bezpośrednio stosowana¹⁵. Kontynuując, należy wskazać na obowiązek krajowego ustawodawcy w zakresie stanowienia takich regulacji prawnych, które będą zapewniały gwarancje procesowe co najmniej na

¹⁴ W doktrynie wskazuje się, że przyjęta w Polsce formuła „prawo do sądu” w europejskim porządku prawnym (m.in. na gruncie Konwencji) jest ujmowana jako prawo do rzetelnego procesu (A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo”, 2005, z. 11 (717), s. 8). Na potrzeby niniejszego opracowania autor będzie posługiwał się zwrotem „prawo do sądu” zarówno w zakresie regulacji zawartych w Konstytucji, jak i w Konwencji.

¹⁵ Zob. A. Wróbel, *Tezy referatu nt. Prawo do sądu*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 207. Zasygnalizować również należy, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „[...] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności spełnia wymagania przewidziane w art. 188 pkt 2 Konstytucji i może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, łącznie więc jej przepisy i przepisy Konstytucji wyznaczają standard, który musi być spełniany przez ustawodawcę, normującego kwestie związane z dostępem do sądu” – wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r. (P 9/01 opubl.: OTK Seria A, 2002, nr 2, poz. 14).

poziomie przewidzianym w prawie międzynarodowym (*vide* – europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności)¹⁶.

Rozpatrując zagadnienie prawa do sądu, na gruncie Konstytucji, w żadnym razie nie można ograniczać się do art. 45 Konstytucji, a należy wziąć pod uwagę inne regulacje. Tylko takie ujęcie oddaje w pełni istotę tego prawa. Słusznie zauważa Z. Czeszejko-Sochacki, że prawo do sądu winno być analizowane z dwóch różnych punktów widzenia, to jest:

1. jako prawo podmiotowe, które przysługuje jednostce,
2. jako jedna z zasad prawa konstytucyjnego¹⁷.

Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe¹⁸ jest podstawą roszczenia, które przysługuje jednostce względem państwa i jego organów¹⁹. Za ujęciem prawa do sądu w kategoriach publicznego prawa podmiotowego przemawia jednocześnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. I tak, w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r.²⁰ (SK 34/12) podkreślono, że: „Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo to jest jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie [...]”.

Z kolei prawo do sądu rozumiane jako zasada prawa konstytucyjnego stanowi po pierwsze dyrektywę tworzenia prawa (nakazuje tworzenie norm rozwijających, urzeczywistniających tę zasadę oraz zakazuje tworzenia norm, które w jakikolwiek sposób

¹⁶ M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, s. 538. Nadto w wyroku z dnia 14 listopada 2006 r. (SK 41/04 opubl.: Dz. U. z 2006 r., Nr 213, poz. 1569, s. 10678) TK podkreślił, że: „Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje w pełni stanowisko utrwalone w dotychczasowym orzecznictwie, zgodnie z którym art. 45 ust. 1 Konstytucji winien być interpretowany w nawiązaniu do art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)”.

¹⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12(621–622), s. 89.

¹⁸ W. Jakimowicz twierdzi, że „przez publiczne prawo podmiotowe należy rozumieć pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego” (W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 174). Wskazać należy na pogląd M. Romańskiej, która podkreśla, że: „Źródłem publicznych praw podmiotowych są normy prawa publicznego, bowiem prawa te powstają jako efekt objęcia pewnej sfery stosunków społecznych regulacją publicznoprawną, a podstawowym takim źródłem jest Konstytucja. Konstytucja wyznacza jednak tylko granice publicznych praw podmiotowych i sytuacje wyjątkowe, w których takie prawa mogą nie powstawać, ale z natury rzeczy nie jest możliwe by określała sposób ich realizacji. Ta materia należy do aktów prawnych niższego rzędu [...]” (M. Romańska, *op. cit.*, s. 538). Uważam, że twierdzenia obu wskazanych powyżej autorów w pełni oddają istotę publicznego prawa podmiotowego z interesującego nas punktu widzenia.

¹⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 89.

²⁰ OTK Seria A, 2015, nr 1, poz. 9.

zaburzyłyby istotę tej zasady, a więc norm które byłyby z nią sprzeczne), a po drugie – dyrektywę interpretacyjną (organy państwowe obowiązane są w toku procesu stosowania prawa do uwzględniania tej zasady – w razie wątpliwości należy przyjąć domniemanie prawa do sądu)²¹.

Taka interpretacja prawa do sądu wskazuje przede wszystkim na jej ochronny charakter²². Jednostka ma ustanowione różne gwarancje, których realizacji może żądać od organów władzy państwowej²³. Wskazać przy tym należy na stanowisko wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. (SK 12/99)²⁴, gdzie podkreślono: „Miejsce art. 45 w systematyce konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych”²⁵.

²¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 89.

²² Wskazać przy tym należy na wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r. (SK 38/02 opubl.: OTK Seria A, 2003, nr 5, poz. 38), gdzie wskazano, że: „Prawo do sądu w swym historycznym rozwoju przeszło ewolucję: od prawa do ochrony jednostki przed arbitralnością władzy – do prawa do wymiaru sprawiedliwości [...] Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje sobą oba te aspekty. Celem istnienia prawa do sądu jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy”.

²³ Słusznie zauważa H. Mądrzak, że: „Prawo do sądu jest odrębnym i niezależnym od innych powiązań normatywnych przysługującym jednostce wobec państwa [...] Funkcją prawa do sądu nie jest zapewnienie poszukującemu ochrony prawnej korzystnego wyniku [...]”; dalej autor ten stwierdza, że z uprawnieniem jednostki skorelowany jest obowiązek organów procesowych do podjęcia odpowiednich działań (H. Mądrzak, *op. cit.*, s. 197).

²⁴ OTK, 2000, nr 5, poz. 143.

²⁵ Wskazać przy tym należy na poglądy doktryny, z których wynika, że prawo do sądu może być wprowadzone z zasady demokratycznego państwa prawnego, a zatem nawet gdyby ustawodawca konstytucyjny nie wyraził *expressis verbis* tej zasady, to i tak istniałaby ona opierając się na zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Fakt ten jednoznacznie dowodzi o silnych związkach, jakie istnieją pomiędzy tymi zasadami. Przykładowo J. Zimmermann stwierdza, że: „[...] «prawo do sądu» wynika bezpośrednio z idei demokratycznego państwa prawnego i stanowi jej immanentną część. Przy takim założeniu nie ma również konieczności wyraźnego formułowania omawianego prawa. Wystarczy normatywne zakwalifikowanie danego systemu do kategorii «demokratycznego państwa prawnego»” (J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, LXVIII, z. 2, s. 307). Z kolei w wyroku TK z dnia 8. kwietnia 1997 r. (K 14/96 opubl.: OTK 1997, nr 2, poz. 16) wskazano, że: „Obowiązujące przepisy konstytucyjne nie formułują w sposób wyraźny prawa do sądu”. Już w orzeczeniu K 3/91 Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że «prawo do sądu chociaż nie wyrażone wprost w Konstytucji, wynika z jej art. 1 i art. 56 ust. 1». Rozwijając to stanowisko w orzeczeniu K 8/91 Trybunał podkreślił, iż: „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. W konsekwencji prawo do wymiaru sprawiedliwości przez sąd zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek interpretacja ścieśniająca art. 1 konstytucji w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także postępowania, w których przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady zawartej w art. 1 konstytucji, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”.

Ujmowanie prawa do sądu jako prawa, które nie ma charakteru absolutnego, zasadniczo nie budzi wątpliwości orzecznictwa tak sądów polskich²⁶, jak też Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁷. Pamiętać przy tym należy, że ograniczenia w zakresie prawa do sądu nie mogą naruszyć istoty tego prawa, która stanowi granicę w tym zakresie. Takie też stanowisko zostało wyrażone w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2014 r. (II FZ 241/14)²⁸, gdzie stwierdzono, że: „Prawo dostępu do sądu nie ma charakteru absolutnego i może być przedmiotem uzasadnionych prawnie ograniczeń. W przypadku, gdy dostęp jednostki do sądu jest ograniczony czy to przez działanie prawa, czy faktycznie, ograniczenie tego prawa nie będzie sprzeczne z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdy ograniczenie dostępu do sądu nie narusza samej istoty tego prawa i gdy zmierza do realizacji uzasadnionego prawnie celu oraz gdy zachowana została rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, do realizacji którego stosowane środki zmierzały”. Należy zwrócić uwagę na twierdzenia zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r. (SK 22/11)²⁹, gdzie podkreślono, że: „Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa granice ingerencji w gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności. Ich ograniczenie może nastąpić – w myśl zasady proporcjonalności – tylko, jeżeli jest konieczne w demokratycznym państwie i to ze względu na jedną ze ściśle określonych przesłanek, lub kilka z nich, w szczególności takich jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, czy też ochrona zdrowia i moralności publicznej. Każda regulacja ingerująca w konstytucyjne wolności lub prawa powinna przejść «test proporcjonalności» – ustanowienie ograniczenia musi zostać poprzedzone analizą: czy projektowana regulacja może spowodować osiągnięcie zamierzonego celu, czy jest niezbędna dla ochrony wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości oraz czy efekty regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywateli. Istotą zasady proporcjonalności jest zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, oceniany przez pryzmat możliwości osiągnięcia takiego samego efektu za pomocą środków, które w mniejszym stopniu ograniczają korzystanie z konstytucyjnych wolności lub praw. Ustanawiając ograniczenia, ustawodawca nie powinien przekraczać pewnego stopnia uciążliwości, w szczególności zaburzać proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego podlegającego w danym wypadku ochronie”.

²⁶ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2014 r. (I FZ 530/13 opubl.: Legalis).

²⁷ W wyroku z dnia 21 kwietnia 2004 r. (42049/98 opubl.: www.coe.org.pl) Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że (pkt 29): „Prawo dostępu do sądu nie jest jednakże prawem absolutnym. Może ono zostać poddane uprawnionym ograniczeniom, na przykład terminom ustawowym lub okresom przedawnienia, zabezpieczeniom kosztów, regulacjom dotyczącym nieletnich lub osób umyślowo chorych, etc.”.

²⁸ Opubl.: Legalis

²⁹ Opubl.: Dz. U. z 2014 r., poz. 543.

Z punktu widzenia czynionych rozważań poddać analizie należy jeszcze prawo do sądu przez pryzmat poszczególnych elementów składających się na to prawo. I tak wskazać należy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r. (K 28/97)³⁰, gdzie podkreślono, że: „Na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd”.

Wskazuje się nadto na czwarty element składający się na prawo do sądu, to jest na prawo do wyegzekwowania orzeczenia sądowego – tak twierdzą między innymi M. Jabłoński i S. Jarosz-Żukowska³¹.

W związku z poczynionymi powyżej uwagami, należy odnieść się jeszcze do art. 6 Konwencji, który to przepis ustanawia „zespół gwarancji rzetelnego procesu”³². W orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2009 r. (II Ko 63/08)³³ zwrócono uwagę na bardzo istotny aspekt związany z interpretacją art. 6 Konwencji, podkreślając, że: „Prawo do rzetelnego rozpatrzenia sprawy przed sądem, gwarantowane przez art. 6 ust. 1 Konwencji oraz prawo każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą do przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia (art. 6 ust. 3 lit. D Konwencji), generalnie określające standardy rzetelnego procesu, muszą być też interpretowane w świetle Preambuły do Konwencji, która to ustanawia rządy prawa częścią dziedzictwa układających się Państw. Jednym z podstawowych zaś aspektów takich rządów prawa jest – według tekstu tej Preambuły – «ochrona oraz rozwój praw człowieka i podstawowych wolności»”. Właśnie z tej perspektywy należy interpretować art. 6 Konwencji, patrząc każdorazowo przez pryzmat wartości, jaką jest – ochrona oraz rozwój praw człowieka i podstawowych wolności, co daje rękomię prawidłowej oraz pełnej ochrony praw jednostki. Uzupełnieniem powyższych uwag jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2008 r. (V CSK 271/08)³⁴, gdzie wskazano: „Postanowienia konwencji mogą zatem stanowić nie tylko wskazówkę interpretacyjną przy wykładni przepisów prawa wewnętrznego, ale i bezpośrednią podstawę

³⁰ OTK 1998, nr 4, poz. 50

³¹ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 133.

³² P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18. Tom*, Warszawa 2010, s. 246.

³³ Opubl.: Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych, 2009, nr 1, poz. 965.

³⁴ Opubl.: Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, 2009, nr C, poz. 78, s. 116.

rozstrzygnięć organów krajowych, jeżeli pozwala na to ich charakter. Konwencja o ochronie praw człowieka ma przy tym pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z konwencją (art. 91 ust. 2 Konstytucji) [...] Ostatecznym wyrokiem Trybunału przysługuje «moc obowiązująca». Artykuł 46 konwencji, zatytułowany «Moc obowiązująca oraz wykonanie wyroków», stanowi, że «1. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami. 2. Ostateczny wyrok Trybunału przekazuje się Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem». Z tego przepisu należy wyprowadzić wniosek, że ostateczny wyrok Trybunału uwzględniający skargę wiąże państwo, przeciwko któremu została ona skierowana, państwo to zatem nie może kwestionować stwierdzonego tym wyrokiem naruszenia praw gwarantowanych konwencją. Odmienne wykładnia przekreślałaby zresztą sens utworzenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który ma zapewniać przestrzeganie zobowiązań wynikających z konwencji i jej protokołów». Przedstawiona przez Sąd Najwyższy analiza w pełni oddaje istotę zobowiązań płynących z Konwencji oraz ustanowionych praw jednostki z tym związanych. Konstatując powyższe, należy w ślad za A. Redelbachem powtórzyć: „W artykule 6 Konwencji Europejskiej uregulowano zarówno kwestie instytucjonalne organizacji wymiaru sprawiedliwości, takie jak niezależność i bezstronność sądu, jak i [...] zagadnienia proceduralne. Prawo do rzetelnego postępowania jest spoiwem łączącym te dwie różne kwestie”³⁵.

Przechodząc do dalszej części rozważań, należy poddać analizie zakres podmiotowy oraz przedmiotowy zakres prawa do sądu³⁶. I tak, mówiąc o podmiotowym zakresie prawa do sądu, należy wskazać, że przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji posługuje się określeniem „każdy”³⁷. Już *prima facie* można dostrzec bardzo szeroki zakres podmiotowy prawa do sądu. Odnośnie do powyższego słusznie stwierdza A. Kubiak: „[...] w pojęciu «każdy» mieści się każda jednostka ludzka, niezależnie od jej przynależności państwowej. Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu będzie zatem każdy człowiek – zarówno obywatel polski, jak i cudzoziemiec oraz bezpaństwowiec”³⁸. Uzupełnienie powyższych rozważań związane z zakresem podmiotowym prawa do sądu wymaga jeszcze odniesienia się do art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może zamykać drogi sądowej w zakresie dochodzenia naruszonych praw lub wolności. Przyjęcie takiej regulacji wskazuje na powszechny charakter prawa do sądu³⁹. Nadto podkreślić należy,

³⁵ A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 248.

³⁶ A. Kubiak, *op. cit.*, s. 143, 185.

³⁷ Przyjmuje się, że literalne znaczenie tego pojęcia to „wszelki bez wyjątku” oraz „poszczególne z danego zbioru przedmiotów, wydarzeń, zjawisk” (B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000, s. 216).

³⁸ A. Kubiak, *op. cit.*, s. 145.

³⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 91–92.

że zakaz wyrażony w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest „wytyczną działania dla ustawodawcy na przyszłość, iż zakazów tego rodzaju wprowadzać nie można”⁴⁰.

W tym aspekcie poddać analizie należy krąg podmiotów, którym to prawo przysługuje. I tak, prawo do sądu przysługuje zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Pamiętać przy tym należy, co trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. (K 28/97)⁴¹, że o prawie do sądu możemy mówić jedynie wówczas, gdy w spór, który ma się toczyć przed sądem, jest uwikłany co najmniej jeden podmiot prawa prywatnego, natomiast o prawie do sądu nie może być mowy między innymi w zakresie wewnętrznych sporów aparatu państwowego.

Rozpatrując prawo do sądu z przedmiotowego punktu widzenia, należy odnieść się przede wszystkim do roszczenia wynikającego z prawa do wynikającego z prawa do sądu jako prawa podmiotowego⁴². I tak, stwierdzić należy, że przedmiotem tego roszczenia jest sprawiedliwe i jawne rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd⁴³. Z tego wynika, że aby prawo do sądu zostało zrealizowane, wszystkie elementy muszą wystąpić łącznie⁴⁴.

W pierwszej kolejności poddać analizie należy pojęcie „rozpatrzenie” oraz „sprawa”⁴⁵. Przez pojęcie „rozpatrzenie” należy rozumieć „ingerencję władczą sądu, zbadanie przez sąd i rozstrzygnięcie, czy zachowanie innych podmiotów narusza prawem chronione interesy”⁴⁶. Uzupełniając powyższe rozważania, wskazać jeszcze należy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r. (SK 57/06)⁴⁷, gdzie podkreślono, że: „Konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego «rozpatrzenie sprawy», zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych «wynikających» z przepisów prawnych. Istotą «rozpatrzenia sprawy» jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki”.

O ile ustalenie znaczenia pojęcia „rozpatrzenie” nie jest problematyczne, o tyle tego samego nie można już powiedzieć o pojęciu „sprawa”. W tym kontekście wskazać

⁴⁰ W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 83.

⁴¹ Opubl.: OTK 1998, nr 4, poz. 50.

⁴² Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 93.

⁴³ A. Kubiak, *op. cit.*, s. 185.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 202–208.

⁴⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 93.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 93.

⁴⁷ Opubl.: OTK 2008, nr 4, poz. 63.

należy na postanowienie z dnia 19 grudnia 2003 r. Sądu Najwyższego (III CK 319/03)⁴⁸, gdzie stwierdzono, że: „Pojęcie «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji ma charakter autonomiczny i obejmuje również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, sądowno-administracyjnymi lub karnymi”. Z kolei w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. (SK 12/99)⁴⁹ podkreślono, że: „Termin «sprawa» należy odnosić niewątpliwie do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi; obejmuje on spory wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak na tym katalogu; generalnie chodzi o «rozstrzyganie o prawach danego podmiotu». Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości należą więc «wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego». Tak szerokie ujęcie «sprawy» jak elementu konstytucyjnego prawa do sądu gwarantuje dostateczny zakres ochrony praw jednostki i jednocześnie odpowiada powszechnie przyjmowanym standardom. W powyższym kontekście odnieść się jeszcze należy do art. 6 ust. 1 Konwencji. Przepis ten stanowi o «rozpatrzeniu sprawy», której przedmiotem jest «rozstrzyganie o sprawach i obowiązkach o charakterze cywilnym» oraz «o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej sprawie karnej»⁵⁰. Konwencyjne ujęcie pozornie wydaje się węższe zakresowo od wynikającego z art. 45 Konstytucji pojęcia „sprawa”. Przepis art. 6 Konwencji nadmienia jedynie o sprawach cywilnych i karnych. Zważyć przy tym należy na fakt, że wskazane w art. 6 Konwencji pojęcia „są autonomicznymi pojęciami Konwencji [...] i mają niekiedy szersze znaczenie, niż nadawane im przez sądy krajowe”⁵¹. Z powyższego wynika, że pojęcie „sprawy”, do którego odwołuje się art. 6 Konwencji ma znacznie szerszy zakres niż wynika to *prima facie* z tego przepisu⁵². Wątpliwości interpretacyjne mogą się pojawić w zakresie ustalenia pojęcia „rozstrzygania o sprawach i obowiązkach o charakterze cywilnym”. Trafnie zauważa też A. Wróbel, stwierdzając: „Przy ocenie zaś, czy dana sprawa ma charakter cywilnoprawny nie jest istotna natura prawa stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia (prawo cywilne, handlowe, administracyjne) ani rodzaj organów

⁴⁸ Opubl.: Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, 2005, nr 2, poz. 31, s. 64.

⁴⁹ Opubl.: OTK 2000, nr 5, poz. 143.

⁵⁰ Zagadnienie odnoszące się do „spraw karnych”, o których mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji, w niniejszym artykule zostaje celowo pominięte, gdyż nie jest ono istotne z punktu widzenia czynionych rozważań. Szerzej na ten temat pisze P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, komentarz do art. 6 Konwencji.

⁵¹ *Ibidem*, s. 251.

⁵² Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. (K 21/99 opubl.: OTK 2000, nr 4, poz. 109) poddawał analizie pojęcie sprawy w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, nawiązując w tym zakresie do orzeczenia Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Konig v. Niemcy* z dnia 28 czerwca 1978 r., w którym to orzeczeniu podkreślono, że w przypadku sporu, który wystąpi między władzą publiczną a jednostką, nie ma znaczenia okoliczność, czy dany organ działa w charakterze podmiotu cywilnego, czy też jako dysponent władzy publicznej, w tym zakresie kluczowe znaczenie ma charakter prawa wchodzącego w grę.

rozstrzygających dany spór (sądy powszechne, organy administracyjne). Istotne jest natomiast to, że rozstrzygnięcie (orzeczenie) dotyczy praw i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym albo ma decydujące znaczenie dla tych praw i obowiązków⁵³.

Reasumując tę część rozważań, uważam, że polski ustawodawca z formalnego punktu posługując się pojęciem „sprawy” w art. 45 ust. 1 Konstytucji uznał szerszy zakres przedmiotowy ochrony przyznanej jednostce w porównaniu z art. 6 ust. 1 Konwencji. Pamiętajć jednak należy, że rozumienie Konwencji w tym zakresie wymaga odwołania się do wypracowanego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z którego wynika autonomiczne rozumienie pojęcia „sprawy”. W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, że zakres prawa do sądu, oczywiście odnośnie do pojęcia „sprawy”, w pełni odpowiada standardom europejskim, ustanawiając wystarczający poziom ochrony praw jednostki. Jedyne tytułem uzupełnienia w ślad za Z. Czeszejko-Sochackim powtórzyć należy, iż: „Analiza art. 45 ust. 1 i towarzyszących jego powstaniu poglądów doktryny i orzecznictwa TK prowadzi do wniosku, że przedmiotowy zakres prawa do obrony nie jest ograniczony rodzajem sądowej ochrony prawnej (cywilnej, karnej, administracyjnej czy jeszcze innej). Podstawowym założeniem jest konstytucyjna równość wszystkich wobec prawa⁵⁴.

Przechodząc dalej, należy odnieść się jeszcze do pojęcia sądu i związanych z nim cech, jakie winien posiadać, aby prawo do sądu mogło zaistnieć oraz zostało w pełni urzeczywistnione. Z tych też względów istnienie sądu, odrębnego oraz niezależnego od władzy ustawodawczej i wykonawczej (co wynika wprost z art. 173 Konstytucji), który jest niezawisły i bezstronny, a także jest właściwy do rozpoznania określonej sprawy (sporu), jest zasadniczym elementem prawa do sądu⁵⁵. Wszystkie wymienione w art. 45 ust. 1 Konstytucji wyznaczniki składające się na prawo do sądu, a więc niezależność, niezawisłość, bezstronność oraz właściwość, muszą występować łącznie. Dokonując charakterystyki poszczególnych elementów, które stanowią przymioty „sądu”, a w konsekwencji składają się na konstytucyjne prawo do sądu, rozpocząć należy od bliższej charakterystyki „niezależności” oraz „niezawisłości”. Przyjmuje się, że chodzi tu o takie miejsce sądu w strukturze ustrojowej, które zapobiega jakimkolwiek naciskom czy wpływom na cały proces orzeczniczy sądu⁵⁶. Nadto zwraca się uwagę na dwa aspekty

⁵³ A. Wróbel, [w:] *Konferencja naukowa...*, s. 208–209.

⁵⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 94. Ponadto trafnie akcentuje B. Adamiak, stwierdzając, że: „Z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa wynika dla kształtowania regulacji prawnej prawa do sądu zakaz wprowadzania rozwiązań prawnych różnicujących poszczególne elementy konstrukcji prawnej składających się na prawo do sądu” (B. Adamiak, *Zasada równego prawa do sądu administracyjnego w polskim prawie*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 7–8, s. 45.

⁵⁵ A. Kubiak, *op. cit.*, s. 103.

⁵⁶ B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 91.

niezależności sądów, to jest odrębność organizacyjną oraz brak wpływu podmiotów, które sprawują władzę ustawodawczą czy też wykonawczą na proces orzekania⁵⁷, co już powyżej zasygnalizowano. Słusznie akcentuje to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r. (K 45/07), stwierdzając, że: „W wypadku władzy sądowniczej nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy (np. «przejęcia kompetencyjne»), które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawę struktury, składu lub działania władzy sądowniczej, chyba że wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji. Interpretacja zasady podziału i równowagi władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej wymaga podkreślenia, że gwarancją realizacji takiej pozycji władzy sądowniczej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych. W wypadku władzy sądowniczej «jądro kompetencyjne» polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu”⁵⁸.

Odnosząc się natomiast do niezawisłości, podnieść należy, że dotyczy ona zarówno sądu – ściśle związane są z tym gwarancje instytucjonalne, jak i sędziów (przejawia się m.in. w nieusuwalności sędziego czy immunitacie)⁵⁹. Trafnie akcentuje wartość tej zasady W. Skrzydło, stwierdzając, że: „Tylko niezawisły sąd może stać na straży wolności i praw jednostki, jak też praw innych podmiotów”⁶⁰. Wskazać również należy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. (K 3/98), gdzie wyeksponowano doniosłą wartość aspektu niezawisłości – „Niezawisłość sędziowska to nie tylko uprawnienie sędziego, ale także – jego podstawowy obowiązek. Tak samo, jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego, tak samo powinnością sędziego jest tę niezawisłość urzeczywistniać w praktyce swego orzekania”⁶¹. W wyroku tym wskazano ściśle związane sędziego zasadą niezawisłości, stwierdzając, że jest to jego obowiązek, co pozwala określić poziom ochrony przyznanej jednostce na bardzo wysokim poziomie.

Podnieść również należy, iż pojęcie niezawisłości sędziowskiej jest ściśle powiązane z wymogiem bezstronności, albowiem przyjmuje się, że „bezstronność [...] jest cechą stosunku sędziego do stron”⁶². Również w art. 6 ust. 1 Konwencji jest mowa

⁵⁷ A. Młynarska-Sobaczewska, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 212.

⁵⁸ Opubl.: Dz. U. z 2009 r. Nr 9, poz. 57, s. 1115.

⁵⁹ B. Banaszak, M. Jabłoński, *op. cit.*

⁶⁰ W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 221.

⁶¹ Opubl.: OTK 1998, nr 4, poz. 52.

⁶² A. Mudrecki, *Prawo strony do rzetelnego procesu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2007, III, nr 3(12), s. 47.

o niezawisłości i bezstronności sądu⁶³. A. Redelbach, odnosząc się do zagadnienia „bezstronności”, wskazał, że: „Trybunał ustalając bezstronność sądu, kieruje się testem subiektywnym i analizuje osobiste przekonanie sędziego, a także testem obiektywnym, poszukując gwarancji strukturalnych bezstronności sądu”⁶⁴, stwierdzając dalej, że: „podstawowe znaczenie ma test obiektywny i znamiona zewnętrzne w analizie bezstronności sądu, w myśl reguły, że wymiaru sprawiedliwości nie wystarcza sprawować, lecz trzeba dowieść, że w istocie tak jest”⁶⁵. Trudno odmówić zasadności tej dwupłaszczyznowej analizie bezstronności⁶⁶. Tak drobiazgowo ujmowanie przedmiotowego zagadnienia jest nie tylko uzasadnione, ale i w pełni konieczne, zważywszy na to, że „szerokie rozbudowanie gwarancji rzetelnego procesu trzeba postrzegać na tle ogólnych wartości konstruujących Konwencję, zwłaszcza na tle zasady państwa prawnego, pojmowanego jako system potępiający arbitralność władzy i traktujący sądy jako podstawowego strażnika praw jednostki”⁶⁷. Uważam, że tę uwagę należy w pełni odnieść do postanowień konstytucyjnych, albowiem przyjęcie tak doniosłej roli sądu wymaga drobiazgowego i wyczerpującego ustalenia elementów odnoszących się zarówno do całego pionu władzy sądowniczej, jak też bezpośrednio do sędziego. Zbyt ogólne ustalanie zakresu znaczeniowego tych pojęć mogłoby doprowadzić do pominięcia niektórych, bardzo istotnych elementów, składających się na sferę związaną z sądem, a w konsekwencji do ograniczenia praw jednostki w zakresie prawa do sądu.

W tym stanie rzeczy różnice terminologiczne występujące między art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji, to jest przyjęte w Konstytucji elementy niezależności, niezawisłości i bezstronności, natomiast w przypadku Konwencji „jedynie” niezawisłości i bezstronności, przy uwzględnieniu poczynionych powyżej uwag jednoznacznie wskazują, że w konsekwencji ten aspekt prawa do sądu w ujęciu konstytucyjnym w pełni odpowiada standardom wynikającym z Konwencji, pomimo istniejących pozornie różnic⁶⁸.

⁶³ W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się na silny związek pomiędzy pojęciem niezawisłości i obiektywnej bezstronności. W wyroku z dnia 6 maja 2003 r. (39651/98 opubl.: Legalis) Trybunał podkreślił, że: „Ocena przestrzegania wymogu bezstronności dokonywana jest według dwóch kryteriów: subiektywnego i obiektywnego. Kryterium subiektywne to osobiste przekonanie sędziego w konkretnej sprawie. Kryterium obiektywne polega na tym, że sędzia musi dawać gwarancje wykluczające wszelkie uprawnione wątpliwości w tym zakresie. Bezstronność subiektywną należy domniemywać aż do momentu, gdy pojawią się dowody przeciwne. Trybunał uznał, że pojęcia niezawisłości i obiektywnej bezstronności są ze sobą blisko i postanowił więc je rozważyć łącznie”.

⁶⁴ A. Redelbach, *op. cit.*, s. 275.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Podobnie akcentuje Z. Czeszejko-Sochacki, stwierdzając, iż bezstronność sędziego winna mieć charakter rzeczywisty, a nie jedynie formalny (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 100).

⁶⁷ P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 246.

⁶⁸ Z. Kmiecik wskazuje, że: „Dyskusyjny może wydawać się zabieg podwójnej kwalifikacji atrybutu sądu wyrażonego w unormowaniach traktatowych słowem *independent*. Zastrzeżenie, że niezawisły sąd musi być jednocześnie niezależny, jest chyba zbędne, druga bowiem z wyróżnionych cech wynika z pierwszej. Nie

Przechodząc dalej, odnieść się jeszcze należy do elementu, zgodnie z którym sąd musi być właściwy. Generalnie wyróżnia się trzy rodzaje właściwości:

- miejscową,
- rzeczową,
- instancyjną.

Odnosząc się do pojęcia właściwości sądu, wskazać należy w tym zakresie, że ustawodawca odsyła nas „do przepisów prawa materialnego (przedmiot i rodzaj ochrony) i realizujących przepisów procesowych”⁶⁹. Właściwość sądu powinna być określona w ustawie w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, tak aby zapewnić jednostce możliwość podjęcia prawnie skutecznych czynności zmierzających do wszczęcia postępowania⁷⁰.

Dokonując analizy prawa do sądu w sensie proceduralnym, wskazać należy na trzy zasadnicze elementy, to jest rozpatrzenie sprawy powinno nastąpić bez nieuzasadnionej zwłoki, w postępowaniu jawnym, a nadto rozstrzygnięcie winno być sprawiedliwe⁷¹.

Prawo jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki⁷² jest jednym z elementów składających się na konstytucyjne prawo do sądu⁷³. Naruszenie prawa do sądu występuje wtedy, gdy zwłoka w rozpoznaniu sprawy jest nieuzasadniona, czyli jak stwierdza P. Winczorek: „gdy została spowodowana opieszałością i niedbalstwem sądu”⁷⁴. Dalej autor ten słusznie zauważa, iż do zwłoki w rozpoznaniu sprawy mogą przyczynić się również strony oraz inni uczestnicy postępowania – w tym przypadku sąd odpowiedzialności nie ponosi, z wyjątkiem sytuacji, gdy nie podjął działań zmierzających do usunięcia tego stanu rzeczy poprzez zdyscyplinowanie stron i uczestników postępowania⁷⁵. W orzecznictwie sądowym akcentuje się, że do oceny zwłoki w rozpoznaniu sprawy konieczne jest odniesienie się do „mocy przerobowych” sądu, to jest do liczby spraw, które do sądu wpłynęły. I tak, w postanowieniu z dnia 24 kwietnia 2008 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego (I OPP 16/08)⁷⁶ podkreślono, że: „Ocena czy wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym (przewlekłość postępowania) nie może być oderwana

można jednak wykluczyć, że nasz ustrojodawca dopatrył się w nich dwóch wartości wyznaczających odrębnie pozycję sądu i sędziów” (Z. Kmieciak, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. T. 3*, wyd. 1, s. 412–413).

⁶⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 94.

⁷⁰ B. Banaszak, M. Jabłoński, *op. cit.*

⁷¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 102.

⁷² Konwencja w art. 6 ust. 1 posługuje się ona zwrotem „rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie”.

⁷³ Słusznie zauważa K. Flaga-Gieruszyńska, że: „[...] rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zawiera się we wskazanym prawie do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej (jako elemencie prawa do sądu)” (K. Flaga-Gieruszyńska, *Zastój procesu cywilnego*, Szczecin 2011, s. 23).

⁷⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, wyd. 2 rozszerzone, s. 110.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Opubl.: Legalis.

od obowiązku sądu rozpoznania wszystkich spraw wniesionych do sądu bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach. Co do zasady postępowanie sądowe jest przewlekłe, jeżeli toczy się ponad 12 miesięcy”. Uzupełniając powyższe, należy jeszcze wskazać na wyrok z dnia 25 marca 1999 r. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (24557/94 *Musiał przeciwko Polsce*)⁷⁷, w którym podkreślono, że: „[...] nawet duża zażyłość dokumentacji medycznej nie zwalnia państwa z obowiązku rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie”. Jak wynika z przedstawionych poglądów, prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest jedną z najważniejszych gwarancji proceduralnych składających się na konstytucyjne prawo do sądu, co w kontekście poczynionych powyżej ustaleń prowadzi do konkluzji, że nadmierne przedłużanie postępowań w sprawie powoduje, że prawo do sądu traci swoje znaczenie⁷⁸.

Kolejnym elementem jest jawne⁷⁹ rozpatrzenie sprawy. Trafnie w tym zakresie akcentuje Z. Czeszejko-Sochacki, wskazując, że: „Jawność jest składnikiem demokratycznego państwa prawnego. Oznacza, że informacja o działalności wszystkich organów władzy publicznej dostępna jest społeczeństwu i w tym ujęciu poddana społecznej kontroli. Konstytucja nie tylko poręcza jawne rozpatrzenie sprawy, ale sama wyczerpująco określa przyczyny wyłączenia tej jawności (względ na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, względ na ochronę życia prywatnego lub inny ważny interes prywatny)”⁸⁰. Jawność postępowania winna być ujmowana jako gwarancja „bezstronności sędziego i należytego wymiaru sprawiedliwości”⁸¹. Jawność postępowania może być również ujmowana w kategoriach stworzenia jednostce możliwości kontrolnych względem między innymi sądu⁸². Naruszenie tej zasady może przejawiać się na przykład w sytuacji, gdy sąd rozpozna sprawę na posiedzeniu niejawnym, mimo braku wyraźnej regulacji dopuszczającej wyłączenie jawności⁸³. Zagadnienie związane z jawnością postępowania jest niezwykle głębokie i jego drobiazgową analizą znacznie wykracza poza ramy niniejszego opracowania, a zatem powyższa krótka charakterystyka

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 45.

⁷⁹ Konwencja w art. 6 ust. 1 zd. 1 stanowi o publicznym rozpatrzeniu sprawy. Z kolei w zd. 2 tego ustępu jest mowa o tym, że postępowanie sądowe jest co do zasady jawne, a wyjątki od tej zasady są w tym ściśle określone. Publiczne (jawne) rozpatrzenie sprawy składa się na gwarancję związaną z prawem do rzetelnego procesu (P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 247).

⁸⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 102.

⁸¹ J.P. Tarno, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji. Tom 10*, Warszawa 2014, s. 217.

⁸² A. Góra-Błaszczkowska, [w:] Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, E. Rudkowska-Ząbczyk (red.), *Dowody w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 162.

⁸³ J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 217.

tego elementu składającego się na konstytucyjne prawo do sądu jest wystarczająca z punktu widzenia czynionych rozważań⁸⁴.

Ostatnim elementem składowym prawa do sądu w aspekcie proceduralnym jest sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy. Aby rozpatrzenie sprawy mogło być uznane za sprawiedliwe, spełnione muszą zostać warunki odnoszące się zarówno do sądu, jak i przebiegu procedowania w sprawie oraz do podjętego rozstrzygnięcia⁸⁵. Z. Czeszejko-Sochacki podkreśla, że sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy można odnieść „do tzw. sprawiedliwości proceduralnej, którą [...] można określić jako uczciwe, rzetelne (fair) postępowanie, jako zasady czystej gry”⁸⁶. Nadto pewną wskazówkę interpretacyjną daje nam Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 30 listopada 2010 r. (III CZP 16/10)⁸⁷, gdzie Sąd Najwyższy odwołał się do wyroku Trybunału Praw Człowieka wydanego w sprawach *Brumarescu przeciwko Rumunii*, nr 28342/95 (24 stycznia 2001 r.) oraz *Ryabikh przeciwko Rosji*, nr 52854/99 (23 lipca 2003 r.), stwierdzając, że: „Według Trybunału, pojęcie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji, powinno być interpretowane m.in. w powiązaniu z preambułą, stosownie do której, istotną częścią wspólnego dziedzictwa i tradycji państw – stron jest zasada rządów prawa”. Jak słusznie zauważają S. Dąbrowski i A. Łazarska: „Kategoria sprawiedliwości jest immanentnie związana z procesem stosowania prawa i nie jest ona jedynie filozoficzną ideą. Konstytucja RP nadała jej postać normatywną. Obowiązkiem sądów i sędziów jest jej praktyczna aplikacja w procesie sądowego stosowania prawa”⁸⁸. Dalej autorzy ci stwierdzają: „Sędzia ma obowiązek uzasadnić swoje stanowisko wedle obowiązującego prawa, a nie tekstu ustaw. Prawo zaś to znacznie więcej aniżeli graficzne znaki ustaw i innych aktów normatywnych. Prawo jest nośnikiem określonych wartości”⁸⁹, a podsumowując, podnoszą, że: „Wymiar sprawiedliwości nie istnieje bez sprawiedliwości. Sędzia ma normatywny i moralny obowiązek

⁸⁴ Odstępstwa od zasady jawności zostały przewidziane w art. 45 ust. 2 Konstytucji, gdzie stwierdzono, że wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić z uwagi na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Dalej jednak ustawodawca podkreśla, że wyrok ogłaszany jest publicznie. Z kolei w art. 6 ust. 1 Konwencji stwierdza się: „Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”.

⁸⁵ A. Młynarska-Sobaczewska, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 405.

⁸⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 102.

⁸⁷ Opubl.: Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, 2011, nr 4, poz. 38, s. 1.

⁸⁸ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *O sprawiedliwości w wymiarze sprawiedliwości*, „Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej”, 2012, LVII, nr 9–10 (657–658), s. 10–11.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 14.

orzekać sprawiedliwie”⁹⁰. Pogląd ten, który należy w pełni zaakceptować, jednoznacznie dowodzi faktu, że sprawiedliwość w zakresie realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu, nie jest jedynie zbiorem wartości, które nie mają żadnego praktycznego znaczenia, a jest kategorią w pełni normatywną (tak S. Dąbrowski i A. Łazarska), a zatem ma ona podobne znaczenie jak na przykład zasada jawności postępowania. Oczywiście jest, że dokonanie oceny przestrzegania jawności postępowania jest zadaniem łatwiejszym niż poddanie tej ocenie aspektu sprawiedliwości, aczkolwiek nie zwalnia to sądów z obowiązku jej dochowania.

Poruszona powyżej problematyka wskazuje na niezwykle doniosłe znaczenie prawa do sądu. Z formalnego punktu widzenia ustanowione w postanowieniach Konstytucji prawo do sądu ponad wszelką wątpliwość spełnia wszystkie standardy wynikające z regulacji międzynarodowych, a w szczególności z Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka. Każdy z elementów składających się na prawo do sądu, wobec ich normatywnego charakteru, pełni niezwykle istotną rolę przede wszystkim z punktu widzenia ochrony praw jednostki. Ścisła korelacja między uprawnieniem jednostki a obowiązkiem organów państwowych w pełni odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego. Warto jednak zwrócić uwagę na zagadnienie związane z funkcjonowaniem tego prawa w praktyce. W tym zakresie przewlekłość wydaje się największym problemem wymiaru sprawiedliwości⁹¹. W tym stanie rzeczy odnieść można wrażenie o istniejącym potencjalnie zagrożeniu, że zawarte w Konstytucji wartości zaczną być postrzegane jako kanon wartości zupełnie abstrakcyjnych, które, co prawda, istnieją, ale w żadnym razie nie mają bezpośredniego przełożenia na otaczającą nas rzeczywistość. Pewnym wyjaśnieniem tego problemu mogą być braki kadrowe w sądownictwie, które w konsekwencji prowadzą do przeciążenia nadmiarem obowiązków pracowników, co z kolei pociąga za sobą obiektywną przewlekłość. O ile stwierdzenie istnienia problemu w tym zakresie nie przysparza zasadniczo żadnych trudności, o tyle już znacznie cięższym gatunkowo zagadnieniem jest wskazanie na konkretne rozwiązania legislacyjne, które poprawią ten stan rzeczy. Myślę, że warto rozważyć zmianę systemu rekrutacji kandydatów na sędziów z jednoczesnym zwiększeniem liczby etatów w znacznej mierze, co wyeliminowałoby ten problem, aczkolwiek dalsze rozwinięcie tego zagadnienia znacznie przekroczyłoby ramy niniejszego opracowania.

Konstatując, należy stwierdzić, że w ujęciu modelowym poziom ochrony gwarantowany w ramach prawa do sądu jest zadowalający, natomiast z pragmatycznego punktu widzenia przedstawia się to zupełnie inaczej. Z optymizmem należy jednak patrzeć

⁹⁰ *Ibidem*, s. 15.

⁹¹ Por. H. Bajorek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, wyd. 3, Warszawa 2010, s. 43–84.

w przyszłość wobec podejmowanych przez polskiego ustawodawcę trudów, których wynikiem jest między innymi rozwijanie regulacji prawnych pozwalających niwelować przewlekłość i jej skutki, co w konsekwencji prowadzi do urzeczywistnienia i wzmacniania pozycji oraz funkcji prawa do sądu.

Zasada parytetu płci jako zabezpieczenie funkcjonowania zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej

Niedyskryminacja w Unii Europejskiej

Niedyskryminacja może być rozpatrywana w dwóch aspektach – formalnym i materialnym. Niedyskryminacja (równość) w znaczeniu formalnym wymaga, aby podobne sytuacje były traktowane inaczej tylko wtedy, gdy takie zróżnicowanie jest obiektywnie uzasadnione. Celem zasady niedyskryminacji w znaczeniu formalnym jest zapewnienie równości prawnej przez usunięcie wszelkich sztucznych jej ograniczeń wynikających z dyskryminującego prawodawstwa. Niedyskryminacja w znaczeniu formalnym jest względna, jest urzeczywistniana zależnie od tego, jak długo osoby są równo traktowane, niezależnie od tego, czy traktowane są dobrze czy źle¹.

Unijna koncepcja równości jest w znacznie większym stopniu koncepcją równości formalnej niż materialnej. Ekspozuje przede wszystkim równość w obszarach prawa i użycie norm prawnych jako głównego narzędzia jej realizacji. Zastosowanie rozwiązań na rzecz eliminacji nierówności rzeczywistych nie może odgrywać większej roli, ponieważ tym rozwiązaniom nie towarzyszą gwarancje prawne¹.

Istnieją dwie koncepcje niedyskryminacji – koncepcja równości szans i możliwości (*equality of opportunities*) oraz koncepcja równego rezultatu. Koncepcja niedyskryminacji jako równości szans i możliwości zakłada zapewnienie tak zwanego równego startu w znaczeniu stworzenia równych warunków wyjściowych, na przykład niedyskryminacja w zatrudnieniu polega na tym, że stosowane będą kryteria selekcyjne nietworzące nieracjonalnych i niesprawiedliwych barier w dostępie do pracy². Z kolei, koncepcja równego rezultatu wymaga w zasadzie równej (liczbowo) reprezentacji lub równego

¹ I. Boruta, *Równość kobiet i mężczyzn w pracy w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Łódź 1996, s.19.

² A. Wróbel [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz, Tom I*, Warszawa 2008, s. 354.

uczestnictwa w zatrudnieniu, edukacji, dostępie do dóbr. Takie podejście do niedyskryminacji wymaga na przykład równego udziału kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu. Można uznać, że pozostaje to w wyraźnym kontraście z zasadą niedyskryminacji w znaczeniu formalnym, gdyż zapewnienie mniejszościom równego uczestnictwa wymaga naruszenia zasady równego traktowania. Dlatego też określa się niedyskryminację w znaczeniu równości rezultatu jako pozytywną dyskryminację. Ogólna zasada równości pozwala na pozytywną dyskryminację tylko w takim zakresie, w jakim nie prowadzi ona do dyskryminacji, która faworyzuje pewne grupy społeczne kosztem poszczególnych osób³. Dyskryminacją pozytywną jest więc tylko uprzywilejowanie przez prawo danej grupy w celu doprowadzenia do faktycznej równości⁴.

Dyskryminacją jest różnicowanie ze względu na określone kryterium – w Unii Europejskiej katalog taksatywny takich kryteriów zawiera art. 10 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵, który stanowi o tym, że przy ustalaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Dyskryminacja ze względu na płeć może występować w formie mechanizmów dyskryminujących kobiety lub mężczyzn jako całe grupy, a także w postaci dyskryminacji konkretnej osoby ze względu na jej płeć. Przejawem dyskryminacji jest zarówno zachęcanie innych do dyskryminacji ze względu na płeć, jak molestowanie⁶. Zachowania dyskryminujące kobiety lub mężczyzn występują w wielu płaszczyznach życia codziennego. Często wynikają z nieświadomości, przypisywania określonych ról społecznych bądź funkcjonujących w społeczeństwie stereotypów, uogólnionych przekonań dotyczących tego, jakie są kobiety i jacy są mężczyźni⁷. Kobiety i mężczyźni są umieszczani w rolach społecznych, tak zwanych rolach płci, które można zdefiniować jako „wzory zachowań, prawa i obowiązki uważane za właściwe dla danej płci w danym społeczeństwie”. Do dyskryminacji dochodzi najczęściej na polu kariery zawodowej, gdy w pracy płeć staje się kryterium oceny przydatności, efektywności i zdolności pracownika. Zdarzają się także przypadki poziomej i pionowej segregacji na rynku pracy. Pozioma segregacja występuje wtedy, kiedy dąży się do tego, by kobiety i mężczyźni wykonywali

³ *Ibidem*, s. 355-356.

⁴ L. Wiśniewski, [w:] B. Hołyst (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005, s. 168.

⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), Dz. U. UE C 83/47 z 30.03.2010 r.

⁶ Definicja z art. 2 ust. 1 lit. c dyrektywy 2006/54: molestowanie to sytuacja, w której ma miejsce niepożądane zachowanie związane z płcią osoby, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie atmosfery zastraszenia, wrogości, poniżenia, upokorzenia lub obrazy.

⁷ J. Tomaszewska, *Dyskryminacja ze względu na płeć*, [w:] *Dyskryminacja ze względu na płeć i jej przeciwdziałanie*, Publikacja Sekretariatu Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Warszawa 2004, s. 3-4.

odmienne zawody (pojęcie tak zwanych męskich i kobiecych zawodów). Pionowa segregacja ma miejsce, gdy wyższe stanowiska są zarezerwowane jedynie dla jednej z płci⁸. Uczestnictwo we władzy i w procesach decyzyjnych to kolejna sfera, na którą zwraca się uwagę pod względem niedoreprezentowania przez jedną z płci.

Równouprawnienie ze względu na płeć

W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁹ wymienione zostały wartości, na jakich opiera się Unia Europejska. Są to: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne, poszanowanie praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości oraz na równości kobiet i mężczyzn. To podwójne potwierdzenie ochrony równouprawnienia kobiet i mężczyzn (równość wobec prawa, a także wyszczególniona równość kobiet i mężczyzn) wskazuje na to, że unijny ustawodawca uważa równouprawnienie ze względu na płeć za fundament istnienia Unii Europejskiej.

Potwierdza to art. 3 TUE, który określa cele Unii. Ustęp 3 tego artykułu stanowi, że Unia zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ustanowił w art. 19 normę kompetencyjną, zgodnie z którą bez uszczerbku dla innych postanowień traktatów i w granicach kompetencji, które traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

W unijnym ustawodawstwie ważną rolę odgrywa wyrównywanie szans zawodowych kobiet i mężczyzn, środki pozytywnej dyskryminacji są dozwolone, określa się je również jako „programy afirmatywne” lub „uprzywilejowanie wyrównawcze”. Sposób rozumienia dyskryminacji pozytywnej w UE został ukształtowany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁰.

⁸ *Ibidem*, s. 9–15.

⁹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE), Dz. U. UE C 83/13 z 30.03.2010 r.

¹⁰ K. Gonera, [w:] K. Kowalik- Bańczyk, M. Szwarc- Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz, Tom II*, Warszawa 2009, s. 1077.

W sprawie C-450/93 *Eckhard Kalanke*¹¹ pojawił się problem związany z tym, że w przypadku awansu zawodowego, kobiety posiadające takie same kwalifikacje jak mężczyźni miały pierwszeństwo zatrudnienia, jeśli były niedostatecznie reprezentowane. Rozstrzygając przedstawiony problem prawny, Trybunał orzekł, że prawo unijne wyłącza zastosowanie przepisów krajowych, jeśli różnicują kandydatów w ten sposób, że przy posiadaniu takich samych kwalifikacji do awansu zawodowego, automatyczne pierwszeństwo otrzymują przedstawiciele jednej z płci. Nie jest więc zgodne z linią orzeczniczą czysto mechaniczne przyznawanie pierwszeństwa płci niedostatecznie reprezentowanej, bez uwzględnienia okoliczności i indywidualnych warunków sprawy¹². Podobnie Trybunał orzekł w sprawie *Katarina Abrahamsson*¹³. Uznano, że, co prawda, prawo UE nie wyłącza takich uregulowań prawa wewnętrznego, które pozwoliłyby kandydatom należącym do niedostatecznie reprezentowanej płci pierwszeństwo zatrudnienia, jednak tylko jeśli między kandydatami do objęcia stanowiska występują równe lub zbliżone kwalifikacje. Niedopuszczalne jest natomiast powoływanie pracownika z niższymi kwalifikacjami tylko dlatego, że stopień reprezentacji danej płci w określonym zawodzie jest niższy.

Dyrektywy dotyczące równouprawnienia kobiet i mężczyzn w większości dotyczą wyrównywania szans na płaszczyźnie zawodowej. Wszystkie dyrektywy dotyczące problemu dyskryminacji stwierdzają, że zasada równego traktowania oznacza brak jakichkolwiek form dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej. Wiodącym aktem prawa pochodnego Unii Europejskiej jest dyrektywa 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy¹⁴. Dyrektywa ta uchyla większość wcześniejszych dyrektyw zajmujących się tym problemem i w sposób całościowy i spójny reguluje problematykę równości zatrudnienia. Weszła w życie 15 sierpnia 2006 r., a państwa członkowskie zostały zobowiązane do implementacji jej postanowień nie później niż do 15 sierpnia 2008 r. Celem przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy 2006/54 jest uproszczenie, ujednoczenie oraz ulepszenie prawa unijnego w zakresie równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz nadanie charakteru normatywnego pewnym aspektom rozumienia zasady równego traktowania ze względu na płeć ukształtowanym w orzecznictwie Trybunału

¹¹ Wyrok z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-450/93: *Eckhard Kalanke przeciwko Freie Handsestadt Bremen*, ECR [1995], 3051.

¹² K. Gonera, *op. cit.*, s. 1078.

¹³ Wyrok z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie C-407/98: *Katarina Abrahamsson, Leif Anderson przeciwko Elisabet Fogelqvist*, ECR [2000], 5539.

¹⁴ Dyrektywa 2006/54/we Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy z dnia 5 lipca 2006 r. (Dz. U.UE. L Nr 204, s. 23).

Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁵. Zgodnie z art. 1 dyrektywy, jej celem jest wprowadzenie w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Dyrektywa ustanawia również procedury, których zastosowanie ma ten cel uskutecznić. Art. 4–16 dyrektywy to przepisy szczególne dotyczące zarówno równego wynagrodzenia, równego traktowania w systemie zabezpieczenia społecznego, jak i równego traktowania w zakresie dostępu do zatrudnienia, szkolenia zawodowego i awansu zawodowego oraz warunków pracy. Art. 17–30 to przepisy horyzontalne dotyczące środków prawnych i ich wykonywania, promocji równego traktowania w formie dialogu społecznego oraz ogólne przepisy horyzontalne dotyczące wszystkich państw członkowskich. Na szczególne uwzględnienie zasługuje art. 17 zatytułowany „Ochrona praw”, który w ust. 1 stanowi o zapewnieniu przez państwa członkowskie, aby wszystkie osoby uważające się za pokrzywdzone w swoich prawach przez niestosowanie do nich zasady równego traktowania, mogły dochodzić swoich roszczeń przed sądem po ewentualnym zwróceniu się do innych właściwych organów, a także po ewentualnym wykorzystaniu procedury pojednawczej, nawet wówczas gdy zakończeniu uległ stosunek, w ramach którego dyskryminacja miała mieć miejsce. Artykuł następny dotyczy możliwości dochodzenia zadośćuczynienia lub odszkodowania. Państwa członkowskie mają wprowadzić do swoich krajowych porządków prawnych środki niezbędne do zapewnienia faktycznego i skutecznego zadośćuczynienia lub odszkodowania z tytułu krzywdy lub szkody doznanej przez osobę w wyniku dyskryminacji płciowej. Musi się to odbywać w sposób odstrasający i proporcjonalny do poniesionej szkody¹⁶.

Parytet płci oraz kwoty określające obowiązujący minimalny udział kobiet lub obowiązującą proporcję między kobietami i mężczyznami

Równość formalna zapewniona w Unii Europejskiej kobietom i mężczyznom nie gwarantuje równości materialnej. Kobiety przez dziesięciolecia nie dysponowały prawami wyborczymi. Obecnie, mimo ich uzyskania, wieloletnia tradycja w połączeniu z praktykami powodującymi wykluczenie ze sfery publicznej spowodowała, że w Europie kobiety są nadal niedoreprezentowane w zgromadzeniach podejmujących decyzje polityczne. By zrekompenzować te nierówności, powstało wiele inicjatyw mających na celu zwiększenie reprezentacji kobiet w polityce i w świecie biznesu. Z czasem te

¹⁵ K. Gonera, *op. cit.*, s. 1068.

¹⁶ Opracowano na podstawie art. 1–30 powołanej wyżej dyrektywy 2006/54.

rozwiązania mają doprowadzić do zniesienia faktycznej dyskryminacji jednej z płci¹⁷. Jedną z propozycji zmian, urzeczywistnianą w większości obecnych systemów politycznych, jest idea wprowadzenia rozwiązań parytetowych.

Termin „parytet” nie jest wytworem nowoczesnej socjotechniki, stworzonym na potrzeby polityczne. Pochodzi od łacińskiego słowa *paritas*, co oznacza „równość” i zakłada tożsamość między dwoma rzeczami. Używany jest w wielu dziedzinach naukowych, w ekonomii, w relacjach między pracodawcą i pracownikami¹⁸, jednak w dzisiejszych czasach o parytecie mówimy głównie w kontekście zapewnienia równości płci w jej znaczeniu materialnym.

Pojęcie parytetu płci to przede wszystkim idea zakładająca istnienie idealnej i realnej równości między mężczyznami i kobietami, ma oddawać rzeczywiste proporcje panujące w społeczeństwie. Ujmować można go wielorako. Może występować między innymi w sferze prywatnej każdego człowieka, kiedy zapewnienie równości kobiety i mężczyzny w prowadzeniu gospodarstwa domowego traktuje się jako istotę walki o równouprawnienie. Jednak w prowadzonych dyskusjach i w języku naukowym, parytet traktowany jest głównie jako narzędzie polityczne¹⁹. Oznacza równy ze względu na płeć udział osób wchodzących w skład określonego gremium, w proporcji 50:50²⁰.

Używa się także terminu „parytet”, by określić inne proporcje w reprezentacji kobiet i mężczyzn w organach kolektywnych, instytucjach czy na listach kandydatów (np. 20:80, 30:70, 40:60). W tym wypadku mówimy jednak o tak zwanej kwocie określającej obowiązujący minimalny udział kobiet lub o obowiązującej proporcji między kobietami i mężczyznami. W takim ujęciu parytet jest szczególnym, równościowym wariantem kwoty²¹. Mimo iż pojęcie kwoty jest zakresowo szersze od pojęcia parytetu, w dyskusjach politycznych i naukowych dominuje to drugie.

Systemy kwotowe są stosowane, by zapewnić kobietom udział w sprawowaniu władzy. Jest to w swym założeniu realizacja jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, którą jest zapewnienie formalnej i materialnej równości obywateli. Istnieje bowiem pewien instytucjonalny układ sił, który w połączeniu z ogólnie przyjętymi normami społecznymi i poziomem kultury społeczeństwa, wpływa na zdolności kobiet i mężczyzn do realnego zaangażowania w pracę w polityce. Kobiety często spotykają się z sytuacją podwójnych standardów, są posądzane o brak wiedzy

¹⁷ M. Półtorak, A. Kalisz, *Kwoty w europejskich systemach wyborczych jako wyraz zasady równości a funkcje prawa*, „De Doctrina Europea. Roczniki Instytutu Europeistyki”, Rok VII/2010, s. 36 [Śląska Biblioteka Cyfrowa, <http://www.sbc.org.pl/dlibra/publication?id=25021&tab=3>, dostęp 21.12.2016 r.].

¹⁸ R. Sénac-Slawinski, *La parité*, Paris 2008, s. 3.

¹⁹ C. Achin, S. Lévêque, *Femmes en politique*, Paris 2006, s. 78.

²⁰ D. Łukasz, *Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE*, „Analizy BAS”, nr 6 (31) z 17 lutego 2010 r., s. 1.

²¹ *Ibidem*.

i wykształcenia, a w tym samym czasie krytykuje się je za reprezentowanie jedynie małej grupy kobiet wykształconych. Oskarża się je o przynależności do określonych grup, klanów i rodzin politycznych, podczas gdy mężczyźni o te same powiązania nigdy nie są oskarżani. Dyskurs zaostriża się w momencie debaty o słuszności wprowadzenia kwot czy parytetów wyborczych. Przeciwno kobietom wybranym dzięki wprowadzeniu tych rozwiązań technicznych wysuwane są częste oskarżenia o „tokenizm”²².

„Tokenizm” to termin stworzony przez socjolog Rosabeth Moss Kanter, która obserwowała i przeprowadzała wywiady z pracownikami w dużym przedsiębiorstwie. Na określenie relatywnie małej liczby kobiet zajmujących kluczowe pozycje użyła określenia „token”, co w języku angielskim oznacza „kurtuazyjny, symboliczny”. Tokeni są często traktowani jako symbole lub reprezentanci marginalnych grup społecznych, do których przynależą. W rezultacie ich myśli, przekonania i działania są ujmowane w kontekście typowym dla ich grupy społecznej. Wykonują swoją pracę na innych warunkach, niż reszta pracowników. Kobieta-token nie musi ciężko pracować, by zostać zauważona, musi jednak pracować ciężiej niż reszta, by jej osiągnięcia zostały zauważone. Wiele kobiet odczuwa presję, by nie wypaść zbyt dobrze na tle swoich męskich współpracowników, istnieje cienka granica między wykonywaniem swojej pracy wystarczająco dobrze a „zbyt” dobrze. Tokenowi wytyka się status outsidera. Obecność kobiet wzmacnia poczucie męskiej solidarności, mężczyźni w miejscu pracy opowiadają sobie pewne historie, żarty i opowieści, które mają podkreślić fakt, że token nie jest jednym z nich i wprawić ją w zażenowanie. Zjawisko tokenizmu można zaobserwować zarówno u mężczyzn pracujących w zawodach uznawanych za typowo kobiece (jak np. nauczyciele w szkole podstawowej, pielęgniarki), jak i wśród kobiet w zawodach typowo męskich (np. zawód fizyka, inżyniera, stolarza). Jednak konsekwencje tokenizmu są zdecydowanie mniej sprzyjające dla kobiet, spotykają się bowiem z seksizmem w miejscu pracy, z problemami z zatrudnieniem, utrudnioną drogą do awansu zawodowego. Mężczyźni w zawodach uznawanych za typowo kobiece często są dyskryminowani przez osoby spoza miejsca pracy, jednak znacznie rzadziej traktowani są w sposób dyskryminujący przez pracodawcę i współpracowników, zauważono wręcz, że częściej awansują i szybciej osiągają wyższe zarobki²³.

Reprezentacja kobiet na stanowiskach decyzyjnych w przedsiębiorstwach europejskich jest niewielka, często czysto symboliczna. Kobiety przegrywają z dwóch powodów. Po pierwsze, mają słabszą pozycję w procesie rekrutacji, która organizowana jest w większości europejskich państw na zasadach sprzyjających zatrudnieniu mężczyzn.

²² D. Dahlerup, [w:] D. Dahlerup (red.), *Women, Quotas and Politics*, New York 2006, s. 6.

²³ D. Newman, R. Smith, *Tokenism in the workplace*, www.sagepub.com/newman4study/resources/token [dostęp 25.06.2012 r.].

Po drugie, kobiety nie walczą o to, by zostać zauważone. Najważniejszym czynnikiem sprzyjającym zwiększeniu kobiecej reprezentacji jest determinacja i utrwalenie w społeczeństwie przekonania, że różnorodność w miejscu pracy, w tym zatrudnienie osób różnej płci, jest kluczem do sukcesu, jaki może osiągnąć przedsiębiorstwo²⁴.

Istnieją dwie „ścieżki” zapewniające wprowadzenie równej reprezentacji kobiet i mężczyzn. Kwoty wyborcze są wyrazem tak zwanej szybkiej ścieżki (*the fast track discourse*), której przeciwstawiana jest ścieżka stopniowa (*the incremental track discourse*). Obie ścieżki nie tylko inaczej opisują rzeczywiste tempo zmian historycznych w dziejach reprezentacji politycznej kobiet. Można je również postrzegać jako dwa różne typy polityki równościowej: ścieżka stopniowa polega na promowaniu formalnej równości opartej na zasadzie równości płci rozumianej jako równe szanse, podczas gdy szybka ścieżka promuje równość rzeczywistą, powołując się na zasadę równości płci jako równości końcowego rezultatu²⁵.

Według zwolenników dyskursu ścieżki stopniowej, podstawowym problemem, z jakim przychodzi nam zmierzyć się przy zapewnieniu równej reprezentacji, jest to, że kobiety nie mają takiego zaplecza politycznego, jak mężczyźni. Mimo że we współczesnych czasach kobiety zmagają się z uprzedzeniami, zakłada się, że znikną one w miarę rozwoju społeczeństwa. Istnieje zatem założenie gradualizmu, stopniowego postępu²⁶. Przy takiej diagnozie wspiera się szkolenia dla kobiet podnoszące ich kwalifikacje, zwłaszcza te w dziedzinie polityki. Ponadto, pomagając kobietom łączyć pracę polityczną z obowiązkami rodzinnymi, promuje się opiekę nad dziećmi, zmodyfikowane godziny zebrań partyjnych i tym podobne środki służące zapewnieniu komfortu kobietom działającym politycznie i ich rodzinom²⁷. Ścieżka stopniowa została zastosowana w państwach skandynawskich i przez wiele lat była uznawana za najlepszą z opcji możliwych do zastosowania w celu zwiększenia reprezentacji kobiet.

W opozycji do ścieżki stopniowej, szybka ścieżka odrzuca koncepcję stopniowego wzmocnienia reprezentacji kobiet. Przyjmuje się nawet, że zapewnienie lepszego zaplecza politycznego wcale nie musi doprowadzić automatycznie do równej reprezentacji. Wykluczenie i dyskryminacja są postrzegane jako sedno problemu. Rozwiązaniem może być podejmowanie działań pozytywnych. Zgodnie z nową diagnozą, równowaga płci nie zostanie zapewniona „samoistnie”. Wymowne jest zniecierpliwienie współczesnych feministek, dla których oczekiwanie na osiągnięcie celu przez kolejne dekady generuje poczucie niespełnienia. Według przewidywań, zgodnie z ideą stopniowego postępu,

²⁴ V. Bourez, *Women@Work*, No. 2, *Women on boards, moving beyond tokenism*, 2004, s. 9.

²⁵ Raport Parlamentu Europejskiego, *Kwoty dotyczące płci w systemach wyborczych w Europie*, Bruksela 2008, s. 23.

²⁶ D. Dahlerup, *op. cit.*, s. 6–7.

²⁷ Raport PE..., *op. cit.*, s. 24.

równość płci nie zostanie zapewniona aż do XXII w. Dlatego w celu realizacji dyskursu szybkiej ścieżki, wprowadzenie kwot wyborczych jest niezbędne²⁸.

Wspólny dla obu ścieżek pozostaje cel, jakim jest zapewnienie równowagi w świecie polityki i biznesu. W rezultacie pojawiają się także dodatkowe koncepcje rozwoju. Zgodnie ze ścieżką, jaką proponuje „dyskurs niezwracający uwagi na płeć” (*the gender-blind discourse*), płeć jest nieistotna, jeśli chodzi o reprezentację. Nie ma więc konieczności podejmowania żadnych działań mających na celu zapewnienie równej reprezentacji kobiet i mężczyzn w polityce. Dla kontrastu, mamy do czynienia także z poglądami, że „polityka to męski biznes” (*the politics-is-a-men’s-business*). Według tej koncepcji kobiety powinny opiekować się domem, każde zaangażowanie w proces wyborczy jest traktowane jako sprzeniewierzenie się podstawowej roli matki i gospodyni domowej²⁹. Są to jednak poglądy niszowe, rugowane ze współczesnych dyskusji politycznych.

Podsumowanie

Równouprawnienie kobiet i mężczyzn wynikające z prawa Unii Europejskiej i zagwarantowane przez państwa członkowskie jest ogólną zasadą respektowaną przez wszystkich uczestników obrotu prawnego. Czasem jednak samo stwierdzenie faktu, że kobiety i mężczyźni są wobec siebie równi na rynku pracy nie przecina problemów związanych z dyskryminacją, choćby powszechnego obecnie zjawiska tokenizmu. Stąd podejmowane są próby zabezpieczenia zasady równości. Technicznym rozwiązaniem, mającym na celu zwiększenie udziału kobiet w procesie podejmowania decyzji na szczeblach politycznych i w sektorze prywatnym, jest wprowadzenie kwot płci. Szczególnym wariantem kwoty jest parytet, odpowiadający w pełni strukturze społecznej. Jego założeniem jest osiągnięcie w organach decyzyjnych idealnej równości na poziomie 50:50. Częstszym rozwiązaniem jest jednak przyjmowanie innych wariantów procentowych kwot.

W prawie Unii Europejskiej brak jest rozwiązań prawnych powszechnie obowiązujących, narzucających państwom członkowskim wprowadzenie zasady parytetu do swoich ustawodawstw. Wiele działań podejmowanych jednak przez unijne instytucje jasno pokazuje, że celem UE jest zrównoważony udział kobiet i mężczyzn w procesie podejmowania decyzji. Zaleca się wprowadzanie rozwiązań mających wpłynąć na jego osiągnięcie na jak najlepszym poziomie. Instytucje UE w swoich szeregach również starają się zapewnić jak najlepszą realizację zasady równego udziału kobiet i mężczyzn.

²⁸ D. Dahlerup, *op. cit.*, s. 7–8.

²⁹ *Ibidem*, s. 8.

Państwa członkowskie stoją przed wyborem tak zwanej szybkiej ścieżki i ścieżki stopniowej prowadzącej do osiągnięcia zwiększonego czy równego udziału kobiet w polityce i w świecie biznesu. Co do zasady, dyskurs szybkiej ścieżki jest obecnie bardziej popularny, a jego wyrazem są wprowadzane do prawa rozwiązania kwotowe. Należy pamiętać jednak, że dyskurs ścieżki stopniowej zakłada osiągnięcie rezultatów długofalowych i zachęca do tworzenia zaplecza polityczno-naukowego oraz zmieniania świadomości społecznej. Państwa skandynawskie, decydując się na stopniowe zmiany, osiągają obecnie najlepsze rezultaty w uczestnictwie kobiet w parlamentach. Samo wprowadzenie kwot ustawą nie gwarantuje bowiem automatycznie większego udziału kobiet w strukturach politycznych i biznesowych.

Martyna Sługocka
Uniwersytet Wrocławski

Michał Bursztynowicz
Uniwersytet Wrocławski

Kilka uwag przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. nowelizującej Prawo budowlane

W dniu 28 czerwca 2015 r. wejdzie w życie ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, zwana dalej ustawą nowelizującą¹. Projekt tej ustawy został przedłożony Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 26 sierpnia 2014 r. Ustawa nowelizująca została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 marca 2015 r. i ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 27 marca 2015 r.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że dotychczasowe regulacje ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane², zwanej dalej pr. bud., w niewystarczającym stopniu spełniają swoją podstawową funkcję, jaką jest stworzenie przejrzystych ram prawnych dla procesu inwestycyjnego w budownictwie³. Ponadto, przepisy obowiązującego pr. bud. zostały uznane przez autorów projektu ustawy nowelizującej za nadmiernie rozbudowane i prowadzące do tego, że proces inwestycyjny charakteryzuje się znaczną czasochłonnością⁴. W związku z tym głównym celem, który leżał u podstaw przyjęcia założeń projektu ustawy nowelizującej, było skrócenie i uproszczenie procedury przewidzianej w pr. bud., zwłaszcza jeśli chodzi o wyeliminowanie obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a także obowiązku uzyskania decyzji

¹ Dz. U. poz. 443.

² Zgodnie z art. 9 ustawy nowelizującej, art. 1 pkt 34 tej ustawy wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2016 r. W tym miejscu warto zauważyć, że przed wejściem w życie ustawy nowelizującej w dniu 30 kwietnia 2015 r., wejdzie ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 528), która związana jest przede wszystkim z nowelizacją ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40), a także z budową altan działkowych i obiektów gospodarczych na terenach rodzinnych ogrodów działkowych.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.

⁴ Druk sejmowy nr 2710 z 2014 r. – uzasadnienie s. 1.

o pozwoleniu na przebudowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi ona do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania tych budynków.

Stwierdzić trzeba, że ustawa nowelizująca wpisuje się w założenia powstającego Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który ma być szansą na uporządkowanie i ustabilizowanie procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce, a w konsekwencji na przyspieszenie i ułatwienie prowadzenia tego procesu.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie głównych kierunków zmian, które zgodnie z intencją ustawodawcy ma realizować ustawa nowelizująca, a także przedstawienie najważniejszych konsekwencji uchwalonych zmian.

Jak już wskazano wyżej, najistotniejszą zmianą wprowadzoną przepisami ustawy nowelizującej jest dodanie w art. 29 ust. 1 pr. bud. pkt 1a oraz w ust. 2 art. 29 pr. bud. pkt 1b, zgodnie z którymi pozwolenia na budowę nie będzie wymagała budowa wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a także pozwolenia na budowę nie będzie wymagało wykonywanie robót budowlanych polegających na przebudowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi to do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania tych budynków⁵.

Przedstawiona zmiana, w opinii twórców ustawy nowelizującej, jest szczególnie oczekiwana przez inwestorów indywidualnych, którzy dotychczas podnosili, że konieczne jest dostosowanie stopnia złożoności procedur do rodzaju obiektu budowlanego, skrócenie czasu uzyskiwania pozwolenia na budowę oraz uproszczenie dokumentacji projektowej⁶.

W zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej ocenie skutków regulacji zauważono, że w 2013 r. wydano około 75 tysięcy decyzji o pozwoleniu na budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych, co stanowiło około 40% wszystkich wydanych w 2013 r. pozwoleń na budowę⁷. Co ciekawe, według danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w 40% spraw dotyczących budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych nie występują strony inne niż wnioskodawca⁸. W tych więc przypadkach

⁵ *Ibidem* – uzasadnienie s. 1.

⁶ Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej, do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie tej ustawy decyzją ostateczną stosuje się przepisy dotychczasowe. Co jednak ważne, do spraw o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, oraz przebudowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi ona do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania tych budynków, na wniosek inwestora, złożony najpóźniej w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, stosuje się przepisy tej ustawy.

⁷ Druk sejmowy nr 2710 z 2014 r. – uzasadnienie s. 1, 2 i 24 i n.

⁸ *Ibidem* – uzasadnienie s. 24 i n. W ramach aktualizacji danych należy zauważyć, że analizowane dane podobnie wyglądały w 2014 r. Jak wynika bowiem z opracowania przedstawionego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w 2014 r. wydano ogółem 193 172 decyzje o pozwoleniu na budowę,

będzie można zastosować regulacje wprowadzone ustawą nowelizującą (około 30 tysięcy postępowań rocznie).

Zwolnienie wskazanych na wstępie tej części opracowania inwestycji z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę nadal nie będzie jednak oznaczało rezygnacji z kontroli administracyjnej prawidłowości wykonania robót budowlanych. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem art. 30 ust. 1 pkt 1 i 2 pr. bud., zamierzenia te będą podlegały zgłoszeniu właściwemu organowi (staroście lub prezydentowi miasta na prawach powiatu), którego należy dokonać przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych (art. 30 ust. 5 pr. bud.).

Zgodnie z dodanym w art. 30 pr. bud. ust. 4b i 4c, do zgłoszenia analizowanych inwestycji należy dołączyć podobne dokumenty, jak w przypadku pozwolenia na budowę. Przed wszystkim muszą to być: cztery egzemplarze projektu budowlanego (stąd też zgłoszenia, o których mowa, między innymi, w art. 29 ust. 1 pkt 1a i ust. 2 pkt 1b pr. bud., w ramach odróżnienia od pozostałych zgłoszeń, można bez przeszkód nazywać zgłoszeniami z projektem dla odróżnienia od innych zgłoszeń) wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniami o przynależności projektantów do właściwych izb samorządu zawodowego aktualnymi na dzień opracowania projektu; oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei przed przyjęciem zgłoszenia właściwy organ sprawdzi: zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu; zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; kompletność projektu budowlanego i jego wykonanie przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane.

W konsekwencji dokonania omówionej wyżej nowelizacji pr. bud., konieczne stało się również zmienienie lub uzupełnienie pozostałych dotychczasowych regulacji pr. bud. I tak, w związku z wymogiem spełnienia przez projekt budynku mieszkalnego jednorodzinnego przesłanki braku oddziaływania na sąsiednie nieruchomości, ustawa nowelizująca przewiduje drobne ujednoczenie definicji obszaru oddziaływania obiektu (art. 3 pkt 20 pr. bud.), wprowadzenie do podstawowych obowiązków projektanta obowiązku określenia obszaru oddziaływania obiektu (art. 20 ust. 1 pkt 1c pr. bud.) oraz

w tym 73 248 decyzji o pozwoleniu na budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych (Ruch budowlany w 2014 r., tabela nr 1, opublikowany na stronie internetowej www.gunb.gov.pl [dostęp 16.04.2015]).

konieczność załączenia do projektu budowlanego informacji o obszarze oddziaływania obiektu (art. 34 ust. 3 pkt 5 pr. bud.).

Ponadto, w związku z wprowadzeniem omawianego zgłoszenia z projektem ustawodawca przewidział:

- dodanie w art. 29 pr. bud. ust. 4, zgodnie z którym pozwolenia na budowę wymagają roboty budowlane wykonywane przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków;
- uzupełnienie upoważnienia ustawowego dla odpowiedniego ministra do określenia wzoru zgłoszeń budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego (art. 32 ust. 5 pkt 4 pr. bud.);
- dodanie w art. 36a pr. bud. ust. 1a, dotyczącego istotnego odstępiania od projektu budowlanego złożonego wraz ze zgłoszeniem budowy lub przebudowy (konieczne będzie uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczącej całego zamierzenia budowlanego);
- nałożenie na właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej obowiązku ostemplowania projektu budowlanego dołączonego do zgłoszenia, co do którego organ nie wniósł sprzeciwu (art. 30 pkt 5e pr. bud.);
- zmianę brzmienia art. 38 ust. 1 i 2 pr. bud. – obowiązek przekazywania przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, kopii zgłoszenia z projektem wraz z adnotacją o niewniesieniu sprzeciwu, a także obowiązek przechowywania przez ten organ projektów budowlanych załączonych do zgłoszenia i innych dokumentów objętych tym zgłoszeniem, co najmniej przez okres istnienia obiektu budowlanego;
- dodanie w art. 40 pr. bud. ust. 4, zgodnie z którym prawa i obowiązki wynikające ze zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu, mogą być przeniesione na rzecz innej osoby w drodze decyzji;
- zmianę art. 41 ust. 4 pr. bud. – nałożenie na inwestora obowiązku zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagane jest zgłoszenie z projektem budowlanym;
- jednoznaczne wskazanie, że samowolna budowa obiektów, które wymagają zgłoszenia z projektem, podlega legalizacji w trybie art. 48 ust. 1 pr. bud.

Ustawa nowelizująca dodała do pr. bud. art. 30a, zgodnie z którym organ administracji architektoniczno-budowlanej zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu w terminie 3 dni od dnia: doręczenia zgłoszenia – informację o dokonaniu zgłoszenia, zawierającą imię i nazwisko albo nazwę inwestora oraz adres i opis projektowanego obiektu; wniesienia sprzeciwu – informację

o dacie jego wniesienia; upływu terminu na wniesienie sprzeciwu – informację o braku wniesienia sprzeciwu⁹.

Wreszcie należy zauważyć, że ustawa nowelizująca (art. 2 pkt 2) wprowadza również zmianę w art. 59 ustawy dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰, przez dodanie w tym przepisie ust. 2a stanowiącego, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, budowa obiektów budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a i 2b pr. bud., wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także zmianę (art. 3) w części I załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹¹, między innymi przez dodanie ust. 9a, 9c i 11a, określających wysokość stawki opłaty skarbowej od przyjęcia zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a pr. bud. lub przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b pr. bud., od którego właściwy organ nie wniósł sprzeciwu, a także od decyzji o przeniesieniu na rzecz innego podmiotu praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia dotyczącego robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a i ust. 2 pkt 1b pr. bud.

Niezależnie od wskazanych we wcześniejszej części zmian w art. 29 ust. 1 i 2 pr. bud., ustawodawca z dniem 28 czerwca 2015 r. o kilka pozycji rozszerzy katalog inwestycji zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a w przypadku niektórych zamierzeń w ogóle zrezygnuje z konieczności dokonania przez inwestora jakichkolwiek formalności w związku z ich realizacją (art. 30 ust. 1 pr. bud.).

I tak, przykładowo, pozwolenia na budowę nie będzie wymagała budowa: wolno stojących parterowych budynków gospodarczych w tym garaży, altan oraz przydomowych ganków i oranżerii (ogrodów zimowych) o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki (art. 29 ust. 1 pkt 2 pr. bud.), wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej, rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku, o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać jednego na każde 500 m² powierzchni działki (art. 29 ust. 1 pkt 2a pr. bud.), wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m² (art. 29 ust. 1 pkt 2b pr. bud. – zgłoszenie z projektem – art. 30 ust. 4b pr. bud.), wiat o powierzchni zabudowy do 50 m², sytuowanych na działce, na której znajduje się budynek

⁹ Należy zauważyć, że od dnia 1 stycznia 2016 r., zgodnie z art. 9 ustawy nowelizującej wejdzie w życie nowe brzmienie art. 82b pr. bud., który nakłada na organy administracji architektoniczno-budowlanej obowiązek prowadzenia rejestru zgłoszeń budowy z projektem, określa, jakie dane zamieszcza się w tym rejestrze, a także wskazuje, że dane te są jawne i publikowane na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 199.

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1628, z późn. zm.

mieszkalny lub przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe, przy czym łączna liczba tych wiat na działce nie może przekraczać dwóch na każde 1000 m² powierzchni działki (art. 29 ust. 1 pkt 2c pr. bud.), zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe o pojemności do 10 m³ (art. 29 ust. 1 pkt 3a pr. bud.), zjazdów z dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz zatok parkingowych na tych drogach (art. 29 ust. 1 pkt 11 pr. bud.), sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, telekomunikacyjnych (art. 29 ust. 1 pkt 19a pr. bud. – zgłoszenie z projektem – art. 30 ust. 4b pr. bud.), instalacji elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych i telekomunikacyjnych wewnątrz budynku (art. 29 ust. 1 pkt 27 pr. bud.).

Pozwolenia na budowę nie będzie wymagało wykonywanie robót budowlanych polegających przykładowo na: remoncie obiektów budowlanych (art. 29 ust. 2 pkt 1 pr. bud.); przebudowie obiektów, na budowę których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę (art. 29 ust. 2 pkt 1a pr. bud.); remoncie lub przebudowie urządzeń budowlanych (art. 29 ust. 2 pkt 1c pr. bud.); dociepleniu budynków o wysokości do 25 m (art. 29 ust. 2 pkt 4 pr. bud.).

Zwolnione z obowiązku zarówno uzyskania pozwolenia na budowę, jak i dokonania zgłoszenia będą z kolei przykładowo: budowa wiat, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2c pr. bud., miejsc postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk łącznie i budowa pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych, a także wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie i przebudowie obiektów, na budowę których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, a także polegających na utwardzeniu powierzchni gruntu na działce budowlanej.

Ustawa nowelizująca przewiduje również inne zmiany, których celem jest ujednoczenie poglądów doktryny, orzeczeń sądów administracyjnych i interpretacji dokonywanych przez organy w konkretnych sprawach w związku z licznymi rozbieżnościami, które miały miejsce w praktyce stosowania dotychczasowego pr. bud. Niektóre modyfikacje są również odpowiedzią na postulaty zgłaszane przez inwestorów.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 28 ust. 1 pr. bud., roboty budowlane będzie można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustawodawca zrezygnował w tym przypadku z wymogu uzyskania przez decyzję o pozwoleniu na budowę przymiotu ostateczności. W tym miejscu warto jednak zauważyć, że ustawodawca nie dokonał jednocześnie odpowiedniej nowelizacji art. 32 ust. 4a pr. bud., zgodnie z którym nadal nie wydaje się pozwolenia na budowę w przypadku rozpoczęcia robót budowlanych z naruszeniem przepisu art. 28 ust. 1.

Zgodnie z art. 30 ust. 1a pr. bud., inwestor zamiast dokonania zgłoszenia dotyczącego robót budowlanych wymagających zgłoszenia może wystąpić z wnioskiem o wydanie

decyzji o pozwoleniu na budowę. W tym przypadku ustawodawca postanowił pozostawić samemu inwestorowi decyzję, w jakim trybie będzie realizował przedmiotowe przedsięwzięcia. Dotychczas inwestor nie miał takiej możliwości i nie można było wystąpić o pozwolenia na budowę dla inwestycji wymagających jedynie dokonania zgłoszenia.

Zgodnie z art. 30 ust. 5d pr. bud., nałożenie na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązku uzupełnienia, w określonym terminie brakujących dokumentów, przerywa bieg 30-dniowego terminu na wniesienie sprzeciwu przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej. Dotychczas powyższa kwestia była nieuregulowana i powszechnie przyjmowano, że nałożenie na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązku uzupełnienia brakujących dokumentów w ustawowym terminie 30 dni powoduje, że termin ten biegnie na nowo od momentu dokonania stosownego uzupełnienia lub upływu terminu wyznaczonego w przedmiotowym postanowieniu.

Zgodnie z art. 33 ust 6 pr. bud., w przypadku wezwania do usunięcia braków innych niż braki, o których mowa w art. 35 ust. 1, stosuje się art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹², zwanej dalej k.p.a., z tym że wezwanie wnoszącego do usunięcia braków nie powinno nastąpić później niż po upływie 14 dni od dnia wpływu wniosku.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 34 ust. 3 pkt 3 pr. bud., projekt budowlany nie musi już zawierać oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych oraz dróg lądowych, a oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną zgodnie z przepisami o drogach publicznych jest wymagane jedynie w przypadku drogi krajowej lub wojewódzkiej.

Zgodnie z koncepcją przyjętą w nowelizacji pr. bud., za dzień wniesienia sprzeciwu (w przypadku sprzeciwów, o których mowa w art. 30, 54 i 71 pr. bud.) uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego¹³ w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁴ albo w przypadku, o którym mowa w art. 39¹ k.p.a. (doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej), dzień wprowadzenia do systemu teleinformatycznego. Dotychczas przyjmowano trzy różne koncepcje zachowania terminu do wniesienia sprzeciwu: data podjęcia

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.

¹³ Zgodnie z art. 178 ust. 1 ustawy – Prawo pocztowe, Poczta Polska S.A. pełni obowiązki operatora wyznaczonego do dnia 31 grudnia 2015 r. Co ważne, Poczta Polska S.A. wygrała również konkurs na operatora wyznaczonego w latach 2016–2025.

¹⁴ Dz. U. poz. 1529.

przez właściwy organ decyzji o sprzeciwie, data nadania sprzeciwu, data doręczenia sprzeciwu inwestorowi.

Wreszcie ustawa nowelizująca w wyraźny sposób wskazuje, który organ (administracji architektoniczno-budowlanej czy nadzoru budowlanego) jest właściwy do wydania decyzji w przypadkach określonych w art. 37 pr. bud., a zgodnie z nowym brzmieniem art. 44 pr. bud., dotychczas obowiązującą procedurę formalnego zawiadomienia właściwego organu o zmianie kierownika budowy lub robót, inspektora nadzoru inwestorskiego albo projektanta sprawującego nadzór autorski zastąpiono obowiązkiem dołączenia do dokumentacji budowy analogicznych do wymaganych wcześniej dokumentów.

Zupełnie nowym i nieznanym dotychczas rozwiązaniem, które wprowadza ustawa nowelizująca, jest dodanie w pr. bud. art. 49c, zgodnie z którym do opłat legalizacyjnych, w zakresie nieuregulowanym w pr. bud., stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁵, z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują wojewodzie. Oznacza to, że w przypadku opłat legalizacyjnych mogą być stosowane ulgi w spłacie opłat legalizacyjnych w trybie przewidzianym przez przepisy podatkowe (przykładowo, na wniosek sprawcy samowoli, w przypadkach uzasadnionych jego ważnym interesem lub interesem publicznym, wojewoda będzie mógł odroczyć termin płatności opłaty legalizacyjnej lub rozłożyć jej zapłatę na raty, czy umorzyć w całości lub w części opłatę legalizacyjną).

W niniejszym opracowaniu warto jeszcze zwrócić uwagę na nowe brzmienie art. 54 i 55 pr. bud.

I tak, zgodnie ze zmianą wprowadzoną przez nowelizację art. 54 pr. bud., do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagane jest pozwolenie na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa między innymi w art. 29 ust. 1 pkt 1a, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57 (a więc w przypadkach gdy wymagane jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie), po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Oznacza to zatem, że termin przewidziany w obecnie obowiązujących regulacjach pr. bud. został skrócony o 7 dni.

Dodatkowo, nowe brzmienie art. 55 ust. 1 pr. bud. ogranicza liczbę obiektów budowlanych wymagających uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a art. 55 ust. 2 pr. bud. wskazuje, że inwestor zamiast dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (stanowi to konstrukcję analogiczną do dobrowolnego skorzystania przez inwestora z procedury

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 749, z późn. zm.

uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, gdy na realizację inwestycji wymagane jest jedynie zgłoszenie).

Ustawę nowelizującą, której najistotniejsze aspekty zostały omówione w niniejszym opracowaniu, należy ocenić pozytywnie. Nie sposób nie zauważyć, że nowelizacja skierowana jest przede wszystkim na ułatwienie procesu inwestycyjnego dla osób chcących wybudować lub przebudować budynki mieszkalne jednorodzinne. Ustawa nowelizująca wprowadza nowy mechanizm procesu inwestycyjnego – zgłoszenie z projektem, który z pewnością spowoduje korzyści zarówno po stronie inwestorów, jak i organów administracji architektoniczno-budowlanej, polegające na uproszczeniu procedury, ponoszeniu mniejszych kosztów i krótszym czasie prowadzenia postępowań.

Niemniej należy zauważyć, że omawiana nowelizacja nadal pozostawia nieostre pojęcie obszaru oddziaływania obiektu, co należy ocenić krytycznie. Powyższe może bowiem w dalszym ciągu prowadzić do niepotrzebnych komplikacji i nieporozumień. W szczególności nie da się wykluczyć, że projektant, a za nim właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, błędnie wyznaczą obszar oddziaływania obiektu – budynku jednorodzinnego. W postępowaniu zgłoszeniowym stroną jest z kolei jedynie inwestor – zgłaszający, a osoby trzecie, których nieruchomości rzeczywiście będą znajdowały się w obszarze oddziaływania obiektu, i które będą miały w sprawie interes prawny, będą postawione niejako przed faktem dokonanym. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że w sytuacji, gdy właściwy organ nie wniósł sprzeciwu, mimo że był do tego zobligowany, to osobom trzecim, wobec brak aktu administracyjnego – decyzji, pozostanie jedynie wystąpienie do właściwego organu nadzoru budowlanego o wszczęcie postępowania naprawczego (art. 50 i 51 pr. bud.) w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem.

Za przemyślane należy uznać formalne i porządkujące zmiany związane z samą procedurą zgłoszenia i wniesienia ewentualnego sprzeciwu. Z pewnością pozytywnie należy odnieść się również do uregulowań nowelizacji dotyczących wprowadzenia ulg w opłatach legalizacyjnych, a także prowadzenia jawnych i powszechnie dostępnych na stronach internetowych urzędów rejestrów zgłoszeń, zgłoszeń z projektem i pozwoleń na budowę. Wpłyne to przede wszystkim na większą przejrzystość postępowań prowadzonych na podstawie pr. bud. i będzie miało wpływ na wzrost zaufania obywateli do organów i państwa. Ustawodawca nie przewidział jednak, w jaki sposób należy odnosić zamieszczanie w rejestrze wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę danych dotyczących nazwy organu administracji architektoniczno-budowlanej wydającego decyzję, numeru ewidencyjnego decyzji, daty wydania decyzji i informacji o rozstrzygnięciu zawartym w decyzji do art. 148 k.p.a., i tego, że podanie o wznowienie

postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji.

Podsumowując, odnosząc się także do idei uchwalenia Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, należy stwierdzić, że częściowe i przemyślane zmiany równie dobrze mogą wprowadzić ułatwienia w praktycznym stosowaniu przepisów pr. bud., co całościowa zmiana regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego. Z kolei to czas pokaże, czy analizowana nowelizacja w znaczący sposób wpłynie na ożywienie w branży budowlanej w Polsce, zwłaszcza jeśli chodzi o małych inwestorów.

Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji

W demokratycznym państwie prawnym każdy obywatel ma wiele swoich praw o różnym znaczeniu dla funkcjonowania obywatela w zbiorowości społecznej, w tym kardynalną wartość odnajduje prawo do dobrej administracji. W literaturze przedmiotu w aspekcie rozważań charakteru prawnego zaliczane jest ono do jednych z podstawowych praw jednostki i określane jest mianem tak zwanej III generacji praw człowieka, z uwagi na przyporządkowanie do kategorii praw politycznych i obywatelskich. Słusznie Z. Cieślak pojęcie prawa do dobrej administracji scharakteryzował w poniższy sposób.

1. Jako kategorię prawną określającą uprawnienie obywatela, z którym skorelowany jest obowiązek organu administracji publicznej, a także jako klasyfikację wyżej wymienionego prawa w kontekście publicznego prawa podmiotowego, z którego można wyprowadzić skuteczne roszczenia prawne wobec organu administracji publicznej.
2. Następnie według wyżej wymienionego autora pojęcie prawa do dobrej administracji należy utożsamiać z kategorią paraprawną przez rozpatrywanie prawa do dobrej administracji jako niewiążącej zasady prawnej.

W rezultacie prawo do dobrej administracji można potraktować również jako kategorię pozaprawną ukierunkowaną na wieloaspektowe zjawisko społeczne¹.

W aspekcie określenia możliwości skorzystania z uprawnienia publicznego prawa podmiotowego pragnę zwrócić uwagę, iż przyjmując w hipotetycznie zaistniałym stanie faktycznym w relacjach obywatel–organ administracji publicznej, istnieje możliwość wystąpienia stosunku prawnego – tak zwanego administracyjnego stosunku prawnego między jednostką a organem publicznym, na podstawie którego jednostka może rościć prawnie uzasadnione żądanie, co wchodzi w strukturę prawa podmiotowego². Jednocześnie – jak wskazuje się w doktrynie – publiczne prawo podmiotowe występuje w sytuacji,

¹ D. Tykwińska-Rutkowska, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Wydawnictwo C.H. BECK 2009, s. 285–286.

² J. Starościak, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969, s. 15.

gdy jeden podmiot ma możliwość wyznaczenia zachowania się drugiego podmiotu. Z punktu widzenia techniki prawa stanowi to strukturę określającą prawo w korelacji z odpowiadającym mu obowiązkiem i w związku z tym determinuje wystąpienie ochrony polegającej na możliwości wymuszenia spełnienia tego obowiązku³.

W polskim porządku prawnym prawo do dobrej administracji nie zostało wyrażone *expressis verbis* w ramach najwyższego aktu prawnego w państwie, jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (zwana dalej: KRP). Niezależnie od powyższego, na skutek dokonania wykładni, wyżej wymienione pojęcie można wywieść z zapisów konstytucyjnych. Analizując na płaszczyźnie konstytucyjnej zasadę prawa do dobrej administracji, należy to czynić ściśle opierając się na art. 2 KRP, wyrażającym fundamentalną ustrojową zasadę demokratycznego państwa prawnego, ponadto zważyć należy na art. 7 KRP, odnoszący się do kwestii zasady legalizmu działań organu administracji publicznej, który stanowi, iż organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przytoczona zasada legalizmu działań administracji publicznej ma ważne znaczenie z uwagi na związanie działań organu administracji publicznej przepisami prawa. Ponadto warty analizy jest art. 30 KRP, który dotyczy ochrony godności ludzkiej – jego znaczenie można rozpatrywać w kontekście władczego działania administracji publicznej w kontakcie z obywatelem, bowiem stwarza on ochronę obywateli przed działaniem organu administracji publicznej powodującym uszczerbek wartości wyrażonej w tym artykule. Nadto na zasadę prawa do dobrej administracji składają się odpowiednio następujące artykuły: art. 32 KRP, który stanowi zasadę równości wobec prawa, art. 51 ust. 2 KRP – stanowiący zakaz pozyskiwania, gromadzenia oraz udostępniania przez władze publiczne innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, art. 51 ust. 3 i 4 KRP – stanowiący prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbioru danych, które to prawo może ograniczyć ustawa oraz w dalszej części tego unormowania przyznane prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, art. 61 KRP – stanowiący prawo do żądania informacji o działaniu służb publicznych, art. 77 KRP – stanowiący podstawę do roszczeń odszkodowawczych w przypadku niezgodnego z prawem działania organu administracji publicznej, art. 93 ust. 2 KRP – stanowiący, iż wewnętrzne akty normatywne nie mogą określać podstawy decyzji wobec obywatela, art. 153 KRP – odnoszący się do administracji rządowej, ściśle korpusu służby cywilnej, stanowiący o realizacji zadań państwa przez czteroelementowy charakter, mianowicie: zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Całość uregulowań ściśle powiązanych z zasadą demokratycznego

³ M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 55.

państwa prawnego polski ustrojodawca opatrzył kontrolą działalności organów administracji publicznej przez art. 78 KRP – odnoszący się do zasady dwuinstancyjności, a także art. 184 KRP – regulujący kontrolę sądów administracyjnych, oraz art. 80 i 208 KRP – statuujące instytucję rzecznika praw obywatelskich, którego celem działalności jest stanie na straży wolności i praw obywatelskich, w tym ochrony prawa do dobrej administracji, które można zrekonstruować na podstawie wyżej wymienionych norm prawnych.

Poza uregulowaniami konstytucyjnymi w strukturę prawa do dobrej administracji wchodzi także inne ustawy, a są to między innymi: ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 z późn. zm., zwany dalej k.p.a.), ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm., zwana dalej: o dostępie do informacji publicznej), ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), również gros przepisów prawa materialnego regulujących sferę stosunku obywatel–administracja publiczna⁴. Pragnę przy tym podkreślić, iż administracja publiczna w stosunkach administracyjnoprawnych z obywatelem może działać z elementem władczego rozstrzygania o konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki⁵. Prawo do dobrej administracji, na arenie międzynarodowej swoje podwaliny kształtowało w strukturach europejskich w dokumencie zwanym Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, ściślej w rozdziale dotyczącym praw obywatelskich – w art. 41 Karty praw podstawowych. Dokument ten charakteryzuje się tym, iż jest to zbiór fundamentalnych praw człowieka, ale także i obowiązków obywatelskich, któremu moc wiążącą nadano przez traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Charakteryzując znaczenie wyrażonego prawa do dobrej administracji w polskim porządku prawnym, należy zwrócić uwagę na kwestię odnoszącą się do charakteru prawnego Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym. Otóż w zakresie implementacji jej do polskiego porządku prawnego wskazać należy, iż Polska przyłączyła się do tak zwanego protokołu brytyjskiego na szczycie w Lizbonie, który odbył się w dniach 18–19 października 2007 r., w którym to ograniczono stosowanie Karty praw podstawowych UE. Niemniej jednak, jak wskazuje A. Wyrozumska: „Protokół ma gwarantować, że potwierdzone w Karcie prawa podstawowe będą mogły być powoływane, jeśli zostały «dookreślone» w prawie krajowym (implementowane do prawa krajowego),

⁴ K. Żukowski, *op. cit.*, str. 286–287.

⁵ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7–21.

i w takim zakresie, w jakim funkcjonują w prawie krajowym”⁶. Jednocześnie przy tym uważam, iż wszelkie względy natury prawno-moralnej przemawiają za tym, aby zakres wyrażony w terminologii prawa do dobrej administracji z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, mimo pewnych ograniczeń związanych z mocą prawną Karty, był realizowany w praktyce działalności organów administracji publicznej pod warunkiem, iż jego istnienie zostało wyrażone przez treść regulacji prawnych w porządku krajowym. Wyrażone prawo do dobrej administracji jest pragmatycznie istotne dla swobodnego kształtowania się jego treści.

W dniu 6 września 2001 r. w Parlamencie Europejskim przyjęto Europejski kodeks dobrej administracji, zwany dalej k.d.a., który ma charakter niewiążący ukierunkowany w stronę zaleceń. W tym miejscu pragnę przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2008 r., I OSK 867/07, który stanowi, iż „Europejski Kodeks Dobrej Administracji nie jest aktem wiążącym w Polsce, może być jedynie traktowany jako akt wytyczający pożądane standardy działania administracji” (opubl.: LEX nr 471503). Wskazany kodeks stanowi konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji”, mając przy tym wzgląd na administrację unijną i administrację narodową, odnoszącą się do postępowania administracyjnego. Kodeks skatalogował zasady określające stosunki między instytucjami, urzędnikami unijnymi, a także jednostkami w postaci osób fizycznych i prawnych. Ciekawą kwestią jest problematyka wskazująca, iż zasady realizacji prawa do dobrej administracji dotyczą nie tylko spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, załatwianych w drodze decyzji, postanowienia lub ugody administracyjnej, ale szeroko rozumianego „kontakt” z administracją, na co składa się wiele różnych form, takich jak zapytania, petycje, protesty, przedstawianie uwag do projektów aktów prawnych, obywatelskie projekty dyrektyw itd.⁷ Europejski kodeks dobrej administracji został opracowany przez Ombudsmána (Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej) Jacoba Södermana⁸.

Przechodząc do analizy zasadniczych elementów warunkujących istnienie prawa do dobrej administracji, pragnę wskazać na poniższe kwestie.

Prawo do dobrej administracji jest o tyle obszernym zagadnieniem, że występuje w wielu europejskich dokumentach Rady Europy, Europejskiej konwencji praw

⁶ A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2(85), s. 25–40.

⁷ J. Świątkiewicz (red.), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 4–11; por. J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r., Warszawa 2003, s. 598 i n.

⁸ J. Świątkiewicz (red.), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, wyd. VI popr. i zaktual., Warszawa 2007, s. 7.

człowieka, lecz z uwagi na ramy niniejszego opracowania, a także meritum tematu, pragnę skupić się jedynie na Europejskim kodeksie dobrej administracji.

Należy sformułować postulat potwierdzający zasadność twierdzeń, iż instytucja prawa do dobrej administracji powinna być często podejmowana w dyskusji w aspekcie zasadności klasyfikowania jej charakteru jako prawa podmiotowego, które w obliczu charakterystyki stosunków administracyjnoprawnych, przejawiających element władczości organu administracji publicznej ukierunkowują jej wysokie standardy. Prawo do dobrej administracji jest uprawnieniem do skorzystania przez jednostkę z przysługujących możliwości, a nie sprowadza się do obowiązku. Niewątpliwie Europejski kodeks dobrej administracji buduje pewne wyobrażenie urzędnika, a także kwestie odnoszącą się do tego, co możemy żądać od organu administracji publicznej. Przymiot dobrej administracji wiąże się z jej transparentnością działań⁹, a także z kontrolą tych działań. Przy analizie tego zagadnienia nie sposób pominąć kwestii dostępu do informacji publicznej. Otóż polski ustawodawca wprowadził unormowania w ustawie o dostępie do informacji publicznej, co pozwoliło z punktu widzenia obywatelskiego nabrać charakteru zaufania do organów administracji publicznej przez możliwość dostępu do informacji odnoszących się do jej działań. To bardzo ważne i konieczne rozwiązanie, ponieważ zmieniające również mentalność urzędników państwowych i samorządowych, którzy w obliczu jej uchwalenia zobligowani zostali do kreacji jawności swoich działań. W nomenklaturze prawniczej w świetle unormowań europejskich, prawo do dobrej administracji jest określane jako tak zwane *soft law*, czyli miękkie prawo, niemające charakteru wiążącego. Jak wskazuje się w doktrynie, praktyka funkcjonowania w powszechnym obrocie tego pojęcia może doprowadzić na skutek obszernego orzecznictwa do zmiany jego charakteru w tak zwane *hard law*, czyli twarde prawo¹⁰. Wobec powyższego realizację szeroko rozumianego prawa do dobrej administracji w polskim porządku prawnym spełniają zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone w k.p.a., którym to rolę i znaczenie ich pojmowania nadało orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 1982 r. (I SA 258/82, ONSA 1982, z. 1, poz.54), gdzie Sąd w tezie wyroku wskazał: „Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organu administracji wiążące na równi z innymi przepisami procedury [...]”. W związku z tym należy wskazać, iż przenikają one przez całe postępowanie administracyjne, a tym samym stwarzają szansę na realizację prawa

⁹ J. Supernat, *Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej*, [w:] D. Kijowski, P. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 646.

¹⁰ A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacje prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 111 i n.

do dobrej administracji. Przede wszystkim pragnę zwrócić uwagę, iż są to zasady określone w doktrynie prawa postępowania administracyjnego w następującej klasyfikacji: w zakresie idei stosowania prawa dzieląc je na pierwotne i pochodne, oraz jako zasady kultury administrowania, a także techniczno-procesowe¹¹. Europejski kodeks dobrej administracji realizuje konkretyzację prawa do dobrej administracji, wskazując na pierwotne prawo przez mnogość zasad, zaznaczając przy tym, iż na potrzeby niniejszego opracowania przyjąłem skrótowe określenie danych zasad, co w żaden sposób nie ujmuje ich pojmowaniu. Przechodząc do analizy unormowań zawartych w Europejskim kodeksie dobrej administracji, wskazuję na poniższe uregulowania zawarte w tej kodyfikacji.

1. Zasada praworządności (art. 4 k.d.a.) stanowi, że urzędnik działa z zgodnie z unormowaniami i procedurami zapisanymi w przepisach wspólnot. Ukierunkowuje ona uwagę urzędnika na aspekt decyzji dotyczących praw lub interesów jednostek w kwestii posiadania przez nich podstawy prawnej oraz jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawnymi. Zasada wyrażona w artykule k.d.a. w pełni koresponduje z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a. W związku z tym nasuwa się wniosek, iż elementarne znamiona tejże zasady są realizowane w polskim porządku prawnym.
2. Zasada niedyskryminowania (art. 5 k.d.a.) odnosząca się do zasady równego traktowania przy rozpatrywaniu wniosków i decyzji. Jednocześnie dopuszczająca różnice w traktowaniu, ale zupełnie wyjątkowo, jedynie w przypadku wystąpienia usprawiedliwionych obiektywnych okoliczności związanych z właściwościami danej sprawy. Kolejna część tego unormowania wskazuje na bezwzględne równe traktowanie w przypadku różnorodności cech jednostki, to jest narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne oraz cechy genetyczne, język, religię, wyznania, przekonania polityczne, przynależność do mniejszości narodowych, własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek, preferencje seksualne. W polskim porządku prawnym zakres tej zasady został również wyrażony w art. 32 Konstytucji RP oraz art. 7 *in fine* k.p.a.
3. Zasada współmierności w sferze osiągnięcia obranego celu (art. 6 ust. 1 k.d.a.), przejawiająca się w sferze decyzji urzędnika, którego działanie powinno być współmierne do obranego celu. Odpowiednikiem tej zasady na gruncie prawa polskiego jest art. 7 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968), który stanowi, że organ egzekucyjny stosuje środek egzekucyjny, prowadzący bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku środków egzekucyjnych – środek lub środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego.

¹¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, wyd. 9, Lexis Nexis, Warszawa 2011, s. 35.

4. Zasada współmierności w starciu interesów (art. 6 ust. 2 k.d.a.), którą należy analizować wraz z zasadą zakazu nadużywania uprawnień przez urzędnika. Ich korelat przejawia się w czuwaniu urzędnika w sferze wywarzenia spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego oraz szeroko rozumianego zakazu nadużywania swoich kompetencji przez urzędników. Realizacja tych unormowań na gruncie polskiego porządku prawnego znajduje odzwierciedlenie w art. 7 *in fine* k.p.a.
5. Zasady bezstronności, niezależności i obiektywności (art. 8 i 9 k.d.a.) oznaczające, iż działania urzędnika nie będą poddane jakimkolwiek wpływom wewnętrznym oraz zewnętrznym. Na płaszczyźnie polskich unormowań ich urzeczywistnienie wyraża art. 8 k.p.a., oraz artykuły 24 i 25 k.p.a., normujące szczegółowo przypadki wyłączenia się od załatwienia danej sprawy przez pracownika organu administracji publicznej.
6. Zasada zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania doradztwa (art. 10 k.d.a.), która wskazuje, iż urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej, uwzględniając przy tym uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki wynikające z działań przeszłych, a także nakładające na urzędnika obowiązek w razie potrzeby udzielania jednostce porad. Przenosząc to na płaszczyznę polskich unormowań, należy zwrócić uwagę na art. 9 i 11 k.p.a.
7. Zasada potwierdzenia odbioru każdego pisma przez urzędnika i podanie jego nazwiska (art. 14 k.d.a.). W Polsce funkcjonuje ona w innej konfiguracji, bowiem mając na względzie treść art. 63 § 4 k.p.a. obowiązek potwierdzenia przez urzędnika wniesienia podania, powstaje wyłącznie wtedy, gdy żąda tego wnioskodawca.
8. Zasada zobowiązania do przekazania sprawy właściwej jednostce organizacyjnej (art. 15 k.d.a.), który stanowi, iż w sytuacji, gdy organ jest niewłaściwy do rozpatrzenia danej sprawy, to należy ją przekazać właściwej jednostce. Polski ustawodawca nałożył na organ administracji publicznej taki sam obowiązek, który został wyrażony w art. 66 § 3 k.p.a.
9. Prawo wysłuchania złożenia oświadczeń (art. 16 k.d.a.), obrazująca prawo obrony jednostki na każdym etapie zmierzającym do wydania decyzji. Odnosząc ją na grunt polskich unormowań, wskazać należy na art. 73 k.p.a. statuujący obowiązek udostępnienia stronie możliwości przeglądnięcia akt sprawy, sporządzenia z nich notatek, a także art. 77 k.p.a. i art. 78 § 1 k.p.a., stanowiących o wszechstronnym zebraniu i rozpatrzeniu całości materiału dowodowego w sprawie oraz obowiązku przeprowadzenia dowodu istotnego dla sprawy, jeżeli żąda tego strona.
10. Zasada stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17 k.d.a.), stanowiąca, iż decyzja zostanie podjęta niezwłocznie, a nie później niż w 2 miesiące od daty wpływu wniosku lub zażalenia. Podobnie jest na gruncie polskich unormowań, gdzie w art. 35

k.p.a. wskazano następujące terminy: po pierwsze sprawa powinna być załatwiona bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w terminie dwóch miesięcy, natomiast w postępowaniu odwoławczym nie później niż w terminie 1 miesiąca.

11. Obowiązek uzasadniania decyzji i udzielania informacji o możliwościach odwołania (art. 18 i 19 k.d.a.), które w polskim systemie prawnym jest realizowana w pełni przez art. 107 k.p.a., statuujący obowiązek uzasadnienia faktycznego i prawnego przez organ administracji publicznej oraz poinformowania obywatela o możliwości odwołania od danego rozstrzygnięcia do organu wyższej instancji.
12. Zasada przekazania podjętej decyzji (art. 20 k.d.a.), w konsekwencji którego urzędnik jest zobowiązany do przekazania na piśmie wszystkim jednostkom zainteresowanym decyzji o podjęciu praw lub interesów jednostek. Urzędnik ma obowiązek powstrzymać się od powiadamiania instytucji, jeżeli jednostka, której dana decyzja dotyczy, nie została o niej powiadomiona. Art. 109 k.p.a. wskazuje, iż organ jest związany z decyzją, którą wydał od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia. Należy przy tym zwrócić uwagę na nałożony przez ustawodawcę obowiązek doręczania decyzji adresatom.
13. Zasada ochrony danych osobowych (art. 21 i 22, 23 k.d.a.) w Polsce w pełni rozbudowana w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926).
14. Prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26 k.d.a.), które w polskim porządku prawnym jest realizowane przez art. 80 i 208 Konstytucji RP oraz ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 1987 r. Nr 21 poz. 123)¹².

Niezależnie od powyższego zwracam również szczególną uwagę na zasady Europejskiego kodeksu dobrej administracji wyrażone w art. 11 i 12 k.d.a., stanowiące, iż urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie, a także okazując przy tym względy uprzejmości i życzliwości. Te unormowania są wpisane w standardy demokratycznego państwa prawnego i powinny być transparentnie respektowane.

Ponadto k.d.a. przewiduje następujące regulacje:

1. Zasadę odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13 k.d.a.).
 2. Zasadę prowadzenia rejestrów poczty wchodzącej i wychodzącej (art. 24 k.d.a.).
- W praktyce działania polskiego organu administracji publicznej jest ona respektowana przez wszystkie instytucje publiczne; uzasadniają ją również względy pragmatyczne.

¹² http://jaworze.pl/wp-content/uploads/2015/12/europejski_kodeks_dobrej_administracji-2.pdf [dostęp 20.12.2016].

3. Zasadę informowania o Europejskim kodeksie dobrej administracji (art. 25 k.d.a.). To unormowanie jest istotne, z uwagi na rozpowszechnienie prawa do dobrej administracji wśród społeczności wspólnot europejskich.
4. Zasadę kontrolowania stosowania Europejskiego kodeksu dobrej administracji (art. 27 k.d.a.) W pełni uzasadniony jest jej brak w polskim systemie prawnym z uwagi na okoliczność, iż nie jest on częścią polskiego porządku prawnego, nie znajduje się w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, wyrażonych w art. 87 Konstytucji RP, Europejski kodeks dobrej administracji ukierunkowany jest w stronę zaleceń, jednak nie może przy analizie tej kwestii schodzić z pola widzenia fakt, iż w polskim porządku prawnym funkcjonuje zasada demokratycznego państwa prawnego, której realizację wspomaga stosowanie zasad wyrażonych w k.d.a.

Jednocześnie zważyć należy, iż działając na gruncie prawa wspólnotowego, istnieje możliwość złożenia przez jednostkę skargi do Komisji Europejskiej na naruszenie zasad dobrej administracji¹³. W tym miejscu należy wskazać wagę i znaczenie w kontekście prawa do dobrej administracji takich zasad, jak bezstronność i obiektywizm w działaniu organu administracji publicznej, bowiem w mojej ocenie są one warunkiem *sine qua non* struktury przedmiotowego prawa do dobrej administracji. Nie można sobie wyobrazić sytuacji, w której to organ administracji publicznej w swoim działaniu kierowałby się daleko idącą stronniczością z uwagi na jakiegokolwiek uwarunkowania, bowiem w swej istocie nie można byłoby tego pogodzić z polską Konstytucją, która szeroko postuluje prymat równości wobec prawa. Orzeczenia organów administracji publicznej kreują ochronę praw jednostki obywateli. Ponadto przywracają ład w porządku prawnym przez harmonizowanie elementarnej zasady sprawiedliwości oraz równego traktowania osób, które znajdują się w podobnej sytuacji¹⁴. Nie do przyjęcia są również kwestie związane z subiektywnym przedmiotem oceny sytuacji pogładowej. Takim działaniom należy się wielka dezaprobata, z uwagi na okoliczność, iż przyczynia się to do wzrostu tak zwanej samowoli organu i zupełnie nie współgra z *ratio legis* przy jego ustanawianiu. Istotę i doniosłość tych zasad zauważono na arenie międzynarodowej, gdzie wskazano, iż realizacja ich nabiera szczególnego znaczenia przy korzystaniu z tak zwanych luzów decyzyjnych organów administracji publicznej, znajdując przy tym rozwinięcie takiego rozwiązania w Rekomendacji nr R 2 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 11 marca 1980 r.¹⁵

¹³ A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002, s. 150 i n.

¹⁴ M. Masternak-Kubiak, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 119 i n; por. L. Garlicki, J. Trzciniński (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990.

¹⁵ Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 119–120.

Reasumując sferę powyższych rozważań, pragnę wskazać, iż polski porządek prawny umożliwi realizację zaleceń wyrażonych w Europejskim kodeksie dobrej administracji w zakresie prawa do dobrej administracji w swym najwyższym akcie prawnym, jakim jest ustawa zasadnicza – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., albowiem ściśle urzeczywistnia zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Zważyć przy tym należy, iż przy ocenie prawa do dobrej administracji elementarne znaczenie ma również art. 77 Konstytucji RP, który to nadaje uprawnienie do żądania naprawy szkody wyrządzonej działaniem władz publicznych zarówno w sferze indywidualnych rozstrzygnięć, jak i skutków normatywnych¹⁶.

Istotne znaczenie ma również zasada proporcjonalności działań organów administracji publicznej. Przy tym aspekcie warto zwrócić uwagę, iż organ administracji publicznej, mając w swoich atrybutach element władztwa administracyjnego, powinien działać z rozsądnym ograniczeniem ingerencji w sferę praw jednostki¹⁷. Oczywiście, mogą wystąpić przypadki, gdzie jest to zupełnie niemożliwe, i wówczas władztwo jest wskazane *a priori* kwestia wyłączeń nieruchomości i związanych z tym daleko idących skutków interesu ogółu społeczności.

Prawo do dobrej administracji powinno być realizowane na podstawie fundamentalnej zasady praworządności. W Polsce zasada ta ma oparcie konstytucyjne i jest ściśle związana z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Realizacja prawa do dobrej administracji jest uwięzieniem systemu prawnego, który panuje w Polsce. Stwarza podstawy instrumentarium do wdrażania rządów prawa, które to rządy powinny służyć obywatelowi i pomagać w zaspokajaniu potrzeb zbiorowości cywilnej, a także sukcesywnie realizować zadania publiczne. Niemniej jednak nomenklaturowe prawo do dobrej administracji mobilizuje społeczność do pogłębiania zaufania obywateli do państwa, co jest jedną ze sztandarowych zasad kreujących postępowanie administracyjne, a co za tym idzie prowadzi również do większej aktywności społecznej przez zaangażowanie w rozwiązywanie problemów społeczności lokalnej, w pełni uwzględniając przy tym zasadę decentralizacji władzy w państwie, mającą szczególne znaczenie w tworzeniu jednostek samorządu terytorialnego i budowaniu społeczności obywatelskiej. Jak wskazywałem na wstępie niniejszego referatu, w literaturze przedmiotu w ślad za Z. Cieślakiem pojawiają się stanowiska opowiadające się za charakteryzacją prawa do dobrej administracji jako prawa podmiotowego. Można to czynić, wywodząc jego istnienie z różnych zasad konstytucyjnych oraz z ustaw zarówno materialnych, jak i procesowych znajdujących się w polskim porządku prawnym. Jak wskazał Z. Niewiadomski, „Potraktowanie bowiem

¹⁶ M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „PiP” 1999, nr 4, s. 3 i n., W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 467 i n.

¹⁷ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 136 i n.; D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, s. 249 i n.

prawa do dobrej administracji w kategoriach prawa podmiotowego rodzić winno roszczenie jednostki wobec państwa do dobrej właśnie administracji. Oto bowiem obywatel może skutecznie żądać od państwa, już nie tylko realizacji konkretnej normy prawnej, ale uważać, iż – co prawda – określona norma została skonstruowana, lecz mimo to jego prawo do dobrej administracji doznało uszczerbku, narażając go na negatywne konsekwencje. Czy takie roszczenie jest prawnie możliwe? Jeśli tak, to jak je ukształtować, aby było realne i egzekwowalne? Czy możliwe jest to na gruncie aktualnie obowiązującego prawa materialnego, u podstaw którego leży idea ochrony praw jednostki przed działalnością administracji?¹⁸. Żywię głęboką nadzieję, że prawo do dobrej administracji na stałe ugruntuje się w polskim porządku prawnym jako jego elementarna zasada o kardynalnym znaczeniu w kontekście ochrony praw jednostki, niemniej jednak jego zakorzenienie wymaga zastosowania rozsądnych unormowań prawnych, które pozwolą odpowiedzieć na pytania stawiane przez wybitnych przedstawicieli polskiej doktryny prawa administracyjnego.

¹⁸ Z. Niewiadomski, *Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn nr 4/2003, Biuro Informacji Rady Europy 2003, s. 46.

Istota tworzenia nowych – nietypowych podmiotów w administracji publicznej w Polsce. Wybrane zagadnienia

W wyniku przeprowadzonych zmian ustrojowych w Rzeczypospolitej Polskiej pod koniec lat 80. ubiegłego wieku, powołano nowe (choćby do dziś) podmioty w administracji publicznej. Główny cel tworzenia tych podmiotów wiązał się przede wszystkim z wykonywaniem nowych zadań publicznych. Niestety, w polskim systemie prawnym nie funkcjonowały wówczas takie instytucje (podmioty), które posiadałyby wystarczające atrybuty organizacyjne, osobowe czy majątkowe do realizacji tych zadań. Można zatem sądzić, że ustawodawca został zobligowany, przez ówczesny porządek prawa, do szybkiej reakcji, która nie w każdym przypadku była wystarczająco przemyślana i dostosowana do polskich realiów.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ciągłe zmiany potrzeb społeczeństwa w państwach współczesnych przyczyniają się do wzrostu liczby zadań o zróżnicowanym charakterze prawnym. W konsekwencji administracja publiczna staje przed problemem wyboru sposobu wykonywania tych zadań. Problematyka ta ogniskuje przy tym cały wachlarz zagadnień politycznych, organizacyjnych, prakseologicznych, kadrowych, a wreszcie prawno-ustrojowych. W tym ostatnim aspekcie na podkreślenie zasługuje problem form organizacyjnych, w jakich zadania publiczne mają być wykonywane, oraz dostosowania tych form do nowych potrzeb¹. Podmiotowy katalog jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej podlega wciąż aktualizacji. Spowodowane jest to powstawaniem nowych jednostek organizacyjnych, które nie mieszczą się w tradycyjnym ujęciu podmiotu administracyjnego².

¹ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203.

² Podmiot administracji należy do kategorii „podmiotów prawa publicznego”, który realizuje zadania publiczne ze sfery administracji. W doktrynie uznaje się, że jest nim każdy podmiot, któremu ustawa powierzyła wykonywanie zadań administracji publicznej. Pojęcie podmiotu prawa publicznego zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. UE 2014, L 94/65) oraz w art. 3 ust. 4 dyrektywy 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie

Jak wspomniano już wcześniej zmiany ustrojowe, które miały miejsce pod koniec ubiegłego wieku, przyczyniły się do powstania nowych form organizacyjnych podmiotów administracji publicznej. Miały one na celu dostosowanie działalności administracji i jej form organizacyjnych do realizacji nowych zadań publicznych w sferze gospodarczej. Podmioty działające w nowych formach organizacyjnych nie mogły zostać zaliczone do typowych podmiotów w administracji publicznej. W doktrynie wskazuje się, że grupę nietypowych podmiotów tworzą między innymi: fundacje publiczne, fundusze, Narodowy Bank Polski oraz Poczta Polska oraz agencje rządowe³. Nietypowe podmioty w administracji publicznej, mimo że niektóre z nich już funkcjonują w niej od 20 lat, nadal określane są jako „nowe”. Wiąże się to z faktem, że ich tworzenie oraz funkcjonowanie w administracji publicznej nie zostało zarówno w pełni dookreślone, jak i uzasadnione. Przedstawiciele doktryny wciąż podnoszą ten problem w swoich pracach naukowych, wskazując jednocześnie na zagadnienia, które wymagają szerszego potraktowania w literaturze przedmiotu. Niestety, częstym zabiegiem stosowanym w doktrynie jest omówienie danego podmiotu w sposób przewidywalny, powtarzalny, bez dokonania przy tym analizy skoncentrowanej na problemie związanym ze statusem, czy też funkcjonowaniem tego podmiotu.

Analiza problematyki związanej z istotą tworzenia nowych – nietypowych podmiotów w administracji publicznej zostanie podjęta na przykładzie agencji rządowych w Polsce. Proces tworzenia agencji rządowych w polskim systemie prawnym przypada na lata 90. ubiegłego wieku. Możemy mówić o pewnego rodzaju tendencji do tworzenia tych podmiotów, ponieważ po roku 2001 zauważamy ponowny proces ich powoływania. Zgodnie ze stanowiskami przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, agencje, w tym również agencje rządowe, stanowią przykład podmiotów w administracji publicznej, które posiadają nietypowy (szczególny) charakter prawny, co tym samym odróżnia je na tle typowych podmiotów administracji publicznej. Agencje państwowe były dla ustawodawcy „złotym środkiem”, mającym zapobiec zagrożeniom dla funkcjonowania polskiego systemu gospodarczego i przewyciężyć brak stabilności tego systemu. Ponadto tworzone one były w celu zwalczania problemów związanych z brakiem

udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz. U. UE 2014, L 94/243). Określenie „podmiot prawa publicznego” oznacza podmiot, który posiada wszystkie poniższe cechy: a) został utworzony w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; b) posiada osobowość prawną; oraz c) jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego; bądź jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych władz lub podmiotów; bądź ponad połowa członków jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne, lub przez inne podmioty prawa publicznego.

³ Zwane również: agencjami administracyjnymi, agencjami państwowymi oraz rządowymi agencjami gospodarczymi.

wyspecjalizowanych organów administracji publicznej w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz przeprowadzania procesów modernizacyjnych i innowacyjnych w rolnictwie. W tej kwestii wypowiedział się także Sąd Najwyższy⁴, podkreślając znaczenie tworzenia państwowych osób prawnych, do których zalicza się między innymi agencje rządowe, wskazując, że są one tworzone przede wszystkim w celu przesunięcia kompetencji w zakresie cywilnoprawnych stosunków gospodarczych z urzędników państwowych na rzecz profesjonalnych menedżerów pełniących funkcje organów państwowych osób prawnych. Moim zdaniem, istota tworzenia agencji rządowych nie wiązała się ani nie wiąże się wyłączenie, czy też przede wszystkim z zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa przez realizację zadań o nietypowym zakresie przedmiotowym, ale z chęcią przeniesienia przez prawodawcę modelu agencji z innych systemów państwowych. Takie działanie ustawodawcy mogło być (jest) podyktowane tym, że w danym momencie nie był (nie jest) w stanie wykreować zupełnie nowego modelu podmiotu, który w pełni „wpasowałby się” w polski system prawny. Wynika to z faktu, że często ustawodawca – i w tym przypadku również – poszukuje gotowych rozwiązań prawnych, a tym samym takich, które sprawdzają się w innych państwach.

Odnosząc się do powyższych spostrzeżeń, warto przywołać w tym miejscu uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) z 2009 r., w którym prawodawca zawarł argumenty potwierdzające potrzebę tworzenia w polskim systemie prawnym agencji wykonawczych na wzór agencji wykonawczych Unii Europejskiej. Według art. 18 u.f.p. agencją wykonawczą jest państwowa osoba prawna utworzona na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Zgodnie z zamysłem prawodawcy⁵ agencje wykonawcze w Polsce powinny być wzorowane na agencjach wykonawczych działających w Unii Europejskiej. Ponadto zadania państwa, wykonywane przez polskie agencje wykonawcze, powinny mieć charakter „kluczowy”. Warto w tym miejscu zastanowić się, jak należy rozumieć określenie „kluczowy”. Wydaje się zasadne przyjęcie stanowiska, że jeżeli normodawca w u.f.p. nie stworzył ściśle określonego katalogu zadań o charakterze *quasi*-zamkniętym, który miałyby wykonywać agencje wykonawcze, należy uznać, że tak naprawdę każde zadanie jest „kluczowe” dla państwa oraz dla agencji. W uzasadnieniu projektu u.f.p. prawodawca wyszedł z założenia, że agencje państwowe, działające na podstawie art. 4 ust.1 pkt 12 u.f.p. z 2005 r., powinny przekształcić się w agencje wykonawcze. Czas na dokonanie tych zmian obejmowałby 2 lata od momentu obowiązywania nowych przepisów prawnych u.f.p. z 2009 r. Przekształcenie agencji państwowych w agencje wykonawcze powinno zostać dokonane

⁴ Uchwała SN z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 12/01, OSNC 2001, nr 10, poz. 150.

⁵ Informacje zawarte w rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych. Druk sejmowy nr 1181, Sejm VI kadencji, Uzasadnienie, s. 8.

przez zmianę norm prawnych aktów normatywnych tworzących te agencje. Należy podkreślić, że ten sposób przekształcenia agencji jest sprzeczny z Zasadami techniki prawodawczej⁶. W myśl § 3 ust. 3 z.t.p. ustawa nie powinna zmieniać ani uchylać przepisów regulujących sprawę, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. Z tego względu należałoby najpierw dokonać zmiany regulacji prawnych zawartych w ustawach tworzących agencję państwową, by móc później wprowadzić zmiany określone w u.f.p. Odwołując się do definicji agencji Unii Europejskiej postrzegane są one jako podmioty utworzone przez prawo, które posiadają określony formalny charakter prawny, osobowość prawną, wielopoziomą strukturę organizacyjną oraz autonomię⁷. Jednakże należy podkreślić, że w swoim projekcie międzyinstytucjonalnego porozumienia, dotyczącego ogólnych ram europejskich agencji regulacyjnych, Komisja UE nie rozwinęła tej definicji. Zdefiniowała natomiast agencje regulacyjne jako każdą prawnie autonomiczną jednostkę powołaną przez władzę ustawodawczą w celu pomocy regulacji poszczególnych sektorów na szczeblu europejskim i pomagającą implementować politykę wspólnot europejskich. Można zatem stwierdzić, że Komisja nie wyjaśniła, dlaczego tak zwane agencje wykonawcze powinny być wykluczone z tej definicji, przez co wzmacnia to poczucie braku jasności i precyzji w stosunku do ogólnej definicji agencji⁸. Zastosowany podział agencji europejskich na agencje wykonawcze i agencje regulacyjne wynika z zadań, które realizują te podmioty. Agencje wykonawcze wykonują te zadania, które przyczyniają się do realizacji programu Unii Europejskiej. Ponadto podmioty te nie mogą dysponować uprawnieniami dyskrecjonalnymi, jeżeli chodzi o sposób wykonywania decyzji politycznych⁹. Natomiast agencje regulacyjne wykonują katalog podstawowych zadań, choć tylko niektóre z nich mają właściwe uprawnienia decyzyjne¹⁰. Odnosząc się do definicji zaproponowanych przez przedstawicieli doktryny, warto przytoczyć w tym miejscu definicję agencji wykonawczych UE, której autorami są S. Griller i A. Orator. Ich zdaniem, agencja to względnie niezależny, stale istniejący podmiot, posiadający osobowością prawną, wydzielony z wtórnego prawa unijnego i „obdarowany” specjalnymi zadaniami¹¹.

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), dalej z.t.p.

⁷ *Communication from the Commission, The operating framework for the European Regulatory Agencies*, COM 2002, nr 718, s. 3; M. Chamon, *EU agencies: does the „Meroni” doctrine make sense?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2010, v. 17, nr 3, s. 282 i n.

⁸ Por. *Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies*, COM 2005, nr 59, s. 6.

⁹ Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 212 i n.

¹⁰ Zob. szerzej: J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 105–106.

¹¹ Zob. S. Griller, A. Orator, *Everything under control? The way forward for European agencies in the footsteps of the Meroni Doctrine*, „European Law Review” 2010, nr 35, s. 7.

Zamiar tworzenia oraz przekształcenia istniejących już agencji rządowych w agencje wykonawcze na kształt agencji wykonawczych UE wydaje się zatem pomysłem bezzasadnym i nietrafionym. Przede wszystkim dlatego, że podmioty te różnią się od siebie chociażby samą strukturą organizacyjną, zakresem przedmiotowym wykonywanych zadań, kompetencjami, czy też oddziaływaniem na politykę gospodarczą. Należy odnieść się negatywnie do stosowanych przez ustawodawcę zabiegów stawiania równości między określeniami „agencja rządowa” a „agencja wykonawcza”. W konsekwencji przyczynia się to do wprowadzenia do siatki pojęć prawa administracyjnego kolejnego pojęcia, bez dokonania jednoczesnego wyjaśnienia tych dwóch terminów. Negatywnie należy również ocenić ustanowione przez prawodawcę w ustawie o Agencji Mienia Wojskowego (AMW)¹² sformułowanie, że AMW jest agencją wykonawczą¹³, ponieważ nadal jest ona agencją rządową. Nasuwa się zatem pytanie o pozostałe agencje rządowe¹⁴, czy w świetle ostatnich poczynań ustawodawcy posiadają one nadal status agencji rządowych, czy może są już agencjami wykonawczymi i czy AMW jest wyłącznie agencją wykonawczą, czy jednak agencją rządową (ze względu na jej cechy), ale pod nazwą „agencja wykonawcza”?

Moim zdaniem, udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na powyżej zadane pytania jest niemożliwe, niemniej już w tym miejscu można wykazać brak konsekwencji w posługiwaniu się przez prawodawcę określeniem „agencja rządowa” i „agencja wykonawcza”. Dokonując analizy stenogramów sejmowych dotyczących prac nad rządowym projektem ustawy o AMW, należy zauważyć, że osoby powołane do przygotowania projektu ustawy używają tych pojęć zamiennie, nie dokonując ich rozróżnienia i stawiając znak równości między nimi. Oczywiście takie działanie jest niewłaściwe. Wiąże się to przede wszystkim – jak zostało wspomniane już wcześniej – z definiowaniem pojęć agencji rządowej oraz agencji wykonawczej. W tym konkretnym przypadku ewidentnie istnieje problem w przyjęciu jednej poprawnej definicji, która w pełni oddawałaby istotę i cechy Agencji Mienia Wojskowego. Według mnie, właściwe byłoby zarówno dla ustawodawcy, jak i przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego posługiwanie się określeniem „agencja rządowa”, tym samym wprowadzając je również w akcie prawnym powołującym ten podmiot.

Biorąc pod uwagę treść stenogramów sejmowych dotyczących projektu ustawy o AMW, należy stwierdzić, że Agencja ta powstała po pierwsze, ponieważ europejski i światowy rynek uzbrojenia zmieniał się na tyle, że wiele państw nie chce rozmawiać

¹² Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1322), dalej u.a.m.w.

¹³ art. 5 ust. 1 u.a.m.w.

¹⁴ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencja Nieruchomości Rolnych.

o zakupie uzbrojenia z potencjalnym dostawcą, czyli z przedsiębiorcą, który jest producentem takiego uzbrojenia i dlatego to zadanie w określonym zakresie zostało jej przekazane; po drugie, dotychczasowa praktyka w innych krajach pokazuje, że stosują one metodę powoływania agencji rządowej, która w imieniu ministra obrony narodowej może obracać mieniem wojskowym i oferować je innym krajom w ramach umów między rządami. Zgodnie ze stanowiskiem ówczesnego Dyrektora Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON generała Włodzimierza Nowaka przyjęcie powyższego rozwiązania zmierza do tego, żeby „Agencja Mienia Wojskowego była agencją wykonawczą ministra obrony narodowej. Stanowi o tym szczegółowo art. 57, w którym przyjęto, że na podstawie decyzji ministra wydanej w związku z zawarciem umowy pomiędzy rządami Agencja Mienia Wojskowego może być rządową agencją wykonującą zadania związane z realizacją tej umowy”¹⁵.

Przytoczone powyżej zdanie wypowiedziane przez generała Włodzimierza Nowaka stanowi przykład potwierdzający reprezentowane przeze mnie stanowisko na temat braku konsekwencji w stosowaniu pojęć agencji rządowej i agencji wykonawczej. Ponadto jak zostało wskazane, ze stenogramu sejmowego wynika, że utworzenie AMW jako nowego, nietypowego podmiotu w administracji publicznej podyktowane było tym, iż podobny model podmiotu funkcjonował już w innych systemach prawnych. Dlatego też postanowiono przenieść ten model na grunt polskiego prawa, jednocześnie uważając, że takie rozwiązanie powinno spotkać się z powodzeniem.

Formułując wnioski, należy jeszcze raz podkreślić, że tworzenie nowych podmiotów w administracji publicznej ma związek z kilkoma czynnikami. Po pierwsze, ogromny wpływ zarówno na utworzenie nowego podmiotu, jak i na zadania, które zostaną mu przydzielone, ma sytuacja gospodarcza, społeczna oraz polityczna nie tylko na poziomie polskim, ale także europejskim oraz globalnym. Po drugie, o jego strukturze organizacyjnej decyduje nie tylko prawodawca, ale także organ tego podmiotu, który jest wyodrębniany ze struktury organizacyjnej. Po trzecie, nietypowe podmioty w administracji publicznej wykonują zadania publiczne o specyficznym zakresie przedmiotowym, które mają wpływ na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Po czwarte, sposób realizacji zadań przez te podmioty często odbiega od form prawnych, które są typowe dla podmiotów publicznych. Podmioty te korzystają w głównej mierze z prywatnoprawnych form działania, to jest z umów cywilnoprawnych. Po piąte, akty prawne regulujące działania tych podmiotów podlegają nieustannym nowelizacjom. Wynika to z faktu, że wpływ na funkcjonowanie tych podmiotów mają również akty UE, w których są sformułowane zobowiązania polskiego ustawodawcy co do zadań oraz gospodarki finansowej tych podmiotów.

¹⁵ <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskmr/OBN-128>, Biuletyn nr 4731/VII [dostęp: marzec 2016]

W wyniku przeprowadzonej analizy zarówno poglądów polskiej doktryny prawa administracyjnego, jak i wybranych aktów prawnych uprawniony jest wniosek, że w obecnym stanie prawnym, podstawowe pojęcia prawa administracyjnego wymagają, niestety, aktualizacji. Innymi słowy mówiąc, prawo administracyjne (także administracja) powinno zostać dostosowane do wciąż zmieniających się potrzeb społeczeństwa, które w określony sposób narzucają państwu tworzenie nowych form organizacyjno-prawnych. W konsekwencji powstają organizacje (instytucje), które są pochodne od typowych podmiotów administracji publicznej, niemniej zawierające pierwiastek „nowości”. To czyni je podmiotami „nietypowymi”. Warto jednak zastanowić się nad celami ich tworzenia, które przyświecają ustawodawcy, ponieważ nie w każdym przypadku są one zasadne. Stąd też część organizacji (instytucji) od razu skazanych jest na niepowodzenie realizacji powierzonych im zadań bądź na mało efektywną działalność. Ważny zatem staje się aspekt harmonii występującej między państwem i jego systemem prawnym a zaspokajaniem potrzeb współczesnego społeczeństwa.

Warto również zastanowić się nad zagadnieniami ochrony interesu publicznego, ponieważ bardzo często nietypowe podmioty administracji publicznej korzystają z prywatnoprawnych form działania aniżeli z publicznoprawnych, które są typowe dla tego rodzaju podmiotów. Czy zatem korzystanie przez nietypowe podmioty administracji publicznej przede wszystkim z takiej formy działania, jaką jest umowa cywilnoprawna, wynika wyłącznie z przedmiotu realizowanych przez nie zadań publicznych? Niewątpliwie jest to jeden z czynników, który przemawia za korzystaniem z tych umów. Niemniej jednak pamiętając, że podmioty te, jak też agencje, są szczególnymi podmiotami administracji publicznej, które korzystają z władztwa administracyjnego, kształtują one stosunki prawne oparte bardziej na prawie cywilnym aniżeli na prawie administracyjnym. W konsekwencji dochodzi do zastosowania konsensualnego (umownego) mechanizmu kształtowania tych stosunków. Nie oznacza to, że działania agencji państwowych, które oparte są głównie na umowach cywilnoprawnych, przyjmują bardziej swobodną formę realizacji ich zadań. Zastąpienie stosunku administracyjnoprawnego stosunkiem prawa prywatnego prowadzi do nieskuteczności kontroli administracyjnej. Mamy zatem do czynienia z obowiązywaniem kontroli sądowej o charakterze prywatnoprawnym, opartej na innych zasadach. Należy podkreślić, że administracja działa zawsze w interesie publicznym, natomiast podmiot prywatny podejmuje działania ze względu na własny zysk¹⁶. I tak jest również w odniesieniu do nietypowych podmiotów w administracji publicznej, których istotę tworzenia należy określić jako „odpowiedź” państwa na wyzwania i oczekiwania społeczeństwa, choć czasami bez refleksji ze strony ustawodawcy.

¹⁶ A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 369.

Odtwarzanie zagubionych lub zniszczonych akt sprawy w postępowaniu administracyjnym

Na wstępie rozważań dotyczących odtwarzania zagubionych lub zniszczonych akt sprawy w postępowaniu administracyjnym należy określić rozumienie pojęcia „akt sprawy”. Ustawodawca nie zdefiniował wyżej wymienionego pojęcia, co może wskazywać, iż wystarczające jest potoczne rozumienie językowe. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN, „akta to zbiór dokumentów lub zbiór ksiąg zawierających zapisy urzędowe”¹. Pojęcie to jest rozumiane szeroko. Terminem akt sprawy nauka postępowania administracyjnego obejmuje „całość materiałów postępowania będących w posiadaniu administracji, a odnoszących się do strony, jej pozycji procesowej i toku postępowania oraz mogących mieć wpływ na treść decyzji. Pojęcia akt sprawy nie można ograniczać jedynie do dokumentów i innych materiałów zebranych w konkretnej, prowadzonej właśnie, sprawie”². W literaturze do akt sprawy zalicza się „zarówno podanie petenta, jak i jego późniejsze uzupełnienia, oświadczenia, urzędowe protokoły zeznań świadków, oględzin, opinie biegłych, pisma, opinie i notatki organów administracyjnych, złożone do sprawy dokumenty itp., słowem to wszystko, co dotyczy załatwianej sprawy”³. Ponadto w doktrynie prawa wyróżnia się rozumienie terminu „akta sprawy” w trzech płaszczyznach. W rozumieniu strukturalnym – czyli zbiór zróżnicowanych pod względem użytego materiału dokumentów, na przykład dokumenty w formie papierowej lub elektronicznej. W rozumieniu przedmiotowym – jest to całość zgromadzonych materiałów dotyczących danej sprawy. W rozumieniu podmiotowym – jest to zbiór materiałów zgromadzonych przez główny organ prowadzący postępowanie oraz organy wspomagające⁴.

Organy administracji publicznej, dysponując wyżej określonymi aktami sprawy, w wyniku swojej niecelowej działalności mogą spowodować utratę akt sprawy administracyjnej. Wyróżnia się dwa przypadki utraty akt sprawy – zaginięcie lub zniszczenie.

¹ Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl> [dostęp 21.04.2015].

² W. Taras, *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS” 1992, Sectio G, Ius, Vol. XXXIX, s. 286.

³ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 35.

⁴ Zob. G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX el. 2014.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z utratą względną akt sprawy. Jest to sytuacja, w której akta fizycznie istnieją, lecz przepadły nie wiadomo gdzie, nikt nie wie, gdzie dane akta są i co się z nimi dzieje⁵. Użycie akt sprawy jest niemożliwe, mimo ich faktycznego istnienia, może to mieć miejsce w sytuacji na przykład połączenia akt sprawy z inną sprawą i przesłania do niewłaściwego organu, kradzieży akt, zagubienia akt z winy doręczyciela w trakcie transportu. Zniszczenie akt sprawy jest to przypadek, w którym akta słały się niezdatne do użytku. Jest to bezwzględna postać utraty akt sprawy. Może mieć miejsce na przykład w przypadku zniszczenia fizycznego dokumentów lub nośników informacji, charakteryzuje się trwałością i nieodwracalnością zniszczenia.

Należy podkreślić, że zniszczenie lub zagubienie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym jest przeszkodą mającą istotny wpływ na przebieg tego postępowania. Odnosząc zaistnienie tego zdarzenia do najważniejszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, należy zauważyć, że może tu zostać naruszona zasada szybkości i prostoty postępowania, wyrażona w art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶, dalej k.p.a. Tego rodzaju okoliczności sprawy mogą spowodować wydłużenie postępowania administracyjnego. Zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania, a każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu⁷. W przepisie art. 8 k.p.a. została wyrażona zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej obywateli. W przypadku zawinionej utraty akt administracyjnych przez organ administracji może dojść do naruszenia tej zasady. Należy przy tym pamiętać, że wystąpienie wyżej wymienionych zdarzeń nie może wpływać na niemerytoryczne rozstrzygnięcie, a tym bardziej na rozstrzygnięcie negatywne organu administracji publicznej. Oznacza to, że zagubienie lub zniszczenie akt sprawy nie może prowadzić do bezprzedmiotowości postępowania oraz jego umorzenia zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. Ponadto nie jest dopuszczalna odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności, zgodnie z art. 61 a k.p.a. Uzasadnienia nie znajduje również odmowa wznowienia postępowania na podstawie art. 149 § 3 k.p.a.⁸

⁵ Słownik Języka Polskiego PWN, *op. cit.*

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

⁷ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970, s. 62.

⁸ Zob. G. Łaszczycza, *op. cit.*

Cel odtwarzania akt sprawy

Zagubienie lub zniszczenie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym powoduje konieczność podjęcia przez organ administracji czynności zmierzających do ich odtworzenia. Celem takiego działania organu administracji publicznej jest przywrócenie akt do postaci sprzed ich utraty. Uzyskanie pierwotnych dokumentów, składników akt nie jest możliwe. Podstawowym celem odtworzenia akt jest bowiem zrekonstruowanie dokumentów, które można uznać za równoważne prawnie z elementami pierwotnymi akt sprawy, przy tym forma nie musi być zachowana. Rekonstrukcja jest ukierunkowana na przyznanie aktom sprawy cechy pierwotnej oryginalności, w szczególności co do treści⁹.

W ogólnym postępowaniu administracyjnym nie wprowadzono jednolitego określenia zespołu uporządkowanych i celowych czynności mających na celu odtworzenie akt sprawy, których podjęcie i przeprowadzenie jest wymagane. Tego rodzaju czynności przyjęto określać postępowaniem odtworzeniowym, reprodukcyjnym, rekonstrukcyjnym lub postępowaniem na wypadek zaginięcia lub zniszczenia akt¹⁰.

Ustanowiona w przepisie art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej będąca naczelną zasadą postępowania ma kluczowy wpływ na ukształtowanie całego postępowania. Z zasady tej wynika obowiązek organu administracji publicznej „wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa”¹¹. Realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją innej zasady, to jest zasady praworządności. Właściwe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem zastosowania normy prawa materialnego¹². Nie jest możliwe właściwe i wyczerpujące wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy bez akt tej sprawy, które odzwierciedlają stan faktyczny.

Podstawową zasadą postępowania administracyjnego jest zasada swobodnej oceny dowodów, ujęta w przepisie art. 80 k.p.a. Należy zaznaczyć, że oparcie postępowania dowodowego na zasadzie swobodnej oceny dowodów uzasadnia to, „by organ przy ustaleniu prawdy na podstawie materiału dowodowego nie był skrzepowany żadnymi przepisami co do wartości poszczególnych rodzajów dowodów i mógł swobodnie, tj. zgodnie z własną oceną wyników postępowania dowodowego (wyjaśniającego) w danej sprawie, ustalić stan faktyczny [...] swoją ocenę w tej mierze obowiązany jest oprzeć na przekonujących

⁹ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2005 r., II CK 748/04, LEX nr 187018.

¹⁰ Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

¹¹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa 1962, s. 108.

¹² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 56.

podstawach i dać temu wyraz w uzasadnieniu”¹³. W orzecznictwie zaznacza się, że „niepodjęcie działań w celu odtworzenia zaginionych lub zniszczonych akt sprawy [...] stanowi istotną wadę postępowania administracyjnego mogącą wpływać na rozstrzygnięcie sprawy”¹⁴. Zagubienie lub zniszczenie akt narusza zasadę swobodnej oceny dowodów. Czynności odtworzenia akt należy zaliczyć do czynności obowiązkowych organu administracji publicznej, nie jest dopuszczalne zaniechanie tego obowiązku.

Organy administracji publicznej wszczynają postępowanie odtworzeniowe z urzędu. Mimo to może zdarzyć się sytuacja, w której strona postępowania wystąpi z wnioskiem przeprowadzenia postępowania dotyczącego odtworzenia akt sprawy. Tego rodzaju wnioski nie powoduje bezrefleksyjnego podjęcia czynności odtworzeniowych przez organ administracji. Podlega ona rozpatrzeniu przez organ, przy uwzględnieniu celowości postępowania, może stanowić bodziec do podjęcia czynności przez organ z urzędu.

Mimo obligatoryjnego charakteru postępowania w sprawie odtworzenia akt, nie można wykluczyć również pomocniczego charakteru tych czynności¹⁵. Należy stanowczo zauważyć, że czynności rekonstrukcyjne nie mogą bezpośrednio stanowić rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Jak wskazuje judykatura, „Z istoty postępowania mającego na celu odtworzenie akt zaginionych lub zniszczonych akt [...] wynika jednoznacznie, że ma ono wyłącznie charakter sprawozdawczy, i w jego toku nie jest dopuszczalna jakakolwiek ingerencja w meritum sprawy”¹⁶. Celem tej grupy czynności jest wyłącznie odtworzenie akt, w których utrwalono przebieg dotychczasowego postępowania administracyjnego lub sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem¹⁷.

Podstawa prawna odtworzenia akt sprawy

W ogólnej procedurze administracyjnej, opartej na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego brak jest zwartej i wyodrębnionej grupy przepisów prawnych określających zasady i tryb czynności odtworzenia akt sprawy. Należy zauważyć, że wykluczona jest możliwość odtworzenia akt sprawy administracyjnej przez sąd na drodze postępowania w razie zaginięcia lub zniszczenia akt¹⁸.

¹³ E. Iserzon, J. Starościek, *op. cit.*, s. 155.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 1998 r., IV SA 1438/96, LEX nr 45944.

¹⁵ M. Machnij, *Postępowanie o odtworzenie zaginionych lub zniszczonych akt*, „M. Praw.” 2003, nr 1, s. 21.

¹⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 1993 r., WZ 97/93, OSNKW 1993/9-10/58.

¹⁷ Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem*.

W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się konieczność stosowania przez odpowiednich organ administracji publicznej właściwych przepisów postępowania¹⁹. W judykaturze i nauce prawa można wyróżnić trzy poglądy co do rodzaju stosowanych przepisów.

W pierwszym poglądzie orzecznictwo postuluje stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego²⁰, wskazując przy tym, że „przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają wprawdzie norm regulujących postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt, zgodnie jednak z przyjętą w doktrynie oraz orzecznictwie zasadą, że dopuszczalne, a nawet konieczne jest stosowanie w drodze analogii przepisów normujących określone kwestie procesowe, w razie zniszczenia lub zaginięcia akt sprawy administracyjnej, w drodze analogii powinny być stosowane przepisy księgi czwartej Kodeksu postępowania cywilnego dotyczącej postępowania w razie zaginięcia lub zniszczenia akt, tj. art. 716–729 k.p.c.”²¹.

W drugim przypadku postuluje się stosowanie w postępowaniu administracyjnym odtworzenia akt²², przepisów ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³. Wskazuje się, że „odtworzenie akt administracyjnych powinno mieć miejsce zgodnie z procedurą określoną w dziale IX p.p.s.a., do której to procedury zastosowanie mają także przepisy rozdziału 4 działu II k.p.a.”²⁴. Ponadto, postuluje się, że „przepisy działu IX p.p.s.a. są tak mocno wzorowane na postanowieniach art. 716–729 k.p.c., iż odpowiedź na pytanie, do których z nich należy sięgać przez analogię, gdy zaistnieje konieczność odtwarzania zaginionych lub zniszczonych akt sprawy administracyjnej, nabiera charakteru teoretycznego, bo sposób prowadzenia czynności zamierzających do odtworzenia akt i ich przebieg w obu przypadkach będzie zbliżony”²⁵.

¹⁹ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 grudnia 2014 r., II SAB/Kr 232/14, LEX nr 1827371.

²⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

²¹ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2006 r., I SA/Wa 75/06, LEX nr 219245, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2006 r., II OSK 921/05, LEX nr 275485.

²² Zob. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 920, oraz Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2015 r. II OW 191/14, LEX nr 1772519.

²³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2012 r., II OSK 456/11, LEX nr 1216724.

²⁵ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), Warszawa 2012, s. 1213 i n.

Trzeci pogląd wskazuje potrzebę stosowania wyłącznie przepisów zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego²⁶. Zgodnie z tym poglądem „przepisy te nie zostały formalnie wydzielone w systematyce kodeksu, lecz wynikają z określonych norm procesowych”²⁷. Najistotniejsze znaczenie mają tutaj przepisy zawierające:

- zasady ogólne k.p.a., w tym między innymi zasadę legalności, prawdy obiektywnej, udzielania informacji, zapewniania stronie prawa do udziału w postępowaniu, szybkości i prostoty postępowania, pisemności;
- zasady i środki dowodowe, w tym zasadę oficjalności postępowania wyjaśniającego;
- regulacje dotyczące niektórych postaci czynności techniczno-procesowych, w tym wezwań;
- zasady stosowania środków przymusu zabezpieczających prawidłowy przebieg postępowania wyjaśniającego, art. 88–88a k.p.a.

Zgodnie z tym poglądem należy przyjąć, że „czynności odtworzenia akt sprawy administracyjnej indywidualnej znajdują swoje oparcie w przepisach postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym”²⁸.

Właściwość organów przy odtwarzaniu akt sprawy

W orzecznictwie i doktrynie brak jednolitego poglądu co do właściwości organów do odtwarzania akt sprawy. Wyróżnia się dwa stanowiska w tej kwestii. Zgodnie z pierwszym właściwym do odtworzenia akt sprawy jest organ aktualnie właściwy rzeczowo, miejscowo oraz instancyjnie do rozpoznania i rozstrzygnięcia określonej sprawy administracyjnej, w trybie zwykłym lub nadzwyczajnym. Odtworzenie zagubionych lub zniszczonych akt w przypadku nadzwyczajnego postępowania administracyjnego należy do obowiązku organu właściwego do prowadzenia postępowania w trybie nadzwyczajnym. W tym przypadku akta sprawy składają się ze ścisłych akt administracyjnych postępowania nadzwyczajnego oraz akt sprawy zakończonej decyzją ostateczną. W razie zaginięcia lub zniszczenia akt w toku postępowania odwoławczego, organem właściwym do odtworzenia akt jest organ drugiej instancji. Wyklucza się tu możliwość zlecenia czynności odtworzenia akt sprawy organowi pierwszej instancji na podstawie art. 136 k.p.a., w ramach postępowania w celu uzupełnienia dowodów lub materiałów w sprawie²⁹.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 stycznia 2011 r., III SA/Kr 223/10, LEX nr 953731.

²⁷ Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

Zgodnie z drugim stanowiskiem, przyjęć należy, że postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt administracyjnych w sprawie zakończonej decyzją ostateczną przeprowadza organ, w którym sprawa się toczyła w I instancji³⁰. Jak wskazuje judykatura, „organem właściwym do przeprowadzenia postępowania w sprawie odtworzenia akt administracyjnych jest organ, w którym sprawa toczyła się w I instancji, z tym zastrzeżeniem, że w sytuacji, w której w strukturze organów administracyjnych właściwych do załatwienia sprawy określony organ już nie istnieje, właściwym dla odtworzenia akt będzie organ I instancji aktualnie właściwy w sprawie”³¹.

Zakres odtwarzania akt sprawy

W postępowaniu odtworzeniowym akta odtwarza się w części lub w całości. Zakres odtworzenia akt jest determinowany przez dwa czynniki: zakres akt utraconych oraz zakres potrzeby odtworzenia. W przypadku, gdy zniszczeniu lub zaginięciu uległa część akt, zachodzi potrzeba odtworzenia akt tylko w tym zakresie, na przykład odtworzenie jednego zaginionego dokumentu. W przypadku utraty całości akt, przyjęto ogólną zasadę odtwarzania akt w pełnym zakresie.

W zależności od trybu postępowania niezbędne jest odtworzenie akt w różnym zakresie. W doktrynie prawa sformułowano dwie zasady co do zakresu odtworzenia akt w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zasadę odtworzenia utraconych akt w całości lub w części, w zależności od zakresu utraty, w przypadku gdy chodzi o akta postępowania wszczętego w trybie zwykłym. Każdy z elementów akt sprawy może mieć kluczowe znaczenie dla przebiegu postępowania i jego zakończenia. Druga zasada dotyczy postępowań prowadzonych w trybach nadzwyczajnych. Jest to zasada odtwarzania części akt administracyjnych – ostatecznego rozstrzygnięcia oraz części akt, która jest niezbędna do stwierdzenia zaistnienia przesłanki wzruszenia postanowienia lub decyzji. W postępowaniach nadzwyczajnych niezbędne jest rozważenie innych przesłanek, niż w postępowaniu w zwykłym trybie. W przypadku wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną niezbędne jest odtworzenie akt administracyjnych w zakresie umożliwiającym stwierdzenie wystąpienia jednej lub kilku przesłanek wznowienia postępowania, określonych w przepisie art. 145 § 1 k.p.a., to jest: dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe,

³⁰ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 września 2011 r., VII SA/Wa 1004/11, LEX nr 1133216, Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2013 r., II OW 109/13, opubl. CBOSA,

³¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2015 r., II OW 191/14, LEX nr 1772519.

decyzja wydana została w wyniku przestępstwa, decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu, strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję, decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu, zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji, decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. W przypadku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej wymagany będzie inny zakres odtworzenia akt, wystarczający do zbadania zaistnienia jednej lub kilku przesłanek stwierdzenia nieważności, określonych w art. 156 k.p.a., to jest przypadku, gdy decyzja wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości, bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą, zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. W przypadku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności lub wzruszenia decyzji niewadliwej, zgodnie z art. 154 k.p.a., art. 155 k.p.a. 161 k.p.a., wystarczające może być odtworzenie treści samej decyzji³².

Wszczęcie postępowania odtworzeniowego

Przy utracie akt sprawy w zwykłych trybach postępowania organ administracji przystępuje do ich odtwarzania niezwłocznie po stwierdzeniu zaginięcia lub zniszczenia akt. W przypadku utraty akt sprawy w postępowaniach nadzwyczajnych, ze względu na dwuetapowy charakter tych postępowań, postępowanie odtworzeniowe jest również zróżnicowane. Na pierwszym etapie postępowania nadzwyczajnego organy administracyjne prowadzą postępowanie w celu ustalenia, czy jest ono dopuszczalne. Kolejny etap to etap merytoryczny, mający na celu ustalenie istnienia jednej z wad postępowania lub decyzji. Podjęcie czynności odtworzeniowych w stadium merytorycznym trybów nadzwyczajnych jest dopuszczalne tylko, gdy przedmiotem rekonstrukcji nie objęto samej decyzji ostatecznej. W przypadku, gdy w wyniku wniesienia wniosku o stwierdzenie nieważności lub o wznowienie postępowania, zaistnieje potrzeba odtworzenia samej decyzji organ podejmie czynności odtworzeniowe na wstępnym etapie postępowania. Na tym etapie może się okazać, że wskazane postępowanie w ogóle się nie toczyło lub nie

³² Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

wydano w sprawie ostatecznej decyzji, co skutkuje odmową wznowienia postępowania lub odmową wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności³³.

Należy również podkreślić, że wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania odtworzeniowego nie stanowi przesłanki zawieszenia postępowania głównego na podstawie przepisu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.³⁴, nie jest to bowiem zagadnienie wstępne, zależne od uprzedniego rozstrzygnięcia przez inny organ lub sąd.

Czynności odtwarzające akta sprawy

Charakter czynności bezpośrednio odtwarzających akta sprawy jest zróżnicowany i w znacznej mierze zależy od zakresu odtworzenia wyznaczonego w postanowieniu wszczynającym to postępowanie oraz od możliwości odtworzeniowych.

W literaturze prawa wyróżniono dwie grupy czynności odtworzeniowych. Do pierwszej grupy zalicza się czynności ukierunkowane na uzyskanie kopii, odpisów utraconych dokumentów. Zespół tych czynności określa się jako rekonstrukcję formalną lub rekonstrukcję literalną³⁵. Celem tej grupy czynności jest uzyskanie składnika akt równoważnego z utraconym elementem akt pod względem formy. Czynności te są prostymi i jednorodnymi czynnościami procesowymi, dlatego etap ten bywa określany etapem uproszczonym³⁶. Druga grupa czynności rekonstrukcyjnych to etap rekonstrukcji treściowej, materialnej, nazywany także reprodukcją skróconą³⁷. Celem tej grupy czynności jest ustalenie treści zagubionych lub zniszczonych składników akt. Czynności te są bardziej zróżnicowane i złożone, zawsze wykonywane w przypadku nieskuteczności rekonstrukcji formalnej.

W pierwszym etapie czynności odtworzeniowych organ administracji, dążąc do uzyskania kopii utraconych dokumentów, może zwrócić się pisemnie do innych podmiotów lub korzystać z czynności wezwania na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. Organ może nałożyć na wezwaną osobę obowiązek złożenia w określonym terminie dokumentów, w tym poświadczonych urzędowo lub pisemnych wyjaśnień, że takich odpisów nie posiada. Pismo wzywające może być skierowane w szczególności do stron postępowania,

³³ *Ibidem*.

³⁴ Art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Organ administracji publicznej zawieszca postępowanie: [...] gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

³⁵ J. Litwin, glosa do wyroku SN z dnia 22 lutego 1949 r., Nr C. 269/48, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1950, nr 3, s. 59.

³⁶ G. Łaszczyca, *op. cit.*

³⁷ J. Litwin, *op. cit.*, s. 59.

podmiotów na prawach strony, podmiotów doręczających, innych organów administracji publicznej, oraz sądów.

W przypadku braku skuteczności wyżej wymienionych czynności organ prowadzący postępowanie odtworzeniowe zobowiązany jest do podjęcia czynności zmierzających do rekonstrukcji treściowej określonych elementów akt. Organ może w tym wypadku dopuścić dowód z zeznań świadków, w tym także dowód z zeznań osób, które uczestniczyły w jakiegokolwiek czynności procesowej lub mogą posiadać wiedzę co do treści akt sprawy. Należy podkreślić, że celem tych czynności nie jest dokonywanie nowych ustaleń faktycznych, lecz ustalenie treści odtwarzanych akt sprawy. Ponadto istotnym źródłem odtworzenia treści akt sprawy mogą być wpisy w spisach spraw, rejestrach, metryki spraw, notatki oraz adnotacje. Podkreślić należy, że w trakcie tych czynności znajdują zastosowanie przede wszystkim przepisy rozdziału 4 k.p.a., w tym także przepisy regulujące środki przymusu³⁸.

Postać rozstrzygnięcia o odtworzeniu akt sprawy i jego skutki

Rozstrzygnięcie o odtworzeniu akt sprawy, dotyczące kwestii procesowych, nie ma charakteru merytorycznego i przybiera postać postanowienia administracyjnego³⁹. Podstawa prawna tego postanowienia została zawarta w przepisie art. 123 § 1 k.p.a. W postanowieniu tym rozstrzygane są poszczególne kwestie wynikające w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy. Postanowienie to nie jest zaskarżalne zażaleniem na podstawie przepisu art. 141 § 1 k.p.a., mimo to powinno zawierać uzasadnienie. Podlega także doręczeniu. W postanowieniu tym należy wskazać:

- okoliczności zniszczenia lub zaginięcia akt konkretnej sprawy administracyjnej, przyczyny utraty akt, podjęcie czynności rekonstrukcyjnych;
- zakres odtworzenia – w całości lub w części;
- rodzaje czynności rekonstrukcyjnych;
- zakończenie czynności rekonstrukcyjnych;
- oznaczenie sposobu odtworzenia akt lub stwierdzenie, że odtworzenie jest niemożliwe lub bezprzedmiotowe. Wskazuje się tu konkretne składniki, które zostały odtworzone, oraz źródła ich odtworzenia, na przykład postanawiam odtworzyć akta postępowania zakończonego decyzją X, w zakresie: wniosku Y oraz decyzji X.

³⁸ Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

³⁹ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 lutego 2012 r., II SA/Rz 938/11, LEX nr 1116482, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 sierpnia 2011 r., II SA/Kr 842/09, LEX nr 91989.

Powyższe elementy nie wymagają wydania osobnych postanowień w każdej kwestii. W postanowieniu wszczynającym z urzędu postępowanie w sprawie odtworzenia (na podstawie przepisu art. 123 § 2 k.p.a.) akt organ wskazuje okoliczności utarty akt, zakres oraz rodzaje czynności odtworzeniowych, natomiast w postanowieniu kończącym postępowanie (na podstawie przepisu art. 123 § 1 k.p.a.) oznacza się sposób i rezultat odtworzenia akt sprawy administracyjnej⁴⁰.

Jak zostało wyżej wspomniane, elementem kończącym postępowanie w sprawie odtworzenia zniszczonych lub zagubionych akt sprawy jest postanowienie, w którym organ oznacza sposób odtworzenia akt sprawy lub stwierdza, że odtworzenie jest niemożliwe lub bezprzedmiotowe. Akta odtworzone, z dniem doręczenia stronie postanowienia odtworzeniowego, uzyskują cechę oryginalności pierwotnej akt i stanowią podstawę do ustaleń faktycznych w sprawie⁴¹. Rozstrzygnięcie rekonstrukcyjne nie jest zaskarżalne, strona postępowania może jednak kwestionować sposób odtworzenia akt w odwołaniu od wydanej decyzji, zgodnie z przepisem art. 142 k.p.a.

Należy zauważyć, że przypadek niemożności odtworzenia akt sprawy w postępowaniu zwykłym powinien należeć do rzadkości. Postanowienie stwierdzające niemożność odtworzenia akt sprawy powinno być rozstrzygnięciem sporadycznym w zwykłych trybach, między innymi ze względu na szerokie ujęcie środka dowodowego, szerokie możliwości odtworzeniowe organu oraz rzadkie procedowanie w sprawach zaszłych. Częściej występuje przypadek braku możliwości odtworzenia akt sprawy zakończonej decyzją ostateczną w celu weryfikacji tej decyzji w trybach nadzwyczajnych. Jest to między innymi spowodowane często występującym, znacznym upływem czasu od momentu wydania decyzji do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności lub wznowienie postępowania. W przypadku stwierdzenia nieważności wystarczające jest odtworzenie samej tylko decyzji, którą zazwyczaj posiada strona żądająca jej wzruszenia. Treść decyzji jest wystarczająca do zbadania wystąpienia przesłanek stwierdzenia nieważności. W zakresie akt niezbędnych do rozpatrzenia sprawy wznowienia postępowania należy przyjąć, jak wskazuje literatura i orzecznictwo, że „dopuszczalny jest pośredni tryb rekonstrukcji akt sprawy ostatecznie rozstrzygniętej, oparty na ocenie zasadności twierdzeń strony postępowania co do wystąpienia wznowienia postępowania”⁴². W tego typu postępowaniu obowiązkiem strony jest nie tylko wskazanie podstawy wznowienia, lecz także jej umotywowanie⁴³.

⁴⁰ Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

⁴¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2005 r., II CK 748/04, LEX nr 187018.

⁴² G. Łaszczyca, *op. cit.*

⁴³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2007 r., VII SA/Wa 118/07, LEX nr 334259.

Bezprzedmiotowość postępowania odtworzeniowego ma miejsce w sytuacji, gdy w trakcie tego postępowania odnaleziono akta sprawy lub ustalono, że w danej sprawie nie toczyło się postępowanie administracyjne zakończone ostateczną decyzją lub postanowieniem.

Podsumowując, należy stwierdzić, że postępowanie odtworzeniowe lub rekonstrukcyjne to ogół czynności uporządkowanych i celowych wykonywanych z urzędu w przypadku zaginięcia lub zniszczenia akt sprawy. Czynności składające się na wskazane postępowanie nie zostały uregulowane w sposób zwarty w k.p.a. Istnieją rozbieżności w nauce prawa i judykaturze co do podstaw prawnych opisanego procesu. Dopuszcza się możliwość korzystania z przepisów postępowania sądownoadministracyjnego, cywilnego lub z zasad ogólnych k.p.a., z zasad i środków dowodowych k.p.a., z niektórych postaci czynności techniczno-procesowych oraz z zasad stosowania środków przymusu uregulowanych w k.p.a. Odtworzenie akt sprawy jest ukierunkowane na uzyskanie elementu akt sprawy zgodnego co do formy oraz treści ze składnikiem utraconym.

The legal regulation of prosecutor's office activities outside the criminal justice system according to the law of Ukraine and Poland

The Ukrainian state is currently waiting for entering into legal force a new law „On Prosecutor's Office” (Law)¹, adopted by Verkhovna Rada of Ukraine on October 14, 2014.

The main objectives of the developers of a new Act were to create a legal platform for reforming the Prosecutor's Office of Ukraine in the direction of an optimal model, meeting the requirements and recommendations of the European institutions, as well as national legal traditions of this body's (department) functioning.

This functional reforming is also due to the implementation by Ukraine its commitments to the European institutions.

According to the conclusion of the Parliamentary Assembly of European Council № 190 (1995) from September 26, 1995 concerning the accession of Ukraine to the Council of Europe, it was noted that one of the commitments that was assumed by our state, is that the role and functions of the Prosecutor's Office will be changed (especially on the implementation of the general supervisory action concerning the process of law) by transforming this institution into a body, which will correspond to the principles of the Council of Europe².

The basis of the Act was a draft of legislation, the provisions of which have been analyzed by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in the Joint opinion CDL-AD (2013) 025³ from October 14, 2013.

It should be noted parenthetically that this draft of legislation was one of several projects about the Prosecutor's Office, which have been prepared for several years.

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206. – 25 жовтня.

² Висновок N 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_590/conv.

³ Joint opinion on the draft law on the public prosecutor's office of Ukraine Endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29025-e>

Regarding them the Venice Commission was making its conclusions, and only the provisions of this draft of legislation, as it was noted by the Venice Commission, are considered to be much more advanced than the previous offers of changes in legislation, laying the ground work for the functioning of the bodies of the Prosecutor's Office in accordance with European standards, as well as the appropriate basis for the completion of the reform of the Prosecutor's Office of Ukraine (paragraphs 193, 196 of the Joint opinion).

In accordance with the provisions of the new Law, the functional direction of the modern Prosecutor's Office is determined by two directions of its activity: a prosecutor's participation in the field of criminal justice and the activity, carried out outside the criminal justice system, with the intention of protection of rights and freedom, also the legitimate interests of physical and legal bodies, as well as society and the state, which meet the European standards⁴.

Herewith, in accordance with the provisions of Article 2, part 3 of the Law, on Prosecutor's Office cannot be entrusted with responsibility, which is not provided by the Constitution of Ukraine.

At the same time, in accordance with the provisions of Article 4 "The Organization and the Functioning of the Prosecutor's Office of Ukraine", the status of prosecutors is determined by the Constitution of Ukraine, by this and by other laws of Ukraine, by ongoing international contracts, agreed by Verkhovna Rada of Ukraine.

Thus, we consider that the authorities of prosecutors can be determined not only by Law, but they must be directed to the realization of the constitutional functions of the Prosecutor's Office of Ukraine.

A legal analysis of the content of the new Law confirms that the potential of human rights of the Prosecutor's Office beyond the criminal justice is reduced in order to improve the legal regulation of the constitutional function by representing the interests of the citizen or the state in the court in cases defined by law.

Thus, the legal regulation of the constitutional function of the Prosecutor's Office, representing the interests of the citizen or the state in court, in cases defined by law, is defined by the member of legislative body in item 2, part 1, page 2 of the new Law as an interest intermediation of the citizen or the state in court in cases defined by *this law*.

This transformation of the constitutional name of the Prosecutor's Office of Ukraine in the provision of Law is a result of taking into account the recommendations of the European specialists by a member of legislative body (item 36 of Joint opinion CDL-AD

⁴ CM/AS(2004)Rec1604 final 6 February 2004 Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law – Parliamentary Assembly Recommendation 1604 (2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=114263&Site=COE>.

(2013) 025), and at the same time the «ignoring» the provisions of the Basic Law of Ukraine, which endangers the corresponding provisions of the new Law, considering them as unconstitutional.

A demonstrated above legal inconsistency is explained in particular by the fact that Ukraine belongs to a few states-participants of the Council of Europe, the Basic Law of which, as well as the Constitution of Ukraine⁵, defines the functions of the Prosecutor's Office, as well as the activities outside the criminal justice system.

Incidentally, it should be noted that in the history of Ukrainian constitutionalism, the legislative projects were taken place, the purpose of which was the supplements of provisions to the Constitution of Ukraine that the Prosecutor's Office fulfills some other functions provided by law.

The grounds for such offers were the facts that the Prosecutor's Office, besides the basic (constitutional) functions fulfills a number of functions, which are derived from the main ones, but do not coincide with them (the coordination of the activities of law enforcement agencies on crime control, international cooperation).

Their reflection in the Constitution was inappropriate, according to the authors' opinions concerning the draft of legislation, so it was suggested to supplement the provisions of the Basic Law of Ukraine on the fact that the Prosecutor's Office fulfills some other functions provided by law⁶, which was remained as unperceived.

Moreover, the new Law as opposed to the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office» from November 5, 1991⁷, which contained a provision stating that the Prosecutor's Office cannot fulfill functions, which are not provided by the Constitution of Ukraine and by this law, it has restricted the list with the functions, provided in the Constitution of Ukraine.

At the same time, the current Constitution of Poland of 1997⁸, as opposed to the Constitution of 1952, refused to determine the status and the place of public Prosecutor's Office in the system of state bodies all in all.

⁵ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254/к-96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁶ Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» було обговорено на брифінгу за участю колишнього Генерального Секретаря Ради Європи Вальтера Швіммера [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&i-d=84868&fp=381

⁷ Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 73. – Ст. 793.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.arslege.pl/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej/k15/>.

Thus, by such kind of «deconstituization» of the Prosecutor's Office, a member of legislative body of Poland is given liberty in defining the place and the role of the Prosecutor's Office⁹.

Furthermore, the new Law makes modifications in the definition of the grounds and conditions for the realization of this function by the Prosecutor's Office, which, unfortunately, do not correspond to the provisions of the procedural legislation of Ukraine to the full extent.

The reason for this legal conflict, in our opinion, is that a member of legislative body has tried to introduce the procedural rules to the provision of the new Law, which by their legal nature must be contained in the correspondent Procedural Code of Ukraine.

Thus, the law defines the forms of implementation of this function by a Prosecutor's Office.

Under the terms of item 6, article 23 of the Law, the prosecutor, implementing the interests of the citizen or the state in court, has the right provided by the procedural law and the law regulating the enforcement proceeding:

- 1) to apply to the court with claim (petition, application);
- 2) to take effect, prosecuted on a claim (petition, application) of another person, at any stage of court proceeding;
- 3) to initiate a review of judicial decisions, including a prosecuted case on a claim (petition, application) of another person;
- 4) to take part in the proceedings in a case;
- 5) to put in a civil claim in the course of a criminal proceeding in cases and procedures, defined by a criminal procedural law;
- 6) to be involved in the enforcement proceedings in execution of decisions on case, which are fulfilled by a prosecutor, representing the interests of the citizen or the state in court;
- 7) with the permission of the court to familiarize with the materials of the case and enforcement proceedings in court, to abstract them, , to receive free copies of the documents, which are in the materials of the case or in the enforcement proceedings.

In the meantime, in accordance with the regulations of paragraph 2, part 4, article 23 of the law, the prosecutor represents the interests of the citizen or the state in court only if the court confirms the grounds for the representative office, the procedure of such

⁹ Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 1 Правовые системы Восточной Европы / под. ред. В.И. Лафитского. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012. – С. 276.

evidence is neither provided by the new Law, nor by the procedural legislation of Ukraine.

Furthermore, the Law established the dependence of prosecutor's right implementation to inspect the case in court and enforcement proceedings, permitted by the court in the commitment of such actions.

It should be stressed at the same time that none of the procedural codes¹⁰, as well as the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings»¹¹, does not contain a legal regulation of the need to obtain such permission in court, which is a result of necessity to adjust regulations of the new Law with the norms of the correspondent procedural legislation.

In addition, in accordance with a paragraph 1, part 5, article 23 of the Law, the prosecutor in order to take measures to pre-trial adjustment of disputes and restoration of violated right of a citizen or of a legal interest in the state after the court's confirmation of the basements for the representative office, is entitled to address to the public and local authorities, military units, entities of state and municipal sectors, institutions of Pension Fund of Ukraine and institutions of compulsory national insurance, decisions, actions or the inactivity of which may lead to a threat of violation or likely the violation of legitimate interests of the citizen or the state, the application, which contains a statement of circumstances and the requirements, provided by the procedural law, the possibility of pre-trial adjustment of disputes. However, the current procedural legislation of Ukraine does not contain any legal regulation of such circumstances and requirements, which must be contained in the prosecutor's application about a possibility of pre-trial adjustment of disputes, making it impossible for the practical application of these provisions.

In view of the foregoing, our attention is drawn to the experience of the Republic of Poland in matters of legal regulation of relations in the sphere of matters under inquiry. As opposed to the special Law of Ukraine «On Prosecutor's Office», which contains a clear definition of functions of the Prosecutor's Office outside the criminal justice system, and the authority of prosecutors to implement these functions, the Law of the Republic of Poland «On Prosecutor's Office» from June 20, 1985¹² provides the prosecutors for the possibility of the implementation of other activities (*except that one, defined by this law* - M. Stefanchuk), defined in laws (paragraph 10, part 1, article 3).

¹⁰ Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-ХІІ (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56; Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-VІ (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446; Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-VІ (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №№ 40–42. – Ст. 492.

¹¹ Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

¹² Ustawa o prokuraturze z dnia 20 czerwca 1985 r. z pozn. zm. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.arslege.pl/ustawa-o-prokuraturze/k42/>.

In accordance with article 2 of the Law of the Republic of Poland «On Prosecutor's Office», the main objective of the Prosecutor's Office is a protection of course of law and a control of prosecutions.

These tasks are fulfilled by a Prosecutor-General and his subordinate prosecutors by submission of claims in criminal and civil cases, as well as by filing of applications and participation in judicial proceedings, cases concerning labor relations and social insurance, if it is required in order to protect the course of law and public interests, property, or the rights of citizens (paragraph 2 part 1 article 3); appealing of court judgement of illegal administrative actions, as well as participation in judicial proceedings with regard to compliance of such law decisions (paragraph 6 part 1 article 3); implementation of other activities defined in laws (paragraph 10 part 1 article 3). In accordance with the regulations of article 42 of this law, the prosecutor's participation in civil and administrative proceedings, in the matters of law violation, as well as in other proceedings, is determined by special laws. Thus, it should be marked that the legal regulation of Polish legislation concerning the authorities of the prosecutor in the correspondent industries outside the criminal justice system, enables to avoid conflicts between the rules of proceedings and substantive law, which may occur in the legislation of Ukraine.

On the other hand, in our opinion, the legal regulation of the authorities of the Prosecutor's Office outside the sphere of criminal justice under the law of Ukraine is more consistent with the provisions of Recommendation CM / Rec (2012) 11 of the Committee of Ministers of the Council of Europe (CM CE) to states-participants «On the Role of Public Prosecutors Outside the Criminal Justice» adopted by the Cabinet of the Council of Europe on September 19, 2012 on the 1151th meeting at the level of deputy ministers¹³, in particular, concerning the fact that the duties and authorities of public prosecutors outside the criminal justice system must in all cases be established by law and clearly defined in it in order to avoid ambiguity.

¹³ Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=CM>

Sytuacja Kościoła i związków wyznaniowych w świetle Konstytucji RP jako realizacja prawa do wolności sumienia i wyznania

Artykuły wyznaniowe

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. w odmienny sposób niż poprzednia ustawa zasadnicza z PRL reguluje przepisy dotyczące związków wyznaniowych. Obecna Konstytucja odosobniła od siebie zagadnienia związane z wolnością sumienia i wyznania od kwestii poruszających problematykę regulacji prawnych związków wyznaniowych. W takim przypadku związki wyznaniowe jawią się jako samodzielne i indywidualne podmioty. Na mocy Konstytucji status związków wyznaniowych nie jest związany z innymi artykułami, co pozostawia go do samodzielnej analizy:

„Art. 25

1. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polsce zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.
3. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności w każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.
4. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.
5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielstwami”¹.

Powyższy artykuł nie bezzasadnie znalazł swoje miejsce w pierwszym rozdziale Konstytucji pt. „Rzeczypospolita”. Związki wyznaniowe zostały umiejscowione w tym

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

samym szeregu co partie polityczne, organizacje społeczne czy samorządy, ponieważ są one określonymi w pewien charakterystyczny sposób wspólnotami obywatelskimi. W wyniku tego są integralną i bardzo ważną częścią systemu zarówno politycznego, jak i społecznego naszego kraju.

Jako kwestię problematyczną uznaje się jednak samo źródło statusu związków wyznaniowych. M. Winiarczyk-Kossakowska ukazuje pewne rozwiązanie kompromisowe na podstawie preambuły z Konstytucji z 1997 r. Uważa ona, że „przepisy rozdziału I Konstytucji RP nie wykluczają szukania statusu związków wyznaniowych poza dobrowolnym organizowaniem się obywateli, czyli uznawania ich nadprzyrodzonego charakteru”². M. Pietrzak twierdzi natomiast, że należy zwrócić również uwagę na rezygnację z trybu rozdziału państwa i kościoła, chociaż brzmienie art. 25 ust. 2 i 3 jasno na to wskazuje na podstawie zasad autonomii i wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych³. Ugoda ta bezsprzecznie spełnia oczekiwania obywateli RP, społeczeństwa wierzącego oraz wprowadza spokój, ład i równouprawnienie między ludnością wierzącą i tą, która nie wyznaje żadnej konkretnej religii.

Drugim najważniejszym artykułem poruszającym problematykę wyznania jest bezsprzecznie art. 53 Konstytucji. Ustęp drugi powyższego artykułu przedstawia gwarancje poszanowania wolności religii i jej wyznawania w szczególności w kwestii posiadania świątyń oraz innych miejsc kultu. Z kolei w ust. 7 tegoż artykułu każdy ma prawo do zachowania w tajemnicy swojego wyznania czy światopoglądu nawet pod naciskiem organów władzy publicznej⁴.

Zasady wyznaniowe

Na podstawie art. 25 obowiązującej Konstytucji można wyprowadzić pięć zasad, które opisują wzajemne relacje między państwem i związkami wyznaniowymi. Są to zasady: równouprawnienia, bezstronności, autonomii i niezależności, współdziałania i bilateralności.

² M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunkach państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004, s. 567.

³ M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół w nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 179.

⁴ M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunkach państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004, s. 569.

Zasada równouprawnienia

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 maja 1989 r. jako pierwsza wprowadziła zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych. Artykuł 9 powyższej ustawy ustanawiał równouprawnienie związków, nie zważając na ich regulacje prawne. Artykuł ten stawiał wszystkie związki wyznaniowe w tej samej sytuacji, bez względu na to, czy pozycja prawna związków wyznaniowych była kształtowała za pomocą drogi ustawowej czy też za pomocą przepisów o wpisie do rejestru.

W 1997 r., a więc po wejściu w życie obecnej Konstytucji, równouprawnienie zostało wprowadzone jako jedna z podstawowych zasad konstytucyjnych w brzmieniu art. 25 ust. 1: „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”. Podstawą do uznania zasady równouprawnienia jest niezbywalna i przyrodzona godność człowieka, która jest uważana za bardzo istotną w obowiązującym systemie prawnym. Na podstawie poszanowania godności człowieka, ma on prawo do realizacji swoich praw i wolności oraz ich ochrony. Ostatecznie zasada równouprawnienia ma swoją podstawę w art. 32 Konstytucji, który dotyczy ogólnej zasady równości.

W momencie legalizacji związków prawnych nabywają one podmiotowość prawną. W wyniku tego mogą one w równym stopniu wykonywać swoje funkcje w pełnej i równej swobodzie. Udokumentowaniem tego jest ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a w szczególności ust. 1 art. 19, który brzmi następująco: „kościóły i inne związki wyznaniowe korzystają na zasadach równouprawnienia ze swobody pełnienia swoich funkcji religijnych”. Natomiast ust. 2 enumeratywnie wymienia te funkcje i tak na przykład związki wyznaniowe swobodnie udzielają posług oraz kształcą i zatrudniają osoby duchowne.

Zasada równouprawnienia nie daje jednak analogicznej sytuacji dla przepisów prawnych wszystkich związków wyznaniowych. Jednakże te różnice między konkretnymi związkami wyznaniowymi nie wpływają na zaprzestanie obowiązywania równouprawnienia. Według wyroków Trybunału Konstytucyjnego równość objawia się w takim samym traktowaniu podmiotów równych i w podobnym traktowaniu podmiotów czy sytuacji podobnych. Rzeczypospolita Polska zapewnia związkom wyznaniowym takie same możliwości korzystania z zagwarantowanych im praw wraz z braniem pod uwagę ich obecnej sytuacji prawnej. Najlepszym poglądowym wzorcem dla tej sytuacji jest sprawa konkordatu. Jako że Kościół katolicki jest instytucją o randze międzynarodowej, tryb i forma relacji państwa z nim nie zaprzecza obowiązywania zasady równości, lecz w pełni ją realizuje. W wyniku tego państwo nadaje pewnego rodzaju ulgi i zwolnienia (tego rodzaju działania można nazwać dyskryminacją pozytywną) dla mniejszych związków. Taka sytuacja ma na celu zrównoważenie realizacji prawa przez wszystkie związki wyznaniowe.

Zasada bezstronności

Podstawę zasady bezstronności stanowić może ust. 2 art. 25, który wskazuje, inaczej niż w równouprawnieniu, konkretny podmiot, a mianowicie władze publiczne. Jest on zobowiązany respektować postanowienia powyższego przepisu. Regulacja ta odnosi się zarówno do władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej. Swoją moc obowiązywania rozciąga na organy państwowe oraz organy jednostek samorządu terytorialnego.

Treść przedmiotowa zasady bezstronności oznacza bezstronny stosunek władzy państwowej do „przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych”. Państwo jako władza publiczna jest obowiązane do zachowania neutralności w stosunku do konkretnego przekonania światopoglądowego czy religii, co oznacza, że nie może wysuwać danego wyznania przed inne i go popierać. W szczególności władza państwowa nie jest uprawniona do wyprowadzania twierdzeń o słuszności czy też prawdziwości danego wyznania czy światopoglądu. Zasada bezstronności w przejawie działalności państwa powinna być realizowana obiektywnie bez jakichkolwiek uprzedzeń. Aby zagwarantować faktyczną realizację powyższej zasady, Konstytucja wprowadza tak zwane prawo do milczenia. Jest ono zawarte we wcześniej już wspomnianym ust. 7 art. 53 Konstytucji, który zapewnia każdemu obywatelowi możliwość nieujawnienia swojego wyznania czy też światopoglądu. Można by sądzić, że realizacja przez państwo zasady bezstronności objawia się wyłącznie w beczynnym zachowaniu, neutralności. Natomiast jest zupełnie inaczej. Szczególnym obowiązkiem państwa jest zapewnienie wolnego i nieczym nieskrępowanego wyrażania swoich myśli, przekonań czy wyznania w życiu społecznym. Oczywiście władza powinna zgodnie z poszanowaniem zasady równości zapewniać prawo wolnego głosu zarówno osobom, które są członkami kościoła albo innego związku wyznaniowego, jak i osobom, które nie utożsamiają się z żadną przyjętą religią.

Problematyka realizacji zasady bezstronności nie jest sprzeczna z wartościami, którymi kieruje się państwo. Każda konkretna społeczność buduje swój obraz, pogląd na pewne sprawy zgodnie z przyjętymi założeniami aksjologicznymi i to w odniesieniu do nich kreuje obowiązujący w danym państwie system prawny. Podstawą prawną takich wartości w Rzeczypospolitej Polskiej jest przede wszystkim preambuła oraz art. 2 Konstytucji, odnoszący się do przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka oraz sprawiedliwości.

Zasada autonomii i niezależności

Autonomia i niezależność to zasady, które również przedstawiają regulacje, jakie zachodzą w strukturach związków wyznaniowych i w strukturach państwa. Samo słowo

autonomia oznacza pewną wolność, swobodę w kształtowaniu swoich działań. Z takim rozumieniem tego słowa spotykamy się również w kwestii związków wyznaniowych. Autonomia w związkach wyznaniowych przejawia się w swobodnym kształtowaniu własnych struktur organizacyjnych oraz granic, w których państwo może ingerować w działalność związków. Wynika z tego, że związki wyznaniowe mają możliwości samoorganizacji oraz działalności na podstawach samorządności. Wynikająca z zasady niezależność oznacza tworzenie i stosowanie własnego prawa wewnętrznego oraz funkcjonowanie organów związków wyznaniowych bez ingerencji państwa.

Powyższa zasada ma szczególny charakter, ponieważ należy ją traktować w sposób dwustronny w stosunku do pozostałych zasad. Według ust. 3 art. 25 państwo i związki wyznaniowe to dwa integralne podmioty, którym należy jest szacunek. Wspomniany właśnie szacunek do integralności nie jest jednak absolutny. Zasada autonomii i niezależności obowiązuje w obrębie działalności zarówno państwa, jak i związków wyznaniowych. Występuje jednak pewne ograniczenie tej zasady. Następuje to wtedy, gdy prowadzona przez związki działalność swoim zakresem obejmuje sprawy prawa publicznego. Ograniczenie to działa też w drugą stronę, w stosunku do państwa.

Zasada autonomii i niezależności tak samo jak wiele innych zasad wywodzących się z Konstytucji wymaga, przez jej szczegółową interpretację, konkretyzacji. Jako pierwsza tego zabiegu dokonuje ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r. Wspominany już wcześniej art. 11 tejże ustawy stanowi, że związki wyznaniowe są „niezależne od państwa przy wykonywaniu swoich funkcji religijnych”. Zbiór tych funkcji jest wskazany w przytoczonym również wcześniej art. 19. Według H. Misztala uprawnienia te dzielą się na pięć grup⁵. Pierwszą grupę stanowi zbiór spraw związanych z problematyką dogmatyczną i kulturalną i jest ona najbardziej zbliżona do istoty związków wyznaniowych. Drugą grupę w szczególności stanowi wyznaniowa nauka społeczna, która jest regulowana i prowadzona przez Kościół katolicki. Do tej grupy zaliczyć można również kwestie prowadzenia i tworzenia struktur wewnętrznych związków. Są to sprawy związane z wyborem i edukacją osób duchownych, zarządzaniem i organizowaniem własnych praw oraz udziałem związków wyznaniowych w organizacjach międzykościelnych. Do trzeciej grupy Misztal przypisuje uprawnienia związane z materialnymi warunkami działalności religijnej, co ze względu na charakter funkcjonowania związków stanowi najważniejszy punkt. Charakter tej grupy jest bezsprzecznie powiązany z osobowością prawną związków wyznaniowych. W szeregi czwartej grupy należy zaliczyć prawa odnoszące się do wolnego i niczym nieskrępowanego rozpowszechniania swojej wiary w formie głoszenia oraz nauczania. Wreszcie do piątej grupy zalicza się uprawnienia przynależne związkom wyznaniowym odnośnie do ich

⁵ P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 76.

działalności edukacyjnej i charytatywnej lub innej, a podobnej pod wieloma względami do działań wychowawczo-opiekuńczych. Należy wspomnieć, że powyższa działalność jest zróżnicowana pod względem konkretnego związku wyznaniowego.

Jeżeli zachodzą sytuacje, w których obszar działalności związków wyznaniowych zaczyna nachodzić na sprawy związane z działalnością państwa, istotne jest to, aby władze publiczne przez stanowienie odpowiedniego prawa przyczyniały się do pełnej realizacji norm ustanowionych przez wewnętrzne prawo związków. Jednakże w razie kolizji celów państwowych z celami związków wyznaniowych prawo nie ma podporządkowywać się względem wewnętrznego prawa związków wyznaniowych. Celem jest stworzenie takiej regulacji prawnej, która będzie zapewniać ochronę takich stanów, jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, oraz jednocześnie będzie dawała możliwości działalności związków w różnych obszarach aktywności ludzkiej.

Zasada współdziałania

Zasada współdziałania jest, podobnie jak zasada autonomii i niezależności związków wyznaniowych, umieszczona w ust. 3 art. 25 Konstytucji i wyrażona w następującym brzmieniu: „stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania [...] jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. Piotr Stanisław twierdzi, że: „Istotę współdziałania należy widzieć w działalności skoordynowanej, podejmowanej wspólnie i skoncentrowanej na dążeniu do osiągnięcia tych samych celów”⁶. Według takiego rozumienia współdziałania żaden związek wyznaniowy nie posiada przewagi czy pozycji dominującej na innym związku. Władza publiczna staje się wtedy partnerem, który jedynie pomaga w dążeniu i realizacji określonych celów, a nie łączy się z nim w działaniu. Zasadę współdziałania uwzględnił w swoich przepisach, a mianowicie w art. 1, konkordat zawarty między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską w 1993 r. Według wspomnianego artykułu państwo współdziała z Kościołem w ramach poszanowania zasady autonomii i niezależności.

Głównymi celami współpracy w realizacji zasady współdziałania są dwa dobra: człowieka i dobro wspólne. To pierwsze jest bezsprzecznie uważane jako aksjomat we współczesnym świecie. Przez „dobra człowieka” należy rozumieć szacunek dla godności każdego człowieka oraz ochronę pewnych wartości i wolności, które w tej godności mają swoją podstawę bytu. Z kolei „dobra wspólne” należy rozumieć jako pewną szeroko określoną sferę, która jest ważna dla całego społeczeństwa ze względu na jej służalczy

⁶ *Ibidem*, s. 77.

charakter. Wartości reprezentowane ogólnie przez powyższe „dobro wspólne” mają charakter uniwersalny i odnoszą się do ludzkiej działalności.

Aby zapewnić faktyczną realizację zasady współdziałania, w pewnych sferach działalności istnieją regulacje prawne, które zobowiązują państwo do współpracy ze związkami wyznaniowymi. Oczywiście, takim aktem prawnym jest wspomniana już kilkakrotnie ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, która w art. 17 wykazuje pewne sfery współpracy, między innymi odnośnie do kwestii pokoju, ochrony zabytków kultu religijnego, zapobiegania patologii czy też kształtowania warunków rozwoju kraju. Należy również wspomnieć o dwóch wcześniejszych przepisach, a mianowicie o art. 16 i 16a, które regulują określone formy wyżej wymienionej współpracy. Ustawa konkordatowa również nie pozostaje bierna w tej kwestii i normuje współdziałanie „na rzecz obrony i poszanowania instytucji małżeństwa i rodziny będących fundamentem społeczeństwa”. Również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wymienia pewne określone pola współpracy, jak na przykład wychowanie młodzieży. Oczywiście, pojawiają się pewne obawy odnośnie do realizacji zasady współdziałania. Istnieje pogląd, że różne formy współpracy między państwem a związkami wyznaniowymi mogą być traktowane jako okazja do realizacji własnych prywatnych interesów wyżej wymienionych podmiotów.

Zasada bilateralności

Zasada bilateralności odnosi się do sposobu regulacji sytuacji prawnej między państwem a związkami wyznaniowymi. Forma umowy dwustronnej jest przyjętym sposobem zawierania stosunków między państwem i Kościołem katolickim oraz między państwem i innymi związkami wyznaniowymi. Jednakże występują pewne różnice między określonymi w Konstytucji trybami zawierania powyższych umów. Jest to związane ze specyficzną podmiotowością prawną, jaką są obdarzone związki wyznaniowe. Regulacja zawierania umowy z Kościołem katolickim została zawarta w ust. 4 art. 25 i jest to tryb odmienny w stosunku do związków wyznaniowych ze względu na to, że Kościół jest podmiotem prawa międzynarodowego. Natomiast w ust. 5 wspomnianego artykułu została unormowana regulacja dla reszty związków wyznaniowych, które nie są częścią organizacji religijnych o ponadnarodowym charakterze.

Umowa jako forma zawierania relacji między państwem a związkami wyznaniowymi obowiązuje również dla poprzednich zawartych umów oraz trybu zmiany postanowień w nich zawartych.

Tak więc, na podstawie tak zwanych artykułów wyznaniowych zawartych w Konstytucji RP, możemy stwierdzić, że zarówno Kościół katolicki, jak i wszystkie inne związki wyznaniowe znajdują w polskiej ustawie zasadniczej podstawowe prawa, takie

jak autonomia, równouprawnienie czy bezstronność władz, składające się na realizację podstawowego prawa do wolności sumienia i wyznania, które w obecnych czasach jest tak często naruszane i wielokrotnie nierespektowane zarówno w aspekcie europejskim, jak i ogólnoświatowym.

Analiza art. 25 ust. 5 Konstytucji

Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. otrzymał następujące brzmienie: „Stosunki między Rzeczpospolitą a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”. Takie postanowienie konstytucyjne na tle innych krajów europejskich można uznać bezsprzecznie za zaletę. Regulacja prawna, według której Rada Ministrów jawi się jako organ państwowy mogący zawierać umowy ze związkami wyznaniowymi, to niewątpliwie plus unormowań konstytucyjnych. Rada Ministrów posiada inicjatywę ustawodawczą, czyli do uchwalenia ustawy na podstawie wcześniejszej umowy, nie potrzebne są uprawnienia innego organu, słusznie popiera wcześniej poruszoną kwestię.

Sprawą sporną wciąż pozostaje wzajemny stosunek tekstów wcześniejszej umowy i późniejszej ustawy, regulacja prac nad tym projektem oraz sprawa związania Sejmu postanowieniami pierwszej umowy.

Podstawową kwestią jest obowiązek Rady Ministrów w sprawie rozpoczęcia rozmów z danym związkiem wyznaniowym. W myśl opinii stworzonej przez J. Witkowskiego na rzecz Sejmu oraz ministra spraw wewnętrznych i administracji, trzeba zauważyć, że jeżeli przyjętą formą jest forma umowy, to aby jej zawarcie było faktycznie zgodne z prawem, żaden z podmiotów nie może zostać w jakikolwiek sposób do powyższego zawarcia zmuszony. Tak więc, Rada Ministrów nie ma obowiązku zawierania takiej umowy. Natomiast idąc dalej w treść powyższej regulacji, Rada Ministrów posiada obowiązek negocjacji umowy, co wynika z postanowień zawartych w Konstytucji. Ma to na celu zrównanie pozycji związków wyznaniowych z sytuacją Kościoła katolickiego, którą normuje konkordat.

Według M. Pietrzaka: „Konstytucja nakłada na Radę Ministrów obowiązek zawierania umów z każdym istniejącym legalnie związkiem wyznaniowym”. Twierdzi także, że: „ewentualna odmowa lub opieszałość pertraktacji stanowić może podstawę skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego”⁷. Według takiego poglądu byłby to charakterystyczny przejaw realizacji zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. Pozostają jednak

⁷ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe państw postsocjalistycznych kandydujących do Unii Europejskiej wobec standardów prawa unijnego*, „Rocznik Teologiczny”, Warszawa 2002, XLIV, z. 2, s. 269.

pewne nieścisłości budzące kontrowersje. Uważa się, że owe „przedłużanie pertraktacji” jest stwierdzeniem co najmniej niejasnym tak samo jak sprawy związane z liczebnością czy rozwiązaniem związku wyznaniowego. M. Winiarczyk-Kossakowska uważa, że początek pertraktacji zmierzających do zawarcia umowy pozbawiłby możliwości rozwiązania związku⁸.

Jako pewną próbę uregulowania sytuacji prawnej w relacjach państwa ze związkami wyznaniowymi można uznać art. 76 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. Artykuł ten utrzymuje w mocy akty normatywne, które zostały wydane przed wejściem w życie art. 25 obecnej Konstytucji. Natomiast nie został rozwiązany problem nowelizowania postanowień z umów zawieranych na podstawie ustaw o relacjach między państwem i związkami wyznaniowymi sprzed 1997 r. Polski system prawny, który rozwijał się bardzo szybko i prężnie w tak krótkim czasie, potrzebował takiej regulacji prawnej.

Ustęp piąty art. 25 przysparza pewnych trudności, a czasem jest nawet przeszkodą w stosunku do nowelizacji ustaw o relacjach między państwem i związkami wyznaniowymi z lat 1991–1997. Jako przykładową sytuację można przedstawić określanie tras pielgrzymek, spraw powiązanych z prywatyzacją nieruchomości sakralnych czy też umieszczania ocen z religii na świadectwach szkolnych. Do tych wszystkich sytuacji potrzebne jest szczegółowe określenie kompetencji organów administracji publicznej.

Próbą unormowania tych spraw jest właśnie analiza i konkretna interpretacja ust. 5 art. 25. Na podstawie powyższego artykułu nie można na przykład zawrzeć jednej umowy z kilkoma poszczególnymi związkami wyznaniowymi. Jak uważa M. Winiarczyk-Kossakowska, dużo łatwiej jest wprowadzić nowelizację jednej ustawy złożonej z 11 artykułów niż poszczególnych 11 ustaw o zbliżonej treści. W takim wypadku możliwe jest ustanowienie umowy nowelizującej kilka ustaw⁹. Jedynym warunkiem jest to, aby wprowadzane nowelizacje w sposób jednakowy dotyczyły wszystkich umieszczonych w umowie związków wyznaniowych. Należy jednak zauważyć, że zarówno działania, jak i dążenia każdego związku wyznaniowego z osobna są tak różne, że takie zaproponowane rozwiązanie nowelizacji przepisów ustaw o stosunku państwa do związków wyznaniowych nie jest w stanie ostatecznie rozwiązać tej problematycznej kwestii w naszym kraju. Interpretacja ust. 5 art. 25 wciąż jest przedmiotem wielu sporów i rozmów¹⁰.

⁸ M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004, s. 603, przypis 115.

⁹ *Ibidem*, s. 609.

¹⁰ A. Mikulska, *Raport z Monitoringu, Wolność sumienia i wyznania*, Warszawa 2002.

Rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych

Wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych jest najpopularniejszą formą uzyskania legalnego statutu działalności związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej. Liczba związków wyznaniowych wpisanych do rejestru jest ruchoma i stale się zmienia.

Obowiązek rejestracji kościołów i innych związków wyznaniowych ustanowiła ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dnia 17 maja 1989 r. Według jej postanowień minister spraw wewnętrznych i administracji (jako organ naczelny administracji rządowej) jest odpowiedzialny za rejestracje w sprawach „wyznań i religii”. Dodatkowo dział III wspomnianej ustawy reguluje warunki, jakie należy spełnić, aby związek wyznaniowy został wpisany do rejestru. Ta regulacja zawarta jest w art. 30 i 31 ustawy. Tryb rozpatrywania wniosków reguluje natomiast art. 33 i 34, a sytuacje określające wykreślenie związku wyznaniowego z rejestru normują przepisy art. 36 i 36a.

Konstytucja z 1997 r. nie wprowadziła żadnych regulacji prawnych odnośnie do legalności bytu związków wyznaniowych na terenie kraju. Jednakże nie oznacza to braku unormowań prawnych w całym systemie. Analizując przepisy obecnej Konstytucji, stwierdzić można, że podobnych regulacji odnośnie do rejestracji nie posiadają partie polityczne czy też związki zawodowe. Ustawa zasadnicza stwierdza tylko, i to w zasadzie w jednym artykule, które organizacje i działalności wymagają rejestracji, a które takiego obowiązku są pozbawione. Takie postanowienia wskazują jedynie na pewne braki w jednolitości norm konstytucyjnych.

Jeżeli jednak ktoś chciałby znaleźć konstytucyjne uzasadnienie regulacji pozycji prawnej związków wyznaniowych odnośnie do wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, powinien szukać go w ust. 4 art. 53. Na podstawie tego artykułu można stwierdzić, że Konstytucja daje prawo do nauczania religii, ale tylko „kościółowi lub innemu związkowi wyznaniowemu o uregulowanej sytuacji prawnej”. Nie ma tutaj konkretnego odniesienia do postanowień przepisów z art. 25, a szczególnie ust. 4 i 5. Istnieją poglądy, które ust. 4 art. 53 uznają za konstytucyjną podstawę działalności rejestru i obowiązku wpisu do niego.

Zostawiając interpretację postanowień Konstytucji w sprawach rejestru, wypada przyjrzeć się samemu celowi rejestracji prawnej związków wyznaniowych oraz jego regulacji. Postanowienia ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz rozporządzeń wydanych na jej podstawie stworzyły możliwość ostatecznego rozdziału między rejestracją związków wyznaniowych a przepisami prawa o stowarzyszeniach¹¹. Taka

¹¹ Rozporządzenie w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych z dnia 31 marca 1999 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 374).

regulacja dała możliwość pełniejszego i bardziej zbliżonego charakterowi związków wyznaniowych uwzględnienia sytuacji prawnej tych organizacji. Wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych jest faktyczną realizacją równouprawnienia wszystkich związków wyznaniowych. Jest to również możliwość prostego rozpoczęcia istnienia i prowadzenia swojej działalności przez związki wyznaniowe i ich wyznawców na terenie III RP.

Zauważyć należy, że według polskiego prawa stworzenie związku wyznaniowego w formie stowarzyszenia nie jest zakazane oraz związki wyznaniowe, które nie są zalegalizowane, nie podlegają żadnej karze. Odwrotne działania prowadziłyby do naruszania zasady wolnego wyboru formy zrzeszania się oraz godziłyby w wartości z kręgu wolności sumienia i wyznania. Niezalegalizowanie działalności związku wyznaniowego tworzy brak możliwości bycia osobą prawną, czyli uczestniczenia w życiu publiczno-prawnym, obrocie cywilnoprawnym oraz równego traktowania w sferze administracyjnej w stosunku do legalnych związków wyznaniowych.

System legalizacji nowych związków wyznaniowych

Obecnie istnieje wiele różnorodnych wspólnot religijnych, które tworzą charakterystyczną hierarchię indywidualnych religii. W wyniku tego obserwujemy hierarchizację systemu legalności związków religijnych. Pozycję naczelną w tej „piramidzie religii” zajmują związki wyznaniowe oficjalnie uznane przez władze państwową, a ponadto charakteryzujące się szczególną pozycją i swobodą swojej działalności. Jest to na przykład Kościół katolicki. Następnie na pozycji niższej znajdują się związki wyznaniowe, które swoje miejsce i istnienie zawdzięczają historii oraz są powszechnie uznawane przez społeczeństwo. Takie związki mają pewne ograniczenia w stosunku do tych z pierwszej grupy, które posiadają indywidualną regulację prawną. Kolejną grupą są wszelakiego rodzaju wspólnoty o charakterze religijnym posiadające minimalny zakres przywilejów i uprawnień, czyli wszystkie zalegalizowane związki wyznaniowe. Ostatnią pozycję zajmują więc wspólnoty, które nie przeszły procesu rejestracyjnego, oraz grupy nowo powstałe, które nie są znane ogółowi społeczeństwa, przez co dotyczą je represje czy nawet pewnego rodzaju prześladowania.

Ostatnią wymienioną grupę zwykło się nazywać „nowymi ruchami religijnymi”. Problemem tej grupy jest kwestia równouprawnienia jej w stosunku ze związkami wyznaniowymi. Zainteresowanie tą kwestią zostało poruszone również w nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, której przepisy weszły w życie 1998 r. Nowelizacja ta zaostriżyła kryterium legalizacji dla nowych wspólnot religijnych. Zmiana ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania była odpowiedzią na obowiązujący

negatywny stosunek do trybu rejestracji nowych i nieznanych związków wyznaniowych. Przyczyną była również obawa przed możliwością tworzenia się pewnych związków o charakterze zbliżonym do sekt.

Przy takim stanie rzeczy ustawodawca zmienił obowiązujące wcześniej przepisy, powiększając liczbę osób uprawnionych do ubiegania się o zalegalizowanie danej wspólnoty lub związku. Z wcześniejszej liczby 15 osób ustawodawca wprowadził liczbę aż 100 obywateli polskich. Wymogiem, który musieli oni spełnić, była pełna zdolność do czynności prawnych, a ich podpisy miały być poświadczane przez notariusza. Taką regulację w nowelizacji wprowadzał art. 31 ust. 1 i 2. Zagadnieniem spornym, w szczególności na tle międzynarodowym, była sprawa wiary, której wyznawcami są wnioskodawcy. Artykuł ten nie nakazuje wnioskodawcy bycia wyznawcą wiary zakładanego przez siebie związku, może wyłącznie „sympatyzować” z powyższą wiarą. Jest to więc niejednoznaczne określenie tego przepisu. Według M. Winiarczyk-Kossakowskiej: „intencją ustawodawcy było zapewne, aby podpisujący byli wyznawcami danej religii”¹². Nie wprowadza to jednak zmiany do samej istoty tego elastycznego artykułu. Ze względu na swoje niedookreślenie musiał zostać sprecyzowany, szczególnie w sytuacji precedensowej, za którą należy uznać legalizację Kościoła anglikańskiego w RP przez ludzi wyłącznie sympatyzujących z tym związkiem wyznaniowym. Podobna sytuacja miała miejsce również przy uwzględnianiu praw, które przysługują obywatelom Unii Europejskiej, w szczególności praw do tworzenia związków wyznaniowych na terytorium Polski.

Powracając do tematu zwiększania limitów osób ubiegających się o legalizację związków wyznaniowych, należy wspomnieć, że ta zmiana wywołała wiele negatywnych opinii w środowisku znawców prawa wyznaniowego. Jednakże najtrafniejszym zobrazowaniem owej zmiany jest stwierdzenie wyprowadzone przez A. Mezglewskiego: „limit ten powinien być tak ustanowiony, aby z jednej strony umożliwić legalizację wszystkich związków religijnych faktycznie istniejących i działających w Polsce [...], z drugiej zaś powinien skutecznie blokować wykorzystywanie przepisów o wolności religijnej i działalności związków wyznaniowych dla celów innych niż religijne”¹³.

Określenie celów religijnych oraz celów takich, które religijnymi nie są, zostało sformułowane, trochę nieudacznie, w art. 2 pkt 1 oraz w art. 19 ust. 3. Ustawodawca stworzył definicję związku wyznaniowego, a w efekcie przyczynił się do ustalenia tego, jak należy rozumieć samo pojęcie religii. Według M. Pietrzaka ustawodawca ograniczył zakres rozumienia pojęcia religii oraz swoimi działaniami ugodził w podstawy zasad

¹² M. Winiarczyk-Kossakowska, *Prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 40.

¹³ A. Mezglewski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 243.

bezstronności i neutralności państwa¹⁴. Należy jednak wspomnieć, że nawet najlepsze i w każdym calu szczegółowe wyliczenia mające miejsce w obszarze prawa administracyjnego, nie mają prawa być sprzeczne lub w żaden sposób blokować czy też ograniczać faktyczną realizację wolności sumienia i wyznania oraz zasady równouprawnienia.

Pewnym *novum* wprowadzonym przez nowelizację stała się okazja wykreślenia z rejestru związku wyznaniowego. W takim przypadku musiał zapaść prawomocny wyrok sądu orzekający działalność związku, która jest niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa oraz własnymi postanowieniami statutowymi. Taka regulacja znalazła swoje miejsce w art. 36a. Wykreślenia z rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych należą do sporadycznych przypadków, a sam tryb tego działania i jego regulacja budzi wiele zastrzeżeń i wątpliwości. Ponoszenie odpowiedzialności wszystkich członków związku wyznaniowego za błędy popełnione przez kierownictwo jest trudne do zaakceptowania i jest niesprawiedliwe. Z drugiej strony, prawie niemożliwa jest sytuacja, w której wszyscy wyznawcy danej religii popełniliby czyn naruszający powszechnie obowiązujące prawo¹⁵. Dlatego też z regulacją tą wiąże się wiele sprzecznych i negatywnych opinii.

¹⁴ M. Pietrzak, *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe, Polskie prawo wobec standardów Unii Europejskiej*, Toruń 2005, s. 30.

¹⁵ M. Winiarczyk-Kossakowska, *Prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 46.

Rola kobiety w życiu społecznym, kościelnym i rodzinnym w świetle nauczania papieskiego

W pracy ukazano, w jaki sposób kształtowało się stanowisko Kościoła rzymskokatolickiego w sprawie pozycji, roli i udziału kobiet w życiu społecznym – w tym także w życiu samego Kościoła – wyrażone przez poszczególnych papieży. Przyjęte zostało wstępne założenie, zgodnie z którym stanowisko to systematycznie ewoluowało, przechodząc z bardzo restrykcyjnego w stronę umiarkowanie konserwatywnego. Innym założeniem, jakie wstępnie przyjęto w tej pracy, było stwierdzenie, że papieże reprezentujący Kościół rzymskokatolicki od XX w. byli skłonni opowiadać się za zwiększeniem roli kobiety w społeczeństwie, przy jednoczesnym utrzymaniu poglądu o niedopuszczaniu kobiet do przyjmowania święceń kapłańskich, a w konsekwencji do sprawowania wysokich godności kościelnych. Z drugiej strony, należy założyć, że w ramach ujęcia eklezjologicznego Kościół rzymskokatolicki nie wykluczał bynajmniej kobiet z uczestnictwa w sprawowaniu kapłaństwa powszechnego wszystkich chrześcijan.

Jeśli chodzi natomiast o założenia metodyczne pracy, to do jej stworzenia wykorzystano zarówno opracowania i artykuły naukowe, jak i odniesienia do oficjalnych wypowiedzi poszczególnych papieży. Źródłem dla odniesień były dokumenty, a także wypowiedzi prasowe. W wielu przypadkach zostały one opatrzone krytycznymi komentarzami autorskimi w formie objaśnień oraz interpretacji.

Warto dodać, że w ramach niniejszej pracy podjęto się realizacji trzech następujących celów badawczych: 1) przedstawienia ewolucji stanowiska Kościoła rzymskokatolickiego na temat pozycji, roli i udziału kobiet w życiu społecznym; 2) określenia stanowiska poszczególnych papieży w kwestii ewentualnego dopuszczenia kobiet do kapłaństwa, w tym zarówno jego wymiaru powszechnego, jak i służebnego (urzędowego); 3) sformułowania przypuszczalnych tendencji w opisywanej tematyce w nieodległej przyszłości.

Dzięki realizacji powyżej nakreślonych celów możliwe będzie określenie, w jaki sposób Kościół rzymskokatolicki postrzegał i postrzega w XXI w. znaczenie kobiet w społeczeństwie zachodnim. Papież, jako reprezentant Kościoła, dysponuje silnym autorytetem w sferze kreowania opinii na temat zróżnicowanych kwestii życia społecznego. Sytuacja taka nie zmieniła się przez wiele wieków, w których zdanie papieża

było traktowane jako ważny punkt publicznego dyskursu na temat istotnych spraw społecznych.

Pozycja kobiet w nauczaniu Kościoła katolickiego w okresie przed emancypacją kobiet

Kościół rzymskokatolicki od początku swojego istnienia w ramach własnej wewnętrznej organizacji opowiadał się za urzeczywistnieniem i podtrzymaniem w praktyce koncepcji patriarchy. Zgodnie z tą koncepcją, to mężczyźni byli odpowiedzialni za tworzenie instytucji ważnych z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa. Również wewnątrz samego Kościoła funkcje kierownicze miały spoczywać wyłącznie w rękach mężczyzn. Na dowód tego podtrzymany był dogmat o kapłaństwie mężczyzn, w tym uniemożliwienie kobietom sprawowania funkcji papieża – głowy Kościoła. Patriarchalny model społeczeństwa, dominujący zarówno w antyku, średniowieczu, jak i w epoce nowożytnej, opierał się na założeniu, zgodnie z którym „mężczyzna otrzymał od Boga władzę rządu, jako stworzony na Jego obraz”¹.

Bardzo duży wpływ na teologię Zachodu w kwestii problematyki kobiet wywarły poglądy św. Augustyna. Dowodził on, że obraz Boga na Ziemi może reprezentować wyłącznie mężczyzna albo ludzka para, natomiast nie jest to pisane kobiecie występującej samodzielnie, to jest w oderwaniu od mężczyzny. O ile mężczyzna i kobieta mieli być równi na poziomie duszy, o tyle na poziomie ciała istniały niedające się pogodzić różnice, świadczące o wyższości mężczyzny². Myśl św. Augustyna wywarła w tym temacie bardzo silne piętno na nauce późniejszych Ojców Kościoła, komentatorów Biblii, a także samych papieży, opowiadających się za utrzymaniem tradycyjnego podporządkowania się kobiety mężczyźnie. W literaturze przedmiotu podkreśla się przy tym częste odwołania w środowisku Kościoła rzymskokatolickiego do tezy o niechlubnej roli kobiet w Biblii, jako głosie przekazanym przez Boga Izraelitom. Począwszy od Ewy kobiety miały być bardzo często pokazywane jako osoby winne nieszczęść spadających na naród izraelski³.

Pozycja kobiet w nauczaniu Kościoła katolickiego do okresu sprzed emancypacji kobiet była nacechowana podporządkowaniem woli mężczyzn. Wśród częstych odwołań, jakie czyniono począwszy od starożytności, było przywoływanie postulatów o roli Ewy w upadku pierwszych rodziców. Co więcej, w nauczaniu poszczególnych papieży

¹ J. Kracik, *Święty kościół grzesznych ludzi*, Wydawnictwo ZNAK, Kraków 1998, s. 171.

² Św. Augustyn, *Komentarz słowny do Księgi Rodzaju, III, 22.34*, [w:] *idem, Pisma egzegetyczne przeciw Manichejczykom*, J. Sulowski (tłum.), Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1980, s. 164.

³ J. Baldock, *Kobiety w Biblii*, K. Lossman (tłum.), Bellona, Warszawa 2008, s. 12.

pojawiał się pogląd o wyższej roli mężczyzn nad kobietami w nauczaniu biblijnym. Dla przykładu, warto odnieść się do twierdzenia papieża Innocentego III, który w XIII w. podkreślił, że zasadniczo nie ma znaczenia, czy Maryja stała ponad Apostołami, gdyż to właśnie im, a nie jej, Jezus Chrystus powierzył możliwość sprawowania kapłaństwa i otwierania ludziom drogi do nieba. Wskazany papież odniósł się równocześnie do symbolu kobiety jako kusicielki, prowadzącej mężczyzn na złą drogę⁴. Ponadto warto dodać, że takie lub zbliżone do powyższego stanowisko pokutowało w nauczaniu papieskim aż do XX w.

Kobiety w papieskim nauczaniu w XX w.

W ubiegłym stuleciu sytuacja kobiet w społeczeństwie zachodnim uległa znaczącej poprawie. Pojawienie się ruchów emancypacyjnych, w tym również feminizmu, a także rozwój idei ochrony praw człowieka, przyczyniły się do uwolnienia kobiet z roli wyłącznie matek i opiekunek domowego ogniska. Kobiety coraz aktywniej uczestniczyły w życiu naukowym, zawodowym, a także religijnym⁵. Przykładem tego ostatniego była chociażby prężna aktywność zakonów żeńskich, instytutów świeckich życia konsekrowanego czy stowarzyszeń religijnych. Fakt uzyskania przez kobiety znaczącego dostępu do szeroko rozumianego życia społeczeństwa zmusił niejako głowę Kościoła do przyjęcia określonego stanowiska w tej sprawie⁶.

Krytyczne głosy papieżstwa na temat zwiększania udziału i roli kobiet w społeczeństwie nie wygasły jednak ostatecznie w pierwszej połowie XX stulecia, o czym mogą świadczyć poszczególne treści napisanej w 1930 r. przez Piusa XI encykliki *Casti Connubii*. Papież poddał tam głębokiej krytyce ruchy emancypacyjne, godzące w podporządkowanie się żony wobec męża w sprawach godziwych, odwołujące się, jego zdaniem, do mylnej interpretacji i utożsamiania owego podporządkowania z niewolnictwem względem mężczyzny. Co więcej, wskazał, że emancypacja często wiąże się z ucieczką kobiet od ich obowiązków małżeńskich oraz macierzyńskich, co sam papież określił dosadnym mianem „zbrodni przewrotnej”⁷. W encyklice *Casti Connubii* papież Pius XI uznał ponadto: „Doprawdy fałszywe to wyzwolenie i nienaturalne zrównanie z mężem jest raczej zgubą niewiasty”⁸.

⁴ J. Ward, *Women in Medieval Europe 1200-1500*, Routledge, New York 2014, s. 155–156.

⁵ M. Sadowski, *Godność człowieka i dobro wspólne w papieskim nauczaniu społecznym (1878–2005)*, Wrocław 2010, s. 272–274.

⁶ J.J. Pawłowicz, *Miejsce, rola i zagrożenia kobiety we współczesnym świecie w świetle dokumentów Kościoła rzymskokatolickiego*, „Ukraińska Polonistyka” 2010, nr 7, s. 64–65.

⁷ Pius XI, *Encyklika Casti Connubii. O małżeństwie chrześcijańskim*, Ligatur, Skaltuna 2009, s. 43.

⁸ *Ibidem*, s. 43.

Można ocenić, że głos pojawiający się w przywołanej encyklice był jednym z najbardziej dobitnych sprzeciwów Kościoła katolickiego przeciwko zjawisku emancypacji kobiet. Następcy papieża Piusa XI nie odważyli się w zasadzie na sformułowanie tak silnych ataków przeciwko temu zjawisku, wypaczającemu – idąc terminologią zawartą w encyklice *Casti Connubii* – tradycyjny model relacji rodzinnych oraz społecznych.

Co więcej, Kościół rzymskokatolicki z czasem nie mógł dłużej ignorować lub skupiać się wyłącznie na krytyce tendencji emancypacyjnych, które pojawiły się na Zachodzie w pierwszej połowie XX w. Dał temu wyraz już w 1948 r., kiedy to problematyka kobiet pojawiła się na pierwszym Zgromadzeniu Ogólnym Ekumenicznej Rady Kościołów w Amsterdamie. W kolejnym roku utworzono specjalną Komisję ds. kobiety w Kościele, z kolei w 1954 r. powstało Zgromadzenie Ogólne ds. współpracy mężczyzn i kobiet w Kościele⁹. Wypada więc stwierdzić, że problematyka wzrostu udziału i roli kobiet w życiu rodzinnym, społecznym, gospodarczym i politycznym na stałe wkroczyła do publicznego dyskursu. Sami papieże zaś stali się reprezentantami głosu Kościoła w nowej, ważnej kwestii wyzwolenia kobiet spod tradycyjnego, patriarchalnego modelu funkcjonowania społeczeństwa zachodniego.

Następca Piusa XI, papież Pius XII zaczął formułować znacznie bardziej przychylną opinię na temat roli kobiet w społeczeństwie. Mianowicie, podczas zjazdu Międzynarodowego Związku Katolickich Lig Kobięcych, który odbył się w 1947 r., głowa Kościoła zwróciła się do kobiet następującymi słowami: „Waszym zadaniem jest, ogólnie mówiąc, praca na rzecz uczynienia kobiety bardziej świadomej swoich świętych praw, obowiązków i siły na drodze kształtowania opinii publicznej, przez jej codzienne kontakty, a także wywieranie wpływu na prawodawstwo i rządy poprzez właściwe wykorzystanie jej prerogatyw jako obywatela”¹⁰.

W powyżej wyrażonym stanowisku widać wyraźnie, że w nauczaniu papieża Piusa XII nastąpił wyraźny zwrot w porównaniu z jego poprzednikami, jeśli chodzi o kwestię roli kobiet w XX w. Świadomy postępującego zjawiska emancypacji na wielu płaszczyznach życia, wskazany papież nie próbował walczyć z tą nową w życiu społecznym tendencją, lecz zachęcał kobiety do aktywnego uczestnictwa w rozwoju własnym, a także otaczających je środowisk. Należy sądzić, że takie stanowisko było ważne również dla refleksji kolejnych papieży, którzy nie mogli ignorować rosnącej siły kobiet oraz woli ostatecznego uzyskania równouprawnienia względem mężczyzn.

Następca Piusa XII, papież Jan XXIII poparł potrzebę równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Na temat roli kobiet w społeczeństwie wypowiedział się w następujących

⁹ E. Adamiak, *Kobieta w Kościołach i wspólnotach chrześcijańskich. Próba syntezy*, „Poznańskie Studia Teologiczne” 2011, t. 11, s. 95.

¹⁰ Cytat za: J. Petry-Mroczkowska, *Kobieta w Kościele*, „Znak” 2005, nr 599, s. 23.

słowach: „Ponadto udział kobiet w życiu publicznym jest już faktem dokonany i oczywistym. [...] Ponieważ kobiety są z każdym dniem bardziej świadome swej godności ludzkiej, nie zgadzają się na traktowanie ich jako istot bezdusznych czy też jakichś narzędzi, lecz domagają się praw i obowiązków godnych ich ludzkiej osobowości, tak w życiu domowym, jak i publicznym”¹¹. W tych słowach widać, iż Kościół rzymskokatolicki pogodził się z dokonaną emancypacją kobiet, starając się poprzeć te jej przejawy, które mogłyby służyć wzmocnieniu godności istoty ludzkiej, żyjącej w zgodzie z prawem przekazany przez Boga. Z drugiej strony, w stanowisku papieża brakowało odniesień w sprawie ewentualnego kapłaństwa kobiet. Należy sądzić, że taką ewentualność traktowano jako zbyt radykalną, przez co sprzeczną z dogmatyką chrześcijańską.

Sprawujący godność papieską po Janie XXIII Paweł VI kontynuował zasadniczo przychylnie stanowisko poprzednika w sprawie udziału kobiet w życiu społecznym. Warto wskazać na postanowienia dokumentu soborowego, ogłoszonego za pontyfikatu Pawła VI dnia 8 grudnia 1965 r. w postaci *Orędzia do kobiet*. Przedstawiono tam 11 punktów, w których wskazano, jak dużą rolę odgrywają kobiety we współczesnej cywilizacji. Autorzy dokumentu podkreślili, że to właśnie kobiety stanowią połowę wszystkich istot ludzkich, przez co należą im się równe prawa wobec mężczyzn. Wskazali oni zarówno na istotną rolę Kościoła w procesie wyzwolenia kobiet spod uzależnienia od mężczyzn, jak i odnieśli się do konieczności udziału kobiet w ochronie ludzkości przed ewentualnym upadkiem. Ponadto, stanowiska zawarte w przywołanym dokumencie zostały dodatkowo wzmocnione w rozważaniach papieża Pawła VI, który zauważył, że kobiety zostały powołane, na równi z mężczyznami, do obrony pokoju na świecie¹².

W 1967 r. papież Paweł VI oficjalnie poparł utworzenie grupy ekumenicznej, powstałej po konsultacji kobiet w Taizé, która odbyła się w tym właśnie roku. Była ona spotkaniem kobiet reprezentujących zarówno Kościół katolicki, protestancki, jak i prawosławny, choć jej mandat oficjalnie wygasł po czterech latach. Papież Paweł VI opowiedział się jednocześnie za wyeliminowaniem z publicznego dyskursu treści, które świadczyłyby o jawnym dyskryminowaniu społecznym kobiet¹³.

Z drugiej strony, papież Paweł VI potwierdził tezę o konieczności niedopuszczenia kobiet do stanu kapłańskiego. W odpowiedzi na list arcybiskupa Canterbury F. Coggana w 1975 r. papież przedstawił kilka argumentów, które miały za tym przemawiać. Wśród nich pojawiała się wskazanie o wyborze przez Jezusa Chrystusa na Apostołów wyłącznie mężczyzn, a także ugruntowanie stałej praktyki Kościoła katolickiego wyboru na

¹¹ Jan XXIII, *Encyklika O pokoju między wszystkimi narodami opartym na prawdzie, sprawiedliwości, miłości i wolności (Pacem in terris)*, Société d'Éditions Internationales, Paryż 1964, s. 7.

¹² Paweł VI, *Orędzie do kobiet z dnia 8.12.1965*, http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pawel_vi/przemowienia/kobiety_08121965.html [dostęp 13.08.2015].

¹³ E. Adamiak, *op. cit.*, s. 95.

kapłanów wyłącznie mężczyzn. Według papieża Pawła VI należało uwzględnić fakt, że również sami Apostołowie podczas ustanawiania kapłanów korzystali z pomocy wyłącznie mężczyzn¹⁴. Problematyka kapłaństwa kobiet powróciła w refleksji innego papieża, którym był Jan Paweł II.

Rola kobiety w perspektywie nauczania Jana Pawła II – (r)ewolucja czy kontynuacja tradycji nauczania Kościoła?

Jan Paweł II okazał się papieżem, który szczególnie dużo miejsca poświęcił odniesieniom do problematyki funkcjonowania kobiet w różnych płaszczyznach życia. W jednej z refleksji papieża z Polski pojawiło się nawet pojęcie tak zwanego geniuszu kobiety¹⁵, opartego na biblijnej roli matki Jezusa Chrystusa, Maryi Panny w dziejach zbawienia człowieka. Jan Paweł II jako pierwszy z papieży sformułował odważny w swej istocie pogląd, zgodnie z którym spełnienie kobiecości może dokonywać się zawsze na dwóch zasadniczo różnych płaszczyznach życiowych. Przykładowo, chodzi tu o płaszczyznę życia małżeńskiego oraz bezżenności, płaszczyznę życia rodzinnego oraz konsekrowanego, czy wreszcie poprzez rodzicielstwo fizyczne, ale również rodzicielstwo duchowe. W rezultacie, hierarchowie kościelni zaczęli inaczej spoglądać zarówno na indywidualne, jak i społeczne role kobiet. Papież Polak bowiem jako pierwszy na swoim stanowisku podkreślił kluczowe znaczenie indywidualnej tożsamości każdej kobiety i wynikającej z niej wolności wyboru drogi życiowej¹⁶.

W liście apostolskim *Mulieris dignitatem* z 1988 r. papież Polak przekonywał, że niezbędne jest zagwarantowanie faktycznej równości kobiet i mężczyzn, zarówno w życiu osobistym, jak i zawodowym. Co więcej, kierował do wiernych przesłanie, zgodnie z którym należało w odmienny niż dotychczas sposób interpretować poszczególne wzmianki Księgi Rodzaju traktujące o roli kobiet. Mianowicie, zdaniem Jana Pawła II: „Tekst biblijny daje wystarczające podstawy do stwierdzenia zasadniczej równości mężczyzny i kobiety pod względem człowieczeństwa”¹⁷. Pochodzący z Polski papież w przywołanym dokumencie papieskim odwołał się przy tym do koncepcji godności i tożsamości każdej kobiety. Próbował tłumaczyć, że to właśnie w chrześcijaństwie godność

¹⁴ G. Polak, *Kronika. 27 lat pontyfikatu Jana Pawła II*, Edipresse, Warszawa 2005, s. 249.

¹⁵ Jan Paweł II, *Dzień Kobiet, Anioł Pański, 8 marca 1998*, [w:] Jan Paweł II, *Dzieła zebrane*, t. XVI, P. Ptaszek (red.), Wydawnictwo M, Kraków 2009, s. 325.

¹⁶ J. Szyran, *Dekalog bł. Jana Pawła II. Szkic moralnego nauczania Jana Pawła II*, „Studia teologiczne. Białystok. Drohiczyn. Łomża” 2011, nr 29, s. 479.

¹⁷ *Listy Pasterskie Ojca Świętego Jana Pawła II*, A. Sporniak (red.), Wydawnictwo ZNAK, Kraków 1997, s. 164.

kobiety jest najsilniej podkreślana, przez co możliwe jest systematyczne zwiększanie udziału kobiet w życiu Kościoła i społeczeństwa¹⁸.

W innym dokumencie, to jest adhortacji apostołskiej *Christifideles Laici* z 1988 r., papież Jan Paweł II nawiązał do pojęcia kobiecej godności, na które powoływał się już papież Jan XXIII. Wskazał, że kobieta może pełnić zarówno role w rodzinie, jako podstawowej komórce społecznej, jak i realizować się w życiu publicznym¹⁹. W wydanej w 1996 r. adhortacji apostołskiej *Vita Consecrata* papież Jan Paweł II wzmocnił dodatkowo swoje stanowisko na temat wyzwolenia kobiet spod społecznych schematów. Papież nie przyznał, co prawda, kobietom powołania do kapłaństwa służebnego w duchu święceń kapłańskich, ale jednocześnie podkreślił, iż dostęp kobiet do Kościoła rzymskokatolickiego może dokonywać się poprzez życie konsekrowane we wspólnotach zakonnych, a także kapłaństwo powszechne wszystkich chrześcijan. Jan Paweł II we wskazanym dokumencie podkreślił przy tym, że nieodłącznym przejawem równości w Kościele i społeczeństwie jest udział kobiet zarówno w refleksji teologicznej, kulturalnej, jak i duchowej²⁰.

W liście apostołskim *Ordinatio Sacerdotalis* z 1994 r. papież Jan Paweł II tłumaczył, że święcenia kapłańskie to dar łaski Chrystusa przewidziany w Kościele rzymskokatolickim wyłącznie dla mężczyzn. Jan Paweł II, odwołując się do stanowiska Pawła VI, przywołał argumenty, które przesądzają o tym, dlaczego kapłaństwo służebne oparte na święceniach kapłańskich jest w Kościele domeną wyłącznie mężczyzn. Mianowicie, wśród tych racji znalazły się: „poświadczony przez Pismo Święte przykład Chrystusa, który wybrał swoich Apostołów wyłącznie spośród mężczyzn; stała praktyka Kościoła, który naśladuje Chrystusa wybierając tylko mężczyzn; wreszcie żywe Magisterium Kościoła, konsekwentnie głoszące, że wykluczenie kobiet z kapłaństwa jest zgodne z zamysłem Boga wobec swego Kościoła”²¹. Papież Jan Paweł II, starając się ostatecznie rozwiązać wątpliwości na temat istoty kapłaństwa służebnego, zaznaczył, że „Kościół nie ma żadnej władzy udzielania święceń kapłańskich kobietom oraz że orzeczenie to powinno być przez wszystkich wiernych Kościoła uznane za ostateczne”²². Tym samym we wskazanym dokumencie papieskim wykluczono możliwość przyznawania rzymskokatolickich święceń kapłańskim kobietom.

¹⁸ Pełna treść papieskiego Listu Apostołskiego akcentuje ponadto bardzo wiele spraw związanych z kobietą i kobiecością, przez pryzmat roli kobiet we współczesnej cywilizacji. Zob. *ibidem*, s. 159 i n.

¹⁹ Jan Paweł II, *Posynodalna Adhortacja Apostołska – Christifideles Laici*, za: M. Zięba, *Jestem z wami. Kompendium twórczości i nauczania Karola Wojtyły – Jana Pawła II*, Wydawnictwo M, Kraków 2010, s. 136–137.

²⁰ Jan Paweł II, *Posynodalna Adhortacja Apostołska – Vita Consecrata*, Watykan 1996, s. 12–15.

²¹ *Listy Apostołskie Ojca Świętego Jana Pawła II*, M. Romanek (red.), Znak, Kraków 2013, s. 403.

²² *Ibidem*, s. 408.

Warto dodać, że Jan Paweł II wykazywał daleko idące zrozumienie potrzeby rozwoju kobiet we współczesnym świecie. Zatwierdzając instrukcję, która zezwalała na służenie dziewczynom na równi z chłopcami do Mszy Świętej, papież dowiódł, że jest otwarty na udział kobiet w życiu Kościoła rzymskokatolickiego. Z drugiej strony, podczas całego swojego pontyfikatu sprzeciwiał się wyraźnie możliwości kapłaństwa kobiet. W przywołanym już w tej pracy liście apostolskim *Mulieris dignitatem* przekonywał, że Jezus Chrystus całkowicie świadomie dokonał wyboru Apostołów spośród mężczyzn, dając początek ważnej tradycji, do której Kościół powinien być przywiązany. W *Liście do kobiet – A ciascuna di voi* z 10 lipca 1995 r. papież przekonywał, że powołanie kobiety do służby Chrystusowi może realizować się poprzez tak zwane kapłaństwo powszechne, czyli kapłaństwo wszystkich chrześcijan, które jest równie ważne, jak kapłaństwo służebne, czyli zhierarchizowane kapłaństwo urzędowe wynikające z przyznania święceń kapłańskich. Papież tym samym wykluczył możliwość nadawania święceń kapłańskich kobietom i włączenia ich do powołania do urzędowego kapłaństwa służebnego²³. W społecznym nauczaniu Jana Pawła II na temat udziału kobiet w Kościele z pewnością nie można więc mówić o rewolucji, gdyż tylko dopuszczenie kobiet do sfery święceń kapłańskich nosiłoby znamiona takiej rewolucji. W rzeczywistości stanowisko Jana Pawła II bardzo silnie wpisywało się w ujęcie charakterystyczne dla tradycyjnego podejścia katolicyzmu do spraw kapłaństwa.

Benedykt XVI i papież Franciszek na temat roli kobiet we współczesnym świecie

Po śmierci papieża Jana Pawła II godność papieską sprawowało kolejno dwóch papieży. Pierwszym był Benedykt XVII, drugim – papież Franciszek. Papież Benedykt XVI starał się kontynuować refleksję swojego poprzednika na temat ważnej roli kobiet we współczesnej cywilizacji. W 2008 r. papież zorganizował międzynarodowy kongres pt. „Kobieta i mężczyzna, człowieczeństwo w swojej pełni”. Podczas jednego ze swoich przemówień podkreślił konieczność zagwarantowania faktycznego równouprawnienia kobiety i mężczyzny, zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej. Odnosił się także krytycznie do konstrukcji tak zwanej płci kulturowej (ideologia gender), uznając ją za próbującą podważyć naturalne różnice między kobietą i mężczyzną, zgodne z zamysłem stworzenia człowieka przez Boga²⁴.

²³ Jan Paweł II, *List do kobiet z dnia 10 lipca 1995 roku, w związku z IV międzynarodową konferencją ONZ na temat kobiet*, za: M. Zięba, *op. cit.*, s. 206–209.

²⁴ A. Pastwa, *Kobieta i mężczyzna: człowieczeństwo w swej pełni (Wstęp)*, [w:] *idem* (red.), *Kobieta w Kościele i w społeczeństwie*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2014, s. 9–14.

W 2009 r. z inicjatywy Papieskiej Rady „Iustitia et Pax” zorganizowano z kolei konferencję pt. „Życie, rodzina, rozwój: rola kobiet w promowaniu praw człowieka”. Papież Benedykt XVI wypowiedział się wówczas, iż bez kobiet nie jest możliwe zbudowanie rodziny, ani zawarcie małżeństwa chrześcijańskiego, oraz że należy stale promować udział kobiet w procesie tworzenia i wzmacniania pokoju na świecie, zgodnie z boskim zamysłem. Wywodzący się z Niemiec papież podkreślił też, że kobiety uczestniczą w promowaniu praw człowieka, sprawując często ważne stanowiska w życiu politycznym²⁵.

Wzmianki na temat roli kobiety w społeczeństwie pojawiły się również w dwóch encyklikach papieża Benedykta XVI, to jest w encyklice *Caritas in veritate*, a także *Deus caritas est*. W przypadku obu tych papieskich dokumentów została podkreślona szczególna rola kobiety w środowisku rodzinnym oraz konieczność pogodzenia licznych wyzwań, jakie stają przed kobietami w XXI w., razem z obowiązkami wynikającymi z wiodącej roli kobiety w dzisiejszej rodzinie. W pierwszej z wymienionych encyklik papież Benedykt XVI wskazał ponadto, że każdej kobiecie, tak samo jak mężczyźnie, należy się poszanowanie jej odrębności i praw, przy jednoczesnej potrzebie wzmocnienia komplementarności pary małżonków, którą traktuje się, jako podstawę społeczeństwa²⁶.

Następca Benedykta XVI na Piotrowym tronie, papież Franciszek, również zdążył się już odnieść do kwestii należnego postrzegania kobiet w XXI w. Podkreślił, że utrzymywanie nierówności kobiet i mężczyzn w perspektywie społecznej jest skandalem, któremu należy przeciwdziałać. Podczas swojej pielgrzymki do Ameryki Południowej w 2015 r. papież Franciszek uznał ponadto, że kobiety „noszą przyszłość swoich ludów”²⁷, potrafiąc przekazywać swoim dzieciom ważne wartości chrześcijańskie z pokolenia na pokolenie. Wywodzący się z Argentyny papież zauważył też istnienie rozmaitych zagrożeń dla stabilności małżeństwa, godzących w samą kobietę. Potępił przy tym wyraźnie takie zjawiska, jak szowinizm, próba zdominowania kobiet czy chęć obarczania ich winami popełnionymi przez biblijne postacie kobiece.

Warto przy tym zaznaczyć, że choć głowa Kościoła podkreśliła, iż udział kobiety w życiu publicznym nie może ograniczać się wyłącznie do bycia matką, to dodała też, że drzwi Kościoła są jednak zamknięte przed ewentualną realizacją postulatu kapłaństwa kobiet²⁸. Można więc sądzić, że postrzegany jako bardziej liberalny od swojego poprzednika, papież Franciszek podtrzymał bardzo wyraźnie zakaz sprawowania urzędów kapłańskich

²⁵ K. Białas-Zielińska, *Teologia feministyczna a „nowy” feminizm. Zarys problematyki*, [w:] Ł. Machaj (red.), *Varia doctrinalia*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2012, s. 73.

²⁶ Benedykt XVI, *Encyklika Caritas in veritate*, Ligatur, Skaltuna 2012, s. 17.

²⁷ G.M.V., *Pochwała kobiety*, <http://www.osservatoreromano.va/pl/news/pochwala-kobiety> [dostęp 13.08.2015].

²⁸ E. Marienberg, *Catholicism Today. An Introduction to the Contemporary Catholic Church*, Routledge, New York 2014, s. 197.

przez kobiety. Potraktował on ów zakaz jako jeden z głównych dogmatów tradycji katolickiego Kościoła.

Zakończenie i wnioski

Wyciągając wnioski na podstawie powyżej przedstawionych treści, należy zaznaczyć, że kwestia znaczenia, roli i aktywności kobiet w różnych sferach życia na przełomie wieków w ramach nauczania papieskiego przeszła znaczącą ewolucję. Nauczanie papieskie przez długi czas orientowało się wokół wzmocnienia roli mężczyzny w społeczeństwie mającym charakter wyraźnie patriarchalny. Kościół jest organizacją niechętną idei matriarchatu i przez wiele wieków nie popierał systematycznego zwiększania roli kobiet w różnych sferach życia społecznego. Dopiero w XX w. dostrzegalny jest szereg tendencji, dzięki którym powyższe stanowisko Kościoła rzymskokatolickiego uległo liberalizacji. Wśród tych tendencji należy wymienić przede wszystkim ruchy emancypacyjne, zjawisko feminizmu, popularyzację idei praw człowieka, postępujący liberalizm polityczny, gospodarczy i społeczno-kulturowy, a także stopniowe otwieranie się Kościoła na zmiany pojawiające się w zglobalizowanym świecie.

Należy przy tym spróbować odnieść się do zaproponowanych we wstępie celów, dzięki realizacji których możliwe było wskazanie na kilka wniosków płynących z przeprowadzonej analizy. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że ewolucja stanowiska Kościoła rzymskokatolickiego na temat pozycji, roli i udziału kobiet w życiu społecznym była długa, choć decydujące w tym przedmiocie wydarzenia miały miejsce zaledwie w ciągu około 65 lat, a więc od połowy XX stulecia. Innymi słowy, przez wiele wieków papieże opowiadali się za utrzymaniem tradycyjnego modelu społeczeństwa i Kościoła, opierającego się na dominacji mężczyzn zarówno w sferze życia konsekrowanego, jak i w ramach różnych przejawów życia społecznego.

Dzięki realizacji drugiego z nakreślonych we wstępie celów można z kolei dojść do wniosku, że stanowisko wszystkich kolejnych papieży w kwestii ewentualnego dopuszczenia kobiet do kapłaństwa w wymiarze eklezjologicznym było negatywne. Papieże Kościoła rzymskokatolickiego przekonywali, że fakt sprawowania kapłaństwa nie stanowi sam w sobie wyróżnienia konkretnej płci, ale jest kontynuacją misji powierzonej przez Chrystusa i wynika z tradycyjnie nadanego mężczyznom posłannictwa. W związku z tym, w opiniach poszczególnych papieży dało się odczuć poparcie dla tezy, iż nie jest zasadne traktowanie braku dopuszczenia kobiet do sprawowania kapłaństwa jako przejawu dyskryminacji kobiet w nauczaniu i dogmatyce Kościoła. Co więcej, w sprzeciwie wobec postulatu kapłaństwa kobiet podkreślano bardzo silnie przywiązanie do tradycji Kościoła, opierającej się przede wszystkim na nowotestamentowym nauczaniu

i praktyce wyborów samego Jezusa Chrystusa. Te ostatnie z kolei pokazywały, że zarówno papieżem, kardynałem, jak i wyświęconym kapłanem może być wyłącznie mężczyzna. W prowadzonych rozważaniach należy rozróżnić, iż papieże nie sprzeciwiali się dopuszczeniu kobiet do kapłaństwa powszechnego, przekazanego przez Chrystusa wszystkim chrześcijanom, ale wyrazili sprzeciw wobec uczestnictwa kobiet w hierarchicznym kapłaństwie służebnym, opartym na święceniach kapłańskich.

Odnosząc się do stopnia zrealizowania trzeciego celu badawczego, należy wskazać, że istnieje możliwość sformułowania przypuszczalnych tendencji w zakresie dalszego stanowiska papieskiego na temat roli kobiety we współczesnym świecie. Mianowicie, należy się spodziewać utrzymania zakazu sprawowania funkcji kapłańskich przez kobiety, co będzie bez wyjątku dotyczyć urzędu papieskiego oraz kardynalskiego. Z drugiej strony, nie jest wykluczone zliberalizowanie tego podejścia, które mogłoby polegać na przykład na dopuszczeniu kobiet – zarówno świeckich, jak i reprezentujących życie zakonne – do wstępnego wypowiedania się przed obradami poprzedzającymi konklawe.

Inną przypuszczalną tendencją w zakresie opisywanej tematyki jest możliwość zwiększenia udziału kobiet, jako swoistego głosu doradczego, w sprawach soborowych i synodalnych, czyli na poziomie ogólnokościelnym. O ile bowiem w obecnym kształcie prawo kanoniczne pozwala kobietom na uczestnictwo w soborze powszechnym i synodzie, a także w ramach rad duszpasterskich diecezji i parafii, o tyle w literaturze krytykuje się fakt, iż ta reprezentacja ma charakter bardzo często wyłącznie formalny, a nie rzeczywisty²⁹. Na poziomie ogólnokościelnym udział kobiet jest możliwy także w Kurii Rzymskiej, a zwiększanie tego udziału jest jednym z postulatów reformy centralnych instytucji Kościoła. Należy jednak zauważyć, że najłatwiej, jak się wydaje, zagwarantować udział kobiet na poziomie parafialnym, czyli w ramach niewielkich wspólnot chrześcijańskich, a także na poziomie diecezjalnym. Kodeks prawa kanonicznego w kan. 511–514 nie wypowiada się bowiem szczegółowo o składzie parafialnych czy diecezjalnych rad czy komisji duszpasterskich. Należy zatem uważać, że udział kobiet na poziomie parafialnym i diecezjalnym może być systematycznie zwiększany.

²⁹ Więcej na ten temat zob. K. Białas-Zielińska, *op. cit.*, s. 65–74.

Wstęp do koncepcji politycznych Józefa Piłsudskiego

Charyzmatyczne i wybitne jednostki potrafią grupować u swego boku osoby bezgranicznie im oddane. Taką indywidualnością bez wątpienia był Józef Piłsudski¹. Początkowo będąc partnerem dla swoich współpracowników, z czasem stawał się niekwestionowanym przywódcą swojego otoczenia². Po powrocie z zesłania na Syberię Piłsudski zaczął otaczać się osobami, które były gotowe bezkrytycznie wykonać każde jego polecenie. Stanowiły one zaczątek obozu piłsudczykowskiego. Wspólna walka o wolną Polskę uczyni z nich operatywną i zdyscyplinowaną grupę Piłsudskiego³.

Koniec XIX wieku przyniósł ze sobą głębokie przemiany społeczne. Warstwy niebiorące dotychczas większego udziału w życiu narodu, dążyły do emancypacji – zarówno społecznej, politycznej, jak i kulturalnej. Nadszedł zmierzch dominacji szlachty. Chcąc prowadzić jakąkolwiek realną polską politykę należało uwzględniać potrzeby ludu – a więc robotników i chłopów, stanowiących znaczną większość narodu. Odbudowa państwa polskiego zależała w dużym stopniu od stosunku tych warstw do idei niepodległości. Walka z zaborcami bez udziału robotników i chłopów była z góry skazana na porażkę. Realistyczna myśl niepodległościowa musiała się więc łączyć z myślą o wciągnięciu mas plebejskich w życie publiczne.

Józef Piłsudski, stając na czele państwa, posiadał niemal niczym nieograniczoną władzę. Dekretem z 14 listopada 1918 r. powołał Rząd Narodowy. Utworzony na demokratycznych podstawach, miał odzwierciedlać niemal całą strukturę polityczną w Polsce. Prowizoryczny rząd miał trwać do momentu ukonstytuowania się Sejmu Ustawodawczego, w którym zasiądą przedstawiciele trzech zaborców. Odrodzone państwo polskie miało mieć ustrój republikański⁴.

Do momentu zwołania Sejmu Ustawodawczego Komendant sprawował najwyższą władzę Republiki Polskiej. Urząd Naczelnika Państwa był formą specyficznej dyktatury,

¹ Ur. 1867, zm. 1935.

² J. Faryś, *Piłsudski i piłsudczycy. Z dziejów koncepcji polityczno-ustrojowej (1918–1939)*, Szczecin 1991, s. 5.

³ *Ibidem*, s. 6.

⁴ A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 172.

a jej krótki czas trwania był wyraźnie oznaczony. Wszystkie najważniejsze decyzje Naczelnika miały również charakter tymczasowy⁵.

Nie chcąc dopuścić do wybuchu rewolucji – nieważne, czy z prawej, czy z lewej strony sceny politycznej – zdecydował się na przeprowadzenie demokratycznych wyborów. Sejm Ustawodawczy był dla Piłsudskiego obrazem woli narodu, którego zadaniem było ustalenie gruntu przyszłego życia państwowego. Miał uczynić z Rzeczypospolitej ośrodek kultury prawnej, stanowić źródło praw, dawać legitymację do rządzenia, wreszcie uspokoić sytuację polityczną⁶. Piłsudski nie traktował Sejmu jako najwyższej władzy państwowej, podkreślając jego rolę ustawodawczą. Składając urząd Naczelnika Państwa, dobitnie zauważał, że sprawowana dotychczas przezeń władza powinna pozostać w niezmienionej formie. Rozważając przeszłą kwestię posiadanej władzy cywilnej, uważał, że sprawowanie kierownictwa nad wojskiem powinno być niezależne od decyzji Sejmu⁷.

Efekt widoczny w latach 1919–1926 zawiódł oczekiwania i nadzieje Piłsudskiego. Codzienne rozgrywki o władzę sprawiły, iż parlament nie spełniał swoich funkcji⁸. Komendant zarzucał mu, iż stał się on źródłem praw i rządem jednocześnie⁹. Obdarzony szerokimi kompetencjami Sejm nie był w stanie stworzyć stałej większości parlamentarnej i, co gorsza, był to stan trwały, potwierdzany w kolejnych wyborach. Przyczyny tej sytuacji tkwiły w politycznym rozbiu społeczeństwa, w jakimś stopniu utrwalanym postanowieniami ordynacji wyborczej. Jej błędem było oparcie na systemie partii politycznych¹⁰.

Piłsudski podkreślał nadrzędność i niezbędność demokracji. Była dla niego nie tylko jedynym dopuszczalnym ustrojem, jaki mógł panować w Rzeczypospolitej, ale również elementem polityki zagranicznej. Nerozerwalne związanie jej z kwestią niepodległości i wypełnianiem obowiązków, które płynęły z polskiej tradycji, przejawiało się w dążeniu do utrzymania samodzielności wobec Niemiec i Rosji¹¹. Komendant poddawał przy tym negatywnej ocenie dyktaturę. Wskazywał jednakże na swoje osiągnięcia z czasów sprawowania funkcji Naczelnika Państwa¹².

Pogorszenie oceny parlamentaryzmu i zwiększone nań ataki nastąpiły po zabójstwie prezydenta Gabriela Narutowicza¹³. Piłsudski sprzeciwiał się spętaniu władzy wykonawczej, a w próbach podporządkowania jej Sejmowi widział groźbę przeniesienia

⁵ *Ibidem*, s. 176.

⁶ J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. V, s. 59–60.

⁷ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 201.

⁸ W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005, s. 276.

⁹ J. Pajewski, *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej: 1918–1926*, Kraków 1995, s. 58.

¹⁰ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 291.

¹¹ M. Król, *Józef Piłsudski: ewolucja myśli politycznej*, Warszawa 1984, s. 13.

¹² J. Piłsudski, *op. cit.*, t. VI, s. 25 i n.

¹³ Ur. 1865, zm. 1922. Profesor Politechniki w Zurychu, minister robót publicznych, minister spraw zagranicznych, pierwszy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

walk partyjnych do armii. Na skutek obserwacji tego wszystkiego pojawiła się u niego myśl, że jest mężem opatrnościowym Rzeczypospolitej i jeżeli państwo ma przetrwać, to dotychczasowy system musi runąć. Przekonanie to leżało u podstaw decyzji o marszu na Warszawę. Obawa o trwałość państwa była obecna w myśli Piłsudskiego od zawsze i przybierała na sile. Konflikt wokół organizacji najwyższych władz wojskowych traktował jako próbę pozbawienia państwa obrony. Rozbicie wojska było dla niego równoznaczne z rozbiem państwa. Główne zagrożenie wewnętrzne dostrzegał w partyjniactwie, braku stabilizacji wewnętrznej oraz w nadmiarze demokracji¹⁴.

Najważniejszym punktem rozważań Józefa Piłsudskiego była kwestia niepodległości. Przyczyn jej utraty doszukiwał się w słabości I Rzeczypospolitej i wadach narodowych, lecz przede wszystkim w polityce Niemiec i Rosji. Sprzeczność interesów tych państw z interesami Polski była zjawiskiem nieuniknionym i nieprzemijającym¹⁵. Choć do końca życia nie krył swojej nieufności wobec Niemców, to wrogiem numer jeden zawsze była dla niego Rosja. Będąc Naczelnikiem Państwa, uważał, iż granica zachodnia powinna być określona przez państwa Ententy, i deklarował chęć pokojowego ułożenia się z Niemcami w ramach postanowień traktatu wersalskiego. Głęboka niechęć do Rosji legła u podstaw całego światopoglądu Dziadka¹⁶. Jego koncepcja granicy wschodniej przewidywała powstanie grupy buforowych państw, które miały oddzielać Rzeczpospolitą od Rosji – czy to „czerwonej”, czy „białej”. Piłsudski uważał, iż każde imperium rosyjskie, niezależnie od panującego systemu politycznego, pozostanie imperium i będzie zagrażać niepodległości Polski. Stąd płynnie wniossek, iż celem polskiej polityki musi być nie pokonanie, a rozbięcie Rosji na części składowe¹⁷. Wiązało się to z dwoma koncepcjami – międzymorza i federacyjną, a także ideą prometeizmu. „Międzymorze” zakładało utworzenie federacji państw Europy Środkowej i Wschodniej, która miała objąć obszar między Adriatykiem, Bałtykiem i Morzem Czarnym – a konkretnie Polskę, Finlandię, Estonię, Łotwę, Litwę, Białoruś, Ukrainę, Czechosłowację, Węgry, Rumunię oraz Jugosławię. Proponowana federacja nawiązywała do jagiellońskich tradycji Rzeczypospolitej Obojga Narodów i miała być oparta raczej tylko na sojuszu wojskowym, niż jakimś silniejszym związku. Jej powstanie miało zapobiec dominacji Rosji czy Niemiec w tym obszarze Europy. Nie była to koncepcja nowa, gdyż myśli o integracji tych terenów sięgają czasów średniowiecza¹⁸. Do idei międzymorza

¹⁴ A. Friszke, *op. cit.*, s. 75–76.

¹⁵ J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. V, s. 59.

¹⁶ L. Wasilewski, *Józef Piłsudski jakim go znałem*, Warszawa 1935, s. 60–61.

¹⁷ M. Kozłowski, *Między Sanem a Zbruczem. Walki o Lwów i Galicję Wschodnią 1918–1919*, Kraków 1990, s. 89.

¹⁸ Po raz pierwszy przejawiają się w polityce Kazimierza Sprawiedliwego. Najbardziej udanym przedsięwzięciem tej idei było połączenie królestwa Polski, Węgier, Czech oraz Wielkiego Księstwa Litewskiego

podobna była koncepcja federacyjna¹⁹, która odnosiła się przede wszystkim do Litwy i Białorusi, w mniejszym stopniu do Ukrainy. Program federacyjny służył realizacji koncepcji rozbicia Rosji na części składowe. Już w memoriale złożonym Japończykom w 1904 r., Piłsudski pisał, iż niejednorodność narodowościowa państwa rosyjskiego stanowi jego największą słabość. Wybicie się na niepodległość zniewolonych narodów osłabi Rosję na tyle, że przestanie być groźnym sąsiadem²⁰. Realizacja myśli federacyjnej Piłsudskiego zakładała powstanie grupy buforowych państw na wschodnich rubieżach Rzeczypospolitej, których istnienie osłabiałoby Rosję i wzmacniało jednocześnie Polskę. Zajmując w kwietniu 1919 r. Wilno, Komendant wydał „Odezwę do mieszkańców byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego”. Napisana w dwóch językach uzasadniała zajęcie miasta przez Polaków, ukazując ich jako wyzwolicieli, a nie okupantów. Przewidywała utworzenie zarządu cywilnego mającego zająć się przygotowaniem wyborów oraz organizacją doraźnej pomocy dla ludności i zapewnieniem bezpieczeństwa²¹. Odezwa, zawierając program federacji, miała pobudzić aktywność polityczną lokalnych przywódców oraz uzyskać ich przychylność. Tak się jednak nie stało. W końcu sierpnia podjęta została próba, uczyniona przez Walerego Sławka, Leona Wasilewskiego i Mariana Kościałkowskiego²², dokonania w Kownie przewrotu mającego na celu powołanie rządu przychylnego idei federacji. Jej niepowodzenie było czynnikiem decydującym, jeśli chodzi o udział Litwy w koncepcji federacyjnej. Akcja wymagała sporych środków materialnych, a jej skutkiem była olbrzymia niechęć Litwinów do jakichkolwiek związków z Polską i zaostrzenie stosunków, które przełożyło się na całe dwudziestolecie międzywojenne²³. Porażka wciągnięcia Litwy do programu federacji oraz niedojrzałość Białorusinów do utworzenia własnego państwa sprawiły, iż w planach Marszałka znalazła się Ukraina. Stąd nawiązanie kontaktów z Petlurą i wspólna wyprawa na Kijów. Niezrozumiana w kraju wizja Naczelnika Państwa została ostatecznie przekreślona pokojem ryskim. Piłsudski chciał wykorzystać swoistą lukę, jaka powstała na wschodzie Europy po I wojnie światowej oraz w czasie wojny domowej w Rosji. Mimo ogromnego wysiłku całego państwa, cel nie został osiągnięty. Polska, co prawda, obroniła niepodległość w 1920 r., ale pozostała sama, czego tragiczne skutki odczuła za dziesięć lat.

pod rządami dynastii Jagiellonów. Zob. L. Moczulski, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 1999, s. 561.

¹⁹ Podobnie jak koncepcja międzymorza posiadała starą metrykę. Pojawiła się w wielu programach politycznych okresu porozbiorowego. Jej nieodłącznym elementem była odbudowa unii polsko-litewskiej.

²⁰ J. Piłsudski, *op. cit.*, t. II, s. 258.

²¹ A. Garlicki, *Józef Piłsudski: 1867–1935*, Kraków 2008, s. 327.

²² Urodził się w 1892 r., zmarł w 1946 r. Właściwie Marian Zyndram-Kościałkowski. Polityk okresu dwudziestolecia międzywojennego, związany z obozem piłsudczykowskim, premier, podpułkownik piechoty Wojska Polskiego.

²³ P. Łossowski, *Stosunki polsko-litewskie 1918–1920*, Warszawa 1966, s. 147–148.

Klęska koncepcji federacyjnej nie sprawiła, iż Marszałek porzucił plany rozczłonkowania Rosji. Tym razem służyć miał ku temu prometeizm. Był to ruch polityczny i intelektualny skierowany politycznie przeciwko ZSRR, mający na celu doprowadzenie do przemian niepodległościowych wewnątrz tego państwa, dokonanych przez narody, którym w latach 1918–1921 narzucono siłą sowiecki system. Ruch prometejski koordynował i wspierał niektóre rządy emigracyjne narodów zniewolonych przez Sowieców. Działania te miały doprowadzić do rozbicia Związku Radzieckiego. W 1921 r. w Warszawie powstała pierwsza organizacja prometejska, stawiająca sobie za cel połączenie wysiłków antysowieckiej emigracji narodów dawnego Imperium Rosyjskiego i Polaków. Nosiła nazwę Związek Zbliżenia Narodów Odrodzonych. W czasie pobytu w Sulejówku Piłsudski spotykał się z przedstawicielami emigracji gruzińskiej, ukraińskiej oraz przywódcą ruchu narodowego krymskiego²⁴. Po przewrocie majowym kontakty uległy zintensyfikowaniu. Z istniejącymi na emigracji rządami lub choćby przedstawicielstwami narodów prometejskich zostały nawiązane ścisłe porozumienia. Bez oficjalnych umów ustalono zasady przymierzy politycznych i udzielania pomocy materialnej, która uwzględniała działalność organizacyjną, wojskową i polityczną²⁵. W 1928 r. otworzona została w Warszawie filia paryskiego „Prometeusza” – Klub „Prometeusz”, mający elitarny charakter. Przynależć do niego mogli tylko emigranci, Polacy mogli zostać co najwyżej jego członkami honorowymi.

W kwestii niepodległości bardzo ważną rolę odgrywało wojsko, które było podstawową siłą państwowotwórczą. Armia była dla Piłsudskiego podstawowym atrybutem państwa. Pierwsze miesiące niepodległości wiązały się z formowaniem i wewnętrzną integracją – gdyż wojsko polskie było zlepkiem żołnierzy z armii zaborczych, Legionów, Polskiej Organizacji Wojskowej czy „błękitnej armii”. Konflikty na praktycznie wszystkich granicach wiązały się z wysyłaniem na front jeszcze nie w pełni przeszkolonych rekrutów. Przemiana tak różnorodnej mozaiki na jednolitą armię była zadaniem niezwykle trudnym, ale powiodło się. Jej głównym celem, oprócz obrony granic, było ich wytaczanie. Realizacja polityki wschodniej byłaby bowiem niemożliwa²⁶. Piłsudski przyjął zasadę, iż siły zbrojne muszą być apolityczne i absolutnie nie mogą podlegać partiom politycznym. Jedyne związki z polityką mógł polegać na podległości wodza naczelnego władzom państwa²⁷. Wojsko użyte do gry partyjnej przestałoby być obrońcą narodu. Silna armia była niezbędna do utrzymania niepodległości państwa ze względu na jego geopolityczne położenie. Bycie członkiem wojska polskiego łączyło się z ryzykiem ofiary śmierci złożonej dla państwa. Wojsko dla Marszałka było więc wzorem

²⁴ S. Mikulicz, *Prometeizm w polityce II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1971, s. 201.

²⁵ *Ibidem*, s. 202.

²⁶ A. Friszke, *op. cit.*, s. 67.

²⁷ J. Piłsudski, *op. cit.*, t. V, s. 29–32.

sprawności, karności i umiejętności organizacji dla reszty społeczeństwa. Nieustające zagrożenie wojną wiązało się z postulatem zwiększenia uprawnień wodza naczelnego, który musi przygotować obronę już w czasie pokoju²⁸.

Stosunek Józefa Piłsudskiego do narodu polskiego ostatecznie ukształtował się w czasie Wielkiej Wojny. Naród był zjawiskiem zmiennym, zbiorowością różnych warstw i klas kształtowaną przez historię²⁹. Lata zaborów obniżyły wartość narodu, który ogarnęło posłuszeństwo i słabość wobec zaborcy. Towarzyszyło temu wyrzeczenie się niepodległości – z czego wynikała samotność Legionów³⁰. Z tej oceny wyciągnął ona dwa wnioski. Pierwszy o konieczności budowy ustroju asekurującego słabość narodu. Drugi natomiast o potrzebie wychowania go i podniesienia przez przebudowę jego psychiki, w imię wartości chronionych przez tych, którzy nie wyrzekli się walki o niepodległość³¹. Ciepłej o narodzie wypowiedział się tylko wtedy, kiedy oceniał 1918 rok. Odbudowa państwa i akceptacja dyktatorskich uprawnień Naczelnika Państwa miały świadczyć o naprawie wartości narodu³². Poprawa ta była jednak krótka, o czym świadczyło zabójstwo prezydenta Gabriela Narutowicza. Od tamtej pory Komendant konsekwentnie wzmagał krytykę narodu³³.

Rozważania o narodzie Piłsudski przeniósł na społeczeństwo, piętnując niechęć do służby publicznej oraz brak współpracy wśród rozbitego społeczeństwa w życiu politycznym³⁴. Marszałek krytykował zły stosunek do sił zbrojnych oraz próby wciągania wojskowych do walki politycznej, która dzieliła społeczeństwo, utrudniając jego odbudowę³⁵. Wskazując na nadrzędny cel – obronę odzyskanej niepodległości, domagał się, by życie polityczno-społeczne zostało oparte na zasadzie solidaryzmu realizującego się przez wzajemne ustępstwa i współpracę. Piłsudski kwestionował podział na prawicę i lewicę społeczną. Akceptował klasowy podział społeczeństwa, jaki panował w Polsce, i dążył będzie do niedopuszczenia wybuchu społecznej rewolucji³⁶. Poprzez solidaryzm nawiązywał do kwestii mniejszości narodowych. Wzywał Polaków do ułożenia stosunków z nimi poprzez współpracę i wzajemne poszanowanie. Oczekiwał w zamian lojalności wobec państwa. Administracja, szkolnictwo i wojsko miały krzewić wśród mniejszości narodowych odpowiedni stosunek do państwa. Był przeświadczony, iż sprawnie działające państwo zapewni mniejszościom należne im prawa, co będzie łagodzić napięcia,

²⁸ W. Kulesza, *op. cit.*, s. 47.

²⁹ J. Piłsudski, *op. cit.*, t. II, s. 251.

³⁰ *Ibidem*, t. V, s. 97.

³¹ *Ibidem*, t. IX, s. 19.

³² *Ibidem*, t. VI, s. 25–29.

³³ W. Kulesza, *op. cit.*, s. 43.

³⁴ J. Piłsudski, *op. cit.*, t. IV, s. 103.

³⁵ *Ibidem*, t. V, s. 44.

³⁶ *Ibidem*, t. IX, s. 22–23.

a w konsekwencji je nawet wygasi. Stawiając państwo przed własnym narodem, zakładał, że inne narodowości żyjące w granicach Polski również muszą się temu podporządkować³⁷. Decyzje Marszałka o rozwiązaniu Hramady³⁸ czy pacyfikacji Galicji Wschodniej były zwykłą konsekwencją takiego postrzegania statusu mniejszości³⁹.

Położenie geopolityczne Rzeczypospolitej między Niemcami a Rosją oraz ocena narodu i społeczeństwa polskiego istotnie wpływały na ustrojowe poglądy Józefa Piłsudskiego. Podstawowym założeniem myśli politycznej Marszałka było przekonanie o nadrzędności państwa nad jakimikolwiek innymi organizacjami społeczeństwa. Wartością najwyższą był interes państwa, któremu podporządkowane winny być interesy warstw społecznych, klas, mniejszości czy partii politycznych. Mogły sobie istnieć, ale przenigdy nie wpływać na ograniczenie interesu państwowego⁴⁰. Wypowiedzi Marszałka odnosiły się najczęściej do sejmu, rady ministrów i jej prezesa, a także prezydenta. Temu ostatniemu poświęcał najwięcej uwagi. Głównym postulatem ustrojowym było ograniczenie kompetencji władzy ustawodawczej kosztem egzekutywy. Piłsudski negocjował klasyczny trójpodział władzy. Przyznając pierwszeństwo władzy wykonawczej nad legislatywą, stawiał jednocześnie prezydenta ponad rządem i szeregował wokół niego pozostałe organy⁴¹. Prezydent miał stać ponad partiami politycznymi, będąc reprezentantem całego społeczeństwa. Jego władza miała być silna i oparta na zwierzchnictwie i współpracy z innymi organami władzy. Szczególne uprawnienia powinien mieć w zakresie polityki zagranicznej i spraw wojskowych. Komendant, krytykując Sejm, który brał na siebie ciężar suwerenności, stwierdzał, iż to prezydent winien być suwerenem⁴². Prezydent miał regulować funkcjonowanie całej maszyny państwowej. W razie potrzeby, gdy zagrożona była struktura aparatu państwowego, miał mieć prawo ingerowania w pracę parlamentu i rządu. Jednocześnie nie powinien mieć uprawnień dyktatora i kompetencji, które pozwoliłyby mu objąć bezpośrednio kierownictwo nad egzekutywą. Silna prezydencka władza miała być swoistą rezerwą polityczną, która będzie interweniować dopiero wtedy, gdy konflikt zagrozi całości systemu. Piłsudski nigdy nie godził się na jawną dyktaturę, gdyż uważał, że ta forma rządów odzwyczai społeczeństwo od pracy na rzecz państwa oraz osłabi jego aktywność⁴³.

³⁷ W. Kulesza, *op. cit.*, s. 45.

³⁸ Białoruskie skrajnie lewicowe ugrupowanie polityczne w okresie międzywojennym w Polsce. Uległo wpływowi komunistów. Zostało zdelegalizowane w 1927 roku.

³⁹ A. Chojnowski, *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, s. 71–73 oraz 77–78.

⁴⁰ A. Garlicki, *Przewrót majowy*, Warszawa 1979, s. 273.

⁴¹ J. Piłsudski, *op. cit.*, t. IX, s. 264–268.

⁴² *Ibidem*, s. 179.

⁴³ W. Kulesza, *op. cit.*, s. 51.

Marszałek żądał oddzielenia kompetencji rządu od kompetencji parlamentu i prezydenta, tak by rada ministrów mogła samodzielnie podejmować decyzje i odpowiadać za nie. Nigdy nie darzył większą sympatią funkcji premiera⁴⁴. Wskazywał na fikcyjność jego szerokich uprawnień. Kontrola izb parlamentarnych nad rządem powinna następować *ex post*, po podjęciu rozstrzygnięć. Od kolektywnych debat i postanowień całego gabinetu wyżej cenił sobie indywidualne rozstrzygnięcia poszczególnych ministrów.

Mimo tego, co wynikało z konstytucji marcowej, władza ustawodawcza nie była dla Komendanta najważniejsza w państwie. Adekwatnie Sejm nie był najwyższym organem państwowym, a tylko ciałem ustawodawczym. Zwołując Sejm Ustawodawczy, chciał tylko legitymacji swojej władzy dokonanej przez przedstawicieli całego społeczeństwa. Długa lista inwektyw kierowana do Sejmu po 1922 r. była narzędziem walki politycznej. Obok ataków znajdowały się jednak próby merytorycznej dyskusji. Wykraczanie izb parlamentu poza swoje kompetencje było przyczyną kryzysu⁴⁵. Piłsudski deklarował współpracę z izbami, ale stawiał warunki. Parlament winien zrzec się suwerennej pozycji, która przejdzie na rzecz prezydenta i staje się jednym z kilku naczelných organów w państwie. Izby parlamentarne miały uchwalać budżet i zajmować się kontrolą rządu, lecz konkretne rozwiązania wysuwane przez Marszałka ograniczały i te prerogatywy. Marginalizując jego rolę i tocząc nieustającą walkę z Sejmem, Piłsudski nigdy nie zdecydował się go rozpędzić, co nieustająco podpowiadał mu jego obóz⁴⁶.

Największym złem i zagrożeniem dla państwa było istnienie partii politycznych. Jeszcze w czasie wojny Józef Piłsudski miał koncepcję stworzenia ogólnokrajowej reprezentacji politycznej, która skupiłaby wszystkie siły społeczno-polityczne. Dlatego też piłsudczycy nie tworzyli własnej formacji, a starali się szukać porozumień międzypartyjnych. Konflikty zbrojne, jakie stanęły przed Rzeczypospolitą po wybuchu niepodległości, nakazywały współpracę wszystkich stronnictw. Marszałek nadal więc nie decydował się stworzyć własnego ugrupowania, a zajmował ponadpartyjną pozycję. Jednocześnie wierzył, iż istniejące partie będą w stanie się porozumieć i pracować wspólnie dla dobra Rzeczypospolitej na forum przyszłego sejmu. Pierwsze lata niepodległości pokazały, jak bardzo się mylił⁴⁷. Nakazując Waleremu Sławkowi utworzyć BBWR (Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem), kategorycznie zakazał określać go mianem partii.

⁴⁴ J. Piłsudski, *op. cit.*, s. 112–114.

⁴⁵ *Ibidem*, t. VIII, s. 330.

⁴⁶ W. Kulesza, *op. cit.*, s. 55.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 56.

Państwo i naród w myśli politycznej Stepana Tomaszewskiego

Galicja¹ zajmuje szczególne miejsce w historii Ukrainy. Na przełomie XIX i XX stulecia w Galicji skoncentrowane było duchowe i kulturalne życie Ukraińców. Wielu ówczesnych ukraińskich przedstawicieli świata polityki i kultury uważało, że z Galicji będzie pochodzić ta niezbędna siła do odbudowy państwa ukraińskiego.

Pojęcie „Galicja” (Galicja Wschodnia, Ruś Czerwona, Ruś karmazynowa) często było używane w okresie funkcjonowania Drugiej Rzeczypospolitej². Galicja to historyczna nazwa ukraińskich etnicznych ziem znajdujących się na północ od Karpat, w dorzeczu Dniestru, Bugu i Sanu. W obrębie Galicji zwykło się wyróżniać część zachodnią i wschodnią. Galicja Wschodnia (dawniej Ruś Czerwona) to historyczne Księstwo Halickie, w ramach Królestwa Polskiego – województwo ruskie, po przyłączeniu do Cesarstwa Austriackiego nazwane Królestwem Galicji i Lodomerii (Halickim i Włodzimierskim)³. Historycznie Galicja była słabo związana z Rosją, silniej zaś z Europą Środkową. Pod koniec XIV w. weszła w skład Królestwa Polskiego. W 1772 r. (podczas pierwszego rozbioru Polski) Galicja była włączona w skład ziem Habsburgów (Święte Cesarstwo Rzymskie, od 1804 r. Cesarstwo Austrii).

W jednej z najważniejszych prac poświęconych historii Ukrainy – pracy Iwana Krypkawycza – wiele uwagi poświęcono wydarzeniom końca XIX i początku XX w.⁴ Podkreślał on, że: „na początku XX wieku centralne miejsce w życiu Ukrainy zajmowała Galicja. System konstytucyjny Państwa Austriackiego pozwolił narodowi ukraińskiemu rozwijać swoje umiejętności w różnych obszarach [...]: Ukraińcy galicyjscy próbowali

¹ Słowo Galicja będzie używane w znaczeniu Galicja Wschodnia. W źródłach spotykamy się z różnym pochodzeniem słowa „Galicja” (*Hałyczyna*): 1) nazwa Galicja pochodzi od miasta pod nazwą Galicz (Halicz) – kiedyś stolica niezależnego księstwa Galicji; 2) jest stosunkowo nowe i jest kalką niemieckiego *Galizien*; 3) nazwa „Galicja” ma etymologię romańską, w znaczeniu ziemia Galów (Celtów).

² M. Marszał, *Rzecznicy polsko-ukraińskiego porozumienia 1918–1939*, [w:] M. Marszał (red.), *Na szlakach zgody. Rzecznicy polsko-ukraińskiego porozumienia 1918–1939*, Polkowice 2013, s. 7–8.

³ Tadeusz A. Olszański, *Kresy Zachodnie. Miejsce Galicji Wschodniej i Wołynia w Państwie Ukraińskim*, „Prace OSW” Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2013, nr 43, s. 13.

⁴ I.A. Вівсяна, „Український П'ємонт” у висвітленні вітчизняної історичної науки, „Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету”, 2012, вип. XXXII, с. 77 (tłumaczenia z języka rosyjskiego cytowanych fragmentów w całej pracy – I.K.).

opanovać wszystkie dziedziny życia swego kraju i stworzyć bazę dla przyszłej państwowości. Ukraina Rosyjska nawet po rewolucji 1905 roku nie miała takich swobód politycznych. [...] Swoją główną pozycję w ukraińskim świecie Galicja zawdzięczała również szerokiej działalności naukowej i kulturalnej”⁵.

Na przełomie XIX i XX w. na ziemiach Galicji Wschodniej kontynuował swój rozwój ruch społeczno-polityczny, w którym działały nurty wyrażające interesy i ideologię różnych klas i grup społecznych: moskwofile (rusofile), narodowcy, narodowi demokraci, radykałowie.

Pod wpływem rosyjskiej propagandy starsze pokolenie, głównie duchowieństwo oraz nieliczna grupa świeckiej inteligencji, zaczęło przychylić się do rosyjskiego panslawizmu i nurtu zwanego „moskalofilstwo”, „moskwofilstwo”⁶. Moskwofile uważali, że od Karpat do Kameczatki, od Cisy i do Amuru żyje jeden rosyjski naród, z jedynym językiem rosyjskim i kulturą. Głosili wspólnotę narodowo-kulturową, następnie też państwową i polityczną z narodem rosyjskim.

Młoda inteligencja była podstawą nurtu narodowców. Występowali oni przeciwko administracji państwowej, która pozostawała wówczas w rękach Polaków. Byli lojalni wobec monarchii Austro-Węgierskiej. Zajmowali się pracą kulturalną: rozwojem języka i literatury ukraińskiej, edycją książek, czasopism i gazet w języku ukraińskim. W 1899 r. utworzyli Ukraińską Partię Narodowo-Demokratyczną, która stała się główną polityczną siłą w ukraińskim życiu politycznym we Wschodniej Galicji.

Szeroki program demokratów krajowych (narodowych demokratów) zawierał hasło odrębnego i niezależnego państwa ukraińskiego. W programie minimalnym demokraci stawiali sobie za cel podział Galicji na dwie odrębne jednostki administracyjne – ukraińską i polską, z szeroką autonomią dla każdej z nich.

Przedstawiciele nurtu radykalnego bronili interesów chłopstwa, występowali przeciw państwu i postulowali przekazanie majątków ziemskich chłopom. Chcieli za pomocą rewolucji ludowej doprowadzić do przemiany ustroju kapitalistycznego w socjalizm.

Mimo skomplikowanej historii Galicja Wschodnia w XIX–XX w. rzeczywiście stała się ośrodkiem kulturalnego rozwoju ziem ukraińskich, a także źródłem rodzącej się inteligencji ukraińskiej. To stąd pochodzili jej wybitni przedstawiciele, między innymi Mychajło Hruszewski, Iwan Franko, Stepan Tomaszewski i inni. Wśród nich wyróżniał się także Wacław Lipiński, który jest uważany za ojca ukraińskiego konserwatyzmu i wysoko ceniony również przez konserwatystów polskich.

⁵ І.П. Крип'якевич, *Огляд історії України: посіб.* / І. Крип'якевич. – Київ: Вища школа, 1995, с. 292–293.

⁶ М. Швагуляк, *Історичні студії: Українці на роздоріжжях та крутих поворотах історії (др. пол. XIX – пер. пол. XX ст.)*, „Триада Плюс”, Львів, 2013, с. 28.

Idea konserwatyizmu zajmuje szczególne miejsce w historii ukraińskiej myśli politycznej. Jednak w różny sposób uzasadniali ją trzej najwybitniejsi przedstawiciele tego nurtu: wspomniany Wacław Lipiński, Stefan Tomaszewski i Wasyl Kuczabski⁷. Idee ukraińskiego konserwatyizmu⁸ zaczęły się rodzić w latach dwudziestych XX w. Jako teoria i doktryna polityczno-ideologiczna ukraińska myśl konserwatywna została szczegółowo opracowana przez Lipińskiego, a częściowo również przez Pawła Skoropadskiego⁹.

Cechą charakterystyczną narodowego konserwatyizmu w wydaniu W. Lipińskiego była idea politycznej integracji, niezbędnej, według niego, do utworzenia niezależnego państwa narodowego. Naród – to wszyscy obywatele państwa. Lipiński głosił idee nacjonalizmu pozytywnego, odróżniając go od nacjonalizmu negatywnego. Twierdził on, że Ukraińcy różnią się od innych narodów tylko swoją polityczną integracją. Zjednoczeni na gruncie kultury i świadomości narodowo Ukraińcy powinni na swoich etnicznych ziemiach dążyć do zintegrowania z innymi narodami pod egidą własnej kultury. Istotnym elementem konserwatyizmu narodowego jest odniesienie do tradycji i obyczajów ludowych, a przede wszystkim do doświadczeń czasów hetmańsko-kozackich, wysokiej kultury wspólnoty rolniczej, które uważane są za napędową siłę narodowego odrodzenia Ukraińców¹⁰. Preferowaną przez Lipińskiego formą ustroju państwowego był taki system, który odznacza się równowagą między władzą i wolnością, między siłami konserwatyizmu i postępu. Takim idealnym systemem miała być konstytucyjna monarchia. Na jej czele powinien stać monarcha (hetman), którego usankcjonowana prawnie władza byłaby dziedziczna. W monarchicznym systemie W. Lipińskiego obywatele winni posiadać wolność ekonomiczną, kulturalną i polityczną, jednak wolność ta miała być ograniczona autorytetem silnej i stabilnej władzy.

⁷ W referacie przyjął następującą pisownię: nazwiska rosyjskie oraz ukraińskie będą zapisywane w formie polskiej (czyli z końcówkami -ski, -cki, -icz), przy zachowaniu oryginalnego brzmienia imienia. W przypisach prace ukraińskojęzyczne zostawione będą w oryginalnej wersji w celu łatwiejszego dotarcia do nich.

⁸ Ukraiński konserwatyizm nazywają także teorią ukraińskiego monarchizmu.

⁹ Hetman Pawło Skoropadski (ur. 15 maja 1873, zm. 26 kwietnia 1945) – ukraiński polityk i wojskowy, ostatni hetman. Pawło Skoropadski był człowiekiem dwóch kultur – ukraińskiej i rosyjskiej. Jak wiadomo, był on potomkiem jednego z najwybitniejszych kozackich rodów. Służył w carskiej armii, uczestniczył w wojnie rosyjsko-japońskiej 1904–1905. W 1906 otrzymał stopień pułkownika, a w 1912 generała-majora. W okresie od 29 kwietnia 1918 do 14 grudnia 1918 r. przejął władzę w Ukraińskiej Republice Ludowej i obwołał się hetmanem (*Hetmanat*). URL zmieniła nazwę na Państwo Ukraińskie. Ukrainę okupowały wojska niemieckie i austriackie, osłaniając jednocześnie kraj od inwazji bolszewików. Po klęsce Państw Centralnych w I wojnie światowej, zawieszeniu broni na froncie zachodnim (11 listopada 1918 r.) i w konsekwencji rozpoczęciu wycofywania wojsk niemieckich tak zwanego Ober-Ostu ze wschodu, obalony przez Symona Petlurę z pomocą korpusu Strzelców Siczowych w grudniu 1918 r. Następnie przebywał na emigracji w Niemczech w Berlinie. Zmarł w Bawarii w wyniku ran odniesionych podczas bombardowania.

¹⁰ Д. Чижевський, *Нариси з історії філософії на Україні*, Київ 1992, с. 156.

Idea Wacława Lipińskiego jest dość szeroko znana i opracowana w polskiej nauce prawnej. Natomiast idea konserwatywna w wydaniu Stefana Tomaszewskiego do tej pory jest niemal nieznaną w polskiej historiografii.

Stefan Tomaszewski był jednym z założycieli państwowotwórczej szkoły w ukraińskiej historiografii. Tomaszewski miał silną wiarę w ukraińską narodową ideę i w uzyskanie niepodległości przez Ukrainę, uważał Galicję za ukraiński „Piemont”, a w unii kościelnej z 1956 r. upatrywał syntezy tradycji wschodnich i zachodnich.

Tomaszewski był jedną z niewielu postaci w historii Ukrainy, które miały ogromny wpływ na kształtowanie ukraińskiej świadomości narodowej na terenach ukraińskich ziem zachodnich w pierwszych trzech dekadach XX w. Jego działalność przypadała na czas, kiedy życie kulturalno-polityczne w Galicji formowało się wokół Towarzystwa Naukowego im. Szewczenki (TNS)¹¹.

Stepan Tomaszewski urodził się 9 stycznia 1875 r. w Kupnowicach (rejon samborski, obwód lwowski). Nie pochodził z rodziny szlacheckiej. Jego rodzice byli prostymi rolnikami i od chłopięcych lat wychowywał się wśród dzieci rolników. Rodzice spostrzegli zainteresowanie, jakie chłopiec wykazywał nauką, i wysłali go na studia do gimnazjum w Samborze. Po gimnazjum Tomaszewski dostał się na studia na wydziale prawa i wydziale humanistycznym Uniwersytetu Lwowskiego, które ukończył w 1900 r., uzyskując stopień naukowy doktora filozofii. Wśród jego najbardziej znanych wykładowców uniwersyteckich był Mychajło Hruszewski¹².

Działalność naukowa S. Tomaszewskiego była ściśle związana z działalnością Towarzystwa Naukowego im. Szewczenki. Członkiem TNS został po opublikowaniu pierwszej naukowej pracy o Samuilie Kuszewiczy¹³ w 1899 r. Wkrótce S. Tomaszewski, którego Mychajło Hruszewski uważał za jednego ze swoich najlepszych i najzdolniejszych uczniów, rozpoczął pracę w dziale bibliografii „Pamiętników TNS”. Został sekretarzem sekcji historyczno-filologicznej i Komisji Archeologicznej. Pełnoprawny członek Towarzystwa Naukowego im. Szewczenki (od 1899 r.), był głową TNS w latach 1913–1915. Koledzy opisywali go jako człowieka bardzo inteligentnego i wykształconego. Jak pisał

¹¹ Towarzystwo Naukowe im. Szewczenki (TNS) to ukraińskie stowarzyszenie naukowe, które zostało założone w 1873 r. we Lwowie jako towarzystwo literackie pod nazwą Towarzystwo im. Szewczenki (Towarzystwo im. Szewczenka), od 1892 stowarzyszenie naukowe. TNS istniało do 1940 r. 12 stycznia 1940 r. TNS zostało zlikwidowane przez władze sowieckie, a następnie reaktywowane w 1947 r.

¹² Mychajło Hruszewski (1866–1934) – ukraiński historyk, badacz, krytyk literacki, socjolog, publicysta, pisarz, działacz społeczny i polityczny. Przewodniczący Ukraińskiej Centralnej Rady. Przewodniczący Towarzystwa Naukowego im. Szewczenki we Lwowie w latach 1897–1913.

¹³ Samuil Kuszewicz (Kuszewicz Samuel Kazimierz, 26.12.1607–1666) – burmistrz Lwowa (1656–1657 i 1659) oraz pamiętnikarz. Jego pamiętniki i listy są źródłem informacji o historii Lwowa i Galicji połowy XVII w. Znane jest pismo Kuszewicza z dnia 4 listopada 1648 r., w którym opisuje on pierwsze oblężenie Lwowa kozakami i tatarzynami pod przewodnictwem Chmielnickiego. Zob. więcej: B. Głodołowa, *Samuil Kuszewicz: życie i działalność kulturalna*, 1929.

Osyp Nazaruk: „Znał 15 języków, wśród nich były i takie, które u nas mało kto zna, jak węgierski, rumuński i szwedzki. Do opanowania takiej dużej liczby języków przyczyniły się nie tylko jego wrodzona zdolność i duża pracowitość, ale i szybki umysł, który u niego przejawia się już w młodości”¹⁴.

Naukowe dziedzictwo S. Tomaszewskiego obejmuje ponad 50 dużych monografii dotyczących ukraińskiej historii, około 230 recenzji książek oraz artykułów.

Tomaszewski zajmował się badaniami starożytnej historii Ukrainy (w szczególności historią polityczną Ukrainy Zachodniej), historią Kościoła na Ukrainie do połowy XII w. i okresu współczesnego, historią Galicji z połowy XVII w., historią polityczną Europy Środkowo-Wschodniej początku XVIII w., w szczególności do powstania węgierskiego 1703–1711 r. i polityki ukraińskiego hetmana Iwana Mazepy, stosunkiem do węgierskiej i ukraińskiej walki o niepodległość międzynarodowych sił politycznych, statystyką Ukraińców na Węgrzech i ułożeniem etnograficznej mapy rozsiedlenia się Ukraińców na początku XX w.

Był on również wybitnym publicystą, współpracownikiem ponad 20 periodyków: gazety „Dilo” (Lwów, Wiedeń), czasopisma „Literacko-naukowy wisnyk”, „Nasza Szkoła” (Lwów), „Wisnyk Związku Wyzwolenia Ukrainy” (Wiedeń), „Ukraińskie słowo” (Berlin), „Chliborobśka Ukraina”, wydawcą tygodników „Litopys polityki, pyśmenstwa i mystectwa” (Berlin) i „Polityk” (Lwów) oraz politycznym komentatorem dla gazety „Nowa Zorja” (Lwów) i innych¹⁵. Publicystyka Tomaszewskiego jest poświęcona prezentacji historycznych koncepcji autora i kwestii politycznych pytań nowoczesnej historii Ukrainy i europejskiej polityki. Szczególną uwagę skupiał on na zagadnieniach dotyczących polityki Ukrainy Zachodniej w okresie międzywojennym, pracy nad koncepcją autonomii ziem ukraińskich w państwie polskim i sposobach rozwoju ukraińskiego społeczeństwa w warunkach bezpaństwowego istnienia¹⁶.

Tomaszewski był jednym z założycieli Demokratycznej Partii Narodowej¹⁷ w Galicji w czasach Austro-Węgier, dyplomatą Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej, ideologiem i twórcą Katolickiej Partii Konserwatywnej¹⁸, organizatorem ruchu konserwatywnego na ziemiach Ukrainy Zachodniej¹⁹.

¹⁴ O. Назарук, *Памяти Стефана Томашиівського*, „Нова зоря” 20 грудня 1931, № 97.

¹⁵ Н. Халак, *Степан Томашиівський – науковець і політик*, www.historians.in.ua [dostęp 25.03.2014].

¹⁶ O. Назарук, *op. cit.*, s. 5.

¹⁷ Demokratyczna Partia Narodowa była założona 1899 r. Program partii zawierał wymogi demokratyzacji życia politycznego w Austro-Węgrzech za pomocą legalnych parlamentarnych środków, równouprawnienie ukraińskiej i polskiej ludności w Galicji; stworzenie ukraińskiego koronnego kraju; obronę interesów chłopów.

¹⁸ Zgodnie z programem Katolickiej Partii Konserwatywnej, ziemie ukraińskie w składzie państwa polskiego rozpatrywano jak geopolityczną, społeczno-gospodarczą, narodowo-kulturalną całość z prawem do samostanowienia i samorządności. Głosiła też polityczną lojalność do Polski.

¹⁹ Н. Бортняк, *Наукова спадщина й громадсько – політична діяльність Степана Томашиівського: історіографія та джерела*, „Молода нація” 2000, № 4, с. 30.

Na początku swojej działalności naukowej Tomaszewski utożsamiał się z narodowym nurtem w ukraińskiej historiografii²⁰. Pod wpływem Michajła Hruszewskiego badał w szczególności okres Chmielniczyny w Galicji. Jednak o Tomaszewskim jako o historyku, który badał rozwój narodowego nurtu ukraińskiej historiografii, można mówić tylko ze znaczną ostrożnością, ponieważ zbyt wysoko cenił uzyskanie niepodległości przez niepaństwowe narody.

Pozycję zwolennika ukraińskiego państwa S. Tomaszewski potwierdzał we własnych pracach. Negatywnie oceniał aneksję ukraińskich ziem przez Polskę w wydarzeniach XVII w. Jego zdaniem, tylko razem z całą Ukrainą Galicja mogła uwolnić się od politycznego i narodowego ucisku. „Mała część ukraińskiego narodu mogła domagać się lepszego stanu tylko razem z szerokimi masami z całej Ukrainy” – pisał historyk²¹.

Własną koncepcję historii Ukrainy podał Tomaszewski w pracy *Ukraińska historia* (1918), pierwszej i jedynej opublikowanej części, w której przedstawił okres do 1569 r. Według I. Kreweckiego, *Ukraińska historia* S. Tomaszewskiego i *Ukraina na przełomie* W. Lipińskiego przyczyniły się do zmian w ukraińskiej historiografii XIX i początku XX w., skupiając się na populistycznej wizji historii preferującej przedstawianie ukraińskiej narodowej historii czasów książęcych (Tomaszewski) i kozackich (Lipiński).

Procesy historycznego rozwoju Ukrainy Tomaszewski sprowadzał do trzech głównych idei, które wpływały z jej geograficznego położenia: walki ze stepem (koczowniczą cywilizacją), konkurencji z Polską, jako wyraz politycznego i kulturalnego przeciwieństwa Zachodu i Wschodu, oraz walki z dominacją Rosji, u podstaw której leży polityczny i gospodarczy kontrast Północy i Południa²². Zjednoczenie z Rosją spowodowałyby poważne sprzeczności. Asocjacja polityczna doprowadziłaby do asocjacji narodowej i kulturowej, natomiast walka pomagała ostatecznej separacji od Moskwy²³. Tomaszewski pisał: „Step, Polska, Moskwa – są to trójkąty historycznego i politycznego rozwoju Ukrainy [...] w zrozumieniu wspomnianych powyżej idei czołowych leży i odkrycie miernika wartości ukraińskiej historii. [...] Zdobywanie ziemi, oddzielenie od «ruśkosti», utworzenie odrębnej narodowo-kulturalnej tożsamości i uzyskanie niezależności politycznej – to są punkty orientacyjne dla historyka w rozmieszczeniu światła i cienia na jego rysunku”²⁴.

²⁰ Nurt w ukraińskiej historiografii, uznający naród ukraiński za samodzielny i samowystarczalny byt historyczny. Przyjmuje się, że fundatorem tego nurtu był Mykoła Kostomarow.

²¹ С. Томашівський, *Народні рухи в Галицькій Русі 1648 р.* Записки НТШ. Львів, 1898. Т. 23–24, с. 137.

²² О. Ясь, *Неоромантизм в історичній візії С. Томашівського*, „Український історичний журнал”, Київ 2011, № 4, с. 197.

²³ І. Кревецький, *Українська історіографія на переломі: наукова хроніка*, „Записки НТШ”. Львів: накл. тов-ва: з Друк. НТШ, 1924. Т. СXXXIV–СXXXV, с. 161–184.

²⁴ С. Томашівський, *Українська історія. Старинні і середні віки*, Львів 1919, с. 12.

Według S. Tomaszewskiego, ziemia galicyjska „była jedną z sił, która doprowadziła pierwszego poprzednika dzisiejszej Rosji do rozpadu; korzeniem, z którego wyrosło potężne państwo Halicko-Wołyńskie – pierwsze odzwierciedlenie politycznego separatyzmu ziem ukraińskich od moskiewskich, pierwszą realną podstawą w rozwoju ukraińskiej idei narodowej; ona była długi czas ścianą Węgier przed barbarzyństwem Mongołii; stała się podstawą w budowie polsko-litewskiej unii”²⁵.

Głównymi czynnikami, na których bazuje koncepcja państwa S. Tomaszewskiego, są ziemia, naród i państwo. Historyk rozpatrywał „ukraińską ziemię” jak geograficzną całość, tym samym ignorując etniczny charakter niektórych części Ukrainy: „Tylko w sensie geograficznym, możemy mówić o Ukrainie jako o indywidualnym i stałym pojęciu w całej historii”²⁶. Postrzegając Ukrainę jako pojęcie geograficzne, badacz akcentował jej miejsce w Europie i skutki historyczne takiej lokalizacji. Duże znaczenie przypisywał Morzu Czarnemu, które stanowiło podstawę życia Ukrainy, tak geograficzną, gospodarczą, jak i polityczną. Większa część Ukrainy była związana „z Morzem Czarnym i musiała dzielić jego los. Nie ma nic dziwnego w tym, że zachodnioukraińskim ziemiom, które należały do bałtyckiego dorzecza, przyszło grać taką ważną rolę w historii Ukrainy. To wyjaśnia czemu historyczno-polityczne i kulturalne życie ukraińskiego narodu nie trzymało się stale głównej arterii ukraińskiej ziemi – rzeki Dniepr”²⁷.

Drugą stroną idei uznającej ukraińską ziemię za główne kryterium historii Ukrainy był historyczny proces zdobywania terytorium państwowego przez ukraiński naród. Na proces ten składała się długa walka osiadłej rolniczej kultury z koczowniczymi barbarzyńcami. Jak pisał Tomaszewski, obraz plemiennego charakteru Ukrainy był uformowany tylko w XVIII i XIX w., a do tego czasu Ukraina odznaczała się dużą zmienną plemiennych, rasowych, językowych i kulturalnych stosunków²⁸.

Tomaszewski zwracał szczególną uwagę na kształtowanie ukraińskiej idei narodowej, którą uważał za warunek konieczny do utworzenia prawdziwego narodu. Pisał, że teraz, w powojennym czasie, nie można mówić o jednej wspólnej narodowej idei²⁹. Krytykował poglądy Doncowa, Hruszewskiego i innych polityków na zagadnienia ukraińskiej idei narodowej, a hasło o państwie ukraińskim nazywał „modną frazą” w programach wszystkich ukraińskich partii i grup³⁰.

²⁵ *Idem*, *Галичинна. Політично-історичний нарис з приводу світової війни*, 1915, s. 23–24.

²⁶ *Idem*, *Українська історія. Старинні...*, s. 1.

²⁷ С. Томашівський, *Українська історія. Старинні і середні віки*, Львів 1919, s. 2-3, 12.

²⁸ *Ibidem*, s. 7–8.

²⁹ С. Томашівський, *Під колесами історії...*, s. 23.

³⁰ О. Ясь, *Неоромантизм в історичній...*, s. 200.

Kolejnym bardzo ważnym zagadnieniem był dla Tomaszewskiego proces formowania ukraińskiego narodu. Po raz pierwszy zwrócił on uwagę na pojednanie w trakcie tworzenia narodu dwóch przeciwległych tendencji: konsolidującej i rozłączającej. „W procesie tworzenia narodów działają dwie przeciwległe siły: jedna rozdziela, druga łączy pojedyncze części. Jak przez terytorialne rozpowszechnienie, różne warunki życia [...] dzielą się na pojedyncze części językowe, rasowe i kulturalne, tak przez polityczną jedność i wspólność kulturalnego rozwoju zacierają się różnice, a powstaje jednolity narodowy typ wyższego szeregu”³¹.

Trzecim kryterium transformacji ukraińskiej narodowości do ukraińskiego narodu nazywał Tomaszewski kształtowanie się pierwszego ukraińskiego narodowego państwa – Księstwa Halicko-Wołyńskiego. Otrzymanie politycznej samodzielności przez część Słowian wschodnich było wyjątkowym wydarzeniem, bo Księstwa Halicko-Wołyńskie zjednoczyło tylko ukraińskie ziemie. W swoich pracach S. Tomaszewski podkreślał prawdziwy ukraiński charakter państwa halicko-wołyńskiego w przeciwieństwie do Rusi Kijowskiej³².

Unię dwóch ukraińskich regionów – Galicji i Lodomerii – Tomaszewski nazywał krytycznym zdarzeniem w historii Ukrainy: „uosobieniem ogólnoukraińskiej państwowej idei”³³.

Według Tomaszewskiego, państwo halicko-wołyńskie wywarło wpływ na przyszłość narodu ukraińskiego w pięciu historycznych zakresach:

- zachowało ziemie ukraińskie od przedwczesnej asymilacji ze strony Polski;
- rozerwawszy dynastyczne i kościelno-polityczne związki z Moskwą, zatrzymało proces tworzenia nowego politycznego narodu ze Słowian i Finów nad Wołgą;
- zabezpieczyło dostęp zachodnioeuropejskiej kultury na ukraińskie tereny i obronę ukraińskiego narodu od późniejszej agresji Mongolii;
- udzieliło wsparcia Zachodniej Ukrainie w walce z polską ekspansją i przyswojenie nowych obszarów na wschodzie przyniosły korzyść ukraińskiemu narodowi;

³¹ С. Томашівський, *Українська історія. Старинні...*, с. 9.

³² Historia Rusi Halicko-Wołyńskiej została najpełniej przedstawiona w dziełach S. Tomaszewskiego. Właśnie tej tematyce poświęcone są prace *Światowo-polityczne znaczenie Galicji* (praca opublikowana w języku niemieckim – *Die Westpolitische Benentung Galiziens*) i jej wersja w języku ukraińskim – *Galicja. Polityczny i historyczny szkic z powodu wojny światowej* (1915); *Ukraińska historia: szkic I. Starożytność i Średniowiecze* (1919); *Bismarck i Ukraina* (1924), *Wstęp do „Historii Cerkwy w Ukrainie”* i inne.

³³ *Idem, Галичина...*, с. 13.

- państwo halicko-wołyńskie tworzyło podwaliny współczesnej narodowo-politycznej, kulturalnej i, w pewnej mierze, językowej samodzielności Ukrainy wśród Słowian³⁴.

Niezwykle wysoko oceniając państwo halicko-wołyńskie, S. Tomaszewski podkreślał jego podstawową rolę w zachowaniu kultury i narodowości w ukraińskiej historii, w odróżnieniu od wschodnioukraińskich ziem, które w wyniku najazdów Mongołów podzieliły historyczny los rosyjskich ziem i straciły narodowo-polityczną i kulturalną samodzielność. Ocena S. Tomaszewskiego była przeciwieństwem tezy M. Hruszewskiego, który uważał, że Galicja jako zachodni skraj ukraińskiego terytorium nie mogła być „ogólnoukraińskim państwem” i, zaznawszy litewsko-polskich wpływów i asymilacji, nie utrzymała, w odróżnieniu od Kijowa, roli historycznego i politycznego zjednoczeniowego centrum ukraińskiego³⁵.

Dla Tomaszewskiego Galicja to pewnego rodzaju granica, która rozdzielała sfery wpływów gospodarczych i kulturalnych między Wschodem i Zachodem. W szczególności wpływów Kościołów rzymskiego i bizantyjskiego, które stały się symbolem europejskiego podziału na Zachód i Wschód. Te wpływy zakończyły się Unią Brzeską w 1596 r., w wyniku której między Wschodem i Zachodem powstał rozdział kościelno-kulturalny z bizantyjską formą i rzymską treścią³⁶.

Tomaszewski jako polityczny aktywista w ciągu całej swojej działalności wiele uwagi poświęcił badaniu roli Kościoła w społeczno-politycznym życiu Ukrainy. Różne aspekty stosunków między Kościołem a polityką w kontekście tworzenia ukraińskiego państwa znajdują odzwierciedlenie w wielu jego pracach. Prace te pokazują, że poglądy społeczno-polityczne historyka co do zjawisk religijnego życia oparte były na pewnych zasadach:

- w państwowotwórczych procesach na Ukrainie ważną rolę odgrywa Kościół grekokatolicki;
- wprowadzenie do polityki państwowej w Ukrainie idei konserwatyzmu;
- konieczności kształtowania jedynej narodowej idei, która by zjednoczyła społeczeństwo;
- organicznego pojednania w ukraińskim ruchu narodowych i europejskich tradycji³⁷.

³⁴ *Idem, Матеріали до історії Галичини, том III, Львів 1913, с. 20–25.*

³⁵ Te idee opracowane przez M. Hruszewskiego są nazywane także ogólnym programem historii Ukrainy.

³⁶ А. Портнов, *Степан Томашівський...*

³⁷ У. Кошетар, *Українська греко-католицька церква в суспільно-політичному житті Галичини (1900–1939)*, Київ 2005, с. 9.

Według S. Tomaszewskiego każdy człowiek, tak jak i każdy naród, musiał być wychowany. Są „szczęśliwe te jednostki, które odczuwają wewnętrzną potrzebę w edukacji i same sobie szukają dobrych nauczycieli. [...] W historii są tylko dwa główne czynniki, które wychowują narody: religia i państwo”³⁸.

Za idealny przykład pozytywnego wpływu Kościoła na rozwój państwa uważał całą historię Europy Zachodniej. Europejskie dynastie tworzyły narodowe państwa, dbały o stan materialny poddanych, a Kościół katolicki podtrzymywał międzynarodowe kulturalne więzi i „formował duszę”³⁹. S. Tomaszewski twierdził jednak, że podobne prerogatywy były właściwe tylko katolicyzmowi. Bizantyjski kościół, według opinii historyka, nie stwarzał podobnej jedności na drodze do kształtowania narodowego charakteru.

Istnienie i działalność Kościoła grekokatolickiego we Wschodniej Galicji miały podwójny wpływ na proces kształtowania świadomości narodowej ludności ukraińskiej. Z jednej strony, zależny od Watykanu, Kościół grekokatolicki formował uniwersalną zachodnioeuropejską katolicką mentalność, która różniła się od bizantyjskiej. Z drugiej zaś strony, w czasach panowania Polski, zwłaszcza w okresie międzywojennym, właśnie przynależność do Kościoła grekokatolickiego identyfikowała narodową przynależność Ukraińców do Galicji. Pomagała ona zachować Ukraińcom odrębność i mimo wszystkich historycznych wstrząsów utrzymać „ukraińskiego ducha”⁴⁰.

Konserwatyzm, dzięki dziełom Tomaszewskiego, zaproponował alternatywną wobec obecnych w tamtym czasie ideologii koncepcję i program ukraińskiej polityki. Jednak szanse na wdrożenie ich w życie w ramach ówczesnej społeczno-politycznej rzeczywistości dorównywały zeru⁴¹. Nie miały żadnych podstaw nadzieje Tomaszewskiego na to, że polskie polityczne elity uświadomią sobie znaczenie problemu narodowego w życiu państwa i w celu uniknięcia walk narodowych i ze względu na zewnętrzne niebezpieczeństwa spełnią postulaty Ukraińców. Koła rządowe nie dopuszczały nawet myśli o możliwości głębokich reform w polityce narodowej, a na wszystkie oznaki wzrostu niezadowolenia reagowały represjami⁴². Taka polityka rządu polskiego sprzyjała aktywizacji nurtów nacjonalistycznych.

Los społecznych idei i projektów w dużym stopniu zależał od warunków samego ukraińskiego środowiska, od stanu atmosfery społecznej, od umiejętności ich autorów znajdowania porozumienia ze społecznością. Niestety, konserwatyzm nie miał wielu

³⁸ С. Томашівський, *Про ідеї, героїв і політику: Відкритий лист до В. Липинського*, Львів 1929, с. 62.

³⁹ *Ibidem*, s. 63.

⁴⁰ *Історико-політичні проблеми сучасного світу: Збірник наукових статей*, Чернівці 2002, с. 50.

⁴¹ М. Швагуляк, *Історичні студії...* с. 162.

⁴² А. Чоїновський, *Концепcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1979, s. 242.

zwolenników wśród Ukraińców. Jego hasła stopniowego rozwoju, program reform, dążenie do utrzymania lojalności przeciwko obcemu państwu nie mogły konkurować z aktywną, wojowniczą ideologią skrajnego nacjonalizmu w walce o wpływy w ukraińskim społeczeństwie. I chociaż ideowe poszukiwania i polityczne zamysły wychodziły poza ramy tego czasu, w którym żył i tworzył Stepan Tomasziwski, większość społeczeństwa nie zaakceptowała jego racjonalnej koncepcji.

Czy tego chcemy, czy nie, Polska leży w Europie Środkowo-Wschodniej, w związku z czym wszelkie publikacje dotyczące tej części Starego Kontynentu powinny wzbudzać zainteresowanie. Jedną z nich jest zbiór naznaczonych jurysdykcją artykułów. Zostały one zebrane w jedną wydawniczą całość dzięki kooperacji niezwykle doświadczonego redaktora, jakim jest Maciej Marszał, z jego młodszym współpracownikiem Mateuszem Kępą. [...]

Postanowili oni przedstawić czytającej publiczności drukowane wypowiedzi polskich i ukraińskich naukowców, odnoszące się do różnych aspektów rzeczywistości, w związku z czym każdy lub prawie każdy może w recenzowanym zbiorze znaleźć coś, co go zainteresuje.

Z recenzji dr. hab. Artura Ławniczaka

ISBN 978-83-65431-46-2 (druk)
ISBN 978-83-65431-47-9 (online)