

**Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Prawa i Administracji**

Studia
Prawnoustrojowe

34



**Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie**

KOMITET REDAKCYJNY

Małgorzata Szwejkowska (redaktor naczelna)
Beata Pachuca-Smulska, Elżbieta Zębek (zastępcy)
Kacper Milkowski (sekretarz)

RADA NAUKOWA

Jaime Bonet Navarro, Janina Ciechanowicz-McLean, Gaetano Dammacco,
Jarosław Dobkowski, Burduli Irakli, Mariola Lemonnier, Maria LoGiaccio, Piotr Majer,
Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Elena Safranowa, Myriam Senn, Bronisław Sitek,
Bogusław Sygit, Renata Świrgoń-Skok, Sebastiano Tafaro

RECENZENCI NR 31–34 (2016)

Elisabetta Bani, Janina Ciechanowicz-McLean, Zofia Duniewska, Magdalena Fedorowicz,
Anna Gerecka-Żołyńska, Adam Habuda, Andrzej Herbet, Stanisław Hoc, Brunon Hołyst,
Tadeusz Jasudowicz, Radosław Koper, Anna Koziczak, Piotr Krajewski, Jerzy Kuciński,
Arkadiusz Lach, Mariola Lemonnier, Izabela Lewandowska-Malec,
Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Jacek Mazurkiewicz, Eugeniusz Moczuk,
Wojciech Piątek, Tomasz Pietrzykowski, Stanisław Pikulski, Bartosz Rakoczy,
Stanisław Sagan, Bronisław Sitek, Jacek Sobczak, Denis Solodov, Piotr Stec,
Jerzy Stelmach, Bogusław Sygit, Grażyna B. Szczygieł, Maria Szewczyk,
Małgorzata Szwejkowska, Piotr Tereszkiwicz, Małgorzata Wąsek-Wiaderek,
Wojciech Witkowski, Robert Zawłocki, Elżbieta Zębek, Krystian Ziemiński

REDAKTOR TOMU

Michał Pietkiewicz

REDAKCJA WYDAWNICZA

Elżbieta Pietraszkiewicz

PROJEKT OKŁADKI

Maria Fafińska

SKŁAD I ŁAMANIE

Marian Rutkiewicz

ADRES REDAKCJI

Wydział Prawa i Administracji UWM
10-702 Olsztyn, ul. Warszawska 98
tel. 89 524 64 31, fax 89 535 15 97

PL ISSN 1644-0412

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2016

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Nakład: 100 egz.; ark. wyd. 10,5; ark. druk. 9,0
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 161

Spis treści

ARTYKUŁY

Justyna Karaźniewicz , <i>Porozumienia procesowe w kontekście zasad postępowania karnego</i>	5
Tomasz Safjański , <i>Typologia działań Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej Interpol ukierunkowanych na przeciwdziałanie przestępczości transgranicznej</i>	23
Andrzej Gawliński , <i>Nekrofilia jako problem interdyscyplinarny</i>	35
Anna Chodorowska , <i>Edukacja seksualna w aspekcie zapobiegania przestępstwom na tle seksualnym</i>	49
Grzegorz Pieszko , <i>Wpływ obowiązku stosowania kas rejestrujących na wysokość przychodów podatkowych na terenie właściwości Naczelnika Urzędu Skarbowego w Przeworsku</i>	67
Bogusława Dobkowska , <i>Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a tryb nadzwyczajny – wybrane problemy</i>	83
Marcin Kazimierzczuk , <i>Konstytucyjny zakres ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych</i>	95
Adam Drozdek , <i>Przesłanki podmiotowe prawa do zwrotu podatku akcyzowego</i>	113

RECENZJE I OMÓWIENIA

Marek Raczkowski , <i>Elżbieta Zębek, Małgorzata Szwejkowska, Leksykon leśny – wybrane zagadnienia prawne, organizacyjne i ekologiczne, Wydział Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016</i>	125
Edyta Sokalska , <i>Sprawozdanie z konferencji „Bratislava Legal Forum 2016”, Bratysława, 21–22 października 2016</i>	129
Małgorzata Szwejkowska, Kacper Milkowski , <i>Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „Prawo międzynarodowe. Wczoraj, dziś, jutro”, Olsztyn, 8 grudnia 2016</i>	135

IN MEMORIAM

Jarosław Dobkowski , <i>Emerytowany profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie Wincenty Bednarek (1936–2016)</i>	139
--	-----

Artykuły

Justyna Karaźniewicz

Katedra Procesu Karnego

Wydział Prawa i Administracji UWM

Porozumienia procesowe w kontekście zasad postępowania karnego

Porozumienia procesowe stanowią nieodłączny i coraz częściej wykorzystywany element współczesnego procesu karnego¹. Różnego rodzaju układy pomiędzy poszczególnymi uczestnikami postępowania komentuje się i ocenia z różnych perspektyw. Z pewnością podkreśla się, że są one wyrazem zmian w przyjmowanych modelach rozstrzygania sporów, które przybierają postać stopniowego odchodzenia od modelu wyłącznie sędziowskiego na rzecz konsensualnego rozwiązywania konfliktów, także w sferze prawa karnego. Wyraźnie zarysowują się tendencje wskazujące na ewolucję polskiego procesu karnego – od modelu klasycznego, w którym podmiotem zasadniczym, władczo kierującym i rozstrzygającym jest organ procesowy, a strony są pozbawione możliwości współdecydowania o wyniku procesu, do modelu postklasycznego, w którym dużo większy nacisk położony jest na partycypację stron w rozwiązaniu konfliktu². W tym kontekście porozumienia procesowe są ewidentnym przejawem takich zmian. Wiąże się to nieodłącznie ze zdecydowanym wzmocnieniem pozycji stron procesowych, zwłaszcza pokrzywdzonego.

Rozwój konsensualizmu powoduje, iż oskarżony i pokrzywdzony mają coraz większą możliwość wyrażania swoich oczekiwań i dążeń w zakresie satysfakcjonującego ich zakończenia postępowania. Wzrasta więc poziom ochrony ich interesów,

¹ Na temat pojęcia porozumień procesowych zob. S. Waltoś, *Dopuszczalność porozumiewania się i uzgadniania rozstrzygnięć przez uczestników postępowania karnego w świetle polskiej procedury karnej*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *Porozumiewanie się i uzgadnianie rozstrzygnięć przez uczestników postępowania karnego*, Warszawa – Poznań 1993, s. 50–52. Rozważania zawarte w niniejszym artykule koncentrują się wokół trzech instytucji, a mianowicie: mediacji (art. 23a k.p.k.), skazania bez rozprawy (art. 335 k.p.k.) oraz dobrowolnego poddania się karze (art. 338a, art. 387 k.p.k.), uwzględniając także nowe propozycje wprowadzane w ostatnich latach do kodeksu postępowania karnego.

² Szerzej: L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 167–179. Por. także S. Steinborn, *Porozumienia w polskim procesie karnym*, Kraków 2005, s. 33 i nast.

oceniany już nie tylko przez pryzmat stworzenia gwarancji przed arbitralnością i nadużyciami ze strony organów procesowych, ale także postrzegany w płaszczyźnie współdecydowania stron konfliktu o sposobie jego rozwiązania. Z drugiej strony ocena porozumień procesowych musi być dokonywana także z innej perspektywy. Istniejące rozwiązania analizuje się z punktu widzenia przyspieszenia postępowania, któremu sprzyjają różnego rodzaju układy między uczestnikami. Oprócz niewątpliwej korzyści w postaci skrócenia procesu, zwraca się jednak także uwagę na przedmiotowe uproszczenie postępowania z powodu nakazu przestrzegania zasady prawdy materialnej i realizacji celów procesu w zakresie osiągnięcia sprawiedliwości³. Wreszcie, z punktu widzenia filozofii prawa, niezwykle aktualne staje się zagadnienie określane jako prywatyzacja wymiaru sprawiedliwości, przejawiająca się w coraz większym wpływie innych niż organy państwa uczestników zarówno na przebieg procesu, jak i jego wynik⁴.

Wskazana wielopłaszczyznowość oceny porozumień procesowych powoduje, że tego typu rozwiązania nie są jednolicie oceniane. Sam fakt istnienia porozumień jest co prawda powszechnie akceptowany, jednak co do zakresu ich obowiązywania i realnego znaczenia – zdania są podzielone. Wyrazem tej niejednorodności są częste zmiany przepisów dotyczących tych instytucji. Najczęściej nie mają one charakteru kosmetycznych poprawek, lecz modyfikacji będących wyrazem odmiennych koncepcji postrzegania porozumień karnoprosesowych. Dobrym tego przykładem są dwie ostatnie nowelizacje kodeksu postępowania karnego.

Rozwiązania przyjęte dnia 27 września 2013 r.⁵, które obowiązywały w okresie od 1 lipca 2015 r. do 14 kwietnia 2016 r., były wyrazem dążenia do znacznego zwiększenia roli porozumień w procesie karnym⁶. Wprowadzono możliwość umorzenia kompensacyjnego, będącego skutkiem pojednania stron i naprawienia szkody; rozszerzono możliwość skazania bez rozprawy w wyniku porozumienia zawartego pomiędzy podejrzanym i prokuratorem, a także skazania bez przeprowadzenia postępowania dowodowego na skutek tzw. dobrowolnego poddania się karze przez oskarżonego; znacznie rozszerzono możliwość złagodzenia odpowiedzialności kar-

³ Szeroko: J. Karaźniewicz, *Efektywność realizacji zadań państwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości a tendencje do uproszczeń postępowania w polskiej procedurze karnej*, [w:] M. Jastrzębski, T. Kuczur (red.), *Bezpieczeństwo państwa a wolność jednostki. Wybrane aspekty prawne i polityczne*, Toruń 2013, s. 151–198. Por. także: S. Waltoś, *Nowe instytucje w kodeksie postępowania karnego z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 8, s. 34.

⁴ Szeroko na temat zmian koncepcji procesu karnego zob. M. Rogacka-Rzewnicka, *O zjawisku „prywatyzacji” („cywilizacji”) prawa karnego w świetle koncepcji celu postępowania karnego. Krótki rys historycznoprawny*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2, s. 235–252.

⁵ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247) – dalej jako nowela wrześniowa.

⁶ W uzasadnieniu noweli wrześniowej (s. 6) wskazano, że jednym z głównych celów nowelizacji było „usprawnienie i przyspieszenie postępowania, dzięki stworzeniu prawnych ram szerszego wykorzystania konsensualnych sposobów zakończenia postępowania karnego”. Uzasadnienie dostępne na stronie <www.sejm.gov.pl>.

nej w sytuacjach zgody oskarżonego na istotne skrócenie i uproszczenie postępowania⁷; wzmocniono gwarancje stron decydujących się na mediację. Analiza całości kształtu rozwiązań przyjętych w noweli wrześniowej w pełni uzasadniała wniosek o znacznym zwiększeniu roli porozumień procesowych, akcentując jednocześnie obawy o zbyt daleko posuniętą prywatyzację wymiaru sprawiedliwości i podporządkowanie porozumień procesowych przede wszystkim dążeniu do przyspieszenia postępowania za wszelką cenę, nawet cenę sprawiedliwości procesu.

Ustawa nowelizująca z 11 marca 2016 r.⁸ jest natomiast wyrazem stanowiska zdecydowanie ostrożniejszego w odniesieniu do znaczenia porozumień procesowych i koncepcji bardziej ograniczonego wpływu stron na wynik procesu. Przede wszystkim wyeliminowano możliwość umorzenia kompensacyjnego oraz dopuszczalność nadzwyczajnego złagodzenia kary jedynie w oparciu o zawarte porozumienie, argumentując, że „jakkolwiek elementy restytucyjne stanowić powinny bardzo ważny element prawnokarny w perspektywie udziału pokrzywdzonego w procesie karnym, to rozwiązania takie nie powinny odrywać formy konkluzji procesowej od czynu popełnionego przez sprawcę” i uznając tym samym, że te „dwie instytucje o charakterze oportunistyczno-konsensualnym stanowią nadmierny wyraz udziału tego typu środków w sferze prawa karnego materialnego i procesowego”⁹.

Wskazane nowele są potwierdzeniem ciągłego ścierania się różnych koncepcji dotyczących znaczenia porozumień procesowych w procesie karnym. Jak się wydaje, ich odmienności wynikają przede wszystkim z innego rozłożenia akcentów między poszczególne cele osiągane dzięki porozumieniom. Wiąże się to nieodłącznie także z określeniem relacji tychże celów do poszczególnych zasad procesowych. Upraszczając nieco poszczególne stanowiska, można bowiem wskazać, że zwolennicy szerokiego stosowania trybów konsensualnych kładą nacisk przede wszystkim na realizację celu określonego w art. 2 § 1 pkt 5 k.p.k. (rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie), wskazując jednocześnie, iż służy to także zabezpieczeniu prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego. Natomiast przeciwnicy wzmocnienia roli porozumień podkreślają pierwszorzędne znaczenie zasady prawdy materialnej, wskazując na niedopuszczalność podporządkowania tej zasady konieczności usprawnienia postępowania czy koncepcji wzmocnienia procesowej pozycji stron, w tym pokrzywdzonego. Warto więc spojrzeć na porozumienia proce-

⁷ Rozszerzono możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary poza przypadkami określonymi w art. 60 § 1–4 k.k., a także odstąpienia od wymierzenia kary w razie zarzucenia przestępstwa zagrożonego karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności na tryby konsensualne inicjowane przez oskarżonego (wniosek o skazanie bez przeprowadzenia postępowania dowodowego złożony w trybie art. 387 lub 338a k.p.k.). Z drugiej jednak strony należy podkreślić niekonsekwencję ustawodawcy, który nowelą usunął możliwość warunkowego zawieszenia wykonania kary niezależnie od przesłanek określonych w art. 69 § 1–3 k.k. (por. art. 343 § 2 pkt 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym od dnia 9 listopada 2015 r.).

⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 437) – dalej jako nowela marcowa.

⁹ Uzasadnienie noweli z dnia 11 marca 2016, s. 17–18. Druk nr 207 wraz z uzasadnieniem dostępny na stronie <www.sejm.gov.pl>.

sowe także od strony zasad procesowych, na realizację których mają one największy wpływ.

Pierwsze skojarzenie porozumień procesowych z zasadami postępowania karnego dotyczy oczywiście kontrydiktoryjności. Bliższa analiza prowadzi jednak do wniosku, że w rozważaniach należy uwzględnić także wspomniane już zasady prawdy materialnej i szybkości postępowania oraz inne zasady procesowe, a przede wszystkim zasadę informacji prawnej, zasadę legalizmu, zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości, zasadę sprawiedliwości (zwłaszcza w wymiarze trafnej reakcji karnej). Aby uporządkować dalsze rozważania, można przyjąć podział zasad w nich uwzględnianych na dwie grupy. Pierwsza obejmuje zasady odnoszące się do pozycji stron procesowych, druga zaś zawiera te, które są istotne z punktu widzenia organu procesowego i jego zadań. Jest to podział umowny, a przy tym może wydawać się niejednoznaczny, bowiem trudno zaprzeczyć, że np. zasada prawdy materialnej ma istotne znaczenie z perspektywy organu procesowego, jak też stron postępowania. Przyjmując jednak wyłącznie porządkujący charakter tego podziału, należy zaznaczyć, iż przyporządkowanie określonej zasady do jednej z grup jest podyktowane jedynie siłą akcentu położonego na wpływ porozumienia na realizację zadań konkretnego podmiotu.

Biorąc pod uwagę znaczenie porozumień procesowych dla stron postępowania, zwłaszcza pokrzywdzonego i oskarżonego, wskazać należy na dwie zasady: kontrydiktoryjności oraz zasadę informacji prawnej. W zakresie pierwszej z nich, przewidującej, że proces karny przybiera postać sporu toczzonego przez równouprawnione strony przed bezstronnym i obiektywnym arbitrem rozstrzygającym ów spór¹⁰, zależność pomiędzy zakresem kontrydiktoryjności i stosowaniem porozumień jest wyraźnie widoczna.

Zwiększenie kontrydiktoryjności oznacza wzmocnienie pozycji stron i ich bardziej znaczącą partycypację nie tylko w prowadzeniu sporu, ale także w jego rozstrzygnięciu. Dobitnie podkreślał to projektodawca noweli wrześniowej z 2013 r., wskazując, że jej celem jest przerwienie odpowiedzialności za wynik procesu na strony postępowania¹¹. W pierwszej kolejności wiązało się to z ograniczeniem dowodowej aktywności sądu¹² i wzmocnieniem uprawnień stron w tym zakresie (m.in. poprzez dopuszczenie wykorzystania tzw. dowodów prywatnych)¹³, ze znacznym ułatwieniem dostępu do korzystania z profesjonalnej pomocy obrońców i pełnomocników¹⁴. Dal-

¹⁰ M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 254; T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 111; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 274; A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 171.

¹¹ Uzasadnienie noweli wrześniowej, s. 5.

¹² Por. brzmienie art. 167 k.p.k. ustalone nowelą wrześniową.

¹³ Por. m.in. artykuły: 167, 367a, 370, 389, 391, 393 § 3 k.p.k. – w brzmieniu nadanym nowelą wrześniową.

¹⁴ Zwłaszcza w zakresie określonym art. 80a i 87a k.p.k. w brzmieniu ustalonym nowelą wrześniową.

szą konsekwencją było rozszerzenie trybów konsensualnych, m.in. poprzez dopuszczenie dobrowolnego poddania się karze przez oskarżonego o zbrodnie (wcześniej tylko o występki)¹⁵, rozszerzenie możliwości nadzwyczajnego złagodzenia kary poza wypadkami określonymi w art. 60 k.k. na orzekanie na wniosek oskarżonego złożony w trybie art. 338a k.p.k. oraz 387 k.p.k.¹⁶, a także wprowadzenie nowej instytucji o wyraźnie oportunistycznym charakterze w postaci umorzenia kompensacyjnego¹⁷ (zobowiązującego, poza wyjątkowymi przypadkami, do umorzenia postępowania w sprawach o określone przestępstwa, jeśli sprawca pojednał się z pokrzywdzonym i naprawił szkodę lub zadośćuczynił krzywdzie)¹⁸.

Z kolei nowela z 11 marca 2016 r. cofnęła najważniejsze ze wskazanych zmian. Przede wszystkim usunięto możliwość umorzenia kompensacyjnego (art. 59a k.k.) oraz nadzwyczajnego złagodzenia kary wyłącznie z uwagi na zawarte porozumienie (art. 60a k.k.). Przyjęto więc, że wymierzana kara, także ta orzeczona w drodze rozstrzygnięcia konsensualnego, powinna być zgodna z ogólnymi dyrektywami jej wymiaru. Nie zanegowano przy tym stanowiska, iż postawa sprawcy po popełnieniu czynu i jego zachowanie wobec pokrzywdzonego powinny mieć znaczenie przy wymiarze kary, lecz podkreślono, że czynniki te nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do bardzo daleko idącego łagodzenia wymiaru kary, a nawet całkowitego uniknięcia odpowiedzialności karnej. Odnosząc się natomiast do przesłanek umorzenia kompensacyjnego, zauważono, że poważną wadą tego rozwiązania jest umożliwienie uniknięcia odpowiedzialności karnej przez sprawców nawet poważnych przestępstw, odbierane społecznie jako „wykupienie się od odpowiedzialności”¹⁹.

¹⁵ Por. art. 338a i 387 k.p.k. w brzmieniu ustalonym nowelą wrześniową.

¹⁶ Art. 60a k.k. dodany ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 396). Wskazany przepis przeniósł możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary (poza wypadkami wskazanymi w art. 60 § 1–4 k.k.), która do tej pory przewidziana była w art. 343 § 2 k.p.k., ale odnosiła się jedynie do orzekania na wniosek prokuratora i skazanie oskarżonego bez przeprowadzenia rozprawy (złożony w trybie art. 335 k.p.k.). Treść art. 60a k.k. odnosiła się natomiast także do orzekania na wniosek samego oskarżonego (i skazania go bez przeprowadzenia postępowania dowodowego), złożony w trybie art. 338a albo 387 k.p.k. Co więcej, art. 60a k.k. rozszerzył na tryby konsensualne inicjowaną przez oskarżonego (art. 338a, 387 k.p.k.) możliwość odstąpienia od wymierzenia kary i orzeczenia wyłącznie środka karnego, przepadku lub środka kompensacyjnego, jeżeli przypisany oskarżonemu występki był zagrożony karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności.

¹⁷ Zwanego także restytucyjnym (por. m.in. Ł. Chojniak, *Umorzenie restytucyjne – odpowiedź na zjawisko nadmiernej kryminalizacji i penalizacji?*, [w:] S. Pikulski, M. Romańczuk-Grącka (red.), *Granice kryminalizacji i penalizacji*, Olsztyn 2013, s. 609–617; R. Koper, *Warunki umorzenia postępowania karnego w trybie art. 59a k.k.*, „Ius Novum” 2014, nr 3, s. 11–25) czy też umorzeniem wnioskowym (por. A. Lach, *Umorzenie postępowania karnego na podstawie art. 59a k.k.*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1–2, s. 137).

¹⁸ Art. 59a k.k. dodany ustawą z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 396).

¹⁹ Uzasadnienie noweli marcowej, s. 5, 18.

Kontrydktoryjność przejawiająca się silną pozycją porozumień procesowych ma z pewnością swoje zalety²⁰. Strony same toczą spór, ale też mają świadomość znaczenia tej walki dla uzyskania korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia. W takich sytuacjach można liczyć na większe zaangażowanie stron, które mając realny wpływ na wynik procesu, chętniej będą podejmowały działania. Co także niezwykle istotne, im większe procesowe znaczenie zawartego porozumienia, tym większe poczucie satysfakcji z procesu i akceptacji stron dla ostatecznego rozstrzygnięcia. Niewątpliwą zaletą, także z perspektywy stron, jest przyspieszenie postępowania i zakończenie procesu w krótszym terminie. Ogranicza to negatywne konsekwencje psychologiczne związane z udziałem w procesie, a także skraca czas oczekiwania na decyzję kształtującą sytuację prawną zainteresowanych – pokrzywdzonego w zakresie uwzględnienia jego prawnie chronionych interesów, oskarżonego w zakresie kształtu jego odpowiedzialności karnej. Poszukując pozytywnych aspektów kontrydktoryjności, przejawiającej się w szerokim stosowaniu porozumień, trzeba zauważyć, że współdecydowanie stron o wyniku procesu zwiększa możliwość przewidywania rozstrzygnięcia. Trzeba oczywiście pamiętać, że podmiotem podejmującym ostateczną decyzję pozostaje organ procesowy, niemniej jednak zawarcie porozumienia pozwala na prognozowanie co do kształtu odpowiedzialności karnej. Z pewnością im większe formalne związanie organu ugodą zawartą przez strony, tym większy komfort tych podmiotów wynikający z przewidywalności zakończenia postępowania.

Drugą zasadą związaną z pozycją stron procesowych, mającą istotne znaczenie w zakresie oceny porozumień procesowych, jest zasada informacji prawnej – rozumiana jako obowiązek pouczenia przez organ prowadzący postępowanie innych uczestników procesu o przysługujących im uprawnieniach i ciążących na nich obowiązkach. Zasada ta stanowi ważny element zasady rzetelnego procesu²¹. Analiza zmian prawa w ostatnim czasie prowadzi do wniosku, że ustawodawca przywiązuje do realizacji tej zasady dużą wagę. Świadczą o tym szczegółowe regulacje wskazujące na czas, formę oraz zakres pouczenia przekazywanego uczestnikom procesu, w szczególności stronom. Podstawę prawną realizacji zasady informacji prawnej wobec stron stanowi przede wszystkim art. 300 k.p.k. Od początku obowiązywania k.p.k. z 1997 r. przepis ten był systematycznie nowelizowany, a zmiany polegały na stopniowym uszczegóławianiu treści pouczenia podejrzanego i pokrzywdzonego. Tendencję tę można zaobserwować także w odniesieniu do porozumień procesowych, choć podkreślić należy, że ustawodawca dopiero niedawno włączył pouczenie w tym zakresie do zakresu bezwzględnej informacji prawnej.

Chociaż instytucję mediacji wprowadzono wiele lat temu, to dopiero nowelą wrześniową, z dniem 2 czerwca 2014 r., wyraźnie zobowiązano organ procesowy do

²⁰ Szerzej zob.: K. Szczęsny, D. Kuźelewski, *Konsensualizm a kontrydktoryjność procesu karnego. Uwagi na temat mediacji w świetle projektu nowelizacji k.p.k.*, [w:] P. Wiliński (red.), *Kontrydktoryjność w polskim procesie karnym*, LEX 2013 (dostęp: 1.06.2016).

²¹ Szerzej: J. Kosowski, *Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art. 16 k.p.k.*, Warszawa 2011, zwłaszcza s. 28–38 oraz 53–70.

pouczenia podejrzanego, a także pokrzywdzonego (przed pierwszym przesłuchaniem tych podmiotów) o ich uprawnieniach w zakresie inicjowania, zgody i udziału w postępowaniu mediacyjnym, zaś ustawą z 20 lutego 2015 r.²² wskazano w tym przepisie obowiązek pouczenia podejrzanego o jego uprawnieniach związanych z wnioskiem o skazanie bez rozprawy (art. 335 k.p.k.) oraz z wnioskiem o skazanie bez postępowania dowodowego (art. 338a i 387 k.p.k.). Do tego czasu brak było wyraźnego zobowiązania organu procesowego do pouczenia w tym zakresie, a ocena takiej konieczności dokonywana była przez pryzmat art. 16 § 2 k.p.k., przewidującego obowiązek pouczenia poza wyraźnie sformułowanym obowiązkiem prawnym w sytuacji, w której pouczenie takie udzielane powinno być „w miarę potrzeby”. Choć potrzeba ta nie budziła wątpliwości, dobrze się stało, że także w zakresie informacji o porozumieniach procesowych mamy obecnie do czynienia z wyraźnym obowiązkiem prawnym, będącym wyrazem bezwzględnej zasady informacji prawnej (art. 16 § 1 k.p.k.). Wydaje się, że w zakresie pouczenia o prawach do zawarcia porozumienia realizacja zasady informacji prawnej została zagwarantowana na zadowalającym poziomie.

Należy jednak zwrócić uwagę na nieco inną kwestię, a mianowicie pouczenie o konsekwencjach zawarcia lub niezawarcia porozumienia. Brzmienie art. 300 k.p.k. nie pozostawia wątpliwości, iż przepis ten wprost odnosi się przede wszystkim do praw związanych z udziałem w układach procesowych i przesłanek zawarcia porozumienia. Brakuje natomiast wyraźnego nawiązania do możliwych skutków porozumienia. Pewne możliwości interpretacyjne daje brzmienie poszczególnych przepisów. Art. 23a § 1 k.p.k. stanowi, iż pouczenie powinno zawierać także informację o „celach i zasadach postępowania mediacyjnego”. Z kolei pouczenie podejrzanego o „uprawnieniach określonych w art. 335 k.p.k.” obejmować powinno przede wszystkim przesłanki zawarcia porozumienia, a także jego konsekwencje w postaci wystąpienia przez prokuratora do sądu z wnioskiem o skazanie bez rozprawy (dołączonym do aktu oskarżenia lub kierowanym zamiast niego) i orzeczenie uzgodnionych z oskarżonym kar lub innych środków. Powołując się na szerszej rozumianą zasadę uczciwości i lojalności procesowej, można interpretować, iż informacja o „celach postępowania mediacyjnego” powinna obejmować także prawnie dopuszczalne konsekwencje ugody lub jej braku, zaś pouczenie dotyczące treści wniosku o skazanie bez rozprawy (zwłaszcza wskazanie, że zmierza on do wymierzenia kar i innych środków uzgodnionych z podejrzanym) powinno zawierać informację także co do trybu procedowania, przesłanek uwzględnienia wniosku przez sąd, w tym możliwości uzależnienia jego uwzględnienia od dokonania wskazanej przez sąd zmiany (za zgodą oskarżonego) oraz braku sprzeciwu pokrzywdzonego, a także konsekwencjach nieuwzględnienia wniosku przez sąd. Tak szeroki zakres pouczenia nie wynika jednak

²² Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 396.), brzmienie obowiązujące od dnia 1 lipca 2015 r., w omawianym zakresie niezmienione nowelą marcową z 2016 r.

wprost z treści przepisów kodeksowych, co może w praktyce powodować istotne trudności. Nie można bowiem wykluczyć, że stopień szczegółowości informacji przekazywanych stronom będzie podporządkowany woli zachęcenia ich do zawarcia porozumienia i tym samym pouczenie będzie akcentowało korzyści z niego wynikające, niedostatecznie wskazując (lub wręcz całkowicie pomijając) ryzyko związane z nieosiągnięciem porozumienia lub jego nieuwzględnieniem przez sąd.

Kwestia powyższa jest szczególnie ważna w sytuacji, w której ustawodawca pozostawia organowi dość dużą swobodę w zakresie sposobu uwzględnienia zawartego porozumienia i jego wpływu na ostateczny wynik procesu. Tak jest choćby w przypadku ugody mediacyjnej, która zgodnie z treścią art. 53 § 3 k.k. musi zostać uwzględniona przy wymiarze kary, przy czym brakuje wyraźnych ustawowych gwarancji dla oskarżonego co do rzeczywistego wpływu pojednania na jego sytuację procesową. Organ dysponuje szeregiem możliwości złagodzenia odpowiedzialności karnej ze względu na pojednanie z pokrzywdzonym i naprawienie szkody, jednakże różnice pomiędzy poszczególnymi formami tego wpływu są duże (np. może być to istotny element przesądający o nadzwyczajnym złagodzeniu kary, warunkowym zawieszeniu wykonania kary, warunkowym umorzeniu postępowania, ale też może jedynie wpływać na wymiar kary w ramach ustawowego zagrożenia) i zależne od wielu czynników. Pouczenie o prawie do mediacji i zawarcia ugody bez szczegółowych informacji na temat braku pewności co do zakresu i sposobu poprawy swojej sytuacji może zostać odebrane jako przejaw nielojalności procesowej i wprowadzenia oskarżonego w błąd.

Ocena regulacji prawnych dotyczących realizacji zasady informacji prawnej w odniesieniu do trybów konsensualnych nie jest więc jednoznacznie pozytywna. Z jednej strony włączenie pouczenia do treści art. 300 k.p.k. i objęcie go tym samym bezwzględnym obowiązkiem należy ocenić pozytywnie. Na podkreślenie zasługuje także wyraźne włączenie do ustawy obowiązku pouczenia oskarżonego przed uwzględnieniem wniosku o skazanie bez rozprawy lub wniosku o skazanie bez postępowania dowodowego, o wyłączeniu z podstaw apelacji zarzutów określonych w art. 438 pkt 3 i 4 k.p.k.²³, jeśli związane są one z zawarciem porozumienia procesowego. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że wzór pouczenia opracowany przez Ministra Sprawiedliwości²⁴ obejmuje w tym względzie ograniczony i wybiórczy zakres informacji. W odniesieniu do mediacji nakazuje się pouczenie o prawie do złożenia wniosku o skierowanie sprawy do postępowania mediacyjnego w celu pogodzenia się z pokrzywdzonym, z zaznaczeniem, że udział w postępowaniu mediacyjnym jest dobrowolny, a pozytywne wyniki przeprowadzonej mediacji

²³ Do wskazanych przyczyn odwoławczych należą: błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, jeżeli mógł on mieć wpływ na treść tego orzeczenia oraz rażąca niewspółmierność kary, środka karnego, nawiązki lub niesłuszne zastosowanie albo niezastosowanie środka zabezpieczającego, przepadku lub innego środka.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego w postępowaniu karnym (Dz.U. poz. 512).

są brane pod uwagę przez sąd przy wymiarze kary (pkt 9 Pouczenia). W odniesieniu do pozostałych trybów konsensualnych pouczenie obejmuje informacje o „prawie do uzgodnienia z prokuratorem wniosku o wydanie wyroku i wymierzenie przez sąd ustalonych kar lub innych środków bez przeprowadzania dowodów, który może zostać uwzględniony przez sąd, jeżeli pokrzywdzony się nie sprzeciwi. Wniosek taki można również złożyć samodzielnie, przed doręczeniem zawiadomienia o terminie rozprawy albo na rozprawie, do chwili zakończenia pierwszego przesłuchania wszystkich oskarżonych, jednak wówczas sąd może go uwzględnić tylko, gdy prokurator i pokrzywdzony się nie sprzeciwią” (pkt 10 Pouczenia). W kontekście sygnalizowanej wyżej konieczności szerokiej, szczegółowej informacji o warunkach, treści i konsekwencjach stosowania trybów konsensualnych, treść pouczenia skonstruowaną w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości uznać należy za zdecydowanie niewystarczającą i niegwarantującą w pełni zasady uczciwości i lojalności organu procesowego w zakresie udzielania informacji procesowej.

Z innych zasad procesowych, mających szczególne znaczenie w związku z zawieraniem porozumień procesowych, wskazano zasady: sądowego wymiaru sprawiedliwości, legalizmu, trafnej reakcji karnej, prawdy materialnej oraz szybkości postępowania. Analiza uzasadnienia ostatnich nowelizacji k.p.k. oraz argumentów zwolenników i przeciwników wzmocnionej kontradiktoryjności i jej konsekwencji, w tym wzrostu znaczenia porozumień procesowych, uzasadnia tezę, że spór ten opiera się na uznaniu, że w warunkach obecnie funkcjonującego polskiego wymiaru sprawiedliwości nie jest możliwa pełna realizacja wszystkich wskazanych zasad. Odnosi się to w szczególności do zestawienia zasady szybkości postępowania z pozostałymi wymienionymi wyżej zasadami. Kolizja ta jest przy tym szczególnie widoczna właśnie w zakresie trybów konsensualnych, które zmierzają do usprawnienia i przyspieszenia postępowania²⁵.

Oceniając z tej perspektywy wpływ zakresu porozumień na realizację zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości, wydawać by się mogło, że związek ten jest nieistotny. Zasada ta wyraża bowiem przede wszystkim dyrektywę organizacyjną, w myśl której wymiar sprawiedliwości powinien być sprawowany przez sądy²⁶. Wyłączna sądowa jurysdykcja karna, podniesiona do rangi normy konstytucyjnej²⁷, związana jest z istotą odpowiedzialności karnej i orzekanymi wobec jednostki środkami reakcji na popełnienie przestępstwa, ingerującymi w podstawowe prawa człowieka i obywatela, włącznie z prawem do wolności.

Fakt, że wymiar sprawiedliwości dokonywany jest w imieniu państwa, powoduje, iż niedopuszczalne jest zrzeczenie się kompetencji rozstrzygania sporów karnych przez powołane do tego organy sądowe i przekazanie tego zadania innym podmiotom. Właśnie w świetle tego zakazu oceniać należy porozumienia procesowe. Nie

²⁵ Uzasadnienie noweli wrześniowej, s. 2.

²⁶ M. Cieślak, op. cit., s. 224.

²⁷ Por. art. 175 Konstytucji RP.

ulega przy tym wątpliwości, że ani ostatnie nowelizacje kodeksowe, ani zgłaszane, nawet najdalej idące koncepcje rozszerzenia trybów konsensualnych nie zawierają postulatu pozbawienia organu procesowego prawa do orzekania w kwestii odpowiedzialności karnej. Trzeba jednak na tę kwestię spojrzeć nie tylko od strony formalnego rozstrzygnięcia, ale także faktycznego kształtowania jego treści przez poszczególne podmioty. W wypadku każdego porozumienia przewidzianego w k.p.k. decyzję co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy podejmuje właściwy organ procesowy, który nie jest bezwzględnie związany obowiązkiem uwzględnienia porozumienia w kształcie nadanym mu przez jego strony²⁸. Warto podkreślić, iż pojawiają się sygnały wskazujące na daleko posuniętą „prywatyzację” wymiaru sprawiedliwości. Takim bardzo wyraźnym przykładem było umorzenie kompensacyjne (art. 59a k.k.), wprowadzone nowelą wrześnieową (i uchylone nowelą marcową z 2016 r.). Początkowo projektodawcy tej instytucji proponowali bezwzględny obowiązek umorzenia postępowania w określonych sprawach z uwagi na pojednanie pokrzywdzonego i podejrzanego²⁹. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym umorzenie kompensacyjne było instytucją oportunistyczną, a więc pozostawiono sądowi lub prokuratorowi możliwość odstąpienia od umorzenia postępowania, pomimo spełnienia wymaganych przesłanek, jeśli organ uznał, że zachodzi szczególna okoliczność uzasadniająca, że umorzenie postępowania byłoby sprzeczne z potrzebą realizacji celów kary. Mimo pozostawienia ostatecznej decyzji w ręku organu procesowego, bez wątpienia instytucja umorzenia kompensacyjnego była ogromnym krokiem w kierunku akceptacji dyspozycyjności stron, a więc przekazania stronom prawa uzgodnienia sposobu zakończenia postępowania i sprowadzenia roli organu procesowego jedynie do funkcji formalnego usankcjonowania zawartego przez strony porozumienia. Jest to zasadniczy zarzut wobec nadmiernego rozszerzania konsensualizmu procesowego, związany z zagrożeniem zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości. Umacnianie i poszerzanie wpływu stron na wynik procesu powodować może bowiem znaczne zredukowanie roli sądu jako organu powołanego do wymierzania sprawiedliwości w imieniu i interesie państwa.

W świetle powyższego stwierdzenia nie sposób pominąć zasady legalizmu, zobowiązującej organ powołany do ścigania do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a oskarżyciela publicznego do wniesienia i popierania

²⁸ Świadczą o tym wskazane wyżej różne możliwości oddziaływania ugody mediacyjnej na treść orzeczenia. Należy zauważyć, że także w odniesieniu do skazania bez rozprawy oraz skazania bez postępowania dowodowego sąd może, ale nie musi uwzględnić wniosku. Należy również wskazać treść art. 343 § 3 k.p.k., zgodnie z którym sąd może uzależnić uwzględnienie wniosku o skazanie bez rozprawy od dokonania w nim wskazanej przez siebie zmiany.

²⁹ Umorzenie takie dotyczyć miało występków zagrożonych karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, przy czym warunkiem było pojednanie się oskarżonego z pokrzywdzonym i naprawienie szkody lub zadośćuczynienie krzywdzie przed rozpoczęciem przewodu sądowego w pierwszej instancji. Szerzej: J. Karaźniewicz, *Wpływ porozumień procesowych na realizację celów postępowania karnego*, [w:] S. Pikulski, W. Cieślak, M. Romańczuk-Grącka (red.), *Przyszłość polskiego prawa karnego. Alternatywne reakcje na przestępstwo*, Olsztyn 2015, s. 346–348.

oskarżenia o czyn ścigany z urzędu w każdym wypadku, w którym ściganie jest faktycznie uzasadnione i prawnie dopuszczalne (art. 10 k.p.k.)³⁰. Z jednej strony skrajne postacie konsensualizmu, prowadzące do zobowiązania organu do umorzenia postępowania w wyniku zawarcia porozumienia (tak jak według pierwotnej koncepcji ukształtowania art. 59a k.k.), rozszerzają katalog ustawowo określonych wyjątków od ponoszenia odpowiedzialności za popełnione przestępstwo. Z drugiej natomiast, nawet przy pozostawieniu organowi prawa do podjęcia ostatecznej decyzji poprzez określone sformułowanie przesłanek porozumienia procesowego, można dopuścić bardzo szerokie ich stosowanie. Wyraźnym przykładem jest wspomniane umorzenie kompensacyjne, które w obowiązującym ostatecznie kształcie było nową instytucją o wyraźnie oportunistycznym charakterze, osadzającą się na porozumieniu pomiędzy pokrzywdzonym a podejrzanym.

Kolejną zasadą, dla realizacji której duże znaczenie mają porozumienia procesowe, jest zasada trafnej reakcji karnej, postrzeganej w szerszym kontekście zasady sprawiedliwości w procesie karnym³¹. Sprawiedliwość procesu karnego rozumiana jest współcześnie jako sprawiedliwość materialna i proceduralna³². Sprawiedliwość materialna oznacza wydanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia, a więc uchronienie osoby niewinnej przed poniesieniem odpowiedzialności karnej, a wobec sprawcy – trafne zastosowanie środków przewidzianych przez prawo karne³³. Rozumieć przez to należy taki dobór środków reakcji prawnokarnej i taki ich wymiar, aby osiągnięte zostały wszystkie cele im stawiane, a więc nie tylko sprawiedliwa odpłata za popełniony czyn, ale także, a może przede wszystkim – realizacja celów indywidualno- i ogólnoprewencyjnych. Najważniejszym elementem oceny trybów konsensualnych z tej perspektywy jest zakres przywilejów, które sprawca przestępstwa może uzyskać w wyniku zawarcia porozumienia. Ustawowe określenie możliwego złagodzenia odpowiedzialności karnej ma istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia oddziaływania na samego oskarżonego, jak i na całe społeczeństwo. Zbyt

³⁰ Szerzej zob.: J. Tylman, *Zasada legalizmu w procesie karnym*, Warszawa 1965; R. Koper, *Konstytucyjne źródła zasady legalizmu*, [w:] T. Grzegorzczak (red.), *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, Warszawa 2011; M. Rogacka-Rzewnicka, *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Warszawa 2007.

³¹ M. Cieślak, op. cit., s. 213.

³² Por. m.in.: R. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, [w:] *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 366; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 177; K. Complak, *Rozważania o sprawiedliwości*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 3, s. 11; J. Grajewski, *Prawo karne procesowe. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 3; F. Prusak, *Postępowanie karne. Wprowadzenie. Zasady procesu karnego*, Warszawa 2003, s. 18; I. Nowikowski, *Uwagi o zasadzie rzetelnego procesu karnego (kwestie wybrane)*, [w:] J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdry*, Warszawa 2009, s. 51; Z. Sobolewski, M. Rogalski, [w:] G. Artymiak, M. Rogalski (red.), *Proces karny. Część ogólna*, Warszawa 2012, s. 28; T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 58; J. Skorupka, *Kilka uwag o sprawiedliwości procesu karnego*, [w:] A. Adamski, J. Bojarski, P. Chrzczonowicz, M. Leciak (red.), *Nauki penalne wobec szybkich przemian socjokulturowych. Księga jubileuszowa Profesora Mariana Filara*, Toruń 2012, s. 87.

daleko idące korzyści w tym zakresie, w postaci znacznego uprzywilejowania sprawcy, a przede wszystkim dopuszczenia do całkowitego uniknięcia odpowiedzialności za popełnione przestępstwo, mogą zniweczyć prewencyjny cel rozstrzygnięcia w procesie karnym. Istotne znaczenie mają również przesłanki zawarcia porozumienia, a więc ustalenie, w zamian za co oskarżony uzyskuje preferencyjne traktowanie.

Najbardziej kontrowersyjnym rozwiązaniem było umorzenie kompensacyjne, oceniane jako wykupienie się od odpowiedzialności i premiowanie oskarżonych, których sytuacja majątkowa pozwalała na zaspokojenie roszczeń pokrzywdzonego w takim zakresie, aby dobrowolnie wystąpił on z wnioskiem o umorzenie postępowania³⁴. Całkowita bezkarność, będącą konsekwencją naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za krzywdę, z pewnością rodzi słuszne pytanie o skuteczność oddziaływania prawa karnego na oskarżonego i potencjalnych sprawców, nie pozostając bez wpływu na społeczne poczucie sprawiedliwości.

Oceniając porozumienia procesowe z perspektywy sprawiedliwości, należy także zauważyć, że koncepcja szerokiego stosowania trybów konsensualnych wiąże się z nadaniem instytucjom skazania bez rozprawy i skazania bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, materialnego, a nie wyłącznie procesowego charakteru. Oznacza to przede wszystkim możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary także w innych wypadkach niż przewidziane w art. 60 § 1–4 k.k. W konsekwencji wystarczającą przesłanką nadzwyczajnego złagodzenia kary staje się sam fakt zawarcia porozumienia z organem procesowym. Może wówczas powstać wątpliwość, czy rezygnacja oskarżonego z prawa do rozprawy (w pełnym lub ograniczonym zakresie) jest wystarczającą podstawą do nadzwyczajnego złagodzenia jego odpowiedzialności karnej.

W obu wskazanych przypadkach nowelizacja z marca 2016 r. uchyliła tak daleko idące przywileje wynikające z trybów konsensualnych³⁵. Usunięto instytucję umorzenia kompensacyjnego, wskazując, że pojednanie i naprawienie szkody jest elementem istotnym dla wymiaru kary, lecz nie może być jedynym czynnikiem przesądzającym o sposobie prawnokarnej reakcji na przestępstwo. Uznano także (poprzez uchylenie art. 60a k.k.), że w przypadku skazania bez rozprawy lub bez postępowania dowodowego modyfikacje wymiaru kary w postaci nadzwyczajnego jej złagodzenia powinny być dopuszczalne tylko na zasadach ogólnych, a więc w wypadkach wskazanych w art. 60 § 1–4 k.k. Z jednej strony takie rozwiązania mogą nieco ostudzić zapał oskarżonych do zawierania porozumień, z drugiej – stanowią wyraz uznania, że trafna reakcja na przestępstwo uzależniona jest od

³³ Por. M. Cieślak, op. cit., s. 213–214; Z. Sobolewski, M. Rogalski, [w:] *Proces karny...*, s. 27; J. Grajewski, *Prawo karne procesowe...*, s. 3; F. Prusak, op. cit., s. 18. Por. także: J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013, s. 280; J. Karaźniewicz, *Instytucja sygnalizacji w polskim procesie karnym*, Toruń 2015, s. 120–126 i powołana tym literatura.

³⁴ Por. uzasadnienie noweli marcowej, s. 18.

³⁵ Zob. *ibidem*, s. 45, 57–58.

oceny wielu czynników, a obowiązujące ogólne przepisy dotyczące zasad i dyrektyw wymiaru kary, w tym jej modyfikacji, stanowią wystarczające narzędzie umożliwiające sądowi wydanie sprawiedliwego orzeczenia, także będącego wynikiem zawartego porozumienia karnoprocesowego.

Z aprobatą należy odnieść się do zmian przepisów dotyczących porozumień procesowych, ocenianych z punktu widzenia sprawiedliwości proceduralnej, a więc stanu, gdy każda osoba, przeciwko której lub na rzecz której toczy się postępowanie, ma świadomość i przekonanie, że organy dołożyły należytej staranności w zakresie respektowania ustalonej procedury, a zwłaszcza poszanowania przyznanych stronom praw³⁶. Uwaga ta odnosi się przede wszystkim do zabezpieczenia interesów pokrzywdzonego w sytuacji, w której nie jest on stroną porozumienia procesowego. Nowela znacznie wzmocniła pozycję pokrzywdzonego, któremu przyznano prawo zgłoszenia sprzeciwu w odniesieniu do wniosku prokuratora o skazanie bez rozprawy, powodującego niedopuszczalność uwzględnienia wniosku, zobowiązując jednocześnie organ do zawiadomienia pokrzywdzonego o terminie posiedzenia w przedmiocie wniosku o skazanie bez rozprawy. Brak sprzeciwu pokrzywdzonego został także włączony do warunków uwzględnienia wniosku oskarżonego o skazanie go bez przeprowadzenia postępowania dowodowego. Od 1 lipca 2015 r. regulacja dotycząca treści wniosku o skazanie bez rozprawy wyraźnie wskazuje, iż uzgodnione pomiędzy prokuratorem i podejrzanym kary lub inne środki muszą uwzględniać prawnie chronione interesy pokrzywdzonego. Zmiany te zasługują na podkreślenie, ponieważ ocena porozumień procesowych musi być dokonywana także przez pryzmat klarowności procedur oraz uwzględnienia interesów pokrzywdzonego nawet wówczas, gdy nie jest on stroną postępowania.

Kwestie sprawiedliwości karnej, zwłaszcza w jej wymiarze materialnym, nieodłącznie wiążą się z realizacją zasady prawdy materialnej. Na tle gwarancji tej zasady przy szerokim stosowaniu porozumień procesowych, pojawiają się największe wąt-

³⁶ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 21; J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1999, s. 135–136. J. Skorupka, *O sprawiedliwości...*, s. 297; J. Skorupka, *Sprawiedliwość proceduralna jako cel procesu karnego*, [w:] J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdry*, Warszawa 2009, s. 66–67; M. Borucka-Arctowa, *Koncepcja sprawiedliwości proceduralnej i jej rola w okresie przemian systemu prawa – analiza teoretyczna i funkcjonalna*, [w:] K. Pałeczki (red.), *Dynamika wartości w prawie*, Kraków 1997, s. 33 i n.

³⁷ Zob. np.: P. Hofmański, D. Szumiło-Kulczycka, S. Waltoś, *Przewlekłość procesu karnego w Polsce i środki jej zwalczania*, [w:] S. Waltoś, J. Czapska (red.), *Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?*, Warszawa 2005, s. 57. Tak również C. Kulesza, Ł. Budźko, *Antycypacja odpowiedzialności karnej oskarżonego jako podstawa angażowania się obrońcy w porozumienia procesowe*, [w:] Z. Cwiągalski, G. Artymiak (red.), *Współzależność prawa karnego materialnego i procesowego*, Warszawa 2009, s. 298; G. Artymiak, *Sprawność procesu karnego z perspektywy form i trybów postępowania w kontekście porozumień procesowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] C. Kulesza (red.), *Ocena funkcjonowania porozumień procesowych w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 349; A. Murzynowski, *Refleksje na temat kształtu procedury karnej w XXI wieku*, [w:] P. Kruszyński (red.), *Postępowanie karne w XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 57; J. Karaźniewicz, *Wpływ porozumień procesowych...*, s. 348–349.

pliwości. W doktrynie podkreśla się bardzo dobitnie, że nie można dopuścić do podporządkowania zasady prawdy materialnej wymogom szybkości i sprawności postępowania³⁷. Potwierdzają to sformułowania dotyczące przesłanek wniosku o skazanie bez rozprawy czy bez postępowania dowodowego, wymagające braku wątpliwości co do okoliczności popełnienia przestępstwa i winy sprawcy (art. 335 § 1, 343a § 2, art. 387 § 2 k.p.k.)³⁸. Także wprowadzenie zakazu dowodowego odnoszącego się do przesłuchania w charakterze świadka mediatora co do faktów, o których dowiedział się od stron prowadząc mediację, wskazuje na to, że w chwili kierowania sprawą do postępowania mediacyjnego okoliczności popełnienia czynu powinny być wyjaśnione, aby dążenie do pojednania i zawarcia ugody nie wymagało dokonywania ustaleń co do przebiegu zdarzenia. Wszystko to wskazuje, że przy właściwej praktyce stosowania trybów konsensualnych obowiązujące przepisy zapewniają poszanowanie zasady prawdy materialnej.

Na koniec trzeba odnieść się do oceny wpływu porozumień procesowych na zasadę szybkości postępowania. Znaczenie układów pomiędzy uczestnikami dla sprawności i czasu trwania procesu jest ogromne. Dążenie do uproszczenia i przyspieszenia postępowania stanowi podstawowy argument koncepcji dążących do zwiększenia ich znaczenia w procesie³⁹. Nie należy tego traktować *a priori* jako zarzutu – przy racjonalnej polityce wydaje się to możliwe do zaakcentowania jako droga wyjścia z impasu, jakim jest przewlekłość postępowania w Polsce. Istota problemu tkwi natomiast w zachowaniu równowagi pomiędzy realizacją poszczególnych, wskazanych wyżej zasad procesowych. Wielokrotne podkreślanie przez projektodawców zmian, iż ich głównym celem jest przyspieszenie procesu i walka z przewlekłością za pomocą trybów konsensualnych, przy wprowadzeniu daleko idących przywilejów dla sprawcy, związanych ze skróceniem postępowania oraz różnicowanie skutków porozumienia w zależności od czasu jego zawarcia⁴⁰, może

³⁸ Także w doktrynie i w orzecznictwie podkreśla się, że sąd zobowiązany jest zwracać szczególną uwagę na fakt, czy okoliczności popełnienia czynu zostały dostatecznie wyjaśnione. Por. m.in.: P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 2011, s. 388; J. Grajewski, [w:] J. Grajewski (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2010, s. 2012; Z. Świda, W. Jasiński, M. Kuźma, *Dyrektywa rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie” a realizacja zasady prawdy materialnej w polskim procesie karny*, [w:] Z. Sobolewski, G. Artymiak (red.), *Zasada prawdy materialnej*, Kraków 2006, s. 22; W. Jasiński, *Instytucje skazania bez rozprawy (art. 335 k.p.k.) oraz dobrowolnego poddania się odpowiedzialności karnej (art. 387 k.p.k.) na tle naczelnych zasad procesu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 9, s. 19; I. Pączek, *Wniosek o skazanie bez rozprawy po noweli k.p.k. z dnia 27 września 2013 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 10, s. 70–71. Zob. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 22 sierpnia 2001 r., sygn. akt III KKN 379/99, „Prokuratura i Prawo – dodatek” 2002, nr 2, poz. 6; 23 lipca 2003 r., sygn. akt III KK 147/09, LEX 519652; 11 marca 2009 r., sygn. akt II KK 346/98, LEX 49133.

³⁹ Por. uzasadnienie noweli wrześniowej, s. 15–16, 133.

⁴⁰ Tak np. zgodnie z regulacjami wprowadzonymi od dnia 1 lipca 2015 r. (obowiązującymi do 14 kwietnia 2016 r.), możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary za popełnioną zbrodnię – w konsekwencji wniosku oskarżonego o skazanie bez przeprowadzenia postępowania dowodowego – ograniczona była tylko do sytuacji, w której wniosek taki został złożony przed doręczeniem oskarżonemu zawiadomienia o terminie rozprawy. W uzasadnieniu takiego rozwiązania wyraźnie wskazano, że „takie zróżnicowanie

powodować wątpliwości, czy dążeniu do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie nie są podporządkowane inne zasady, w tym zasada prawdy materialnej i sprawiedliwości. Takie podejście z pewnością jest niedopuszczalne.

Podsumowując przedstawione rozważania trzeba stwierdzić, że porozumienia procesowe w sposób istotny wpływają na realizację wielu zasad procesowych, zarówno tych, które odnoszą się do sytuacji procesowej stron, jak i tych związanych z prowadzeniem procesu i realizacją ustawowo określonych jego zadań. Ocena zakresu pożądanego wykorzystywania trybów konsensualnych musi uwzględniać wieloaspektowe spojrzenie na te instytucje. Nie można postrzegać ich wyłącznie przez pryzmat usprawnienia i przyspieszenia postępowania, a także zwiększenia aktywności głównych zainteresowanych, a więc stron postępowania. Nie można pomijać specyfiki procesu karnego, postrzeganego jako wymierzanie sprawiedliwości wyłącznie przez uprawnione do tego organy państwa. Należy pamiętać, że każde rozstrzygnięcie, także oparte na określonym układzie procesowym, powinno być sprawiedliwe, a więc stanowiąc odpłatę za popełniony czyn, zapobiegać ponownemu popełnieniu przestępstwa. Wymiar sprawiedliwości karnej nie może być postrzegany tak samo, jak rozstrzyganie w sprawach cywilnych, rodzinnych czy gospodarczych. Trzeba więc dążyć do zachowania równowagi, tak aby respektując prawo stron do walki o swój interes oraz doceniając znaczenie pojednania między stronami konfliktu i naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem, proces karny pozostał nadal wymiarem sprawiedliwości⁴¹.

Literatura

Artymiak G., *Sprawność procesu karnego z perspektywy form i trybów postępowania w kontekście porozumień procesowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] C. Kulesza (red.), *Ocena funkcjonowania porozumień procesowych w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2009.

dobrodziejstw, z których oskarżony może skorzystać, powinno stymulować go do podejmowania decyzji, które z jednej strony dobrze chronić będą jego własne interesy, z drugiej zaś oszczędzą wymiarowi sprawiedliwości niepotrzebnej pracy”. Uzasadnienie noweli wrześnieowej, s. 16. Negatywnie o takim rozwiązaniu m.in. M. Jeż-Ludwichowska, *Skazanie w trybie art. 335 i 387 k.p.k. a funkcje procesowego prawa karnego w świetle projektowanych zmian legislacyjnych*, [w:] A. Adamski, J. Bojarski, P. Chrzczonowicz, M. Leciak (red.), *Nauki penalne wobec szybkich przemian socjokulturowych. Księga Jubileuszowa Profesora Mariana Filara*, t. II, Toruń 2012, s. 33.

⁴¹ Por. także niezwykle cenne stwierdzenie Marii Rogackiej-Rzewnickiej, iż „celowe jest, aby w procesie karnym była poszukiwana prawda o przestępstwie, następnie, by wnikliwie rozważano i uwzględniano okoliczności osobiste dotyczące sprawcy przestępstwa, aby brano pod uwagę aspekt resocjalizacji skazanego i miano wzgląd na prewencję, wreszcie, aby należycie zostały uwzględnione interesy ofiary, tak by mogło dojść do restauracji więzi społecznych i realizacji innych celów osiąganych dzięki stosowaniu koncepcji sprawiedliwości naprawczej. Wydaje się, że tylko łączne respektowanie tych celów umożliwi osiągnięcie właściwej równowagi procesowej. Do tego celu należy bezwzględnie zmierzać, mając na uwadze, że materia karna ma niepowtarzalnie subtelny charakter i rządzi się swoistymi zasadami” – M. Rogacka-Rzewnicka, *O zjawisku „prywatyzacji”* ..., s. 249.

- Artymiak G., Rogalski M. (red.), *Proces karny. Część ogólna*, Warszawa 2012.
- Borucka-Arctowa M., *Koncepcja sprawiedliwości proceduralnej i jej rola w okresie przemian systemu prawa – analiza teoretyczna i funkcjonalna*, [w:] K. Pałęcki (red.), *Dynamika wartości w prawie*, Kraków 1997.
- Chojniak Ł., *Umorzenie restytucyjne – odpowiedź na zjawisko nadmiernej kryminalizacji i penalizacji?*, [w:] S. Pikulski, M. Romańczuk-Grącka (red.), *Granice kryminalizacji i penalizacji*, Olsztyn 2013.
- Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984.
- Complak K., *Rozważania o sprawiedliwości*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 3.
- Grajewski J., *Prawo karne procesowe. Część ogólna*, Warszawa 2007.
- Grajewski J. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2010.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, 2014.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 2011.
- Hofmański P., Szumiło-Kulczycka D., Waltoś S., *Przewlekłość procesu karnego w Polsce i środki jej zwalczania*, [w:] S. Waltoś, J. Czapska (red.), *Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?*, Warszawa 2005.
- Jasiński W., *Instytucje skazania bez rozprawy (art. 335 k.p.k.) oraz dobrowolnego poddania się odpowiedzialności karnej (art. 387 k.p.k.) na tle naczelných zasad procesu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 9.
- Jeż-Ludwichowska M., *Skazanie w trybie art. 335 i 387 k.p.k. a funkcje procesowego prawa karnego w świetle projektowanych zmian legislacyjnych*, [w:] A. Adamski, J. Bojarski, P. Chrzczonowicz, M. Leciak (red.), *Nauki penalne wobec szybkich przemian socjokulturowych. Księga Jubileuszowa Profesora Mariana Filara*, t. II, Toruń 2012.
- Karaźniewicz J., *Efektywność realizacji zadań państwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości a tendencje do uproszczeń postępowania w polskiej procedurze karnej*, [w:] M. Jastrzębski, T. Kuczur (red.), *Bezpieczeństwo państwa a wolność jednostki. Wybrane aspekty prawne i polityczne*, Toruń 2013.
- Karaźniewicz J., *Instytucja sygnalizacji w polskim procesie karnym*, Toruń 2015.
- Karaźniewicz J., *Wpływ porozumień procesowych na realizację celów postępowania karnego*, [w:] S. Pikulski, W. Cieślak, M. Romańczuk-Grącka (red.), *Przyszłość polskiego prawa karnego. Alternatywne reakcje na przestępstwo*, Olsztyn 2015.
- Koper R., *Konstytucyjne źródła zasady legalizmu*, [w:] T. Grzegorzczak (red.), *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, Warszawa 2011.
- Koper R., *Warunki umorzenia postępowania karnego w trybie art. 59a k.k.*, „Ius Novum” 2014, nr 3.
- Kosowski J., *Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art. 16 k.p.k.*, Warszawa 2011.
- Kulesza C., Budźko Ł., *Antycypacja odpowiedzialności karnej oskarżonego jako podstawa angażowania się obrońcy w porozumienia procesowe*, [w:] Z. Cwiakalski, G. Artymiak (red.), *Współzależność prawa karnego materialnego i procesowego*, Warszawa 2009.
- Lach A., *Umorzenie postępowania karnego na podstawie art. 59a k.k.*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1–2.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999.
- Murzynowski A., *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994.
- Murzynowski A., *Refleksje na temat kształtu procedury karnej w XXI wieku*, [w:] P. Kruszyński (red.), *Postępowanie karne w XXI wieku*, Warszawa 2002.
- Nowikowski I., *Uwagi o zasadzie rzetelnego procesu karnego (kwestie wybrane)*, [w:], J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdry*, Warszawa 2009.

- Pączek I., *Wniosek o skazanie bez rozprawy po noweli k.p.k. z dnia 27 września 2013 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 10.
- Prusak F., *Postępowanie karne. Wprowadzenie. Zasady procesu karnego*, Warszawa 2003.
- Rogacka-Rzewnicka M., *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Warszawa 2007.
- Rogacka-Rzewnicka M., *O zjawisku „prywatyzacji” („cywilizacji”) prawa karnego w świetle koncepcji celu postępowania karnego. Krótki rys historycznoprawny*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2.
- Skorupka J., *Sprawiedliwość proceduralna jako cel procesu karnego*, [w:] J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesora Zofii Świdy*, Warszawa 2009.
- Skorupka J., *Kilka uwag o sprawiedliwości procesu karnego*, [w:] A. Adamski, J. Bojarski, P. Chrzczonowicz, M. Leciak (red.), *Nauki penalne wobec szybkich przemian socjokulturowych. Księga jubileuszowa Profesora Mariana Filara*, Toruń 2012.
- Skorupka J., *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013.
- Steinborn S., *Porozumienia w polskim procesie karnym*, Kraków 2005.
- Stelmach J., *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1999.
- Szczęśny K., Kuźelewski D., *Konsensualizm a kontradykcyjność procesu karnego. Uwagi na temat mediacji w świetle projektu nowelizacji k.p.k.*, [w:] P. Wiliński (red.), *Kontradykcyjność w polskim procesie karnym*, LEX 2013.
- Świda Z., Jasiński W., Kuźma M., *Dyrektywa rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie” a realizacja zasady prawdy materialnej w polskim procesie karnym*, [w:] Z. Sobolewski, G. Artymiak (red.), *Zasada prawdy materialnej*, Kraków 2006.
- Waltoś S., *Dopuszczalność porozumiewania się i uzgadniania rozstrzygnięć przez uczestników postępowania karnego w świetle polskiej procedury karnej*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *Porozumiewanie się i uzgadnianie rozstrzygnięć przez uczestników postępowania karnego*, Warszawa – Poznań 1993.
- Waltoś S., *Nowe instytucje w kodeksie postępowania karnego z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 8.
- Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Tokarczyk R., *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, [w:] *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998.
- Tylman J., *Zasada legalizmu w procesie karnym*, Warszawa 1965.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

Summary

Settlements in proceedings in light of the principles of criminal procedure

Key words: settlement, criminal proceeding, the principles of the procedure, consensual instruments.

The presented text discusses the changes in the Polish criminal law related to the settlements between the offender and the victim, prosecutor or the court. This paper examines new regulations (especially under the bill of 27 September 2013 and the bill of 11 March 2016 amending the Code of Criminal Procedure), which modify

current forms of consensual finalization of criminal proceedings. The particular attention is placed on the influence of the settlements on the fundamental principles of the criminal procedure, as the principle of objective (material) truth, the principle of the speed of the criminal proceedings, the principle of the legal information, the principle of legality, the principle of the court criminal jurisdiction, the principle of justice. There is no doubt that settlements are the legal instruments that can accelerate the criminal proceeding. However, a discussion relates in particular to the problem, how to facilitate the proceeding without breaching of the other principles, especially the principle of material truth and the principle of justice.

Tomasz Safjański

Kancelaria Bezpieczeństwa Rapacki i wspólnicy Sp. k. w Warszawie

Typologia działań Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej Interpol ukierunkowanych na przeciwdziałanie przestępczości transgranicznej

Utworzona w 1923 r. Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej (ang. *International Criminal Police Organization* – Interpol) to najstarsza i największa organizacja mająca na celu rozwijanie współpracy służb policji kryminalnej oraz wspieranie krajowych służb policyjnych w zwalczaniu przestępczości międzynarodowej. Dzięki unikalnej strukturze zasięg geograficzny działania Interpolu w 2016 r. obejmuje obszar 190 państw członkowskich i terytoriów zależnych. W konsekwencji Interpol ma bezprecedensowe możliwości udzielania wsparcia operacyjnego państwom członkowskim w zwalczaniu zagrożeń transgranicznych. Z kryminalistycznego punktu widzenia przez wsparcie Interpolu należy rozumieć system uzgodnionych przez państwa członkowskie metod i form współpracy policyjnej, realizowanych przez upoważnionych urzędników Sekretariatu Generalnego Interpolu oraz funkcjonariuszy właściwych krajowych służb policyjnych, które służą identyfikowaniu i lokalizowaniu zagrożeń transgranicznych.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę usystematyzowania problematyki udzielania przez Interpol wsparcia operacyjnego policjom krajowym w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości transgranicznej. Wobec wieloaspektowości zagadnienia warto bowiem skonfrontować rozwiązania teoretyczne z praktyką policyjną.

Interpol opiera swoją działalność na międzynarodowym prawie publicznym¹, które jest zespołem norm regulujących stosunki wzajemne między państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz innymi uczestnikami, którzy mają zdolność do działania w stosunkach międzynarodowych². Elementem zabezpieczenia tego systemu jest przymus stosowany indywidualnie lub zbiorowo³. Ze względu na fakt, że

¹ W. Pływaczewski, *Inicjatywy Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – INTERPOL na rzecz ochrony dzikich gatunków zwierząt*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 10, s. 5.

² R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1992, s. 12.

³ J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 25.

normy prawne tworzone są przez ich adresatów dla samych siebie i przez nich bezpośrednio stosowane, prawo międzynarodowe publiczne uznawane jest za szczególnie system prawny⁴.

Nie ulega wątpliwości, że skuteczność przeciwdziałania zagrożeniom transgranicznym przez Interpol uzależniona jest od posiadania odpowiedniego statusu prawnego. W rzeczywistości podstawa prawna działania Interpolu z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego nie może być uznana za optymalną. Ponadto prawo wtórne Interpolu nie ma bezpośredniego przełożenia na prawo narodowe poszczególnych państw członkowskich⁵.

W przypadku Interpolu system prawa pierwotnego wyznaczany jest przez zasady ujęte w Statucie przyjętym 13 czerwca 1956 r. w czasie 25. Sesji Zgromadzenia Ogólnego w Wiedniu (wraz z późniejszymi poprawkami) oraz zasady prawa zwyczajowego wykształcone w procesie ewolucji międzynarodowej współpracy policyjnej. Statut ów nazywany również Konstytucją Interpolu (ang. *Constitution*)⁶, zaś organem uprawnionym do jego zmiany jest Zgromadzenie Ogólne Interpolu. Statut jest nadrzędny wobec prawa wtórnego Interpolu, które z zasady nie może być sprzeczne z prawem pierwotnym, zakazującym jakiegokolwiek aktywności o charakterze politycznym, militarnym, religijnym czy rasowym.

Należy zaznaczyć, że ustanowienia Statutu Interpolu nie poprzedziły jakichkolwiek uzgodnień dyplomatycznych⁷. Nie podlegał on procedurze podpisania przez państwa członkowskie oraz nie zawiera postanowień dotyczących konieczności jego ratyfikacji⁸. Zgodnie z art. 45 Statutu, państwa mogły złożyć za pośrednictwem właściwych organów rządowych deklarację, że nie mogą przyjąć Statutu. Tym samym należy uznać, że przyjęcie fundamentalnego dla Interpolu aktu prawnego nastąpiło poza właściwymi procedurami zawierania umów międzynarodowych. Z tego powodu charakter prawny Statutu Interpolu, a w efekcie jego moc wiążąca z punktu z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego jest zagadnieniem dyskusyjnym.

⁴ W. Czaplński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 131.

⁵ Prawo wtórne obejmuje akty tworzone przez organy Interpolu na podstawie prawa pierwotnego. Normy prawa wtórnego i wynikające z nich standardy zapewniają legalność działań Interpolu w zakresie przeciwdziałania przestępczości. Normy te są wynikiem uzgodnień pomiędzy współpracującymi państwami w drodze wielostronnych konsultacji. Prawo wtórne Interpolu nie ma mocy bezwzględnie wiążącej dla jego adresatów – obejmuje przede wszystkim akty prawne regulujące wewnętrzne aspekty funkcjonowania organizacji oraz ustanawia szczegółowe zasady współpracy odnoszące się do państw członkowskich tworzących organizację. Omawiane akty zaliczyć należy do obszaru międzynarodowego prawa administracyjnego.

⁶ ICPO-Interpol Constitution, [w:] *Vademecum Part 2 Chapter 1, ICPO-Interpol General Secretariat, Lyon 15.10.2008*, [online] <www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/constitution/constitution-GenReg/constitution.asp> (dostęp: 10.11.2014).

⁷ M. Fooner, *Interpol: Issues in World Crime and International Criminal Justice*, New York 1989, s. 45.

⁸ Statut został podpisany przez przypadkowych delegatów policyjnych, nie podlegał ratyfikacji przez właściwe organy państw członkowskich.

Można powiedzieć, że kwestią zasadniczą dla przyszłości Interpolu jest pełne usankcjonowanie Statutu przez społeczność międzynarodową. W tym celu Zgromadzenie Ogólne przyjęło rezolucję wzywającą do jednoznacznego uregulowania formalnoprawnej przynależności państw do Interpolu⁹. Dała ona impuls do rozpoczęcia procesu ratyfikacji Statutu w poszczególnych państwach członkowskich. Należy zakładać, że Statut nie będzie podlegał formalnym negocjacjom z uwagi na fakt, że obowiązuje on od 1956 r. i jest powszechnie uznawany. Po ratyfikacji Statutu przez wszystkie państwa nie będzie przeszkód do uznania go za wielostronną umowę międzynarodową. Generalnie dzięki formalnemu usankcjonowaniu Statut będzie wywierać skutek bezpośredni wobec państw członkowskich. Przede wszystkim ułatwi to wypełnianie ich zobowiązań wobec Interpolu, zaś związanie państw członkowskich Statutem umożliwi uznanie całego dorobku prawnego Interpolu za prawnie wiążący, a tym samym pozwoli na uporządkowanie ram organizacyjnych transgranicznej wymiany informacji kryminalnych i poszukiwań międzynarodowych.

Polska podjęła działania mające na celu formalne związanie się Statutem Interpolu po upływie niemal 25 lat od wznowienia faktycznej współpracy w ramach organizacji. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o ratyfikacji Statutu Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol przyjętego w Wiedniu dnia 13 czerwca 1956 r. weszła w życie 22 stycznia 2015 r.¹⁰ Statut Interpolu ogłoszony został w Dzienniku Ustaw w dniu 2 listopada 2015 r.¹¹

Poprzez formalne związanie się Statutem Polska uznała dorobek prawny Interpolu za wiążący. W omawianym kontekście ważną zmianą dotyczącą charakteru prawnego działań podejmowanych w związku ze współpracą policyjną w ramach Interpolu była nowelizacja krajowych uregulowań karnoprosesowych na mocy ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw¹². W wyniku tej nowelizacji do kodeksu dodano art. 605a wskazujący, że zatrzymanie osoby ściganej może nastąpić także na podstawie informacji o poszukiwaniach zamieszczonych w bazie danych Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej¹³. Przedmiotowy przepis wszedł w życie z dniem 1 lipca 2015 r. Tym samym w polskiej procedurze karnej wyodrębniono jako podstawę zatrzymania osoby fakt jej zarejestrowania w bazach Interpolu. Jeżeli osoba poddana kontroli policyjnej ma status poszukiwanej do zatrzymania przez inne państwo członkowskie Interpolu, to można dokonać zatrzymania, a informację o tym należy natychmiast przekazać do krajowego biura Interpolu państwa poszukującego, które zobowiązane jest przed upływem 48 godzin od zatrzymania przesłać do Polski wniosek o tymczasowe aresztowanie tej osoby. Wniosek jest podstawą do

⁹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Interpolu nr AG-2011-RES-15 przyjęta w podczas sesji w Hanoi, która miała miejsce w dniach 31 października – 3 listopada 2011 r.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 17.

¹¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1758.

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 1247.

¹³ Art. 1 pkt 201.

podjęcia przez sąd powszechny dalszych czynności procesowych mogących doprowadzić w indywidualnej sprawie do ekstradycji przestępcy.

W wymiarze taktyczno-kryminalistycznym wymienić należy następujące formy działań Interpolu:

- gromadzenie i przetwarzanie informacji w bazach danych;
- wymianę informacji kryminalnych;
- poszukiwanie osób (przestępców, zaginionych);
- analizę kryminalną;
- koordynację operacji policyjnych;
- przedsięwzięcia o charakterze szkoleniowym i eksperckim.

Metody realizacji zadań przez Interpol są działaniami typowymi dla wywiadu kryminalnego. Można w tym względzie wyróżnić trzy zakresy działań Interpolu:

1) administrowanie szeregiem baz danych, w których gromadzone są informacje niezbędne do efektywnej współpracy policyjnej (m.in.: skradzionych pojazdów, utraconych dzieł sztuki, osób poszukiwanych);

2) wsparcie w zakresie wymiany informacji policyjnych, w tym pozyskiwanie samodzielnie informacji (np. z otwartych źródeł);

3) analizowanie informacji policyjnych (efektem są raporty strategiczne i analizy kryminalne, które niejednokrotnie wspomagają planowanie lub realizację operacji policyjnych prowadzonych przez kraje członkowskie).

Interpol jest w stanie podejmować przedsięwzięcia związane z koordynacją i wspomaganiem działań prowadzonych w celu neutralizacji międzynarodowych zagrożeń kryminalnych. W omawianym kontekście oferuje państwom członkowskim takie instrumenty, jak: połączone operacje policyjne, projekty kontrprzestępcze, grupy zadaniowe czy grupy robocze. Umożliwia to udzielanie pomocy państwom członkowskim w realizacji czynności w warstwie operacyjnej spraw o charakterze międzynarodowym, w tym dochodzeń.

W ramach przedsięwzięć szkoleniowo-doradczych Interpol rozwija wiedzę specjalistyczną w zakresie procedur dochodzeniowych i zapewnia doradztwo, w tym pomoc w wykorzystaniu sprzętu lub ekspertyz kryminalistycznych oraz ocenę specyficznych technik śledczych stosowanych w procesie zwalczania przestępczości. Organizuje konferencje poświęcone konkretnym zagadnieniom związanym ze zwalczaniem przestępczości, wymianę doświadczeń w aspektach taktyki i techniki kryminalistycznej.

Wykorzystanie metod i form współpracy w ramach Interpolu warunkowane jest dwiema przesłankami: zaistnieniem zdarzenia kryminalnego (np. zaginięcie osoby, dokonanie przestępstwa kryminalnego) oraz potrzebą nawiązania współpracy z policją innego państwa. Konkretnie metody i instrumenty działań Interpolu są natomiast wynikiem wielu czynników, w tym politycznych (tzn. tego, co pragnie uzyskać społeczność międzynarodowa w wyniku działań Interpolu oraz wpływu konkretnych państw członkowskich), posiadanego potencjału (personel, środki finansowe, kompetencje) oraz dotychczasowego doświadczenia. Działania kryminalistyczne podej-

mowane są w granicach obowiązującego prawa kraju członkowskiego oraz zgodnie z duchem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

Interpol nie dysponuje żadnymi siłami wykonawczymi, co jest wynikiem braku uprawnień do prowadzenia jakichkolwiek czynności procesowych. Dlatego w praktycznym wymiarze odpowiedzialny jest przede wszystkim za organizację systemu międzynarodowych poszukiwań policyjnych oraz realizację procesów wywiadu kryminalnego (gromadzenie, przetwarzanie, analizę i wymianę informacji kryminalnych). W ocenie autora największą rolę w kontekście przeciwdziałania przestępczości odgrywa wywiad kryminalny, tj. gromadzenie informacji kryminalnych, ich wymiana oraz poszukiwania międzynarodowe osób (podejrzanych, zaginionych) i rzeczy (utraconych pojazdów czy dzieł sztuki).

Zasadniczymi środkami realizacji działań z zakresu wywiadu kryminalnego są noty i dyfuzje. Interpol na przestrzeni długoletniej praktyki wypracował unikalny system zawiadomień (specjalnych formularzy), które mogą mieć charakter sformalizowany (noty) lub niesformalizowany (dyfuzje). System not i dyfuzji odpowiada głównym kategoriom informacji kryminalnych gromadzonych i przetwarzanych przez Sekretariat Generalny Interpolu.

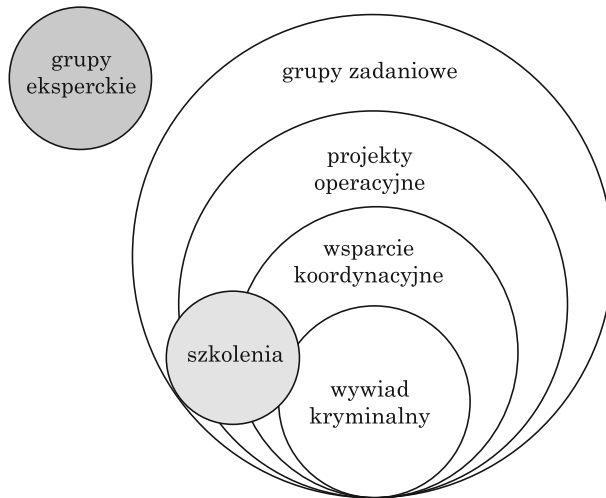
W Statucie brakuje zapisów poświęconych kategoriom informacji gromadzonych przez Interpol oraz towarzyszącym im notom i dyfuzjom. Podstawowe regulacje dotyczące not i dyfuzji zawarto w rozdziale II Zasad Przetwarzania Danych przez Interpol (ang. *Interpol's Rules on the Processing of Data*), które są aktem prawa wtórnego Interpolu przyjętego w drodze rezolucji przez Zgromadzenie Ogólne¹⁴.

Noty są publikowanymi przez Sekretariat Generalny Interpolu (SGI) komunikatami lub ostrzeżeniami adresowanymi do wszystkich państw członkowskich. Z wnioskiem o publikację noty mogą występować uprawnione organy państw członkowskich (poprzez krajowe biura Interpolu) lub stosowne instytucje międzynarodowe (np. Międzynarodowy Trybunał Karny). Noty mogą być publikowane również z własnej inicjatywy SGI z urzędu. Omawiane zawiadomienia podlegają rejestracji we właściwej bazie danych SGI oraz są zamieszczane na stronie internetowej Interpolu, do której dostęp mają wyłącznie uprawnione służby policyjne. Dodatkowo część not umieszcza się na ogólnodostępnej stronie internetowej Interpolu (po uprzednim uzyskaniu zgody organu państwa członkowskiego, na którego wniosek opublikowano notę).

Z każdym rodzajem noty koresponduje dyfuzja (ang. *diffusion*), która jest wnioskiem o współpracę międzynarodową lub alertem wysłanym przez krajowe biuro Interpolu do jednego lub kilku krajowych biur Interpolu innych państw członkowskich. Dyfuzje przesyłane są na wniosek uprawnionych organów krajowych w celu prowadzenia czynności policyjnych na konkretnie określonym obszarze geograficznym (jednego lub wielu państw).

¹⁴ Dokument sygn. III/IRPD/GA/2011(2014), Office Of Legal Affairs, Interpol 2014.

Zależności funkcjonalne pomiędzy zasadniczymi działaniami kryminalistycznymi Interpolu przedstawiono na rysunku nr 1.



Rysunek 1. Systematyka działań Interpolu z punktu widzenia zwalczania przestępczości międzynarodowej

Źródło: opracowanie własne.

Analiza kryminalna jest jedną z niewielu metod operacyjnych, którą Interpol może stosować samodzielnie. Praca analityczna tej organizacji wzmacnia potencjał wywiadowczy państw członkowskich głównie w zakresie rozpoznawania strategicznych aspektów przestępczości międzynarodowej.

To właśnie w ramach Interpolu opracowano powszechnie uznawaną definicję analizy kryminalnej: jest to metoda pracy wykrywczej polegająca na konsekwentnym i zorganizowanym wyszukiwaniu oraz wykazywaniu związków danych dotyczących przestępstwa/ przestępczości z innymi możliwymi do wyróżnienia informacjami, które będą stanowiły podstawę do przygotowania wniosków wspomagających procesy decyzyjne¹⁵.

Analiza kryminalna pozwala na przetworzenie, ocenę oraz wykorzystanie informacji policyjnych. Informacje policyjne, jeżeli nie zostaną przetworzone, ocenione i wykorzystane, nie służą właściwie niczemu, a na pewno nie są skutecznym narzędziem zwalczania przestępczości zorganizowanej. W praktyce omawiana metoda oznacza poszukiwanie i identyfikację powiązań między informacjami dotyczącymi zagrożeń a wszelkimi innymi danymi uzyskanymi z różnych źródeł i wykorzystanie ich zarówno do celów strategicznych, jak i operacyjno-procesowych.

¹⁵ P. Chlebowicz, W. Filipkowski, *Analiza kryminalna. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Warszawa 2011, s. 22 i nast.

Analiza kryminalna powinna być postrzegana jako zespół czynności wynikających z odrębnie funkcjonujących i różniących się od siebie analiz: operacyjnej (taktycznej) i strategicznej.

Analiza operacyjna to metoda działania oparta na logicznym i uporządkowanym badaniu, przetwarzaniu i zestawianiu zgromadzonych informacji, która sprowadza się do poszukiwania, identyfikowania i wskazywania powiązań pomiędzy danymi odnoszącymi się do zdarzenia przestępczego oraz wszelkimi innymi danymi uzyskanymi z różnych źródeł w celu wsparcia procesów wykrywczego lub dowodowego¹⁶. W ramach analizy operacyjnej wykorzystywane są techniki pozwalające na ustalanie sposobu prowadzenia działalności przestępnej, identyfikowanie związków pomiędzy różnymi obiektami analitycznym (osoba, rzecz, miejsce) czy określenie struktury zorganizowanych grup przestępczych.

Według definicji Interpolu, strategiczna analiza kryminalna to rodzaj analizy kryminalnej wspomagającej procesy decyzyjne, zajmująca się problemami i celami długoterminowymi, służąca ustalaniu priorytetów i strategii zwalczania przestępczości na podstawie dogłębnego badania oraz prognozy jej rozwoju¹⁷. Analiza strategiczna obejmuje analizę danych niezwiązanych z konkretnym dochodzeniem czy rozpracowaniem. Z tego powodu nie obejmuje danych osobowych. Jednakże w ujęciu praktycznym postrzega się ją obok analizy operacyjnej (taktycznej) jako integralną część analizy kryminalnej¹⁸.

Oba rodzaje analiz nie mogą i nie powinny funkcjonować osobno. Analiza operacyjna może stanowić podstawę do analizy strategicznej i odwrotnie – wnioski z analizy strategicznej mogą być wykładnią do szeregu analiz operacyjnych.

Określone informacje kryminalne (np. dotyczące zabezpieczeń środków odurzających) przekazywane są przez kraje członkowskie do SGI, a następnie analizowane i porównywane z danymi pozyskanymi z innych źródeł w celu zgromadzenia stosownych informacji wywiadowczych pozwalających na identyfikację nowych trendów przestępczych, szlaków przemytniczych i grup przestępczych. Rezultatem prowadzonych analiz jest szereg opracowań analitycznych przygotowywanych przez Interpol w formie raportów strategicznych lub operacyjnych. Raporty strategiczne to opracowania analityczne ukierunkowane na prognozowanie tendencji rozwojowych przestępczości oraz ocenę ich potencjalnego zagrożenia. Raporty operacyjne mają natomiast charakter opisowy i dotyczą bieżącego stanu przestępczości. W szczególności opisują nowe trendy przestępczości, szlaki przemytnicze, grupy przestępcze oraz metody popełniania przestępstw. Zidentyfikowane na podstawie analiz nowe trendy przestępczości oraz *modus operandi* opracowywane są w formie tzw. alertów wywiadowczych i rozsyłane do krajowych biur Interpolu. Opracowania analityczne Interpolu są udostępniane kompetentnym władzom państw członkowskich dla

¹⁶ Por. W. Ignaczak, *Wybrane zagadnienia analizy kryminalnej*, Szczytno 2005, s. 15 i nast.

¹⁷ Ibidem, s. 132 i nast.

¹⁸ *Analiza kryminalna – część I. Kurs dla analityków kryminalnych*, Biblioteka Doskonalenia Zawodowego, Komenda Główna Policji – Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2002, s. 17.

wspierania operacji i innych działań podejmowanych na poziomie narodowym w celu zwalczania przestępczości.

Wsparcie koordynacyjne Interpolu polega na udzielaniu pomocy policjom krajowym w realizowaniu czynności obejmujących swym zasięgiem kilka państw członkowskich. Na konkretną prośbę danego kraju Interpol służy również pomocą w opracowywaniu na jego potrzeby propozycji działań.

W 2003 r. w SGI uruchomiono całodobowe Centrum Dowodzenia i Koordynacji (ang. *Control and Coordination Center*), którego przedstawiciele mogą być w sytuacjach kryzysowych delegowani na miejsce zdarzeń w celu ułatwienia oraz koordynacji międzynarodowej wymiany informacji. Centrum zapewnia koordynację działań w ramach operacji Interpolu, wymianę danych wywiadowczych i informacji policyjnych (we wszystkich językach oficjalnych Interpolu)¹⁹. Jest punktem pierwszego kontaktu dla każdego kraju członkowskiego i działa 24 godziny na dobę. Jego główną funkcją jest zapewnienie Interpolowi możliwości nieprzerwanego działania, w tym całodobowej wymiany informacji. Centrum zajmuje się analizą zleceń napływających do SGI i nadawaniem klauzul pilności oraz posiada uprawnienia do publikowania not pomarańczowych. Koordynuje również działania mające na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego w związku z imprezami masowymi (np. igrzyskami olimpijskimi).

W ramach Centrum mogą funkcjonować zespoły reagowania (ang. *Incident Response Teams*) odpowiedzialne za koordynowanie odpowiednich działań wspomagających oraz bezpośrednie wspieranie państw członkowskich w przypadku zaistnienia przestępstw lub ataków terrorystycznych o poważnych skutkach. Innym przejawem wsparcia jest działanie sieci oficerów kontaktowych Interpolu. Tworzą oni platformę wymiany informacji specjalistycznych z zakresu zwalczania przestępczości międzynarodowej i terroryzmu. W chwili obecnej sieć obejmuje ponad 200 oficerów kontaktowych.

W celu zapewnienia ciągłości działań wykraczającej poza poszczególne jurysdykcje krajowe Interpol zapewnia działanie stałej komórki pomocy prawnej, mającej na celu określanie – w zależności od miejsca prowadzenia działań – właściwej podstawy prawnej możliwości kontynuowania działań służb policyjnych.

Grupy zadaniowe (ang. *task force*) są forami współpracy operacyjnej w wymiarze praktycznym. W ujęciu podmiotowym skupiają specjalistów policyjnych, którzy są w stanie służyć pomocą organom ścigania krajów członkowskich w prowadzeniu śledztw oraz lokalizacji i identyfikacji członków struktur przestępczych działających na arenie międzynarodowej. Rolą grup zadaniowych jest przeciwdziałanie konkretnym zagrożeniom z wykorzystaniem istniejących w ramach Interpolu rozwiązań systemowych oraz metod współpracy. W tym zakresie mogą inicjować projekty operacyjne będące przedsięwzięciami ukierunkowanymi na te same pod względem rodzajowym zagrożenia (np. działalność terrorystyczna czy przemyt prekursorów narkotykowych).

¹⁹ Interpol Annual Report 2005, s. 13.

Projekty operacyjne stanowią platformę pogłębionej współpracy w zakresie realizacji działań taktyczno-kryminalistycznych. Tworzone są w związku z aktualnymi potrzebami operacyjnymi służb policyjnych w celu koordynowania działań w skali regionu oraz usprawnienia współpracy między poszczególnymi policjami. Projekty ukierunkowane są wyłącznie na przeciwdziałanie wybranym kategoriom zagrożeń transgranicznych. Omawiane przedsięwzięcia w szczególności obejmują planowanie wspólnych operacji policyjnych oraz wspieranie dochodzeń prowadzonych przez państwa członkowskie w obszarze zagadnieniowym danego projektu. W omawiany sposób Interpol zapewnia pomoc państwom członkowskim w prowadzeniu międzynarodowych śledztw oraz koordynuje sprawy realizowane przynajmniej przez dwa państwa członkowskie.

W ramach projektów operacyjnych zastosowanie znajdują następujące metody czynności policyjnych:

- 1) gromadzenie informacji o kierunkowym rodzaju zagrożenia w formie dedykowanych zbiorów danych;
- 2) dokonywanie sprawdzeń w bazach danych Interpolu;
- 3) analiza informacji w celu identyfikacji związków pomiędzy grupami przestępczymi, osobami lub zdarzeniami;
- 4) wymiana informacji operacyjnych, dotyczących np. weryfikacji tożsamość osób deklarujących chęć współpracy z organami ścigania;
- 5) wymiana informacji procesowych, np. poświadczanie istnienia określonych faktów dla sądów i prokuratur czy pomoc w wydawaniu not poszukiwawczych Interpolu;
- 6) inicjowanie i koordynowanie operacji międzynarodowych;
- 7) organizowanie konferencji poświęconych konkretnym zagadnieniom związanym ze zwalczaniem przestępczości;
- 8) organizowanie warsztatów szkoleniowych, podczas których eksperci wymieniają doświadczenia oraz informują się o nowych trendach i zagrożeniach;
- 9) wymiana specjalistycznych ekspertyz;
- 10) odbywanie operacyjnych spotkań roboczych pomiędzy dwoma lub więcej krajami członkowskimi w przypadku wykrycia wspólnych elementów w sprawach (w ich trakcie praktykowana jest bezpośrednia wymiana danych wywiadowczych).

Grupy eksperckie, zwane również roboczymi (ang. *action/ working group*), pełnią rolę głównego interlokutora SGI w zakresie merytorycznych aspektów jego działania. Spotkania grup eksperckich odbywają się sporadycznie, jednak nie rzadziej niż raz w roku. W ich trakcie omawiane są projekty rozwiązań i zaleceń systemowych dotyczących danego problemu. Prace grup roboczych posiadają wymiar teoretyczny, a ich celem jest standaryzacja metod policyjnych, zwiększenie świadomości zagrożeń kryminalnych, opracowywanie specjalistycznych podręczników, programowanie szkoleń oraz promowanie programów profilaktycznych.

W ramach działalności szkoleniowej Interpol oferuje warsztaty, seminaria, kursy specjalistyczne oraz publikacje fachowe, co ma na celu podnoszenie zdolności

policji krajowych w zwalczaniu przestępczości transgranicznej. Tematyka szkoleń obejmuje szerokie spektrum zagadnień i może dotyczyć m.in.: zwalczania cyberprzestępczości, prowadzenia operacji międzynarodowych, analizy kryminalnej²⁰, zwalczania przestępczości narkotykowej, fałszerstw pieniędzy²¹, nielegalnego handlu dziełami sztuki. Odrębną kategorią szkoleń są kursy z zakresu wiedzy o Interpolu.

W stosunkowo długim okresie istnienia Interpolu jako instrumentu międzynarodowej współpracy policyjnej metody i formy działań przeszły proces zmian warunkowanych głównie rozwojem technologii oraz potrzebą reagowania na nowe formy działań przestępców. Nie zmieniła się natomiast istota i zasady samej współpracy policyjnej, przyjęte u zarania organizacji²². Pod względem prawnym formy współpracy policyjnej w ramach Interpolu niewiele różnią się od tych z początku lat 50. ubiegłego wieku. Oczywiście zasadniczym modyfikacjom uległ aspekt techniczny ich realizacji, wynikający z postępu technologicznego, jednakże wymiar prawny zasadniczych form współpracy, tj. poszukiwania osób podejrzewanych o dokonanie czynów karalnych oraz wymiany informacji kryminalnych pozostał niezmienny.

W omawianym względzie problemem jest to, że istniejące instrumentarium prawne Interpolu bardziej odzwierciedla potrzeby zwalczania przestępczości międzynarodowej z połowy XX wieku niż obecne wyzwania wynikające z zagrożenia transgraniczną przestępczością zorganizowaną i terroryzmem. Nie jest możliwe wprowadzenie wniosku o wypracowaniu przez państwa członkowskie Interpolu w pełni spójnego i kompletnego systemu zapobiegania i zwalczania międzynarodowej przestępczości kryminalnej. Dotychczasowe mechanizmy współdziałania są wynikiem kompromisów osiągniętych przez praktyków policyjnych, często w kontekście różnic interesów politycznych współpracujących państw.

Literatura

- Analiza kryminalna – część I. Kurs dla analityków kryminalnych*, Biblioteka Doskonalenia Zawodowego, Komenda Główna Policji – Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2002.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1992.
- Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1996.
- Chlebowicz P., Filipkowski W., *Analiza kryminalna. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Warszawa 2011.
- Czapliński W., Wyrozumsk A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.

²⁰ Warsztaty z zakresu analizy kryminalnej realizowane są w ramach programu szkoleniowego o nazwie OASIS (ang. *Operational Assistance Services and Infrastructure Support*).

²¹ Np. warsztaty SOLC (ang. *Workshop on Physical-Chemistry Study of Line Crossings*) organizowane przez Wydział Fałszerstw i Zabezpieczenia Dokumentów Interpolu i Międzynarodową Akademię Ekspertów Pisma i Dokumentów, których założeniem jest wypracowanie i walidacja skutecznej międzynarodowej metody kryminalistycznych badań linii krzyżujących się.

²² Por. M. Deflem, *The Policing of Terrorism: Organizational and Global Perspectives*, New York 2010, s. 111 i nast.

- Deflem M., *The Policing of Terrorism: Organizational and Global Perspectives*, New York 2010.
- Foener M., *Interpol: Issues In World Crime and International Criminal Justice*, New York 1989.
- Ignaczak W., *Wybrane zagadnienia analizy kryminalnej*, Szczytno 2005, s. 15 i n.
- Pływaczewski W., *Inicjatywy Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – INTERPOL na rzecz ochrony dzikich gatunków zwierząt*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 10.

Summary

Ordination of actions undertaken by international criminal police organization Interpol against cross-border crime

Key words: international organisation, Interpol, international cooperation, criminal intelligence, trans-border threats, international affairs.

This article makes an attempt to systematize actions undertaken by Interpol against cross-border crime. The presented issue is extremely complex due to the specific nature of the activities carried out by Interpol and its unique position in the institutional system of the international community. Article draws the attention to possible benefits from such forms of international cooperation in combating crime. There is no doubt that the effectiveness of the Interpol has to possess a proper legal status. Interpol, in the opinion of some experts in the field of international law, does not have the optimal legal solutions and the appropriate *ratio* for the national law of the Member States. The weakest point of Interpol is outdated and ineffective legal basis for action. For this reason, the *sine qua non conditio* for the further development of Interpol is to provide the organisation with specific legal position, which would be proper to the uniqueness of tasks that are being carried out (including the adoption of appropriate solutions for the privileges and immunity of Interpol and its staff in a uniform manner in all the Member States). There is also a need to harmonize internal normative acts of the organization – including the Constitution of Interpol and the General Regulations, the interpretation of which causes a lot of confusion regarding the legal status and the nature of membership in Interpol. It is important to supplement the Statute of Interpol with legal provisions concerning relations with external entities. Interpol should also be given clear powers to conclude agreements with the Member States concerning the headquarters and local privileges and immunities.

Andrzej Gawliński

Nekrofilia jako problem interdyscyplinarny

Wprowadzenie

Od zawsze czynności seksualne człowieka były objęte rozmaitymi zakazami i nakazami, które – jak zauważa Marian Filar – cechowała przede wszystkim powszechność i zmienność. Z jednej strony nie istniała społeczność, gdzie sfera aktywności seksualnej byłaby od nich całkowicie wolna, z drugiej zaś ta pewna forma prawno-obyczajowej reglamentacji nie przejawiała się w postaci absolutnej¹. Człowiek, podejmując różne zachowania mające służyć zaspokojeniu popędu płciowego, jako jednej z podstawowych potrzeb fizjologicznych, musiał się więc dostosować do norm, które obowiązywały w danej społeczności. Na przestrzeni lat wartości i poglądy odnoszące się do realizacji popędu seksualnego ulegały zmianom².

Dewiacje seksualne³, wyraźnie odbiegające od pojęcia „normy” i wzbudzające liczne kontrowersje, od zawsze podlegały sankcjom religijnym czy prawnym⁴ i były postrzegane jako choroba, jednak – jak podkreśla Zbigniew Lew-Starowicz – i tu nie ma można postawić jakichś ostrych granic, bowiem między dewiacyjnością a tzw. normalnymi zachowaniami seksualnymi istnieje pewna ciągłość⁵.

¹ Szerzej: M. Filar, *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, [w:] Z. Lew-Starowicz, V. Skrzypulec (red.), *Podstawy seksuologii*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2010, s. 335.

² B. Lach, *Profilowanie kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 268.

³ Aktualnie termin „dewiacja seksualna” (jak również funkcjonujące w literaturze jego synonimy: „zбочzenie seksualne”, „perwersja seksualna”) zastępowany jest amerykańskim, medyczno-psychologicznym określeniem „parafilia” („zaburzenie preferencji seksualnych”). Dla wyjaśnienia specyfiki omawianej problematyki warto przytoczyć definicję dewiacji seksualnej autorstwa Kazimierza Imielińskiego: „Dewiacja seksualna jest pojęciem nadrzędnym oznaczającym wszelkie odchylenia od normy w zachowaniu seksualnym, niezależnie od objawów oraz rodzaju, natężenia i czynników przyczynowych. Termin ten obejmuje zarówno odchylenia seksualne w sensie odchyień od norm społecznych, jak i odchylenia patologiczne w sensie odchyień od normy medycznej” – K. Imieliński, *Zarys seksuologii i seksiatrii*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 1982, s. 201–202.

⁴ S. Travin, B. Protter, *Dewiacje seksualne. Leczenie, wskazówki dla klinicystów*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 1995, s. 25.

⁵ Zob. Z. Lew-Starowicz, *Seks nietypowy*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1988, s. 126–127.

W społeczeństwach, które kultywują zwyczaje dotyczące zwłok i pielęgnowania ciała człowieka po jego śmierci, nekrofilia jest szczególnie napiętnowana⁶. Należy bowiem pamiętać, że czasem zwyczaje te pozostają w bliskim związku z podstawowymi wartościami i symbolami danej kultury – jak choćby mumie, piramidy czy staroegipska Księga umarłych. Warto też podkreślić, że u podstaw obrzędów pogrzebowych na całym świecie stoi jeden wspólny czynnik – założenie, że martwy człowiek nie przestał żyć⁷ – a zatem śmierć jest traktowana jako początek nowej drogi. Szacunek dla zmarłych jest bardzo widoczny np. w kulturze chrześcijańskiej, gdzie wykorzystanie zwłok, również do celów naukowych, bywa powodem protestów. Przykładem niech będzie działalność niemieckiego lekarza, anatoma i patomorfologa Gunthera von Hagensa, twórcy metody plastynacji zwłok, dzięki której specjalnie przygotowane preparaty z ludzkich ciał pokazywane są na wystawach na całym świecie i każdy ma możliwość bezpośredniego zapoznania się z anatomią człowieka. Negatywne komentarze równie często są kierowane w stronę antropologa Williama Bassa i założonej przez niego „trupiej farmy” w Knoxville (USA), gdzie prowadzi się badania nad rozkładem zwłok w zróżnicowanych warunkach środowiskowych (zwłoki poddawane są m.in. działaniu promieni słonecznych, pozostawiane w akwenu wodnym, samochodzie, porzucane w lesie, zakopywane w różnych rodzajach gleby itd.), co jest z kolei pomocne przy ustalaniu m.in. czasu, jaki upłynął od zgonu do momentu ujawnienia zwłok w oparciu o kolejne stadia rozwojowe larw owadów, które na nich żerują.

Nie będzie stwierdzeniem na wyrost, że nekrofilia jest traktowana bardziej jako ciekawostka niż realny problem prawno-medyczny. Skala zjawiska pozostaje jak dotąd nieokreślona. Przypadki nekrofilii są stosunkowo rzadko odnotowywane w publikacjach naukowych, będąc przedmiotem ożywionej dyskusji w mediach, czym z kolei bulwersują opinię publiczną. Analizując aspekt prawny nekrofilii, trzeba zauważyć, że większość dawnych kodeksów karnych surowo ją karała. Przeważnie była to kara śmierci⁸. Anil Aggrawal zwraca uwagę na fakt, że w wielu państwach i systemach prawnych brak jest specjalnego prawa penalizującego stosunki seksualne lub czynności seksualne ze zwłokami, co powoduje, że nekrofile są oskarżani w związku z naruszeniem przepisów takich jak: „zakłócanie spokoju zmarłego”, „znieważenie zwłok”, „zakłócanie prawa i porządku”, „skrzywdzenie uczuć bliskich zmarłego”⁹.

⁶ Por. R. Rebal Jr., R. Faguet, S. Woods, *Unusual sexual syndromes*, [w:] C. Friedmann, R. Faguet (red.), *Extraordinary disorders of human behavior*, Plenum, New York 1982, s. 121.

⁷ Por. T. Ochoa, C. Jones, *Defiling the dead: Necrophilia and the law*, „Whittier Law School” 1997, t. 18, nr 539, s. 542–543.

⁸ K. Imieliński, *Medycyna i seks. Historia i współczesność*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1987, s. 142.

⁹ A. Aggrawal, *Forensic and medico-legal aspects of sexual crimes and unusual sexual practices*, CRC Press, Boca Raton 2009, s. 307. Szerzej: B. Sygit, M. Romańczuk-Grącka, *Kryminalizacja zachowań przeciwko zmarłym*, [w:] B. Sygit, T. Kuczur (red.), *Aktualne problemy kryminalizacyjne*, Wyd. Dom Marszałek, Toruń 2013, s. 11–34; H. Szymański, *O potrzebie penalizacji nekrofilii*, „Przegląd

Celem niniejszego artykułu jest interdyscyplinarne przedstawienie problematyki nekrofilii w oparciu o wybrane zagadnienia z zakresu m.in. psychologii, psychiatrii, seksuologii, prawa, a także kryminalistyki. Działania nekrofila podejmowane w celu pozyskania martwego ciała oraz czynności bezpośrednio ze zwłokami, podobnie jak np. czynności osoby ze skłonnościami sadystycznymi, która dokonuje zabójstwa z lubieżności i osiąga przy tym satysfakcję seksualną, mogą cechować się pewnymi typowymi elementami. To właśnie znajomość charakterystycznych przejawów zachowań nekrofilnych może być bardzo przydatna w przeprowadzeniu czynności dochodzeniowo-śledczych. Różnorodna specyfika aktów nekrofilii może bowiem zaskakiwać także osoby dokonujące oględzin zwłok w miejscu ich znalezienia.

Jako że nekrofilia wiąże się z procederem pozyskiwania zwłok lub ich fragmentów, konieczne jest ustalenie, czy dane zdarzenie wiąże się z działalnością nekrofila, czy to zbezczeszczenie zwłok bez jakiegokolwiek tła seksualnego. Nie można bowiem wykluczyć, że po pewnym czasie aktywność nekrofila nie tylko będzie nosić przejawy seryjności¹⁰, ale również przybierze najniebezpieczniejszą formę – zabójstwa nekrofilnego. Doskonałym tego przykładem jest przypadek eskalacji potrzeb seksualnych słynnego poznańskiego nekrofila Edmunda Kolanowskiego czy też Eda Geina, który działał w Plainfield w stanie Wisconsin (USA). Całość publikacji uzupełniona jest sylwetkami osób, u których nekrofilia przejawiała się potrzebą dokonywania rozmaitych czynności seksualnych ze zwłokami.

Nekrofilia

Nekrofilia¹¹ (z gr. *nekros* – zwłoki, *philia* – miłość, przyjaźń; nazwę wprowadził Joseph Guislain w 1852 r.)¹² to osiągnięcie satysfakcji seksualnej ze zmarłym.

Policynjny” 2008, nr 2. Zob. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. nr 88 poz. 553 ze zm.) art. 262 § 1: Kto znieważa zwłoki, prochy ludzkie lub miejsce spoczynku zmarłego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. § 2. Kto ograbia zwłoki, grób lub inne miejsce spoczynku zmarłego, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

¹⁰ Wymaga zasygnalizowania fakt, że prawie wszyscy seryjni zabójcy włączają jakieś seksualne elementy do swoich zabójstw. Zaangażowani w nekrofilie byli m.in. Gary Ridgeway (Zabójca z Green River), Jeffrey Dahmer, Ed Kemper (uprawiał seks ze swoją matką po wcześniejszej jej dekapitacji i wyrzuceniu strun głosowych kobiety do śmietnika) oraz Henry Lee Lucas. Szerzej: R. Taylor LaBrode, *Etiology of the psychopathic serial killer: An analysis of antisocial personality disorder, psychopathy, and serial killer personality and crime scene characteristics*, „Brief Treatment and Crisis Intervention” 2007, t. 7, nr 2, s. 154.

¹¹ Nekrofilia określana bywa również jako nekrofilizm, nekrolagnia, nekrochleja, a także tanatofilia.

¹² D. Nobus, *Over my dead body: On the histories and cultures of necrophilia*, [w:] R. Goodwin, D. Cramer (red.), *Inappropriate relationships: The unconventional, the disapproved, and the forbidden*, Lawrence Erlbaum Associates, London 2002, s. 173. Termin „nekrofilia” został wprowadzony krótko po głośnej sprawie sierżanta francuskiej armii – François Bertranda (1824–1850), zwanego „wampirem z Montparnasse”, który wydobywał na paryskim cmentarzu ciała z grobów i uprawiał z nimi seks. Zob. S. Weller, *Decomposition: Georges Bataille and the language of necrophilia*, [w:] A. Schaffner, S. Weller (red.), *Modernist eroticisms: European literature after sexology*, Palgrave Macmillan, Basingstoke – New York 2012, s. 169.

Nekrofilia jest zaburzeniem preferencji seksualnych występującym niezwykle rzadko, co znajduje odzwierciedlenie w niewielu informacjach dostępnych na ten temat w literaturze¹³ oraz brakiem jakichkolwiek danych o częstotliwości aktywności nekrofilnej ludzi, którzy są dotknięci tym zaburzeniem preferencji seksualnych¹⁴.

Jako forma zaspokojenia popędu seksualnego nekrofilia jest znana od tysięcy (Herodot opisywał zwyczaje praktykowane przez starożytnych Egipcjan w celu zapobiegania aktom nekrofilnym)¹⁵. Przejawy nekrofilii odnajdziemy w mitologii (Achilles i królowa Amazoнок czy też Periander, który wykorzystywał seksualnie zwłoki zabitej przez siebie żony), a motyw przywracania człowieka do życia pojawia się też w bajkach (*Śpiąca królowna*) oraz w literaturze (*Romeo i Julia*, *Wichrowe wzgórze*)¹⁶. Z nekrofilia powiązane są również ludowe opowieści o wampirach, czyli zmarłych, którzy wychodzą w nocy z grobów, aby pić krew żywych osób, co ma zapewnić im nieśmiertelność¹⁷.

Osoby dotknięte omawianym zaburzeniem preferencji seksualnych szukają różnych sposobów, aby ułatwić sobie kontakt ze zwłokami – odkopują zwłoki na cmentarzach, włamują się do kaplic przycementarnych, starają się znaleźć zatrudnienie jako grabarz bądź też pracownik kostnicy (warto sięgnąć do sprawy pielęgniarza z Los Angeles¹⁸). Możliwe, że właśnie to jest przyczyną nieznannej skali kontaktów seksualnych ze zwłokami, ponieważ praca w powyższych zawodach powoduje, że nekrofile mają niemalże nieograniczony dostęp do ciał zmarłych, a proceder ten może trwać niezauważenie latami.

Według Stephena J. Huckera większość opisanych przypadków nekrofilii dotyczy heteroseksualnych mężczyzn w wieku od 20 do 50 lat¹⁹. Niekiedy skłonności takie mogą przejawiać się zainteresowaniem praktykami seksualnymi z ludźmi, u których czynności życiowe są w pewien sposób ograniczone (osoby śpiące, nieprzytomne) czy też już zanikające (osoby umierające). W niektórych domach

¹³ W polskim piśmiennictwie m.in. J. Gromska, S. Smoczyński, S. Bardzik, *Przypadek aktu nekrofilii dokonanego w upojeniu alkoholowym*, „Psychiatria Polska” 1969, t. 3, nr 9, s. 207–209.

¹⁴ Podobnie: S. Boureghda, W. Retz, F. Philipp-Wiegmann, M. Rösler, *A case report of necrophilia – a psychopathological view*, „Journal of Forensic and Legal Medicine” 2011, nr 18, s. 280.

¹⁵ S. Smith, C. Braun, *Necrophilia and Lust Murder: Report of a Rare Occurrence*, „The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law” 1978, t. 6, nr 3, s. 259.

¹⁶ H. Prins, *Bizarre behaviours (psychology revivals): Boundaries of psychiatric disorder*, Routledge, London – New York 2013, s. 84.

¹⁷ P. Jaffé, *Necrophilia: Love at last sight*, [w:] J. Boros, I. Münnich, M. Szegedi (red.), *Psychology and criminal justice: International review of theory and practice*, Walter de Gruyter, Berlin – New York 1998, s. 243.

¹⁸ Zob. V. Rocha, *Sherman Oaks Hospital nurse sentenced for having sex with corpse*, [online] <www.latimes.com/local/lanow/la-me-ln-nurse-sex-with-corpse-20140707-story.html> (dostęp: 19.08.2015).

¹⁹ S. Hucker, *Necrophilia*, [online] <www.forensicpsychiatry.ca/paraphilia/necro.htm> (dostęp: 19.08.2015).

publicznych we Francji istniały „pokoje zmarłych” (specjalnie zaaranżowane pomieszczenia z płonącymi świecami i czarnymi zasłonami), gdzie prostytutki odgrywały rolę zmarłej. Martwe ciało człowieka pełni bowiem dla nekrofila rolę specjalnego fetyszu, a kontakt z nim pozwala na swobodę i takie zachowania seksualne, na które nie może się odważyć w stosunku do żywych osób²⁰.

Nekrofilia może występować samodzielnie bądź łączyć się z innymi parafiliami – sadyzmem (czerpanie przyjemności z zadawania cierpienia drugiemu człowiekowi), kanibalizmem (jedzenie ciała człowieka), wampiryzmem (picie krwi ludzi bądź zwierząt), nekrofagią (jedzenie ciała zmarłego), nekropedofilią (zainteresowanie seksualne zwłokami dzieci) oraz nekrozoofilią/ nekrobestializmem (zainteresowanie seksualne zwłokami zwierząt lub ich zabijaniem)²¹. Specyficzny jest przypadek jednego z seryjnych zabójców z USA, u którego kilka z wymienionych parafilii wystąpiło łącznie. Kombinacje takie, w szczególności o wysokim stopniu nasilenia objawów nie są często spotykane. Jeffrey Dahmer zabił kilkunastu mężczyzn, po czym uprawiał seks z ich zwłokami, rozkawałkowywał ciała, próbował stworzyć relikwiarz z ich organów, który według niego miał mu dać „specjalne moce” oraz jadł ich ciała. Śmierć była obiektem jego zainteresowań od najmłodszych lat (jako dziecko Dahmer przejawiał fascynację kośćmi zwierząt, a martwe zwierzęta zbierał z pobocza drogi)²².

Klasyfikacje nekrofilii

Nekrofilia może przybrać rozmaite formy. Zazwyczaj są one uzależnione od realnego lub fantazjowanego przez człowieka kontaktu ze zwłokami. Richard von Krafft-Ebing w swojej pracy z końca XIX wieku *Psychopathia sexualis* opisywał przypadki zaburzeń seksualnych i określał nekrofilie jako „straszny przejaw sadyzmu”²³. Pierwsza klasyfikacja nekrofilii powstała w 1910 r., kiedy to niemiecki psychiatra Erich Wulffen wyróżnił nekrosadyzm, nekrostuprum (kradzież zwłok i późniejsze wykorzystywanie ich w celach seksualnych) oraz nekrofagię²⁴.

²⁰ K. Imieliński (red.), *Seksuologia. Zarys encyklopedyczny*, PWN, Warszawa 1985, s. 203.

²¹ A. Aggrawal, *A new classification of necrophilia*, „Journal of Forensic and Legal Medicine” 2009, t. 16, nr 6, s. 316.

²² Warto sięgnąć do pracy Arkadiusza Czerwińskiego i Kacpra Gradonia pt. *Seryjni mordercy*, Muza, Warszawa 2001, s. 81–97, gdzie przypadek Dahmera został opisany bardziej szczegółowo. Zob. też: J. Carroll, *Sexuality now: Embracing diversity*, Cengage Learning, Belmont 2012, s. 451; A. Strubel, *Jeffrey Dahmer: His complicated comorbid psychopathologies and treatment implications*, „The New School Psychology Bulletin” 2007, t. 5, nr 1, s. 42–43.

²³ Zob. R. von Krafft-Ebing, *Psychopathia sexualis: With especial reference to the antipathic sexual instinct: A medico-forensic study*, New York Rebman Company, New York 1886, s. 99–105.

²⁴ Z. Lew-Starowicz, *Seksuologia sądowa*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2013, s. 131.

W następnych latach badaniem nekrofilii zajmowali się również Ernest Jones (1931) oraz Magnus Hirschfeld (1948)²⁵.

W 1989 r. w oparciu o analizę 122 przypadków nekrofilii (88 spraw opisywanych w literaturze światowej oraz 34 sprawy niepublikowane) Jonathan P. Rosman i Phillip J. Resnick²⁶ wyróżnili prawdziwą nekrofilie i pseudonekrofilie (nekrofilie rzekomą). Pierwsza z nich odnosi się do utrzymującego się zainteresowania seksualnego zwłokami i przejawia się nekrofilnymi fantazjami lub serią aktów nekrofilnych. Biorąc pod uwagę naturę czynności, jakie były dokonywane ze zwłokami, autorzy wyszczególnili w grupie nekrofilii prawdziwej:

- 1) zabójstwo nekrofilne (służy pozyskaniu zwłok do celów seksualnych)²⁷;
- 2) regularną nekrofilie, w której aby osiągnąć przyjemność seksualną, wykorzystuje się ciała już zmarłych ludzi oraz
- 3) fantazje nekrofilne, dotyczące seksualnej aktywności ze zwłokami, jednak bez podejmowania prób aktów nekrofilii.

Pseudonekrofilia wiąże się natomiast z przemijającym zainteresowaniem zwłokami, przy czym zwłoki nie są obiektem fantazji seksualnych pseudonekrofila, ponieważ preferuje on kontakty seksualne z żywymi partnerami.

Warto również wspomnieć o nekrofilii romantycznej, gdy zmarła bliska osoba stanowi obiekt uczuć, którą wyodrębnili w 1995 r. Louis R. Franzini i John M. Grossberg. Odnotowano kilka takich przypadków w literaturze. Do najbardziej znanych należy historia Heroda, który przez siedem lat sypiał w pobliżu zwłok swojej żony Marianny (wcześniej kazał ją zabić), czy też królowej Joanny z Nawarry, która przez kilka tygodni po śmierci swojego męża przetrzymywała jego zwłoki²⁸. Jedną z najgłośniejszych spraw dotyczy niemieckiego radiologa Carla Tanzlera (1877–1952), znanego również jako hrabia Karl Tanzler von Cosel, który pracował od 1927 r. na Florydzie i zakochał się w młodej kubańskiej imigrantce Marii Elenie Milagro de Hoyos, która zmarła w 1931 r. Dwa lata po śmierci kobiety mężczyzna wykradł jej ciało z rodzinnego grobu i przez siedem kolejnych lat żył i spał ze zwłokami Marii Eleny, pomimo postępującego rozkładu gnilnego. Dokonywał w tym czasie różnych czynności, aby zachować zwłoki w jak najlepszym stanie. Tanzler nie został skazany ze względu na przedawnienie popełnionego przez niego przestępstwa²⁹.

²⁵ Szerzej: J. Milner, C. Dopke, J. Crouch, *Paraphilia not otherwise specified, psychopathology and theory*, [w:] D. Laws, W. O'Donohue (red.), *Sexual deviance: Theory, assessment and treatment*, The Guilford Press, New York 2008, s. 399.

²⁶ J. P. Rosman, P. J. Resnick, *Sexual attraction to corpses: A psychiatric review of necrophilia*, „The Bulletin of the American Academy of Psychiatry and the Law” 1989, t. 17, nr 2, s. 154–155.

²⁷ Por. J. Meloy, *Pseudonecrophilia following sponsual homicide – case report*, „Journal of Forensic Sciences” 1996, t. 41, nr 4, s. 706–708.

²⁸ Z. Lew-Starowicz, *Seksuologia...*, s. 131.

²⁹ Szerzej na ten temat: R. Lammler, *Strange states: Florida's Corpse Bride*, [online] <<http://mentalfloss.com/article/53162/strange-states-floridas-corpse-bride>> (dostęp: 19.08.2015).

Najszerzą typologię zachowań nekrofilnych przedstawił w roku 2009 i następnie w roku 2011 Anil Aggrawal³⁰. Na podstawie przypadków opisanych w literaturze i innych obowiązujących już klasyfikacji wyróżnił dziesięć typów:

1) nekrofile grający role (nekrofilia roli) praktykują seks z partnerami, którzy udają martwych lub nieprzytomnych, co wywołuje u nich podniecenie i z tego względu brak jest rzeczywistego kontaktu ze zwłokami;

2) nekrofile romantyczni (nekrofilia romantyczna) – typ nekrofilii przedstawiony już przez Franziniego i Grossberga;

3) nekrofile fantazjujący (nekrofilia fantazyjna) – brak kontaktu ze zwłokami, a jedynie silne fantazje; nierzadko osoby takie odwiedzają cmentarze i chodzą na pogrzeby, gdyż powoduje u nich podniecenie seksualne i dalszy rozwój fantazji;

4) nekrofile dotykający (nekrofilia czuciowa) – satysfakcja seksualna osiągnięta jest przez dotykanie zwłok, dlatego też możliwe jest poszukiwanie pracy umożliwiającej to działanie (np. grabarz, pracownik kostnicy);

5) nekrofile fetyszyści (nekrofilia fetyszystyczna) wycinają i nierzadko kolekcjonują części ciała zmarłych, ale nie dochodzi do stosunku seksualnego ze zwłokami;

6) nekrofile okaleczający zwłoki (nekrofilia agresywno-maniakalna) – również brak jest stosunku seksualnego, który zastępuje okaleczanie zwłok i masturbacja;

7) nekrofile oportuniści (nekrofilia oportunistyczna) – w tym rodzaju warto odnieść się do pseudonekrofilii przedstawionej przez Rosmana i Resnika;

8) nekrofile prawdziwi (nekrofilia prawdziwa) – stosunek seksualny jest w tym przypadku dominującą formą zaspokojenia popędu, a osoby z tym zaburzeniem dokonują przeróżnych czynności, aby umożliwić sobie kontakt ze zwłokami (np. rozkopują groby, wykradają ciała z kostnicy, podejmują się pracy w zawodach, gdzie taki kontakt występuje);

9) nekrofile zabójcy (nekrofilia homicydalna) – satysfakcja seksualna osiągnięta jest przez obcowanie ze zwłokami osoby, którą nekrofil sam zabił;

10) nekrofile ekskluzywni (nekrofilia ekskluzywna) – szczególnie typ nekrofilii, w której stosunek seksualny możliwy jest wyłącznie ze zmarłymi – brak jest aktywności seksualnej tego rodzaju nekrofilów z osobami żywymi.

Ed Gein i Edmund Kolanowski

W historii pojawiło się wiele głośnych spraw z osobami o skłonnościach nekrofilnych³¹, jednak to przypadki Eda Geina i Edmunda Kolanowskiego są unikatowe na skalę światową, także pod względem trudności w procesie wykrywczym, analizy

³⁰ A. Aggrawal, *Necrophilia. Forensic and medico-legal aspects*, CRS Press, Boca Raton 2011, s. 46–84.

³¹ Oprócz postaci wspomnianych w tekście m.in.: Leger, Frederick Baker, Victor Ardisson, Kuba Rozpruwacz, Theodore Robert „Ted” Bundy, Timothy Evans, John Christie, Winston Moseley, Jerry Brudos, Kenneth Douglas, Lam Kor-wan, Graham Coutts, Randy Uro Galvez. Zob. ibidem, s. 235–238.

modus operandi, kwestii m.in. poczytalności i późniejszej kwalifikacji prawnej ich czynów. Gein został bowiem umieszczony w szpitalu psychiatrycznym, natomiast Kolanowski skazany na karę śmierci.

Ed Gein urodził się 27 sierpnia 1906 r. w La Crosse (Wisconsin; USA) jako drugie dziecko w rodzinie Geinów (miał starszego o pięć lat brata), jego matka Augusta była fanatyczką religijną, ojciec George – alkoholikiem i bardzo często dochodziło między nimi do konfliktów. Życie młodego Geina to pasmo upokorzeń, ciągłego wykluczenia zarówno ze strony najbliższych, jak i otoczenia oraz negowania seksualności przez jego matkę³². Fascynacja seksem i brutalnością towarzyszyła Edowi od najmłodszych lat. W wieku 7 lat przyglądał się jak rodzice zabijają w szopie wieprza i wówczas – jak wspominał – nastąpił u niego wytrysk. Rok później Geinowie przeprowadzili się na farmę do Plainfield (Wisconsin; USA). Ed był w szkole odrzucały i izolowany przez rówieśników, zaś w domu matka często na niego krzyczała, a pijany ojciec bił po głowie. Mającemu 21 lat Edowi Augusta kazała złożyć obietnicę, że nigdy nie będzie uprawiał seksu³³. Nie ulega wątpliwości, że miał on szczególnie zaburzoną relację z dominującą matką, co przejawiało się m.in. tym, iż po jej śmierci zachował pokój Augusty jako pewnego rodzaju sanktuarium.

Po śmierci bliskich, gdy mężczyzna został sam, wiele czasu spędzał na czytaniu o kobiecej anatomii oraz o eksperymentach przeprowadzanych w nazistowskich obozach śmierci³⁴. Wtedy zaczął wykopywać zwłoki z miejscowych cmentarzy. Następnym etapem było zabicie i wypatroszenie dwóch kobiet. Tapicerował meble ludzką skórą, z czaszek wykonywał miski na zupy, a do pudełka zbierał żeńskie narządy płciowe. Ludzkie głowy stanowiły dla niego trofeum. Jak później powiedział, lubił się ubierać w kamizelki wykonane z ludzkiej skóry³⁵. Gein zaprzeczał, jakoby miał uprawiać seks ze zwłokami, przyznawał się jedynie do masturbacji (warto zauważyć, że stan nekrofilii, podczas którego mężczyźni wystarczył sam kontakt z pozyskanymi z cmentarzy zwłokami, trwał aż dziesięć lat)³⁶.

Działania śledczych podjęte po zniknięciu Bernice Worden, jednej z ofiar Geina, doprowadziły do skierowania na niego podejrzeń, ponieważ dzień przez zniknięciem kobiety był widziany w jej sklepie. Organy ścigania zainteresowały się

³² Informacje pochodzą z zestawienia biograficznego Eda Geina opracowanego przez studentów z Uniwersytetu Radforda (USA) – zob. B. Jenkins, A. Clark, C. Duncan, L. Robinson, *Edward Theodore Gein „American Psycho”*, [online] <<http://maamodt.asp.radford.edu/Psyc%20405/serial%20killers/Gein,%20Ed.pdf>> (dostęp: 19.08.2015).

³³ Ibidem.

³⁴ C. Montaldo, *Ed Gein*, [online] <<http://crime.about.com/od/murder/p/gein.htm>> (dostęp: 19.08.2015).

³⁵ L. Schlesinger, *Serial homicide: Sadism, fantasy, and a compulsion to kill*, [w:] L. Schlesinger (red.), *Serial offenders: Current thought, recent findings*, CRC Press, Boca Raton 2000, s. 8. Historia Geina stanowi pierwowzór dla takich kultowych filmów, jak m.in. *Teksańska masakra piłą mechaniczną* (reż. Tobe Hooper) czy też *Psychoza* (reż. Alfred Hitchcock).

³⁶ B. Jenkins, A. Clark, C. Duncan, L. Robinson, op. cit.

cichym i stroniącym od ludzi Geinem. W szopie znaleziono nagie, bezgłowe ciało Bernice powieszona za nogi do belki w suficie. Kobieta była przecięta od pochwy aż do mostka. Wszędzie znajdowały się części ludzkich ciał – jak później ustalono, pochodziły one od 15 różnych kobiet. Do końca procesu Ed Gein nie przyznawał się do swoich skłonności kanibalistycznych czy też nekrofilnych. Wspominał jedynie, że zabijał kierowany miłością i nienawiścią do matki. Zdiagnozowano u niego m.in. schizofrenię i umieszczono w szpitalu stanowym, gdzie zmarł na raka w wieku 78 lat. Pochowano go w rodzinnym Plainfield – na cmentarzu, gdzie spędził wiele czasu rozkopując groby³⁷.

Edmund Kolanowski³⁸ urodził się 27 października 1947 r. Z wykształcenia był ślusarzem (przed zatrzymaniem pracował jako palacz). W dzieciństwie dużo czasu spędzał na cmentarzu, gdzie chodził z matką na spacer, odwiedzając grób swojego brata. Przejawiał też zainteresowanie zwłokami zmarłej sąsiadki, a podczas wyjazdów na kolonie podglądał zwłoki w kaplicy szpitalnej. W przeciwieństwie do Eda Geina Kolanowski był żonaty, miał dwójkę dzieci, a po rozwodzie żył w konkubinacie z inną kobietą³⁹. Realizacja jego popędu seksualnego obejmowała zarówno gwałty (trzy usiłowania zgwałceń na początku lat siedemdziesiątych, za które został skazany w 1974 r. na dziewięć lat pozbawienia wolności – opuścił zakład karny po pięciu latach w ramach warunkowego przedterminowego zwolnienia za dobre sprawowanie), kontakty seksualne ze zwłokami (pięć przypadków okaleczeń zwłok), jak i zabójstwa trzech kobiet, w celu pozyskania zwłok. Nie ustalono jednak, czy powyższa aktywność nekrofilna mężczyzny była ograniczona jedynie do tych czynów⁴⁰.

Aktywność nekrofilna Kolanowskiego, którą zaczęli badać śledczy, obejmowała okres od 26 lutego 1982 r. do 7 maja 1983 r., kiedy to Poznaniem wstrząsnęła wiadomość o nekrofilu działającym na dwóch tamtejszych cmentarzach – Naramowice i Miłostowo. Pierwszy czyn to kradzież i okaleczenie zwłok 69-letniej kobiety z kaplicy cmentarnej na cmentarzu Naramowice (26 lutego 1982 r.), kolejny to zabójstwo 11-letniej dziewczynki (połączone z okaleczeniem zwłok) w pobliżu cmentarza naramowickiego (4 listopada 1982 r.). Po tym zdarzeniu mężczyzna zaczął praktyki nekrofilne na cmentarzu Miłostowo – 29 listopada 1982 r. rozkopał świeży grób i wyciął ze zwłok duży płat skóry obejmujący piersi i narządy rodne, w nocy z 28 na 29 stycznia 1983 r. wyjął trumnę z grobu i w identyczny sposób kaleczył zwłoki (przy czym zostawił na ziemi odcisk buta). Ostatnie zdarzenie, które miało miejsce w nocy z 6 na 7 maja 1983 r., doprowadziło do wytypowania Kola-

³⁷ Ch. Montaldo, op. cit.

³⁸ Szerzej o sprawie Kolanowskiego: L. Gapik, *Nekrofilia – studium przypadku*, Pamiętnik III Konferencji Seksuologów, Katowice 1984 (fragment przytoczony został m.in. w: Z. Lew-Starowicz, *Seksuologia...*, s. 132–133); K. Brzezicki, *Zapis zbrodni. Relacje z poznańskich sal sądowych*, Ars boni et aequi, Poznań 2006, s. 31–48; J. Jastrzębski, *Bestie. Zbrodnie i kary*, Profi, Warszawa 2006, s. 313–351; J. Stukan, *Polscy seryjni mordercy*, Prometeusz, Opole 2009, s. 178; W. Ciszak, M. Larek, *Martwe ciała*, Simple Publishing, Poznań 2014, ss. 192.

³⁹ J. Jakubowski, *Policjant, okrutne zbrodnie, głośne śledztwa*, Replika, Zakrzewo 2008, s. 49–78.

⁴⁰ Ibidem.

nowskiego jako poszukiwanego nekrofila, mimo że w ostatniej chwili udało się mu zbiec przed milicjantami patrolującymi teren cmentarza. W pobliżu rozkopanego grobu zostawił jednak łopatę, taśmę klejącą, dwie linki i szary papier do pakowania z napisem „Pollena Łaskarzew”. Sprawdzono szereg osób pracujących w zakładach, z którymi współpracowała Pollena Łaskarzew i tak natrafiono na ślad palacza Edmunda Kolanowskiego, na którego twarzy były liczne ślady świeżych zadrapań powstałych po ucieczce przez zarośla z cmentarza. Po zatrzymaniu przyznał się jeszcze do siedmiu zgwałceń w rejonie Miłostowa i Antoninka (w latach 1970–1971), zabójstwa kobiety w Baborówku niedaleko Szamotuł (1970), chociaż jej ciała nigdy nie odnaleziono, okaleczenia zwłok 72-letniej kobiety w kaplicy cmentarnej w Nowej Soli (28 lipca 1980) oraz zabójstwa 21-letniej kobiety w podwarszawskim Wawrze (noc z 16 na 17 marca 1981). Należy podkreślić, że we wszystkich sprawach zabójstw i okaleczeń zwłok występowały niemal identyczne wycięcia fragmentów ciała, które później – jak zeznał Kolanowski – przyszywał do manekina i dotykając go onanizował się. Mężczyzna został skazany na karę śmierci i 28 lipca 1986 r. o godzinie 18:00 powieszono go w Areszcie Śledczym w Poznaniu⁴¹.

Na koniec warto wspomnieć o Bogdanie Arnoldzie (kara śmierci wykonana została w grudniu 1968 r.), zabójcy czterech prostytutek znanym jako „kolekcjoner zwłok”⁴². Mężczyzna pozostawił ciała martwych kobiet w swoim mieszkaniu i żył z nimi pomimo postępującego rozkładu gnilnego⁴³. Tadeusz Hanausek i Juliusz Leszczyński zwrócili jednak uwagę na wątpliwości, czy gromadzenie zwłok przez Arnolda pozostawało w związku ze skłonnościami fetyszystycznymi⁴⁴ i nekrofilnymi, czy też wiązało się z brakiem możliwości ich usunięcia⁴⁵.

⁴¹ Ibidem.

⁴² W 2011 r. odkryto w jednym z mieszkań w Niżnym Nowogrodzie (Rosja) przerażającą kolekcję kobiecych zwłok. Historyk i dziennikarz Anatoly Moskvin z mumifikowane ciała 29 kobiet w wieku od 15 do 26 lat przynosił do domu w plastikowych torbach, przebierał w różne stroje i tworzył imitacje lalek o ludzkich wymiarach. Mężczyzna przyznał się, że odwiedził ponad 750 cmentarzy w zachodniej Rosji (profanując ponad 150 grobów). Zob. J. Satherley, *Russian grave-robber hailed a genius “kept mummified female corpses dressed as dolls”*, [online] <www.dailymail.co.uk/news/article-2058587/Anatoly-Moskvin-pictured-Russian-grave-robber-29-female-doll-corpses-flat.html>; J. Didymus, *Russian historian collected bodies of dead girls in his home*, [online] <www.digitaljournal.com/article/315242>; <www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/8878306/Russian-grave-digger-dresses-up-29-bodies-and-puts-them-on-display-at-home.html> (dostęp: 19.08.2015).

⁴³ H. Czmocho, *Zbrodnie Bogdana Arnolda*, „Problemy Kryminalistyki” 1969, nr 78, s. 225–241; P. Kacak, *Zdradziły go muchy*, „Policja 997” 2010, nr 10, s. 46–47.

⁴⁴ Wielu sprawców ma zwyczaj zatrzymywać jako „pamiątki”, „trofea” różne przedmioty po dokonanych zabójstwie (w badaniach, które przeprowadzili R. Ressler, A. Burgess i J. Douglas miało to miejsce w 32 ze 118 zabójstw). Są one swoistym dowodem dla zabójcy, że był w stanie aktywować swoje fantazje, jak też katalizatorem do dalszych fantazji. Zatrzymywane są zarówno zwykłe, jak i niekiedy dziwaczne przedmioty: ubrania (bielizna), biżuteria (pierścionki, zegarki), w jednym przypadku walizka i samochód; zdjęcia ofiar, ale także części ciała: stopy, piersi, czy krew. Szerzej: R. Ressler, A. Burgess, J. Douglas, *Sexual homicide: Patterns and notice*, The Free Press, New York 1995, s. 63–64.

⁴⁵ Zob. T. Hanausek, J. Leszczyński, *Kryminologiczne i kryminalistyczne problemy zabójstw z lubieżności*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1995, s. 75–78.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że przestępczość seksualna stanowi obszar zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Przestępczość ta niepokoi organy ścigania i szokuje opinię publiczną. Szczególnie groźne czyny związane są z dewiacyjnością. Ich prawidłowa analiza wymaga zaangażowania i współpracy szeregu osób: psychiatrów, psychologów, seksuologów, prawników, a także prowadzących oględziny miejsca zdarzenia.

Realizacja popędu seksualnego człowieka poprzez czynności dokonywane ze zwłokami należy do jednych z najrzadziej występujących zaburzeń preferencji seksualnych. Większość osób dotkniętych nekrofilią stanowią mężczyźni, co przekłada się na zainteresowanie głównie zwłokami płci przeciwnej. Przypadki nekrofilii u kobiet nie przybierają zwykle tak drastycznej formy jak u mężczyzn (np. przypadek wspomnianej Joanny z Nawarry sprowadzał się do nekrofilii romantycznej). Mimo że kontrowersyjne wydaje się łączenie nekrofilii z wyborem określonego zawodu (np. grabarza, pracownika kostnicy), to trzeba pamiętać, że takie sytuacje praktycznie uniemożliwiają jakiegokolwiek wykrycie sprawcy oraz oszacowanie faktycznych rozmiarów zjawiska. Trzeba też wziąć pod uwagę, że zdarzenia polegające np. na rozkopaniu grobu mogą mieć charakter czysto rabunkowy, nie służąc w żaden sposób zaspokojeniu popędu seksualnego.

Przypadki oraz klasyfikacje psychiatryczno-medyczne opisywane w literaturze wskazują na niejednorodność aktów nekrofilnych, z których najniebezpieczniejsze są zabójstwa nekrofilne (nekrofilia homicydalna), stanowiące niekiedy szczytowy etap działalności nekrofila, który stara się pozyskać jak najbardziej „świeże” zwłoki do praktyk seksualnych, np. gdy wystąpią trudności związane z pozyskaniem ciała zmarłej już wcześniej osoby. Historie Eda Geina i Edmunda Kolanowskiego potwierdzają problemy z podjęciem normalnych kontaktów seksualnych w okresie dojrzewania, co stymulowało ich do poszukiwania i podejmowania działań zastępczych. Dzieciństwo, czyli czas intensywnego rozwoju psychospołecznego, nie przebiegał prawidłowo – zarówno Gein, jak i Kolanowski dorastali w rodzinach z licznymi patologiami.

Specyfika nekrofilii powoduje, że proces wykrywczy może okazać się bardzo problematyczny. Warto zwrócić uwagę na osoby, które już wcześniej wchodziły w konflikt z prawem, podejmowały się czynów świadczących o zaburzeniach w sferze seksualnej, takich jak m.in. obnażanie się przed kobietami, gwałty itp. (Kolanowski). Oczywiście nie zawsze może się to okazać skuteczne, ponieważ przed podjęciem aktów nekrofilnych mogą oni nie popełniać żadnych takich czynów (przypadek Geina) albo też doskonale się maskować. Nieznana skala kontaktów seksualnych podejmowanych ze zwłokami powoduje, że parafilii ta powinna stanowić przedmiot interdyscyplinarnej dyskusji.

Literatura

- Aggrawal A., *A new classification of necrophilia*, „Journal of Forensic and Legal Medicine” 2009, t. 16, nr 6.
- Aggrawal A., *Forensic and medico-legal aspects of sexual crimes and unusual sexual practices*, CRC Press, Boca Raton 2009.
- Aggrawal A., *Necrophilia. Forensic and medico-legal aspects*, CRS Press, Boca Raton 2011.
- Bouregghda S., Retz W., Philipp-Wiegmann F., Rösler M., *A case report of necrophilia – a psychopathological view*, „Journal of Forensic and Legal Medicine” 2011, nr 18.
- Brzezicki K., *Zapis zbrodni. Relacje z poznańskich sal sądowych*, Ars boni et aequi, Poznań 2006.
- Carroll J., *Sexuality now: Embracing diversity*, Cengage Learning, Belmont 2012.
- Cizak W., Larek M., *Martwe ciała*, Simple Publishing, Poznań 2014.
- Czerwiński A., Gradoń K., *Seryjni mordercy*, Muza, Warszawa 2001.
- Czmoch H., *Zbrodnie Bogdana Arnolda*, „Problemy Kryminalistyki” 1969, nr 78.
- Didymus J., *Russian historian collected bodies of dead girls in his home*, [online] <www.digitaljournal.com/article/315242>; <www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/8878306/Russian-grave-digger-dresses-up-29-bodies-and-puts-them-on-display-at-home.html>.
- Filar M., *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, [w:] Z. Lew-Starowicz, V. Skrzypulec (red.), *Podstawy seksuologii*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2010.
- Gromska J., Smoczyński S., Bardzik S., *Przypadek aktu nekrofilii dokonanego w upojeniu alkoholowym*, „Psychiatria Polska” 1969, t. 3, nr 9.
- Hanausek T., Leszczyński J., *Kryminologiczne i kryminalistyczne problemy zabójstw z lubieżności*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1995.
- Hucker S., *Necrophilia*, [online] <www.forensicpsychiatry.ca/paraphilia/necro.htm>.
- Imieliński K., *Zarys seksuologii i seksiatrii*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 1982.
- Imieliński K. (red.), *Seksuologia. Zarys encyklopedyczny*, PWN, Warszawa 1985.
- Imieliński K., *Medycyna i seks. Historia i współczesność*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1987.
- Jaffé P., *Necrophilia: Love at last sight*, [w:] J. Boros, I. Münnich, M. Szegedi (red.), *Psychology and criminal justice: International review of theory and practice*, Walter de Gruyter, Berlin – New York 1998.
- Jakubowski J., *Policjant, okrutne zbrodnie, głośne śledztwa*, Replika, Zakrzewo 2008.
- Jastrzębski J., *Bestie. Zbrodnie i kary*, Profi, Warszawa 2006.
- Jenkins B., Clark A., Duncan C., Robinson L., *Edward Theodore Gein „American Psycho”*, [online] <<http://maamodt.asp.radford.edu/Psyc%20405/serial%20killers/Gein,%20Ed.pdf>>.
- Kacak P., *Zdradziły go muchy*, „Policja 997” 2010, nr 10.
- Krafft-Ebing R. von, *Psychopathia sexualis: With especial reference to the antipathic sexual instinct: A medico-forensic study*, New York Rebman Company, New York 1886.
- Lach B., *Profilowanie kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Lammle R., *Strange states: Florida's Corpse Bride*, [online] <<http://mentalfloss.com/article/53162/strange-states-floridas-corpse-bride>>.
- Lew-Starowicz Z., *Seks nietypowy*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1988.
- Lew-Starowicz Z., *Seksuologia sądowa*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2013.
- Meloy J., *Pseudonecrophilia following sponsual homicide – case report*, „Journal of Forensic Sciences” 1996, t. 41, nr 4.
- Milner J., Dopke C., Crouch J., *Paraphilia not otherwise specified, psychopathology and theory*, [w:] D. Laws, W. O'Donohue (red.), *Sexual deviance: Theory, assessment and treatment*, The Guilford Press, New York 2008.

- Montaldo C., *Ed Gein*, [online] <<http://crime.about.com/od/murder/p/gein.htm>>.
- Nobus D., *Over my dead body: On the histories and cultures of necrophilia*, [w:] R. Goodwin, D. Cramer (red.), *Inappropriate relationships: The unconventional, the disapproved, and the forbidden*, Lawrence Erlbaum Associates, London 2002.
- Ochoa T., Jones C., *Defiling the dead: Necrophilia and the law*, „Whittier Law School” 1997, t. 18, nr 539.
- Prins H., *Bizarre behaviours (psychology revivals): Boundaries of psychiatric disorder*, Routledge, London – New York 2013.
- Rebal Jr. R., Faguet R., Woods S., *Unusual sexual syndromes* [w:] C. Friedmann, R. Faguet (red.), *Extraordinary disorders of human behavior*, Plenum, New York 1982.
- Ressler R., Burgess A., Douglas J., *Sexual homicide: Patterns and notice*, The Free Press, New York 1995.
- Rocha V., *Sherman Oaks Hospital nurse sentenced for having sex with corpse*, [online] <www.latimes.com/local/lanow/la-me-ln-nurse-sex-with-corpse-20140707-story.html>.
- Rosman J. P., Resnick P. J., *Sexual attraction to corpses: A psychiatric review of necrophilia*, „The Bulletin of the American Academy of Psychiatry and the Law” 1989, t. 17, nr 2.
- Satherley J., *Russian grave-robber hailed a genius “kept mummified female corpses dressed as dolls”*, [online] <www.dailymail.co.uk/news/article-2058587/Anatoly-Moskvin-pictured-Russian-grave-robber-29-female-doll-corpses-flat.html>.
- Schlesinger L., *Serial homicide: Sadism, fantasy, and a compulsion to kill*, [w:] L. Schlesinger (red.), *Serial offenders: Current thought, recent findings*, CRC Press, Boca Raton 2000.
- Smith S., Braun C., *Necrophilia and Lust Murder: Report of a Rare Occurrence*, „The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law” 1978, t. 6, nr 3.
- Strubel A., *Jeffrey Dahmer: His complicated comorbid psychopathologies and treatment implications*, „The New School Psychology Bulletin” 2007, t. 5, nr 1.
- Stukan J., *Polscy seryjni mordercy*, Prometeusz, Opole 2009.
- Sygit B., Romańczuk-Grącka M., *Kryminalizacja zachowań przeciwko zmarłym*, [w:] B. Sygit, T. Kuczur (red.), *Aktualne problemy kryminalizacyjne*, Wyd. Dom Marszałek, Toruń 2013.
- Szymański H., *O potrzebie penalizacji nekrofilii*, „Przegląd Policyjny” 2008, nr 2.
- Taylor LaBrode R., *Etiology of the psychopathic serial killer: An analysis of antisocial personality disorder, psychopathy, and serial killer personality and crime scene characteristics*, „Brief Treatment and Crisis Intervention” 2007, t. 7, nr 2.
- Travin S., Protter B., *Dewiacje seksualne. Leczenie, wskazówki dla klinicystów*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 1995.
- Weller S., *Decomposition: Georges Bataille and the language of necrophilia*, [w:] A. Schaffner, S. Weller (red.), *Modernist eroticisms: European literature after sexology*, Palgrave Macmillan, Basingstoke – New York 2012.

Summary

Necrophilia as an interdisciplinary issue

Key words: necrophilia; paraphilia; sexual deviation; corpse; Edmund Kolanowski; Ed Gein.

Necrophilia cases are occasionally reported in the literature, even though they are interdisciplinary issues. This raises the need to consider necrophilia in the broad context of research – from psychiatry, psychology, sexology, at law or forensic

science ending. In most publications relating to necrophilia it is emphasized that it is a sexual deviation occurring extremely rarely, by which statistical estimate of necrophiles sexual contacts with a corpse is virtually impossible. The article describes necrophilia and presents its classifications found in the literature. As necrophilia is associated with practice of obtaining corpses, including – necrophile killings, special attention was paid to the forensic science aspects of analyzed problems. Two cases are described in more detail – Edmund Kolanowski (Poland) and Ed Gein (USA).

Anna Chodorowska

Katedra Prawa Karnego Materialnego, Prawa Karnego Wykonawczego
i Prawa Wykroczeń

Wydział Prawa i Administracji UWM

Edukacja seksualna w aspekcie zapobiegania przestępstwom na tle seksualnym

Istotną rolę w kształtowaniu prawidłowej osobowości płciowej, a w związku z tym w zapobieganiu nieprawidłowościom życia płciowego odgrywa właściwie prowadzona edukacja seksualna skierowana do dzieci i młodzieży. Jest ona również jednym z bardziej skutecznych, lecz długoterminowych oddziaływań mających na celu zapobieganie przestępstwom na tle seksualnym, a w szczególności przemocy seksualnej wobec dzieci.

Definicja i założenia międzynarodowe

Termin „edukacja seksualna” jest stosowany w większości krajów. Należy zauważyć, iż w obrębie polskiej pedagogiki seksualnej wyróżnia się proces uświadczenia seksualnego, określane właśnie jako edukacja seksualna, oraz proces wychowania seksualnego. Niejednokrotnie sformułowania te niesłusznie są stosowane zamiennie. Nie ma także jednej przyjętej definicji tych pojęć. Znaleźć można co najmniej kilka ujęć tych terminów.

Według Ireny Obuchowskiej i Andrzeja Jaczewskiego wychowanie seksualne jest procesem, kształtowania postaw, norm i wartości oraz wartościowania postaw i zachowań innych ludzi¹. Jednakże jest to proces trudniejszy niż kształtowanie dojrzałej postawy wobec innych sfer życia ludzkiego. Nie może bowiem polegać jedynie na pomaganiu młodemu człowiekowi w odkryciu sensu i specyfiki ludzkiej seksualności i przekazaniu określonej porcji wiedzy na ten temat. Należy pamiętać, iż zdobycie nawet bardzo wszechstronnych i pogłębionych informacji na temat ludzkiej seksualności nie gwarantuje jeszcze właściwego wykorzystania tej wiedzy oraz

¹ I. Obuchowska, A. Jaczewski, *Rozwój erotyczny*, Warszawa 2003, s. 199.

zajęcia dojrzałej postawy, wszak na zachowanie jednostki wpływa nie tylko jej wiedza i świadomość, ale również takie czynniki jak: emocje, motywacje, normy moralne i religijne, rodzaj otrzymanego wychowania, tradycje kulturowe, oczekiwania społeczne, wzorce środowiskowe, nacisk grup rówieśniczych i środki masowego przekazu. Niektóre z tych czynników nie respektują obiektywnego sensu ludzkiej seksualności i prowadzą do negatywnych zachowań, opartych jedynie na instynkcie, emocjach lub błędnych wzorcach, które dominują w określonym środowisku czy w danej cywilizacji².

Polskie Towarzystwo Seksuologiczne ściśle określiło cele wychowania seksualnego, a mianowicie, przygotowanie do życia w małżeństwie i rodzinie, osiąganie wszechstronnego rozwoju osobowości, formowanie świadomości płciowej i samopanowania seksualnego, edukację seksualną jak również kształtowanie systemu wartości seksualnych i promowanie zdrowia seksualnego³. Z kolei edukacja seksualna definiowana jest jako „dostosowany do wieku i kultury sposób nauczania o płci i związkach, dostarczający dokładnych, realistycznych, nieosądających informacji. Edukacja seksualna zapewnia możliwość »badania« własnych wartości i postaw, umożliwia zdobycie umiejętności podejmowania decyzji, komunikowania się i zmniejszenia ryzyka w odniesieniu do wielu aspektów seksualności”⁴. Stanowi ona nieodłączny składnik wychowania młodego człowieka. Dostarcza pewnej wiedzy z zakresu biologii człowieka, psychologii, psychiatrii, seksuologii, socjologii i prawa⁵. Wymienione dziedziny nauki w określonym stopniu zawierają w sobie treści odnoszące się do seksualności człowieka. Treści te nie są niezbędne do funkcjonowania seksualnego, ale ich uświadomienie może w dużym stopniu przyczynić się do podniesienia jakości życia seksualnego na wszystkich płaszczyznach, na których ono przebiega⁶.

Edukacja seksualna skierowana do dzieci i młodzieży wciąż wzbudza wiele emocji. Dyskusja toczy się przede wszystkim wokół zasadności przekazywania dzieciom i młodzieży wiedzy dotyczącej ich seksualności, wieku, od jakiego należy rozpocząć jej przekazywanie, zakresu, jaki powinna obejmować, metod nauczania i podmiotów uprawnionych do jej przekazywania. Warto przypomnieć, iż kwestia

² M. Dziewięcki, *Cielesność płciowość seksualność*, Kielce 2000, s. 91.

³ Na świecie wyróżnia się trzy główne typy wychowania seksualnego. Ich cele są uzależnione od warunków polityczno-społecznych, kulturowych, a także demograficznych. Wśród nich wymienia się: wychowanie do czystości – abstynencji seksualnej (*chastity education, abstinence-only education*); biologiczną edukację seksualną (*biological sex education*) oraz złożoną edukację seksualną zawierającą oba powyższe podejścia (*comprehensive sex education*); cyt. za: American Academy of Pediatrics, *Condom use by adolescents*, „Pediatrics” 2001, t. 107, nr 6. Por. S. Beauvoir, *Druga płeć*, Warszawa 2003.

⁴ UNESCO, *International technical guidance on sexuality education*, t. II: *Topics and learning objectives*. Paris 2009, s. 2.

⁵ I. Obuchowska, A. Jaczewski, op. cit., s. 199.

⁶ A. Walenzik-Ostrowska, *Wychowanie seksualne i/czy edukacja seksualna*, „Remedium” 2010, nr 4, s. 28.

zasadności edukacji seksualnej została rozstrzygnięta już przeszło dwadzieścia lat temu na szczeblu międzynarodowym. Do realizacji zgodnej z wymaganiami międzynarodowymi edukacji seksualnej, prowadzonej na wszystkich poziomach kształcenia formalnego i pozaformalnego, zobowiązały Polskę dokumenty międzynarodowe przyjęte podczas Światowej Konferencji na rzecz Ludności i Rozwoju w Kairze w 1994 r. oraz IV Światowej Konferencji na rzecz Kobiet w Pekinie w 1995 r. Delegacje rządowe poszczególnych państw uznały, że cena, jaką płaci młodzież za brak rzetelnej wiedzy na temat seksualności człowieka, zdrowia reprodukcyjnego, równości płci, odpowiedzialnych zachowaniach seksualnych oraz przemocy seksualnej, jest tak wysoka, iż ustawodawcy poszczególnych państw zobowiązani muszą zostać do podjęcia odpowiednich działań. Wychodząc ponad różnice kulturowe i religijne, dostrzeżono także potrzebę zmiany utrwalonych w społeczeństwach wzorców dotyczących ról kobiet i mężczyzn. Stereotypy te wywierają bowiem zasadniczy wpływ na zachowania seksualne i są główną przyczyną dyskryminujących postaw wobec dziewcząt i kobiet. Przejawem dyskryminacji są nie tylko różne formy przemocy seksualnej, ale także zwyczaj przenoszenia na kobietę odpowiedzialności za skutki zachowań seksualnych. Ważne zatem, aby programy edukacyjne poświęcone seksualności człowieka były zgodne z zasadą równości kobiet i mężczyzn oraz promowały partnerski model relacji. Ich podstawą musi być więc pełne poszanowanie praw seksualnych kobiet oraz praw reprodukcyjnych człowieka⁷. Rezolucja Komisji ONZ ds. Ludności i Rozwoju z 2012 r. wzmocniła jeszcze powyższe zapisy, apelując do rządów państw o zapewnienie „opartej na faktach naukowych, całościowej edukacji na temat seksualności, praw człowieka i równości płci, tak aby każdy człowiek mógł realizować swoją seksualność w sposób pozytywny i odpowiedzialny”.

Prawo do edukacji seksualnej uznawane jest za jedno z praw człowieka, stanowi o nim także Deklaracja Praw Seksualnych przyjęta w 1999 r. na XIV Kongresie Światowego Towarzystwa Seksuologicznego w Hongkongu. Wydane w 2010 r. przez europejski oddział Światowej Organizacji Zdrowia „Standardy edukacji seksualnej w Europie” zawierają szczegółowe wskazówki dotyczące jej treści i form dostosowanych do wieku dzieci oraz rozszerzenia i poprawy programów nauczania na różnych etapach kształcenia, przy czym podkreśla się, iż rozwój psychoseksualny człowieka zaczyna się w chwili urodzenia i już na poziomie najwcześniejszego dzieciństwa rodzice (opiekunowie) powinni przekazywać pozytywną wizję relacji międzyludzkich⁸.

Według E. Górskiego i S. Krzyżanowskiego, edukacja seksualna powinna przebiegać w czterech etapach: ciąży i poród (w aspekcie fizjologicznym), zróżnicowanie narządów płciowych (w aspekcie biologicznym), erotyzm a seksualizm (w aspekcie psychologicznym) oraz miłość a erotyzm. Pierwszy etap uświadomienia

⁷ S. Kopański, *Nowoczesna edukacja seksualna*, [online] <www.racjonalista.pl/kk.php/s,6184> (dostęp: 14.03.2015).

⁸ Zob. *Edukacja seksualna czy Wychowanie do życia w rodzinie? Przepisy prawne i podstawa programowa*, s. 1, [online] <www.federa.org.pl> (dostęp: 30.04.2015).

seksualnego powinien mieć miejsce w najwcześniejszym dzieciństwie, zaś drugi odbywać się nieco później – w czasie, gdy dziecko wkracza w okres dojrzewania płciowego (ok. 12 roku życia). Trzeci i czwarty etap powinien nastąpić między 15 a 16 roku życia⁹.

W opinii Zbigniewa Lwa-Starowicza najlepszym momentem na rozpoczęcie edukacji seksualnej jest wczesne dzieciństwo. Program z zakresu edukacji seksualnej na tym etapie powinien uwzględniać z jednej strony cechy odbiorców (dzieci), z drugiej zaś sytuację społeczną, w jakiej owa edukacja będzie realizowana. Pomimo możliwości wyodrębnienia różnych obszarów tematycznych wczesnej edukacji seksualnej, zakres informacji podstawowych powinien dotyczyć: różnic płciowych (anatomicznych i psychologicznych), prokreacji i narodzin, relacji z innymi ludźmi¹⁰. Edukacja seksualna adresowana do dzieci we wczesnym etapie ich rozwoju powinna obejmować zagadnienia wykorzystywania seksualnego oraz konsekwencje tego doświadczenia.

Zagadnienie włączenia tematyki przemocy seksualnej na tak wczesnym etapie rozwoju zyskało zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Zwolennicy wskazują, iż (1) strategie obrony wyuczone przez dziecko mogą być wystarczające wobec określonej grupy sprawców przemocy seksualnej, m.in. wobec sprawców młodych czy podejmujących działania przestępcze po raz pierwszy, (2) zaangażowanie dzieci w edukacyjne działania pozytywnie wpływa na relacje między dziećmi i ich rodzicami, (3) daje możliwość nabycia wiedzy i umiejętności pomocnej w uniknięciu niebezpieczeństw oraz zwiększa otwartość i gotowość do ujawnienia doznanej krzywdy. Przeciwnicy z kolei uważają, iż mówienie dzieciom o zagrożeniu przemocą seksualną budzi w nich lęk, niepokój, utrudnia nawiązywanie swobodnych relacji opartych na zaufaniu, treści przekazywane w ramach edukacji są dla najmłodszych zbyt trudne do zrozumienia, poza tym oczekiwanie, że dzieci pod wpływem edukacji staną się zdolne do radzenia sobie z zagrożeniem przemocą seksualną jest nierealistyczne, gdyż przewaga siłowa i intelektualna potencjalnego sprawcy jest zbyt duża, aby dziecko mogło się samo ochronić¹¹.

Rodzina i szkoła w procesie edukacji seksualnej

Należy zauważyć, iż edukacja seksualna jest procesem kompleksowym. Dokonuje się praktycznie przez całe życie człowieka. Przy czym, aby była skuteczna, jej właściwe przeprowadzenie leży przede wszystkim w gestii rodziców (opiekunów) oraz szkoły. To oni winni przekazywać niezbędne informacje, uczestniczyć w kształ-

⁹ E. Górski, S. Krzyżanowski, *Zgwałcenie i jego sprawca*, Warszawa 1973, s. 53.

¹⁰ Z. Lew-Starowicz, A. Długołęcka, *Edukacja seksualna*, Warszawa 2006, s. 242–243.

¹¹ A. Izdebska, A. Roszyk, *Konstrukcja edukacyjna programów profilaktyki przemocy seksualnej wobec dzieci*, [online] <http://www.edukacjaseksualna.amu.edu.pl/plakaty/Izdebska_Roszyk.pdf> (dostęp: 21.04.2015).

towaniu opinii i poglądów oraz uwrażliwiać i podnosić poziom świadomości w sferze wartości i norm związanych z daną dziedziną życia, zgodnie z filozofią wychowania¹². Ważna jest także spójność tych informacji. Niezastąpiona poza wychowawcą jest także rola edukacyjna¹³. Rodzice odgrywają w niej bardzo ważną rolę. Oddziałują na dziecko nie tylko poprzez bezpośrednie rozmowy, ale także własną postawę wobec seksu i siebie. Tego wpływu nikt nie może podważyć. Bardzo ważna jest także świadomość tego, iż najważniejszym czynnikiem ochronnym jest typ relacji, którą rodzice tworzą ze swoimi dziećmi, a także świadomość, iż niezależnie od wiedzy posiadanej przez dziecko, to oni pozostają odpowiedzialni za ich bezpieczeństwo.

Zdaniem Mikołaja Kozakiewicza, udział rodziców w obszarze edukacji jest niezbędny z kilku powodów. „Po pierwsze – szkoła nie ma możliwości oddziaływania na dziecko w wieku do lat 7, zanim dziecko wejdzie w wiek dojrzałości szkolnej, to wtedy właśnie zakłada się odpowiednie podwaliny wychowania seksualnego w trakcie odpowiadania na pierwsze pytania dziecka. Po drugie – nie może wychowywać wbrew rodzicom, wbrew ich życzeniom i przekonaniom, musi więc zyskać przynajmniej ich lojalną neutralność wobec własnej akcji wychowawczej, a także pozyskać ich dla aktywnej współpracy ze sobą. Po trzecie – współzycie rodziców, typ więzi łączącej ich jako małżonków jest samodzielnym narzędziem wychowania seksualnego, stając się pierwszym modelem rodziny i małżeństwa dla dziecka, jak też modelem właściwych dla siebie i do naśladowania ról społecznych ojca i matki (mężczyzny i kobiety). Po czwarte – oprócz wyspecjalizowanych metod oddziaływania wychowawczego na wychowanie seksualne, duży wpływ wywiera cała organizacja i reżim życia ucznia, stopień jego swobody i sprawowanie kontroli nad spędzaniem wolnego czasu, szkoła zaś nie ma bezpośredniego wpływu na to, jak jest zorganizowane życie ucznia w czasie pozaszkolnym, który spędza w domu czy w gronie rówieśników itd.”¹⁴.

W opinii Agnieszki Surdackiej to rodzice powinni kształtować w dziecku świadomość ścisłej łączności, jaka zachodzi między seksualnością człowieka a funkcjami rodzicielskimi. Szczególnie ważne są rozmowy oparte na szczerości i przyjaźni, w której przekazywane będą wartości związane z płcią. Tylko w tym kontekście, zdaniem autorki, edukacja seksualna będzie przebiegała prawidłowo¹⁵.

W Polsce rozmowy rodziców o intymnych sprawach z własnymi dziećmi nie są jeszcze normą. Zadanie to przenoszą oni na szkołę, gdyż często nie czują się na siłach, aby w odpowiednim czasie i we właściwy sposób podjąć taką tematykę. Brakuje im nie tylko odpowiednich słów, rzetelnej i odpowiedniej wiedzy z dziedzi-

¹² M. Kozakiewicz, *Moralne aspekty wychowania seksualnego*, [w:] K. Imieliński (red.), *Seksuologia społeczna*, Warszawa 1984.

¹³ Z Lew-Starowicz, A. Długołęcka, op. cit., s. 254.

¹⁴ M. Kozakiewicz, *Zaproszenie do rozmowy – o seksie, konfliktach w dojrzwaniu, o kompleksach, o tacie, o partnerstwie, o katastrofach wychowawczych*, Warszawa 1981, s. 192.

¹⁵ A. Surdacka, *Wychowanie seksualne w rodzinie*, „Wychowawca” 2002, nr 12.

ny biologii i fizjologii człowieka, ale również znajomości psychologii oraz dużego wyczucia, taktu. Czasami po prostu wstydzą się o tym rozmawiać. Niejednokrotnie matki ograniczają się do zagadnień związanych z menstruacją. Jest też grupa rodziców, która nie widzi potrzeby przeprowadzenia takich rozmów, uważając, iż dzieci nie powinny być w tym wieku „uświadamiane”. Nie bez znaczenia jest też stosunek rodziców do modelu wychowania seksualnego, ich udział lub też odmowa udziału czy też ewentualny opór wobec samej kwestii wychowania.

Grupa Edukatorów Seksualnych „Ponton”, działająca przy Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, w 2011 r. przeprowadziła badanie ankietowe, które stało się podstawą raportu „Skąd wiesz?”. Wynika z niego, że nastolatki niechętnie rozmawiają z najbliższą rodziną o seksualności: 44,5% ankietowanych przyznało, że nie rozmawiało z rodzicami na temat seksualności. Spośród osób, które mogły liczyć na tego typu rozmowy, jedynie 35% uznało, że odbyły się one ani nie za wcześniej, ani nie za późno względem potrzeb osób ankietowanych, większość jednak twierdziła, że kwestie te podjęte zostały zbyt późno (20,7%), zbyt wcześnie (3,6%) lub nie było ich wcale (40,7%). Badania wykazały również, iż aż 53% respondentów – bez względu na płeć – nie wyniosło z domu żadnych informacji na temat antykoncepcji. Znaczna większość rodziców nie porusza także tematu pierwszego współżycia seksualnego (aż 65%), masturbacji (85%) czy zagrożenia HIV/AIDS (70%). Temat przemocy seksualnej również nie jest łatwy – w ponad 70% rodzinach nie porusza go wcale. Badania potwierdziły również istnienie korelacji między płcią a informacjami na temat przemocy seksualnej – więcej na ten temat wiedzą dziewczęta, choć odsetek ten jest wciąż niski (zaledwie 16% z nich dostało podstawowe informacje). Istnieje nadal tendencja do przenoszenia winy za taką przemoc na dziewczynę (kobietę), która padła jej ofiarą. Panuje bowiem przekonanie, że w naturze chłopaka (mężczyzny) leży egzekwowanie seksu od partnerki, na co ona powinna być gotowa, a jeśli nie jest, nie ma nic dziwnego w tym, że może to przybrać formę agresywną¹⁶.

Wszystkie te okoliczności sprawiają, że właściwe wydaje się wprowadzenie zajęć z edukacji seksualnej, które poszerzyłyby wiedzę rodziców w tym zakresie, a także przygotowałyby do nawiązywania właściwych relacji z dziećmi, pozbawionymi tabu i wstydu. Takie programy edukacji seksualnej prowadzi się już w niektórych krajach Europy, np. w Szwecji. Ich celem jest nie tylko wspieranie rodziców, lecz również dostarczenie im wiedzy potrzebnej w kontaktach z dziećmi. Przy czym programy te mają jedynie charakter pomocniczy i nie zastępują edukacji seksualnej prowadzonej przez szkoły, której adresatem jest młodzież.

Nie ulega wątpliwości, iż choć szkoła jest tylko elementem systemu kształtującego postawy dzieci i młodzieży, to może wywrzeć pozytywny wpływ na relacje między ludźmi oraz na takie zjawiska społeczne, jak zbyt wczesne rodzicielstwo czy przemoc wobec dziewcząt i kobiet.

¹⁶ Reprezentatywna próba ogólnopolska 3 868 osób w wieku 13–35 lat. Raport dostępny na stronie Grupy Ponton, [online] <http://ponton.org.pl/sites/ponton/files/raport_skad_wiesz_grupa_ponton_2011.pdf> (dostęp: 24.04.2015).

Kwestie dotyczące edukacji seksualnej w Polsce reguluje ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży¹⁷. Na podstawie obecnie obowiązującego art. 4 ust. 1 tej ustawy w szkołach w ramach zajęć edukacyjnych realizowany jest przedmiot pod nazwą wychowanie do życia w rodzinie. Zajęcia obejmują wiedzę o życiu seksualnym człowieka, zasadach świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa, wartości rodziny, życia ludzkiego w fazie prenatalnej oraz metodach i środkach świadomej prokreacji. Przedmiot ów ma na celu wpieranie wychowawczej roli rodziny, promowanie integralnego ujęcia ludzkiej seksualności, poszerzanie wiedzy na temat zmian zachodzących w okresie dojrzewania, zrozumienie własnego ciała, psychiki, jak również zdobywanie umiejętności poznawania swoich uczuć, pragnień oraz odpowiedniej komunikacji z rodziną.

Sposób nauczania szkolnego oraz zakres treści dotyczących wychowania do życia w rodzinie realizowany jest na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 sierpnia 1999 r.¹⁸ i Podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach¹⁹. Zgodnie z zapisami nowego rozporządzenia z 2009 r., od 1 września 2009 r. zajęcia edukacyjne kierowane są do uczniów klas V i VI szkoły podstawowej, gimnazjalistów (klas I–III) oraz uczniów szkół ponadgimnazjalnych (w zależności od typu klasy I–II lub I–III). Udział w zajęciach jest obowiązkowy, za wyjątkiem tych uczniów niepełnoletnich, których rodzice (opiekunowie) zgłoszą dyrektorowi szkoły w formie pisemnej sprzeciw co do udziału ich dzieci w zajęciach oraz tych pełnoletnich uczniów, którzy samodzielnie wyrażą swój sprzeciw i w formie pisemnej przedłożą dyrektorowi szkoły. W ocenie MEN nieuczestniczenie w zajęciach podejmujących tematykę edukacji seksualnej jest – jak wskazuje praktyka – jedną z głównych przyczyn ryzykownych zachowań młodzieży. Wprowadzone zaś rozwiązanie przyczynić się powinno do zwiększenia frekwencji poprzez wyeliminowanie sytuacji, w których absencja następuje na skutek niedopełnienia formalności, przy zachowaniu prawa rodziców i pełnoletnich uczniów do odmowy w ich uczestnictwie.

Jak wynika z danych opublikowanych przez MEN, w zajęciach wychowania do życia w rodzinie w 2008 r. uczestniczyło średnio 59,2% uczniów szkół objętych obowiązkiem ich organizacji, w tym 76,2% uczniów szkół podstawowych, 77,2% – gimnazjów, 46,7% – liceów ogólnokształcących, 52,0% – liceów profilowanych, 56,9% – techników i 46,3% – zasadniczych szkół zawodowych²⁰. We wszystkich

¹⁷ Dz.U. nr 17, poz. 78 ze zm..

¹⁸ Rozporządzenie MEN z dnia 12 sierpnia 1999 r. w sprawie sposobu nauczania szkolnego oraz zakresu treści dotyczących wiedzy o życiu seksualnym człowieka, o zasadach świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa, o wartości rodziny, życia w fazie prenatalnej oraz metodach i środkach świadomej prokreacji zawartych w podstawie programowej kształcenia ogólnego (Dz.U. nr 67, poz. 756), zmienione rozporządzeniem z dnia 10 sierpnia 2009 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 395).

¹⁹ Rozporządzenie MEN z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. poz. 977).

²⁰ Zob. [online] <www.men.gov.pl>.

wymienionych typach szkół wychowanie do życia w rodzinie prowadzone jest w ramach zajęć wiedza o społeczeństwie w wymiarze 14 godzin rocznie, w tym po 5 godzin z podziałem na grupy dziewcząt i chłopców oraz 9 w grupie koedukacyjnej²¹. Udział w zajęciach nie podlega ocenie i nie ma wpływu na promocję do klasy programowo wyższej ani na ukończenie szkoły. Zajęcia mogą być prowadzone przez osoby posiadające kwalifikacje do nauczania w danym typie szkoły oraz posiadające ukończone studia wyższe z zakresu nauk o rodzinie. Uwzględniane są także studia podyplomowe lub kursy kwalifikacyjne zgodne z treściami programowymi zajęć. Wybór programów i podręczników należy do nauczyciela. Zaproponowany program nauczania dopuszcza do użytku w danej szkole dyrektor, który odpowiedzialny jest również za uwzględnienie w zakresie programów całości podstawy programowej ustalonej dla danego etapu edukacyjnego. Programy te jednak nie są w żaden sposób monitorowane przez władze oświatowe.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż wprowadzenie tego typu zajęć zyskało tyleż samo zwolenników, co przeciwników. Przeciwnicy stali na stanowisku, iż wychowanie do życia w rodzinie to rola najbliższych, nie zaś często przypadkowych i niewykwalifikowanych nauczycieli. Poza tym człowiek uczy się od dziecka szacunku, przyjaźni, pielęgnowania rodzinnych tradycji, obserwując swoich rodziców, a tego nie można się nauczyć, mając do dyspozycji nawet najlepszy program. Zwolennicy natomiast uważali, że młodzież często nie chce rozmawiać z rodzicami na krępujące ich tematy, częściej otwiera się w grupie rówieśniczej niż w domu, zaś rodzice nie zawsze potrafią, ewentualnie nie chcą, nie mają czasu lub wstydzą się rozmawiać na niewygodne tematy.

Zdaniem Sławomira Kopańskiego, edukacja seksualna w dzisiejszych czasach wydaje się wręcz niezbędna i powinna być wspierana przez odpowiednie organy i instytucje. W Polsce, dodaje autor, edukacji seksualnej z prawdziwego zdarzenia *de facto* nigdy nie było. Młody człowiek nigdy w przeszłości nie miał, tak jak teraz, nieograniczonego dostępu do treści pornograficznych, nigdy też kultura masowa tak mocno nie promowała kultu ciała, a rodzice nigdy nie pozostawiali tak często dzieci samym sobie. W XXI wieku bowiem istotniejsze od wychowywania dzieci wydaje się zapewnienie im pieniędzy na dobrą edukację, komputer czy zdrowe jedzenie. W rezultacie młodzież poszukuje odpowiedzi na nurtujące je pytania w kolorowych pismach lub w Internecie²².

Jak wynika z raportu z 2009 r. przygotowanego przez Grupę Edukatorów Seksualnych „Ponton”, zarówno zainteresowanie młodych ludzi poradnictwem dotyczącym seksualności, jak i braki w wiedzy są bardzo duże. Zajęcia prowadzone

²¹ Z badań przeprowadzonych przez Zbigniewa Izdebskiego na osobach uczących się wynika, że w roku szkolnym 2005/2006 w 34% realizowane były jako osobne zajęcia, w 14% na innych zajęciach lub godzinach lekcyjnych, zaś w 37% nie były realizowane w ogóle. Zob. Z. Izdebski, *Ryzykowna dekada. Seksualność Polaków w dobie HIV/AIDS. Studium porównawcze 1997–2001–2005*, Zielona Góra 2006, s. 100–103.

²² S. Kopański, op. cit., s. 1.

w szkole nie wyczerpują zapotrzebowania na rzetelną informację, która często jest niezgodna ze standardami naukowymi i wymogami współczesnego świata. Osoby prowadzące wychowanie do życia w rodzinie przekazują swoje poglądy zamiast obiektywnej, neutralnej światopoglądowo wiedzy, a niejednokrotnie krepują się tematów, które mają poruszyć, uniemożliwiają przeprowadzenie dyskusji, ucinają wszelkie próby polemiki czy przedstawiania innego punktu widzenia. Przekazywana wiedza pozostaje w sprzeczności z wszechobecnymi sygnałami erotycznymi atakującymi młodzież w filmach, reklamach i Internecie. Jednocześnie to sami rodzice często protestują przeciwko zbyt, według nich, daleko idącej wiedzy z dziedziny edukacji seksualnej, którą programowo powinna przekazać nastolatkom szkoła²³.

Mimo iż przedmiot wychowanie do życia w rodzinie powinien być prowadzony od poziomu szkoły podstawowej, nie ma zatwierdzonych podręczników. Ponadto zajęcia często opierają się na stereotypach, nie są neutralne światopoglądowo i nie prezentują całościowej i kompletnej wiedzy naukowej, odbywają się na pierwszej bądź ostatniej godzinie lekcyjnej i prowadzone są przez osoby w różnym stopniu do nich merytorycznie i emocjonalnie przygotowane. Niejednokrotnie prowadzący faworyzują konserwatywny model rodziny – wielodzietnego, katolickiego małżeństwa, narzucają uczniom negatywną postawę wobec prawa kobiet do decydowania o swoim ciele, zniechęcają do antykoncepcji na rzecz tzw. naturalnych metod planowania rodziny. Dopuszczone do nauczania podręczniki pozostawiają wiele do życzenia przy omawianiu kwestii orientacji seksualnych i tożsamości płciowej, przy czym zupełnie ignorują zagrożenia, jakie niosą ze sobą nowe technologie. Ponadto, jak wynika z raportu, zdecydowanie brakuje placówek oferujących poradnictwo dla młodzieży w zakresie seksualności i zdrowia reprodukcyjnego, a jeżeli są, to właściwie w dużych aglomeracjach²⁴.

Wszystkie przytoczone okoliczności doprowadziły do tzw. edukacji rówieśniczej, prowadzonej m.in. przez wolontariuszy z Grupy Ponton. Unaoczniała ona fakt, jak poważnym problemem w Polsce jest marginalizowanie lub wręcz pomijanie edukacji seksualnej.

Na uwagę zasługują także badania przeprowadzone na zlecenie GazetaEdukacja.pl. w grudniu 2010 r. przez Interaktywny Instytut Badań Rynkowych na próbie 1250 osób, w tym gimnazjalistów, ich rodziców oraz dorosłych Polaków. Spośród badanych 61% gimnazjalistów i 83% rodziców twierdzi, że wychowanie do życia w rodzinie jest potrzebne, ale zaledwie 33% gimnazjalistów oraz 71% rodziców

²³ Użytkowanie w szkole podręczników regulowało Rozporządzenie MEN z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz.U. nr 125, poz. 752). Akt prawny uchylony został 8 lipca 2014 r.

²⁴ Raport Grupy Edukatorów Seksualnych „Ponton”, *Jak naprawdę wygląda edukacja seksualna w szkole?*, Warszawa 2009. s. 2–21. Zob. także: *Edukacja seksualna czy Wychowanie do życia w rodzinie? Przepisy prawne i podstawa programowa*, s. 2. W. Nowicka, *Ustawa antyaborcyjna w Polsce. Stan prawny i rzeczywisty*, [w:] W. Nowicka (red.), *Prawa reprodukcyjne w Polsce. Skutki ustawy antyaborcyjnej. Raport 2007*, Warszawa 2007, s. 19–27.

uważa, że takie lekcje powinny być obowiązkowe. Na uwagę zasługuje fakt, iż potrzebę prowadzenia tego typu zajęć gimnazjaliści uzasadniali odmiennie niż ich rodzice. Gimnazjaliści argumentowali, że dzięki nim zdobędą odpowiednią wiedzę (27%) i lepiej będą sobie radzić z dorosłością (13%), natomiast rodzice wskazywali na brak możliwości porozumienia się z dziećmi (17%) oraz szansę poznania różnych punktów widzenia (14%). Większość badanej młodzieży chciałaby, aby na zajęciach poruszane były zagadnienia dotyczące przemocy seksualnej (88%), zaburzeń na tle seksualnym (80%), aborcji (76%), pedofilii (69%) oraz mniejszości seksualnych (66%). Jednakże zdaniem 40% gimnazjalistów zajęcia takie nie powinny być prowadzone. Aż 17% spośród nich uważało, iż lekcje wychowania seksualnego niczego ich nie nauczą, zaś 11% przyznało, że wiedzę na ten temat czerpie z innych źródeł, np. od rówieśników lub z Internetu. W opinii 13% rodziców takie zajęcia nie powinny być realizowane przez szkołę, ponieważ deprawują młodzież oraz zachęcają do współżycia, natomiast według 10% przekazywanie takiej wiedzy jest zadaniem rodziny, nie zaś szkoły²⁵.

Należy również zauważyć, iż od 2008 r. prowadzone są działania edukacyjne w ramach Kampanii na rzecz Świadomego Rodzicielstwa „Kiedy 1+1=3”, której celem jest promowanie odpowiedzialnych zachowań seksualnych oraz wiedzy o antykoncepcji. Stałym elementem kampanii są akcje świadomościowe, które odbywają się w wybranych miastach Polski podczas Miesiąca Świadomego Rodzicielstwa. Badania CBOS przeprowadzone w ramach trzech edycji kampanii wykazały, iż młodzież w Polsce nie ma dostatecznej wiedzy o życiu seksualnym. Brak rozmów z rodzicami o antykoncepcji i zapobieganiu ciąży powoduje, że młodzi ludzie nie są przygotowani do odpowiedzialnego rozpoczęcia życia seksualnego, zaś edukacja seksualna w szkole niewiele się zmieniła. Większość szkół w ogóle nie prowadzi wychowania do życia w rodzinie, zaś tam, gdzie zajęcia są prowadzone, nie są traktowane poważnie i poświęca się im zbyt mało czasu. 75% badanych przyznało, że lekcje takie powinny być obowiązkowe, natomiast wiedza na temat życia seksualnego, którą otrzymują w szkole, jest niewystarczająca (51%). O antykoncepcji młodzież dowiaduje się więc głównie od rówieśników (55,4%) i z Internetu (43,9%), mimo że oczekuje rzetelnej wiedzy od rodziców lub opiekunów (72,9%), nauczycieli (61,6%) oraz lekarzy lub farmaceutów (35,7%)²⁶.

Z myślą o wsparciu dyrekcji oraz nauczycieli, a także by zapewnić młodzieży przystępną, bezstronną i fachową wiedzę z zakresu edukacji seksualnej, organizacja szkoleniowa Grupa Sukcesu we współpracy z portalem OniOna.info opracowała kampanię społeczną „Świadoma Szkoła”, polegającą na organizowaniu w szkołach spotkań z ekspertami. W trakcie dwóch godzin lekcyjnych z udziałem specjalisty

²⁵ Badania przeprowadzone przez Interaktywny Instytut Badań Rynkowych dla GazetaEdukacyjna.pl, [w:] A. Pezda, *Kto uświadomi nastolatki?*, „Gazeta Wyborcza” z 14 lutego 2011 r., [online] <www.wyborcza.pl/1,76842,9103305> (dostęp: 22.05.2015).

²⁶ Badanie CBOS na potrzeby Kampanii na rzecz Świadomego Rodzicielstwa „Kiedy 1+1=3”, kwiecień 2008. Reprezentatywna próba ogólnopolska 495 osób w wieku 13–21 lat.

(psychologa, seksuologa, ginekologa z doświadczeniem w komunikacji z młodzieżą) młodzież uzyskuje bezstronną, fachową wiedzę i odpowiedzi na nurtujące pytania. Kontynuacją spotkań są czaty ze specjalistami, podczas których młodzi ludzie mogą zadawać pytania, które wstydził się zadać na forum klasy. Kampania skierowana jest do młodzieży gimnazjalno-licealnej, gdyż to właśnie w tym wieku często następuje inicjacja seksualna. Aby wziąć udział w projekcie, wystarczy zgłosić taką chęć przez nauczyciela, rodzica lub przedstawiciela uczniów. Spotkania są bezpłatne. Szkoły, które wzięły udział w kampanii, otrzymują dyplom „Świadoma Szkoła” przyznany za otwartą postawę w podejściu do uczniów i włączenie się w system nowoczesnej edukacji seksualnej.

Nie ma wątpliwości, że właściwie prowadzone zajęcia w szkole i przy współudziale rodziców przynieść mogą pożądaną dla wszystkich efekt dydaktyczno-wychowawczy oraz stanowić najlepszą formę ochrony przed przemocą seksualną, molestowaniem czy zgwałceniem. Młodzież, która otrzymała edukację seksualną, zdaje sobie bowiem sprawę, że należy określać własne granice, a odmowa udziału w czynnościach seksualnych stanowi element wolności i podmiotowości. Nieoceniona bywa umiejętność odróżniania zalotów od napastowania oraz rozważa przy podejmowaniu decyzji w sferze seksualnej. Zdobyta wiedza niewątpliwie przyczynia się do zmiany stereotypów utrudniających kobietom i mężczyznom uzyskiwanie równych szans w życiu prywatnym i społecznym. Uświadamia też młodym ludziom prawa kobiet do własnej seksualności, zwiększa szanse na stworzenie szczęśliwych związków, ułatwia zrozumienie zachowań płci przeciwnej, jak również wpływa na zmianę stosunku do mniejszości seksualnych. Aby jednak tak się stało, należy zrobić wszystko, by dopuszczone do realizacji w szkołach publicznych programy edukacji seksualnej były neutralne światopoglądowo, a wiedza przekazywana odpowiednio wcześniej (tak, by wyprzedzać doświadczenia młodzieży) w sposób kompleksowy, obiektywny, rzeczowy i ciekawy. Winny one obejmować ważne tematy, w tym prewencję przemocy seksualnej, wiedzę o asertywności i orientacjach seksualnych, umiejętność porozumiewania się, asertywnego zachowania, odpowiedniego podejmowania decyzji, których wykształcenie wiąże się z koniecznością budowania i wzmacniania indywidualnego poczucia wartości i świadomości własnych praw.

Niewątpliwie taka edukacja powinna być oparta na standardach naukowych i medycznych oraz prawach człowieka wypracowanych przez ONZ i Unię Europejską. Należy więc zaktualizować dopuszczone do użytku szkolnego podręczniki do edukacji seksualnej, tak aby nie zawierały informacji niezgodnych z aktualnym stanem wiedzy naukowej oraz treści nacechowanych światopoglądowo. Od osób przekazujących wiedzę w tym zakresie wymagać zaś należy profesjonalizmu i kompetencji. W tym celu trzeba zadbać o zatrudnienie specjalistów przygotowanych do prowadzenia takich zajęć, w szczególności psychologa szkolnego lub seksuologa.

Jak wynika z raportu z 2009 r. Grupy Edukatorów Seksualnych „Ponton”, tego typu lekcje często prowadzone są przez pracowników szkoły, którzy ukończyli tylko

dodatkowe kursy uprawniające do prowadzenia wychowania do życia w rodzinie. Wśród osób, które najczęściej realizowały zajęcia, dominowały osoby duchowne i katecheci (24,1%), nauczyciele biologii (13,9%), wiedzy o społeczeństwie i/lub historii (9,5%), języka polskiego (8,0%), wychowania fizycznego (2,2%). Zaledwie w 13,1% placówek zajęcia te prowadzili pedagodzy szkolni, a w co dwudziestej seksuolog lub psycholog. Jeśli uwzględni się zakres merytoryczny tych zajęć, to aż co dziesiąta badana osoba twierdziła, że w czasie nominalnie przeznaczonym na edukację seksualną poruszanych było wiele zagadnień niezwiązanych z tym tematem oraz że zbyt rzadko lub w ogóle nie były podejmowane kwestie dotyczące przemocy na tle seksualnym czy asertywności. Młodzież podczas zajęć otrzymywała przede wszystkim informacje na temat budowy ciała swojej płci (13,8%), dojrzewania (12,5%) oraz antykoncepcji (11,9%). Informacje o przemocy seksualnej i asertywności stanowiły zaledwie 2,6%²⁷.

Badania przeprowadzone przez Interaktywny Instytut Badań Rynkowych w 2010 r. także wykazały, że wychowania do życia w rodzinie uczą osoby nieprzygotowane do prowadzenia tego typu zajęć: nauczyciele historii i wiedzy o społeczeństwie (20%), biologii (21%), religii (14%) czy języka polskiego (5%). Brak kwalifikacji potwierdziło przygotowane przez Radę Ministrów Sprawozdanie z wykonania ustawy o planowaniu rodziny za 2011 r., z którego wynika, że spośród 14 578 nauczycieli wychowania do życia w rodzinie aż 3722 nie posiadało wymaganych kwalifikacji. Niestety MEN nie przedstawiło żadnych propozycji rozwiązania tego problemu, a to przecież od nauczycieli zależy, czy zajęcia te przyniosą oczekiwane skutki w postaci ograniczenia liczby niechcianych ciąży, przemocy seksualnej oraz zakażeń HIV²⁸. Rezultaty edukacji seksualnej prowadzonej przez nieprzygotowane osoby są zatem mierne.

Niewątpliwie większy nacisk położyć należy na szkolenie samych pedagogów w zakresie rozpoznawania symptomów przemocy seksualnej. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez E. Jarosz, aż 70% nie posiadało na ten temat żadnej wiedzy, 24,6% słabo orientowało się w tym zagadnieniu, a zaledwie 4,7% badanych deklarowało dobrą znajomość tematu²⁹. Głównym źródłem ich wiedzy na temat przestępstw seksualnych, w szczególności pedofilii, była telewizja, czasopisma, zaś w dalszej kolejności wydawnictwa naukowe³⁰. Duża część szkół nie reaguje właściwie na przemoc seksualną wśród uczniów, a to właśnie tam większa świadomość zjawiska mogłaby pomóc w prewencji. Dzieje się tak z dwóch powodów: braku potrzeby podejmowania jakichkolwiek działań w tym zakresie, co jest efektem prze-

²⁷ Raport Pontonu, *Jak naprawdę wygląda edukacja seksualna...*, s. 5 i 9. Zob. także: A. Górecka, *Edukacja seksualna w szkole*, „Remedium” 2010, nr 7–8, s. 46–47.

²⁸ *Edukacja seksualna czy Wychowanie do życia w rodzinie? Przepisy prawne i podstawa programowa*, s. 1.

²⁹ Zob. J. Nawój, *Budowanie polskiego modelu oddziaływania na przestępców seksualnych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006, nr 51, s. 29.

³⁰ Zob. M. Podgajna-Kuśmierk, *Pedofilia*, Kraków 2003, s. 65–80.

konania o nieistnieniu takiego zjawiska w szkole, oraz braku umiejętności radzenia sobie z tego rodzaju przemocą. Wszystko to powoduje, że młodzież często pozostawiona zostaje z tym problemem sama sobie.

Projektowane zmiany dotyczące edukacji seksualnej w szkołach

W dniu 22 lutego 2013 r. został złożony do Sejmu poselski projekt ustawy o edukacji seksualnej³¹. Był on w zasadzie powtórzeniem treści poselskiego projektu ustawy o edukacji seksualnej, który został wycofany 13 stycznia 2013 r.³², jak również części unormowań projektu ustawy o świadomym rodzicielstwie³³, odrzuconego przez Sejm 10 października 2012 r.

Projekt ustawy o edukacji seksualnej zakładał w szczególności zmianę statusu przedmiotu wychowanie do życia w rodzinie poprzez wyjęcie go z ustawy o planowaniu rodziny (uchylenie przepisu art. 4 ustawy) oraz zintegrowanie go z całym systemem edukacji, tj. uregulowanie kwestii związanych z edukacją seksualną w ustawie o systemie oświaty³⁴. Poprzez dodanie do ustawy o systemie oświaty art. 13b projekt przewidywał wprowadzenie do ramowych planów nauczania i podstawy programowej kształcenia ogólnego w miejsce wychowania do życia w rodzinie obowiązkowego przedmiotu wiedza o seksualności człowieka w wymiarze jednej godziny lekcyjnej tygodniowo dla uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (z wyłączeniem szkół dla dorosłych) oraz usunięcie wyjątków (sposobów zwolnienia) od tego obowiązku. Przedmiot miał być dostosowany do wieku, zdolności poznawczych oraz potrzeb uczniów, tak aby zapobiec przekazywaniu na określonym etapie rozwoju dziecka nieodpowiednich, zwłaszcza dla jego psychiki, treści. Same zaś treści programowe obejmować miały różne aspekty seksualności, w szczególności informacje na temat rozwoju psychoseksualnego, tożsamości seksualnej, dojrzewania, zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, społecznych i kulturowych aspektów aktywności seksualnej, rozwojowej i partnerskiej normy seksualnej, praw seksualnych oraz odpowiedzialnego, świadomego rodzicielstwa, ochrony przed przemocą seksualną, a także metod i środków zapobiegania ciąży, sposobów zabezpieczania się przed chorobami przenoszonymi drogą płciową, kształtowania wolnych od przemocy, partnerskich relacji w związkach oraz równości płci w społeczeństwie i w prawie, a także mechanizmów i przejawów oraz metod przeciwdziałania dyskryminacji, przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej i ekonomicznej. Informacje te oparte miały być wyłącznie na wiedzy naukowej, w szczególności medycznej, co miało zapobiec przekazywaniu treści o charakterze nie-

³¹ Druk sejmowy 2013 r., nr 1298.

³² Druk sejmowy 2013 r., nr 1036.

³³ Druk sejmowy 2012 r., nr 562.

³⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1943).

obiektywnym czy światopoglądowym. Projekt zobowiązywał osoby prowadzące ten przedmiot do odpowiedniego przygotowania – w pełni kompetentnego, zweryfikowanego odpowiednimi certyfikatami. Przewidywał także wprowadzenie sprawozdania z nadzoru pedagogicznego nad prawidłowym nauczaniem nowo wprowadzonego przedmiotu. W celu zaś podniesienia poziomu zajęć oraz ich upracticznienia projektodawca zobowiązywać miał lokalne placówki służby zdrowia i Policję do współpracy ze szkołą w realizacji programu.

Projekt wzbudził wiele kontrowersji wśród przedstawicieli różnych środowisk. Zarzucano mu niecelowość wprowadzenia do podstawy programowej odrębnego przedmiotu i wskazywano, iż treści nauczania zawarte w ramach wychowania do życia w rodzinie, a także biologii, przyrody, wychowania fizycznego, etyki czy wiedzy o społeczeństwie ujmują w sposób holistyczny całość edukacji seksualnej. Podnoszono, iż wprowadzenie obowiązkowego przedmiotu wiedza o seksualności człowieka w wymiarze jednej godziny lekcyjnej tygodniowo już w klasach I–III szkoły podstawowej byłoby niezgodne z procesem rozwoju psychofizycznego dziecka oraz organizacją nauczania na tym etapie, a większość treści jest realizowanych podczas edukacji społecznej i etyki. Natomiast same treści programowe i metodyka nauczania wychowania do życia w rodzinie, w tym tematyka związana z szeroko pojętą edukacją seksualną – odmiennie jak twierdził projektodawca – są dostosowane do wieku, potrzeb edukacyjnych, możliwości poznawczych oraz wrażliwości uczniów danego etapu edukacyjnego. W tej kwestii wypowiedział się Sąd Najwyższy, wyrażając zasadnicze wątpliwości co do zgodności projektu z art. 53 ust. 3 Konstytucji RP, który gwarantuje rodzicom prawo do zapewnienia dzieciom wychowania moralnego i religijnego zgodnego z ich przekonaniami.

Nie znajdowało także uzasadnienia objęcie przedmiotem osób pełnoletnich, będących uczniami klas IV techników i słuchaczy policealnych, biorąc pod uwagę specyfikę tych szkół. Wątpliwość budziła zasadność przeniesienia regulacji prawnych związanych z edukacją seksualną do ustawy o systemie oświaty – wskazywano, iż byłoby to merytorycznie niewłaściwe i nie wpłynęło na zakres i jakość nauczania tych zajęć. Zarzucano projektowi operowanie nieadekwatną wiedzą o istniejącym stanie prawnym w zakresie projektowanej regulacji. Twierdzono, iż narusza on zasady techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.³⁵, a mianowicie nie stanowi projektu samoistnej regulacji, ale nowelizację dwóch ustaw polegającą na wykreśleniu jednego przepisu z ustawy o planowaniu rodziny oraz na dodaniu jednego artykułu do ustawy o systemie oświaty.

Projekt budził zasadnicze wątpliwości co do zgodności z art. 18 Konstytucji RP. Treści programowe ograniczone zostały do zagadnień związanych z seksualnością, pomijając obecną w ustawie o planowaniu rodziny wiedzę o wartości rodziny i życiu w fazie prenatalnej. Zobowiązując natomiast lokalne placówki służby zdrowia

³⁵ Dz.U. z 2002 r., nr 100, poz. 908.

i Policji do współpracy ze szkołą w realizacji programu, projektodawca nie wskazał w ustawie, na czym ta współpraca miałaby polegać, w jakim zakresie miałyby się odbywać i jakie konkretnie jednostki organizacyjne służby zdrowia oraz Policji miałyby uczestniczyć w edukacji seksualnej. Pomiął także, iż szkoła takie możliwości aktualnie posiada. Ma możliwość współpracy nie tylko z Policją, placówkami ochrony zdrowia, lecz także z innymi instytucjami czy organizacjami, które w ramach statutowej działalności prowadzą działalność dydaktyczną, wychowawczą lub opiekuńczą.

Poselski projekt ustawy o edukacji seksualnej został odrzucony przez Sejm 24 kwietnia 2014 r., a już 19 marca 2014 r. złożono kolejny projekt dotyczący edukacji seksualnej – tym razem wystąpił z nim Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Stop pedofilii”. Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³⁶ podpisany został przez 250 tys. obywateli. Zakładał on m.in. dodanie do art. 200b k.k. penalizującego propagowanie pedofilii ustępu 2, zgodnie z którym publiczne propagowanie lub pochwalanie podejmowania przez małoletnich poniżej 15 roku życia zachowań seksualnych lub dostarczanie im środków ułatwiających podejmowanie takich zachowań zagrożone zostanie karą pozbawienia wolności do lat 2. Oznaczałoby to m.in. wprowadzenie zakazu edukacji seksualnej w szkołach i – w opinii inicjatorów – ustrzeżenie młodzieży przez „genderową edukacją seksualną”. Jak czytamy w uzasadnieniu: „Proponowana zmiana ma wzmocnić prawną ochronę dzieci i młodzieży przed molestowaniem seksualnym i demoralizacją. Intensyfikacja zapewnionej przez Konstytucję RP ochrony dzieci przed demoralizacją³⁷ wydaje się szczególnie konieczna w ostatnim czasie. Przemawia za tym bezkarność działań różnego rodzaju instytucji podejmujących się prowadzenia tzw. edukacji seksualnej, które zatrudniają do tego celu, bez żadnych podstaw prawnych, osoby tytułowane »edukatorami seksualnymi«. Nie ma wątpliwości, że takie zajęcia mogą być szkodliwe dla psychiki i rozwoju dzieci i młodzieży. Celem ustawy jest wprowadzenie klarownych kryteriów i umożliwienie ścigania osób demoralizujących młodzież pod osłoną prowadzenia edukacji. Proponowana zmiana zagwarantuje małoletnim ustawową ochronę przed demoralizacją [...], zmniejszy liczbę dzieci narażonych na zagrożenie ze strony pedofilów, zwiększy szanse na budowę trwałych i wiernych związków małżeńskich oraz poprawi relacje między rodzicami a szkołą, usuwając podejrzenia, że szkoły współpracują z organizacjami, których celem jest demoralizacja dzieci i młodzieży”³⁸.

Inicjatorzy projektu starali się dowieść, iż edukacja seksualna ma związek z pedofilią, a nie z jej zapobieganiem. Sprzeciwiali się wprowadzeniu edukacji

³⁶ Druk sejmowy 2014 r., nr 2654.

³⁷ Art. 72 Konstytucji RP: Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzymskiem i demoralizacją.

³⁸ Uzasadnienie obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, s. 2.

seksualnej w oparciu o dokument WHO „Standardy edukacji seksualnej w Europie”. Inicjatywa ta spotkała się z falą krytyki. Zarzucano jej kwestionowanie prawa dzieci do informacji i wszechstronnego rozwoju, dezorientowanie i dezinformowanie oraz budowanie atmosfery zagrożenia, używania słów „pedofilia” i „seksualizacja” w znaczeniu innym niż przyjęte są w języku polskim, upowszechnianie niepotwierdzonych żadnymi badaniami danych na temat związku pedofilii z homoseksualizmem, negowanie roli edukacji seksualnej w przeciwdziałaniu wykorzystywania dzieci przez pedofilów.

Obywatelski projekt ustawy został przez Sejm odrzucony w dniu 12 września 2014 r.

Podsumowanie

Właściwie prowadzona edukacja seksualna dzieci i młodzieży pozwala nie tylko zrozumieć własną seksualność, osiągnąć dojrzałość niezbędną do podejmowania odpowiedzialnych decyzji, ale także pomaga uchronić się przed wykorzystaniem seksualnym oraz przemocą. Niestety, jak pokazują przytoczone wyniki badań przedstawiające stan realizacji edukacji seksualnej zarówno przez samych rodziców, jak i środowisko szkolne, jest ona realizowana w sposób niesatysfakcjonujący seksuologów, psychologów, edukatorów seksualnych oraz bezpośrednio zainteresowanych – młodzież. Rodzice nie czują się w wystarczającym stopniu przygotowani do prowadzenia rozmów ze swoimi dziećmi i często albo nie podejmują w ogóle rozmowy, albo udzielają nieprawdziwych informacji. Szkoła, jak wynika z badań, również nie wywiązuje się z tej funkcji. Także podręczniki poświęcone tej materii pozostawiają wiele do życzenia. Wszystko to sprawia, że młodzież w inny miejscach poszukuje odpowiedzi na nurtujące ją pytania. Chętnie i często sięga po tzw. media elektroniczne, a w szczególności Internet.

Nie można zapominać, że media nie tylko informują, lecz również kształtują poglądy i postawy życiowe, oddziałują na postawy młodego człowieka znacznie silniej niż wzory przekazywane w tradycyjny sposób przez rodziców, wychowawców i nauczycieli w szkołach. Niestety ma to swoje złe strony, bowiem łatwy dostęp do Internetu, w tym do wszelkiego rodzaju treści erotycznych i pornograficznych może powodować wykształcenie się w nastolatkach instrumentalnego podejścia do relacji międzyludzkich i seksualności. Niepodlegająca żadnej kontroli komunikacja internetowa może stać się też skutecznym narzędziem „uwodzenia” nieletnich przez pedofilów, nawiązujących tym sposobem kontakty. Ciągłe obcowanie z mediami może utrwalać w młodych ludziach nieprawidłowe i ryzykowne wzorce zachowań seksualnych, a w konsekwencji realnie zagrażać ich zdrowiu psychicznemu i seksualnemu. Nie można więc bagatelizować tych kwestii i więcej uwagi należy poświęcić edukacji seksualnej, która rzetelnie prowadzona stanowić będzie ważny element w profilaktyce przemocy seksualnej.

Literatura

- Beauvoir S., *Druga płeć*, Warszawa 2003.
- Dziewięcki M., *Cieleśność płciowość seksualność*, Kielce 2000.
- Górecka A., *Edukacja seksualna w szkole*, „Remedium” 2010, nr 7–8.
- Górski E., Krzyżanowski S., *Zgwałcenie i jego sprawca*, Warszawa 1973.
- Izdebska A., Roszyk A., *Konstrukcja edukacyjna programów profilaktyki przemocy seksualnej wobec dzieci*, [online] <http://www.edukacjaseksualna.amu.edu.pl/plakaty/Izdebska_Roszyk.pdf>.
- Izdebski Z., *Ryzykowna dekada. Seksualność Polaków w dobie HIV/AIDS. Studium porównawcze 1997–2001–2005*, Zielona Góra 2006.
- Kopański S., *Nowoczesna edukacja seksualna*, [online] <www.racjonalista.pl/kk.php/s,6184>.
- Kozakiewicz M., *Zaproszenie do rozmowy – o seksie, konfliktach w dojrzewaniu, o kompleksach, o takcie, o partnerstwie, o katastrofach wychowawczych*, Warszawa 1981.
- Kozakiewicz M., *Moralne aspekty wychowania seksualnego*, [w:] K. Imieliński (red.), *Seksuologia społeczna*, Warszawa 1984.
- Lew-Starowicz Z., Długołęcka A., *Edukacja seksualna*, Warszawa 2006.
- Nawój J., *Budowanie polskiego modelu oddziaływania na przestępców seksualnych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006, nr 51, s. 29.
- Nowicka W., *Ustawa antyaborcyjna w Polsce. Stan prawny i rzeczywisty*, [w:] W. Nowicka (red.), *Prawa reprodukcyjne w Polsce. Skutki ustawy antyaborcyjnej. Raport 2007*, Warszawa 2007.
- Obuchowska I., Jaczewski A., *Rozwój erotyczny*, Warszawa 2003.
- Pezda A., *Kto uświadomi nastolatki?*, „Gazeta Wyborcza” z 14 lutego 2011 r., [online] <www.wyborcza.pl/1,76842,9103305>.
- Podgajna-Kuśmerek M., *Pedofilia*, Kraków 2003.
- Raport Grupy Edukatorów Seksualnych „Ponton”, *Jak naprawdę wygląda edukacja seksualna w szkole?*, Warszawa 2009.
- Surdacka A., *Wychowanie seksualne w rodzinie*, „Wychowawca” 2002, nr 12.
- UNESCO, *International technical guidance on sexuality education*, t. II: *Topics and learning objectives*. Paris 2009.
- Walenzik-Ostrowska A., *Wychowanie seksualne i/czy edukacja seksualna*, „Remedium” 2010, nr 4.

Summary

Sexual education in the aspect of preventing sex crimes

Key words: Keywords: young people, sexual violence, sexual education, sexuality, prevention.

Young people are peculiarly exposed to experiencing the sexual violence, by the virtue of the stage they are. Sustaining the violence by the young man influences their adult life and hinders the creation of intimate relations. Violence assumes new forms due to the development of new technologies. A fair conducted sexual education pays an important role in preventing the phenomenon of sexual violence. The education which should put an emphasis on positive patterns of intimate relations between people, teach the respect to the other human and appoints its own borders,

as well as raise an awareness of young people to the violence's issue and show how to counteract. The aim of the following publication is to introduce and describe the sexual education carried out in Poland, showing the controversies it arouses, as well as proposing legislative changes concerning the following issue.

Grzegorz Pieszko

Urząd Skarbowy w Jarosławiu

Wpływ obowiązku stosowania kas rejestrujących na wysokość przychodów podatkowych na terenie właściwości Naczelnika Urzędu Skarbowego w Przeworsku

Przedmiotem rozważań będzie poszukiwanie odpowiedzi na pytania: czy obowiązek stosowania kas rejestrujących w latach 2005–2013 miał wpływ na wysokość przychodów podatkowych na terenie właściwości Naczelnika Urzędu Skarbowego w Przeworsku¹ w powiecie przeworskim oraz czy przepisy dotyczące obligatoryjnego stosowania kas rejestrujących w badanym okresie w powiecie przeworskim ograniczały prowadzenie działalności gospodarczej.

Problematyka danin publicznych (podatków) znana jest od zarania państwowości, o czym świadczą choćby słowa Ewangelii: „Quae sunt caesaris, caesari; et quae sunt Dei, Deo”². W czasach dużo nam bliższych Benjamin Franklin w liście datowanym na 13 listopada 1789 r., skierowanym do Jeana Baptiste’a Leroya, sformułował wielokrotnie parafrazowane stwierdzenie: „Na tym świecie pewne są tylko śmierć i podatki”³.

Aby dokładniej zobrazować i przeanalizować przedstawione zagadnienia, należy sięgnąć do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. W myśl art. 87

¹ Organem podatkowym w myśl przepisu art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.) jest Naczelnik Urzędu Skarbowego, który swym zasięgiem terytorialnym obejmuje powierzchnię powiatu – art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r., nr 121, poz. 1267 z późn. zm.). Powiat przeworski położony jest w południowo-wschodniej części Polski, w województwie podkarpackim w międzyrzeczu Wisłoka i Sanu. Powiat zajmuje powierzchnię 698 km², zamieszkuje go ponad 79 tys. mieszkańców. Pod względem administracyjnym obejmuje jedną gminę miejską (miasto Przeworsk), dwie gminy miejsko-wiejskie (Kańczuga i Sieniawa) oraz sześć gmin wiejskich (Adamówka, Gać, Jawornik Polski, Przeworsk, Tryńcza i Zarzecze).

² „[Oddajcie więc] cesarzowi, co cesarskie, a Bogu, co boskie” – *Nowy Testament*: Mt 22,21; Mk 12,17, Łk 20,25.

³ B. Franklin, *The writings of Benjamin Franklin*, The Macmillan Company, New York 1905, s. 69.

Konstytucji RP⁴ należą do nich przepisy ustawy zasadniczej – Konstytucji RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego i tylko te – przez co system ten ma charakter zamknięty. Jedyne w tych aktach mogą być normowane obowiązki i uprawnienia podatnika. Powyższy przepis kształtuje hierarchię budowy systemu źródeł prawa i na podstawie tego zapisu w polskim porządku prawnym Konstytucja RP ma najwyższą moc. To ona bowiem kreuje podstawowe zasady tworzenia, stosowania i wykładni prawa podatkowego, jest gwarantem praw podatnika i wyraża zasady demokratycznego państwa prawnego.

Konstytucja RP wprost porusza problematykę podatkową w art. 84 i 217. Przepis art. 84 wprowadza zasadę powszechności opodatkowania, tj. każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Zapis ten stanowi, że obowiązek podatkowy musi być ujęty w ustawie i każdy, kto jest nim objęty, jest zobowiązany do płacenia podatków. Stosownie do art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Jest to zgodne z zasadą ustawowej formy opodatkowania (podstawowym źródłem prawa podatkowego są ustawy) i daje ustawie wyłączność do wprowadzania podstawowych komponentów konstrukcji podatku, wyznaczając kto, w jakiej sytuacji i w jakiej wysokości ma ponieść ciężar podatku⁵. Nie wyklucza, że każdy taki akt podlega kontroli odnośnie zgodności z Konstytucją (art. 188).

Konstytucja oprócz przepisów bezpośrednio dotyczących podatków kształtuje podstawowe zasady prawa, które również mają wpływ na kwestie podatkowe. Są to m.in.: zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), zasada legalności (art. 7), zasada równości obywateli wobec prawa (art. 32). Wymienione powyżej zasady znajdują szerokie rozwinięcie i uzasadnienie w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego⁶.

Ustawodawca angażuje się w stosunki majątkowe swoich obywateli, wyznaczając normy prawa podatkowego. Prawo podatkowe to ogół norm prawnych regulujących ustalanie i pobieranie podatków. Według przepisu art. 6 Ordynacji podatkowej, podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy. Zobowiązaniem podatkowym jest wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonym w przepisach prawa podatkowego (art. 5 O.p.), natomiast obowiązkiem podatkowym jest wynikająca z ustaw podatkowych nieskonkretyzowana powinność przymusowego świad-

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵ R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, Warszawa 2009, s. 64.

⁶ Por. J. Oniszczuk, *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, *passim*.

czenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w tych ustawach (art. 4 O.p.). Ilekroć mowa o ustawach podatkowych, rozumie się przez to ustawy dotyczące podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych określające podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe oraz regulujące prawa i obowiązki organów podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, a także ich następców prawnych oraz osób trzecich (art. 3 O.p.).

Podatek w swej koncepcji jest prawnym zawłaszczeniem części dochodu lub majątku, ograniczeniem konsumpcji lub możliwości inwestycyjnych podatnika, przez co jest często odbierany, jako danina publiczna ograniczająca wolność jednostki. Podatek generuje skutki zarówno ekonomiczne, jak i społeczne, przez co znacząco wpływa na reakcje podatników. Do przesłanek ekonomicznych wpływających na decyzje podatników w zakresie płacenia podatków należą: indywidualna sytuacja majątkowa podatnika, koniunktura gospodarcza, intensywność regulacji, jak również natężenie wpływu państwa na modulowanie rynku gospodarczego. Natomiast do pozaekonomicznych elementów rzutujących na postępowanie podatników trzeba zaliczyć: tradycje regionalne, czynniki ze sfery psychologicznej oraz moralność i mentalność społeczeństwa⁷. Dlatego też ucieczka przed podatkami jest zjawiskiem powszechnie znanym i dostrzegalnym w codziennym życiu społeczeństw. Masowość takiego procederu wiąże się z minimalizowaniem obciążeń podatkowych i wydaje się być naturalnym elementem występującym niezależnie od ustroju państwa czy sprawowanej władzy. U podstaw takiego działania leży założenie, że celem jednostki jest maksymalizacja własnych korzyści, m.in. przez uchylanie się od płacenia podatków.

Istnieje zasadnicza różnica pomiędzy unikaniem opodatkowania i uchylaniem się od płacenia podatków. Unikanie opodatkowania może być legalne (*tax avoidance*) – to sytuacja, kiedy podatnik poszukuje sposobów „sprzecznych z duchem prawa i intencją prawodawcy, ale zgodnych z literą prawa”⁸, opierając się na założeniu, że co nie jest obywatelowi zabronione, jest dozwolone. Każdy podatnik ma więc prawo (a nawet obowiązek) płacić jak najmniejsze podatki, oczywiście pod warunkiem, że robi to legalnie. Natomiast nielegalne uchylanie się od płacenia podatków⁹ (*tax evasion*) obejmuje czynne oszukiwanie władz podatkowych poprzez zaniżanie i zatajanie dochodu lub przychodu, składanie fałszywie udokumentowanych zeznań podatkowych, korzystanie z nienależnych ulg podatkowych¹⁰. Przed takim działaniem powstrzymuje możliwość zastosowania wobec podatnika m.in.

⁷ M. Pasternak-Malicka, *Mentalność i moralność podatkowa a reakcje gospodarstw domowych na obowiązek podatkowy*, „Modern Management Review” 2013, nr 1(20), s. 87.

⁸ M. Niesiołowska, *Relacje podatnik – państwo jako predyktor moralności podatkowej*, [w:] M. Lewicka (red.), *Psychologia społeczna*, t. 4/3, Polskie Stowarzyszenie Psychologii Społecznej, Warszawa 2009, s. 126.

⁹ J. Głuchowski, *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 158–159.

¹⁰ M. Niesiołowska, op. cit., s. 127.

sankcji karnoskarbowych „nakładanych” w wypadku stwierdzenia naruszenia prawa podatkowego¹¹.

Aby organy podatkowe miały możliwość weryfikacji dokonywanej przez podatników sprzedaży towarów i usług, obowiązujące przepisy podatkowe nakładają na coraz szerszą grupę podatników, z wyłączeniem podatników zwolnionych, bezwzględny obowiązek ewidencjonowania obrotu¹² i kwot podatku należnego¹³ przy zastosowaniu kas rejestrujących. Kasa rejestrująca (nazywana także kasą fiskalną) to urządzenie elektroniczne drukujące potwierdzenia (paragony fiskalne) dokonanej transakcji, posiadające pamięć fiskalną, w której zapisywane są informacje ze sprzedaży dokonanej za jej pośrednictwem. Podstawa obowiązku stosowania kas rejestrujących wynika z przepisu art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁴. W orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że obowiązek stosowania kas rejestrujących przez podatników jest zgodny z Konstytucją RP¹⁵.

Podatnicy prowadzący działalność gospodarczą, dokonujący sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych są obowiązani do prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących. Podatnicy ci są obowiązani do dokonywania wydruku paragonu fiskalnego lub sporządzenia faktury z każdej sprzedaży oraz do wydania dokumentów fiskalnych nabywcy (art. 111 ust. 3a pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług). Z analizowanego przepisu wynika, że obowiązek ten dotyczy podatników, którzy dokonują sprzedaży na rzecz dwóch grup podatników: osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych. Ewidencjonowanie realizowane na podstawie komentowanego artykułu dotyczy części sprzedaży podatnika – sprzedaży nieudokumentowanej fakturami.

¹¹ Por. J. Woleński, *Okolice filozofii prawa*, Kraków 1999, s. 38–43, 185–187.

¹² Termin „obróć” nie ma legalnej definicji. W *Słowniku języka polskiego PWN* obrót podatkowy to „kwota stanowiąca podstawę ustalenia podatku od towarów i usług”, [online] <<http://sjp.pwn.pl/szukaj/obrot-podatkowy.html>> (dostęp: 21.02.2015). Dlatego obrót należałoby utożsamiać, oczywiście uwzględniając wiele wyjątków, z podstawą opodatkowania. Z przepisu art. 29a ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług obowiązującego od dnia 1 stycznia 2014 r. wynika, iż podstawą opodatkowania, z zastrzeżeniem ust. 2–5, art. 30a–30c, art. 32, art. 119 oraz art. 120 ust. 4 i 5, jest wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze, mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych przez podatnika.

¹³ Termin „kwota podatku należnego” należy rozumieć przede wszystkim w kontekście ustawy o podatku od towarów i usług, a zatem jest obliczana w odniesieniu do przychodów ze sprzedaży. Jest to więc podatek, który dotyczy sprzedaży usług lub produktów i „należy się fiskusowi” od dokonującego sprzedaży. Innymi słowy, podatek VAT należny jest to podatek naliczony przez przedsiębiorcę przy sprzedaży towarów lub usług, który należy odprowadzić do urzędu skarbowego. Podatek VAT należny obliczany jest od podstawy opodatkowania ale do zapłaty przypada nie cała kwota w ten sposób obliczona, lecz pomniejszona o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów lub usług.

¹⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054 z późn. zm.

¹⁵ Orzeczenie TK z dnia 21 września 2004 r., sygn. akt K 34/03, OTK-A 2004, nr 8, poz. 84 (LEX 122370).

Należy zaznaczyć, że ewidencja prowadzona w kasie rejestrującej jest niezależna od ewidencji, do prowadzenia której obligują inne przepisy, a w szczególności art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług. Jak już zaznaczono, ewidencjonowaniu w kasie podlega sprzedaż wykonywana na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych. W istocie przedstawiona regulacja dotyczy obowiązku ewidencjonowania w kasie takiej sprzedaży, która wykonywana jest na rzecz podmiotów, które w kontekście do tej konkretnej transakcji występują jako osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej, choć w ogóle mogą prowadzić działalność gospodarczą i być podatnikami. Jeżeli natomiast osoba fizyczna działała jako podatnik i na potrzeby danej sprzedaży występuje jako osoba prowadząca działalność gospodarczą, wówczas sprzedaż dla niej nie podlega zaewidencjonowaniu w kasie fiskalnej, wymaga natomiast wystawienia faktury. Takie, a nie inne określenie podmiotów, w przypadku których powstaje obowiązek zaewidencjonowania sprzedaży w kasie, związane jest z faktem, że podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej nie są zainteresowane otrzymaniem faktury, gdyż nie przysługuje im prawo do odliczenia podatku. Nie są one również objęte systemem podatku dochodowego, tak więc faktura nie ma dla nich waloru dokumentu kosztowego. W celu zapobieżenia unikania opodatkowania w zakresie transakcji realizowanych dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych wprowadzono właśnie obowiązek rejestrowania sprzedaży w kasie rejestrującej¹⁶.

Obowiązek stosowania przez określone grupy podatników kas rejestrujących został wprowadzony również ze względu na potrzebę zapewnienia kontroli rzetelności deklarowanych przez te grupy podatników podstaw opodatkowania. Wymóg ewidencjonowania w kasie dotyczy bowiem tych transakcji, w przypadku których nie ma bezwzględnego obowiązku wystawiania faktur je dokumentujących (faktury wystawiane są wyłącznie na żądanie nabywców albo obowiązkowo dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą). W zaistniałym przypadku – przy braku innych form dokumentowania transakcji (dokumentowania tego, że miały one miejsce) – istniałoby rzeczywiste ryzyko zaniżania obrotów (podstawy opodatkowania). Ewentualne wykrycie takiego faktu byłoby znacznie trudniejsze w przypadku, gdyby sprzedaż bezfakturowa nie została utrwalona w żaden inny sposób. Obowiązek ewidencjonowania sprzedaży w kasie rejestrującej ma dyscyplinować podatników i przeciwdziałać przypadkom zaniżania obrotów. Taka forma ewidencjonowania jest w zaistniałym przypadku konsekwencją konieczności umożliwienia organom podatkowym kontroli deklarowanych podstaw opodatkowania¹⁷.

Na podstawie § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie kas rejestrujących¹⁸ podatnicy prowadząc ewidencję wydają na-

¹⁶ Por. A. Bartosiewicz, *Komentarz do art. 111 ustawy do podatku od towarów usług*, stan prawny na 1.04.2014 r., System Informacji Prawnej LEX (dostęp: 15.01.2015).

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 363.

bywcy, bez jego żądania, paragon fiskalny. Obowiązek ewidencjonowania określonego rodzaju sprzedaży w kasie rejestrującej ma charakter bezwzględny. Jeżeli z przyczyn niezależnych od podatnika nie może być prowadzona ewidencja obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących, podatnik jest obowiązany ewidencjonować obroty i kwoty podatku należnego przy zastosowaniu rezerwowej kasy rejestrującej. W przypadku gdy ewidencjonowanie obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu rezerwowej kasy rejestrującej jest niemożliwe, podatnik nie może dokonywać sprzedaży (art. 111 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług).

Przepisy ustawy pozwalają podatnikowi na korzystanie z kasy rezerwowej w sytuacji, gdy prowadzenie ewidencji w kasie podstawowej z przyczyn niezależnych od podatnika nie jest możliwe. W przypadku gdy ewidencjonowanie w żadnej kasie – ani w podstawowej, ani rezerwowej – nie jest możliwe, podatnik nie może zgodnie z obowiązującym prawem prowadzić żadnej sprzedaży, nawet jeżeli jest w stanie zaewidencjonować sprzedaż w inny sposób.

Obowiązek prowadzenia ewidencji za pomocą kas rejestrujących został ustanowiony w drodze ustawy i powstaje z chwilą rozpoczęcia sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych. Prowadzenie ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących ma charakter obligatoryjny i powszechny. Zaznaczyć trzeba, że na podstawie przepisu art. 111 ust. 8 ustawy o podatku od towarów i usług Minister Finansów może zwolnić na czas określony niektóre grupy podatników oraz niektóre czynności z obowiązku ewidencjonowania ze względu na rodzaj prowadzonej działalności lub wysokość obrotu. Rozważana delegacja jest wykorzystywana przez Ministra Finansów, który zazwyczaj co roku określa grupy podatników oraz rodzaje czynności, dla których stosuje zwolnienia z obowiązku ewidencjonowania za pomocą kas. Przepis ten wylicza okoliczności, które Minister Finansów powinien uwzględnić przy wydawaniu rozporządzenia. Choć wytycznych takich jest więcej, to nadal nie są one skonkretyzowane dość szczegółowo. Na uwagę zasługuje sposób ich ogólnego sformułowania. Wymienione okoliczności są na tyle pojemne znaczeniowo, że mogą pozwalać na wprowadzanie zwolnień z obowiązku stosowania kas rejestrujących dla każdego rodzaju sprzedaży, jak też zrationalizować wyłączenie ze zwolnienia dla każdego innego rodzaju sprzedaży. Można odnieść wrażenie, że ustawodawca pozostawił Ministrowi Finansów znaczną możliwość precyzowania zwolnień. Jednak stwierdzić należy, że istnieje trend do stopniowego zawężania zakresu owych zwolnień i ta kategoria podmiotów jest rygorystycznie zmniejszana.

Regulacja zawarta w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących¹⁹, polegająca na obniżeniu kwoty obrotu uprawniającego do zwolnienia z 40 tys. zł do kwoty 20 tys. zł, wynika z koncepcji systematycznego

¹⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1382.

i stopniowego ograniczania odstępstw od docelowego rozwiązania przyjętego w ustawie o podatku od towarów i usług, jakim jest powszechny charakter prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących przez podatników prowadzących sprzedaż na rzecz podmiotów wymienionych w art. 111 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług. W 2012 r. zmniejszyła się wysokość obrotu, po przekroczeniu którego powstaje obowiązek ewidencjonowania za pomocą kasy rejestrującej, a od 1 stycznia 2015 r. poszczególne grupy podatników zostały zobowiązane do ewidencjonowania ze względu na przedmiot prowadzonej działalności, bez względu na wysokość osiągniętego obrotu, np. usługi prawnicze, lekarskie, dentystyczne, fryzjerskie, kosmetyczne, kosmetologiczne, gastronomiczne oraz naprawy pojazdów samochodowych²⁰.

Celem wprowadzenia powszechnego obowiązku ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących jest przede wszystkim potrzeba zapewnienia kontroli nad rzetelnością deklarowanych przez podatników wysokości obrotów. Obowiązek używania kas rejestrujących ma również znaczenie z punktu widzenia ochrony interesów ekonomicznych konsumenta²¹.

Na przestrzeni analizowanych lat polityka fiskalna w zakresie nakładania obowiązku ewidencjonowania sprzedaży dokonywanego na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych była coraz bardziej rygorystyczna, dotyczyła coraz szerszego grona podatników. Producenci urządzeń fiskalnych (kas rejestrujących) bardzo pozytywnie wspominają rok 2013, w którym zwiększyła się o ponad 70% sprzedaż kas rejestrujących w porównaniu do 2012 r. W 2013 r. sprzedano w Polsce około 305 tys. urządzeń fiskalnych, natomiast rok wcześniej 180 tys.²² Skokowy wzrost popytu na urządzenia fiskalne to efekt zmian, które „zafundowało” Ministerstwo Finansów.

Jak wynika z przytoczonych przepisów, większość podatników sprzedających towary i świadczących usługi ma, co do zasady, obowiązek prowadzenia ewidencji obrotów i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących, a tym samym do udokumentowania sprzedaży paragonem, który następnie zostaje wręczony kupującemu. Obowiązek ten byłby zupełnie nierealny, gdyby nie został poparty żadną sankcją²³. Tego typu sankcję wprowadza przepis art. 111 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług. W przypadku stwierdzenia, że podatnik narusza

²⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz.U. poz. 1544).

²¹ Zob. odpowiedź z dnia 12 sierpnia 2012 r. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów (z upoważnienia ministra) na interpelację nr 27593 w sprawie konieczności zwiększenia kwoty obrotu uprawniającej do uzyskania zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kasy fiskalnej, [online] <www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=335C4B5E> (dostęp: 21.02.2015).

²² D. Wolak, *Popyt na kasy spadnie*, „Rzeczpospolita” z 12 maja 2014 r., [online] <www.rp.pl/artykul/1108976.html?print=tak&p=0> (dostęp 21.02.2015).

²³ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 836/08, LEX 490210.

obowiązek określony w ust. 1 (obowiązek prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących podczas dokonywania sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych), naczelnik urzędu skarbowego lub organ kontroli skarbowej ustala za okres do momentu rozpoczęcia prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących, dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości odpowiadającej 30% kwoty podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług. W stosunku do osób fizycznych, które za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe albo za przestępstwo skarbowe, dodatkowego zobowiązania podatkowego nie ustala się.

Na podatnika, który narusza obowiązki w zakresie ewidencjonowania obrotu w kasie rejestrującej, mogą być nakładane również sankcje karne skarbowe, o ile naruszeń w tym zakresie dopuścił się on w sposób zawiniony. Należy przy tym rozróżnić:

1) zachowanie polegające na nieprowadzeniu ewidencji w kasie rejestrującej w ogóle, mimo istniejącego obowiązku w tym zakresie – będzie to kwalifikowane jako przestępstwo lub wykroczenie karne skarbowe polegające na nieprowadzeniu księgi, przedstawione w art. 60 § 1 k.k.s.²⁴ oraz odpowiednio wykroczenie § 3 k.k.s., gdyż kasa rejestrująca jest uznawana – jako inne urządzenie księgowo – za księgę podatkową (art. 53 § 21 k.k.s.);

2) zachowanie polegające na niezawidencjonowaniu w kasie, która jest używana przez podatnika, danej konkretnej sprzedaży – kwalifikowane jako przestępstwo podatkowe określone w art. 62 § 4 k.k.s. Takie zachowanie jest dokonaniem sprzedaży z pominięciem kasy rejestrującej, realizującym znamiona cytowanego wyżej przepisu. W przypadku mniejszej wagi, podatnik, który wbrew przepisom ustawy dokonał sprzedaży z pominięciem kasy rejestrującej albo nie wydał dokumentu z kasy rejestrującej (paragonu fiskalnego) stwierdzającego dokonanie sprzedaży, podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe (art. 62 § 5 k.k.s.).

Przedstawione powyżej zagadnienia skłaniają do pytania, czy sankcja administracyjna umieszczona w przepisach podatkowych²⁵ w rzeczywistości może spełniać funkcję motywującą, skoro praktyka wskazuje, że w zdecydowanej większości przypadków kas rejestrujących – wbrew obowiązkowi – nie ewidencjonują podatnicy będący osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, na których sankcji administracyjnej nałożyć nie można²⁶.

Obowiązek ewidencjonowania obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących przez podatników nie jest realizowany w pełni²⁷. W prak-

²⁴ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 186 z późn. zm.)

²⁵ Art. 111 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług.

²⁶ Por. A. Bartosiewicz, op. cit.

²⁷ Przez sześć tygodni w 2014 r. w akcji ogólnopolskiej „Weź paragon” kontrolerzy fiskusa wystawili firmom 18 tys. 693 mandatów na łączną kwotę 5 mln zł – zob. [online] <<http://finanse.wp.pl/>>

tyce część podatników nie realizuje tego obowiązku albo – mimo posiadania kasy rejestrującej – nie ewidencjonuje całości obrotów, nie wydając paragonu klientowi, co skutkuje zaniżeniem obrotów. W konsekwencji zaniżane są należne wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków, a klient pozbawiony zostaje możliwości skorzystania z przysługujących mu praw konsumenckich, przede wszystkim prawa do reklamowania towaru. Takie postępowanie generuje powstawanie nieuczciwej konkurencji, która z uwagi na niższe ceny towarów czy usług oferowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą nieobarczone zobowiązaniami podatkowymi unicestwia konkurencję – podmioty prowadzące działalność gospodarczą w sposób legalny.

Warto zaznaczyć, iż kupujący dzięki posiadaniu paragonu:

- wspierają uczciwą konkurencję,
- ułatwiają sobie porównanie cen,
- zyskują pewność, że nie zostali oszukani,
- zyskują pewność, że należny podatek zostanie wpłacony do budżetu państwa,
- zapewniają sobie prawo reklamacji.

Należy mieć również na względzie, że niewywiązywanie się podatników w całości lub w części z obowiązku ewidencjonowania obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących wpływa nie tylko na zaniżanie odprowadzonego do budżetu państwa podatku od towarów i usług, ale także na wysokość i formę płaconego przez podatnika podatku dochodowego. Tolerowanie tego typu działań nieuczciwych podatników, oprócz konsekwencji opisanych powyżej, prowadzi do wzrostu „szarej strefy”, a tym samym zwiększa luki podatkowe – niedobory wpływów z podatków.

Według ustawodawcy i urzędników administracji podatkowej, zaporą do wprowadzania na rynek towarów i usług dostarczanych przez „szarą strefę” lub przedsiębiorców, którzy ze swoich obowiązków wobec budżetu państwa nie wywiązują się rzetelnie, mają być kasy rejestrujące. To właśnie dzięki tym urządzeniom przedstawiciele organów podatkowych mogą skutecznie kontrolować, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób podatnicy opłacają podatki. O ile kasy rejestrujące służą ewidencjonowaniu kwot obrotu i podatku należnego, o tyle bez wątpliwości mogą dawać pewien obraz wysokości przychodów osiąganych przez podatników od określonej grupy klientów²⁸.

Czas odpowiedzieć na pytania, czy te działania prawotwórcze przełożyły się na wzrost liczby podatników prowadzących działalność gospodarczą przy wykorzysta-

(dostęp: 17.02.2015), również ponad 800 mandatów na przeszło 125 tys. zł wystawili inspektorzy z Urzędu Kontroli Skarbowej w Rzeszowie podkarpackim sprzedawcom, którzy podczas wakacji 2014 r. nie wydali kupującym paragonów, [online] <<http://wiadomosci.onet.pl/rzeszow/podkarpackie>> (dostęp: 17.02.2015).

²⁸ R. Kowalski, *Kasy rejestrujące w 2014 r. i zmiany planowane na lata 2015–2016*, Komentarz praktyczny ABC nr 7165, stan prawny na 31.12.2014 r., System Informacji Prawnej LEX (dostęp 15.01.2015).

niu kas rejestrujących, czy i o ile wzrosła ilość podmiotów korzystających z kas oraz czy w efekcie przełożyło się to na wpływy podatkowe w powiecie przeworskim?

Do analizy ww. zagadnienia konieczne było zebranie następujących danych:

- 1) liczba mieszkańców powiatu przeworskiego na przestrzeni lat 2005–2013;
- 2) liczba podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w tym posiadających co najmniej jedną kasę rejestrującą we właściwości miejscowej Naczelnika Urzędu Skarbowego w Przeworsku na przestrzeni lat 2005–2013;
- 3) liczba złożonych zeznań podatkowych w latach 2005–2013 w Urzędzie Skarbowym w Przeworsku przez mieszkańców powiatu przeworskiego prowadzących działalność gospodarczą;
- 4) wpływy z podatków bezpośrednich w Urzędzie Skarbowym w Przeworsku w latach 2005–2013 pochodzące z wpłat mieszkańców powiatu przeworskiego.

Założono, że jeżeli na przestrzeni analizowanych lat liczba mieszkańców powiatu przeworskiego nie zwiększyła się w znacznym stopniu, a ilość podmiotów prowadzących działalność, w tym posiadających co najmniej jedną kasę rejestrującą wzrosła, należy stwierdzić, że rygorystyczne przepisy dotyczące obowiązkowego stosowania kas fiskalnych nie ograniczyły w znacznym stopniu swobody działalności gospodarczej.

W związku z powyższym, jeżeli liczba złożonych zeznań podatkowych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą nie zmniejszyła się, a wpływy z podatków bezpośrednich w Urzędzie Skarbowym w Przeworsku wzrosły, to będzie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że obowiązek stosowania kas rejestrujących był czynnikiem mającym wpływ na wysokość kwot wpływów z podatków bezpośrednich w Urzędzie Skarbowym w Przeworsku. Gdyby analizowane dane nie spełniły zakładanych powyżej założeń, wskazane tezy nie byłyby jednoznacznie zasadne.

Tabela 1

**Liczba mieszkańców powiatu przeworskiego w latach 2005–2013
(stan na dzień 31 grudnia danego roku)**

Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba mieszkańców ogółem	79 669	79 633	79 581	79 559	79 577	79 445	79 355	79 304	79 262

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego [online] <http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_cechter.display?p_id=789147&p_token=0.7660375936465611> (dostęp 20.10.2015).

Według przedstawionych danych w latach 2005–2013 w powiecie przeworskim liczba mieszkańców oscylowała powyżej 79 tys. mieszkańców, stopniowo malejąc. Nastąpił więc tendencyjny liniowy spadek liczby mieszkańców z 79 669 do 79 262. Ogólny bilans w okresie 2005–2013 był ujemny – mniej o 407 osób, tj. o około 0,51%.

Tabela 2

**Podmioty prowadzące działalność we własności miejscowej
Naczelnika Urzędu Skarbowego w Przeworsku na przestrzeni lat 2005–2013**

Lata	Podmioty prowadzące działalność gospodarczą	Podmioty prowadzące działalność gospodarczą posiadające co najmniej jedną kasę fiskalną
2005	3121	888
2006	3267	945
2007	3442	983
2008	3708	1041
2009	4030	1095
2010	4501	1148
2011	4906	1208
2012	4742	1234
2013	4384	1406

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Skarbowego w Przeworsku.

Na podstawie powyższych danych stwierdzić należy, że liczba podmiotów prowadzących działalność gospodarczą wzrastała systematycznie. W latach 2005–2011 był to wzrost przebiegający w sposób równomierny i ciągły z 3121 do 4906. W kolejnych latach tendencja odwróciła się i nastąpił spadek do 4742 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w 2012 r., a w 2013 r. do 4384. Analizując jednak cały okres, w latach 2005–2013 liczba ta wzrosła o 1263 podmioty (o 40,26%), które podjęły jakąś formę działalności gospodarczej. W ślad za tym zwiększyła się liczba podmiotów korzystających z co najmniej jednej kasy rejestrującej. W 2005 r. zarejestrowanych było 888 podmiotów prowadzących ewidencję obrotów przy zastosowaniu urządzeń fiskalnych, natomiast w 2013 r. – 1406. Nastąpił więc wzrost o 518 podmiotów, czyli o 58,33%. Porównując podmioty prowadzące działalność gospodarczą ogółem do tych prowadzących działalność z wykorzystaniem kas rejestrujących, widoczne jest sukcesywne powiększanie grupy przedsiębiorców, z czego dynamiczniej przybywa podmiotów, które korzystają z kas rejestrujących. W latach 2005–2013 wśród podmiotów prowadzących działalność gospodarczą odnotowano wzrost o 40,26%, natomiast wśród podatników prowadzących działalność gospodarczą i posiadających co najmniej jedną kasę rejestrującą wystąpił przyrost nowych form aktywności gospodarczej o 58,33%.

Z przeprowadzonych powyżej syntetycznych porównań można wysnuć wnioski, że rygorystyczne przepisy, jak określa się je społecznie, w zakresie stosowania kas fiskalnych nie ograniczyły w widocznym stopniu swobody działalności gospodarczej. Mimo zmniejszenia liczby mieszkańców powiatu przeworskiego (o 407) wzrosła liczba podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (tab. 2).

Tabela 3

Informacje dotyczące liczby złożonych zeznań podatkowych przez mieszkańców powiatu przeworskiego w Urzędzie Skarbowym w Przeworsku w latach 2005–2013

Lata	Liczba złożonych zeznań podatkowych ²⁹					
	PIT 28	PIT 37	PIT 36	PIT 36L	CIT 8	łącznie
2005	503	21 615	1 781	236	232	24 367
2006	530	19 377	1 854	293	244	22 298
2007	547	20 598	1 868	344	257	23 614
2008	569	21 353	2 002	401	265	24 590
2009	595	21 650	2 138	325	275	24 983
2010	667	21 711	2 433	316	294	25 421
2011	773	21 690	2 827	343	314	25 947
2012	801	21 643	2 949	359	321	26 073
2013	908	21 668	3 105	373	352	26 406

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Skarbowego w Przeworsku.

Na podstawie danych zamieszczonych w tabeli 3 można stwierdzić, że łączna liczba zeznań podatkowych złożonych przez mieszkańców powiatu przeworskiego we właściwym dla nich miejscowo Urzędzie Skarbowym w Przeworsku wzrosła z 24 367 w 2005 r. do 26 406 w 2013 r., tj. o 2039, co stanowi około 8,37%. Zwyżka nie miała tendencji liniowego wzrostu. Procentowo liczba złożonych zeznań podatkowych przez podatników prowadzących działalność gospodarczą (CIT 8, PIT 28, PIT 36 oraz PIT 36L) wzrosła istotnie:

- CIT 8 z 232 w 2005 r. do 352 w 2013 r. – wzrost o 120 zeznań (tj. o około 52%),
- PIT 36L z 236 w 2005 r. do 373 w 2013 r. – wzrost o 137 zeznań (tj. o około 58%),
- PIT 36 z 1 781 w 2005 r. do 3 105 w 2013 r. – wzrost o 1324 zeznania (tj. o około 74,4%),

²⁹ Podatnicy są zobowiązani do składania zeznań podatkowych w urzędzie skarbowym właściwym według swojego miejsca zamieszkania na dzień 31 grudnia danego roku, za który jest składane zeznanie podatkowe. Zeznania **CIT 8** – zeznania podatkowe o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych prowadzącego działalność gospodarczą. **PIT 28** – zeznania podatkowe o wysokości uzyskanego przychodu, wysokości dokonanych odliczeń i należnego ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych składane głównie przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. **PIT 36** – zeznania podatkowe o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym, zeznanie składane przez osoby fizyczne głównie prowadzące działalność gospodarczą, gdzie opodatkovany zostaje dochód progresywną stawką podatkową 18% i 32%. **PIT 36L** – zeznania podatkowe o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym, zeznanie składane przez osoby fizyczne głównie prowadzące działalność gospodarczą, gdzie opodatkovany zostaje dochód stawką podatku liniowego 19%. **PIT 37** – zeznania podatkowe o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym, zeznanie składane przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej, gdzie opodatkovany zostaje dochód (głównie z tytułu umowy o pracę, emerytur i rent krajowych) progresywną stawką podatkową 18% i 32%.

- PIT 28 z 503 w 2005 r. do 908 w 2013 r. – wzrost o 405 zeznań (tj. o około 80,5%),
- PIT 37 z 21 615 w 2005 r. do 21 668 w 2013 r. – wzrost o 53 zeznania (tj. o około 0,25%).

Mając na względzie powyższe dane, zauważa się wzrost liczby złożonych zeznań podatkowych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. W odniesieniu do podmiotów, które rozliczały się z „fiskusem” z dochodów z tytułu zatrudnienia (zeznania PIT 37), wzrost ten nie był aż tak widoczny. Wynikało to m.in. z wysokiego bezrobocia w powiecie i ograniczonej ilości miejsc pracy. Jednak mimo zmniejszenia się liczby ludności o 407 mieszkańców w latach 2005–2013, liczba złożonych zeznań utrzymywała tendencję rosnącą, co poświadcza, że podnosi się świadomość podatnika dotycząca obowiązku rozliczania się z uzyskanych przychodów i dochodów³⁰. Możemy zaobserwować wzrost aktywności gospodarczej podmiotów z powiatu przeworskiego, które legalnie realizują swoje gospodarcze aspiracje i pomysły, opodatkowując uzyskane w ten sposób dochody i przychody. Oczywiście na liczbę złożonych zeznań mogły wpływać różne czynniki, ale z całą stanowczością należy podkreślić, że decyzja o samoopodatkowaniu własnych dochodów należy do podatników i to oni, jeśli mają ustawowo określoną możliwość, wybierają sposób opodatkowania prowadzonej działalności gospodarczej, coraz częściej – jak pokazują dane – przy zastosowaniu kas rejestrujących (tab. 2).

Tabela 4

Wpływy z podatków bezpośrednich w Urzędzie Skarbowym w Przeworsku w latach 2005–2013 pochodzące z wpłat mieszkańców powiatu przeworskiego

Lata	Kwoty wpływów z podatków bezpośrednich
2005	25 784 148,77
2006	23 028 307,98
2007	69 421 538,77
2008	42 818 956,31
2009	27 663 680,24
2010	14 689 835,92
2011	21 922 555,41
2012	20 776 107,44
2013	21 014 767,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Skarbowego w Przeworsku.

Kwota wpływów z podatków bezpośrednich dokonanych przez podatników zamieszkałych na terenie powiatu przeworskiego w Urzędzie Skarbowym w Przeworsku (będąca głównie sumą zeznań podatkowych PIT 28, PIT 37, PIT 36, PIT 36L, CIT 8)

³⁰ Art. 84 Konstytucji RP: Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie.

kształtowała się zmiennie. Nie miała tendencji wyłącznie wzrostu lub spadku. Prawdopodobnie była związana z ogólnokrajowymi tendencjami ekonomicznymi oraz lokalnymi fluktuacjami kapitałowymi³¹. Jednak zasadne będzie zaprezentowanie danych z 2005 r. i 2013 r. – okresów skrajnych, gdzie zaobserwować możemy, że zmalały kwoty z podatków bezpośrednich. Abstrahując od sytuacji ekonomicznej w Polsce i regionie, wpływy z podatków bezpośrednich w Urzędzie Skarbowym w Przeworsku spadły z 25 784 148,77 zł w 2005 r. do 21 014 767,31 zł w 2013 r., czyli o około 18,5%. W związku z powyższym należy uznać, że w tej materii, ważąc naturalnie inne przesłanki, takie jak sytuacja makroekonomiczna oraz czynniki przymusu państwowego nakładane na podatników (w myśl przepisów kodeksu karnego skarbowego), na wysokość wpływów z podatków bezpośrednich nie miał wpływu obowiązek stosowania kas rejestrujących.

Na podstawie powyższych danych nie można jednoznacznie stwierdzić, że wprowadzanie obowiązku stosowania kas rejestrujących wpływa na zwiększenie wysokości przychodów podatkowych na terenie powiatu przeworskiego, ponieważ nie we wszystkich zakładanych płaszczyznach nastąpił oczekiwany wzrost. Mowa tu o wpływach z podatków bezpośrednich, które w Urzędzie Skarbowym w Przeworsku znacznie zmalały³². Ze względu na wzrost liczby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą przy użyciu urzędzeń fiskalnych (tab. 2) oraz wzrost liczby złożonych zeznań podatkowych (tab. 3) można jednak stwierdzić, że przepisy dotyczące obligatoryjnego stosowania kas rejestrujących nie ograniczyły w widocznym stopniu swobody działalności gospodarczej. Świadczy to raczej o obywatelskiej postawie w zakresie opodatkowywania dochodów i przychodów.

Nie można zapominać, że podatnik – obywatel partycypujący podatkowo – ma wkład w budowaniu wspólnego dobra, jak też jest beneficjentem świadczeń oraz dóbr oferowanych mu przez państwo. Nigdy żaden system podatkowy nie był, nie jest i prawdopodobnie nie będzie oparty na zaufaniu do podatnika i jego sumienia, a opór wobec realizacji obowiązków fiskalnych zawsze będzie związany z niechęcią do płacenia podatków. Dlatego celem wprowadzenia powszechnego obowiązku ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących była przede wszystkim potrzeba zapewnienia organom administracji podatkowej kontroli nad rzetelnością deklarowanych przez podatników wysokości obrotów. Obowiązek używania kas rejestrujących ma również swoje znaczenie z punktu widzenia ochrony interesów

³¹ Na terenie właściwości Urzędu Skarbowego w Przeworsku funkcjonowało szereg firm, m.in. firma Kamax S.A. W latach 2007–2008 miał tam miejsce proces wykupu akcji pracowniczych, wyniku którego pracownicy uzyskali dochód z tytułu odpłatnego zbycia udziałów (akcji) w spółkach mających osobowość prawną. Według szacunków podatek od dochodów z odpłatnego zbycia akcji wyniósł około 35 mln zł. Na druku PIT 38 zeznania o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) podatnicy deklarowali przychody z odpłatnego zbycia m.in. udziałów w spółkach mających osobowość prawną. Dlatego w latach 2007–2008 kwoty wpływów z podatków bezpośrednich w Urzędzie Skarbowym w Przeworsku tak znacznie wzrosły.

³² Znaczący wpływ miał na to fakt likwidacji zakładów pracy na terenie powiatu przeworskiego.

ekonomicznych konsumenta. My, jako obywatele w pełni demokratycznego państwa prawa, powinniśmy zdać sobie sprawę, że istotą demokracji jest obywatelska świadomość opierająca się na przekonaniu, iż każda złotówka z podatków należy do nas wszystkich i ma służyć nam wszystkim (art. 1 Konstytucji mówi: Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli), również dla naszej państwowości i tożsamości narodowej *pro publico bono*³³.

De lege ferenda: Należy zmieniać system podatkowy, ponieważ „dopóki system podatkowy będzie odbierany jako zbyt rygorystyczny i niesprawiedliwy, dopóty oszustwo podatkowe będzie częściej postrzegane jako akt samoobrony, a nie napiętnowany społecznie czyn karalny, zagrożony sankcjami karnoskarbowymi”³⁴.

Literatura

- Bartosiewicz A., *Komentarz do art. 111 ustawy do podatku od towarów usług*, stan prawny na 1.04.2014 r., System Informacji Prawnej LEX.
- Franklin B., *The writings of Benjamin Franklin*, The Macmillan Company, New York 1905.
- Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Kowalski R., *Kasy rejestrujące w 2014 r. i zmiany planowane na lata 2015–2016*, Komentarz praktyczny ABC nr 7165, stan prawny na 31.12.2014 r., System Informacji Prawnej LEX.
- Niesiołowska M., *Relacje podatnik – państwo jako predyktor moralności podatkowej*, [w:] M. Lewicka (red.), *Psychologia społeczna*, t. 4/3, Polskie Stowarzyszenie Psychologii Społecznej, Warszawa 2009.
- Oniszczyk J., *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001.
- Pasternak-Malicka M., *Mentalność i moralność podatkowa a reakcje gospodarstw domowych na obowiązek podatkowy*, „Modern Management Review” 2013, nr 1(20).
- Pieszko G., *Geneza i przesłanki rozwoju administracji podatkowej w Polsce*, [w:] M. Krelowska-Kułas (red.), *Ekonomia, gospodarka, region*, Przeworsk 2014.
- Wolak D., *Popyt na kasy spadnie*, „Rzeczpospolita” z 12 maja 2014 r., [online] <www.rp.pl/arttykul/1108976.html?print=tak&p=0>.
- Wolański R., *System podatkowy w Polsce*, Warszawa 2009.
- Woleński J., *Okolice filozofii prawa*, Kraków 1999.

³³ G. Pieszko, *Geneza i przesłanki rozwoju administracji podatkowej w Polsce*, [w:] M. Krelowska-Kułas (red.), *Ekonomia, gospodarka, region*, Przeworsk 2014, s. 165.

³⁴ M. Pasternak-Malicka, op. cit., s. 96.

Summary

The influence of the cash registers using obligation on the amount of tax income within the area subject to the Head of the Tax Office in Przeworsk

Key words: tax, tax law, cash register.

Keeping sales records using cash registers is obligatory and common. Cash registers were introduced due to the need of assuring control over reliability of the turnover declared by taxpayers. According to legislators it is these devices to which it is owed that representatives of tax authorities are able to effectively supervise if, and if so how taxpayers pay taxes. The aim of the article is to analyse the question if systematic gradual limitation of withdrawal from the target solution adopted in the act on Value Added Tax, which is the common character of keeping records by using cash registers, is reflected in the number of taxpayers using cash registers and tax income.

Bogusława Dobkowska

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji UWM

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a tryb nadzwyczajny – wybrane problemy

Jedną z podstawowych zasad wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ jest zasada domniemania prawidłowości decyzji ostatecznych. W myśl art. 16 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. W orzecznictwie podkreśla się, iż zgodnie z zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych decyzje, od których nie przysługuje odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a więc decyzje ostateczne, nie mogą być wzruszane dowolnie, lecz tylko w przypadkach i trybie określonym przez k.p.a. Ich trwałość polega więc na ograniczeniu możliwości ich wzruszania, nie jest zatem równoznaczna z niezmiennością. Decyzji ostatecznej służy tzw. domniemanie legalności, które oznacza, że jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie będzie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisane go trybu postępowania. Zatem do momentu, gdy właściwy organ nie stwierdzi nieważności tej decyzji, może być ona wykonana nawet przy zastosowaniu środków przymusu państwowego w trybie egzekucji administracyjnej².

Tożsamość stanowiska jest prezentowane w doktrynie prawa administracyjnego, przy czym dodatkowo podkreślić należy, iż zasada domniemania prawidłowości decyzji ostatecznych została sformułowana w celu wzmocnienia ochrony praw jednostki, gdyż istota tej zasady polega na stabilizacji stosunków prawnych powstałych na mocy decyzji administracyjnej³. Od chwili wejścia do obrotu prawnego decyzja

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm. – dalej jako k.p.a.

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) w Warszawie z dnia 10 września 2014 r., sygn. akt I OSK 229/13, LEX 1551287, „Gazeta Prawna” 2014, nr 176, poz. 5.

³ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998, s. 99.

wiąże zarówno organ administracji, jak i strony, dopóki nie zostanie w odpowiednim trybie uchylona. Wszystkie tryby nadzwyczajne uregulowane w k.p.a. stanowią wyjątek od tej zasady. Jednym z nich jest stwierdzenie nieważności decyzji, który to tryb nadzwyczajny powoduje najdalej idące skutki prawne. Celem artykułu jest analiza instytucji stwierdzenia nieważności na przykładzie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i na tej podstawie wskazanie konsekwencji wyeliminowania z obrotu prawnego takich decyzji.

Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji określone zostały w art. 156 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6) w razie jej wykonania wywołałby czyn zagrożony karą;
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Nie można pominąć tego, iż art. 156 § 2 k.p.a. wskazuje, iż nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Zaistnienie wskazanych przesłanek negatywnych powoduje, iż organ nie stwierdza nieważności decyzji, a stosując art. 158 § 2 k.p.a. ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazuje okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

Organem właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia, zaś gdy decyzja została wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji może być wszczęte z urzędu bądź na wniosek. Postępowanie jest wszczynane z urzędu z reguły w przypadku wniesienia skargi przez osobę trzecią, tj. taką, której nie przysługuje status strony w postępowaniu, bądź w przypadku wniosku organu pierwszej instancji o rozważenie z urzędu takiej możliwości. Natomiast jeśli wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji złoży strona, wówczas taki wniosek inicjuje postępowanie nadzwyczajne. Przy czym w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności stroną może być również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu zwykłym, tj. zakończonym wydaniem decyzji w pierwszej instancji.

Dokonując analizy, czy wystąpiły przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji, organ nadzoru co do zasady nie prowadzi nowego postępowania dowodowego. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest bowiem samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą jest ustalenie, czy decyzja podlegająca kontroli dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Sprawa nie toczy się więc w trybie zwykłym, gdzie dla uchylenia decyzji wystarczy

stwierdzenie naruszenia prawa mającego wpływ na wynik rozstrzygnięcia, lecz w trybie nadzwyczajnym, kiedy wyjątkowo – wbrew zasadzie trwałości decyzji ostatecznych – z enumeratywnie wyliczonych przyczyn można uznać decyzję za dotkniętą tak ciężką wadą, iż zachodzi konieczność uznania jej za nieważną. Przy czym ocena dokonywana jest w oparciu o stan faktyczny i prawny z daty wydania kwestionowanej decyzji, a organ nie jest co do zasady uprawniony do dokonywania samodzielnych ustaleń dotyczących stanu faktycznego⁴.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w przypadku braku takiego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, zaś sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji – w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Z powyższych regulacji wynika, że w obecnym stanie prawnym podstawowym instrumentem kształtowania polityki przestrzennej jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest uchwalany na sejmiku gminnym i jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do zasady nie jest obowiązkowe (obowiązek ten może wynikać tylko z przepisów odrębnych), w przypadku braku miejscowego planu określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji. Jednakże ustawodawca wyróżnił dwa rodzaje decyzji. Pierwsza to decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (inwestycje celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym). Jeśli inwestycja ma znaczenie krajowe bądź wojewódzkie organem właściwym jest również wójt (burmistrz lub prezydent miasta) po uzgodnieniu z marszałkiem województwa. W przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego założeniem ustawodawcy było, by postępowanie przebiegało szybciej i sprawniej, dlatego też inwestycja winna spełniać przesłanki określone w definicji legalnej inwestycji celu publicznego. Z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. wynika, że przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realiza-

⁴ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia: 12 stycznia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 1441/14; 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1818/14, LEX 1747095; 12 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 499/14, LEX 1653382.

⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm. – dalej jako u.p.z.p.

cję celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶.

Katalog celów publicznych wynikający z art. 6 u.g.n. jest obszerny i obejmuje:

1) wydzielenie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowę, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;

2) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowę i utrzymywanie;

3) wydzielenie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowę i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;

4) budowę i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;

5) budowę i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;

6) budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;

7) budowę oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji, przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;

8) opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

9) ochronę Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;

10) budowę i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych;

11) budowę i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U., poz. 1529), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;

12) budowę i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowę i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 782 z późn. zm. – dalej jako u.g.n.

- 13) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw;
- 14) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
- 15) zakładanie i utrzymywanie cementarzy;
- 16) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;
- 17) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
- 18) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

Aby uznać zamierzenie za inwestycję celu publicznego, muszą być zatem spełnione dwie przesłanki: inwestycja musi mieć znaczenie co najmniej gminne oraz mieścić się w wyżej wymienionym katalogu. Przy czym inwestycją celu publicznego o znaczeniu lokalnym może być taka inwestycja, która swoim zasięgiem bezpośrednio służy węższemu kręgowi mieszkańców, ale pośrednio ma znaczenie dla całej gminy⁷. Obecnie w orzecznictwie utrwalone jest już stanowisko, że ustawodawca odwołując się do definicji celu publicznego zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami, opiera się na kryterium przedmiotowym. Decydujące znaczenie ma charakter zamierzenia inwestycyjnego, a więc czy będzie to działanie o zasięgu co najmniej lokalnym w zakresie celów określonych w art. 6 u.g.n.⁸ Brak jest zatem w aktualnym stanie prawnym kryterium podmiotowego inwestycji celu publicznego, co oznacza, że wnioskodawcą/ inwestorem w przypadku takiej inwestycji może być każdy podmiot – bez względu na status prawny i źródła finansowania swojej działalności.

W chwili obecnej w praktyce nie budzi wątpliwości, że do inwestycji celu publicznego zaliczane są przykładowo stacje bazowe telefonii komórkowej, aczkolwiek wcześniej ta kwestia budziła wątpliwości i rozbieżności w praktyce orzeczniczej⁹. Również niejednolite stanowisko w orzecznictwie budziło zakwalifikowanie do inwestycji celu publicznego elektrowni wiatrowych. O ile początkowo zarówno organy administracji, jak i sądy zaliczały elektrownie wiatrowe do inwestycji celu publicznego, obecnie wskazuje się, iż brak jest podstaw do takiej kwalifikacji. Przy czym w art. 6 pkt 2 u.g.n. jest mowa o tym, iż celem publicznym jest budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Przepis art. 6 pkt 2 u.g.n. do celów publicznych zalicza wyłącznie budowę i utrzymywanie urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, a także inne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z urządzeń przesyłowych. Chodzi zatem o urządzenia służące transportowi (przesyłowemu) energii celem dostarczenia do sieci dystry-

⁷ Por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 672/11, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 75.

⁸ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 878/08, LEX 563559.

⁹ Por. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 1829/12, LEX 1502234.

bucyjnych lub odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci przesyłowych. Podstawą zaś funkcją elektrowni wiatrowych jest przesyłanie energii elektrycznej. W wyroku z dnia 15 maja 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, iż obecnie tylko budowa i utrzymywanie przewodów i urządzeń ściśle służących do przesyłania energii elektrycznej stanowi *ex definitione* cel publiczny. Do uzyskania statusu inwestycji celu publicznego nie wystarczy zatem więź funkcjonalna, jaka istnieje między urządzeniami wytwarzającymi energię a urządzeniami przesyłowymi czy służącymi przesyłowi energii, o którą to więź w systemie obiektów i urządzeń elektrycznych stosunkowo łatwo. Przeciwny pogląd, opowiadający się za zaliczeniem do inwestycji celu publicznego urządzenia wytwarzającego energię z uwagi na jego nierozzerwalne powiązanie z elementami służącymi przesyłowi wytworzonej energii, pozostawałby w sprzeczności z intencją prawodawcy, który w art. 6 u.g.n. ustanowił zamknięty katalog celów publicznych. Uważa się zaś, że przepis enumeratywny i wyczerpujący, a nie jedynie przykładowy, winien być interpretowany ścieśniająco, *a contrario* jego wykładnia rozszerzająca jest niedopuszczalna. Tym samym brzmienie art. 6 pkt 2 u.g.n. nie pozwala na zaliczenie budowy urządzeń wytwarzających energię do inwestycji celu publicznego¹⁰.

Przytoczone stanowisko NSA nie jest odosobnione. Można stwierdzić, iż przywołany pogląd obecnie przeważa w orzecznictwie¹¹. W myśl art. 61 ust. 3 u.p.z.p. elektrownie wiatrowe zaliczane są do urządzeń infrastruktury technicznej. Należy jednak mieć na uwadze, że w ww. ustawie brakuje definicji legalnej „urządzeń infrastruktury technicznej”. Stąd uzasadnione jest odniesienie się pomocniczo do definicji urządzeń infrastruktury technicznej zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do treści art. 143 ust. 2 u.g.n. przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Z kolei według *Uniwersalnego Słownika języka polskiego*¹² infrastruktura to urządzenia i instytucje usługowe (np. w dziedzinie transportu, oświaty, ochrony zdrowia) niezbędne do należytego funkcjonowania życia społecznego i produkcyjnych działań gospodarki. W wyroku z dnia 13 listopada 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że tzw. elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Urządzenia infrastruktury technicznej to przewody lub

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 548/07.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 września 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 985/12, LEX 1380639; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 696/12, LEX nr 1241045; wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 806/10, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 288/10, LEX 737343; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 33/10, LEX nr 576237; wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 grudnia 2009 r., LEX 583211; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 844/09; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 marca 2009 r., LEX 550313; wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 735/08, LEX 519780.

¹² *Uniwersalny Słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 206, s. 254.

urządzenia techniczne stosowane do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania energii elektrycznej, czyli m.in. siłownie wiatrowe z generatorem energii elektrycznej. Pojęcie infrastruktury nie ogranicza się jedynie do urządzeń służących do przesyłu energii elektrycznej, ale także obejmuje urządzenia, które służą do jej wytwarzania¹³. Omawiane zagadnienie prawne jest szczególnie istotne z punktu widzenia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności, do czego nawiążę w dalszej części artykułu.

W kontekście rozważań o tym, jakie inwestycje uznawane są za inwestycje celu publicznego, pamiętać należy o tym, że w związku z prostszym i szybszym postępowaniem są one w pewien sposób uprzywilejowane. Jednakże to, czy zamierzenie spełnia przesłanki określone w definicji legalnej inwestycji celu publicznego, należy do analizy dokonywanej przez organ. Postępowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wszczynane jest na wniosek. Elementy wniosku wynikają z art. 52 u.p.z.p. i są to:

1) określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000;

2) charakterystyka inwestycji, obejmująca:

a) określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także inne potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposób unieszkodliwiania odpadów;

b) określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenie i gabaryty projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchnia terenu podlegająca przekształceniu, przedstawiona w formie opisowej i graficznej;

c) określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko.

Przy czym wniosek o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu może złożyć każdy, niezależnie od praw rzeczowych przysługujących w stosunku do nieruchomości. Można stwierdzić, iż co do zasady organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest takim wnioskiem związany, jednakże ta zasada nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Uznać należy, że to wnioskodawca ma wyłączne prawo do kształtowania treści swego żądania zawartego we wniosku o ustalenie warunków zabudowy. W związku z tym treść złożonego wniosku wyznacza przedmiot postępowania, którym organ prowadzący to postępowanie jest związany¹⁴. Jednakże związanie wnioskiem inwe-

¹³ Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 762/12, LEX 1291979.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 787/14, LEX 1669386; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1296/14; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 564/12, LEX 1241014.

stora dotyczy z całą pewnością rodzaju zamierzenia inwestycyjnego, jego funkcji, niekoniecznie zaś charakterystyki urbanistycznej inwestycji¹⁵. Zasada związania wnioskiem inwestora nie dotyczy też kwalifikacji przedsięwzięcia. Z całą pewnością to do organu administracji należy ustalenie, czy zamierzenie spełnia przesłanki określone w definicji inwestycji celu publicznego i czy można w tym trybie przeprowadzić postępowanie. Takie też stanowisko jest wyrażane w orzecznictwie. I tak w wyroku z dnia 26 kwietnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podkreślił, iż w przypadku gdyby organ ocenił, że wniosek inwestora został prawidłowo złożony, to następnie powinien w pierwszej kolejności dokonać analizy wniosku pod kątem, czy przedmiotowa inwestycja może być zrealizowana w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, czy też decyzji o warunkach zabudowy, a nie bezkrytycznie przyjmując wniosek inwestora i uznać, że jest to taka inwestycja¹⁶.

Drugim rodzajem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzja o warunkach zabudowy. W tym przypadku ustawodawca nie przewidział szybszego postępowania, co przedkłada się na to, że w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidziano więcej wymogów, które muszą być spełnione, by wnioskodawca uzyskał decyzję pozytywną. Zaznaczyć trzeba, iż zakres przedmiotowy sytuacji, w których taka decyzja jest wymagana, określony został bardzo szeroko. Wynika on z treści art. 59 u.p.z.p. W zasadzie każda zmiana zagospodarowania terenu, z wyjątkiem tymczasowej jednorazowej, trwającej do roku, wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. W związku z tym, że pojęcie zmiany zagospodarowania terenu jest nieostre i niedookreślone, należy je interpretować w każdym indywidualnym przypadku odnosząc do konkretnego stanu faktycznego.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla terenu nieobjętego ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest możliwe jedynie w sytuacji łącznego spełnienia następujących warunków (art. 61 ust. 1 u.p.z.p.):

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;

¹⁵ W wyroku z dnia 6 grudnia 2011 r. NSA wyjaśnił, iż „niewątpliwie organ administracji związany jest w sposób bezwzględny rodzajem zamierzenia budowlanego i funkcją, jaką ma pełnić (przeznaczeniem na określony cel). Nie można jednak zaakceptować poglądu o braku związania organu administracji z przedstawioną we wniosku charakterystyką urbanistyczną inwestycji. Organ administracji traci możliwość ustalenia warunków zabudowy w sytuacji ustalenia, że wyniki przeprowadzonej analizy cech zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób istotny odbiegają od parametrów określonych we wniosku” – zob. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1827/10, LEX 1134679.

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 96/10, LEX 577124.

- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Ustaleniu, czy wskazane przesłanki są spełnione, służy tzw. analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, której sposób wykonania reguluje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.¹⁷ Niewątpliwie w tym postępowaniu najwięcej trudności związanych jest ze spełnieniem zasady dobrego sąsiedztwa, co przedkłada się również na podstawy do stwierdzenia nieważności.

W postępowaniach w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu analizowane są wszystkie przesłanki z art. 156 § 1 k.p.a. Niewątpliwie jednak najczęściej występująca przesłanka stwierdzenia nieważności to wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa i w tym miejscu, z uwagi na ramy artykułu, zostaną podane wybrane przykłady z praktyki orzeczniczej, kiedy mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa. Zaznaczyć należy, iż w orzecznictwie utrwalone jest stanowisko co do tego, jak rozumieć pojęcie rażącego naruszenia prawa. Tytułem przykładu można podać, iż rażące naruszenie prawa jest z reguły wyrazem ewidentnego, oczywistego błędu w interpretacji prawa i ma miejsce wtedy, gdy stwierdzone naruszenie ma znaczenie większej wagi aniżeli stabilność ostatecznego rozstrzygnięcia organu administracji. O rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy spełnione zostały trzy przesłanki: naruszenie prawa ma charakter oczywisty, charakter przepisu, który został naruszony, pozwala na uznanie oczywistości naruszenia, przemawiają za tym racje ekonomiczne i gospodarcze, które wywołuje rozstrzygnięcie¹⁸. Z kolei w wyroku z dnia 3 września 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, iż rażące naruszenie prawa to zastosowanie normy prawa materialnego do stanu faktycznego niezapisanego w normie prawa materialnego, jak też odmowa zastosowania normy prawa materialnego do stanu faktycznego zapisanego w normie prawa materialnego, który wystąpił w sprawie rozstrzygniętej decyzją będącą przedmiotem weryfikacji w nadzwyczajnym postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji¹⁹. Przy czym przedmiotem rażącego naruszenia prawa będą najczęściej przepisy prawa materialnego. Wspomniana postać naruszenia może jednak dotyczyć również przepisów postępo-

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1588 z późn. zm.) – dalej jako rozporządzenie.

¹⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1933/13, LEX 1637116.

¹⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt II OSK 510/13, LEX 1572748.

wania administracyjnego, ale w szczególności tych unormowań, które stanowią gwarancję prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego. Chodzi więc o wady wyjątkowo ciężkie, które należy usunąć przez unicestwienie obciążonej tymi wadami decyzji administracyjnej²⁰.

Z decyzją o warunkach zabudowy wydaną z rażącym naruszeniem prawa będziemy mieli do czynienia niewątpliwie wówczas, gdy w sposób oczywisty narusza ona przepisy odrębne. Założyć należy, iż przepisy odrębne to takie, które mają charakter powszechnie obowiązujący. W praktyce często takimi przepisami są rozporządzenia wojewody bądź sejmiku województwa ustanawiające formy ochrony przyrody. Z aktów tych wynika najczęściej zakaz zabudowy w pasie stu metrów od linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, chociaż od tego zakazu są też wyjątki. Gdy materiał dowodowy w sprawie jednoznacznie wskazuje, iż do naruszenia takiego zakazu doszło i nie ma zastosowania żaden z wyjątków, niewątpliwie mamy do czynienia z rażącym naruszeniem przepisu mającego moc powszechnie obowiązującą. Wątpliwości mogą jednak wyniknąć w związku tzw. milczącym uzgodnieniem (art. 53 ust. 5 c u.p.z.p.) przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska i zarazem brakiem wystarczającego materiału dowodowego pozwalającego jednoznacznie stwierdzić, iż do naruszenia zakazów doszło. Nie może umknąć bowiem to, iż dokonując analizy, czy wystąpiły przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji, organ nadzoru co do zasady nie prowadzi nowego postępowania dowodowego. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest bowiem samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą jest ustalenie, czy decyzja podlegająca kontroli dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Sprawa nie toczy się więc w trybie zwykłym, gdzie dla uchylecia decyzji wystarczy stwierdzenie naruszenia prawa mającego wpływ na wynik rozstrzygnięcia, lecz w trybie nadzwyczajnym, kiedy wyjątkowo – wbrew zasadzie trwałości decyzji ostatecznych – z enumeratywnie wyliczonych przyczyn można uznać decyzję za dotkniętą tak ciężką wadą, iż zachodzi konieczność uznania jej za nieważną. Przy czym ocena dokonywana jest w oparciu o stan faktyczny i prawny z daty wydania kwestionowanej decyzji, a organ nie jest co do zasady uprawniony do dokonywania samodzielnych ustaleń dotyczących stanu faktycznego²¹.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla terenu nieobjętego ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga też spełnienia tzw. zasady dobrego sąsiedztwa wynikającej z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Stosownie do treści wskazanego przepisu co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, winna być zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym

²⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II GSK 828/13, LEX 1519212.

²¹ Por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1818/14, LEX 1747095 oraz 12 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 499/14, LEX 1653382.

gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Ustaleniu, czy wskazana przesłanka jest spełniona (jak również pozostałe z art. 61 ust. 1 pkt 2–5 u.p.z.p.), służy tzw. analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, której sposób wykonania reguluje wspomniane już rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Pojawia się zatem pytanie, czy brak sporządzonej analizy funkcji, ewentualnie jej wadliwość stanowią podstawę do stwierdzenia, iż decyzja o warunkach zabudowy została wydana z rażącym naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, iż nawet brak prawidłowo przeprowadzonej analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu przez organ ustalający warunki zabudowy nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy z powodu rażącego naruszenia prawa, jeśli nie zachodzi oczywista sprzeczność pomiędzy tą decyzją a wymaganiami zabudowy i zagospodarowania terenu wynikającymi z przepisów prawa. Skoro bowiem ustawową przesłanką wydania decyzji o warunkach zabudowy jest zasada dobrego sąsiedztwa określona w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., to dopiero brak spełnienia tej przesłanki daje podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, a nie tylko niewłaściwe przeprowadzenie analizy, która jest jedynie środkiem dowodowym do ustalenia dobrego sąsiedztwa. Inaczej mówiąc, o rażącym naruszeniu prawa można by mówić w przypadku, gdyby wynik najbardziej ogólnej potencjalnej analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu był w sposób oczywisty sprzeczny z warunkami zabudowy ustalonymi w decyzji administracyjnej. Istotne jest zatem, czy na etapie wydawania ocenianej decyzji o warunkach zabudowy znajdowała się zabudowy podobna, do której można odnieść zasadę dobrego sąsiedztwa²².

Pamiętać należy, iż obowiązkiem organu rozstrzygającego w trybie nadzwyczajnym jest jednocześnie weryfikacja, czy nie zaistniała przesłanka negatywna z art. 156 § 2 k.p.a., tj. upływ czasu i nieodwracalne skutki prawne. W takim przypadku stosuje się odpowiednio art. 158 k.p.a. Wydając rozstrzygnięcie w przedmiocie stwierdzenia nieważności, organ stwierdza nieważność decyzji bądź odmawia stwierdzenia jej nieważności, zaś z uwagi na zastosowanie art. 158 k.p.a. ogranicza się do stwierdzenia, że wydano decyzję z naruszeniem prawa. Niewątpliwie skutki stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są dalej idące niż w przypadku innych trybów nadzwyczajnych, np. wznowienia postępowania. Przy czym skutki te należy rozpatrywać w dwóch aspektach: po pierwsze – roszczeń odszkodowawczych, po drugie – w ramach konsekwencji dla obowiązywania pozwolenia na budowę. Wskazane konsekwencje będą przedmiotem kolejnych opracowań podejmowanych w ramach rozwinięcia zagadnienia.

²² Por. wyroki NSA w Warszawie z dnia: 30 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 600/09, niepubl.; 18 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1637/10, niepubl.; jak też wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 532/13, LEX 1504902.

Summary

The decision on building and land development conditions and extraordinary procedure – selected problems

Key words: extraordinary procedure, decision on building and land development conditions, decision on the location of investment of public purposes, decision on building conditions, reasons of the annulment of the decision.

This article presents an analysis of the procedural regulation of invalidating of decision on the example of decision on building and land development conditions. For this purpose, the regulation of invalidating has been presented. The legislator distinguishes two types of decisions on building and land development: 1) decision on the location of investment of public purposes, 2) decision on building conditions. The study pointed out the problems encountered in practice concerning: a public purpose – in decisions on the location of investment of public purposes and the principle of good neighborliness – in decisions on building conditions. This is an issue important for this reason that the effects of the annulment of the decision on building and land development conditions are far-reaching. At the same time they must be considered in two aspects, first of all – claims for damages, and secondly – in the framework of the consequences for the validity of other act – a building permit.

Marcin Kazimierzuk

Katedra Powszechnej Historii Prawa, Prawa Rzymskiego i Komparatystyki Prawniczej
Wydział Prawa i Administracji UWM

Konstytucyjny zakres ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych

Wprowadzenie

Obszar wolności i prawa człowieka należy do szczególnie „wrażliwych” regulacji konstytucyjnych. Ważne znaczenie, oprócz norm regulujących katalog podstawowych wolności i praw jednostki, mają postanowienia ustawy zasadniczej wskazujące na ich ograniczenia. Wyznaczają one bowiem zakres ingerencji ze strony organów stanowiących prawo w orbitę wolności i praw. W rozdziale II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” zostały wyszczególnione wolności i prawa, które mogą być, co do zasady, limitowane wyłącznie w ustawach. Jednak wyjątkiem od tej reguły zdaje się być wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, gdzie ustrojodawca dopuścił do ustawowego ograniczenia jej zakresu z zastrzeżeniem, że może to nastąpić wyłącznie w zgodzie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

Z mocy art. 59 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczane przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Pojęcie „innych wolności związkowych” odnosi się do wolności wymienionych w art. 59 ust. 2 i 3². Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych został określony w generalnej dyspozycji konstytucyjnej, stanowiącej, iż ograniczenie korzystania z konstytucyj-

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483.

² W szczególności ograniczenia wolności zrzeszania się czy innych wolności związkowych, takich jak rokowania, zawieranie układów, strajk, mogą podlegać tylko takim ograniczeniom, które są przewidziane w wiążących Polskę umowach międzynarodowych. Umowa zatem wyznacza zakres ograniczenia wolności związkowych. Zob. L. Florek, *Międzynarodowe źródła prawa pracy*, [w:] idem (red.), *Źródła prawa pracy*, Warszawa 2000, s. 65.

nych wolności może nastąpić tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz w zakresie ustawowym dopuszczalnym przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe (art. 59 ust. 4)³.

Pojęcie wolności

Pojęcie wolności oznacza sferę wolną od ingerencji władczej państwa – zarówno ustawodawczej, jak i postaci innych działań, np. administracyjnych⁴. W polskiej doktrynie prawa twierdzi się, że wolność jest pierwotną, immanentną cechą, którą człowiek jest obdarzony już w momencie narodzin. Jej posiadanie oznacza, że istota ludzka sama może decydować o swoim losie, dokonywać takich wyborów postępowania, które uważa za właściwe i podejmować takie akty władcze, które wydają się jej być najkorzystniejsze⁵. W kwestii tej Feliks Siemiński stwierdza, że przez wolność należy rozumieć możliwość postępowania według własnej woli zainteresowanej osoby, a więc i możliwość wyboru różnego postępowania⁶. W zbliżony sposób definiuje wolność Leszek Garlicki, uznając, że jest to swoboda decydowania o własnym postępowaniu⁷.

Wolność jako niejednorodna kategoria zawiera zarówno składnik wolności „od”, jak i wolności „do”. Wolność „od” zakłada istnienie obszaru autonomii jednostki, podkreśla jej indywidualizm oraz prawo wyboru i jest wolnością od grupy społecznej, społeczeństwa, państwa⁸. W wolności „do” państwo przyjmuje postawę aktywną, umożliwiając jednostce działania poprzez stworzenie odpowiednich warunków i zabezpieczeń⁹. Przykładem wolności „od” będzie wolność od przymusu

³ M. Masternak-Kubiak, *Miejsce i znaczenie międzynarodowych źródeł prawa praw człowieka w polskim porządku konstytucyjnoprawnym*, [w:] M. Jabłoński, *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 38.

⁴ Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 1998 r., sygn. akt I Aca 17/98, zgodnie z którym z art. 12 i 58 Konstytucji wynika, że wolność zrzeszania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane. W wypadku sporu organ państwowy powinien wskazać podstawę prawną dla ograniczenia wolności obywateli.

⁵ M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, [w:] idem (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 93.

⁶ F. Siemiński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 35.

⁷ L. Garlicki, *Art. 31 Konstytucji*, [w:] idem (red.), *Komentarz do Konstytucji*, t. III, Warszawa 2002, s. 4.

⁸ B. Baczyńska, *Granice wolności zgromadzeń i stowarzyszania się na podstawie orzecznictwa Strasburskiego – wybrane zagadnienia*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz (red.), *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, Toruń 2008, s. 209.

⁹ Por. A. Redelbach, *Prawa naturalne, prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości*, Toruń 2002, s. 90.

przystąpienia do związku zawodowego, wolnością „do” będzie choćby przeprowadzenie demonstracji bez obawy o narażenie się na akty agresji ze strony przeciwników.

Pojęcie wolności związkowych nawiązuje do francuskiego terminu *liberte syndicale*, będącego podstawowym terminem na oznaczenie prawa zrzeszania się w związki zawodowe w literaturze francuskiej i francuskojęzycznej literaturze międzynarodowej. Pojęcie to jest jednak używane w międzynarodowym prawie pracy również w szerszym znaczeniu, obejmującym, obok prawa zrzeszania się, rokowania i prawo do strajku. Podobnie na konstytucyjne pojęcie wolności związkowych składa się zarówno wolność zrzeszania się w związki zawodowe, jak i prawo do rokowań i układów zbiorowych (innych porozumień) oraz prawo do sporów zbiorowych i strajków (innych form protestu)¹⁰.

Przechodząc do analizy przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej dotyczących wolności, zwrócić należy uwagę na oryginalność treści art. 31. W ustępie 1 stwierdza się, że „wolność człowieka podlega ochronie prawnej”. Jest to ujęcie generalne, odwołujące się do wolności jako wartości, która podlega ochronie z racji swojej istoty i nie wymaga dodatkowych uzasadnień. Ta wyrazista deklaracja ustrojodawcy wskazuje kierunek interpretowania pozostałych przepisów prawa. Zasada nieingerencji jest podstawą funkcjonowania państwa. Wolność człowieka, czyli możliwość swobodnego decydowania zainteresowanej osoby podlega ochronie prawnej. Oznacza to, że swoboda to stan, który ma być chroniony prawem, co jest zadaniem władz publicznych. Ustawodawca jest zobligowany w tej materii do ustanowienia regulacji, które będą zapobiegać naruszeniom wolności oraz stworzą sankcje na wypadek naruszenia wolności i pozwolą przywrócić stan zgodny z prawem¹¹.

Należy jednak pamiętać, że dla funkcjonowania społeczeństwa i państwa konieczne są ograniczenia wolności, tak aby mogli z nich korzystać wszyscy obywatele. Warunki, na jakich można je wprowadzić, znajdują się w kolejnych dwóch ustępach art. 31 Konstytucji RP. Zdanie pierwsze ustępu 2: „Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych” to czytelne wskazanie, że wolność jest wartością, którą muszą szanować wszyscy, bez względu na to, czy jest to podmiot publiczny, czy prywatny¹². Zdanie drugie ustępu 2: „Nikogo nie wolno zmuszać do

¹⁰ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 12, s. 3.

¹¹ K. Wojtyczek, *Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001, s. 206.

¹² Historycznie koncepcja praw człowieka wiąże się z nadaniem im charakteru praw obronnych, służących jednostce do obrony przed państwem. Prawa człowieka obowiązują zatem na płaszczyźnie wertykalnej i dotyczą stosunków na linii jednostka–państwo. Problem horyzontalnego obowiązywania konstytucyjnych wolności i praw jednostki pojawił się stosunkowo niedawno – w połowie XX w. Chodzi tu o obowiązywanie tych praw nie tylko w relacji państwo–jednostka, ale też w stosunkach między osobami fizycznymi z jednej strony a osobami prawnymi prawa cywilnego z drugiej. Dla lepszego zobrazowania problemu warto posłużyć się następującym przykładem. Właściciel domu wynajmuje najemcy mieszkanie. Najemca jednak wywiesza w oknach hasła propagandowe i plakaty o charakterze

czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje” formułuje zakaz działania dla wszystkich, którzy chcieliby kogokolwiek zmuszać do podejmowania czynów wbrew jego woli. Akcentuje się tu zasadę, że tylko w drodze nakazu prawa można zobowiązać osobę do podjęcia lub zaprzestania działania. Ustęp 2 art. 31 Konstytucji RP wyznacza granice wolności człowieka. Obszar swobody działania człowieka jest ograniczony wolnością innych podmiotów. Naruszenie wolności innych jednostek może spowodować ograniczenie swobody podmiotu naruszającego. Można zatem wywieść wniosek, że wolność człowieka na mocy art. 31 Konstytucji zawarta jest pomiędzy nakazami lub zakazami prawa powszechnie obowiązującego¹³ a swobodą innych ludzi.

Ustęp 3 art. 31 zawiera natomiast warunki konieczne do spełnienia, aby móc legalnie dokonać ograniczenia wolności. Jest to bardzo szczelny system obwarowany kilkoma szczeblami:

- rangą aktu prawnego – tylko w ustawie¹⁴;
- niezbędnością – konieczne w demokratycznym państwie¹⁵;

politycznym. W związku z tym właściciel domaga się od najemcy usunięcia z okien tych materiałów, powołując się na to, że nie podziela poglądów politycznych najemcy. Żądanie to opiera na prawie własności budynku. Tymczasem najemca nie zgadza się z tym wezwaniem, odwołując się z kolei do przysługującej mu konstytucyjnie wolności słowa. Odrzucając koncepcję horyzontalnego działania, raczej należałoby bezwzględnie przyznać właścicielowi budynku. Jednak w przypadku zaaprobowania horyzontalnego obowiązywania organ rozstrzygający spór będzie musiał rozwiązać problem kolizji dóbr (prawa własności i wolności wypowiedzi). Konstytucja, według wielu z przedstawicieli doktryny prawa, nie jest aktem obowiązującym horyzontalnie, ale daje wskazówki do tworzenia wszelkiego porządku prawnego. Dlatego też akty niższej rangi zobligowane są do tworzenia warunków dla poszanowania wolności. Szerzej na temat horyzontalnego obowiązywania konstytucji: B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 71. Zob. także B. Banaszak, I. Biśta, *Prawa i wolności jednostki w konstytucjach państw demokratycznych*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2008, s. 75; Z. Kędzia, *Horyzontalne działanie praw obywatelskich*, [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatkę*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989, s. 525.

¹³ Zamknięty katalog aktów prawa powszechnie obowiązującego zawarto w art. 87 Konstytucji RP. Zaliczmy do nich: konstytucje, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego.

¹⁴ Uzależnienie ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw od zapisów rangi ustawowej odnieść należy do dwóch zagadnień. Po pierwsze, stanowi ono przypomnienie tzw. zasady wyłączności ustawy dla normowania statusu prawnego jednostki w państwie, stanowiącej realizację idei państwa działającego na podstawie i w granicach prawa (państwo prawne). Po drugie, formułuje wymóg odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Oznacza to, że ustawa winna samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danej wolności, tak aby na podstawie lektury przepisów ustawy można było określić konkretny zakres tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń. Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98.

¹⁵ Aspekt materialny ograniczeń nawiązuje przede wszystkim do zasady proporcjonalności, nazywanej także zakazem nadmiernej ingerencji. Kryje się ona w sformułowaniu, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Zob. orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94.

- ze względu na precyzyjnie wymienione cele ochrony – bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób;
- nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Podsumowując można stwierdzić, że w warunkach demokratycznego państwa prawnego wolność nie jest absolutna i może być ewidentnie ograniczana przez różne zewnętrzne podmioty. Prawa natomiast mogą być przez państwo – słusznie lub nie – odbierane, co potwierdzałoby twierdzenie o odmienności od wolności. Wolność nie wynika z prawa w znaczeniu przedmiotowym, jak to ma miejsce w przypadku uprawnienia. Prawo nie stanowi zatem podstawy wolności jednostki, natomiast ogranicza wolność jednostki, podobnie jak wszelkie inne rodzaje norm obowiązujących w społeczności ludzkiej. W prawie szukać należy nie podstawy, lecz ograniczeń wolności jednostki¹⁶.

Ograniczenie wolności zrzeszania się w związku zawodowe na mocy art. 59 ust. 4 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji, zakres wolności zrzeszania się w związku zawodowe (i innych wolności związkowych) może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Odesłanie do umów międzynarodowych nie jest przypadkowe. Umowy międzynarodowe po 1980 r. torowały drogę prawu zrzeszania się w niezależne związki zawodowe. Były one również oparciem dla domagania się respektowania tych wolności przez opozycję w latach 1982–1989. Umowy międzynarodowe wpłynęły również na kształt wolności zrzeszania się w związki zawodowe po 1989 r.¹⁷ Były one też podstawą oceny zakresu wolności związkowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r.¹⁸

¹⁶ L. Wiśniewski, *Ani utopia, ani fikcja prawna. O pojmowaniu wolności i praw człowieka*, „Rzeczpospolita” z 6 listopada 2002.

¹⁷ Zob. L. Florek, *Wpływ konwencji i zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy na prawo polskie*, [w:] M. Seweryński (red.), *Polskie prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy w okresie transformacji*, Warszawa 1995, s. 54.

¹⁸ W szczególności na podstawie konwencji nr 87 MOP Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, iż dopuszczalna jest rejestracja innych niż wymienione w art. 11 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych zrzeszeń utworzonych przez związki zawodowe (uchwała składu 7 sędziów z dnia 15 października 1992 r., sygn. akt I PZP 35/92, OSNCP 1993, nr 1–2, poz. 3.). Trybunał Konstytucyjny przyjął natomiast, iż art. 86 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., nr 13, poz. 59) w części odmawiającej prawa zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne narusza standardy dopuszczalnych ograniczeń prawa zrzeszania w związkach zawodowych pracowników publicznych, przewidzianych konwencją nr 151 MOP (orzeczenie z dnia 21 listopada 1995 r., sygn. akt K 12/95, OTK 1995, nr 3, poz. 15). Zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 410.

Z mocy art. 59 ust 4 wolność zrzeszania się w związki zawodowe i inne wolności związkowe mogą być ograniczane tylko w zakresie dopuszczonym przez umowy międzynarodowe. Tym samym nie można całkowicie wyłączyć danej wolności związkowej. Nie będzie natomiast naruszeniem wolności związkowej takie jej ograniczenie, które jest dopuszczone w umowie międzynarodowej. Jeżeli ograniczenie wolności związkowych byłoby szersze, niż dopuszczają to wiążące Polskę umowy międzynarodowe, to zostałyby naruszone nie tylko art. 59 ust. 4, lecz również jeden z trzech pierwszych ustępów art. 59. Gwarantują one bowiem wolności, które zostałyby bezpodstawnie ograniczone. Byłoby to również naruszeniem umowy międzynarodowej¹⁹.

Przepis art. 59 ust. 4 stanowi samoistną podstawę zastosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Jeżeli umowy te przewidywałyby ograniczenie wolności związkowych, to zastosowanie (inkorporowanie) tych ograniczeń w polskim ustawodawstwie pracy jest dopuszczalne w świetle przepisów Konstytucji RP. Ich rozszerzenie w porównaniu z umowami międzynarodowymi godziłoby nie tylko w te umowy, ale przede wszystkim naruszałoby omawiany przepis art. 59 ust. 4²⁰.

Konstytucyjne regulacje dotyczące miejsca prawa międzynarodowego w krajowym systemie prawnym zobrazować można w kilku najważniejszych kwestiach. Po pierwsze, w art. 9 Konstytucja wskazała, że jedną z zasad ustroju RP jest obowiązek przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Zauważyć należy, że jest to jedyny przepis o tak uniwersalnym charakterze, ponieważ pozostałe uregulowania konstytucyjne odnoszą się przede wszystkim do umów międzynarodowych²¹. Po drugie, Konstytucja RP ustanowiła zasadę zróżnicowanego oddziaływania umów międzynarodowych na system prawa wewnętrznego. Kryterium podstawowe stanowi ratyfikacja umowy, powiązana z jej ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw, ponieważ tylko ta grupa umów może zawierać postanowienia przynależne systemowi prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1)²². Po trzecie, wśród umów ratyfikowanych szczególną pozycję zajmują te, których ratyfikacja została dokonana na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Art. 89 ust. 1 wskazuje kategorie umów wymagających szczególnej formy ratyfikacji, a art. 91 określa, że postanowienia tych umów (o ile ich stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy) nie tylko podlegają bezpośredniemu stosowaniu, ale mają pierwszeństwo przed ustawami zwykłymi. Z normy zawartej w art. 91 ust. 1 wynika, że przyjętą przez ustrojodawcę metodą obowiązywania ratyfikowanych umów międzynarodowych jest tzw. transfor-

¹⁹ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 4.

²⁰ L. Florek, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 7 grudnia 1999 r., I PKN 438/99*, OSP 2000, nr 11, poz. 174.

²¹ Zob. A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 9–30.

²² Zob. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 577–607.

macja szczegółowa²³. Polega ona na dwuetapowym włączeniu normy prawa międzynarodowego. Pierwszym krokiem jest zgoda państwa na włączenie norm prawnomiędzynarodowych, umiejscowionych w konkretnej umowie, do prawa krajowego (ratyfikacja, przystąpienie), drugim ich urzędowe ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Zostało to precyzyjnie podkreślone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który wskazał, że „obowiązywanie traktatu na gruncie prawa międzynarodowego nie wystarcza do stosowania go przez sąd krajowy. Traktat powinien być nie tylko ratyfikowany, ale i ogłoszony w Dzienniku Ustaw”. Dalej w uzasadnieniu NSA uznał, że „obowiązek ogłoszenia ratyfikowanej umowy międzynarodowej w dzienniku promulgacyjnym jest niezbędnym i konstytucyjnym warunkiem włączenia jej do krajowego porządku prawnego. [...] Momentem zasadniczym dla każdej umowy międzynarodowej jest jej wejście w życie. Dopiero od tej chwili umowa staje się aktem pełnoprawnym i z tą chwilą państwo, które wyraziło zgodę na zawieranie się umową, może powoływać się na prawa wynikające dla niego z umowy międzynarodowej oraz zobowiązane jest do wykonania ciężących na nim zgodnie z umową obowiązków”²⁴. Poza powyższym należy zaznaczyć, że wszystkie umowy muszą być zgodne z Konstytucją, a ochrona tej zgodności należy do Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 2 i art. 188 pkt 1).

Warto w tym miejscu zasygnalizować, że Konstytucja RP z 1997 r. rozstrzygnęła problem obowiązywania umów międzynarodowych ratyfikowanych pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej. Na podstawie art. 241 ust. 1 Konstytucji RP umowy ratyfikowane dotychczas przez Rzeczypospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw stanowią część prawa krajowego i uznaje się je za umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Dotyczy to wszystkich wcześniej ratyfikowanych umów, także tych z okresu międzywojennego. Umowa objęta zakresem art. 241 ust. 1 ma taką samą rangę w krajowym porządku prawnym, jak umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie²⁵.

Klauzula ograniczająca znajdująca się w przepisie art. 59 ust. 4 wyraża normę szczególną w stosunku do zapisów Konstytucji RP, określających moc prawną umów międzynarodowych w krajowym (wewnętrznym) porządku prawnym, a szczególnie wobec art. 91 ust. 2 Konstytucji RP²⁶. Ograniczanie wolności związkowych jest dopuszczalne tylko przez wiążące umowy międzynarodowe, czyli zarówno ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, jak i w trybie prostym, a także umowy niepodlegające ratyfikacji, zatwierdzone przez Radę Ministrów lub poszcze-

²³ Zob. R. Kwiecień, *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 4, s. 3.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA/Po 3057/98, ONSA 2001, nr 1, poz. 34.

²⁵ Zob. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 119.

²⁶ Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP).

gólnych ministrów²⁷. Użyte w art. 59 ust. 4 Konstytucji sformułowanie „wiązące umowy międzynarodowe” wskazuje na to, że ustrojodawca nie czyni żadnej dysfunkcji pomiędzy wiążącymi Rzeczpospolitą umowami międzynarodowymi. Założenie innej przesłanki stawiałoby pod znakiem zapytania wiarygodność Polski jako partnera umów międzynarodowych zawartych w innej formie niż ratyfikacja²⁸. Przy czym pamiętać należy, że w rozdziale III Konstytucji RP w art. 87 ust. 1 przyjęto, iż źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są ratyfikowane umowy międzynarodowe, natomiast postanowienia art. 91 ust. 1 Konstytucji wprowadzają obok kryterium ratyfikacji umowy również przesłankę jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, co jest warunkiem jej obowiązywania jako części krajowego porządku prawnego²⁹.

Konstytucyjna zasada poszanowania prawa międzynarodowego zawarta w art. 9 oznacza, że obowiązkiem naszego państwa jest wypełnienie w dobrej wierze zobowiązań ciążących na nim jako podmiocie międzynarodowego porządku prawnego. Podkreśla ona również, iż Rzeczypospolita Polska jest państwem prawa dotrzymującym swoich zobowiązań zawartych w wiążących normach międzynarodowych. Norma wynikająca z tej regulacji zobowiązuje organy władzy publicznej do przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego. Zauważyć trzeba, że formuła ta jest bardzo pojemna. Chodzi bowiem o przestrzeganie szeroko rozumianego prawa międzynarodowego³⁰. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską. Realizacja tego obowiązku wymagać może – obok stosownych zmian w krajowym porządku prawnym – podejmowania przez organy władzy publicznej, w ramach przypisanych im kompetencji, konkretnych zachowań”³¹. Również Sąd Najwyższy w postanowieniu Izby Administracyjnej Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyraził stanowisko, że „pań-

²⁷ W świetle prawa międzynarodowego umowy niepodlegające ratyfikacji nie różnią się od tych, które wymagają ratyfikacji. Prawo międzynarodowe nie uzależnia mocy prawnej umów od trybu ich uprawomocnienia się. Zdaniem Małgorzaty Masternak-Kubiak, powinno traktować się je jako źródła zewnętrzne funkcjonujące w prawie polskim. Stosując tylko akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym, zdaniem tej autorki, organy władzy publicznej wypaczałyby prawo międzynarodowe i naruszały w ten sposób art. 9 Konstytucji RP. Zob. M. Masternak-Kubiak, op. cit., s. 39.

²⁸ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 59 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 51–52.

²⁹ „Przez pojęcie krajowego porządku prawnego rozumieć należy ogół norm prawnych, odpowiednio zhierarchizowanych, obowiązujących i stosowanych w państwie bez względu na źródło ich pochodzenia, tj. bez względu na to, czy zostały ustanowione przez organy państwa mocą ich kompetencji prawotwórczych, czy będąc aktami prawa międzynarodowego, zostały przez państwo zgodnie z jego zobowiązaniami międzynarodowymi uznane za obowiązujące i stosowane w stosunkach wewnętrznych państwa” – K. Działocha, *Komentarz do art. 91*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 2.

³⁰ Zob. B. Liżewski, *Prawo międzynarodowe w polskiej praktyce sądowej*, Lublin 2005, s. 114.

³¹ Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05 OTK 2005, nr 4A, poz. 42.

stwo prawa jest to również takie państwo, które dotrzymuje swych zobowiązań ujętych w zawartych przez siebie i prawidłowo ratyfikowanych umowach i konwencjach międzynarodowych, z czego wynika, że normy takich umów i konwencji mogą i powinny być bezpośrednio stosowane w wewnętrznym obrocie prawnym i nie wymagają dla swego stosowania żadnych dodatkowych czynności (transformujących). Dotyczy to oczywiście tego rodzaju konwencji bądź dwustronnych umów, w których bądź to co najmniej w sposób dorozumiały wyrażono zamiar (wolę) stosowania ich w obszarze prawa wewnętrznego przystępujących do konwencji lub zawierających umowę państw, bądź też przyjąć można, iż co najmniej możliwość takiego stosowania wynika z ich treści lub też z innych obiektywnych przesłanek towarzyszących ich zawarciu. Przy tego rodzaju podejściu jest oczywiste, że przystąpienie kraju do konwencji, której podmiotem są prawa człowieka, nie może mieć innego celu, niż jego bezpośrednie stosowanie w wewnętrznym obrocie prawnym, nie zaś uzależnienie takiego stosowania od oceny lub uznania, np. krajowych organów administracyjnych³².

W omawianym zakresie umowy międzynarodowe znajdują zastosowanie niezależnie od tego, że stają się one częścią wewnętrznego porządku prawnego w rozumieniu art. 91 ust. 1 Konstytucji. Nawet gdyby nie było tego przepisu, to i tak umowa międzynarodowa byłaby stosowana na mocy art. 59 ust. 4 Konstytucji RP. Ustawa ograniczająca wolności związkowe w stopniu szerszym niż umowa międzynarodowa nie ma bowiem mocy prawnej przede wszystkim jako ustawa niekonstytucyjna, dopiero w drugiej kolejności jako ustawa sprzeczna z umową międzynarodową (mającą pierwszeństwo przed ustawą)³³. Z drugiej strony, również w razie braku normy zawartej w art. 59 ust. 4 ograniczenie wolności związkowych musiałoby być zgodne z granicami wyznaczonymi dla tych wolności w umowach międzynarodowych. Zobowiązanie przestrzegania umów międzynarodowych (art. 9) i uznanie ich za źródła powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 1) czy część krajowego porządku prawnego (art. 91) oznacza, że umowy nie mogą być naruszane przez szersze ograniczenie wolności związkowych, niż one dopuszczają³⁴. Przepis art. 59 ust. 4 Konstytucji z 1997 r. jest przepisem szczególnym w stosunku do innych przepisów Konstytucji dotyczących umów międzynarodowych. Nie wyłącza on stosowania tych

³² Postanowienie SN z dnia 15 czerwca 1993 r., sygn. akt I PRN 54/93, OSA 1994, nr 11–12, poz. 8. Zob. L. Wiśniewski, *Glosa do postanowienia z 15.06.1993 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 2, s. 107–110.

³³ Zob. wyrok SN z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. akt I PKN 438/99, zgodnie z którym postanowienia układu zbiorowego pracy zmieniające na korzyść pracowników zasady szczególnej ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy są ważne, ponieważ ograniczający je przepis art. 240 § 1 pkt 3 kodeksu pracy jest sprzeczny z art. 59 Konstytucji oraz postanowieniami Konwencji nr 87 MOP.

³⁴ Wskazuje na to również wcześniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, które kwestionowało ograniczenie wolności związkowych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., mimo że poprzednio obowiązujące przepisy konstytucyjne nie zawierały normy podobnej do art. 59 ust. 4. Uchwała składu 7 sędziów z dnia 15 października 1992 r., sygn. akt I PZP 35/92, OSNCP 1992, nr 1–2, poz. 3; orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1995 r., sygn. akt K 12/95, OTK 1995, nr 3, poz. 15. Zob. J. Oniszczuk, op. cit., s. 413 i nast.

umów do wolności związkowych uregulowanych w art. 59 ust. 1–3³⁵. Odnosi się to jednak do innego zakresu niż ograniczenie tych wolności i dotyczy w szczególności ustanowienia pozytywnych gwarancji zrzeszania się w związki zawodowe³⁶.

Różnica między wyżej wskazanymi przepisami Konstytucji a art. 59 ust. 4 polega na tym, iż zawierają one nieco odmienne reguły stosowania umowy międzynarodowej w wewnętrznym porządku prawnym. Przepisy Konstytucji nakazujące przestrzeganie umów międzynarodowych i uznające ratyfikowaną umowę międzynarodową za źródło prawa wewnętrznego zawierają także gwarancje nieumniejszenia wolności związkowych, ponieważ określają one granice tych wolności. Ustawodawstwo krajowe może więc ograniczyć wolności związkowe, jeżeli umowa międzynarodowa nie zabrania ograniczenia (nie wykraczają one poza granice wyznaczone umową). Art. 59 ust. 4 zezwala natomiast na takie ograniczenie, jeżeli jest ono dopuszczone w umowie międzynarodowej³⁷.

Nadanie odrębnej treści przepisowi art. 59 ust. 4 w porównaniu z ogólnymi przepisami Konstytucji dotyczącymi stosowania umów międzynarodowych w wewnętrznym porządku prawnym znajduje potwierdzenie w ogólnej regule wykładni prawa, że żaden przepis nie może być interpretowany w sposób pozbawiający go znaczenia³⁸. Przepis art. 59 ust. 4 wyznacza dopuszczalny zakres ograniczeń wolności zrzeszania się w związki zawodowe, co nie oznacza, że każde ograniczenie dopuszczone umową międzynarodową musi być wprowadzone do polskiego prawa ani też wprowadzone ograniczenia będą sięgały granic dopuszczonych umową międzynarodową. O wykorzystaniu danego ograniczenia decydują ogólne zasady ograniczania wolności i praw obywateli. Jak stwierdzono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy konieczne jest zharmonizowanie tej wolności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi³⁹. Ograniczenia wolności wprowadzone być mogą tylko w zakresie niezbędnym. Dotyczy to zachowania proporcji między stopniem ograniczenia wolności jednostki a rangą chronionego interesu publicznego. Zakazana jest więc nadmierna ingerencja państwa w swobodę działania jednostki. Ograniczenia wolności traktowane być muszą w kategorii wyjątku. Ich istnienie zawsze musi wynikać z wyrażenia sformułowanych przepisów ustawowych i nie może opierać się na domniemaniu⁴⁰.

³⁵ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 5.

³⁶ Przykładem takich gwarancji może być art. 2 ust. 1 konwencji nr 135 MOP dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień (Dz.U. z 1997 r., nr 39, poz. 178), zgodnie z którym w przedsiębiorstwie będą przyznawane przedstawicielom pracowników takie ułatwienia, które umożliwią im szybkie i skuteczne wykonywanie ich funkcji.

³⁷ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 6.

³⁸ Byłoby to nieuniknione, gdyby przyjąć, że art. 59 ust. 4 powtarza tylko ogólne zasady Konstytucji w zakresie stosowania umów międzynarodowych.

³⁹ Zob. orzeczenia TK z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt V 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13 i 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

⁴⁰ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 6.

Przepis art. 59 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. dotyczy wszystkich umów międzynarodowych, jakimi Polska jest związana w zakresie wolności związkowych. Wskazuje na to użyte w nim wyrażenie „umowy międzynarodowe”. Przede wszystkim jednak zarówno art. 9, jak i art. 87 ust. 1 i art. 91 Konstytucji wskazują na obowiązek przestrzegania wszystkich umów (art. 87 i 91 – ratyfikowanych). Przestrzeganie jednej umowy, a pomijanie innej oznaczałoby naruszenie tej drugiej umowy, do czego nie może upoważniać żaden przepis prawa wewnętrznego⁴¹.

Formalnie biorąc, art. 59 ust. 4 odnosi się do wszystkich umów, bez względu na to, czy zostały ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1 Konstytucji) lub uznane za mające taki charakter na podstawie art. 241 ust. 1 Konstytucji, czy ich ratyfikacja nie wymaga lub nie wymagałaby takiej zgody. Omawiany przepis nie czyni bowiem żadnego rozróżnienia w tym zakresie. W praktyce jednak ratyfikacja umów międzynarodowych normujących wolności związkowe, w tym także wolności do zrzeszania się w związki zawodowe, zawsze wymaga zgody wyrażonej w ustawie, ponieważ dotyczy ona wolności i praw określonych w Konstytucji⁴².

Podmiotowe ograniczenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe

Umowy międzynarodowe dopuszczają przede wszystkim podmiotowe ograniczenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe. W szczególności art. 9 ust. 1 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych⁴³ przewiduje możliwość wyłączenia jej postanowień w odniesieniu do sił zbrojnych i policji. Podobne postanowienie zawiera art. 5 ust. 1 Konwencji nr 98 MOP z 1949 r. o stosowaniu zasad prawa organizowania się i rokowaniach zbiorowych⁴⁴. Natomiast art. 1 ust. 2 Konwencji MOP nr 151 z 1978 r. o ochronie prawa organizowania się i procedurze określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej⁴⁵ dopuszcza ograniczenie wolności związkowej w odniesieniu do pracowników służby publicznej na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter.

W tym kontekście warto zaznaczyć, iż w polskiej ustawie zasadniczej zakazy przynależności do związków zawodowych wprowadzono dla osób sprawujących

⁴¹ Z mocy art. 26 konwencji wiedeńskiej z dnia 23 maja 1969 r. o prawie traktatów (Dz.U. z 1990 r., nr 74, poz. 439) strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

⁴² Por. art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 59 ust. 1–3 Konstytucji. L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 7.

⁴³ Dz.U. z 1958 r., nr 29, poz. 125.

⁴⁴ Dz.U. z 1958 r., nr 29, poz. 126.

⁴⁵ Dz.U. z 1994 r., nr 22, poz. 78.

wysokie stanowiska w służbie publicznej, od których oczekuje się niezależności i bezstronności. Należą do nich:

- członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2 Konstytucji RP);
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3 Konstytucji RP);
- Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3 Konstytucji RP);
- Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4 Konstytucji RP);
- sędziowie wszystkich sądów (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP), w tym sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3 Konstytucji RP).

Z kolei art. 8 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r.⁴⁶ dopuszcza nałożenie zgodnych z ustawą ograniczeń na wykonywanie praw związkowych przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Podobne postanowienia zawiera art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.⁴⁷ Natomiast art. 4 Konwencji nr 135 MOP z 1971 r. dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznawania im ułatwień stanowi, iż ustawodawstwo krajowe, układy zbiorowe, orzeczenia rozjemcze lub wyroki sądowe mogą określić kategorię lub kategorie przedstawicieli pracowników, którzy będą uprawnieni do ochrony i ułatwień przewidzianych w niniejszej Konwencji. Pozwala to na ograniczenia ich kręgu podmiotowego⁴⁸. Zastosowanie tych ograniczeń do poszczególnych grup pracowników nastęrcza jednak trudności, czego przykładem są pracownicy Najwyższej Izby Kontroli⁴⁹.

Przesłanki przedmiotowych ograniczeń wolności zrzeszania się w związku zawodowe

Normy międzynarodowe, które rysują możliwość ograniczeń przedmiotowych wolności zrzeszania się w związku zawodowe, korespondują z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵⁰, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw⁵¹.

⁴⁶ Dz.U. z 1997 r., nr 38, poz. 169.

⁴⁷ Dz.U. 1993 r., nr 61, poz. 60 z późn. zm.

⁴⁸ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 10.

⁴⁹ A. Świątkowski, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 21 XI 1995, K12/1995*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7, s. 101.

⁵⁰ Przedmiotowe ograniczenia wolności zrzeszania się w związku zawodowe dotyczą, według norm międzynarodowych, sfer niezbędnych w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub ochrony obyczajów.

⁵¹ Zob. wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98, OTK 1998, nr 1, poz. 3.

Analizując pakt przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych, warto skoncentrować się na ich aspekcie przedmiotowym. Art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich statuuje tylko jeden z aspektów wolności związkowych, jakim jest wolność zrzeszania się w związki zawodowe (wolność koalicji). Ze względu na to, iż tego rodzaju częściowe ujęcie nie wyczerpuje całości zagadnienia, art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Politycznych rozszerza zakres wolności związkowych na prawo do swobodnego działania związków zawodowych oraz tworzenia struktur ponadzakładowych, także międzynarodowych. Ów przepis wprowadza też gwarancję respektowania wolności związkowych w stosunkach przemysłowych, jaką jest prawo do strajku⁵².

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia dopuszczalności ograniczeń przedmiotowych poszczególnych wolności. Punktem wyjścia będzie konstatacja, iż w tej materii w ramach regulacji przyjętych w obu paktach, pomimo wskazanych wcześniej różnic, występuje pewna korelacja. Jeśli chodzi o wolność koalicji, to zarówno art. 22 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich, jak i art. 8 ust. 1 pkt a Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych dopuszczają wyłącznie ograniczenia przewidziane przez ustawę i koniecznie w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób⁵³. Z podobnych przyczyn ograniczenia mogą być wprowadzone ustawą w myśl art. 8 ust. 1 pkt c Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w odniesieniu do prawa związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności. Wyjątkiem będzie natomiast prawo do tworzenia i przystępowania do krajowych i międzynarodowych struktur związkowych, gdyż żaden przepis nie przewiduje możliwości wprowadzenia w tej kwestii jakichkolwiek ograniczeń⁵⁴.

W tym miejscu należy zaakcentować, że przedstawione powyżej przesłanki dopuszczalności ograniczenia wolności koalicji i innych wolności związkowych, przewidziane normami obu paktów, mają charakter względny w tym sensie, iż państwa będące stronami konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 nie są uprawnione do podejmowania kroków ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje przewidziane w tej konwencji⁵⁵. Stanowi to jeden z głównych dowodów na potwierdzenie tezy, że problematyka socjalna w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych została przekazana Międzynarodowej Organizacji Pracy. Na tym tle normatywnym uprawnione wydaje się

⁵² K. W. Baran, *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Bydgoszcz – Kraków 2001, s. 23.

⁵³ Dyrektywa nie stanowi przeszkody w założeniu innych ustawowych ograniczeń na funkcjonariuszy policji i sił zbrojnych – *ibidem*, s. 23.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 24.

⁵⁵ Por. art. 22 ust. 3 Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich oraz art. 8 ust. 2 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

więc stwierdzenie, że normy Konwencji MOP nr 87 mają charakter nadrzędny nad postanowieniami paktów w kwestii wolności związkowych. Świadczy o tym również fakt, że przygotowywane w 1990 r. przez Komitet ds. Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ ogólne zasady odnoszące się do formy i zawartości sprawozdań składanych przez państwa członkowskie z realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wskazywały, że wprowadzenie art. 8 jest zapewnione na drodze stosowania Konwencji MOP⁵⁶. Dlatego też w przypadku jakichkolwiek skarg składanych do ONZ w sprawie nieprzestrzegania wolności związkowych, są one kierowane do Międzynarodowej Organizacji Pracy⁵⁷.

Podsumowanie

Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych ulega ograniczeniom wynikającym z generalnej dyspozycji konstytucyjnej, stanowiącej, iż ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności może nastąpić tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz w zakresie ustawowym dopuszczalnym przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe (art. 59 ust. 4 Konstytucji RP). Odesłanie powyższe nie jest przypadkowe, ponieważ umowy międzynarodowe po 1980 r. torowały drogę wolności zrzeszania się w niezależne związki zawodowe. Były one podstawą domagania się respektowania tej wolności przez opozycję w latach 1982–1989. Wpłynęły również na kształt wolności zrzeszania się w związki zawodowe po 1989 r. i były podstawą oceny zakresu wolności koalicji w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

W kwestii wolności zrzeszania się w związki zawodowe pierwszeństwo należy przyznać konwencjom Międzynarodowej Organizacji Pracy ze względu na szczególność przyjętych w nich regulacji. Świadczą o tym postanowienia różnych aktów prawa międzynarodowego publicznego, które ustanawiają zasadę, że ich stosowanie nie może naruszać prawodawstwa Międzynarodowej Organizacji Pracy. Zarówno art. 22 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, jak i art. 8 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych stanowią, iż żadne ich postanowienia nie uprawniają państw-stron Konwencji nr 87 MOP do podejmowania działań ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje w niej przewidziane.

⁵⁶ Chodzi tu o konwencje MOP nr 87, 98 i 151.

⁵⁷ K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Warszawa 2004, s. 5.

Konkludując należy zwrócić uwagę, że przepisy art. 31 ust. 3 i art. 59 ust. 4 Konstytucji RP niezależnie od siebie wyznaczają zakres ograniczenia wolności związkowych⁵⁸. Pierwszy z nich odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, drugi skupia się wyłącznie na wolnościach związkowych. Ograniczenie wolności związkowych na podstawie art. 59 ust. 4 służy niejako w założeniu ukształtowaniu ich zakresu. Natomiast możliwość ich ograniczenia na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji ma przede wszystkim na celu wykluczenie kolizji pomiędzy interesem związków zawodowych a interesem innych podmiotów, w tym przede wszystkim interesem publicznym. Tak więc art. 31 ust. 3 pełni rolę uzupełniającą – w tym sensie, że znajdują zastosowanie te wszystkie jego elementy, które nie pokrywają się z uregulowaniem szczegółowym art. 59 ust. 4 bądź których uregulowania te nie wyłączyły w sposób wyraźny.

Literatura

- Baczyńska B., *Granice wolności zgromadzeń i stowarzyszania się na podstawie orzecznictwa strasburskiego – wybrane zagadnienia*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz (red.), *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, Toruń 2008, s. 209.
- Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995.
- Banaszak B., Bišta I., *Prawa i wolności jednostki w konstytucjach państw demokratycznych*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2008.
- Baran K. W., *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Bydgoszcz – Kraków 2001.
- Działocha K., *Komentarz do art. 91*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Florek L., *Wpływ konwencji i zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy na prawo polskie*, [w:] M. Seweryński (red.), *Polskie prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy w okresie transformacji*, Warszawa 1995.
- Florek L., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 7 grudnia 1999 r., I PKN 438/99*, OSP 2000, nr 11, poz. 174.
- Florek L., *Międzynarodowe źródła prawa pracy*, [w:] idem (red.), *Źródła prawa pracy*, Warszawa 2000.
- Florek L., *Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 12.
- Garlicki L., *Art. 31 Konstytucji*, [w:] idem (red.), *Komentarz do Konstytucji*, t. III, Warszawa 2002, s. 4.
- Jabłoński M., *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, [w:] idem (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Kędzia Z., *Horyzontalne działanie praw obywatelskich*, [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989.

⁵⁸ Por. J. Wyrembak, *Standardy ograniczania wolności i praw w świetle Rozdziału II Konstytucji*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2006, s. 214–215.

- Kwiecień R., *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 4.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
- Liżewski B., *Prawo międzynarodowe w polskiej praktyce sądowej*, Lublin 2005.
- Masternak-Kubiak M., *Miejsce i znaczenie międzynarodowych źródeł prawa praw człowieka w polskim porządku konstytucyjnoprawnym*, [w:] M. Jabłoński, *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000.
- Redelbach A., *Prawa naturalne, prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości*, Toruń 2002.
- Siemiński F., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 35.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 59 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Świątkowski A., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 21 XI 1995, K12/1995*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7.
- Walczak K., *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Warszawa 2004.
- Wasilkowski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Wiśniewski L., *Glosa do postanowienia z 15.06.1993 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 2.
- Wiśniewski L., *Ani utopia, ani fikcja prawna. O pojmowaniu wolności i praw człowieka*, „Rzeczpospolita” z 6 listopada 2002.
- Wojtyczek K., *Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001.
- Wyrembak J., *Standardy ograniczania wolności i praw w świetle Rozdziału II Konstytucji*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2006.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Summary

Constitutional scope of restrictions on freedom of association in trade unions

Key words: freedom, the constitution, restrictions, the trade union, association.

According to the Article 59 Paragraph 4 of the Polish Constitution of 1997, the scope of freedom of association in trade unions or employers' organizations may be subject only to such statutory limitations as are permitted by the international agreements concerning the Republic of Poland. The reference to international agreements is not accidental. International agreements after 1980 paved the way for the right of association in independent trade unions. They were also support for the

demand to respect these freedoms by the opposition in the years 1982–1989. International agreements also affected the shape of the freedom of association in trade unions after 1989. They were also the basis for assessing the scope of freedom of association in the jurisprudence of the Supreme Court and Constitutional Court before the entry into force of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997.

Adam Drozdek

TAX Leader. Glumińska-Pawlic, Szymik, Oleś.

Kancelaria Doradców Podatkowych Sp.p. w Katowicach

Przesłanki podmiotowe prawa do zwrotu podatku akcyzowego

Wprowadzenie

Podatek akcyzowy – jedno z podstawowych źródeł dochodów publicznych w Polsce – wykorzystywany jest jako instrument fiskalny dostarczający środków finansowych do budżetu państwa. To częsty argument za zwiększeniem obciążeń fiskalnych z tego tytułu. Specyfika podatku akcyzowego polega na opodatkowaniu dóbr, które z jednej strony są dobrami powszechnego spożycia (np. paliwo), a z drugiej strony państwo dąży do ograniczenia ich konsumpcji (np. papierosy, alkohol). Ten sposób rozpatrywania wyrobów akcyzowych motywuje kraje członkowskie Unii Europejskiej do sięgnięcia po dochody z podatku akcyzowego, znajdując jednocześnie uzasadnienie zwiększania obciążenia fiskalnego z tego tytułu. Podatek akcyzowy jest podatkiem pośrednim, podlegającym szczególnym regulacjom w ramach harmonizacji podatkowej krajów UE, gdyż suwerenność w zakresie ustalania wysokości stawek podatkowych została znacznie ograniczona.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę wyjaśnienia podstawowych problemów badawczych odnoszących się do podmiotów uprawnionych do zwrotu podatku akcyzowego w świetle przepisów unijnych w przypadku eksportu oraz wewnątrzwspólnotowej dostawy wyrobów akcyzowych, od których akcyza została zapłacona na terytorium kraju w sytuacji, gdy ani dokonujący tej dostawy, ani podmiot, od którego dostawca bezpośrednio nabył wyroby akcyzowe, nie są podatnikami podatku akcyzowego. W literaturze prawa podatkowego brak szczegółowych opracowań związanych z przedstawieniem przesłanek podmiotowych prawa do zwrotu podatku akcyzowego.

Charakterystyka ogólna podatku akcyzowego

Podatek akcyzowy, obok podatku od towarów i usług oraz podatku od czynności cywilnoprawnych, w polskim systemie prawa zaliczany jest do podatków obrotowych. Akcyza to podatek pośredni, jednofazowy, pobierany na jednym szczeblu obrotu, posiadający charakter *stricto* fiskalny (cenotwórczy)¹. Oznacza to, że faktycznym podmiotem ponoszącym koszt opodatkowania jest ostateczny konsument, a nie podmiot formalnie zobowiązany do naliczenia i zapłaty podatku akcyzowego (producent, importer, dystrybutor). Ponadto podatek akcyzowy jest podatkiem selektywnym, tj. podatkiem nakładanym na wybrane towary.

Podatnik podatku akcyzowego

Na wstępie prowadzonych rozważań należy poczynić kilka uwag dotyczących podstawowych pojęć. Definicja klasyczna podatnika została zawarta w treści art. 7 § 1 Ordynacji podatkowej², który stanowi, że podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu. Co istotne, przymiot podatnika uzyskuje ten podmiot, który na mocy ustaw podatkowych podlega obowiązkowi podatkowemu.

Inaczej pojęcie podatnika definiuje ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym³, gdyż przesuwając akcent na dokonanie czynności podlegających opodatkowaniu przez ten podmiot lub na zaistnienie wobec tego podmiotu stanu faktycznego podlegającego opodatkowaniu. Zgodnie z regulacją prawną zawartą w art. 13 ust. 1 u.p.a., podatnikiem podatku akcyzowego jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która dokonuje czynności podlegających opodatkowaniu akcyzą lub wobec której zaistniał stan faktyczny podlegający opodatkowaniu akcyzą, w tym podmiot nabywający lub posiadający wyroby akcyzowe znajdujące się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, jeżeli od tych wyrobów nie została zapłacona akcyza. Dokonując wykładni pojęcia „podatnik podatku akcyzowego”, należy wskazać, że użyte zostało w znaczeniu formalnym, czyli wskazuje na osobę, która z mocy prawa zobowiązana została do zapłaty podatku⁴. W tym ujęciu podatnikiem jest na przykład producent, importer wyrobów

¹ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 325; uchwała NSA całej izby z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt I GPS 1/11, Lex 824345; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Gl 665/16, Lex 2141538.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.) – dalej jako O.p.

³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 752 z późn. zm. – dalej jako u.p.a.

⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 grudnia 2015 r., sygn. akt I SA/Kr 1267/15, Lex 1968471.

akcyzowych lub podmiot nabywający wewnątrzspółnotowo te wyroby. Podatnik akcyzy to zatem podmiot dokonujący czynności opodatkowanych podatkiem akcyzowym lub wobec którego zaistniał stan faktyczny podlegający opodatkowaniu podatkiem akcyzowym.

W świetle powyższego należy wnioskować, że przepis art. 13 u.p.a. stanowi *lex specialis* wobec art. 7 O.p. W konsekwencji – mimo iż definicja zawarta w Ordynacji podatkowej znajduje zastosowanie do podatników podatku akcyzowego, to podatnikami akcyzy nie są wszystkie podmioty, które dokonują czynności podlegających opodatkowaniu. Ponadto należy zauważyć, że definicja podatnika podatku akcyzowego została ściśle powiązana z pojęciem przedmiotu opodatkowania podatkiem akcyzowym.

Regulacje prawa unijnego

Podstawową regulacją prawną Unii Europejskiej w zakresie podatku akcyzowego jest dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG⁵. Zgodnie z treścią art. 9 powołanej dyrektywy, należy stosować warunki wymagalności i stawki podatku akcyzowego obowiązujące w państwie członkowskim, w którym ma miejsce dopuszczenie do konsumpcji, w dniu, gdy podatek akcyzowy staje się wymagalny. Tak więc podatek akcyzowy jest nakładany i pobierany oraz – w stosownych przypadkach – zwracany lub umarzany zgodnie z procedurą ustanowioną przez każde państwo członkowskie UE. Państwa członkowskie stosują te same procedury do wyrobów krajowych oraz do wyrobów pochodzących z innych państw członkowskich.

Jak słusznie zauważa Krzysztof Lasiński-Sulecki⁶, powołana regulacja ustanawia nakaz identycznego traktowania towarów krajowych oraz towarów pochodzących z innych państw członkowskich. Pogląd ten potwierdzony został w art. 110 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – towary pochodzące z innych państw członkowskich nie mogą być dyskryminowane przez wprowadzenie przez państwo członkowskie instrumentów podatkowych, obciążających pośrednio lub bezpośrednio towary pochodzące z innych państw członkowskich. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą obciążać podatkami wewnętrznymi, niezależnie od ich rodzaju, towarów pochodzących z innych państw członkowskich, które by chroniły w sposób pośredni produkcję krajową, wykluczając w ten sposób dyskryminację odwróconą, tzn. taką, gdzie dyskryminowany byłby towar krajowy względem towaru innego państwa członkowskiego.

⁵ Dz.U. UE L nr 9 z dnia 14 stycznia 2009 r. z późn. zm. – dalej jako Dyrektywa 2008/118/WE lub nowa dyrektywa horyzontalna.

⁶ K. Lasiński-Sulecki, [w:] K. Lasiński-Sulecki (red.), *Akcyza w prawie Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 97.

Z kolei art. 33 ust. 1 i 6 dyrektywy 2008/118/WE stanowi, iż w przypadku, gdy wyroby akcyzowe zostały już dopuszczone do konsumpcji w jednym państwie członkowskim, choć są przechowywane do celów handlowych w innym państwie członkowskim w celu ich dostawy lub wykorzystania w tym państwie, podlegają one podatkowi akcyzowemu, a podatek ten staje się wymagalny w tym drugim państwie członkowskim, po czym zostaje na wniosek zwrócony lub umorzony w państwie członkowskim, w którym miało miejsce dopuszczenie do konsumpcji, jeśli właściwe organy w tym drugim kraju uznały, że podatek akcyzowy stał się wymagalny i został pobrany w tym państwie członkowskim. W takim wypadku zobowiązanie podatkowe ciąży na nadawcy dostawy lub podmiocie przechowującym towary z zamiarem ich dostarczenia albo otrzymującym produkty przeznaczone do użycia, ewentualnie na innych handlowcach. Powołana treść regulacji prawnej art. 33 ust. 1 dyrektywy 2008/118/WE wskazuje, że istnieje powiązanie pomiędzy opodatkowaną czynnością lub stanem a podatnikiem podatku akcyzowego. Problematyczne może być natomiast to, że art. 33 ust. 1 dyrektywy 2008/118/WE nie pozwala na tak czytelne rozróżnienie poszczególnych czynności i stanów opodatkowanych, gdyż odniesiono się w nim do przechowywania w celach handlowych, a pewien podział, który można wprowadzić, to podział na wyroby przechowywane w celu dostawy oraz przechowywane w celu użycia.

Podkreślenia wymaga fakt, że treść ust. 6 art. 33 dyrektywy 2008/118/WE przewiduje mechanizm zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu wyrobów akcyzowych, które po dopuszczeniu do konsumpcji są przemieszczane do innego państwa członkowskiego niż państwo dopuszczenia do konsumpcji. Podwójne opodatkowanie eliminuje się zarówno przez zwrot, jak i umorzenie pobranego podatku akcyzowego. Zastosowanie jednego z tych mechanizmów zależne jest od tego, czy przed przemieszczeniem wyrobów akcyzowych w celach handlowych do innego państwa członkowskiego niż państwo dopuszczenia do konsumpcji doszło do zapłaty podatku, czy też do niej nie doszło. W tym przypadku zwraca się już podatek zapłacony⁷. Ponadto należy zauważyć, że art. 33 ust. 3 dyrektywy 2008/118/WE wskazuje trzy podmioty (podatników) odpowiedzialne za zapłatę podatku akcyzowego w związku z czynnościami i stanami faktycznymi. Są to osoby realizujące dostawę, przechowujące wyroby do dostawy oraz osoby, które dostarczają wyroby w innym państwie członkowskim.

Zagadnienie zwrotu podatku akcyzowego stanowiło również przedmiot rozważań Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. I tak np. w orzeczeniu z dnia 18 lipca 2013 r. Trybunał stwierdził, że dyrektywa 2008/118/WE nie wprowadza ograniczeń, które by nie pozwalały ustawodawcy krajowemu wskazywania podmiotów mogących ubiegać się o zwrot podatku. Każdy podmiot, który chce dokonać dostawy wewnątrzspółnotowej wyrobów akcyzowych, może na takich samych zasadach nabywać te wyroby od podatnika i następnie ubiegać się o zwrot podatku akcyzowe-

⁷ Ibidem, s. 188.

go. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił w tezie orzeczenia, że osobą zobowiązaną do zapłaty podatku akcyzowego, który stał się wymagalny, jest osoba realizująca dostawę, osoba przechowująca wyroby przeznaczone do dostawy lub osoba, której dostarczono wyroby w innym państwie członkowskim. Podatek akcyzowy zostaje zwrócony na wniosek lub umorzony w państwie członkowskim, w którym miało miejsce dopuszczenie do konsumpcji, jeśli właściwe organy w tym drugim państwie członkowskim uznały, że podatek akcyzowy stał się wymagalny i został pobrany w tym państwie członkowskim⁸.

W świetle powyższego należy wnioskować, że przepisy dyrektywy 2008/118/WE są wystarczająco precyzyjne i jasno z nich wynika zasada jednokrotnego poboru podatku akcyzowego w miejscu konsumpcji wyrobu akcyzowego i możliwość uzyskania zwrotu lub umorzenia podatku przez osobę, która nabyła wyrób akcyzowy z zapłaconą akcyzą i dokonała jego wewnątrzwspólnotowej dostawy. Jednocześnie wskazane przepisy dyrektywy nie zawierają żadnego ograniczenia zwrotu (umorzenia) podatku ze względu na rodzaj podmiotu, od którego nastąpiło nabycie opodatkowanego wyrobu akcyzowego. Bezwarunkowy charakter omawianych przepisów dyrektywy wynika stąd, że obowiązek zwrotu podatku akcyzowego w podanych w nich okolicznościach nie został poddany żadnemu warunkowi.

Zwrot podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzwspólnotowej dostawy lub eksportu towarów

Jak już wspomniano na wstępie prowadzonych rozważań, podstawowym obowiązkiem finansowo-prawnym związanym z obrotem wyrobami akcyzowymi jest zapłata podatku akcyzowego. Jednakże przepisy ustawy o podatku akcyzowym przewidują odstępstwa od tej zasady w postaci zwrotu podatku akcyzowego. Instytucja ta przysługuje w sytuacji, kiedy akcyza od danych wyrobów akcyzowych została zapłacona na terenie kraju, a następnie wyroby te zostały wywiezione do innego państwa członkowskiego w ramach dostawy wewnątrzwspólnotowej lub zostały wyeksportowane poza terytorium Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 82 ust. 1 u.p.a., w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej wyrobów akcyzowych, od których akcyza została zapłacona na terytorium kraju, przysługuje zwrot akcyzy:

1) podatnikowi, który dokonał dostawy wewnątrzwspólnotowej tych wyrobów akcyzowych, albo

2) podmiotowi, który nabył te wyroby akcyzowe od podatnika i dokonał ich dostawy wewnątrzwspólnotowej.

Natomiast zgodnie z ust. 2 art. 82 u.p.a., w przypadku eksportu wyrobów akcyzowych, od których akcyza została zapłacona na terytorium kraju, przysługuje zwrot akcyzy:

⁸ Sprawa C-315/12 w sprawie *Metro Cash & Carry Danmark ApS przeciwko Skatteministeriet*, Legalis 704674.

- 1) podatnikowi, który dokonał eksportu tych wyrobów akcyzowych, albo
- 2) podmiotowi, który nabył te wyroby akcyzowe od podatnika i dokonał ich eksportu.

W obydwu przypadkach zwrot przysługuje wyłącznie dwóm kategoriom podmiotów: tym, które dokonały zapłaty akcyzy na właściwy rachunek organu podatkowego jako podatnicy akcyzy, a następnie dokonały dostawy wewnątrzwspólnotowej lub eksportu tych wyrobów akcyzowych, jak też tym, które nabyły wyroby akcyzowe z zapłaconą akcyzą od podatnika akcyzy, a następnie dokonały ich dostawy wewnątrzwspólnotowej lub eksportu. W ostatnim przypadku zapłata podatku akcyzowego przez podmiot dokonujący wywozu dokonywana jest w cenie wyrobu akcyzowego nabytego od podatnika akcyzy, który uiszczył podatek akcyzowy na rachunek organu podatkowego, pomimo iż podatek ów wpłacony został przez podatnika na konto organu podatkowego, a podmiot nabywając te wyroby zapłacił podatek akcyzowy dostawcy w cenie nabywanych wyrobów. Tak więc w przypadku wewnątrzwspólnotowej dostawy bądź eksportu wyrobów akcyzowych, od których akcyzę zapłacono na terytorium kraju, krąg podmiotów ubiegających się o zwrot akcyzy został określony odpowiednio w art. 82 ust. 1 i art. 82 ust. 2 u.p.a. Wniosek o zwrot mogą złożyć tylko podatnicy, którzy nabyli te wyroby akcyzowe od podatnika podatku akcyzowego, a następnie dokonali ich wewnątrzwspólnotowej dostawy bądź eksportu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że powołane regulacje prawne zawierają dychotomiczny podział podatników, zawężając w ten sposób krąg podmiotów uprawnionych do zwrotu podatku akcyzowego, wskazując jednocześnie rodzaje czynności, których należy dokonać, aby uzyskać zwrot podatku akcyzowego. Ponadto wskazać należy, że przepisy obowiązującej ustawy o podatku akcyzowym z 2006 r. w stosunku do nieobowiązującej już ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r.⁹ ograniczyły istotnie liczbę podmiotów uprawnionych do zwrotu akcyzy. Wcześniej uprawnionym do zwrotu był każdy podmiot, który wywiózł wyroby akcyzowe poza obszar kraju i był w stanie udowodnić, że akcyza od tych wyrobów została uiszczona na terenie kraju. Obecnie obowiązujące przepisy uprawniają do zwrotu tylko podatnika akcyzy lub pierwszego nabywcę wyrobów po zakończeniu procedury zawieszenia poboru akcyzy (czyli pierwszego pośrednika w łańcuchu dystrybucji wyrobów akcyzowych). W efekcie uprawnionym do zwrotu akcyzy nie jest już drugi lub każdy kolejny pośrednik w obrocie wyrobami akcyzowymi na terenie kraju.

Powyższe ograniczenie zakresu podmiotowego osób uprawnionych do zwrotu akcyzy budzi wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa unijnego. Nieobowiązująca już dyrektywa horyzontalna¹⁰, jak również dyrektywa 2008/118/WE wskazują bowiem, iż państwa członkowskie UE zobowiązane są do zwrotu akcyzy zapłaconej na terenie własnego państwa, jeżeli wyroby akcyzowe zostały przemiesz-

⁹ Dz.U. nr 29, poz. 257 z późn. zm.

¹⁰ Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.U. UE L nr 76, s. 1 z dnia 23 marca 1992 r.).

czony do innego państwa członkowskiego. Przepisy unijne upoważniają oczywiście poszczególne państwa członkowskie do wprowadzenia własnych procedur dotyczących zwrotu, jednakże procedury te nie mogą powodować, iż zwrot w ogóle nie będzie możliwy dla pewnej kategorii dostawców (w przypadku Polski – dalszych pośredników w obrocie wyrobami akcyzowymi). Przepisy unijne dają bowiem prawo do zwrotu akcyzy również tym kolejnym pośrednikom w obrocie wyrobami akcyzowymi, którzy posiadają niezbędne dokumenty potwierdzające zapłatę akcyzy na terenie kraju oraz posiadają inne stosowne dokumenty wymagane przez przepisy regulujące podatek akcyzowy.

W judykaturze przedstawiane są rozbieżne tezy orzeczeń w zakresie wykładni przepisu art. 82 u.p.a. I tak np. w tezie wyroku NSA z dnia 29 stycznia 2014 r.¹¹ pierwszą grupą podmiotów, którym przysługuje prawo do zwrotu, są podatnicy, którzy dokonali zapłaty podatku akcyzowego na właściwy rachunek organu podatkowego jako podatnicy akcyzy, jak też dokonali dostawy wewnątrzwspólnotowej lub eksportu tych wyrobów akcyzowych. Z kolei drugą grupą podmiotów, którym przysługuje prawo do zwrotu, są podatnicy, którzy nabyli wyroby akcyzowe z zapłaconą akcyzą od podatnika akcyzy, a następnie dokonali ich dostawy wewnątrzwspólnotowej lub eksportu. Oznacza to, że zwrot podatku akcyzowego przysługuje nie tylko podatnikowi, który dokonał dostawy wewnątrzwspólnotowej lub eksportu, ale również podmiotowi, który nie jest podatnikiem, ale nabył takie wyroby od podatnika, a następnie dokonał ich wywozu z terytorium kraju. W tym przypadku zapłata akcyzy przez podmiot dokonujący wywozu dokonywana jest w cenie wyrobu akcyzowego nabytego od podatnika akcyzy, który uiścił podatek akcyzowy na rachunek organu podatkowego. Ponadto w tezie powołanego wyroku Sąd wskazał, że zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja dotyczy wyrobów akcyzowych przemieszczanych w procedurze z zapłaconą akcyzą, a nie wyrobów akcyzowych przemieszczanych w procedurze z zawieszeniem poboru akcyzy, gdzie zobowiązanie podatkowe powstaje dopiero w momencie zakończenia tej procedury.

W komentowanym do tezy orzeczeniu z dnia 8 grudnia 2015 r.¹² WSA w Krakowie podkreślił, że przepisy ustawy o podatku akcyzowym uprawniają do zwrotu akcyzy tylko podatnika akcyzy lub pierwszego nabywcę wyrobów po zakończeniu procedury zawieszenia poboru akcyzy, czyli pierwszego pośrednika w łańcuchu dystrybucji wyrobów akcyzowych. Do zwrotu akcyzy nie jest natomiast uprawniony drugi ani żaden kolejny pośrednik w obrocie wyrobami akcyzowymi na terenie kraju przed ich wywozem do innego państwa członkowskiego lub poza obszar Unii Europejskiej. W świetle powołanych regulacji prawnych i orzeczeń należałoby przyjąć zasadę, zgodnie z którą zwrot podatku akcyzowego w przypadku zrealizowania wewnątrzwspólnotowej dostawy lub eksportu tych wyrobów nie przysługuje podatnikowi, który nabył wyroby akcyzowe od podmiotu, który nie jest

¹¹ Sygn. akt I FSK 284/13, Lex 1449673.

¹² Sygn. akt I SA/Kr 1267/15, Lex 1968471.

podatnikiem podatku akcyzowego ani pierwszym nabywcą wyrobów po zakończeniu procedury zawieszenia poboru akcyzy¹³. *A contrario*, wydaje się słusznym twierdzenie, że zwrot akcyzy w przypadku dostawy wewnątrzspółnotowej lub eksportu wyrobów akcyzowych przysługuje tylko temu podatnikowi albo podmiotowi, który łącznie spełnia wszystkie przesłanki określone w art. 82 ust. 1 u.p.a.¹⁴

W świetle powołanych orzeczeń sądów administracyjnych należy wnioskować, że zwrot podatku akcyzowego w przypadku dostawy wewnątrzspółnotowej lub eksportu wyrobów akcyzowych przysługuje tylko temu podatnikowi albo podmiotowi, który nabył te wyroby akcyzowe od podatnika, który we własnym imieniu dokonał dostawy wewnątrzspółnotowej (eksportu) wyrobów akcyzowych lub zlecił we własnym imieniu dokonanie dostawy wewnątrzspółnotowej (eksportu) wyrobów akcyzowych. Oznacza to, że zwrot podatku od podatku akcyzowego przysługuje w przypadku dostawy wewnątrzspółnotowej oraz eksportu wyrobów akcyzowych, od których akcyza została zapłacona na terytorium kraju. Tak więc przepisy ustawy ograniczają istotnie liczbę podmiotów uprawnionych do zwrotu akcyzy i uprawniają do zwrotu tylko podatnika akcyzy lub pierwszego nabywcę wyrobów po zakończeniu procedury zawieszenia poboru akcyzy. W efekcie uprawnionym do zwrotu akcyzy nie jest już drugi lub każdy kolejny pośrednik w obrocie wyrobami akcyzowymi na terenie kraju przed ich wywozem do innego państwa członkowskiego lub poza obszar Unii Europejskiej.

W tym miejscu podkreślić należy, że możliwość żądania zwrotu podatku akcyzowego jest prawem podatnika, a nie jego obowiązkiem. Ustawodawca w art. 82 u.p.a. nie nałożył obowiązku występowania o zwrot podatku, a jedynie przewidział uprawnienie do występowania o zwrot podatku. Nie można więc stawiać tezy, że zwrot podatku akcyzowego uprawnionemu podmiotowi jest obowiązkiem organu o charakterze absolutnym. Podjęcie przez organ czynności zmierzających do dokonania zwrotu jest uwarunkowane złożeniem prawidłowego wniosku i odbywa się w jego granicach. *A contrario* należy przyjąć, że jeśli podatnik nie dołącza do wniosku dokumentów bezwzględnie wymaganych przepisami prawa, to nie może liczyć na to, że organ rozpozna pozytywnie jego wniosek o zwrot podatku akcyzowego.

Powyższe ograniczenie zakresu podmiotowego osób uprawnionych do zwrotu akcyzy budzi wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa unijnego. Dyrektywa 2008/118/WE wskazuje bowiem, iż państwa członkowskie UE zobowiązane są do zwrotu akcyzy zapłaconej na terenie własnego państwa, jeżeli wyroby akcyzowe zostały przemieszczone do innego państwa członkowskiego. Zgodnie z treścią preambuły dyrektywy 2008/118/WE, prawodawca unijny zdecydował, że każda dostawa, przechowywanie z perspektywą dostawy lub dostawa do celów podmiotu gospodarczego prowadzącego samodzielną działalność gospodarczą lub do celów organu

¹³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 grudnia 2015 r., sygn. akt I SA/Kr 1267/15, Lex 1968471.

¹⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 marca 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 117/15, Lex 1805931.

podlegającego obowiązującemu prawu państwowemu, która ma miejsce na terenie państwa członkowskiego innego niż to, w którym produkt został dopuszczony do konsumpcji, powoduje ściąganie podatku akcyzowego w tym innym państwie członkowskim. Uiszczenie podatków akcyzowych w państwie członkowskim, w którym wyroby dopuszczone zostały do konsumpcji, musi spowodować zwrot tych podatków w przypadku, kiedy wyroby nie są przeznaczone do konsumpcji w danym państwie członkowskim.

Z przytoczonych postanowień dyrektywy 2008/118/WE wynika, że dostawa wyrobów akcyzowych opodatkowanych akcyzą w jednym państwie członkowskim na rzecz podmiotu gospodarczego w innym państwie członkowskim powoduje opodatkowanie tego wyrobu w tym drugim kraju. Wprowadzając ten przepis, prawodawca unijny uznał, że w omawianej sytuacji miejscem konsumpcji wyrobu akcyzowego staje się państwo, do którego wyrób jest wysyłany. Drugie z przytoczonych postanowień preambuły ustanawia zasadę jednokrotnego poboru podatku akcyzowego w miejscu ostatecznej konsumpcji. Zasada ta w przypadku wysyłki towarów wcześniej opodatkowanych do innego państwa członkowskiego realizowana jest przez zwrot akcyzy pobranej pierwotnie. Postanowienie to ma charakter bezwzględny i zostało uszczegółowione w art. 22 ust. 1 dyrektywy 2008/118/WE. Mając na uwadze bezwzględny charakter tego postanowienia, należy stwierdzić, że państwa członkowskie mają obowiązek pełnej implementacji do krajowych porządków prawnych art. 22 ust. 1 ww. dyrektywy i dalszych przepisów służących realizacji określonego w tym przepisie prawa do zwrotu akcyzy zapłaconej od towarów, które zostaną opodatkowane (dopuszczone do konsumpcji) w innym państwie członkowskim. W art. 22 ust. 2 dyrektywy zostały określone warunki, które muszą być spełnione, aby mogło dojść do zwrotu podatku akcyzowego. Wśród tych warunków brakuje wymogu nabycia wyrobu akcyzowego przez podmiot występujący o zwrot akcyzy od podmiotu będącego podatnikiem akcyzy. W rezultacie należy uznać, że regulacje unijnego prawa ustanawiają normy prawne do zwrotu akcyzy również tym kolejnym pośrednikom w obrocie wyrobami akcyzowymi, którzy posiadają niezbędne dokumenty potwierdzające zapłatę akcyzy na terenie kraju oraz inne dokumenty wymagane przez przepisy ustawy o podatku akcyzowym.

Podobne stanowisko do zaprezentowanego zdaje się prezentować orzecznictwo sądownoadministracyjne. I tak np. NSA i WSA w licznych wyrokach wskazują, że zestawienie treści art. 22 ust. 2 dyrektywy 2008/118/WE i art. 82 ust. 1 pkt 2 u.p.a. prowadzi do wniosku, że przepis krajowy jest sprzeczny z powołanym przepisem unijnym, gdyż zawęży krąg podmiotów uprawnionych do zwrotu podatku akcyzowego do podmiotów, które nabyły wyroby akcyzowe od podatnika podatku akcyzowego. Wskazany przepis dyrektywy horyzontalnej nie zawiera w ogóle ograniczenia zwrotu podatku ze względu na rodzaj podmiotu, od którego nastąpiło nabycie opodatkowanego wyrobu akcyzowego. Ponadto z treści art. 22 ust. 1 i 2 dyrektywy 2008/118/WE wynika, że zwrot akcyzy w sytuacji opisanej w ust. 1 następuje, gdy wyrób będący przedmiotem wysyłki do innego państwa został opodatkowany

w państwie wysyłki. Nie ma przy tym znaczenia, ile razy i kto dokonał obrotu tym wyrobem w państwie wysyłki. Ze względu na powyższe jednoznaczne brzmienie dyrektywy kolejne podmioty w obrocie wyrobami akcyzowymi, które nabyły te wyroby od pierwszego pośrednika, powinny występować o zwrot akcyzy, ponieważ ich prawo wynika z przepisów unijnych oraz zostało potwierdzone przez wyżej wymienione orzeczenia polskich sądów administracyjnych. W takim jednak przypadku pośrednicy powinni pamiętać o uprzednim zapewnieniu sobie, że sprzedawcy wyrobów potwierdzą zapłatę akcyzy w cenie wyrobu oraz zgromadzą dokumenty potwierdzające dostawę wewnątrzspółnotową lub eksport nabytych uprzednio wyrobów¹⁵. W świetle powyższych uwag należy przychylić się do poglądu prezentowanego przez Andrzeja Wróbla, zgodnie z którym w sytuacji niezgodności przepisu krajowego z przepisem dyrektywy 2008/118/WE sąd ma prawo do bezpośredniego zastosowania przepisu unijnego. Uprawnienie to wynika z zasady „nadrzędności” prawa wspólnotowego oraz z zasady bezpośredniego skutku tego prawa¹⁶.

Konkludując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że art. 33 ust. 6 dyrektywy 2008/118/WE, który został implementowany w art. 82 ust. 1 i 2 u.p.a., pozwala zwrócić kwotę podatku akcyzowego osobie, która nie była podatnikiem akcyzy w prawnym tego terminu znaczeniu, tj. osobie, która nabyła wyrób akcyzowy z zapłaconą akcyzą i dokonała jego wewnątrzspółnotowej dostawy. Nie jest to zatem pełna implementacja umożliwiająca zwrot każdemu, kto nabył wyrób akcyzowy z zapłaconą akcyzą (nie tylko od podatnika) i dokonał jego wewnątrzspółnotowej dostawy. Takie rozwiązanie pozbawia prawo unijne efektywności, gdyż umożliwia zwrot zapłaconego na terytorium kraju podatku akcyzowego tylko niektórym podmiotom, dopuszcza opodatkowanie akcyzą tego samego wyrobu w dwóch państwach członkowskich oraz unicestwia zasadę opodatkowania w kraju konsumpcji, wyrażoną w motywie 28 dyrektywy 2008/118/WE, zgodnie z którą w przypadkach, gdy wyroby akcyzowe po ich dopuszczeniu do konsumpcji w jednym państwie członkowskim są przechowywane do celów handlowych w innym państwie członkowskim, należy ustalić, że podatek akcyzowy jest wymagalny w tym drugim państwie członkowskim.

Wnioski

Analiza materiału normatywnego dokonana w zakresie podatku akcyzowego w niniejszym opracowaniu pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Nie ulega wątpliwości, że choć zawsze faktycznym płatnikiem podatku akcyzowego jest ostatecznie konsument, który w cenie towaru uiszcza podatek akcy-

¹⁵ Por. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt I GSK 280/12, Lex 1528821; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 381/11, Lex 1129834.

¹⁶ Por. A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Sądy*, Kraków 2005, s. 98.

zowy, ustawodawca używa pojęcia podatnika w znaczeniu formalnym – jako podmiotu zobowiązanego przez ustawę do zapłaty podatku. W takim rozumieniu podatek nabywający po dopuszczeniu do konsumpcji towarów, w których cenie uwzględniony został podatek akcyzowy, nie będzie podatnikiem akcyzy.

2. Zestawienie treści art. 33 ust. 6 dyrektywy 2008/118 i art. 82 ust. 1 i 2 u.p.a. prowadzi do konkluzji, że postanowienia art. 82 ust. 1 i 2 u.p.a. nie w pełni implementują postanowienia dyrektywy horyzontalnej, gdyż znacznie został zawężony krąg podmiotów uprawnionych do zwrotu podatku akcyzowego, tj. do podmiotów, które nabyły wyroby akcyzowe od podatnika podatku akcyzowego.

3. Przepisy dyrektywy 2008/118/WE nie zawierają w ogóle ograniczenia zwrotu podatku ze względu na rodzaj podmiotu, od którego nastąpiło nabycie opodatkowanego wyrobu akcyzowego. Z treści art. 33 ust. 6 dyrektywy 2008/118/WE wynika, że zwrot akcyzy następuje, gdy wyrób będący przedmiotem wysyłki do innego państwa został opodatkowany w państwie wysyłki i bez znaczenia jest to, ile razy i kto dokonał obrotu tym wyrobem w państwie wysyłki.

4. Regulacja ustawy o podatku akcyzowym jest sprzeczna z zasadą niedyskryminacji, ma bowiem wpływ na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W myśl motywu 10 dyrektywy 2008/118/WE każdy podmiot, który chce dokonać dostawy wewnątrzspółnotowej wyrobów akcyzowych, może na takich samych zasadach nabywać te wyroby od podatnika i następnie ubiegać się o zwrot podatku akcyzowego.

5. Zasygnalizowane niespójności usprawiedliwiają zatem wniosek *de lege ferenda*, iż z tytułu wewnątrzspółnotowej dostawy lub eksportu towarów zwrot podatku akcyzowego powinien przysługiwać podatnikowi, który dokonał faktycznie wyprowadzenia wyrobów akcyzowych poza granicę kraju lub granicę celną Unii Europejskiej. Zwrot podatku akcyzowego powinien być uzależniony od faktu posiadania przez podatnika stosownego dokumentu poświadczającego zapłatę podatku akcyzowego na rachunek organu podatkowego lub posiadania dokumentacji pozwalającej na określenie kwoty podatku akcyzowego ujętego w cenie wyrobu akcyzowego nabytego od podatnika podatku akcyzowego.

Literatura

- Lasiński-Sulecki K. (red.), *Akcyza w prawie Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.
Wróbel A. (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Sądy*, Kraków 2005.

Summary

Subjective prerequisites for the right to reimbursement of excise duty

Key words: excise duty, reimbursement, export, intra-Community delivery.

Directive 2008/118/EC concerning the general arrangements for excise duty and repealing Directive 92/12/EEC does not stipulate types of entities entitled to apply for reimbursement of excise duty. It only indicates that the state legislator was obliged to introduce provisions to the national legal system, enabling obtaining reimbursement of excise duty. In case of intra-Community delivery or export of excise goods, on which excise duty was paid in the territory of the country, a group of entities applying for reimbursement of excise duty was stipulated in provisions of Article 82, par. 1 and Article 82, par. 2 of the Act on Excise Duty. Therefore, such an application can be submitted only by entities that paid excise duty to the account of a relevant customs office as excise duty payers and then, executed intra-Community delivery of these goods, as well as entities that purchased these goods from an excise duty payer and then, executed intra-Community delivery or export.

Recenzje i sprawozdania

Elżbieta Zębek, Małgorzata Szwejkowska, *Leksykon leśny – wybrane zagadnienia prawne, organizacyjne i ekologiczne*, Wydział Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016, ss. 160.

Autorki recenzowanej publikacji skoncentrowały się na przedstawieniu w sposób hasłowy zagadnień prawnych zaczerpniętych z aktualnie obowiązującego w kraju stanu prawnego. Opracowanie ma służyć przede wszystkim studentom – i to nie tylko prawa czy administracji, lecz także leśnictwa i ochrony środowiska – gdyż podaje w syntetyczny i przystępny sposób najistotniejsze aspekty prawne i techniczne odnoszące się do zasobów leśnych.

Lasem, zgodnie z ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.) jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (tj. uprawami leśnymi takimi jak drzewa i krzewy oraz runem leśnym) lub przejściowo jej pozbawiony. Ponadto grunt ten musi spełniać jeden z następujących warunków, tzn. być przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowić rezerwat przyrody, lub wchodzić w skład parku narodowego, lub być wpisany do rejestru zabytków. Prawo poza tym dopuszcza możliwość przeznaczenia lasu na inny cel niż wyżej wymienione, ale tylko na podstawie odpowiednich decyzji administracyjnych. Pomijając sytuacje, kiedy tworzony jest rezerwat przyrody, park narodowy lub obiekt zabytkowy, przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne oraz wyłączenie go z produkcji leśnej wymaga uzyskania stosownych zgód w myśl przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Brak takich zezwoleń oznacza, że las należy traktować jako przeznaczony do produkcji leśnej.

Autorki omówiły następujące zagadnienia (w porządku alfabetycznym): 1. Bezpieczeństwo pożarowe lasów; 2. Bezprawne rozcieranie ściółki w lesie i niszczenie grzybów i grzybni; 3. Bezprawny wjazd pojazdami do lasu; 4. Bezprawny wyrąb drzewa w lesie przez właściciela lasu; 5. Bonitacja drzewostanu; 6. Cechowanie drewna; 7. Definicja lasu; 8. Defoliacja – stopień uszkodzenia drzewostanu; 9. Drobne szkody w lesie; 10. Drzewostan; 11. Etat cięć; 12. Fundusz leśny; 13. Funkcje lasów; 14. Gospodarka leśna; 15. Grunt leśny – definicja, ochrona i rekultywacja; 16. Hodowla lasu; 17. Inwentaryzacja stanu lasu; 18. Kradzież leśna; 19. Krajowy program zwiększania lesistości; 20. Lasy ochronne; 21. Lesistość; 22. Leśne kompleksy promocyjne; 23. Niedozwolony wypas zwierząt gospodarskich w lesie; 24. Nieopuszczenie cudzego lasu lub innego terenu; 25. Niezapobieganie

szkodnikom; 26. Niszczenie substancji lasu; 27. Niszczenie urządzeń melioracyjnych na gruncie leśnym; 28. Niszczenie, uszkodzanie lub zmniejszanie wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu; 29. Niszczenie zasiewów, sadzonek i trawy na gruncie leśnym; 30. Ochrona lasów w Polsce; 31. Ochrona lasów w Unii Europejskiej; 32. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe; 33. Paserstwo drzewa z lasu; 34. Plan urządzania lasu; 35. Polityka leśna państwa; 36. Prawo leśne; 37. Program ochrony przyrody; 38. Przedwczesny wyrąb drzewostany – odszkodowanie; 39. Przepiętne zniszczenie lasu w znacznych rozmiarach; 40. Przepiętstwo zanieczyszczenia środowiska naturalnego; 41. Przeznaczenie gruntów na cele nieleśne; 42. Puszczenie luzem psa w lesie; 43. Służba leśna i straż leśna; 44. Stan siedliska leśnego; 45. Struktura administracyjna lasów; 46. Szkodnictwo leśne i polne w kodeksie wykroczeń; 47. Trwale zrównoważona gospodarka leśna; 48. Typ siedliskowy lasu; 49. Uproszczony plan urządzenia lasu; 50. Właściciel lasu; 51. Wskaźnik zadrzewienia drzewostanu; 52. Wybieranie jaj lub piskląt, niszczenie lęgówisk lub gniazd ptasich oraz niszczenie lęgówisk, nor lub mrowisk znajdujących się w lesie albo na nienależącym do sprawcy gruncie rolnym; 53. Wyłączenia gruntów z produkcji leśnej; 54. Zagrożenie trwałości lasu; 55. Zalesienia gruntów; 56. Zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów; 57. Zasada powiększania istniejących zasobów leśnych; 58. Zasada powszechnej ochrony lasów; 59. Zasada trwałości i utrzymania lasów; 60. Zasady gospodarki leśnej; 61. Zasady udostępniania lasu; 62. Zaśmiecanie lasu; 63. Złośliwe niepokojenie, chwytywanie, ranienie lub zabicie zwierząt dziko występujących.

Na szczególnie podkreślenie zasługuje fakt umieszczenia po każdym zagadnieniu słów czy haseł kluczowych oraz wykazu bibliografii, na podstawie której dane zagadnienie zostało opracowane.

Autorki oparły się na ośmiu podstawowych ustawach oraz wydanych do nich aktach wykonawczych dotyczących ochrony i wykorzystania zasobów leśnych: ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach, ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin oraz ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Ponadto opracowanie uzupełniono o wykładnię syntetyczną zapisów kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń oraz zagadnienia z prawa międzynarodowego, szczególnie wspólnotowego, mające na celu promowanie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Poza zagadnieniami prawnymi w leksykonie znajdziemy elementy organizacyjno-techniczne dotyczące np. hodowli lasu, bonitacji drzewostanu, etatu cięć czy metod zalesiania gruntów. Wskazano także aspekty ekologiczne funkcjonowania lasów i rolę tych zasobów dla środowiska i człowieka.

Pierwszym przedstawionym w opracowaniu zagadnieniem jest bezpieczeństwo pożarowe lasów. Autorki wskazują na obowiązki właścicieli lasów, zgodnie z konkretnymi ustawami i rozporządzeniami. Charakteryzują kategorie i stopnie zagrożenia pożarowego, sposoby obserwacji lasów, parametry dróg leśnych oraz metody ich wytyczania, pasy przeciwpożarowe i ich rodzaje, sposób zapewnienia i utrzymania źródła wody do celów przeciwpożarowych, a także sprzęt do gaszenia pożarów.

Innym przykładem jest etat cięć. Przedstawiono definicje tego pojęcia oraz akt prawny regulujący tę kwestię. Scharakteryzowano, z czego składa się etat cięć oraz jakie aspekty uwzględnia się przy określaniu tego pojęcia.

Ważnym zagadnieniem omówionym w leksykonie są funkcje lasów. Autorki wymieniły i scharakteryzowały funkcje ekologiczne, zdrowotne, społeczne i gospodarcze. Wśród funkcji ekologicznych lasów wskazano na następujące ich komponenty: klimatotwórczość, glebo- i wodochronność, glebotwórczość, retencyjność, regulacyjność, różnorodność biologiczną. Funkcje zdrowotne lasów polegają na ochronie ludzi przed negatywnymi skutkami cywilizacji. W tym zakresie lasy tłumią hałas, oczyszczają powietrze przez pochłanianie zanieczyszczeń pyłowych, wydzielają do atmosfery substancje bakteriobójcze – fitonocydy, wpływają na jonizację powietrza oraz zapewniają wypoczynek i rekreację. Lasy pełnią również funkcje społeczne i dydaktyczno-wychowawcze, ponieważ to optymalne obszary do poznawania przyrody i zjawisk w niej zachodzących, co w konsekwencji umożliwia kształtowanie szacunku do przyrody. Ponadto lasy poprawiają wygląd środowiska i zróżnicowanie krajobrazu (funkcje estetyczne i krajoznawcze), a także pełnią istotną rolę w ochronie przyrody, polegającą na możliwości zachowania walorów przyrodniczych, kulturowych, historycznych i patriotycznych. Do funkcji gospodarczych lasów Autorki zaliczyły i scharakteryzowały funkcje takie, jak surowcowa, kreująca miejsca pracy, majątkowa i dochodowa oraz rezerwy powierzchni i narzędzi rekultywacji.

Zasady udostępniania lasu to jedno z ostatnich zagadnień zamieszczonych w leksykonie. Autorki podały akt prawny, na podstawie którego lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane ludności, a także scharakteryzowały obowiązki ciążące na nadleśniczym związane z tym zagadnieniem. W dalszej części podały wykaz osób, których nie dotyczy zakaz wstępu do lasu w związku z wykonywanymi przez nich czynnościami służbowymi i gospodarczymi. Na końcu znajdziemy katalog zakazów obowiązujących w lasach.

Autorki leksykonu dowodzą, jak ważnym zasobem przyrodniczym są lasy. Wypełniają one istotne funkcje w zakresie kształtowania klimatu i ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, wpływają korzystnie na gospodarkę wodną i stan gleby, są siedliskiem wielu ptaków i dziko występujących roślin. Lasy mają także niebagatelne znaczenie dla bezpieczeństwa publicznego, sektora gospodarczego, jak również są miejscem sportu i rekreacji.

Na szczególne podkreślenie zasługują normy prawne statuujące przesłanki zarządzania zasobami leśnymi, korzystania z nich, także gospodarczego, stymulowania

ich rozwoju i ochrony. W ocenie Auterek recenzowanego opracowania zasadne jest bowiem wnioskowanie, aby wśród podstawowych i konstytucyjnie określonych obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska naturalnego zostały ujęte i te cele, które już na poziomie ustawy zasadniczej dawałyby gwarancje równego dostępu do środowiska, w tym do tak istotnego elementu, jakim są zasoby leśne.

Marek Raczkowski

Sprawozdanie z konferencji „Bratislava Legal Forum 2016”, Bratysława, 21–22 października 2016.

„Bratislava Legal Forum” jest cykliczną międzynarodową konferencją naukową organizowaną przez Wydział Prawa Comenius University w Bratysławie. Patronat nad tegoroczną konferencją objął JUDr Andrej Danko, przewodniczący Rady Narodowej Republiki Słowackiej. Temat przewodni konferencji to „Alternatywy dla dyrektyw Unii Europejskiej – integracja czy dezintegracja” (*Alternatives for the Direction of the EU – Integration or Disintegration*). Dziekan Wydziału Prawa Comenius University w Bratysławie doc. JUDr. PhD Eduard Burda, dokonując otwarcia obrad, stwierdził, iż „superpaństwo, w którym wszyscy ludzie żyją w pokoju, miłości i wzajemnym zrozumieniu, jest ideałem pojawiającym się w historii ludzkości praktycznie od czasów idei państwa, poczynając od dzieła o fundamentalnym znaczeniu stworzonym przez Platona do zjednoczonej federacji planet pojawiającej się w serialu Star Trek (który, co należy przyznać, uzyskał większą oglądalność niż liczba osób czytających dzieła filozoficzne). W ciągu ostatnich trzech dekad Unia Europejska niewątpliwie dążyła do wykreowania superpaństwowości, podejmując zauważalne kroki w tym kierunku, choć retoryka członków Unii oraz reprezentantów państw członkowskich często temu zaprzecza”¹. Następnie Eduard Burda pokreślił, iż „opinie wielu polityków lub też ich zdecydowanej części w ostatnim czasie prezentują znaczący opór, sprzeciwiają się powyższym trendom. Ewolucja w kierunku kreowania superpaństwowości zawsze jednak towarzyszyła Europejczykom żyjącym w odrębnych państwach. Z drugiej strony należy podkreślić, że przymykanie oczu na błędy intensyfikujące tendencje zmierzające do emancypacji członków, które popełnia Unia Europejska, nie jest w żaden sposób racjonalne. Zadaniem konferencji Bratislava Legal Forum jest identyfikacja problemów w tym zakresie oraz próba odnalezienia propozycji odpowiednich rozwiązań prawnych”².

Podczas sesji plenarnej w pierwszym dniu spotkań zostały wygłoszone referaty na temat integracji i dezintegracji w ramach Unii Europejskiej, ze szczególnym podkreśleniem kwestii przyszłości relacji między Unią Europejską a Wielką Brytanią. Wystąpienie JUDr Andreja Danko, reprezentującego Radę Narodową Republiki Słowackiej, poświęcone zostało problemom związanym z tematem przewodnim konferencji, przy czym prelegent okazał się baczny obserwatorem zmian w dziedzinie sądownictwa

¹ E. Burda, *Introductory Word*, Bratislava Legal Forum 2016 Conference Programme, s. 1 [tłum. E. Sokalska].

² Ibidem.

oraz administracji publicznej w Republice Słowackiej. Profesor Richard Fentiman, Head of the Faculty of Law University of Cambridge zaprezentował swoje spostrzeżenia dotyczące relacji Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej w najbliższym czasie. Następnie JUDr. Ján Šikuta, reprezentujący Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej, omówił powiązania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Mgr Kristína Považanová, PhD, pełniąca funkcję prodziekana Wydziału Prawa Comenius University w Bratysławie, odniosła się do sytuacji uchodźców w Europie oraz wypracowania wspólnych rozwiązań w tej kwestii.

Obrady zostały podzielone na czternaście równoległych sekcji tematycznych. Tematyka referatów sekcji pierwszej wiązała się z merytorycznymi oraz proceduralnymi aspektami prawa karnego jako *ultima ratio*. Prawo karne jest dziedziną prawa wnikającą niejako w zakres prawa publicznego, które chroni różnorodne relacje prawa konstytucyjnego, handlowego, administracyjnego, rodzinnego czy gospodarczego, zabezpiecza przed naruszeniem tych relacji, gdyż jest to głęboko niekorzystne dla społeczeństwa. W tym kontekście prawo karne pełni funkcję subsydiarną, chroniąc wartości społeczne i powiązania będące jednocześnie domeną innych dziedzin prawa. Co więcej, powyższa natura prawa karnego ujawnia się, gdy inne środki prawne nie przyniosły właściwego efektu. Pogląd ten wyraża się zazwyczaj poprzez stwierdzenie, że prawo karne reprezentuje środek ostateczny – *ultima ratio*. Podczas „Bratislava Legal Forum 2016” uwaga została skupiona na tworzeniu przepisów prawa karnego materialnego i procesowego, jak również na ich interpretacji przez organa ścigania i sądy.

Drugi panel dyskusyjny koncentrował się na identyfikacji potencjału dalszej harmonizacji w dziedzinie prawa finansowego Unii Europejskiej. Kryzys finansowy i kolejne kryzysy związane z zadłużeniem państw członkowskich doprowadziły do powstania inicjatyw mających na celu harmonizację przepisów w zakresie wydatków publicznych (*Stability and Growth Pact*), dochodów (*Action Plan on Combating Aggressive Tax Planning*), jak również regulacji rynku finansowego – unii bankowej. Sekcja ta zebrała teoretyków i praktyków, którzy w szerszym kontekście przedstawili odpowiedzi na pytanie dotyczące optymalnych granic harmonizacji prawa finansowego.

Trzecia równoległa sesja, przeznaczona dla specjalistów reprezentujących szersze spektrum nauk społecznych i humanistycznych, poświęcona była zagadnieniom związanym z przejawami ekstremizmu w zakresie nietolerancji etnicznej i religijnej. Z punktu widzenia historii prawa można było podjąć się przedstawienia badań nad przejawami ograniczenia zdolności do czynności prawnych poprzez kreowanie prawa różnego dla różnorodnych grup społecznych i narodowościowych w skali jednej państwowości. Od XIX w. nowoczesne nacjonalizmy prowokowały eskalację nietolerancji, choć wraz z rozwojem zasad państwa prawa różnorodne formy restrykcji były i są nakładane na ekstremistów. Najbardziej tragiczne konsekwencje odnotowano w totalitarnych państwach narodowych – w nazistowskich Niemczech i krajach satelickich (łącznie z państwem słowackim).

Prawa społeczne oraz ich ochrona w XXI w. stanowiły sedno rozważań uczestników sesji czwartej. Podczas dyskusji zwrócono uwagę na zaangażowanie państw w tę sferę. Prawa społeczne można umiejscowić w drugiej generacji praw człowieka. W obliczu nowych wyzwań związanych z postępowaniem technologicznym i rozwojem zasobów ludzkich, z następstwami kryzysu gospodarczego, stale rosnącej globalizacji, jak również aktualnych zagadnień migracji ekonomicznej stanowią one bardzo ważny obszar aktywności różnorodnych organów unijnych. Prawa związane z równymi warunkami i równym traktowaniem są zależne od odpowiedniego wypełniania przez państwo ról w zakresie gospodarczym i społecznym. W celu zapewnienia, że prawa społeczne są przestrzegane, niezbędna jest aktywność państwa. Wyzwania stojące przed państwami członkowskimi UE w XXI w. na pewno obejmują reakcję na zmiany, zwłaszcza w odniesieniu do pozytywnego zaangażowania ich realizacji i ochrony prawa, tak jak prawo do swobodnego wyboru zawodu, prawo do prowadzenia działalności gospodarczej oraz innej działalności zarobkowej, prawo do podejmowania pracy, prawo do godziwych warunków pracy czy też rozwoju warunków pracy, biorąc pod uwagę szczególne grupy społeczne, np. osoby niepełnosprawne. Zaangażowanie państw członkowskich dotyczące zabezpieczenia społecznego będzie wymagać wiele uwagi, zwłaszcza ze względu na fakt, że ludność Europy się starzeje i uwidacznia się brak siły roboczej.

Obrady piątego panelu konferencyjnego koncentrowały się na problematyce zarządzania i nadzoru w organizacjach gospodarczych w kontekście rozwoju prawa UE. Różne standardy wymagane w zarządzaniu i nadzorowaniu w zależności od rodzaju organizacji biznesowej stały się przedmiotem analizy porównawczej w odniesieniu do rozwiązań prawnych wybranych członków UE oraz jurysdykcji i orzecznictwa ECJ oraz ECHR.

Tematyka wystąpień konferencyjnych szóstej sesji związana była z trendami oraz rozwojem kreatywności w dziedzinie prawa międzynarodowego na początku XXI w. Prawo międzynarodowe przechodzi skomplikowany okres rozwojowy, który jest naznaczony m.in. przez proces stagnacji i fragmentacji, jeśli chodzi o kodyfikację. W zakresie tworzenia, interpretacji, stosowania i wdrażania prawa międzynarodowego konieczne jest poszukiwanie nowych instrumentów, które przy rosnącym braku podstawowych źródeł prawa, takich jak traktaty międzynarodowe, międzynarodowe prawo zwyczajowe oraz ogólne zasady prawa uznane przez narody, będą stanowiły pomoc w zakresie postrzegania prawa dobrego i słusznego. W związku z tym, większą uwagę należy skupić na subsydiarnych źródłach prawa, takich jak orzecznictwo trybunałów międzynarodowych oraz doktryna ustanowiona przez najbardziej wykwalifikowanych ekspertów. Należy je twórczo wykorzystywać, rozwiązując ważne problemy prawne związane z procesem globalizacji i internacjonalizacji różnorodnych relacji społecznych.

Roszczenia zbiorowe stanowiły główny element rozważań uczestników sesji siódmej. Potrzeba intensyfikacji zainteresowania roszczeniami zbiorowymi na Słowacji wynika z prawa europejskiego (European Commission Recommendation

No. 2013/396/EU of 11 June 2013). Obecnie państwa członkowskie są zobowiązane przez prawo UE i międzynarodowe traktaty ratyfikowane przez UE do utrwalenia w niektórych dziedzinach mechanizmów dochodzenia roszczeń na drodze zbiorowej. Celem sekcji siódmej było stymulowanie zainteresowania w tej kwestii oraz prowadzenia dyskusji o potrzebie tzw. akcji zbiorowych, biorąc pod uwagę specyficzne cechy krajowych systemów prawnych, które powinny zostać uwzględnione przez ustawodawcę w przyszłości.

Wpływ prawa UE w kwestii tworzenia pryncypiów oraz zasad sankcji administracyjnych stał się przedmiotem badań oraz dyskusji uczestników panelu ósmego konferencji. W sekcji prawa administracyjnego skupiono się na potrzebie stosowania prawa europejskiego do sankcji administracyjnych. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wybrane zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, jak również orzecznictwo ECHR odgrywają ważną rolę w tym procesie. Wybór tego tematu wynikał z faktu, że prawo europejskie jest niewystarczająco recypowane przez krajowe organa, które nakładają sankcje administracyjne. Celem była identyfikacja podstawowych zagadnień i określenie zasad, które powinny być stosowane w procesie nakładania sankcji administracyjnej.

Tematem przewodnim panelu dziewiątego było określenie wspólnej tożsamości europejskiej w kontekście aktualnych wyzwań prawnych. Główny cel integracji europejskiej – zapewnienie pokoju w Europie – początkowo miał być osiągnięty poprzez integrację gospodarczą. Wspólny charakter polityczny stawał się jednak coraz ważniejszym elementem, zwłaszcza po utworzeniu Unii Europejskiej i po przyjęciu Karty Praw Podstawowych. Stworzenie systemu Schengen oraz wspólnej polityki azylowej i wizowej to także ważny etap w tym procesie. Punktem wyjścia była idea, iż państwa członkowskie uczestniczące w procesie integracji europejskiej, pomimo istotnych różnic między nimi, mają wspólne wartości, które znajdują odzwierciedlenie w demokratycznej formie rządów i ochronie praw człowieka. Homogeniczność konstytucyjna oraz wspólne zasady prawa (nie tylko konstytucyjne) tworzą wspólną tożsamość europejską. Aktualna sytuacja polityczna rzuca inne światło na kwestię wspólnej europejskiej tożsamości prawnej oraz wspólnych wartości europejskich, wystawiając wspólnotę na ciężką próbę. Prawo jest zawsze integralną częścią rozwoju społecznego i podstawowym narzędziem do jego realizacji. Kwestia wspólnej tożsamości europejskiej w kontekście aktualnych wyzwań prawnych stanowi zatem problem, który wpisuje się w mniejszym lub większym stopniu we wszystkie dziedziny prawa.

Podczas obrad dziesiątej sesji podjęto się rozważań nad obszarem potencjalnego naruszenia prawa, jakim jest Internet. Niestety, Internet nie jest odporny na przeprowadzenie działań niezgodnych z prawem. Wręcz przeciwnie, pozorna anonimowość prowokuje zachowania niezgodne z prawem. Można tu wymienić rozpowszechnianie pornografii dziecięcej, oszustwa finansowe, nielegalną sprzedaż produktów, kradzież tożsamości, ataki wymierzone przeciwko określonym mniejszościom czy naruszenia praw własności intelektualnej.

Ochrona praw w kontekście zderzenia kultur prawnych stała się tematem przewodnim podczas obrad panelu jedenastego. Zwrócono tu szczególną uwagę na odbiór społeczny obcych kultur prawnych oraz obecne zmiany prawne w zakresie ochrony praw człowieka w obliczu kryzysu migracyjnego w Europie.

Panel dwunasty poświęcono zderzeniu kultur prawnych. Uczestnicy tej sekcji skupili się na aktualnych wyzwaniach Europy i całego świata. Elementy nowych kultur prawnych pojawiają się w krajach UE i władze krajowe oraz organa UE nie posiadają wystarczającego doświadczenia w tej kwestii. Bardzo ważne pozostaje pytanie, w jakim stopniu korzyści uzyskane dzięki nowym elementom prawnym będą odpowiadać na wyzwania związane ze zderzeniem kultur prawnych.

Obrady uczestników panelu trzynastego dotyczyły sankcji karnych oraz nowych trendów dotyczących regulacji i instytucji prawnych. Z punktu widzenia służby więziennej zwrócono uwagę na monitoring elektroniczny skazanych jako narzędzie używane podczas wykonania kary pozbawienia wolności. Rozwój regulacji prawnej w tym zakresie wymaga ustosunkowania się do zaleceń wprowadzonych przez akt *Recommendation of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhumane or Degrading Treatment or Punishment*.

Europeizacja pozaeuropejskiego obszaru prawnego stała się inspiracją dla uczestników czternastego panelu „Bratislava Legal Forum 2016”. Unia Europejska nie tylko stworzyła własne prawo, ale także eksportuje swoje je za pomocą różnych instrumentów do krajów spoza UE. Dyskusja koncentrowała się na różnych aspektach powyższego zjawiska, takich jak wpływ umów międzynarodowych i innych zewnętrznych działań prowadzonych przez Unię na kwestię jurysdykcji krajowej jako eksterytorialnych skutków prawa UE.

Należy zauważyć, iż dzięki równoległym sesjom o bogatej tematyce konferencja „Bratislava Legal Forum 2016” zyskała interdyscyplinarny charakter, stanowiąc platformę prezentacji wyników badań dla ekspertów z różnorodnych dziedzin. Interdyscyplinarny dyskurs umożliwił także przedstawienie bieżących działań naukowych oraz ujawnienie głównych braków obecnych regulacji prawnych. Szczególnie cenną korzyścią będzie stosowanie nabytej wiedzy w różnych dziedzinach prawa, skupiając się na praktycznych rozwiązaniach prawnych.

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego podczas „Bratislava Legal Forum 2016” reprezentowali przedstawiciele Katedry Powszechnej Historii Prawa, Prawa Rzymskiego i Komparatystyki Prawniczej, Katedry Postępowania Cywilnego, Katedry Prawa Karnego Materialnego, Prawa Karnego Wykonawczego i Prawa Wykroczeń oraz Katedry Praw Człowieka i Prawa Europejskiego. Przedstawili oni wyniki swych badań dotyczących wyżej wspomnianej materii w wybranych panelach konferencyjnych.

Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „Prawo międzynarodowe. Wczoraj, dziś, jutro”, Olsztyn, 8 grudnia 2016.

Dnia 8 grudnia 2016 r. w Centrum Konferencyjnym Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Prawo międzynarodowe. Wczoraj, dziś, jutro” (*International Law. Yesterday, Today, Tomorrow*), zorganizowana przez pracowników Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego i Koło Międzynarodowej Polityki Penitencjarnej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. W skład Komitetu Naukowego weszły następujące osoby: dr hab. Małgorzata Szwejkowska, prof. UWM, dr hab. Mariola Lemonnier, prof. UWM, prof. zw. dr hab. Dariusz Szpoper oraz dr Michał Pietkiewicz. Natomiast w składzie Komitetu Organizacyjnego znalazły się następujące osoby: mgr Kacper Milkowski, mgr Patryk Jarosz, mgr Damian Michalski, Alina Dubko i Kamil Ryś.

W konferencji wzięło udział 19 prelegentów, w tym z Polski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski), Federacji Rosyjskiej (Belgorod State National Research University, Peoples' Friendship University of Russia), Hiszpanii (University of Valencia), Ukrainy (Ivan Franko National University of Lviv) i Włoch (Università degli Studi di Sassari). Konferencja została podzielona na dwa panele. Problematyka wystąpień oscylowała wokół problemów prawnych związanych z prawem międzynarodowym publicznym. Celem spotkania była debata nad problemami naukowymi i najnowszymi wynikami badań specjalistów z obszaru nauk prawnych. Szczególną uwagę poświęcono wieloaspektowemu i międzynarodowemu spojrzeniu na problematykę terroryzmu i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Konferencję otworzyła dr hab. Małgorzata Szwejkowska, prof. UWM, która w wystąpieniu pt. *Cross-border crime – selected issues* zaprezentowała zagadnienia związane z przestępczością transgraniczną. Kolejnym tematem poruszonym w ramach pierwszego panelu były perspektywy rozwoju sądów i trybunałów międzynarodowych – szczegółowo omówione przez dr Olę Łachacz (UWM) *Trends in the development of international courts and tribunals – some remarks in light of the diversity of institutions of international judiciary*. Z kolei Arina Stepanenko (Belgorod State National Research University) wygłosiła referat pt. *International responsibility for espionage*, w którym podjęła kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego, w szczególności międzynarodowej odpowiedzialności za szpiegostwo. Następnie

Daria Olegovna Gryzlova (Belgorod State National Research University) zaprezentowała w swoim wystąpieniu pt. *Terrorism as a global problem of modernity* różne obszary, w których w przyszłości może dojść do ataków. Tania Piddoncu (Università degli Studi di Sassari) przedstawiła problematykę piractwa w prawie międzynarodowym, a w szczególności przeanalizowała sprawę Enrica Lexie. Olga Tshiaka Vumba (Peoples' Friendship University of Russia) nawiązała do bilateralnej współpracy pomiędzy Polską i Angolą (*Bilateral cooperation between Angola and Poland*). Nie zabrakło również problematyki prowadzenia nowoczesnej wojny informacyjnej. Alevtyna Vashchenko (Ivan Franko National University of Lviv) w referacie pt. *European Union security in the context of Ukraine's conflict* wskazała, jakie konsekwencje dla Unii Europejskiej może mieć konflikt w Donbasie. Na koniec pierwszego panelu Carlos Jorge Quete (Belgorod State National Research University) wygłosił referat pt. *Activites of the African committee of experts on the rights and welfare children* na temat działań, jakie prowadzone są w Afryce, których celem jest ochrona dzieci. Mnogość problemów i konfliktów w tym regionie świata powoduje, że działania muszą być prowadzone na szeroką skalę oraz w porozumieniu z wieloma państwami, które bardzo często kierują się swoimi indywidualnymi interesami.

Kolejny panel rozpoczął się referatem pt. *Protection of wetlandareas in the international law* przygotowanym przez dr hab. Elżbietę Zębek, prof. UWM oraz mgr Natalię Kulbacką-Burakiewicz (UWM). Omówiły one kwestie związane z ochroną środowiska, w tym zagadnienia prawne i ekologiczne obszarów wodno-błotnych w ujęciu międzynarodowym. Referat pt. *The rule of the completion of the proceedings in the reasonable date*, wygłoszony przez dr hab. Denisa Solodova, prof. UWM, przybliżył problematykę zakończenia procesu w rozsądnym terminie oraz związane z tym procedury międzynarodowe. Następnym prelegentem był dr Michał Pietkiewicz (UWM), który w wystąpieniu pt. *Preemptive war and international law* zaprezentował zagadnienia związane z wojną prewencyjną, czyli wojną podjętą w celu uprzedzenia ataku przeciwnika i zmuszenia go do zaniechania agresywnych zamiarów lub zyskania dogodnych warunków do dalszego prowadzenia działań. Z kolei mgr Kacper Milkowski (UWM) nawiązał do międzynarodowego prawa lotniczego w referacie pt. *Terrorism and civil aviation security: problems and trends*. Zwrócił on uwagę na zagrożenia związane z terroryzmem, które mogą wynikać z niewłaściwego wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych. Natomiast mgr Damian Michalski (UWM) przeanalizował sytuację Kurdów, którzy walczą o niepodległe państwo (*The Kurdish path to independence*). Mgr Patryk Jarosz w wystąpieniu pt. *Hybrid war* scharakteryzował regulacje prawnomiędzynarodowe, które mogą mieć zastosowanie w przypadku wojny hybrydowej. Następnym prelegentem była mgr Edyta Józwiak (UWM), która zaprezentowała funkcjonowanie waluty bitcoin oraz przeanalizowała jej wpływ na gospodarki poszczególnych państw. Wskazała także na zagrożenia związane z wykorzystaniem bitcoina w praktyce. Referat pt. *Regional cooperation in the European Union* wygłosił mgr Karol Jędrzejczyk (UWM), wskazując podstawowe zasady współpracy europejskiej oraz

prezentując ich liczne przykłady. Ponadto mgr Adrianna Tymieniecka (UWM) w wystąpieniu pt. *Activities of organized criminal groups in the international arena* omówiła obszary działania międzynarodowych grup przestępczych, przed wszystkim te związane z handlem ludźmi. Na zakończenie konferencji wystąpił Kamil Rys (UWM), który przedstawił tematykę wykonywania kary śmierci na świecie (*The practice of the death penalty in XXI century*).

Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Prawo międzynarodowe. Wczoraj, dziś, jutro” została poświęcona bardzo interesującej problematyce i nawiązała do wielu obszarów prawa międzynarodowego publicznego. Mnogość problemów i interesujących wniosków zostanie utrwalona w monografii.

*Małgorzata Szwejkowska
Kacper Milkowski*

In memoriam

**Emerytowany profesor
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
Wincenty Bednarek (1936–2016)**

Profesor Wincenty Bednarek urodził się 6 marca 1936 r. w Rawie Mazowieckiej. Po ukończeniu miejscowego liceum studiował na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, gdzie w 1960 r. uzyskał dyplom magistra praw na podstawie pracy pt. *Uznanie a przyznanie w procesie cywilnym*, napisanej pod kierunkiem prof. Stanisława Włodyki. W marcu 1973 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach otrzymał stopień doktora nauk prawnych na podstawie rozprawy nt. *Kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty rozbojów na Opolszczyźnie*, przygotowanej pod kierunkiem prof. Tadeusza Hanauska. W kwietniu 1990 r. w oparciu o zgromadzony dorobek naukowy, a przede wszystkim rozprawę pt. *Organizacja i funkcjonowanie policji państw kapitalistycznych w systemie obrony kraju, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* uzyskał w Akademii Sztabu Generalnego stopień doktora habilitowanego nauk wojskowych.

Od 1 maja 1997 r. podjął pracę jako profesor nadzwyczajny na Wydziale Humanistycznym Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie, od 1 października 1997 r. zajmując stanowisko kierownika Zakładu Prawa Administracyjnego, a od końca 1999 r. dyrektora Instytutu Prawa i Administracji, przekształconego następnie w 2001 r. w Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, gdzie pełnił do września 2005 r. funkcję prodziekana ds. dydaktycznych. W 2006 r. zakończył zatrudnienie jako profesor nadzwyczajny oraz kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji i odszedł na zasłużoną emeryturę. Nie zerwał jednak łączności ze środowiskiem olsztyńskim. Utrzymywał życzliwe kontakty koleżeńskie oraz wnikliwie recenzował pomnażany dorobek naukowy pracowników swojej Katedry.

Praca dydaktyczna, badawcza i w znacznej mierze dorobek publikacyjny Wincentego Bednarka mieszczą się w ramach trzech dziedzin badawczych: nauk policyjnych, nauk prawnokarnych i nauk administracyjnych. Ten ostatni zakres kojarzony jest właśnie z Jego aktywnością w ośrodku olsztyńskim. W tym względzie Profesor W. Bednarek z powodzeniem wykładał naukę administracji oraz egzekucję administracyjną. Przedmiotem jego szczególnego zainteresowania było jednak – stojące na pograniczu różnych dyscyplin – prawo karne skarbowe.

Pod Jego kierownictwem na studiach administracyjnych i prawniczych w ramach pracowni dyplomowej napisanych zostało ponad 200 prac magisterskich oraz ponad 300 prac licencjackich. Jako wychowawca i opiekun przyczynił się do rozwoju naukowego swoich absolwentów – w seminarium doktoranckim *privatissime* brali udział obecni doktorzy i doktorzy habilitowani nauk prawnych w zakresie prawa, których rekrutował do swojej Katedry jeszcze jako magistrów. Profesor często angażował się również w prace uczelnianych i kierunkowych komisji rekrutacyjnych oraz Uczelnianej Komisji Akredytacyjnej, zwłaszcza sekcji kierunków studiów humanistycznych, ekonomicznych, społecznych, prawnych i artystycznych.

Profesor W. Bednarek był współautorem opracowań dydaktycznych, w szczególności tabelarycznego podręcznika pt. *Podstawowe instytucje prawa karnego skarbowego* (Olsztyn 2001, ss. 224, współautorzy: J. Dobkowski, Z. Kopacz) oraz redaktorem naukowym wydawnictw uczelnianych pt. *Wybrane zagadnienia administracyjnego prawa materialnego* (Olsztyn 2000, ss. 182) oraz *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje w świetle źródeł prawa, doktryny i orzecznictwa* (Olsztyn 2002, ss. 274). Samodzielnie opracował poradniki metodyczne do prowadzonych przez siebie przedmiotów, w tym: *Przewodnik dydaktyczny do nauki o administracji* (Warszawa 2004, ss. 38) oraz *Przewodnik dydaktyczny do nauki prawa i postępowania karnego skarbowego* (Warszawa 2004, ss. 38). Wiele podręczników do prowadzonych przez Profesora przedmiotów miało formę powielanych manuskryptów. Był także redaktorem naukowym takich prac zbiorowych, jak: *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej* (Olsztyn 2000, ss. 408, współredaktor S. Pikulski) czy *Wybrane problemy prawa publicznego i administracji* (Olsztyn 2004, ss. 210, współredaktor J. Dobkowski).

Ważne w Jego dorobku pozostają następujące samoistne części opracowań zwartych: *Zmiany w prawie karnym skarbowym*, [w:] *Nauki prawne wobec przemian*, praca zb. pod red. R. Szytchmiera (Olsztyn 2000, s. 57–69), *Administracja obrony narodowej*, [w:] *Wybrane zagadnienia administracyjnego prawa materialnego*, praca zb. pod red. W. Bednarka (Olsztyn 2000, s. 165–180), *Turystyka a zagrożenia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, praca zb. pod red. W. Bednarka i S. Pikulskiego (Olsztyn 2000, s. 9–15), *Z problematyki degeneracji karności w prawie karnym skarbowym*, [w:] *Nauka wobec przestępczości. Księga ku czci Profesora Tadeusza Hanauska*, praca zb. pod red. J. Błachut, M. Szewczyk, J. Wójcikiewicza (Kraków 2001, s. 239–250, współautorstwo J. Dobkowski, Z. Kopacz), *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, praca zbior. pod red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosza, D. Dąbek, M. Smagi (Kraków 2001, s. 25–31, współautorstwo J. Dobkowski, Z. Kopacz), *Wybrane aspekty ustroju powiatowych i wojewódzkich inspekcji, służb i straży zespolonych*, [w:] *Bezpieczeń-*

stwo to wspólna sprawa. *Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, praca zb. pod red. J. Fiebiga, M. Roga, A. Tyburskiej (Szcztyno 2002, s. 55–65, współautor J. Dobkowski). W olsztyńskim okresie pracy zawodowej Profesor był także autorem ciekawych artykułów naukowych, w szczególności: *Europejski standard zrównoważonego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji publicznych i politycznych* („Journal of Modern Science” 2005, nr 1, s. 7–20) czy *Kryminalistyczne i kryminologiczne aspekty turystyki* („Problemy Współczesnej Kryminalistyki”, t. IX, 2005, s. 9–16).

Profesor Wincenty Bednarek położył niewątpliwie duże zasługi w zakresie prac organizatorskich i organizacyjnych przy powoływaniu studiów prawniczych w Olsztynie. Było to źródłem Jego szczególnej osobistej satysfakcji. Również początki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego wiążą się nieodłącznie z postacią Profesora. Był bowiem jednym z ojców-założycieli, a swoją pracą naukową, dydaktyczną i organizatorską przez wiele lat przyczyniał się do jego nieustannego wzrostu.

W okresie pracy w Olsztynie pełnił także funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego, a od 2002 r. zasiadał w Komitecie Redakcyjnym periodyku Wydziału Prawa i Administracji UWM „Studia Prawnoustrojowe”. Należał również do Towarzystwa Policystycznego w Olsztynie, a także był członkiem Rady Naukowej Polskiego Towarzystwa Kryminalistycznego.

Jego działalność akademicką uczcili przyjaciele i uczniowie w księdze pamiątkowej na 30-lecie pracy naukowej pt. *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane Profesorowi Wincentemu Bednarkowi*, pod red. S. Pikulskiego, W. Pływaczewskiego i J. Dobkowskiego (Olsztyn 2002, ss. 437) oraz w wydaniu jubileuszowym z okazji 70-lecia urodzin: *Prawo – administracja – policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, pod red. J. Dobkowskiego (Olsztyn 2006, s. 477).

Profesor Wincenty Bednarek za wieloletnią, zaangażowaną pracę naukowo-dydaktyczną w reprezentowanych dziedzinach nauki oraz działalność na rzecz środowiska akademickiego został wyróżniony Honorową Odznaką Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz Medalem Honorowym Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego z okazji Jubileuszu 10-lecia. Za pracę naukową, dydaktyczną i organizatorską był też wielokrotnie nagradzany nagrodami rektorskimi.

Powyższe dane biograficzne nie oddają w pełni osobowości Profesora, człowieka o szerokich zainteresowaniach (turizm, historia, fantasy) i niepowtarzalnym stylu bycia. Kontakty zawodowe i spotkania towarzyskie z Profesorem – to był czas swobodnej, pełnej życzliwości wymiany poglądów, podczas której potrafił doradzić, a gdy trzeba – po ojcowsku stanowczo zwrócić uwagę.

Profesor Wincenty Bednarek zmarł po długiej i ciężkiej chorobie 24 października 2016 r. Został pochowany na cmentarzu komunalnym w Rawie Mazowieckiej.