

PROBLEMY PRAWA i ADMINISTRACJI

PÓŁROCZNIK

1/2013

WSZECHNICA POLSKA
Szkola Wyższa w Warszawie

Recenzent
prof. dr hab. Helena Kisilowska

Zespół redakcyjny
prof. dr hab. Andrzej Kojder (redaktor naczelny), dr Mirosław Karpiuk,
dr Magdalena Rzemieniewska (sekretarz redakcji), dr Marcin Tysza

Rada Naukowa
prof. dr hab. Helena Kisilowska (przewodnicząca),
prof. dr hab. Andrzej Kojder, prof. dr hab. Józef Stępak,
prof. dr hab. Józef Andrzej Stuchliński, prof. dr hab. Edward Warzocha

Redakcja wydawnicza
Bogumił Paszkiewicz

Projekt graficzny i typograficzny
Krystyna Bukowczyk, Agencja KUBA

Skład i łamanie
Agencja KUBA

Copyright © Wszechnica Polska Szkoła Wyższa w Warszawie, 2013

ISSN 2083-554X

Nakład 150 egz.

WSZECHNICA POLSKA
Szkoła Wyższa w Warszawie

Pałac Kultury i Nauki
00-901 Warszawa, pl. Defilad 1
rekrutacja@wszechnicapolska.edu.pl

www.wszechnicapolska.edu.pl

Spis treści

Studia i rozprawy

Maria Szyzkowska, Konkurencja czy współpraca	
Dylemat systemów wartości	5
Ina Szumska, Edukacja prawna w służbie indoktrynacji	15
Andrzej Kojder, Wielowymiarowość prawa	39
Józef Andrzej Stuchliński, O „solistyczności”	
niektórych współczesnych poczynąń prawnych	49
Sergiusz Nikołajczuk, Podatek akcyzowy od wyrobów tytoniowych	
i alkoholu w budżecie państwa w latach 1999-2000	55
Jerzy Wojciech Wójcik, Profesjonalizm	
w działalności organów administracji publicznej	71

Artykuły i informacje

Adam Wiśniewski, Ustawa o grach hazardowych.	
Uwagi praktyczne, część II	85
Andrzej Urban, Community policy	
Nowa strategia działania policji	97
Alicja Brand, Formuła New Public Management,	
czyli doskonalenie funkcji rządzenia w państwie	103
Józef Stępak, Model organizacyjny gminy wiejskiej	115

Recenzje

Marek Leszczyński, Bezpieczeństwo społeczne Polaków	
wobec wyzwań XXI w. (Rec. Karolina Świrski-Czałbowski)	143

Spoza prawa

Dagmara Jaszewska, Uczestnictwo w kulturze	
w dzisiejszych czasach	149
Karolina Świrski-Czałbowski, Wspomnienie o Aldonie Jawłowskiej ..	159

Z archiwum nauki

Gustaw Radbruch, Ułaskawienie	163
Andrzej Kojder, Postscriptum	167

PROBLEMY PRAWA I ADMINISTRACJI 1/2013

Issues in Law and Administration

Studies and papers

Competition or cooperation. Dilemma in the systems of value by Maria Szyszkowska	5
Law-related education serving indoctrination by Ina Szumska	15
Multi-dimensional character of law by Andrzej Kojder	39
On the “sophistic” character of some present-day legal actions by Józef Andrzej Stuchliński	49
Exise duty on tobacco products and alcohol in the budget 1999-2000 by Sergiusz Nikołajczuk	55
Professionalism in the work of the public administration authorities by Jerzy Wojciech Wójcik	71

Articles and information

Law on gambling games. Practical comments, part II by Adam Wiśniewski	85
<i>Community policy. New strategy in police activities</i> by Andrzej Urban	97
<i>The New Public Management</i> formula, or improvement of the state administration bodies’ functioning by Alicja Brand ...	103
Rural commune organizational model by Józef Stępak	115

Book reviews

Marek Leszczyński, <i>Social security of Poles and challenges</i> <i>of the 21st century</i> (by Karolina Świrski-Czałbowska)	143
---	-----

Outside law

Participation in culture today by Dagmara Jaszewska	149
Tribute to Aldona Jawłowska by Karolina Świrski-Czałbowska	159
From the archives of science	
The Reprieve by Gustav Radbruch	163
Postscript by Andrzej Kojder	167

Maria Szyszkowska

Konkurencja czy współpraca Dylemat systemów wartości

Począwszy od starożytności toczą się spory na temat natury człowieka. Jeden z poglądów głosi jej społeczny charakter, ale funkcjonuje także przeciwny, mający oparcie w obserwacjach przejawów agresji oraz wojen, które towarzyszą nieustannie ludzkości. Natomiast jest bezsporne, że człowiek nie jest samowystarczalny, a więc wymaga współdziałania z innymi.

Jesteśmy coraz bardziej świadomi swoich współzależności jako ludzkość. Żyjemy w epoce globalizacji, która miała w intencji jej prekursorów być wyrazem braterstwa ludzkości, a więc w konsekwencji także miał nastąpić czas pokoju. Współżycie na Ziemi wymaga przewyższania uprzedzeń i zarazem głębokiej życzliwości dla różnorodnych odmienności. Etyka ogólnoludzka pozostaje w sferze pragnień światłych jednostek, obecnie bowiem nie ma wartości, które zaaprobowaliby zgodnie mieszkańcy naszego globu.

Żyjemy w kulturze euroamerykańskiej, w której panuje pogląd, iż najważniejsze rozwiązanie problemów gospodarczych przynosi liberalizm ekonomiczny. Być może niewystarczające jest rozumienie tego, że liberalizm ten nie prowadzi automatycznie do innych odmian liberalizmu, a mianowicie światopoglądowego, politycznego, prawnego, czy obyczajowego.

Liberalizm ekonomiczny doczekał się w naszych czasach szczególnych gwarancji prawnych o charakterze międzynarodowym. Zespolony jest w naszej kulturze z demokracją uznawaną za najważniejszy ustrój polityczny. Rodzi to skomplikowany problem teoretyczny, bowiem demokracja – we wszystkich różnorodnych koncepcjach – zespolona jest z wartością równości, natomiast neoliberalizm prowadzi do rozwarstwienia materialnego społeczeństwa. Warto zaznaczyć w formie dygresji, że część filozofów i prawników wykazuje w swoich pracach, iż demokracja powinna być zespolona z gospodarką o charakterze socjalistycznym, bowiem gwarantuje ona wyrównanie materialne społeczeństwa, a więc równość nie tylko formalnoprawną. Trzeba podkreślić, że nie chodzi tu o socjalizm postulowany przez marksizm lecz na przykład przez Leona Petrażyckiego, Edwarda Abramowskiego, czy wcześniej Kanta. Z filozofii tego ostatniego myśliciela, jego uczniowie wyprowadzili teorię socjalizmu mającą źródło w kantowskim nakazie moralnym, by traktować drugiego człowieka jako cel sam w sobie, a nie jako środek do celu, czyli wartość fundamentalną.

Jeden z najwybitniejszych filozofów XX wieku, Gustaw Radbruch, wyjaśniał w swoich dziełach, że równość formalnoprawna staje się czysto deklaratorywna

o ile towarzyszy jej bieda znacznej części społeczeństwa. Myśliciel ten był nie tylko teoretykiem, ale również wybitnym politykiem niemieckim w Republice Weimarskiej. Właśnie on wskazał na trudny do rozwiązania problem zespolenia demokracji z neoliberalizmem ekonomicznym. Trzeba zaznaczyć, że liberalizm ekonomiczny nie prowadzi automatycznie do liberalizmu światopoglądowego ani do liberalizmu politycznego czy obyczajowego. Innymi słowy, zalecana wolność w sferze gospodarczej nie przynosi gwarancji pełnej wolności jednostki, która powinna być zespolona z państwem demokratycznym

Gospodarka neoliberalna prowadzi jako skutek do rozwarstwienia materialnego społeczeństwa, natomiast demokracja – w rozmaitych odmianach teorii tego ustroju – głosi wartość równości. Jest oczywiste, że równość formalnoprawna staje się deklaratywna o ile nie towarzyszy jej duża liczebnie grupa średnio-zamożnych obywateli oraz likwidacja drastycznych różnic materialnych.

Liberalizm aprobując indywidualny sukces podważa tym samym wartość wspólnotowości. Prowadzi do tego również aprobata rywalizacji, pochwała indywidualnej przedsiębiorczości oraz teoria wolnego rynku i konkurencja. Gospodarka neoliberalna powoduje, że dążenie do wartości materialnych wypiera wartość rozwoju duchowego oraz bezinteresowność w kontaktach człowiek – człowiek. Gospodarka neoliberalna wywołuje negatywne zmiany w psychice człowieka. Jest to szczególnie wyraźne współcześnie, bowiem towarzyszy realizacji tej teorii ekonomicznej w XX wieku rozwój kultury mediów. Programy telewizyjne oraz Internet także rozwijają dążność do bogacenia się i zaprzatają umysł jednostek sukcesem.

Czynnikiem determinującym przemiany gospodarcze jest świadomość człowieka. To ona kształtuje byt – a nie odwrotnie. Przepisy prawne są rezultatem treści świadomości tych, którzy je uchwalają i są wcześniejsze od rozstrzygnięć ekonomicznych. Zachodzi więc następująca relacja: świadomość – przepisy prawne – sposób gospodarowania.

Koncepcji wolnego rynku towarzyszy mit człowieka nowoczesnego, który ma się charakteryzować aprobatą dla liberalizmu ekonomicznego i w skali wartości stawiać najwyżej człowieka bogatego. Szerzony kult młodości kalendarzowej zastępuje wartość przyznawaną dawniej mądrości; związana ona jest raczej zwiekiem sędziwym niż z młodością biologiczną. Wbrew deklarowanemu pluralizmowi światopoglądowemu – w dziedzinie ekonomicznej dochodzi u nas do głosu jeden pogląd.

Liberalizm ekonomiczny XIX wieku w znacznie większym stopniu ceniał rozwój duchowy człowieka niż neoliberalizm. Na przykład John Stuart Mill głosił, że człowiek ma zdobywać dobra materialne po to, by mając zapewniony byt – oddawać się rozwojowi duchowemu. Nie kwestionowano w XIX wieku pomocy państwa, podkreślając, że powinna być skierowana na osoby niedające sobie rady, jak również na obronę zwierząt przed możliwym sadyzmem człowieka. Neoliberalizm rozwinął bezwzględność w dążeniu do bogacenia się, a więc

zarazem stosunek do drugiego człowieka jako do konkurenta. Twórcy liberalizmu ekonomicznego w XIX wieku domagali się, by prawo i państwo zezwalało jednostkom na swobodne działania. Jednocześnie jednak podkreślali, że porządek prawny ma chronić podstawowe wartości, a mianowicie wolność, własność i bezpieczeństwo.

Nie jest prawdą, że należy dokonywać wyboru między gospodarką wolnorynkową a tą odmianą socjalizmu, który funkcjonował w czasach PRL. Odmian socjalizmu jest wiele, by wymienić wśród zwolenników tych różnorodnych koncepcji socjalizmu Adama Mickiewicza, Edwarda Abramowskiego, Stefana Żeromskiego, Gustawa Radbrucha. Krytyka systemu sprzed 1989 roku prowadzi do sytuacji w której wielu czuje się przymuszonych do deklarowania aprobaty dla liberalizmu ekonomicznego. Narastają postawy konformistyczne.

Trzeba podkreślić, że pragnienie wolności nie jest tym samym, co aprobata dla modelu państwa opartego na własności prywatnej. Liberalizm ekonomiczny nie jest jedyną możliwą kontrpropozycją wobec gospodarki lat 1950-1989. Wystarczy przypomnieć, że w okresie Polski niepodległej, czyli w okresie dwudziestolecia międzywojennego, wytworzył się w Polsce silny ruch spółdzielczy, którego znaczenie nie jest obecnie cenione.

Funkcjonuje przeciwstawienie: gospodarka PRL albo liberalizm, co staje się zniewalające dla tych, którzy nie chcą żyć w świecie wyznaczanym przez korporacje i banki.

Wolny rynek nie prowadzi automatycznie do państwa światopoglądowo neutralnego, które gwarantuje wolność człowiekowi. Rzecznicy pluralizmu światopoglądowego mogą być na przykład zwolennikami zakładania spółdzielni w rozmaitych sferach życia gospodarczego. Nikła jest, niestety, wiedza o tradycjach ruchu spółdzielczego w Polsce, by wymienić tu jedno tylko nazwisko – Edwarda Abramowskiego, mistrza Żeromskiego, który był nie tylko teoretykiem. W duchu jego poglądów rozwijano spółdzielczość w Polsce międzywojennej.

Edukacja i media sugerują, że prywatyzacja to jeden z najistotniejszych elementów prawidłowych reform gospodarczych. Sugeruje się, że szukając źródeł przychodów należy prywatyzować gospodarkę. Doprowadziło to nas do likwidacji fabryk, stoczni i hut stawiając w sytuacji importera tych produktów, które wcześniej sami produkowaliśmy. Sugeruje się społeczeństwu, że prywatyzacja stanowi istotny bodziec dla rozwoju rynków kapitałowych. Do tego należy dodać, że nie formułuje się odpowiedzi na dwa nasuwające się logicznie pytania. Po pierwsze, co dalej stanie się z naszą gospodarką, gdy proces jej prywatyzacji zostanie zakończony? Po drugie, jak długo większość naszego społeczeństwa wytrzyma skutki gospodarki neoliberalnej, to znaczy biedę i nędzę?

Sprowadzanie roli państwa do funkcji nocnego stróża, czego domagał się liberalizm dziewiętnastowieczny, nie może zadowalać tej części społeczeństwa, którą tworzą jednostki pozbawione praktycyzmu życiowego, czy sprytu życiowego. Zmysł praktyczny nie jest typowy dla warstwy pisarzy i artystów. Opieka

państwa nad twórcami, sprzeczna z ideologią neoliberalną, sprzyjałaby rozwojowi warstwy inteligencji w Polsce, którą współtworzą intelektualści, pisarze i artyści. Nie jesteśmy w stanie zaskoczyć świata nowymi rozwiązaniami cywilizacyjnymi, ponieważ wymaga to dużych nakładów finansowych. Ale jesteśmy w stanie wnieść twórcze elementy na przykład w obszarze literatury pięknej i sztuki, jak również filozofii.

Żadne ze stwierdzeń nie doczekało się takiego ośmieszenia, jak słynne żądanie Leppera: „Balcerowicz musi odejść”. Ten protest wobec gospodarki neoliberalnej – nawet w warunkach obecnego kryzysu finansowego – nie jest podtrzymywany. Rozwiązania ekonomiczne inne niż neoliberalne, mimo kryzysu, ocenia się często jako wyraz niechęci do postępu i nowoczesności. Dogmat powszechnej prywatyzacji oraz reprivatyzacji wiąże się z bezduszością w traktowaniu drugiego człowieka.

Natomiast niszczona u nas własność spółdzielcza rozwija cenne właściwości człowieka, a mianowicie życzliwość, zdolność do współdziałania, niesienie pomocy słabszemu, wrażliwość, zdolność do altruizmu. Istniejące stosunkowo do niedawna maszoperie, czyli spółdzielnie rybackie, uczyły na przykład niesienia pomocy rybakowi, który wrócił bez połowu. To dzielenie się z nim przez tych, którym dopisało szczęście w łowieniu ryb, nie miało nic z filantropii, która obraża biednych, o czym pisał już Prus w „Lalce”. Była to postawa wynikająca z poczucia braterstwa z innymi ludźmi.

Jednostki bogate stanowią kategorię osób uprzywilejowanych w ustroju neoliberalnym, aczkolwiek wartości materialne, które ktoś posiada nie są wyrazem jego wartości jako człowieka. Osoby bogate mają szczególne gwarancje bezpieczeństwa, bowiem stać je na mieszkanie w osiedlach otoczonych murem i strzeżonych przez ochronę. Kryterium materialne prowadzi nawet do zróżnicowania w więzieniach. Bogaty więzień, niezależnie od źródła swojego majątku, ma środki pozwalające opuścić areszt poprzez wniesienie kaucji.

Chciwość banków, tak zwanych inwestorów, doprowadziła do dzisiejszego kryzysu. Powaga sytuacji polega na tym, że konsekwencje załamania gospodarki neoliberalnej spadają na barki społeczeństwa, bowiem z pomocą bankom (a nie pokrzywdzonym) przyszły poszczególne państwa dając pieniądze z budżetu, czyli z pieniędzy podatników. Drapieżność, agresywność, egoizm, lekkomyślność tzw. inwestorów, nie liczenie się ze społeczeństwem zostały nagrodzone. Innymi słowy kwestionowana przez neoliberalistów własność państwowa okazała się przydatna. Powstaje pytanie czy kryzys podważa mit neoliberalizmu.

Najwyższy czas, by przemyśleć nadal aktualne teorie na temat społecznej formy własności, które tworzyli w pierwszej połowie XX polscy teoretycy, by wskazać Edwarda Abramowskiego, o którym była już mowa. Na przykład teoretykiem spółdzielczości pracy i zarazem działaczem w tej dziedzinie był Jan Wolski. Propagowała wartość spółdzielczości także na przykład Maria Orsetti. Świadomość konieczności dzielenia się dochodami z innymi członkami jakiejś

spółdzielni wymaga wcześniejszych procesów edukacyjnych i sprzyja rozwojowi poczucia wspólnotowości.

Media zaszczipiają aprobatę dla neoliberalizmu sugerując następujące błędne twierdzenie: albo neoliberalizm, albo PRL. Można mieć nadzieję, że doceniona zostanie na nowo – w rezultacie obecnego kryzysu – własność państwowa oraz własność spółdzielcza. Jest ku temu zresztą podstawa zawarta w dziełach części neotomistów oraz we wspomnianej już encyklice włoskiego papieża Jana XXIII. Podkreślam to, ponieważ znana jest siła wpływu Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce.

Na razie kryzys nie wrywa społeczeństwa z apatii i nie wywołuje sprzeciwu kręgu intelektualistów i artystów. Powoływane przez polityków prawo naturalne nakazuje, by nikogo nie pozbawiać dostępu do dóbr materialnych.

Nie wyraża się u nas publicznie wątpliwości, czy neoliberalizm jest korzystny dla społeczeństwa mimo, że poza już określonymi negatywnymi skutkami w psychice człowieka – prowadzi on do wojen, bowiem przynoszą one korzyść zwłaszcza korporacjom zbrojeniowym i farmaceutycznym.

Troska prawodawców o ludzi bogatych powinna zostać zastąpiona troską o każdego człowieka, ale nie sprzyja temu liberalizm ekonomiczny.

Odmawianie państwu prawa do interwencji w sferę życia ekonomicznego może prowadzić, jak się okazuje, do kryzysu. Jest to problem niezmiernie poważny, ponieważ załamania gospodarki neoliberalnej spadają na barki społeczeństwa. Poszczególne państwa udzieliły wszak pomocy bankom z budżetu, czyli z pieniędzy podatników. Chciwość banków, lekkomyślność tzw. inwestorów została nagrodzona. Kwestionowana przez neoliberalizm własność państwowa okazała się przydatna.

Neoliberalizm kwestionuje wartość wspólnotowości. Rywalizacja, indywidualna przedsiębiorczość, doprowadziła do dominacji tych, którzy nie są zdolni do myślenia kategoriami dobra całego społeczeństwa. Dyktatura osób najbogatszych wyrabia egoizm i podważa znaczenie wartości duchowych. Już Arystoteles przestrzegał pisząc, iż demokracja przybiera postać zwyrodniałą, jeśli najbogatsi a nie najlepsi obejmują rządy w państwie.

Omawiając negatywne skutki dzisiejszego kryzysu finansowego, należy też wskazać, że konkurencja oraz bezrobocie wywołały konflikt między młodszym a starszym pokoleniem. Młodzi żądają oddania przez starsze osoby miejsc pracy oraz sugerują, że utrzymują emerytów i rencistów mimo, że przecież każdy pracuje na swoją późniejszą emeryturę czy rentę.

Neoliberalizm uprawniając pazerność i chciwość prowadzi do wojen oraz do niszczenia środowiska naturalnego. Nie chroni też zdrowia człowieka godząc się na reklamowanie – co jest groźne dla zdrowia – lekarstw oraz *fast foodów*. Należy podkreślić, że związana z neoliberalizmem doktryna powszechnej prywatyzacji oraz reprivatyzacji wzmaga w ludziach egoizm, drapieżność i agresywność. Przynosi w skutkach redukcję, a raczej likwidowanie własności państwo-

wej i spółdzielczej. Inne rozwiązania ekonomiczne niż neoliberalizm są u nas interpretowane jako sprzeczne z nowoczesną wiedzą. A należy podkreślić, że własność spółdzielcza rozwija cenne właściwości człowieka: życzliwość wzajemną, zdolność do współdziałania, chęć niesienia pomocy słabszemu, wrażliwość wobec nieszczęść innych ludzi, a więc zaszczenia zdolność do altruizmu, wzgląd na innych oraz na całą wspólnotę. Jako przykład niech posłużą wspomniane maszoperie, czyli spółdzielnie rybaków, razem dokonujących połowów na morzu, napraw łodzi czy konserwacji sieci. Maszopi – czyli członkowie maszoperii – działali na zasadach równości i solidarności. Obowiązywał równy podział połowu i zysku. Maszoperie istniały jeszcze w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Podział zysku wiązał się z rodzajem spotkania towarzyskiego. Szyper pełnił szczególną rolę w tej społeczności, ponieważ odznaczał się większą wiedzą niż inni, był najbardziej doświadczony i umiał przewidywać pogodę. Szyper wraz ze starszą maszoperią decydował o wyborze łowiska.

Podmiotem własności może być jednostka, może być nim państwo lub grupa obywateli. Ani z natury człowieka, ani z właściwości dóbr materialnych nie można wywnioskować konieczności własności prywatnej. Odmienne warunki powinny prowadzić do różnych form własności. Państwo ma regulować stosunki prawnowłasnościowe. Ogólne dobro całego społeczeństwa powinno stanowić nadrzędny cel wszelkich rozwiązań ekonomicznych i społecznych. Prawo własności prywatnej jest tylko jednym z możliwych sposobów regulowania stosunków międzyludzkich. Człowiek nie jest samowystarczalny, potrzebne mu są przedmioty otaczającego go świata materialnego. Nikt nie powinien być pozbawiony korzystania z dóbr materialnych.

Oceniając rozmaite rozstrzygnięcia ekonomiczne, należy brać pod uwagę, że w warunkach gospodarki neoliberalnej następuje degradacja wartości pracy. Naczelną rolę pełni interes własny, dążenie do bogacenia się, a więc powszechnie oddziałują niższe wartości. Praca przestaje uszlachetniać i rozbija wspólnotowość. Służy ona rozwojowi człowieka o ile stanowi źródło przyjemności, a przede wszystkim pozwala osiągać poczucie sensu życia. Żyjemy w rzeczywistym, niedoskonałym świecie, który wymaga pracy, by przekształcać go w świat na miarę tęsknot człowieka. Możliwe jest, by świat zmieniał swoje oblicze, ale wymaga to pracy, która jest wyrazem żarliwości.

Jednakże neoliberalizm głosi, że rynek wymusza rodzaj pracy i wprowadza restrukturyzację zatrudnienia, zmuszając jednostki do wykonywania pracy niezgodnej z ich pragnieniami. W warunkach własności spółdzielczej siły vitalne pracowników wzmaga wartość braterstwa, wspólnotowości. Daje to znacznie większe efekty niż praca o charakterze niewolniczym. Papież Franciszek mówiąc o pracy podkreślił, że jest ona zasadniczym elementem godności człowieka. Zaś godność człowieka jest pojmowana w kulturze europejskiej jako wartość ponadustawowa, powszechna i niezbywalna właściwość wrodzona człowiekowi.

Godność – której w myśl przeważających poglądów pozbawione są inne istoty żywe – doprowadziła do sformułowania w XX wieku tzw. praw człowieka. Otóż godność człowieka zobowiązuje poszczególne państwa do zapewnienia możliwości korzystania przez każdego człowieka z dóbr materialnych i zapewnienia nietykalności cielesnej i duchowej jednostkom. Oczywiście funkcjonują też poglądy, w myśl których prawa człowieka są rezultatem zawieranych swobodnie umów międzynarodowych. Niektórzy myśliciele wskazują na prawo naturalne, inaczej określane mianem prawa natury lub prawa ponadustawowego jako na uzasadnienie dla koncepcji praw człowieka. Kościół rzymskokatolicki w oparciu o filozofię Tomasza z Akwinu – oficjalną naukę tego Kościoła – uzasadnia prawa człowieka powołując się na Boga (prawo wieczne) jako ostateczne źródło tego prawa. Powstaje problem, bowiem zarówno bezrobotni pozbawieni zasiłku, jak i bezdomni – tworzący grupę społeczną w państwie neoliberalnym – są wykluczeni z korzystania zarówno z dóbr materialnych, jak i duchowych.

Biorąc pod uwagę katolicki charakter naszego społeczeństwa oraz siłę polityczną Kościoła rzymskokatolickiego, trzeba rozważając dylemat systemu wartości: konkurencja czy współpraca – sięgnąć do poglądu Tomasza z Akwinu. Otóż podstawowa zasada prawa naturalnego brzmi: dobro należy czynić, zła należy unikać. Z tego prawa mogą pochodzić prawa stanowione przez ludzi drogą wynikania, zaś inne poprzez dokładniejsze określenie tej ogólnej zasady. Prawa pochodzące przez wynikanie z prawa naturalnego obowiązują nie tylko z mocy woli ustawodawcy, lecz niezależnie i wcześniej od niej. Zasada „dobro należy czynić, zła należy unikać” obowiązuje niezależnie od wszelkich zmian jakim podlega świat.

Tomasz z Akwinu wyprowadził prawo do własności prywatnej z prawa naturalnego. Jednakże część neotomistów w XX wieku zwróciła uwagę na to, że interpretacja prawa naturalnego ma zastosowanie w konkretnych warunkach egzystencji człowieka. A więc treść podstawowej zasady podlega uściśleniu. Prawo naturalne nie działa automatycznie na podobieństwo praw świata przyrody. Według części neotomistów zapewnia każdemu człowiekowi nie prawo do własności prywatnej – lecz prawo do korzystania z dóbr materialnych dla utrzymania egzystencji i wymaga, by nikogo nie wykluczać od współudziału z korzystania z dóbr. W myśl tego poglądu nie można znaleźć w prawie natury wyraźnych wskazań co do konkretnych form tego korzystania. Błędem okazuje się mniemanie o nietykalności własności prywatnej, bowiem podlega ona ogólnemu pożytkowi, któremu mają służyć wszelkie prawa, a w tym prawo własności prywatnej. Nikogo nie powinno się wyłączać z korzystania z dóbr, bowiem są one nieodzownym środkiem do celu, jakim jest życie ludzkie. Encyklika *Quadragesimo Anno* wprowadza rozróżnienie prawa własności w ogóle i prawa do własności konkretnej, której określenie „zostawił Bóg przemysłowości ludzi i urządzeniom narodu”, czyli prawu pozytywnemu. Prawo do konkretnej własności – prywatnej, spółdzielczej, czy państwowej – podlega więc zmianom. Zasadniczym celem wła-

sności jest bowiem, zgodnie z filozofią tomistyczną, powszechne użytkowanie, dobro ogólnoludzkie, które ma górować nad dobrem jednostkowym. Obowiązek zharmonizowania określonego prawa własności z możliwością korzystania przez wszystkich z dóbr materialnych spoczywa na organach władzy państwowej.

Encykliki papieża Jana XXIII również wyraźnie podkreślają prawo państwa do regulowania stosunków prawnowłasnościowych. Nie da się rozstrzygnąć ogólnie, jaka jest najwłaściwsza forma własności – stwierdza papież Jan XXIII w encyklice *Pacem in terris*. Było to stanowisko nowe, gdy zważy się wcześniejsze encykliki, które jednoznacznie głosiły prawnonaturalny charakter własności prywatnej. W tej encyklice zostało sformułowane słynne *aggiornamento*, czyli pogląd w myśl którego nie można ustalać formy własności w sposób powszechnie obowiązujący wszelkie społeczeństwa. Po to, by wykazać dodatnie czy ujemnie strony jakiejś formy własności muszą być uwzględnione powody, zdaniem neotomistów, leżące poza prawem natury.

Po przełomie w 1989 roku nie została podjęta w Polsce debata społeczna na temat podstaw nowego ustroju. Wprowadzono dość nieoczekiwanie dla wielu milionów Polaków liberalizm ekonomiczny. Przyjęto jego skrajny model. Biorąc pod uwagę jednak rozwiązania innych krajów tworzących Unię Europejską, możliwe jest przywrócenie funkcjonowania w Polsce własności spółdzielczej oraz ograniczenie procesów prywatyzacji. Wpłynęłoby to niezmiernie korzystnie na życie społeczne, bowiem obok neoliberalnych wartości zaczęłyby oddziaływać pozytywne wartości nierozdzielnie zespolone z własnością spółdzielczą. Przechodzimy u nas z jednej ostateczności w drugą; od negatywnej oceny własności prywatnej do jej afirmacji. Nie funkcjonuje wiedza o tym, że przeciwnikami własności prywatnej byli też chrześcijańscy filozofowie, by wymienić współtwórcę personalizmu chrześcijańskiego E. Mouniera. Filozof ten w dziełach wydanych przez katolickie ugrupowanie „Więź” w PRL – kierowane przez Tadeusza Mazowieckiego — pisał, że źródłem rozmaitych przejawów zła w społeczeństwie jest własność prywatna i że należy ją znosić.

Obecnie słyszymy, że szukając źródeł przychodów w państwie należy prywatyzować i że prywatyzacja stanowi istotny bodziec dla rozwoju rynków kapitałowych. Ten proces pogłębiający rozwarstwienie materialne społeczeństwa można by przynajmniej równoważyć przywracając własność spółdzielczą. Mamy wspaniałe przykłady z okresu dwudziestolecia międzywojennego, które nie straciły aktualności. Mam na myśli nie tylko rozprawy o spółdzielczości, ale także praktyczną realizację tych teorii. Wszak o wyborze własności państwowej, spółdzielczej, czy prywatnej ma decydować państwo kierując się dobrem wspólnym. Idee spółdzielczości głosili także w pierwszej połowie XX wieku wielcy pisarze, by wymienić Władysława Orkana, Marię Dąbrowską, Stefana Żeromskiego. Spółdzielczość uczy, co podkreślali, odpowiedzialności, uczciwości i wzajemnej solidarności.

Znawca omawianej tu problematyki, dr Katarzyna M. Cwynar, trafnie podkreśla, że własność prywatna w gospodarce neoliberalnej prowadzi do monopolizacji władzy nad tymi, którzy nie są właścicielami. A więc podważane są zasady demokracji nie tylko życia gospodarczego, ale także społecznego i politycznego. Obawa przed utratą pracy skłania i wyrabia egoistyczne zachowania, postawy nieliczenia się z drugim człowiekiem. Natomiast własność spółdzielcza – jak określa syntetycznie dr Katarzyna M. Cwynar – to organizacje ekonomiczne bez pośrednich producentów i dysponentów wytworzonych dóbr materialnych. Własność spółdzielcza wyrabia potrzebę wzajemnej pomocy, o czym była już mowa i prowadzi do uspołeczniania człowieka. Skłania do angażowania się we wspólne działania.

Własność spółdzielcza sprawia, że oddziałują na świadomość jednostek ideały, które podnoszą człowieka na wyższy poziom rozwoju duchowego. Wytwarza się postawa, którą można określić mianem społecznego indywidualizmu, a więc rozwoju cech indywidualnych z uwzględnieniem tego, że mamy obowiązki wobec innych ludzi i że powinniśmy działać nie tylko na rzecz własnych interesów. Ten społeczny indywidualizm pozostaje w zgodzie z duchem epoki globalizacji, która ma doprowadzić do pojmowania człowieka jako części całej ludzkości oraz Kosmosu. Ta postawa, to przeciwwaga dla szerzącej się bezwzględnej rywalizacji, dla poszukiwania sukcesu kosztem nadużywania zaufania innych jednostek.

Własność spółdzielcza wspomagałaby funkcjonowanie pozytywnych wartości w edukacji, która powinna trwać przez całe życie. Ład w świecie i pokojowe współżycie na Ziemi wymaga odcisnięcia się w świadomości jednostek takich wartości, które nas ze sobą łączą i mogą prowadzić do tworzenia harmonijnych wspólnot. Człowiek nie powinien być pojmowany jako „kapitał ludzki”, ani jako „świadzeniobiorca”, lecz jako wartość fundamentalna. Od ukształtowania świadomości jednostek oraz ich charakterów zależą przepisy prawa, a te rozstrzygają o gospodarce, w tym o rodzajach własności. Ostateczny kształt życia w państwie zależy od świadomości i charakteru jednostek tworzących dane społeczeństwo i osób rządzących nim.

Powinniśmy być świadomi swoich współzależności jako społeczeństwo żyjące w określonym państwie i współzależności jako ludzkość. Ruch spółdzielczy sprzyja takim pozytywnym przemianom.

Bibliografia:

Piotr Chojnacki, *Wybór pism*, Warszawa 1987.

Powrót do prawa ponadustawowego, pod red. Marii Szyszkowskiej, Warszawa 1999.

Oczekiwane wartości w polityce, pod red. Marii Szyszkowskiej, Warszawa 2005.

Między kapitalizmem a socjalizmem, pod red. Marii Szyszkowskiej, Warszawa 2006.

Wartości lewicowe w polskiej kulturze XX wieku, pod red. A. Rossmanith, Warszawa 2008.

Socjalizm i jego różnorodne koncepcje, pod red. Marii Szyszkowskiej, Warszawa 2008.

Edukacja społeczeństwa w XXI wieku, pod red. St. Kunikowskiego i A. Krynieckiej, Warszawa 2009.

Zofia Chyra Rolicz, *Mity transformacji spółdzielczości*, [w:] *Pokój i demokracja*, pod red. Marii Szyszkowskiej, Warszawa 2009.

Neoliberalizm a kryzys finansów w świecie i w Polsce, pod red. Pawła Bożyka, Warszawa 2009.

Katarzyna M. Cwynar, *Kooperatyzm jako idea demokracji uczestniczącej*, „ΣΟΦΙΑ”. Pismo Filozofów Krajów Słowiańskich” 2012, nr 12.

Maria Szyszkowska

Artykuł jest zapisem referatu wygłoszonego przez Autorkę w czerwcu 2013 roku w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na konferencji pn. „Spółdzielczość jako forma przeciwdziałania bezrobociu oraz kształtowania integracji i ekonomii społecznej”; Wszechnica Polska Szkoła Wyższa w Warszawie była współorganizatorem konferencji.

Autorka, prof. zw. dr hab. Maria Szyszkowska, jest filozofem, b. senatorem RP, b. sędzią Trybunału Stanu RP, wykładowcą na Uniwersytecie Warszawskim, w Wyższej Szkole Menedżerskiej i we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie.

Ina Szumska

Edukacja prawna w służbie indoktrynacji

Pojęcie edukacji prawnej (ang. – *law-related education*) stosowane jest synonimicznie do terminu kształcenie prawne, tj. kształcenie niespecjalistycznych kompetencji związanych z prawem. Edukację prawną rozpatruję jako część edukacji obywatelskiej (ang. – *civil/citizenship education*) adresowanej do możliwie najszerszego grona odbiorców, przede wszystkim do dzieci i młodzieży szkolnej. W związku z powyższym używam także terminu edukacja obywatelsko-prawna. W odróżnieniu od edukacji prawniczej nie ma ona na celu kształcenia specjalistycznych kompetencji adresata, lecz nakierowana jest na poszerzenie wiedzy o prawie obowiązującym, o ogólnych zasadach porządku prawnego oraz wartościach prawnych. Ma ona za zadanie nauczenie praktycznych umiejętności posługiwania się prawem w życiu codziennym.

Kiedy mówimy o edukacji prawnej, to przede wszystkim mamy na myśli kształcenie obywateli, bez względu na wiek, umiejętności posługiwania się prawem, przekazywania wiedzy o wartościach prawnych oraz o porządku prawnym. Edukacja prawna w szerokim rozumieniu – jako kształtowanie świadomości prawnej – jest niezwykle istotna i ważna. Stanowi ona zasadniczy, celowy element socjalizacji jednostki, jest jej celem, a zarazem rezultatem. Szczególnego znaczenia nabiera w uczeniu się demokracji, uczeniu się uczestnictwa w życiu publicznym.

Kwestia edukacji prawnej w Polsce nie jest problemem społecznie żywo dyskutowanym. Omawiana jest głównie w związku z problematyką edukacji obywatelskiej, która również nie stanowi przedmiotu szczególnego zainteresowania. Problematykę tę w polskiej nauce podejmują głównie badacze pedagogiki porównawczej oraz historii oświaty¹.

Wiadomo, że szkoła wraz z rodziną stanowią podstawowe środowisko wpływające na socjalizację jednostki, są jednym z podstawowych narzędzi jej uspo-

¹ Bibliografia prac, poświęconych idei edukacji obywatelskiej w Polsce od końca XIX do 1939 r. sporządzona została przez Krzysztofa Jakubiaka: *Idea wychowania obywatelskiego w polskiej myśli pedagogicznej przełomu XIX-XX wieku oraz II Rzeczypospolitej*, „Chowanna” 1998, t. 2, s. 62-71. O historycznym rozwoju edukacji obywatelskiej i państwowej w Polsce piszą m.in. Adam Winiarz, Stefania Walasek. Próby systematyzacji wiedzy na ten temat dokonano w *Edukacja obywatelska w szkole: teoria i praktyka*, J. Korzeniowski, M. Machalek (red.), Warszawa 2011, pracy zbiorowej *Historyczne konteksty edukacji obywatelskiej w społeczeństwach wielokulturowych*, red. A. Szerlag, Kraków 2007. Sojologiczne ujęcie edukacji obywatelskiej prezentowane w artykule Marka Rykszy pt. *Edukacja obywatelska w systemie demokratycznym* w czasopiśmie „Trzeci sektor. Edukacja obywatelska”, 2009 nr 17. Kwestia edukacji obywatelskiej w szkołach Europy przedstawiona została w raporcie Education, Audiovisual and Culture Executive Agency przy Komisji Europejskiej z 2012 r. pt. *Edukacja obywatelska w Europie*, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/139PL.pdf. Ważnym źródłem na interesujący temat jest także opracowanie K. E. Siellawy-Kolbowskiej, A. Łady, J. Ćwiek-Karpowicz, *Edukacja obywatelska w Niemczech i Polsce. Raport z badań*, Warszawa 2008.

łecznienia. Dzięki temu, że przez całe życie uczymy się, świadomie lub nie, krytycznie lub biernie odbieramy różne wiadomości, przyswajamy sobie obiegowe wartości, a także formujemy własny system wartości i reguły prawa intuicyjnego². Ciągłe też uzupełniamy naszą wiedzę i wyobrażenia o zjawiskach prawnych i związanych z prawem oraz dokonujemy ocen norm prawnych, a wraz z nimi kształtują się nasze oczekiwania w stosunku do prawa i kierunku jego zmian, a w końcu nasza indywidualna kultura prawna.

Analizy teoretyczne z zakresu socjalizacji przeprowadzane były w nurtach socjologicznym i psychologicznym. W psychologii teorii socjalizacji powstały w ramach psychoanalizy, badań behawioralnych oraz interakcjonizmu poznawczego. W ramach ujęcia kognitywnego socjalizacja oceniana była jako proces przyswojenia wiedzy i wyobrażeń o prawie i porządku prawnym w danym systemie. Wśród poznawczych modeli socjalizacji wymienić można koncepcje rozwoju moralnego i prawnego autorstwa Jeana Piageta, Lawrence'a Kohlberga, June Tapp i Felice'a Levine'a. Behawioralne ujęcie socjalizacji polega na wyjaśnieniu „stawania się” osobowością pod wpływem bodźców środowiskowych (prace Erwina Sutherlanda, Ronalda Akersa). Wśród klasycznych teorii socjalizacji z zakresu socjologii są symboliczno-interakcyjna teoria George'a Herberta Meada i funkcjonalno-strukturalna – Talcotta Parsonsa, uzasadniające rozwój jednostki czynnikami społecznymi, ponadindywidualnymi.

Maria Borucka-Arctowa i Grażyna Skąpska w syntezie teorii socjalizacji prawnej wyodrębniły dwa idealizacyjne modele socjalizacji³:

- 1) normatywno-deterministyczny – socjalizacja polega na całkowitym przystosowaniu się jednostki do norm społeczeństwa. Kluczowe znaczenie odgrywa wychowawcza funkcja prawa. Przykładem teorii z tej grupy jest koncepcja *homo sociologicus* Ralfa Dahrendorfa;
- 2) poznawczo-interakcyjny – socjalizacja jako ciągła interakcja pomiędzy jednostką a otoczeniem (grupą społeczną); jednostka autonomicznie i selektywnie przyswaja wartości i normy. Punktem wyjścia dla tego modelu jest teoria poznawczego i moralnego rozwoju J. Piageta, koncepcji uczenia się, internalizacji norm społecznych.

Wśród instytucji socjalizacji najbardziej zbadanymi są rodzina, szkoła, media, sąd i policja. Oddzielny kierunek badawczy stanowią badania nad kulturowym kontekstem socjalizacji. Edukacja tradycyjnie wymieniana jest wśród czynników kształtowania się świadomości prawnej. Stanowi ona zasadniczy, celowy element socjalizacji. W zależności od tego, jak postrzegamy prawo – jako czynnik integrujący społeczeństwo lub jako narzędzie kontroli i sprawowania władzy czy

² Pojęcie prawa intuicyjnego jest jednym z kluczowych w psychologicznej koncepcji prawa Leona Petrażyckiego. Prawo intuicyjne odzwierciedla wewnętrzne przekonania, wyobrażenia człowieka o prawie i sprawiedliwości. Szczególnie kładąc nacisk na wewnętrzne pochodzenie prawa intuicyjnego Petrażycki je prezentuje porównując z prawem pozytywnym, utożsamianym z autorytetem zewnętrznym: władzą ustawodawczą, tradycją, normami religijnymi.

³ M. Borucka-Arctowa, G. Skąpska, *Teoretyczne problemy socjalizacji prawnej*, [w:] *Socjalizacja prawna*, pod red. M. Borucka-Arctowej, Ch. Kourilsky, Warszawa 1993, s.16 i nast.

jako system zabezpieczający wartości społeczne – zależeć będzie interpretacja socjalizacji⁴. Kluczowe znaczenie ma także porządek prawny. Mianowicie porządek prawny określa granice ekonomicznej i prawnej aktywności indywidualnej. Znaczenie samodzielności ekonomicznej dla socjalizacji akcentowali klasycy socjologii prawa. Emil Durkheim zwracał uwagę, że: „Tworzenie się i funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, złożonego z samodzielnych podmiotów ekonomicznych, ma doniosłe aspekty wychowawcze”⁵.

Petrażycki także akcentował znaczenie swobody gospodarczej dla rozwoju aktywnej świadomości prawnej jednostki.

W związku z powyższym uzasadnionym wydaje się założenie, że w różniących się systemach i społeczeństwach edukacja prawna ma być różnie pojmowana. Zasadniczym celem edukacji obywatelskiej w krajach unijnych jest wychowanie społecznie i politycznie aktywnej jednostki⁶. Badania nad problematyką edukacji obywatelskiej w Polsce i Niemczech, przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych, wykazują, że cechą charakterystyczną niemieckiego podejścia do kształcenia jest skupienie się na „wadze umiejętności politycznych, artykułowania własnych i grupowych interesów, prowadzenia dyskursu politycznego oraz partycypacji politycznej”⁷. W Polsce zaś z tym typem edukacji wiążą duże obawy ze względu na możliwość indoktrynacji. Inną cechą charakterystyczną edukacji obywatelskiej w Niemczech jest skierowanie programów edukacyjnych do całego społeczeństwa, nie tylko do młodzieży szkolnej.

W Polsce edukacja prawna i obywatelska odbywa się w ramach przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”. Ostatnio temat poszerzenia wiedzy o prawie, edukacji prawnej w polskich szkołach związany był z projektem Ministerstwa Sprawiedliwości pn. „Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości”, którego pierwszy etap – program pilotażowy „Świadomy swoich praw obywatel” – został zrealizowany wspólnie z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Łodzi, w roku szkolnym 2010/2011, w drugich klasach łódzkich szkół ponadgimnazjalnych. Drugi etap skierowany został do studentów kierunków nieprawniczych uczelni wyższych. Jesienią 2011 r., po uzyskaniu pozytywnych wyników dwóch poprzednich, przystąpiono do trzeciego etapu projektu – przeprowadzenia zajęć z „praktycznej nauki prawa” w wybranych polskich szkołach. Jak twierdzą autorzy projektu, stanowi on ewenement na skalę europejską⁸. Od piętnastu lat podobny program, tzw. „model petersburski”, jest realizowany w Rosji, co prawda nie na skalę ogólnopaństwową, lecz w przeważającej części szkół petersburskich. Program ten re-

⁴ M. Borucka-Arctowa, G. Skąpska, *Teoretyczne problemy socjalizacji prawnej*, s. 11.

⁵ Cit. za M. Borucka-Arctowa, G. Skąpska, *Teoretyczne problemy socjalizacji prawnej*, s. 20.

⁶ Więcej na temat edukacji obywatelskiej, m.in. w Wielkiej Brytanii, Francji, Izraelu, Stanach Zjednoczonych zob. *Wychowanie obywatelskie. Studium teoretyczne, porównawcze i empiryczne*, pod red. Z. Melosik, K. Przyszczypkowski, Poznań-Toruń 1998.

⁷ K. E. Siellawa-Kolbowska, A. Łada, J. Ćwiek-Karpowicz, *Edukacja obywatelska w Niemczech i Polsce. Raport z badań*, Warszawa 2008, s. 124.

⁸ Z komunikatu Ministerstwa Sprawiedliwości (dostęp: <http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,3501,edukacja-prawna--spotkanie-ministra.html> (21.09.2011 r.)

alizowany jest w ramach Koncepcji Edukacji Obywatelsko-Prawnej, opracowanej w latach 1995-1998 przez zespół Natalii Eliasberg⁹.

Cechy szczególne białoruskich rozwiązań w zakresie edukacji prawnej uwarunkowane są porządkiem prawnym oraz sposobem interpretacji prawa. Prawo na Białorusi rozpatrywano jest jako narzędzie sprawowania władzy, podobnie jak środki masowego przekazu i system oświaty. Teza ta znajduje swoje potwierdzenie w wynikach niżej przedstawionych badań nad treścią dokumentów edukacyjnych. Korzystając z różnorodnych środków przymusu (jawnych i ukrytych, prawnych i pozaprawnych, opierających się na świadomym/podświadomym przekonaniu o słuszności nadawanego komunikatu lub na lęku przed karą za nieposłuszeństwo), państwo białoruskie usiłuje ukształtować odpowiedni światopogląd u swoich obywateli.

Niżej przedstawię białoruską koncepcję wychowania prawnego, która mocno ukorzeniona jest w tradycji radzieckiej, w tym w radzieckim sposobie interpretacji prawa i edukacji. Znaczenie radzieckiej koncepcji wynika z jej akceptacji przez obecne białoruskie władze i przeniesienia zasadniczych idei na współczesny grunt białoruskiego systemu oświaty. W dalszej części artykułu zaprezentuję argumenty na potwierdzenie tezy o strukturalnych wadach systemu oświaty na przykładzie standaryzacji nauczania przedmiotu „nauki o społeczeństwie”.

Pojęcie edukacji prawnej oraz wychowania prawnego

Do zdefiniowania pojęcia wychowania prawnego – zasadniczego dla zrozumienia idei edukacji prawnej i obywatelskiej na Białorusi – konieczne są pewne wyjaśnienia. Na Białorusi, jak i w Rosji, do której będę jeszcze nieraz powracała, w doktrynie prawnej i w szeroko rozumianej praktyce społecznej pojęcie wychowania prawnego (*prawowoje wospitanije*) funkcjonuje jako jedno z zasadniczych określeń w kształceniu obywatelskim. Czasami terminu wychowanie prawne używa się synonimicznie do wychowania obywatelskiego, często też można spotkać termin wychowanie obywatelsko-prawne (*graždansko-prawowoje wospitanije*). Przyczyn ścisłego połączenia wychowania prawnego z obywatelskim szukać można w ukształtowanym w kulturze rosyjskiej szczególnym stosunku do państwa, które stanowiło i stanowi źródło prawa (*zakonu*) i wszelkiego porządku, a zarazem jest inspiracją cnót obywatelskich.

Natomiast tak popularny w krajach Europy Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych termin „edukacja/kształcenie obywatelskie” w rosyjskim dyskursie występuje stosunkowo rzadko i pojawia się głównie w retoryce środowisk liberalnych pragnących budowy demokratycznego społeczeństwa oraz w związku z akcjami organizacji pozarządowych na rzecz demokratyzacji kraju. Na Białorusi ten termin w ogóle nie funkcjonuje w języku urzędowych dokumentów oświatowych, jest także rzadko spotykany w mediach. Jeśli pojawia się, to na

⁹ Zob. N. I. Eliasberg, *Pietierburgskaja model graždansko-prawowego obrazowania i wospitanija graždanina w Rossii*, [w:] *Graždanskoje obrazowanie – pedagogičeskij, socialnyj i kulturnyj fienomien*, Sankt-Petersburg 2006, s. 84-107.

ogół w znaczeniu synonimicznym do pojęcia edukacji nieformalnej. „Edukację obywatelską” zastąpiono tutaj całkowicie przez termin „wychowanie prawne” lub „oświata prawna” (*prosławsztszenije prawowoje*), których znaczenie ogranicza się do przekazu informacji o podstawowych przepisach prawnych i wpojenia posłuszeństwa wobec obowiązującego ustawodawstwa.

W literaturze polskiej termin „wychowanie prawne” nie jest rozpowszechniony. Termin „edukacja prawna” występuje w znaczeniu ogółu czynności i procesów mających na celu przekazywanie wiedzy o prawie. Wielki słownik rosyjsko-polski PWN (2001) podaje tłumaczenie terminu „воспитание” (*wospitanije*) jako „wychowanie”. W języku polskim pojęcie wychowania związane jest z aktywnym, ukierunkowanym wpływem na osobowość podmiotu wychowania, jego postaw i zachowań i raczej nie łączy się z prostym przekazywaniem wiedzy prawnej. Warto jednak przytoczyć opinię Bogusława Śliwerskiego o niejednoznaczności ujmowania tego pojęcia. Twierdzi on, że nie wyeliminowano „po dzień dzisiejszy wieloznaczności tego pojęcia, które przyjmuje odmienną konotację w zależności od założonej przez autora aksjologii, ideologii czy też filozoficznej i psychologicznej koncepcji człowieka”¹⁰. Krytycy pojęcia wychowania wręcz mówią o ryzyku instrumentalizacji i uprzedmiotowienia podmiotu wychowania, co związane jest z wywieraniem znacznie szerszego wpływu na osobę w trakcie wychowania w porównaniu do zwykłego przekazu wiedzy. Posługiwanie się terminem „wychowanie” najczęściej występuje w pedagogice, a więc tam, gdzie podmiotem wychowania są dzieci i młodzież, których osobowość dopiero się kształtuje, co wymaga udziału rodziny, najbliższego otoczenia, szkoły i innych instytucji państwowych oraz społecznych. Spróbuję pokazać, w jaki sposób edukacja i wychowanie prawne zmieniają swoje znaczenie i przeznaczenie w zależności od zakładanych przez szeroko rozumianych wychowawców ideologii.

Abstrahując od interpretacji pojęcia wychowania w Związku Radzieckim, do którego wrócić później, trzeba zaznaczyć, że we współczesnej definicji z okresu Rosji postkomunistycznej tzw. system (koncepcję) wychowania prawnego określa się jako uzależniony od „charakteru oraz polityki państwa”¹¹. Rosyjski encyklopedyczny słownik ekonomii i prawa z 2005 r. określa wychowanie prawne następująco: „Wychowanie prawne sprawia, że u osoby rozwija się szacunek do prawa, przyzwyczajenie postępowania zgodnego z prawem bez jakichkolwiek odchyłeń, szacunek do państwa jako instytucji stabilizującej społeczeństwo, dążenie do współpracy z instytucjami państwowymi oraz społecznymi w celu utrzymania praworządności i właściwego porządku prawnego”¹². W określeniu tym nie ma miejsca na wzajemny szacunek w relacjach państwo-obywatel, lecz podkreśla się bierne podporządkowanie systemowi.

¹⁰ B. Śliwerski, *Wychowanie*, [w:] *Encyklopedia PWN w trzech tomach*, s. 836.

¹¹ *Rosyjskaja pedagogičeskaja enciklopedija*, t. 2, s. 178.

¹² *Enciklopedičeskij słowar' ekonomiki i prawa*, Moskwa 2005. Tekst dostępny w wersji elektronicznej: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/11738/%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%95 (7.04.2011 r.).

Wychowanie prawne w carskiej Rosji i Związku Radzieckim

Przedstawienie idei wychowania prawnego wymaga krótkiego ekskursu w dzieje Rosji. Znaczenie wpływów Rosji w XIX i XX stuleciach na tradycję i historię takich krajów jak Białoruś, Ukraina, ale też i Polska nie wymaga udowodnienia. Poświęcone zostały temu tomy opracowań. To, że koncepcja wychowania prawnego, która zrodziła się w tym kraju, została oficjalnie przejęta także na Białorusi, jest jeszcze jednym potwierdzeniem rosyjskich wpływów.

W Rosji problem nauczania prawa pojawił się w epoce absolutyzmu oświeczonego wraz z pierwszymi próbami założenia systemu szkół państwowych. Edukacja prawna rozpatrywana była jako część wychowania moralnego. W literaturze polskiej temat wychowania obywatelskiego w Rosji epoki oświecenia poruszony został przez Janinę Wołczuk w *Obowiązki obywatela imperium rosyjskiego według „oświeconej monarchini” albo uwagi o popularnym podręczniku z przełomu XVIII i XIX wieków*.¹³ W XIX wieku w nauczaniu prawa tradycyjnie dominowało oficjalne podejście „szkoły państwowej” (Boris Cziczerin, Konstantin Kawielin in.), jednocześnie znaczny wpływ mieli także przedstawiciele „szkoły praw naturalnych” (Sergiusz Hessen, Bogdan Kistiakowski, Paweł Nowgorodcew, Leon Petrażycki in.). *Nota bene*, Petrażycki poświęca bardzo dużo uwagi wychowawczej funkcji prawa. Na założeniu oddziaływania prawa na jednostki i zbiorowości ludzkie, które służy postępowi społecznemu, oparta została jego koncepcja polityki prawa.

Edukacja prawna w Rosji zdecydowanie różniła się od nauczania prawa w Europie czy Stanach Zjednoczonych, gdzie podstawowym jej zadaniem było wyrobienie w jednostce poczucia przynależności do społeczeństwa obywatelskiego oraz poczucia własnych naturalnych niezaprzeczonych praw. W Rosji zaś podstawą było podporządkowanie się prawu, które utożsamiano z wolą sprawujących władzę.

Wiek XIX stał się czasem rozpowszechnienia także w Rosji idei liberalnych, co m.in. przyczyniło się do tego, że na początku XX w. stanowisko europejskich i rosyjskich teoretyków w stosunku do celów edukacji prawnej było zbliżone. W 1906 r. w Imperium ukazało się rosyjskie tłumaczenie 26. wydania podręcznika brytyjskiego prawnika i polityka Hugh Oakeleya Arnold-Forsterto *Prawa i obowiązki junego graźdanina* (*The laws of everyday life: for use of school*, London 1898), a rok później *Graźdanin i otiecziestwo* (*The citizen reader*, London 1904).

W wielu gimnazjach oraz szkołach średnich, pod różną nazwą: *zakonowiedienije*, *obszcziestwowiedienije*, *wwiedienije w teoriju gosudarstwa i prawa*, nauczano socjologii Jewgienija (pseud. Gienrich) Engla. W 1919 r. ukazał się pierwszy radziecki podręcznik socjologii tego autora pt. *Sociologija. Kratkij kurs*

¹³ Janinę Wołczuk, *Obowiązki obywatela imperium rosyjskiego według »oświeconej monarchini« albo uwagi o popularnym podręczniku z przełomu XVIII i XIX wieków*, [w:] *Historyczne konteksty edukacji obywatelskiej w społeczeństwach wielokulturowych*, red. A. Szerlag, Kraków 2007, s. 15-25.

sriedniej szkoły (1919), gdzie autor skoncentrował się na problemach znaczenia wychowania prawnego w kształceniu jednostki, roli i znaczeniu moralności i prawa w formowaniu właściwych postaw obywatelskich¹⁴. Do grona rosyjskich pedagogów pierwszej ćwierci XX w. promujących idee edukacji obywatelskiej należeli Piotr Fiodorowicz Kopteriov (1849-1922), Nikołaj Nikołajewicz Jordan-skij (1863-1941), psycholog i pedagog Konstatin Nikołajewicz Karniłow (1879-1957).

Po latach trzydziestych XX w. edukacja prawna na obszarach włączonych do Związku Radzieckiego zdecydowanie wróciła na pozycje ograniczające jej zadania do wpajania posłuchu i szacunku do obowiązującego prawa. Edukacja prawna i zapoznanie z obowiązującym prawem sprowadzało się głównie do studiowania Konstytucji ZSRR – „czarodziejskiej księgi dla bajecznego życia”¹⁵.

Opracowanie naukowych koncepcji wychowania prawnego w Związku Radzieckim związane było z rozwojem tzw. pedagogiki prawnej (pedagogiki prawa, jurydycznej pedagogiki) i wynikało z rosnącego zainteresowania państwa systemem kształcenia prawniczego w latach sześćdziesiątych XX w.

Jednak pierwsze kroki na polu edukacji prawnej były dokonane już wcześniej. W porewolucyjnej Rosji szkolna historia, która stanowiła część tzw. humanistycznej edukacji, zastąpiona została „nauką o społeczeństwie” (*obszcziestwowedienije*). Przedmiot ten składał się z tzw. ekonomii politycznej, historii socjalizmu i ruchu rewolucyjnego, historii obywatelskiej i Konstytucji Rosyjskiej Federacyjnej Republiki Radzieckiej. W związku z tym, że w 1937 r. ogłoszono nową Konstytucję ZSRR, wprowadzono w latach 1937-1938 w siódmej klasie szkoły średniej odrębny przedmiot „Konstytucja ZSRR”. W 1958 r., w celu „polepszenia komunistycznego wychowania młodzieży uczącej się i jej aktywności w życiu społeczno-politycznym kraju”¹⁶ przedmiot ten przeniesiono do klasy dziesiątej.

W słowniku rosyjsko-polskim słowo *obszcziestwowedienije* nie do końca trafnie przetłumaczono na język polski jako „nauka o społeczeństwie” i/lub „socjologia”. Żaden z przedstawionych odpowiedników polskich, według mnie, nie odpowiada znaczeniu podanego terminu, ponieważ trudno nazwać *obszcziestwowedienije* nauką, tym bardziej nauką socjologiczną. W ZSRR była to ideologizowana pseudonauka w służbie partii komunistycznej. Po raz pierwszy *obszcziestwowedienije* (dalej będę używać określenia „nauka o społeczeństwie”) jako przedmiot szkolny pojawiło się w 1920 r. w projekcie podstaw programowych. Jednak na dobre swoją „szkolną karierę” rozpoczęło w latach sześćdziesiątych XX w., a skończyło wraz z upadkiem komunizmu w 1991 r. Była to *de facto*

¹⁴ Podręcznik ten nieprzychylnie ocenił Petirim Sorokin w swoim artykule *Sostojanije russkoj sociologii za 1918-1922* („Nowaja russkaja kniga” z października 1922 r.), określając go jako „pusta broszura” (cyt. za J. Dojkow, Pitirim Sorokin. *Cielowiek wnie sieczona. Biografija*. Tom 2 (1922-1968), Arhangelsk, 2009, s.10).

¹⁵ Określenie Stalinowskiej Konstytucji z 1937 r. Ulricha Schmida. Zob. U. Schmid, *Konstitucija kak prijom*, „Nowoje literaturnoje obozrienije” 2009, nr 100, s. 100-113.

¹⁶ *Postanowlenije CK KPSS o kursie Konstucii w sriednih obszczieobrazowatielnych školach z 5.03. 1958 z.*, [w:] *Narodnoje obrazowanie w SSSR. Obszczieobrazowatielnaja szkoła. šbornik dokumentow. 1917-1973*, Moskwa 1954, s. 192.

nieco zmodyfikowana dla szerszego grona odbiorców społeczno-polityczna interpretacja *Krótkiego kursu WKP(b)*. Z drugiej zaś strony dyscyplina ta była ideologiczną odpowiedzią na „burżuazyjną naukę” – socjologię. W szkole „nauka o społeczeństwie” służyła jako instrument w budowie światopoglądu uczniów i wyjaśnieniu im rzeczywistości w ramach filozofii marksistowsko-leninowskiej. Ciekawa wydaje się geneza samej nazwy przedmiotu i jej rozwój w ostatnim dziesięcioleciu na Białorusi. Można zaryzykować twierdzenie, że posługiwanie się tym pojęciem jako naukowym oraz przywrócenie przedmiotu o tej nazwie do szkolnych programów oraz na uczelnie wyższe jest kolejnym przejawem symbolicznego i rzeczywistego nawiązywania do epoki radzieckiej. W odróżnieniu od Rosji, gdzie przedmiot ten na krótko powrócił do systemu oświaty, żeby potem zostać zastąpionym przez „wiedzę o społeczeństwie” (*obszcziestwoznaniye*), Białoruś bezkrytycznie przejęła radziecką wersję nazwy przedmiotu.

Wróć do ewolucji edukacji prawnej na obszarach Związku Radzieckiego. W uchwale KC KPZR *O zadaniach propagandy partyjnej w obecnych warunkach* ze stycznia 1960 r. uznano konieczność wprowadzenia do starszych klas szkół średnich oraz na uczelniach wyższych przedmiotu „podstawy wiedzy politycznej”, który koncentrował się na omówieniu poszczególnych elementów marksizmu-leninizmu oraz wybranych przepisów Konstytucji ZSRR. Nowy przedmiot, lecz pod inną niż przewidziano we wspomnianym dokumencie nazwą – „nauka o społeczeństwie” – pojawił się w szkolnych programach w 1963 r.

Ponowne zainteresowanie edukacją prawną w związku z ogłoszeniem tzw. powszechnego nauczania prawnego (*prawowej wsieobucz*) pojawiło się w Związku Radzieckim w latach siedemdziesiątych. W tym okresie i w latach osiemdziesiątych powstał cały szereg prac naukowo-dydaktycznych dotyczących problematyki wychowania prawnego¹⁷, co ma świadczyć o aktualności i szerokim zainteresowaniu radzieckiej nauki prawnej oraz pedagogicznej tą problematyką. W. W. Gołowiczenko nawet opracował oryginalną wówczas metodykę obliczania efektywności wychowania prawnego (na podstawie logiczno-matematycznego modelowania)¹⁸.

W latach 1975-1976 w celu polepszenia edukacji prawnej do programu nauczania klas ósmych został wprowadzony przedmiot „podstawy radzieckiego państwa i prawa”, obecny w szkolnych programach aż do końca lat osiemdziesiątych.

Jednym z najważniejszych problemów, z jakimi borykała się wtedy szkoła radziecka, był brak odpowiednich specjalistów – pedagogów ze specjalizacją (pogłębianą wiedzą) prawniczą. Rolę nauczycieli przedmiotu, na którym poznawano m.in. podstawy prawa, pełnili nauczyciele historii, którzy, *nota bene*, obecnie na Białorusi także nauczają przedmiotu „nauka o społeczeństwie” lub, w nie-

¹⁷ Por. wykaz opracowań, które ukazały się w okresie 1957-1998. Bibliografia zamieszczona została w wiodącym rosyjskim czasopiśmie prawnym „Prawowiedienije” 1999, nr 3, s. 232-250.

¹⁸ W. W. Gołowiczenko, *Effiektivnost' pravovogo wospitaniya: poniatije, kriterii, metodika izmiereniya*, Kijew 1985.

licznych przypadkach, prawnicy bez wykształcenia pedagogicznego. Dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych, w odpowiedzi na apel KPZR „o budowę socjalistycznego praworządnego państwa”, na niektórych wydziałach historycznych pojawił się kierunek „Historia i nauka o społeczeństwie z dodatkową specjalizacją prawo radzieckie”. Wraz z pojawieniem się placówek kształcących specjalistów w dziedzinie tzw. pedagogiki prawnej zwiększyła się też baza literatury metodologicznej, naukowej i pomocniczej w tej dziedzinie. Obecnie niektóre wydziały prawa na wyższych uczelniach w Rosji prowadzą kierunek „Nauczyciel prawa”.

O randze, jaką nadawano nauczaniu przedmiotu „nauka o społeczeństwie” w ZSRR, świadczy tryb wyboru kandydatów i dopuszczania nauczycieli do wykładania. Koniecznym warunkiem było zatwierdzenie kandydatury nauczyciela w rejonowym Komitecie partyjnym, decyzyjnym organie władz lokalnych.

Porządek polityczno-prawny a idea wychowania prawnego

Ewolucja pojęcia wychowania prawnego w postradzieckiej rosyjskiej i białoruskiej nauce prawnej może stanowić pewien wskaźnik zmian ustrojowych i społecznych w tych krajach. W Związku Radzieckim wychowanie prawne było jednym ze środków inżynierii społecznej i częścią aparatu propagandowego. Po upadku ZSRR koncepcja wychowania prawnego została odrzucona. Jednak destabilizacja społeczno-polityczna i gospodarcza w postradzieckiej Rosji lat dziewięćdziesiątych XX w. przyczyniła się do powrotu tej koncepcji, aczkolwiek już w wersji pozbawionej radzieckiej otoczki ideologicznej.

Demokratyczny pluralizm w Rosji zaowocował pojawieniem się dużej liczby prac, w których został zaprezentowany szeroki wachlarz poglądów na wychowanie prawne. Uogólniając, można powiedzieć, że w środowisku badaczy zajmujących się problematyką kultury prawnej i pedagogiki prawnej obecne są dwa zasadnicze nurty. Przedstawiciele pierwszego z nich utożsamiają wychowanie prawne z socjalizacją prawną, natomiast druga grupa badaczy charakteryzuje je jako systematyczne, celowe, ukierunkowane oddziaływanie instytucji państwowych i społecznych na kształtowanie się kultury i świadomości prawnej społeczeństwa.

W pracy zbiorowej pod redakcją rosyjskiego prawnika Siergieja Aleksiejewa¹⁹ autorzy definiują wychowanie prawne jako „ukierunkowane działanie mające na celu przekaz (translację) przez jedno pokolenie drugiemu kultury prawnej, doświadczeń prawnych, prawnych ideałów i mechanizmów rozwiązywania konfliktów w społeczeństwie. Wychowanie prawne ma na celu rozwój świadomości prawnej człowieka oraz kultury prawnej społeczeństwa w całości”²⁰.

W rozumieniu autorów wychowanie prawne powiązane jest z celową, subiektywną, tzn. pochodzącą od innego, zewnętrznego podmiotu, działalnością

¹⁹ Siergiej Siergiejewicz Aleksiejew (ur. 1924 r.) – rosyjski prawnik, z 1987 r. członek Rosyjskiej Akademii Nauk. Jeden z autorów rosyjskiej Konstytucji 1993 r. W krąg jego zainteresowań badawczych wchodziły problemy teorii prawa oraz prawa prywatnego.

²⁰ *Teoria państwa i prawa*, pod red. S. S. Aleksiejewa, Moskwa 1998, s. 286.

skierowaną głównie na kształtowanie emocjonalnej, światopoglądowej i aksjologicznej strony świadomości ludzkiej. Nie kwestionując możliwości istnienia instytucji wychowania prawnego, podważa się jej znaczenie i efektywność w formowaniu postaw ludzi wobec prawa. Autorzy twierdzą, że wartości prawne kształtują się spontanicznie, pod wpływem całego szeregu obiektywnych czynników, takich jak historycznie ukształtowane tradycje prawne społeczeństwa, życie polityczne i gospodarcze, kontakt z prawem w życiu codziennym *etc.* Ich zdaniem, próba subiektywnego, zewnętrznego oddziaływania (za które uznają wychowanie prawne), mającego na celu zmiany w systemie wartości, ma słabe oddziaływanie. A więc szukanie w wychowaniu prawnym *panaceum* na nihilizm prawny panujący w społeczeństwie rosyjskim czy rozpatrywanie go jako najważniejszego środka podniesienia kultury prawnej nie ma podstaw. Autorzy przekonują, że dużo skuteczniejsza pod tym względem będzie edukacja prawna, polegająca na informowaniu społeczeństwa o obowiązującym prawie oraz rozpowszechnianiu pozytywnych doświadczeń innych krajów, którym udało się zbudować oraz utrzymać ideały i wartości państwa praworządnego, o rozwiniętej kulturze prawnej²¹.

Z kolei Władik Niersiesianc²² rozpatruje kwestie wychowania prawnego w ścisłym związku z nihilizmem prawnym, którego tradycje we współczesnej Rosji są według niego „pielęgnowane oraz umacniane w warunkach przejściowych [...] poprzez nieudane reformy socjalno-gospodarcze, niezrealizowaną w pełni reformę prawną, nieefektywność funkcjonowania całego aparatu struktur państwowych, masowe oraz powszechne praktyki nielegalne, brak sprawnego funkcjonowania instytutu ochrony praw człowieka, niesprawność aparatu państwowego w walce z przestępczością itd.”²³.

Takie rozumowanie pozwala sądzić, że Niersiesianc traktuje wychowanie prawne raczej jako środek wyjątkowy, konieczny w krytycznych sytuacjach, jak właśnie w tej, określanej przez badacza jako *prawowej biespriediel* (samowola), w której znalazła się współczesna Rosja. W związku z tym Niersiesianc pisze o konieczności zorganizowania „unormowanego systemu prawniczo-wychowawczych przedsięwzięć skierowanych nie tylko ku zmianie potocznej świadomości Rosjan, ale też świadomości profesjonalnej (prawników)”²⁴.

Większość rosyjskich badaczy, zajmujących się bezpośrednio kwestią wychowania prawnego, rozpatruje to pojęcie w ramach polityki państwowej i zalicza wychowanie prawne do podstawowych zadań państwa. Na fali powrotu idei silnego państwa powstają liczne prace uzasadniające potrzebę powstania ogólnopaństwowych programów kształcenia prawnego w szkołach oraz zaostrezenia

²¹ Ibidem, s. 286-287.

²² Władik Sumbatowicz Niersiesianc (1938-2005), jeden z czołowych przedstawicieli rosyjskiej nauki prawnej, autor licznych prac z zakresu historii myśli polityczno-prawnej oraz filozofii prawa.

²³ W. S. Niersiesianc, *Obszczaja teorija prawa i gosudarstwa*, Moskwa 1999, s. 277

²⁴ Ibidem.

kontroli państwa w zakresie wychowania, w tym prawnego²⁵. W pracach tych autorzy akcentują niestabilny charakter społeczeństwa rosyjskiego, kryzys wartości, który skutkuje zaburzeniem równowagi społecznej i prowadzi do pluralizmu i, dalej, do konfliktu wartości, kryzysu regulacji formalnych oraz anomii społecznej. U podstaw praktyk społecznych częściej leżą spontanicznie powstające regulacje nieformalne, niż obowiązujące prawo pisane. Obok istniejących instytucji prawnych oraz politycznych, społeczeństwo funkcjonuje w półlegalnej lub nielegalnej przestrzeni, posługując się własnymi normami „zdrowego rozsądku” oraz „sprawiedliwości”, zasadą obyczaju – „tak się uartało”²⁶. Powstaje więc problem potrzeby radykalnych zmian: przekształcenia mentalności prawnej, długotrwałej budowy właściwych postaw wobec prawa, rozwoju kultury prawnej oraz wychowania pokoleń w szacunku dla prawa. Stopień zaawansowania oraz zasięg przedstawionych procesów destrukcyjnych w społeczeństwie rosyjskim pozwala tej grupie badaczy mówić o nieskuteczności samej edukacji prawnej, polegającej na informowaniu o prawie obowiązującym czy samokształceniu, o fragmentarycznym charakterze edukacji w tej dziedzinie. Za konieczne uważa się położenie podstaw aksjologicznych w rozumienie prawa i państwa, co może wiązać się – według tych badaczy – tylko z aktywną ingerencją państwa w działalność edukacyjną. Zgodnie z takim założeniem, wychowanie prawne określa się jako ukierunkowany, zorganizowany, planowany, systematyczny, sterowany proces kształtowania świadomości prawnej obywateli, w którym nadrzędną rolę pełni państwo.

Badanie białoruskiego, jak również rosyjskiego, dyskursu publicznego ujawnia nie tylko szczególną interpretację prawa, lecz charakterystyczną terminologię używaną dla określenia prawa²⁷. W wielu przypadkach „prawo” zastąpione zostało przez „ustawę” (*zakon*). Adam Bosiacki zwraca uwagę, że tradycja używania *zakonu* zamiast prawa utrwaliła się w Rosji od lat trzydziestych XX wieku²⁸. Na Białorusi w codziennym obiegu pojęcie prawa coraz częściej zastępuje pojęcie *ukazu*²⁹. Tłumaczeniem praktyk językowych jest rzeczywistość prawna. Trudno się nie zgodzić z twierdzeniem wspomnianego A. Bosiackiego, że w Rosji,

²⁵ Podstawowa rola państwa w wychowaniu prawnym młodzieży akcentowana jest w licznych pracach badaczy rosyjskich. Na przykład: E. Piewcowa, *Problema formirovanija prawowego soznaniia molodiozi (teoretiko-prawowyje aspekty)*, autoreferat pracy doktorskiej, Moskwa 2006; ibidem, *Teorija i metodika obuczeniju prawnu*, Moskwa 2003; P. Smygin, *Prawowaja socializacija molodiozi w uslowijach socialnoj nieopriedielonnosti rossijskogo obszczestwa*, autoreferat pracy doktorskiej, Rostow-na-Donu 2007.

²⁶ Patrz W. Boczarow, *Obycznoje prawo sobstwiennosti i „kriminalnoje gosudarstwo” w Rossii (opyt juridiko-antropologiczieskiego analiza)*, „Żurnal sociologii i socialnoj antropologii” 2004, t. VII, nr 4, s.173-199; L. Timofiejew, *Tieniewoje wladienije: doktryna i rialnyje praktyki sowjetskogo obszczestwa*, [w:] *Kuda idiot Rossija? Obszczie i osobiennoje w sowriemiennom razwittii*, Moskwa 1997.

²⁷ O uwarunkowaniach kulturowych rozumienia pewnych pojęć i idei w kulturze rosyjskiej pisze Andrzej de Lasari. Ciekawa pod tym względem jest publikowana pod jego redakcją seria *Idee w Rosji. Leksykon rosyjsko-polsko-angielski*.

²⁸ A. Bosiacki, *Utopia. Władza. Prawo*, s. 15.

²⁹ Ukaz jest rodzajem aktu prawnego prezydenta. W białoruskim systemie prawa zajmuje dominującą pozycję ze względu na siłę prawną i zakres regulacji.

w Związku Radzieckim prawo zawsze miało wymiar polityczny, całkowicie podporządkowane woli politycznej stanowiło jej wyraz.

Stanowienie prawa na Białorusi jest wyłączną prerogatywą władzy wykonawczej i prezydenta. Nie zagłębiając się w temat oceny rządów prawa na Białorusi, na wstępie można stwierdzić brak jednej z podstawowych cech państwa prawa – przejrzystego podziału władz i równowagi poszczególnych jej gałęzi. Przejawia się to między innymi w wyraźnej dominacji władzy wykonawczej, legislacyjnych deformacjach, braku niezawisłości sądów, rozmaitymi dysfunkcjonalnościami prawa.

W odróżnieniu od krajów europejskich, gdzie edukacja prawna rozumiana jest jako część składowa edukacji obywatelskiej, edukacja prawna na Białorusi polega na zapoznaniu adresatów z prawem stanowionym. W jednym z nielicznych opracowań białoruskich autorów bezpośrednio poświęconych problematyce świadomości prawnej białoruskiego społeczeństwa jego autorka – Natalia Jaroszewicz, przyznając dużą rolę prawnemu oświeceniu oraz prawnemu wychowaniu, charakteryzuje pierwsze jako „działalność upoważnionych do tego organów państwowych (ich urzędów) i/lub instytucji społeczeństwa obywatelskiego, mającą na celu rozpowszechnienie wiedzy prawnej wśród nie-prawników”, a drugie – wychowanie prawne – jako „działalność państwa oraz niepaństwowych instytucji w celu kształcenia u obywateli posłuszeństwa wobec prawa”³⁰. Autorka stwierdza, że „ważne jest propagowanie nowego stosunku do prawa”.

O znaczeniu dziedzictwa radzieckiego dla współczesnych praktyk edukacyjnych nieraz wspominała głowa białoruskiego państwa: „będziemy chronić [w systemie edukacji – I. Sz.] to, co było opracowane w czasach radzieckich i sprawnie funkcjonowało”³¹.

Inny przedstawiciel administracji państwowej – przewodniczący parlamentarnej komisji do spraw edukacji, kultury oraz nauki i działalności innowacyjnej, Władimir Zdanowicz, istotę edukacyjnej polityki ujął następująco: „My przejmujemy wszystko, co było dobre w systemie edukacji radzieckiej oraz, poważnie zastanawiając się – niektóre elementy systemu edukacji europejskiej”³².

Determinantą edukacji prawnej na Białorusi jest panujący reżim polityczny, propagujący model silnego państwa i biernego posłusznego obywatela. Jeśli w nauce rosyjskiej, wraz z poglądem na wychowanie prawne jako *panaceum* na deformacje kultury polityczno-prawnej Rosjan, stosunkowo silnie zaznacza się stanowisko negatywne, to na Białorusi stwierdziłam brak jakiegokolwiek krytyki socjalizacji sterowanej przez państwo. Dyskusja nie toczy się wokół potrzeby istnienia wychowania prawnego czy też roli państwa w procesie edukacyjnym, lecz wokół sprawności stosowanych metod wychowawczych.

³⁰ N. Jaroszewicz, *Prawosoznanie białoruskiego społeczeństwa*, Minsk 2006, s. 163.

³¹ Wystąpienie z lipca 2008 r. w Mohylewie, dostęp: <http://mogilev-region.gov.by/ru/node/4541> (8.06.2011 r.).

³² Z archiwum Informacyjnej Agencji „Regnum-Bielarus”: Mikołaj Radow: *Bielaruś w Bołonskom procesie: oczieriednaja fikcja nakanunie priezidentskich wyborow*, <http://belarus.regnum.ru/news/1310176.html> (10.06.2011 r.).

Porównując rozwiązania rosyjskie i białoruskie mam świadomość, że Rosję trudno uznać za demokratyczny przykład do naśladowania. Jednak zakres pluralizmu tam jest zdecydowanie szerszy niż u jej zachodniego sąsiada. Na półkach w księgarniach można zobaczyć szeroki wachlarz opinii: poczynając od opracowań wprost lub między wierszami głoszących różne formy rosyjskiego szowinizmu, kończąc na opcji liberalnej.

W Rosji koncepcja wychowania prawnego uzasadniana jest krytycznym stanem kultury prawnej społeczeństwa rosyjskiego. Na Białorusi natomiast głównym powodem wykorzystania tej koncepcji są względy natury *stricte* politycznej. Trudno sobie wyobrazić pojawienie się w dyskursie białoruskim apelu podobnego do tego, jaki padł z ust badaczy rosyjskich. Nawołują oni do „odpolitycznienia świadomości prawnej oraz kultury prawnej poprzez naukę oraz edukację prawną”³³. Na Białorusi państwo monopolizując system oświaty, ustawia granice, w których mogą się rozwijać edukacja szkolna i akademicka oraz wyznacza im rolę instytucji politycznej propagandy. Dokonuje się tego w rozmaity sposób: likwidując autonomię uczelni wyższych, ograniczając funkcjonowanie niepublicznych placówek edukacyjnych (w 2012 r. funkcjonowało 8 prywatnych szkół ogólnokształcących, nauczających nieco ponad 500 uczniów), wprowadzając ścisłą standaryzację i ideologizację programów nauczania, tj. jednostronne podejście do wyboru zakresu i treści nauczania, tendencyjność interpretacji faktów i wydarzeń. Wachlarz środków egzekwowania państwowych wymogów w systemie edukacji publicznej składa się z takiej formy kontroli – najbardziej groźnej w opinii nauczycieli – jak inspekcja (wizytowanie), w tym celu używa się monopolu udzielania licencji, procedury akredytacji i atestacji działalności edukacyjnej, ekspertyzy (tzw. *normokontrola*) planów i programów nauczania.

Z dokumentów rządowych wynika, że funkcje wychowawcze w zakresie prawno-politycznym ma pełnić także sąd oraz organa ścigania, administracja zakładów pracy oraz administracja terenowa, media³⁴. W tym celu, na przykład, przywrócono posiedzenia wyjazdowe sądów, wyjazdy sędziów na konsultacje do zakładów pracy i wiejskich komitetów wykonawczych.

Idea wychowania prawnego, przekładająca się na rzeczywistość w postaci przedsięwzięć w różnych sferach życia społecznego – edukacji publicznej, sferze medialnej, nauce – jest z jednej strony przejawem paternalizmu białoruskiego państwa, z drugiej zaś – środkiem kształtowania posłuchu wobec białoruskich władz. Na Białorusi oraz w Rosji edukacja prawna jest częścią składową wychowania prawnego i bezpośrednio wiąże się z charakterem reżimu politycznego oraz tradycją historyczną.

³³ *Teorija gosudarstwa i prawa*, pod red. S. Aleksiejewa, Moskwa 1998, s. 229.

³⁴ Zob. np. Postanowienie Rady Ministrów z 3 grudnia 2010 r. Nr 1771 *O zatwierdzeniu planu działań w zakresie edukacji prawnej na okres 2011-2015*.

Informatyzacja prawna

W jednym szeregu z pojęciem „wychowanie prawne” na Białorusi funkcjonuje pojęcie „informatyzacja prawna”. W artykułach dotyczących edukacji dzieci i młodzieży najczęściej operuje się wyrażeniami „wychowanie prawne”, „podwyższenie kultury prawnej”, natomiast, jeśli mowa o szerszej kategorii osób, używa się wyrazów „informatyzacja prawna”, „oświata (edukacja) prawna” lub „nauka prawna”.

Informatyzacja prawna – to szereg przedsięwzięć instytucji państwowych, opartych na współczesnych technologiach informatycznych i skierowanych na ułatwienie dostępu do aktualnych danych prawnych: ustawodawstwa, praktyk sądowych etc. Państwowy program informatyzacji prawnej³⁵ stał się podstawą dla funkcjonowania ogólnodostępnego nieodpłatnego portalu prawnego www.pravo.by, publicznych centrów informacji prawnej, a także innych systemów informacyjnych o ograniczonym dostępie, skierowanych głównie do kadry administracyjnej oraz prawników organów państwowych (zamieszczono tam na przykład uogólnienia praktyk sądowych, służbowe dokumenty wykonawcze, poszczególne dane statystyczne etc.). Warto dodać, że zasięg oddziaływania wspomnianych centrów publicznych jest znikomy³⁶. Systemy te służą przede wszystkim prawnikom lub osobom ściśle z prawem powiązanym (urzędnikom, studentom prawa), którym podobna systematyzacja ustawodawstwa, praktyk sądowych etc. ułatwia życie i znacznie oszczędza czas poszukiwania informacji. Od 2012 r. pierwszeństwo w publikacji aktów prawnych należy właśnie do tego portalu „Nacionalnyj prawowoj Internet-portal Rjespubliki Bielaruś” www.pravo.by.

Powstaje pytanie, w jakim zakresie korzystają z takich baz danych zwykli obywatele. Naiwnością byłoby oczekiwać, że do podobnych banków danych obywatele zwracają się, kierując się chęcią uzupełnienia luk w swojej wiedzy o prawie. Na moje pytanie o „popyt” na usługi centrum prawnej informacji w bibliotece obwodowej Grodna bibliotekarka wymijająco odpowiedziała: „Jeśli zacydowano o założeniu naszego centrum, znaczy, że jesteście potrzebni”.

Oczywiste jest, że posługiwanie się jakąkolwiek specjalistyczną informacją wymaga dodatkowych umiejętności oraz zasadniczej wiedzy o interesującej dzie-

³⁵ Opracowany został i funkcjonuje na podstawie „Koncepcji informatyzacji prawnej” (1998 r.) oraz szeregu ukazów prezydenta Republiki Białoruś z lat 1998-2002.

³⁶ Jak zaznaczono na seminarium poświęconym dziesięcioleciu funkcjonowania publicznych centrów informacji prawnej pomimo wzrostu ilości tych centrów, zmniejsza się liczba ich użytkowników. Informacje te przedstawiła w swoim wystąpieniu zastępca dyrektora Narodowej Biblioteki Republiki Białoruś Jelena Dołgopołowa (patrz: www.pravo.by/showtext.asp?1286460842880). Dołgopołowa zwróciła także uwagę, że wśród problemów funkcjonowania publicznych centrów informacji prawnych (są one jednostkami w strukturze bibliotek publicznych) podstawowym problemem jest brak bazy danych o charakterze wyjaśnień i komentarzy do obowiązującego ustawodawstwa – najbardziej potrzebnych informacji dla osób zainteresowanych. Inna ważna uwaga dotyczy kadry zatrudnionej w tych centrach – są to zazwyczaj nieposiadający pogłębionej wiedzy o prawie bibliotekarze. Z własnych doświadczeń mogę powiedzieć, że ich pomoc ogranicza się do wspólnego poszukiwania „w ciemno” w niezliczonej ilości aktów prawnych interesujących przepisów.

dzinie życia. Korzystanie z informacji prawniczej wymaga posiadania chociażby elementarnej wiedzy prawniczej, umiejętności czytania i interpretacji tekstów prawniczych. Ani pierwszego, ani drugiego nie uczą w szkole. Do rzadkości nie należy sytuacja, gdy nawet absolwenci prawa czasem sobie z tym nie radzą, o czym świadczą tak uwagi wykładowców jak i pracodawców na temat studentów odbywających staże czy też zatrudnionych świeżo po ukończeniu prawa. Zatem problem tkwi nie tyle w dostępie do informacji prawniczych, lecz w sposobności skorzystania z nich. Na nic jednak się zdaje taka wiedza w warunkach inflacji prawnej i rozbieżności pomiędzy prawem a praktyką jego stosowania.

Rozpatrując kwestie wychowania prawnego, zastanawiałam się nad znaczeniem słów „wychowanie” i „prawo” w białoruskiej rzeczywistości. Co znaczą te pojęcia we współczesnej Białorusi? Rola prawa sprowadza się do instrumentalnego wykorzystywania przez decydentów, nie staje w obronie praw obywatelskich, lecz często pełni funkcje demokratycznego *decorum* w politycznej retoryce rządzących. Polityka obecnej ekipy rządzącej nie pozostawia wątpliwości co do roli edukacji oraz wykorzystywania procesów wychowawczych w służbie celom politycznym.

Edukacja humanistyczna w białoruskiej szkole ogólnokształcącej

Zgodnie z ocenami tak ekspertów zewnętrznych jak i krajowych poziom edukacji humanistycznej w szkołach białoruskich jest na krytycznie niskim poziomie. Wielu specjalistów łączy ten fakt z wieloletnią indoktrynacją nauki i oświaty na Białorusi oraz sprawnością mechanizmu kontrolowania przez władze procesu edukacji.

Widoczny jest problem luk edukacyjnych u uczniów, zwraca uwagę brak umiejętności w posługiwaniu się posiadaną wiedzą. Szczególne obawy wywołuje stereotypizacja wiedzy humanistycznej. Inne braki edukacyjne często ujawniają się w trakcie egzaminów maturalnych i studiów na uczelniach wyższych. Obserwuje się na Białorusi także zjawisko nazwane przez amerykańskiego socjologa Randalla Collinsa „inflacją dyplomów”, czyli wykorzystanie wyższych studiów nie w celu dalszego rozwoju intelektualnego, lecz jako środka uzyskania dyplomu dla zapewnienia dobrego startu życiowego, awansu zawodowego lub znalezienia pracy.

W założeniu edukacja ma pełnić funkcje przekazywania wiedzy, kształcenia pewnych cech i umiejętności. W przypadku, kiedy zamierzonego celu nie osiąga się lub osiąga się inny niż zamierzony cel, można mówić o dysfunkcjonalności. Jako zasadniczą przyczynę dysfunkcjonalności edukacji wymienię indoktrynację oświaty, tj. świadome wykorzystanie przez władze edukacji w celu wpajania określonych poglądów i wzorów zachowania. W moim przekonaniu, najbardziej na Białorusi od indoktrynacji ucierpiała humanistyka.

Oprócz czynników strukturalnych kryzysu białoruskiej humanistyki nie można zapomnieć także o brakach natury metodologicznej, między innymi o nie-

właściwych, często przestarzałych i nieefektywnych metodach nauczania; trudnościach związanych z przyswajaniem treści nauczania (przedmiotu), mających u podłoża wady adaptacji tekstów do wieku uczniów, brak wcześniej założonych kognitywnych oraz aksjologicznych podstaw, które by służyły jako podstawa dla odbioru bardziej skomplikowanych, pogłębionych treści socjologicznych, filozoficznych czy politologicznych, brak powiązań pomiędzy wartościami i ideami, przekazywanymi w drodze nauczania, a własnym doświadczeniem z życia codziennego *etc.* W warunkach białoruskich przyczyny te dodatkowo zyskują na znaczeniu ze względu na niestabilność systemu normatywnego oraz zmianę wartości w białoruskim społeczeństwie po rozpadzie ZSRR. Konieczność przystosowywania się do nowych warunków ekonomicznych („mieszanej gospodarki rynkowej”) sprzyjała pojawieniu się wartości rynkowego indywidualizmu. „Dziki” charakter indywidualizmu w postradzieckich krajach ilustruje zjawisko „nowych ruskich”, u których żądy bogactwa towarzyszy nihilizm prawny i etyczny, zaś życiowym celem jest konsumpcjonizm. Rosyjskie badania nad wartościami w środowisku młodzieżowym dowodzą, że system wartości badanych osób jest eklektycznym zbiorem, składającym się z:

- wartości pochodzenia radzieckiego – „bezpieczeństwo”, „silne państwo”;
- wartości, ukształtowanych pod wpływem powstającej gospodarki rynkowej – „kariera zawodowa”, „samorealizacja w życiu zawodowym”, „bogactwo”;
- wartości, ukształtowanych pod wpływem zachodnioeuropejskiego liberalizmu – „równość możliwości”, „samorealizacja”, „priorytet interesów indywidualnych nad grupowymi”³⁷.

W środowisku białoruskiej młodzieży zachodzą podobne procesy. Głównym czynnikiem pojawienia się wartości filorynkowych, jak można przypuszczać, są doświadczenia codzienności, zaś w „żywieniu” wartości etatystycznych, można domniemywać, znaczącą rolę odgrywają media i edukacja.

Oprócz klasycznych humanistycznych przedmiotów edukacji szkolnej, takich jak język rosyjski i białoruski, literatura, historia, geografia program szkolny, po licznych zmianach nazw i treści, obecnie oferuje dyscyplinę o podstawach funkcjonowania społeczeństwa pn. „nauka o społeczeństwie”³⁸. Wiedza, którą ta dyscyplina w założeniu powinna przedstawiać, w zasadzie miała się stać przewodnikiem w skomplikowanym życiu dorosłym i być podstawą do kształtowania podstaw nie tylko kultury prawnej uczniów, lecz zaopatrywać ich w niezbędną wiedzę ekonomiczną, etyczną³⁹ i polityczną.

³⁷ S.I. Kopkariowa, *Osobiennosti formirovanija prawowych cennostiej studienckieskoj molodiozi: sociologičieskij analiz*, autoreferat pracy doktorskiej, Jekaterynburg 2008.

³⁸ W roku 1992 w programach 10. i 11. klas maturalnych pojawił się przedmiot „człowiek i społeczeństwo” nauczany na podstawie podręcznika rosyjskich autorów pod red. L. Bogolubowa, którego treść znacząco odbiegała od radzieckich podręczników. W połowie lat 90. przedmiot ten został zmieniony na „Człowiek. Społeczeństwo. Państwo” i obowiązywał w VII-XI klasach. Od 2008/2009 roku zastąpiła go bardzo zmieniona „Nauka o społeczeństwie” dla klas IX-XI. W tymże okresie skreślono z programu szkolną dyscyplinę „podstawy bezpieczeństwa”, która także zawierała elementy wiedzy o prawie.

³⁹ W białoruskich szkołach brak specjalnego przedmiotu z zakresu etyki czy religii.

Standaryzacja i ideologizacja nauczania

Podstawą prawną dla przedsięwzięć w ramach wychowania prawnego w instytucjach edukacji publicznej na Białorusi jest Kodeks o Edukacji z 13.01.2011 r., programy rozwoju edukacji i standardy edukacyjne, typowe programy nauczania poszczególnych dyscyplin⁴⁰, tzw. plany pracy wychowawczej, zatwierdzane w szkołach oraz na uczelniach wyższych oraz inne standardy w sferze edukacyjnej oraz wychowawczej. Powyższe dokumenty charakteryzują kierunki i cele wychowania prawnego i edukacji prawnej w ramach edukacyjnego programu, wyznaczają wymogi dotyczące treści poszczególnych przedmiotów (tzw. minimum edukacyjne) tak dla programów edukacyjnych szkół ogólnokształcących jak i szkół wyższych. Dotyczy to między innymi podstawowych przedmiotów, takich jak „człowiek i świat”, „historia powszechna”, „historia Białorusi” (od 2011 roku jako jeden przedmiot), „nauka o społeczeństwie” *etc.*, oraz dodatkowych przedmiotów (tzw. fakultatywów)⁴¹ w ramach dyscypliny „nauka o społeczeństwie” – „podstawy prawa”, „podstawy politologii”, „podstawy państwa i prawa krajów wschodniosłowiańskich”, „demokracja w codzienności”.

Ustawowo politykę edukacyjną prowadzi Ministerstwo Edukacji Republiki Białoruś, art. 103 i 104 Kodeksu o Edukacji⁴² zastrzega decydującą w tym zakresie rolę dla prezydenta Białorusi. Administrowanie instytucjami narodowego systemu edukacji przez Ministerstwo Edukacji odbywa się m.in. poprzez przeprowadzenie inspekcji, atestacji oraz akredytacji jednostek systemu; udzielenie licencji na poszczególne rodzaje działalności edukacyjnej; opracowywanie i uchwalanie dokumentów normatywnych, reglamentujących działalność naukowo-dydaktyczną, gospodarczą oraz politykę kadrową państwowych placówek edukacyjnych oraz placówek z udziałem państwa; opracowanie oraz uchwalenie wspomnianych wyżej ogólnokrajowych standardów edukacyjnych, programów i planów nauczania; organizację oraz zabezpieczenie publikacji podręczników oraz innych pomocy naukowo-dydaktycznych jak również prawo do reorganizacji i/lub likwidacji państwowej placówki edukacyjnej, nominowanie i/lub odwoływanie kierowników placówek edukacyjnych bez względu na formę własności oraz inne szerokie uprawnienia⁴³.

⁴⁰ Na przykład: „Program rozwoju ogólnej edukacji średniej”, zatwierdzony postanowieniem Rady Ministrów RB z 31 maja 2007 r. nr 725 (Narodowy Rejestr Aktów Prawnych (dalej – NRAP) z 2008, nr 252, poz. 5/28549); krajowe standardy edukacyjne: „Ogólnokształcący standard. Edukacja ogólna średnia. Podstawowe normatywy i wymogi” zatwierdzony postanowieniem Ministerstwa Edukacji RB z 3.10.2008 r. nr 96, „Edukacyjny standard. Edukacja wyższa. Pierwszy stopień. Cykl dyscyplin socjalno-humanitarnych”, zatwierdzony postanowieniem Ministerstwa Edukacji RB z 01 września 2006 r., nr 89.

⁴¹ O obecności poszczególnych fakultetów w programie edukacyjnym szkoły decyduje liczba chętnych do opanowania tego przedmiotu uczniów. Katalog fakultatywnych przedmiotów, odpowiednie programy nauczania, listę podręczników oraz pomocy naukowych w do tych przedmiotów zatwierdza Ministerstwo Edukacji Republiki Białoruś.

⁴² Kodeks o Edukacji z 13 stycznia 2011 r. nr 243-3 (NRPA z 2011, nr 13, poz. 2/1795).

⁴³ Patrz pkt. 3 oraz 4 Regulaminu Ministerstwa Edukacji Republiki Białoruś, zatwierdzonego postanowieniem Rady Ministrów z 29 października 2001 r. Nr 1554.

Pozwolę sobie przytoczyć przykład torowania drogi do monopolizacji edukacji poprzez zniesienia autonomii szkół wyższych. Na mocy ustawy z 9.11.2009 r. nr 51-3 o wprowadzeniu zmian w niektórych ustawach o edukacji (NRAP z 2009 r. Nr 276, poz. 2/1603) uchylony został art. 34. ustawy z 29.10.1991 r. nr 1202-XII („Wiedomosti Wierchownogo Sowjeta” 1991, nr 33). Zlikwidowane zostały w ten sposób podstawy prawne autonomii oraz swobody zarządzania na uczelniach wyższych. Niestety ten fakt, jak z przykrością zaznaczył były prorektor białoruskiego Europejskiego Humanistycznego Uniwersytetu (obecnie – na wygnaniu) Władimir Dunajew, nie wywołał ani publicznej dyskusji, ani też odpowiedniej reakcji ze strony instytucji ochrony prawa (w tym ochrony praw człowieka) na Białorusi. Na mocy tej samej ustawy zostały zlikwidowane tzw. branżowe standardy edukacyjne (stanowione przez poszczególne uczelnie) i wprowadzony jedyny państwowy standard edukacyjny dla poszczególnych dyscyplin i dziedzin. W zgodności z tym standardami uczelnie wyższe powinny opracowywać program oraz plan nauczania poszczególnych dyscyplin, które nabywają mocy prawnej po tzw. państwowej ekspertyzie i zatwierdzeniu przez Ministerstwo Edukacji Białorusi.

Szkolny system edukacyjny Białorusi dzieli się na dwa stopnie – edukacja podstawowa i średnia; oraz trzy poziomy – I, II, III. Poziom I (klasa 1-4) i poziom II (klasa 5 – 9) składają się na podstawowe wykształcenie ustawowo obowiązkowe dla wszystkich dzieci. Poziom III – któremu odpowiada stopień tzw. ogólnego średniego wykształcenia – to kolejne dwa lata szkolnej nauki (klasa 10 i 11, tzw. starsze klasy). Na Białorusi większość szkół to placówki ogólnokształcące, gdzie wszystkie stopnie edukacji – od 1 klasy do 11 – połączone są w sensie prawnym, administracyjnym i organizacyjnym w jedną. Wszystkie szkoły – państwowe. Prawo pozwala na istnienie szkół prywatnych, lecz jest to raczej martwe prawo, bowiem kilka szkół prywatnych, nauczających kilkaset dzieci w stolicy walczy o przetrwanie. Szczególnym rodzajem szkół o podwyższonym standardzie nauczania są gimnazja i licea. Białoruskie liceum, podobno jak w Polsce, to instytucja zajmująca się realizacją ostatniego etapu edukacji szkolnej w wersji profilowanej. Natomiast gimnazjum przewiduje możliwość edukacji począwszy od 1 klasy. W 2011 r. na Białorusi funkcjonowało 186 gimnazjów i 36 liceów.

System oświaty stanowi część składową administracji państwowej. Cechują go mocne uzależnienie pionowe na linii: nauczyciel – dyrektor szkoły – kierownik oddziału oświaty terenowego komitetu wykonawczego – ministerstwo edukacji. Wśród mechanizmów kontroli nauczycieli można wymienić system zatrudnienia, przewidujący zawarcie umów pracy na okres od roku do 5 lat, na brak umów na czas nieokreślony. Umowa stanowi zasadniczą podstawę prawną w stosunku pracy dla nauczyciela. Ze względu na zapotrzebowanie na kadrę nauczycielską trudno ocenić możliwości wyrzucenia z pracy niełojalnego nauczyciela. W szkołach jest stosunkowo niska płynność kadr. Jeśli ktoś odchodzi, to zazwyczaj w celu zatrudnienia w innym zawodzie. Stałą grupę pod tym wzglę-

dem stanowią absolwenci studiów pedagogicznych. Zmuszeni ustawowo odpracowywać studia przez dwa lata w wyznaczonej placówce, po tym okresie często zwalniali są. Znany mi przykład ukarania politycznej nielojalności także nie był drastyczny w skutkach. Dyrektor wiejskiej szkoły, przewodniczący lokalnej komisji wyborczej, zwrócił uwagę na naruszenie zasad przeprowadzenia wyborów, za co został usunięty z posady dyrektora. Nie zwolniono go wcale, lecz zaproponowano etat zwykłego nauczyciela w tejże szkole, na co się zgodził. Najczęściej postawę nauczycieli można określić jako konformistyczną wobec polityki władz, w tym polityki edukacyjnej. Trudno jednak upatrywać w przypadku tego zawodu jakąś wyjątkowość, to jest raczej powszechna „ponadzawodowa” postawa życia mieszkańców Białorusi.

System edukacji szkolnej na Białorusi jest rygorystycznie unormowany przez standardy państwowe. Ministerstwo Edukacji corocznie zatwierdza programy nauczania oraz edukacyjne standardy nauczania zamkniętego katalogu dyscyplin szkolnych. Podobnie wygląda sytuacja szkół wyższych⁴⁴.

Edukacyjne standardy definiują cele edukacji w starszych klasach maturalnych w sposób następujący: „kształcenie u uczniów ogólnej kultury, orientacji na wartości humanistyczne, pozycji światopoglądowych, odpowiedzialności obywatelskiej oraz świadomości prawnej”⁴⁵. Na podstawie powyższego można wnioskować, że wymienione cechy i umiejętności prawodawca uznaje za istotne dla rozwoju społeczeństwa. Problem natomiast tkwi w ich interpretacji: na podstawie własnych badań nad treścią programów nauczania oraz treścią wybranych podręczników stwierdziłam, że elementom tym nadawane jest odmienne, niż powszechnie przyjęte, znaczenie. Świadomość prawna postrzegana jest jako posłuszeństwo wobec prawa stanowionego, obowiązki obywatelskie rozpatruje się w oderwaniu od praw, aktywność obywatelska wiąże się z lojalnością wobec władz. Zamiast przedstawienia neutralnego światopoglądu lub prezentacji pluralistycznego podejścia bezkrytycznie narzuca się ideologię paternalizmu państwowego z elementami konserwatyzmu, socjalizmu oraz szeregu innych, czasem wykluczających się wzajemnie, idei.

Oprócz obowiązującego przedmiotu „nauka o społeczeństwie” białoruski szkolny program przewiduje również poszerzoną wersję przedmiotów ścieżki humanistycznej. Przewidziana ona jest dla uczniów gimnazjum i liceum. Liczba godzin, przeznaczonych dla przedmiotu „nauki o społeczeństwie”, jest w tych placówkach dwa razy większa – 75 w skali roku. Równoległe z przedmiotem „nauki o społeczeństwie” w szkołach nieprofilowanych mogą być zorganizowane

⁴⁴ Pod względem normatywnego rygoryzmu białoruski system oświaty różni się od rosyjskiego. Różnica ta dotyczy przede wszystkim szerszych praw placówek edukacyjnych. Obowiązuje w nich zasada tzw. „wariantowości”. Zasada wariantowości jako podstawowy kierunek reformowania systemu oświaty powstała w postradzieckiej Rosji na polu walki z unifikacją oraz jednolitością (homogamią) oświaty i miała na celu maksymalizację indywidualistycznego podejścia do nauczania. Zasada ta przewiduje istnienie różnorodnych programów edukacyjnych, jak również rozmaitych podejść w dydaktyce przyjętych w różnych ośrodkach nauczania.

⁴⁵ Rozporządzenie Ministerstwa Edukacji z 3 października 2008 r. nr 96.

też pozalekcyjne zajęcia nadobowiązkowe – lekcje z tzw. „przedmiotów z zakresu wiedzy o społeczeństwie” (*obszcziestwowiedczieskich*). Zarówno katalog takich zajęć jak i program nauczania oraz zalecana pomoc naukowa podawane są odgórnie w postaci zatwierdzonych zaleceń instrukcyjno-metodologicznych⁴⁶, od których nauczyciel nie może odstąpić.

Z analizy dokumentów urzędowych oraz relacji białoruskich nauczycieli wynika, że nauczanie w szkole jest ściśle reglamentowane. Prawo nie przewiduje możliwości zmian programowych z inicjatywy nauczyciela lub administracji szkoły. Mimo że skostniałość i trwanie owego systemu w radzieckiej tradycji nie doprowadziły do całkowitego „wyginięcia” nauczycieli-entuzjastów, bez wątpienia można stwierdzić wysoki poziom konformizmu oraz lojalności wobec władz w tym środowisku. Jak stwierdzają niektórzy autorzy, relacje na poziomie władza – szkoła na Białorusi nie są jednostronne, albowiem szkoła ze swojej strony, przystosowując się do autorytarnych warunków, także „próbuję [...] złapać polityczną koniunkturę”⁴⁷.

Z rozmów z nauczycielami z Białorusi, w tym także nauczających przedmiotu „nauka o społeczeństwie” wynika, że aby uniknąć absurdów „pracy ideologicznej” i jednocześnie sprostać wymogom programowym i zaleceniom szkolnej administracji kadra nauczycielska fałszuje szkolną dokumentację – w planach lekcji, w sprawozdaniach o przeprowadzonych zajęciach oraz innych dokumentach wpisywane są fikcyjne w części lub w całości, zgodne z rządowymi wymogami, dane. Dotyczy to tzw. „godzin ideologicznych”, „rozmów wychowawczych”, rekrutacji do młodzieżowej prorządowej organizacji Białoruski Republikański Związek Młodzieży. Udział uczniów w takich przedsięwzięciach jest uzależniony od lojalności i szacunku wobec nauczyciela i nie jest nieświadomy.

W odróżnieniu od Polski na Białorusi swoboda wyboru programu nauczania wybranej dyscypliny ograniczana jest na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, szkoły nie posiadają swobody wyboru ani przedmiotów, ani programów nauczania. Mogą posiłkować się wyłącznie programem nauczania opracowanym w Narodowym Instytucie Edukacji i zatwierdzonym przez Ministerstwo Edukacji. Jeśli w Polsce takich „dopuszczonych” programów może być kilka, to na Białorusi zatwierdzony przez ministerstwo program jest jedynym na całym obszarze kraju obowiązującym dokumentem, do którego jest dostosowany jedyny podręcznik (grupa podręczników) oraz inna pomoc dydaktyczna, ściśle określona w owym programie. Po drugie, w białoruskich szkołach ogólnokształcących nie ma możliwości wyboru poziomów nauczania (podstawowy i rozszerzony, jak to przewi-

⁴⁶ Na przykład, *Instruktiwno-mietodiczeskoje piśmo ministerstwa obrazowania Rjespubliki Bielorus „O priepodawanii ucziebnogo przedmieta „Obszcziestwowiedienije” w 2010-2011 ucziebnom godu*”, zatwierdzone przez wiceministra edukacji RB z 20 maja 2010 r., czy też *Adziny typawy wuczebnny plan dla agulnaadukacyjnych szkoł, szkoł-internatau*, zatwierdzony przez Postanowienie Ministerstwa Edukacji RB z 21 lipca 2008 r.

⁴⁷ S. Matskevich, *Education: Evolution or Stagnation?* [w:] „Byelorussian Yearbook 2008. A survey and analysis of developments in the Republic of Belarus In 2008”, s. 171. O systemie oświaty na Białorusi piszą m. in. Mikołaj Kowsz, Oksana i Mikołaj Pietrowscy oraz inni.

duje na przykład system kształcenia w Polsce)⁴⁸. Taki podział mógłby wyjść na korzyść zróżnicowanemu podejściu do uczniów zgodnie z ich zapotrzebowaniami, zdolnościami i dalszymi aspiracjami. W białoruskich gimnazjach i liceach funkcjonują tzw. klasy profilowane, a w wybranych szkołach jest możliwość pogłębianego nauczania poszczególnych przedmiotów. Rozwiązanie to traci sens w związku z brakiem odpowiednich certyfikatów ukończenia takich pogłębionych kierunków – maturzyści zaliczają egzamin o jednolitych krajowych standardach, które są dostosowane do poziomu podstawowego nauczania szkolnego.

Jak już wspomniałam, na Białorusi katalog szkolnych przedmiotów ogólnokształcących wraz z zestawem programów oraz podręczników do nauczania tych przedmiotów opracowuje Narodowy Instytut Edukacji, a następnie zatwierdza Ministerstwo Edukacji. W Polsce zaś do opracowania programów nauczania przedmiotów ogólnokształcących oraz odpowiednich podręczników do tych przedmiotów uprawnieni są m. in. niepaństwowe instytucje lub poszczególni specjaliści. Szkolne zestawy programów nauczania przedmiotów ogólnokształcących w każdej szkole przygotowuje zespół nauczycieli danej szkoły i opiniuje Rada Rodziców oraz Rada Pedagogiczna; ostatecznie zatwierdza minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (np. Minister Edukacji Narodowej). Podstawowym wymogiem, któremu ma odpowiadać program nauczania przedmiotu oraz rekomendowane przez autorów programu podręczniki do niego, jest zgodność z wymogami „Podstawy programowej” kształcenia ogólnego zatwierdzanej przez Ministra Edukacji Narodowej RP.

Wprowadzenie przez polskiego nauczyciela zmian w programie nauczania oraz posługiwanie się innymi, niż przewidziane przez ogólnokrajowy program podręcznikami, jest dopuszczalne, lecz wiąże się z obowiązkowym skonsultowaniem zmian z dyrektorem szkoły (odpowiedzialnym za zgodność „Szkolnego zestawu” z „Podstawą programową”) oraz pozytywną opinią Rady Rodziców i Rady Pedagogicznej Szkoły.

Podobnie wygląda stan organizacji nauczania w Rosji. Funkcjonuje tam obecnie zasada swobody wyboru pewnych elementów procesu edukacyjnego, m.in. programów nauczania i podręczników, jedynym warunkiem jest ich zgodność z normami ogólnopaństwowych standardów edukacyjnych. W odniesieniu do edukacji prawnej rozpowszechnione są praktyki opracowywania i posługiwania się regionalnymi programami edukacyjnymi. Przykładem może być tzw. petersburski model obywatelsko-prawnej edukacji szkolnej autorstwa Natalii Eliasberg. Program ten wysoko oceniany przez rosyjskich specjalistów, opracowany został w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku i jest realizowany obecnie w szkołach Sankt-Petersburga⁴⁹.

⁴⁸ Porównując elementy systemu oświaty na Białorusi i w Polsce, kierowałam się podstawowymi dokumentami, normującymi działalność w sferze standardów edukacyjnych. Są nimi w Polsce między innymi ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2009 r. Nr 4 poz. 17) oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 1991 r. Nr 95 poz. 425 z późn. zm).

⁴⁹ Więcej o programie: N.I. Eliasberg, *Pitierburskaja model graždansko-prawowego obrazowanija i wospitanije graždanina Rossii*, dostęp: <http://www.ifap.ru/projects/elias.pdf> (23.12.2011 r.).

Różnica w podejściu do problematyki nauczania humanistycznego w szkole w Rosji i na Białorusi symbolicznie przejawiają się także w wyborze nazewnictwa. W Rosji od połowy lat dziewięćdziesiątych i do dnia dzisiejszego omawiany przedmiot występuje pod nazwą „wiedza o społeczeństwie” (*obszczestwoznani-je*) lub „kształcenie obywatelskie” (*graždanowiedinie*), na Białorusi natomiast po 2007 r. przywrócono radziecką nazwę przedmiotu „nauka o społeczeństwie” (*obszcziestwowiedienije*).

„Pokonanie deideologizacji w średnich, a w szczególności w wyższych szkołach”⁵⁰, ma być, zdaniem prezydenta Białorusi, zasadniczym celem białoruskich władz w sferze edukacji. Można byłoby to odbierać jako żart, gdyby tylko autor tych słów nie był wszechmocnym prezydentem kraju.

Na Białorusi symboliczny początek ideologizacji edukacji jako elementu polityki państwowej związany jest z apelem prezydenta Łukaszenki we wrześniu 2002 roku o kształtowanie własnej idei państwowej (nie narodowej, bowiem idea narodowa była zarezerwowana dla opozycji). Następnie ukazują się odpowiednie dyrektywy Ministerstwa Edukacji: „O elemencie ideologicznym w działalności wychowawczej” (2003) oraz „O pilnych środkach organizacji roboty ideologicznej w wyższych szkołach” (2004).

Pojęcie ideologizacja rozumiem jako przedstawienie materiału nauczania w sposób stronniczy, przedstawiający jedynie „słuszny” obraz świata, odpowiadający interesom grupy rządzących i afirmujący istniejący układ ekonomiczno-polityczny; wprowadzenie jasnego podziału pomiędzy dobrem a złem, swoim a wrogiem. Celem ideologizacji (upolitycznienia) szkolnego nauczania na Białorusi jest jednostronne przedstawienie rzeczywistości i usprawiedliwienie codziennych praktyk, stosowanych przez władzę, umocowanie *status quo* elit rządzących. Cel ten realizuje się przez reżim funkcjonowania systemu oświaty a także przez ustalenie treści nauczania. Dowodem na rzecz upolitycznienia treści nauczania w szkołach może być nie tylko odgórnie zatwierdzany katalog obowiązujących przedmiotów, zajęć dodatkowych oraz zakres tzw. pozalekcyjnej pracy wychowawczej, ale przede wszystkim program i treść podręczników. Nauczyciele są zobowiązani do regularnego przeprowadzenia określonych zajęć pozalekcyjnych mających na celu „likwidację politycznego analfabetyzmu” (tzw. *politinformacje*, czyli godziny informacyjne, spotkania z przedstawicielami władz, kombatanami itd.), organizację uczestnictwa uczniów w mityngach i demonstracjach, poświęconych rocznicy rewolucji październikowej, Świętu Pracy 1 maja czy Dnia Wielkiego Zwycięstwa 9 maja *etc.* Są to przedsięwzięcia o głęboko fasadowym charakterze, co nie zmienia faktu ich istnienia.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat władze białoruskie podejmują próby określenia tzw. państwowej ideologii i w szczególności naukowego uzasadnienia prowadzonej polityki, prezentując w gruncie rzeczy zbiór idei odpowiadających bieżącej koniunkturze politycznej. Określając te przedsięwzięcia mianem „próby”,

⁵⁰ Gazeta Wiedzy 1998, nr 43-44.

pragnę podkreślić niedoskonałość i niespójność prezentowanych idei. Pojęcie „ideologia” przewiduje usystematyzowany logicznie, konsekwentnie układający się ogół poglądów dotyczących świata i społeczeństwa. Natomiast, jak twierdzą niektórzy badacze⁵¹, wypowiadający się na temat białoruskiej państwowej ideologii, jej jedynym miarodajnym źródłem jest prezydent A. Łukaszenka, poglądy którego trudno określić jako spójne i konsekwentne, w dużej mierze zależą one od doraźnej koniunktury politycznej. Zmienność białoruskiej państwowej ideologii w zależności od bieżących celów państwowej polityki potwierdza także jej oficjalna definicja, według której jest to „zespół idei, poglądów, wyobrażeń o celach rozwoju białoruskiego społeczeństwa oraz sposobach realizacji tych celów”⁵².

Zagadnienia państwa, prawa i własności stanowią zasadniczy element życia społecznego i siłą rzeczy stają się przedmiotem indoktrynacji. Kwestia tzw. państwowej ideologii nabiera znaczenia w związku z jej powszechnym nauczaniem. W placówkach oświaty – poczynając od szkolnych ław po obligatoryjne nauczanie przedmiotu „ideologia państwa białoruskiego” lub „podstawy ideologii” na uczelniach wyższych, w zakładach pracy, kończąc na propagandzie medialnej. Próba instytucjonalizacji w zakresie ideologii poskutkowała pojawieniem się nawet dyplomowanych „ideologów”, przygotowaniem których zajęła się Akademia Zarządzania przy Prezydencie Republiki Białoruś.

Edukacja prawna, będąc ważnym elementem kształtowania się moralności jednostki oraz cnot obywatelskich, jest sferą szczególnie zagrożoną indoktrynacją. Na Białorusi przy pomocy edukacji i wychowania prawnego odbywa się wpajanie posłuchu wobec prawa, zatem wobec władz, ponieważ prawo nie posiada autonomiczności wobec władzy politycznej. Oprócz tradycyjnych środków przekazu masowego celom propagandy służy nauczanie szkolne i uniwersyteckie. Będąc całkowicie podporządkowanymi władzom wykonawczym, pozbawionymi autonomii, państwowe placówki edukacyjne okazały się w rękach władz narzędziem manipulacji świadomością młodzieży.

⁵¹ Zob. A. Kazakiewicz, *Kulturny fon bielaruskaj polityki*, [w:] *Najnouszaja gistoryja bielaruskaga parlamentaryzmu*, Mińsk, s. 132-146; W. Silicki, *Histaryczny wybar Łukaszenki*, „Arche” 2004, nr 2(31).

⁵² Cytuję za autorami podręcznika „Nauka o społeczeństwie”. Definicja ta pokrywa się z interpretacjami w innych licznych opracowaniach, służących głównie jako podręczniki do wykładów „podstawy ideologii państwa białoruskiego” na uniwersytetach, a także jako materiał pomocniczy do zajęć lekcyjnych w szkołach ogólnokształcących (zob.: *Osnovy ideologii bieloruskogo gosudarstwa: uczeбноje posobie dla wuzow*, pod red. S. N. Kniaziewa, S. W. Rieszetnikowa, Mińsk 2004; E. M. Bobosow, *Osnovy ideologii sowremennogo gosudarstwa*, Mińsk 2004; W. A. Mielnik, *Gosudarstwiennaja ideologija Respubliki Bielaruś. Konceptualnyje osnovy*, Mińsk 2004). Większość autorów opracowań, poświęconych białoruskiej ideologii państwowej, to doświadczeni pracownicy białoruskiej nauki, profesorowie, doktorzy (rzadziej – kandydaci) nauk filozoficznych, politologicznych, socjologicznych, często zajmujący administracyjne stanowiska na uczelniach wyższych oraz w innych instytucjach państwowych.

Oddzielną kategorię publikacji na temat państwowej ideologii stanowią materiały typu „pomoce dla ideologicznego aktywu”, przeznaczone dla pracowników tzw. pionu ideologicznego komitetów wykonawczych oraz kierowników (zazwyczaj jest to stanowisko zastępcy dyrektora) ds. ideologii w zakładach pracy. Wyłuszcza się w nich kierunki i środki manipulacji świadomością społeczną w wybranych kwestiach oraz opisuje się konkretne techniki tego oddziaływania. Patrz, na przykład, J. W. Matusiewicz, S. G. Parieczina, *Idieologiczieskaja rabota w Respublikie Bielaruś: w pomoszcz idieologiczieskomu aktywu. Posobie*, pod red. S. N. Kniaziewa, Mińsk 2005.

Skuteczność indoktrynacji w białoruskiej szkole trudno ocenić chociażby z tej przyczyny, że nie stanowi ona odizolowanego środka manipulacji. Propaganda na Białorusi ma charakter powszechny. Zrosnięta jest z dawnymi i wciąż żywymi w świadomości społecznej radzieckimi stereotypami i mitami. Opiera się o nowe strategie przystosowawcze Białorusinów. Posłuch do prawa i instytucji państwowych, wychowywany w szkole ma podłoże w tradycyjnej postawie legalistycznej Białorusinów. Strategia uległości wobec władz, oceniana przez mieszkańców Białorusi jako najbardziej opłacalna, wyrasta z mniej lub bardziej wyrafinowanych przekonań, że system białoruski jest lepszy pod wieloma względami, przede wszystkim zaś ze względu na rzekomo wyrównaną strukturę społeczną. Edukacja zaś, w tym edukacja prawna jeszcze bardziej konserwuje postawy zachowawcze u mieszkańców Białorusi i zamiast służyć rozwojowi kultury uczestnictwa w sferze publicznej sprzyja tłumieniu postaw aktywnych, powiększeniu dystansu pomiędzy obywatelem a władzą i wychowaniu uległości wobec niedemokratycznego prawa i instytucji państwowych.

Ina Szumska

Autorka, dr nauk prawnych Ina Szumska, tytuł doktora uzyskała na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; była wykładowcą we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie.

Andrzej Kojder

Wielowymiarowość prawa

Dlaczego nie istnieje jedno, powszechnie przyjęte określenie prawa? Dlaczego nie ma jednej, powszechnie uznanej definicji prawa? Odpowiedź wydaje się oczywista: dlatego, że prawo jest zjawiskiem ontologicznie złożonym, wielopostaciowym i wielowymiarowym. Zjawisko wielowymiarowości prawa przejawia się w rozmaitych formach i w różnicowany sposób. Chociaż prawo, jako mechanizm regulacji ludzkiego zachowania trwa przez wieki, to jednocześnie stale się zmienia¹.

Niemniej złożona jest epistemologia prawa, czyli sposoby jego poznawania. Prawem w różnych aspektach jego funkcjonowania, jego trwałością i zmiennością interesują się nie tylko sami prawnicy, którzy występują w różnych rolach zawodowych, lecz także przedstawiciele wielu innych nauk. Cechy, które przypisują prawu, są w poszczególnych ujęciach dyscyplinowych nad wyraz zróżnicowane i pełnią w nich różne funkcje. Warto więc chwilę uwagi poświęcić kwestii wielowymiarowości prawa, jego roli i znaczeniu w różnych dziedzinach życia zbiorowego. Dzięki temu lepiej, być może, zrozumiemy specyfikę prawa, jego przemiany i współczesną ekspansję.

Dla **prawnika** prawo jest przede wszystkim zbiorem norm zawartych w kodeksach, ustawach i innych aktach prawnych (w rozporządzeniach, zarządzeniach, uchwałach, postanowieniach itp.). Desygnatem nazwy *prawo* są także instytucje (organy) tworzące prawo, stosujące prawo i sprawujące nadzór nad stosowaniem prawa, a więc parlament, policja, prokuratura, sądy, zakłady karne i inne podobne instytucje. Prawnik zajmuje się przede wszystkim strukturą przepisów i norm prawa oficjalnego (pozytywnego), ich wartością logiczną, określeniem stosunku prawnego, faktów prawnych, skutków prawnych, obowiązków, uprawnień, kompetencji. Analizuje ponadto związki między pojęciami prawnymi, ustala hierarchię poszczególnych aktów prawnych, podejmuje dociekania nad źródłami prawa, wykładnią prawa i wieloma innymi „jurydycznymi” zagadnieniami². Za

¹ Zdaniem niektórych polskich autorów cechą współczesnego prawa jest *multicentryzm*, tj. nakładanie się na siebie prawa krajowego, zintegrowanego prawa regionalnego (np. prawa unijnego) i prawa międzynarodowego. Te trzy porządki prawne wchodzą ze sobą w skomplikowane relacje: nadrzędności, podrzędności, symetryczności itp., co można traktować jako zapowiedź tworzenia się multicentrycznego globalnego porządku prawnego. Zob.: Łętowska Ewa: „Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna, w: Popiołek Wojciech, Ogiełka Leszek, Szpunar Maciej (red.): *Księga pamiątkowa profesora Maksymiliana Pazdana*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 1127-1146; Łętowska Ewa: *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3-10; Zirk-Sadowski Marek, Golecki Marian, Wojciechowski Bartosz (eds.): *Multicentrism as an Emerging Paradigm in Legal Theory*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2009.

² Bachman Steve: *Lawyers, Law and Social Change*, Unlimited Publishing, Bloomington 2001; Duffey Jr. William S., Schneider Richard A. (eds): *A Life in the Law. Advice for Young Lawyers*, American Bar Association, New York 2009; Levit Nancy, Linder Douglas O.: *The Happy Lawyer. Making Good Life in the*

prawo uważa przy tym tylko te regulacje, które pochodzą od państwa i zostały ustanowione zgodnie z odpowiednią procedurą.

Nieco inaczej patrzy na prawo **socjolog**. Prawo jest dla niego częścią społecznego systemu normatywnego (obok religii, moralności i obyczajów), a także szczególnym rodzajem *kontroli społecznej*. Poszczególne podsystemy normatywne pozostają ze sobą w różnych relacjach i łącznie decydują o porządku społecznym. Kontrola prawna jest traktowana jako jeden z rodzajów kontroli społecznej i cechuje się tym, że jest: 1) kontrolą symetryczną: uprawnieniu kontrolera do działań kontrolnych odpowiada po stronie kontrolowanego obowiązek znoszenia tych działań (poddanie się tym działaniom); 2) kontrolą formalną, tzn. taką, która odbywa się według określonych, powtarzalnych przepisów i procedur; 3) kontrolą oficjalną, tzn. stosowaną przez ludzi mających po temu oficjalne uprawnienia wynikające z przyznanych im szczególnych kompetencji³.

Socjologowie mają także skłonność do patrzenia na prawo jako na zjawisko złożone, są najczęściej zwolennikami *pluralizmu prawnego* (czy, jak niektórzy się wyrażają, *policentryzmu* prawa). Obok prawa pozytywnego (oficjalnego), które tworzą organy państwa, wyróżnia się także prawo zwyczajowe, intuicyjne, „żywe”, naturalne itp.⁴.

Konkurencyjnym wobec socjologiczno-prawnego ujmowania prawa jest orientacja nazywana **Socio-Legal Studies (SLS)**, czyli „badanie prawa i instytucji prawnych z perspektywy nauk społecznych”. Chodzi w tym wypadku o ustalanie związków między społeczeństwem a prawem. Instytucjonalnym wyrazem SLS jest w USA działalność założonego w 1964 r. stowarzyszenia pod nazwą Law and Society Association (LSA), a w Wielkiej Brytanii Socio-Legal Studies Association (SLSA), które istnieje od 1990 r. Ośrodkiem działania SLSA jest Centre for Socio-Legal Studies w Oxfordzie, które wydaje czasopismo „Journal of Law and Society” oraz biuletyn pt. „Socio-Legal Newsletter”. Głównymi dziedzinami zainteresowań przedstawicieli ruchu Socio-Legal Studies są: 1) różnice między przepisami prawnymi a zachowaniami (*law on the books* versus *law in action*); 2) społeczna struktura zawodów prawniczych; 3) dostęp do wymiaru sprawiedliwości; 4) dyskrecjonalna władza instytucji prawniczych; 5) historyczna i kultu-

Law, Oxford University Press, Oxford 2010; Marszał Maciej, Przygodzki Jacek (red.): *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006; Wendel W. Bradley: *Lawyers and Fidelity to Law*, Princeton University Press, Princeton 2010.

³ Deflem Mathieu: *Sociology of Law. Visions of Scholarly Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge 2008; Evan William M.: *Social Structure and Law. Theoretical and Empirical Perspectives*, Sage Publications, Newbury Park 1990; Misra Preeti: *Domestic Violence Against Women: Legal Control and Judicial Response*, Deep Publication, Deep 2007; Vaio Steven: *Law and Society*, wyd. 7, Prentice Hall, New Jersey 2003; Wallace Cynthia Day: *The Multinational Enterprise and Legal Control. Host State Sovereignty in an Era of Economic Globalization*, Kluwer, Dordrecht 2002.

⁴ Berman Paul Schiff: *Global legal pluralism*, „Southern California Law Review” 2007, vol. 80, s. 1155-1237; Kojder Andrzej: *Prawo zwyczajowe i pluralizm prawny*, w: idem: *Godność i siła prawa*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, s. 207-224; Merry Sally Engle: *Legal pluralism*, „Law and Society Review” 1988, vol. 22, nr 5, s. 869-896; *Pluralizm prawny: tradycja, transformacje, wyzwania*. Pod red. Bunikowskiego Dawida i Dobrzenieckiego Karola, Druk-Tor, Toruń 2009; Shah Prakesh: *Legal Pluralism in Conflict. Copying with Cultural Diversity in Law*, Glass House Press, London 2005.

rowa zmienność procedur prawnych; 6) doktryny i ideologie prawnicze; 7) konsekwencje regulacji prawnych; 8) prawny charakter problemów społecznych; 9) transformacja sporów sądowych; 10) uwarunkowania skuteczności prawa⁵.

Historyka, który zajmuje się prawem, interesuje głównie to, jak kształtowały się w ciągu wieków pojęcia i instytucje (organy) prawne. Jak zmieniało się sądownictwo, zawody prawnicze, sankcje karne etc⁶. Historyk prawa podejmuje badania nad dziejami prawa i jego instytucjami od czasów najdawniejszych, tzn. od pojawienia się pierwszych pomników prawa pisanego, do czasów nowożytnych, w których dużo uwagi poświęca ustrojom państwowym i historii parlamentaryzmu. Wśród nauk historyczno-prawnych zwykle się wyróżnia poza powszechną historią prawa, także historię prawa danego obszaru (np. danego państwa czy kontynentu), historię prawa danego czasu (np. prawa rzymskiego czy wieku Oświecenia) oraz historię doktryn prawnych. Osobną dziedziną zainteresowań historyków jest kształtowanie się poszczególnych gałęzi prawa: cywilnego, karnego, państwowego, administracyjnego, finansowego, rolnego, rodzinnego, procesowego, a także prawa pracy.

Filozof, który interesuje się prawem, pyta przede wszystkim o to, w jaki sposób istnieje prawo (jaka jest jego *ontologia*), jakim jest ono bytem oraz jak można je w zobiektywizowany sposób poznawać (jaka jest *epistemologia* prawa). Filozofa interesują ponadto idee sprawiedliwości, odpowiedzialności, wolności, obowiązku, dobra, dobrej wiary (*bona fides*), słuszności, rządów prawa, granic prawa. W ramach filozoficznych zainteresowań prawem podejmowane są również zagadnienia odnoszące się do rozumowań prawniczych, przyczynowości, formalizmu, odpłaty, czynników, które determinują treść prawa, jego obowiązywanie i stosowanie, a także kierunków, które wyraźnie zaznaczyły się w nauce prawa (pozytywizm, realizm, psychologizm, pragmatyzm, postrealizm, postmodernizm itp.)⁷.

Etyka, zaliczana najczęściej do jednego z działów filozofii, ma szczególnie wiele powodów, aby zajmować się prawem. Leon Petrażycki uważał nawet, że

⁵ Banakr Reza, Travers Max (eds): *Theory and Methods in Socio-legal Research*, Hart Publishing, Oxford 2005; Galligan Denis J. (ed.): *Socio-legal Studies in Context: The Oxford Centre Past and Presents*, Blackwell, Oxford 1995; Hunter Caroline: *Integrating Socio-legal Studies into Law Curriculum*, Pelgrave Macmillan, London 2012; Papendorf Knut, Machura Stefan, Andenaes Kristian (eds): *Understanding Law in Society: Developments in Socio-Legal Studies*, LIT Verlag, Zürich – Berlin 2011; Thomas Philip Ancurin (ed.): *Socio-Legal Studies*, Aldershot, Dartmouth 1997.

⁶ Borkowska-Bagieńska Ewa: *Historia prawa sądowego*, LexisNexis, Warszawa 2010; Dziadzio Andrzej: *Powszechna historia prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; Hall Kermit, Hall Kermit L., Finkelman Paul, Ely James W.: *American Legal History: Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2005; Koranyi Karol: *Powszechna historia prawa*, PWN, Warszawa 1976; Musson Anthony, Stebbings Chantal (eds): *Making Legal History: Approaches and Methodologies*, Cambridge University Press, Cambridge 2012; Sójka-Zielińska Katarzyna: *Historia prawa*, wyd. 14, LexisNexis, Warszawa 2011.

⁷ Culver Keith C. (ed.): *Readings in the Philosophy of Law*, wyd. 2, Broadview Press, Toronto 2008; Marmor Andrei: *Philosophy of Law*, Princeton University Press, New Jersey 2011; May Larry, Brown Jeff (eds): *Philosophy of Law. Classical and Contemporary Readings*, Eiley-Blackwell, Malden 2007; Patterson Denis (ed.): *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, wyd. 2, Wiley-Blackwell, Malden 2010; Stelmach Jerzy: *Filozofia prawa wobec globalizmu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.

nazwa „etyka” powinna obejmować zarówno naukę o prawie, jak i naukę o moralności. Ta koncepcja terminologiczna jednakże się nie przyjęła. Nadal jednak godna uwagi jest propozycja Petrażyckiego, jak odróżniać prawo od moralności. Dowodził on mianowicie, że przeżycia prawne mają charakter dwustronny, imperatywno-atrybutywny, tzn. coś nakazują i równocześnie przydzielają określone uprawnienia. Część owych przeżyć jest spożytywizowana w postaci prawa oficjalnego (konstytucji, kodeksów, ustaw, rozporządzeń itp.), a część funkcjonuje w społecznej rzeczywistości jako prawo intuicyjne, które nie jest nigdzie spisane, nie istnieje w postaci „faktów normatywnych”. Do moralności należą natomiast wszelkie normy, nakazy i zakazy, które są jednostronne, czyli mają wyłącznie charakter imperatywny, nakazują określone zachowanie nie przydzielając zobowiązanemu żadnego uprawnienia. Niezależnie od zasięgu recepcji myśli Petrażyckiego współcześni etycy usiłują uchwycić specyfikę reguł (norm) moralnych na tle innych norm społecznych. Specyfikę tę dostrzegają przede wszystkim w takich okolicznościach, jak: geneza (normy prawne są ustanowione tetycznie, normy moralne kształtują się w sposób ewolucyjny), sposób sformułowania (normy prawne mają z reguły postać warunkową: obowiązują osoby pełnoletnie, zdolne kierować swoim postępowaniem, normy moralne obowiązują zazwyczaj bezwarunkowo), zakres regulacji (normy prawne regulują przede wszystkim zachowania i ich skutki, normy prawne uwzględniają również pobudki zachowania), sankcje (w wypadku prawa są one sformalizowane, w wypadku moralności są niesformalizowane).

Problematyką, która wzbudza współcześnie szczególne zainteresowanie etyków, jest deontologia, czyli dział etyki zajmujący się powinnościami (głównie zawodowymi i odnoszącymi się do pełnionych ról życiowych). Praktyczny wyraz zagadnienia te znajdują w zawodowych kodeksach etycznych. W Polsce każdy zawód zaliczony do zawodów zaufania publicznego musi mieć – z mocy prawa – własny kodeks etyczny. Wszystkie profesje prawnicze są uznane za zawody zaufania publicznego. Kodeksy w nich obowiązujące zawierają – mówiąc w największym skrócie – normy określające powinności i uprawnienia przedstawicieli danego zawodu, sposób rozstrzygania sytuacji konfliktowych oraz możliwości zastosowania sankcji wobec sprawcy nagannego zachowania. Wśród wartości, które reprezentanci Temidy powinni otaczać szczególną pieczęą, wymienia się: dbałość o godność, honor i autorytet wykonywanego zawodu, obiektywizm, sumienność, bezinteresowność i bezstronność w podejmowaniu decyzji oraz skrupulatne przestrzeganie tajemnicy zawodowej⁸.

8 Dagan Hanoch: *The Law and Ethics of Restitution*, Cambridge University Press, Cambridge 2004; Fersch Ellsworth Lapham: *Thinking About Law and Ethics. Answers to Frequently Asked Questions with Case Examples*. iUniverse, Lincoln 2007; Halbert Terry, Ingulli Elaine: *Law & Ethics in the Business Environment*, wyd. 3, South-Western, Mason 2012; Hendrick Judith: *Law and Ethics*, Nelson Thomas, Cheltenham 2004; Moore Michael S.: *Objectivity in Ethics and Law*, Ashgate, London 2004; Petrażycki Leon: *Law and Morality. With a New Introduction by A. Javier Treviño*, Transactions Publishers, New Brunswick 2011.

O ile etyka ma rodowód sięgający czasów Starożytnych, to aksjologia wyłoniła się z filozofii dopiero w XX wieku. Poświęca ona szczególną uwagę problematyce wartości. **Aksjologia prawa** zajmuje się m.in. kryteriami „dobrego prawa”. Współcześnie za dobre prawo uznaje się takie prawo, które spełnia takie wymogi formalne, jak: 1) ogólność, 2) niesprzeczność, 3) nie działanie wstecz (zakaz retroakcji) i 4) dostępność (publikowalność). W europejskim rozumieniu dobre prawo musi też spełniać rozmaite *wymogi materialne (treściowe)*. Zalicza się do nich przede wszystkim: 1) ochronę ustroju liberalno-demokratycznego i procedur demokratycznych; 2) zapewnienie możliwości rozwoju gospodarki wolnorynkowej; 3) zapewnienie wszystkim obywatelom równości wobec prawa (prawo nie powinno nikogo dyskryminować ani faworyzować z powodu jego przekonań); 4) chroni prawa człowieka: nietykalność osobistą, własność, prywatność, udział w życiu publicznym; 5) stoi na straży poszanowania godności człowieka⁹.

Bliska prawu jest również **politologia**, prawo zawsze bowiem pozostawało w bliskich relacjach z władzą polityczną. Już starożytni autorzy zwracali uwagę na ścisłe związki ustrojów politycznych z prawem. Zjawiskiem charakterystycznym dla przełomu XX i XXI w. jest *polityzacja prawa*, czyli jego nadmierne upolitycznienie, podporządkowanie interesom rządzącej elity (oligarchii politycznej). Problemem z pogranicza prawa i politologii jest zagadnienie *legitymizacji władzy* i tworzonego przez nią prawa. Wyróżnione przez Maxa Webera trzy typy „czystego panowania”: władza tradycyjna, charyzmatyczna i legalna są często przywoływane i współcześnie. Ponadto w literaturze politologicznej, zwraca się uwagę, że prawo było w przeszłości i jest współcześnie jednym z najważniejszych wytworów polityki, interesów politycznych, gry politycznej, rywalizacji politycznej itp. W związku z tym spotyka się twierdzenie, że prawo jest barometrem polityki. Im gorsza jest polityka, tym bardziej spada jakość prawa. W źle rządzonym państwie prawo nigdy nie jest dobre, nie jest sprawnym regulatorem stosunków międzyludzkich.

Każdy rząd sprawuje władzę za pomocą i przy użyciu środków prawnych (oczywiście, nie tylko one są instrumentem rządzenia). Prawo umożliwia władzy politycznej organizowanie życia publicznego, działalności gospodarczej, kulturalnej, oświatowej i innej. Rozdział władzy wykonawczej i władzy stanowiącej prawo nigdy nie jest zupełny, a częstokroć jest pozorny. Tylko władza sądownicza w utrwalonych demokracjach jest względnie niezależna od bieżących interesów politycznych. Jakkolwiek przedstawiają się te relacje prawo zawsze, w większym lub mniejszym stopniu, występuje w roli czynnika determinującego decyzje poli-

⁹ Chaciński Jacek: *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, Wydawnictwa KUL, Lublin 2004; Kojder Andrzej: *Aksjologia rządów prawa*, w: idem: *Godność i siła prawa*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, s. 496-510; Siltala Raimo: *Law, Truth, and Reason. A Treatise on Legal Argumentation*, Springer, Dordrecht 2011; Sozański Jarosław: *Prawa człowieka w systemach prawnych Wspólnot Unii Europejskiej*, wyd. 3, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Poznań 2008; Wróblewski Jerzy: *Legal culture and axiology of law-making*, w: Schäffer Heinz (ed.): *Gesetzgebung und Rechtskultur*, Manz, Wien 1987, s. 11-23.

tyczne. Politolodzy, którzy zajmują się tymi kwestiami, zwracają również uwagę na doniosłą rolę prawa w stosunkach międzynarodowych¹⁰.

Antropologia prawa, znana w świecie już w XIX w., w Polsce pojawiła się na szerszą skalę dopiero po zmianie ustrojowej 1989 r. Ta dziedzina wiedzy o prawie zajmuje się przede wszystkim prawem nieoficjalnym (etnicznym, tubylczym, nieformalnym, lokalnym, rodzimym, narodowym, nieskodyfikowanym, niepaństwowym, potocznym, pierwotnym, tradycyjnym) w społecznościach przedpaństwowych albo wyizolowanych spod władzy państwowej. Bada także dawne instytucje prawne: własność, rodzinę, małżeństwo, pierwotne rozstrzyganie sporów, pierwotną zbrodnię i karę itp.

Ogromne, niemal rewolucyjne znaczenie w tego rodzaju badaniach odegrały studia terenowe Bronisława Malinowskiego na wyspach Melanazji w okresie I wojny światowej. Badał on metodą obserwacji bezpośredniej uczestniczącej normy zachowania obowiązujące w tradycyjnej społeczności Triobriandczyków. Za prawo uznawał – w ślad za Leonem Petrażyckim – wszelkie reguły zachowania, których podstawą jest zasada wzajemności, a więc wszelkie zobowiązania (powinności), którym odpowiadają uprawnienia.

W pracach kolejnego pokolenia antropologów prawa, wśród których najczęściej wymienia się Karla Llewellyna, Edwarda E. Evansa-Pritcharda i E. Adamsona Hoebela, zostało bezspornie wykazane, że w społecznościach przedpaństwowych i niepaństwowych, w których nie było władz centralnych i organów quasi-administracyjnych, istniało prawo i reguły prawne – pod względem treści i funkcji w życiu społecznym odpowiadające stanowionemu prawu europejskiemu z pierwszej połowy XX wieku¹¹.

Prawo i **psychologia** są dwiema odrębnymi dyscyplinami, mają jednak ze sobą wiele punktów stycznych, których intensywność dostrzegania zależy od tradycji i kultury naukowej danego kraju. Jednym z głównych celów psychologii jest wykrywanie prawidłowości rządzących ludzkim myśleniem, odczuwaniem i postępowaniem, prawo natomiast dąży do tego, aby skutecznie oddziaływać na zachowanie człowieka. Obie jednak dyscypliny zmierzając do wspólnego celu: pragną wiedzieć o człowieku coraz więcej.

¹⁰ Brennan Catherine: *Max Weber on Power and Social Stratification: An Interpretation and Critique*, Ashgate, London 1997; Cycleron Marek Tulusz: *O państwie. O prawach*, spolszczyła Iwona Żółtowska, Wydawnictwo Antyk, Kęty 1999; Giddens Anthony: *Politics and Sociology in the Thought of Max Weber*, Wiley, New York 2013; Platon: *Państwo*, przeł. Władysław Witwicki, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2003; Reus-Smit Christian (ed.): *The Politics of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2004; Whittington Keith E., Keleman R. Daniel, Caldeira Gregory A. (eds): *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford 2008.

¹¹ Chiba Masaji (ed.): *Asian Indigenous Law. In Interaction with Received Law*, Routledge and Kegan Paul, London, New York 1986; Gluckman Max: *Ideas and Procedures in African Customary Law*, Oxford University Press, Oxford 1969; Hoebel E. Adamson: *The Law of Primitive Man: A study in Comparative Legal Dynamics*, Harvard University Press, Cambridge 1954; Malinowski Bronisław: *Zwyczaj i zbrodnia w społeczności dzikich*, tłum. Józef Obrębski, Polski Instytut Socjologiczny, Warszawa – Poznań 1939; Merry Sally E. (ed.): *Law and Anthropology. A Reader*, Blackwell, Oxford 2004; Pospisil Leopold: *The Anthropology of Laws. A Comparative Theory*, Harper and Row, New York 1971.

W nauce o prawie istnieje wiele zagadnień *stricte* psychologicznych, jak kwestie poczucia prawnego i przeżyć specyficznie prawnych, świadomości prawnej i postaw wobec prawa. Nawet jeden z kierunków w badaniach nad prawem został nazwany *psychologiczną teorią prawa*. Jej najwybitniejszym przedstawicielem jest Leon Petrażycki. Jedno z jego głównych dzieł nosi tytuł: *Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej* i zawiera – jak we wstępie napisał wybitny filozof i logik Tadeusz Kotarbiński: *rzadkie skarby oryginalnej pomysłowości*.

Należy również pamiętać, że zagadnieniami poświęconymi aborcji, niesprawności, praw człowieka, poczucia bezpieczeństwa i poczucia zagrożenia, przemocy, rozwiązywania konfliktów, podejmowania decyzji, sprawiedliwości i podobnymi problemami zajmują się zarówno psychologowie, jak i prawnicy. Ale nie wszędzie, nie we wszystkich krajach. Np. w Polsce psychologia prawna (*legal psychology*) nie jest w zasadzie uprawiana. Wiedza psychologiczna (i psychiatryczna) jest głównie wykorzystywana w przygotowywaniu ekspertyz sądowych. Inaczej jest w USA, gdzie nawet istnieje, jako odrębna specjalność naukowa, *terapięcyjne prawoznawstwo*, i gdzie podjęto wiele badań nad wpływem czynników psychologicznych na podejmowanie decyzji sądowych, nad wiarygodnością relacji dzieci, które były świadkami zdarzeń kryminalnych, nad wpływem środków masowego przekazu na stosowanie się ludzi do przepisów podatkowych, nad użytecznością wiedzy z zakresu psychologii w pracy policji i służb śledczych. To przykładowe wyliczenie pokazuje, że związki między prawem a psychologią są liczne, o dużym potencjale poznawczym i praktycznym. Wprawdzie psychologów interesuje przede wszystkim prawo karne, a prawników psychologia diagnostyczna, ale można się spodziewać, że z czasem obszar obopólnych zainteresowań będzie się poszerzał i coraz liczniejsza będzie grupa badaczy, także w Polsce, mających zarówno wykształcenie prawnicze, jak i psychologiczne¹².

Oczywiste są związki prawa z **ekonomią**, bowiem system gospodarowania bardzo silnie oddziałuje na treść i stosowanie prawa i zarazem prawo wpływa w sposób bardzo istotny na stan gospodarki. W ekonomii zainteresowanie prawem znajduje wyraz przede wszystkim w problematyce, którą w języku polskim zwykło się nazywać *ekonomiczną analizą prawa* (w języku angielskim określa się ją mianem *law and economy*). Ekonomiczną analizę prawa definiuje się najczęściej jako zastosowanie wiedzy ekonomicznej i metod ekonometrycznych do badania tworzenia i stosowania prawa oraz wpływu prawa na gospodarkę, państwo, instytucje publiczne i – szerzej – życie społeczne. Z jednej strony chodzi o badanie prawa z wykorzystaniem metod nauk ekonomicznych, z drugiej

¹² Brewer Neil, Williams Kipling G. (eds): *Psychology and Law. An Empirical Perspective*, The Guilford Press, New York 2005; Ewing Charles Patrick, McCann Joseph T.: *Minds on The Trial. Great Cases in Law and Psychology*, Oxford University Press, Oxford 2006; Green Edie, Heilbrun Kirk: *Wrightman's Psychology and the Legal System*, wyd. 7, Wadsworth, Belmont 2011; Kapardis Andreas: *Psychology and Law: A Critical Introduction*, wyd. 3, Cambridge University Press, Cambridge 2010; Roesch Ronald, Hart Stephen D., Ogloff James R.P. (eds): *Psychology and Law. The State of Discipline*, Kluwer Academic, New York 1999.

o badanie gospodarczej efektywności regulacji prawnych. Zakłada się, że zasada użyteczności ekonomicznej powinna stanowić jedno z istotnych kryteriów prawodawczej działalności państwa. Nie negując znaczenia tego kryterium wskazuje się zarazem na metodologiczne trudności pogodzenia ilościowych metod analizy, które są stosowane w ekonomii (a zwłaszcza w ekonometrii), z jakościowymi opisami stosowanymi w dyscyplinach prawniczych.

Jednym z celów ekonomicznej analizy prawa jest prognozowanie, jakie będą gospodarcze, społeczne, kulturowe i inne skutki wprowadzenia konkretnych regulacji prawnych. Innym celem jest przegląd już wprowadzonych regulacji i określenia stopnia ich efektywności. Poza prognozowaniem i prowadzeniem badań *ex ante* są podejmowane również badania prakseologiczne, które mają wskazać, jak za pomocą środków prawnych (zwłaszcza z zakresu prawa finansowego, prawa podatkowego i prawa pracy) realizować cele gospodarcze.

Instytucjonalizacją zainteresowań zagadnieniami prawa i ekonomii było założenie w 1958 r. w Chicago istniejącego do dzisiaj czasopisma pn. „Journal of Law and Economics”, a w 1971 r. powołanie Economics Institute for Law Professors, który prowadzi ożywioną działalność na różnych polach. W Polsce inicjatywą podobnego typu było utworzenie w 2005 r. Polskiego Stowarzyszenia Ekonomicznej Analizy Prawa (PSEAP), które organizuje konferencje krajowe i międzynarodowe oraz seminaria na takie tematy, jak: pojęcie własności, własność prywatna a własność publiczna, środki ochrony prawnej, prawa umów, wpływ warunków ekonomicznych na poziom przestępczości itp.¹³.

Na treść, stosowanie i obowiązywanie prawa istotny wpływ ma również **religia**. Dyscyplina łącząca prawo z religią nosi w Polsce nazwę *prawa wyznaniowego* (w innych państwach jest nazywana *prawem kościelnym*). Prawo wyznaniowe jest z reguły traktowane jako jedna z gałęzi prawa, ta mianowicie, która zajmuje się prawami i obowiązkami obywateli ze względu na ich wyznanie religijne, a ponadto zasadami i działaniami kościołów i związków wyznaniowych. Prawo wyznaniowe ujmowane jako dziedzina normatywna interesuje się przede wszystkim stosunkiem państwa do religii, zakresem wolności religijnej, ochroną przekonań i uczuć religijnych, szkolnictwem wyznaniowym, duszpasterstwem religijnym w różnych zbiorowościach społecznych (w wojsku, więzieniu, szpitalu, hospicjum). Specjaliści w dziedzinie prawa wyznaniowego są skupieni w Polsce w Polskim Towarzystwie Prawa Wyznaniowego, które zostało zarejestrowane w 2008 r. Pewną osobliwością jest fakt, że wśród uczonych akademickich, którzy zajmują się prawem wyznaniowym, nie ma kobiet.

W ramach prawa kościelnego, tak jak ta dyscyplina jest uprawiana poza Polską, podejmowane są studia na historią relacji między państwem a religią,

¹³ Buława Piotr: *Ekonomiczna analiza prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012; Cooter Robert, Ulen Thomas: *Ekonomiczna analiza prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2009; Harrison Jeffrey L., Theeuwes Jules: *Law and Economics: Cases, Materials, and Behavioral Perspectives*, W.W. Norton, New York 2008; Sunstein Cass R. (ed.): *Behavioral Law & Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 2000; Yueh Linda (ed.): *The Law and Economics of Globalisation. New Challenges for a World in Flux*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2009.

różnicami między prawniczymi definicjami i określeniami religii w różnych systemach politycznych, prawnymi gwarancjami neutralności światopoglądowej państwa, rolą religii w wyborach parlamentarnych i wpływem liberalnej demokracji na moralność religijną¹⁴.

Wyżej wymienione i krótko scharakteryzowane „wymiary prawa” nie wyczerpują rozległego spektrum tych wszystkich dziedzin życia zbiorowego, w których prawo odgrywa doniosłą rolę. Uprawianie każdej dyscypliny naukowej jest współcześnie obwarowane dziesiątkami, jeśli nie setkami, przepisów prawnych. Stosunki międzypaństwowe, by sięgnąć do innego przykładu, są skrupulatnie regulowane przez odpowiednie reguły i umowy dyplomatyczne, handlowe, kulturowe itp. Wprawdzie współcześnie, tak jak w przeszłości, im większą potęgą militarną jest dane państwo, tym mniej musi się liczyć z prawnymi ograniczeniami w prowadzonej polityce, lecz obawa przed międzynarodowym napiętnowaniem, izolacjonizmem, przegraniem wyborów na arenie krajowej i tym podobne okoliczności hamują zapędy nadmiernego woluntaryzmu prawnego. Istnieje również dziedzina skupiająca miliony zainteresowanych, gdzie obraca się ogromnymi kwotami, w której prawo oficjalne (krajowe i międzynarodowe) jest częstokroć zastępowane przez prawo nieoficjalne, wewnętrzne, mające zastosowanie wyłącznie w obrębie danej enklawy. Dziedziną tą jest, jak łatwo się domyślić, sport. Stał się on współcześnie interkontynentalnym, tak wielkim biznesem, że międzynarodowe związki sportowe (narciarskie, piłkarskie, lekkoatletyczne i rozmaite inne) są w stanie narzucić, oczywiście *lege artis*, swoje decyzje władzom państwowym. Nawet w tak odległych od wszelkich normatywizmów obszarach, jak różne gatunki sztuki – muzyka, plastyka, literatura, teatr, film – prawo wdziera się szeroką falą i ustala, co jest dozwolone, a co zakazane, za co artyście przysługuje honorarium a za co nie przysługuje, kiedy może otrzymać tantiemy, kiedy popełnia plagiat itd., itp.

Można by więc powiedzieć, że żyjemy w wieku prawa, gdyby sąd ten nie był nadmiernym uproszczeniem. Bo czyż minione stulecie nie było wiekiem prawa (i zarazem bezprawia)? A jeszcze wcześniejsze? Należałoby przeto stwierdzić, że to czasy nowożytne są stuleciami prawa, prawa stanowionego przez organy władzy państwowej, czyli prawa oficjalnego, państwowego, pozytywnego. Te kategorie prawa, które w dawniejszych stuleciach regulowały stosunki między ludźmi oraz między ludźmi a światem nadprzyrodzonym, jak prawo naturalne, prawo zwyczajowej, prawo intuicyjne (poczucie sprawiedliwości), straciły na znaczeniu. W społeczeństwach masowych nie stoi za nimi zorganizowany przymus i nadnaturalna sankcja, a przekroczenie norm prawa uznawanego za naturalne lub będące wyrazem odwiecznych zwyczajów, którym hołdowali przodko-

¹⁴ Doe Norman: *Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2011; Feldman Stephen M. (ed.): *Law & Religion. A Critical Anthology*, New York University Press, New York 2000; Krukowski Józef: *Polskie prawo wyznaniowe*, LexisNexis, Warszawa 2008; Radan Peter, Meyerson Denise, Croucher Rosalind F. (eds): *Law and Religion*, Routledge, London 2005; Sundberg Russell: *Law and Religion*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

wie, nie wywołuje już uczucia zgrozy i przeżycia hańby skutkujących decyzją o pozbawieniu się życia.

Powszechność prawa stanowionego, jego coraz większa wielowymiarowość, powodują, że traci ono immanentną moc regulacyjną. Prawo jest przestrzegane nie dlatego, że wyraża jakieś doniosłe wartości, że wskazuje uniwersalne cele, o które warto zabiegać, że czyni ludźmi honoru tych, którzy go przestrzegają, lecz dlatego, że tak jest nakazane, że niespełnienie nakazu pociąga za sobą z wielkim prawdopodobieństwem karę, dolegliwość, niekorzystne następstwa.

Wielowymiarowość prawa oznacza jego ekspansję do najbardziej odległych zakątków życia zbiorowego. Anektując coraz nowe obszary prawo zatracą najistotniejsze swoje funkcje: motywacyjną i wychowawczą. Przepisy prawne w coraz mniejszym stopniu motywują, pobudzają, skłaniają do zachowań prospołecznych, tj. takich, które mają na względzie dobro innych ludzi, całej ludzkiej wspólnoty, a także przyszłych pokoleń. Nie wychowuje również „człowieka-obywatela” świadomego nie tylko własnych uprawnień, lecz także obowiązków, który jest gotowy w imię ich spełnienia do największych poświęceń.

Być może w perspektywie historycznej obecny stan, w jakim znajduje się prawo, jest stanem epizodycznym, przejściowym, nawet jeśli trwać będzie jeszcze wiele dziesięcioleci. Jest również prawdopodobne, że prawo – w różnych swoich przejawach – jest jednym z najdonioślejszych mechanizmów adaptacyjnych do warunków życia w gromadzie i w środowisku przyrodniczym, jakie w ciągu stuleci człowiek zdołał wypracować. Jeśli taka wizja jest trafna, a optował za nią Leon Petrażycki¹⁵, wówczas prawo będzie istniało tak długo, aż wypełni się jego misja adaptacyjna.

¹⁵ Petrażycki Leon: *O ideale społecznym i odrodzeniu prawa naturalnego*, Druk Synów St. Niemiry, Warszawa 1925.

Andrzej Kojder

Józef Andrzej Stuchliński

O „sofistyczności” niektórych współczesnych poczynąń prawnych

1. W znaczeniu potocznym, „sofistyka” znaczy m.in. tyle, co posługiwanie się nieuczciwą argumentacją w celu udowodnienia fałszywego twierdzenia.

Zatem, moje jawne pomawianie współczesnych poczynąń prawnych – przynajmniej niektórych, ale za to w zakresie zarówno tworzenia jak też stosowania prawa – o „sofistyczność” oznaczałoby ni mniej ni więcej jak rzucenie podejrzeń odnośnie elementarnej rzetelności w tej dziedzinie i w tym zakresie.

Aby rozważyć zasadność takich podejrzeń, skonkretyzujmy opis postawy sofistycznej nie tyle w ogóle, ile właśnie w odniesieniu do szeroko pojętych zagadnień prawnych.

2. Sofistyka narodziła się w Grecji antycznej jako ruch umysłowy w okresie klasycznym filozofii starożytnej (głównie V–IV w. p.n.e.).

Była wielowątkowym zjawiskiem kulturowo–społecznym. Jednym z głównych jej nurtów ideowych była refleksja nad prawem w szerokim tego słowa znaczeniu – a więc nad sposobami tworzenia i stosowania prawa, jego znajomości, nauczania, podstaw itd.

Pisma sofistów nie zachowały się. Pozostały jedynie fragmenty przytoczeń z pism sofistów, zapisane w dziełach tych niezbyt licznych filozofów starożytności, których pisma w kolejnych odpisach dotrwały do naszych czasów.

Obraz poglądów sofistów, m.in. na kwestie prawa, jaki wyłania się z tych fragmentów zdumiewa niesłychaną wręcz... „nowoczesnością”!

Nasuwa się zgoła pytanie – gryząco, ale też i smętnie, autoironiczne – czy my, współcześni, aby w ogóle „dorastamy” do takich „wyżyn” „nowoczesności”?! Czy jesteśmy w ogóle w stanie do nich „dorosnąć”?!

„Zakosztujmy” zatem nieco owych sofistycznych „nad–nowoczesności” w kwestiach dotyczących prawa.

3. Sofiści antyczni reprezentowali całą gamę postaw w zakresie wszystkich podejmowanych przez siebie zagadnień społecznych. Mieściło się to jednak zawsze w wielce znamienym przedziale „negatywnym”: od postaw zdecydowanie relatywistycznych, do postaw jawnie nihilistycznych.

Rzecz w tym, iż w wypowiedziach sofistów łączyły się ze sobą – w sposób nie zawsze możliwy do rozgraniczenia – ujęcia sprawozdawczo–opisowe z ujęciami sugestywno–normatywnymi. Zatem, odpowiednio do tego, zastanawiając się nad „sofistycznością” tworzenia i stosowania prawa w dobie dzisiejszej, należy po prostu stawiać pytanie dwoiste pod adresem materiałów jakich dostarcza nam sofistyka antyczna:

- 1) Czy dzisiaj jesteśmy, lub bylibyśmy, skłonni **tolerować** fakty przedstawiane przez sofistów antycznych?
- 2) I, co więcej, czy jesteśmy, dzisiaj jesteśmy, lub bylibyśmy, skłonni dodatkowo **aprobować** zasady normatywne, wysuwane niegdyś przez sofistów antycznych, kładąc je u podstaw naszego współczesnego tworzenia i stosowania prawa?

Dokonajmy zatem krótkiego przeglądu zachowanych fragmentarycznie wystąpień sofistów antycznych, w kwestiach dotyczących zagadnień filozofii prawa (przytoczenia pochodzą ze zbioru *Filozofia starożytna. Wybrane teksty z historii filozofii*, pod red. Jana Legowicza, Warszawa 1970, strony 107-119).

a. Jakże „nowocześnie”, czyli „demokratycznie”, bowiem w sposób wręcz wzorowy „ustawodawczo”, „wykonawczo” i zarazem „sądowniczo”, brzmią słowa Protagorasa z Abdery: „Prawa są ustanawiane przez wolę ludu, rozporządzenie rządzących lub wyrok sędziów. Uzyskują sankcję przez głosowanie lub uchwałę zgromadzenia” (s. 109).

Ale natychmiast: Uwaga! Protagoras głosi, jako nadrzędną, zasadę filozoficzną: *homo – mensura*: „Człowiek jest miarą wszystkich rzeczy, istniejących, że istnieją, i nie istniejących, że nie istnieją” (s. 107).

Ta zasada **relatywizmu**, i to ściśle **indywidualistycznego** a nie tylko gatunkowego, była przezeń promulgowana w znaczeniu jak najbardziej dosłownym, przedstawiając człowieka jako swoistego „stwórcę” i zarazem „samo-stwórcę”, jakiegoś „demiurga” i zarazem „auto-demiurga”, i to szczególnie właśnie w zakresie kwestii prawnych. Posłuchajmy, co dalej w tej materii miał do powiedzenia sam Protagoras (włączam w to moje komentarze *inter-linearne*, ujmowane w nawiasach „[”, „]”):

„Tak wielką moc posiada wyrok czy uchwała, że stosownie do wyniku głosowania zmienia się natura rzeczy. Prawo może uczynić niesprawiedliwe — sprawiedliwym [to byłaby „kreatywność” poszczególnych czynności prawnych jednostkowych zbiorowości ludzkich]. Twierdzimy, że jedynie od opinii zależy, co uznaje się za szlachetne, a co za haniebnie [to byłaby „kreatywność” arbitralnych mniemań i gustów moralnych poszczególnych jednostek]. Doskonałość (*virtus*) drzewa czy konia polega również na opinii (*scil.* a nie na naturze) [to byłaby „kreatywność” fizyczna spostrzeżeń jednostkowych]. Jeśli na opinii zasadza się doskonałość w ogóle, to na opinii opierają się również poszczególne jej części {...} cnoty i wady, chociaż wynikają z charakteru, oceniamy inaczej. Tego, co szlachetne lub haniebnie, nie musimy bynajmniej odnosić do natury [to byłoby dalsze rozwinięcie „kreatywności” arbitralnych mniemań i gustów moralnych poszczególnych jednostek]. Dobro samo polega na opinii, opinie zaś są bardzo różne i wielka jest rozbieżność mniemań ludzkich [to byłoby „ostateczne” niejako rozwinięcie „kreatywności” arbitralnych mniemań i gustów moralnych poszczególnych jednostek]” (s. 109).

Czy naprawdę jesteśmy pewni, że aż tak „(s)twórczo” możemy i umiemy działać, w pełni odpowiedzialnie i konsekwentnie, w zakresie stanowienia i stosowania prawa? I czy tak krańcowo „kreatywnie” w sensie indywidualistycznym chcielibyśmy podchodzić do naszych kodeksów prawnych, do procedur prawnych i do procesu sądowego?

A czy tak się po wielekroć nie dzieje?!

Wszystkie te pytanie, jako dla mnie jaskrawo wręcz retoryczne, pozostawiam jednak do rozważenia Szanownemu Czytelnikowi!

b. Czy bez zastrzeżeń, a nawet bez jakichkolwiek wahań, zaaprobujemy w tworzeniu i stosowaniu prawa „zasadę” przypisywaną m.in. Prodikosowi z Keos, za co ten miał na dodatek żądać solidnej zapłaty:

„Ręka rękę myje. Jeśli coś dasz, to coś otrzymasz” (ss. 114-115).

Ależ to brzmi wręcz „porażająco nowocześnie”!

Nic dodać, nic ująć!

A my, współcześni „mali zarozumialcy”, sądzimy, że nikt przed nami jawnie brutalnego nihilizmu jeszcze nie wymyślił!

c. A oto inna jeszcze próbka takiej „hurra-nowoczesności” sofistów antycznych — o Trazymachu z Chalcedonu mówiono mianowicie, że był autorem słów następujących:

„To, co sprawiedliwe, to nic innego, jak tylko to, co leży w interesie mocniejszego {...} każdy rząd ustanawia prawa dla własnego interesu. Demokracja ustanawia prawa demokratyczne, dyktatura — dyktatorskie, a inne rządy tak samo. A jak je ustanowią, wtedy ogłaszają rządzonym, że to jest sprawiedliwe dla rządzonych, co jest w interesie rządzących, a kto się z tych przepisów wyłamuje, tego karzą za to, że niby prawo łamie i jest niesprawiedliwy. {...} w każdym państwie sprawiedliwość polega na jednym i tym samym: na interesie ustalonego rządu. Rząd przecież ma siłę. Więc kto dobrze rachuje, temu wychodzi, że sprawiedliwość wszędzie polega na jednym i tym samym: na interesie mocniejszego” (s. 116).

Ależ to — wypisz, wymaluj! — wręcz żywcem wzięte z „brewiarza nowoczesności” dotyczącego **teorii i praktyki politycznego i prawnego „współistnienia państw o różnych ustrojach”!**

O, jakże byśmy się „dobrze czuli” w tamtych antycznych czasach!

I po co te ponad dwa i pół tysiąca lat upłynęło naszym przodkom, a i nam także, tak „jałowo”, wręcz „na darmo”?!

d. To może, na odmiannę, za Hippiaszem z Elidy, zakrzyknijmy wręcz: „tylko prawo tyranizuje ludzi i w wielu wypadkach gwałt zadaje naturze” (s. 117).

Wszak, w myśl doktryny „poprawności politycznej”, powinniśmy głosić i praktykować niczym zupełnie nie ograniczoną zasadę: *Audiatur et altera pars!*

e. A może też przydałoby się trochę „państwowotwórczego” „umiaru”, idąc w tym względzie za Antyfonem sofistą, uznając, że (ponownie włączam w to moje komentarze *inter-linearne*, ujmowane w nawiasach [”, „.]):

„Sprawiedliwość polega na tym, aby nie wykrawać przeciw temu, co za godziwe uważa państwo, którego się jest obywatelem [co za ulga, nareszcie „wyzbywamy” się prawa i moralności na rzecz „poprawności politycznej”!]. Toteż człowiek będzie postępował sprawiedliwie, a zarazem z największą korzyścią dla siebie, jeżeli w obecności świadków będzie się kierować prawem pozytywnym, a bez świadków – prawem natury [ależ to „znakomity” wręcz „przepis” na obłudę i podstępność myśli i działań!]. W rzeczywistości prawa państwowe są wynikiem ustanowienia i jako takie nie są konieczne [ich łamanie powinno być zatem wyłącznie kwestią „wygody”!], natomiast prawa natury są konieczne. Prawa, które są oparte na umowie, nie są prawami naturalnymi, natomiast prawa natury, jako że są naturalne, nie są zależne od jakiejkolwiek umowy [toteż z tym „rzeczywiście” trzeba uważać, nie należy z tym „zadzirać”!].

Jeżeli człowiek wykroczy przeciw prawom ustanowionym, będzie wolny od hańby i kary, pod warunkiem, że uda mu się to ukryć przed tymi, którzy owe prawa ustanowili; tylko jeżeli mu się nie uda, będzie potępiony i ukarany [ależ to z kolei znakomity „przepis” i zarazem „postulat” mataczenia!]. Jeżeli natomiast, bardziej niż to jest dopuszczalne, wykracza przeciw normom nakazanim przez samą naturę, ponosi szkodę niezależnie od tego, czy zdołał swoje wykroczenie ukryć przed wszystkimi ludźmi, czy też nie zdołał, albowiem jest to wykroczenie nie przeciw ludzkiemu mniemaniu, lecz przeciw prawdzie. A rzeczy te należy rozważyć dlatego, że to, co uchodzi za sprawiedliwe według prawa, bardzo często jest przeciwne naturze [to znakomite „pocieszenie moralne” we wszelkich przypadkach nagminnego wręcz naruszania prawa!]. Prawa pozytywne ustanawia się bowiem dla oczu – co mają widzieć, a czego nie; i dla uszu – co mają słyszeć, a czego nie; i dla języka – co ma mówić, czego nie; i dla rąk – co mają robić, a czego nie; i dla nóg – dokąd mają iść, a dokąd nie; i dla umysłu – czego ma pragnąć, a czego nie [tu już znajdujemyomalże „nakaz” obłudy i przewrotności!]. A tymczasem dla natury nie jest ani trochę miłsze i bliższe to, od czego prawa odwodzą, niż to, do czego zachęcają” (ss. 117-118).

Słowem: „trzymajmy się pozorów” a wszystkim z wszystkimi i z wszystkim będzie dobrze, właściwie, „poprawnie”!

f. Niejako „ukoronowaniem” sofistycznego doktrynerstwa, dotyczącego z kolei samych podstaw istnienia i racji bytu prawa w ogóle, może być to, co mówiono o sofście Kritiaszu, praktykującym polityku, jednym z tyranów, którzy przez pewien czas sprawowali władzę w Atenach, i zaliczany był do ateistów, ponieważ mówił, że:

„boga stworzyli starożytni prawodawcy jako nadzorcę ludzkich postępów, i dobrych, i złych. Żeby nikt nie mógł sądzić, że może bezkarnie skrzywdzić bliż-

niego, jeśli zdoła to ukryć przed ludźmi, wymyślili boga, którego kary musi się obawiać przestępca” (s. 118).

Czymże zatem, z samej swej „istoty”, jest prawo, skoro taka jak powyżej jest jego geneza?

Ależ, oczywiście, artefaktem biologicznie i przystosowawczo „użytecznym”, tak jak „sumienie”, czy „poczucie wstydu”, bowiem:

„Był czas, kiedy życie ludzi, nie rządzone prawami, podobne było do życia zwierząt i panowała brutalna przemoc, kiedy dobrzy nie otrzymywali żadnej nagrody, a źli wcale nie byli karani. I wtedy, {...} ludzie ustanowili prawa, jako narzędzie kary, aby sprawiedliwość jednakowo panowała nad wszystkimi i poskramiała występki: jeśli ktoś popełnił występki, ponosił karę. Ponieważ jednak prawo powstrzymywało ludzi tylko od jawnego do puszczania się gwałtu, popełniano występki w skrytości. Wtedy, {...} chytry i mądry człowiek wymyślił dla śmiertelników strach przed bogami, aby istniało coś, co budzi postrach w ludziach złych nawet wtedy, gdyby w skrytości mieli czynić, mówić lub myśleć coś złego. W tym celu prawodawca wprowadził istotę boską; powiedział, że istnieje bóstwo, które cieszy się wiecznym życiem, duchem widzi i słyszy, umysłem ogarnia wszystko i naturę ma boską. Jako że wszystko słyszy, co tylko mówią ludzie, może też wszystko widzieć, co oni czynią. Jeśli więc nawet w milczeniu zamysłasz coś złego, nie ukryje się to przed bogami. Mają oni bowiem nadzwyczajną bystrość poznania” (s. 119).

A cóż jest warte, w oczach samego sofisty, takie sofistyczne „ugruntowanie” prawa? Szczerłość samokrytyczności samo-osądu w tym względzie wręcz oszołamia:

„Tworząc tę doktrynę, [prawodawca] wprowadził najprzebieglejszą ze wszystkich nauk, tając prawdę kłamliwym słowem. Aby jak najbardziej przerazić ludzi, powiedział, że bogowie mieszkają tam, skąd, jak mu było wiadomo, przede wszystkim przychodzi na ludzi strach i udręki dla ich nieszczęśliwego życia – tam, w górze, skąd, jak wiedział, rodzi się błyskawica i gdzie, jak słyszał, straszliwy huczy grzmot, tam, gdzie jest usiane gwiazdami sklepienie nieba, to cudowne arcydzieło mądrego stwórcy – Czasu, tam, gdzie rozpalona bryła słońca krąży i skąd spada ożywczy deszcz. Tego rodzaju strachami napełnił on ludzi i stosownie do tego mądrze wymyślił miejsce pobytu dla bóstwa w odpowiednim miejscu, i przy pomocy prawa wytepił bezprawie” (s. 119).

4. *Sapienti sat!*

Czy nie jest to **wyaskrawiony do granic możliwości** sposób naszego własnego myślenia o źródłach i podstawach tworzenia i stosowania prawa?!

„Nowoczesność” postawy i działań sofistów antycznych w zakresie sposobu rozumienia, metod tworzenia i stosowania prawa nie może zatem podlegać żadnej wątpliwości.

Jest jednak coś, w czym oni nad nami górują, i to ponad wszelką wątpliwość: to **otwartość** i **szczerłość** w głoszeniu i praktykowaniu nie tylko zdecydowanego

relatywizmu, ale także wręcz **nihilizmu**! W tym strasznym znaczeniu, są od nas nieporównanie bardziej **uczciwi**!

To coś jednak **poraża** nawet nas, tak bardzo lubiących o sobie myśleć jako o najwyższym wykwicie „nowoczesności ostatecznej”!

5. A może moje „pomawianie” współczesnego prawodawstwa i procesu stosowania prawa o „sofistyczność” jest tylko wytworem jakichś prywatnych idiosynkrazji, bezzasadnych lęków?

Nie sędzę. Ponieważ pewne kategorie zjawisk występujących w tym zakresie nie mogą budzić wątpliwości co do swej natury: są wyrazem **manipulowania** prawem, by nie powiedzieć wręcz: **mataczenia** prawem!

Niewątpliwie bowiem zjawiskiem tego typu, choć, jak się też może wydawać, stosunkowo „mniejszego kalibru”, jest jawnie ogłaszana i stosowana kategoria „małej szkodliwości społecznej”, szczególnie w zakresie bezpośrednich relacji międzyludzkich. Na naszych oczach daje to znakomitą wręcz okazję do rozkwitu wszelkiej brutalności, agresji, a ostatecznie także terroryzmu.

Do najcięższych i najgroźniejszych zjawisk omawianego „sofistycznego” kalibru nadużyć prawa należą tak zwane – ale jakże eufemistycznie – „**luki prawne**”!

Ta, chyba najgłówniejsza już teraz, „**kategoria** prawna” wydaje się szczytowym osiągnięciem „nowoczesności” współczesnej. Biblijnie słynne „ucho igielne”, jakie bywa częstokroć tworzone w systemie prawa stanowionego, miewa takie rozmiary, że nie tylko pojedynczy „wielbłąd” przez nie „przejdzie”, ale wręcz... całe „karawany wielbłądów”!

Co jednak wówczas jeszcze pozostaje z „prawa”?!

6. Szanowny Czytelniku! Zapraszam Cię do wspólnego poszukiwania przejawów i tropów »s sofistyczności« prawa współczesnego.

* * *

Praca niniejsza zrodziła się w toku dyskusji w ramach prywatnego seminarium logiczno-filozoficznego: „Jedna logika”, realizowanego wraz z Państwem: Małgorzatą Felicką, Marią Anną Dębską i Jerzym Seremakiem.

Józef Andrzej Stuchliński

Autor, prof. dr hab. Józef Andrzej Stuchliński, jest profesorem we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie, wykładowcą filozofii, logiki i etyki. Na Uniwersytecie Warszawskim przeszedł wszystkie szczeble kariery naukowej, od słuchacza i absolwenta studiów filozoficznych, asystenta, adiunkta i docenta po profesora. Specjalizuje się w logice formalnej, jest autorem prac z tej dziedziny.

Sergiusz Nikołajczuk

Podatek akcyzowy od wyrobów tytoniowych i alkoholu w budżecie państwa w latach 1999-2010

Wprowadzenie

W wyborze źródeł dochodów budżetu, służących finansowaniu zadań za realizację których odpowiada państwo, bierze się pod uwagę ich wydajność, elastyczność i trwałość. Podatek akcyzowy spełnia te wymogi w wysokim stopniu, co powoduje, iż ma on duże znaczenie fiskalne. Podatek akcyzowy jest podatkiem konsumpcyjnym, co oznacza że oprócz funkcji fiskalnego zasilania budżetu jest on narzędziem realizacji przez władze państwa polityki kształtowania struktury konsumpcji społeczeństwa. Akcyza jest podatkiem jednofazowym, tzn. że uiszczana jest jednokrotnie i jest wliczana do ceny zbycia a finalnie jest ponoszona przez ostatecznego nabywcę produktu akcyzowego. Podatek akcyzowy jako podatek pośredni ma charakter cenotwórczy i jego nałożenie na określone wyroby bądź ich grupy oraz jego zwiększenie powoduje wzrost ich cen. To z kolei, w zależności od cenowej elastyczności popytu na nie, bardziej lub mniej ogranicza ich spożycie. Podatek akcyzowy, jego podwyższanie, w założeniu ma na celu obniżanie konsumpcji szkodliwych dla zdrowia używek.

Uznaje się więc, że opodatkowanie podatkiem akcyzowym wyrobów alkoholowych oraz wyrobów tytoniowych odgrywa ważną rolę w polityce ograniczania spożycia wyrobów alkoholowych, a w szczególności spirytusowych oraz w polityce antytytoniowej państwa. Podatek ten poprzez podwyższanie cen obu grup tych wyrobów ma powodować ograniczenie ich konsumpcji. W przypadku wyrobów alkoholowych ma to prowadzić do ograniczenia skali występowania przemocy domowej i liczby wypadków drogowych oraz w przypadku obu grup tych wyrobów wpływa na poprawę stanu zdrowotnego społeczeństwa poprzez redukcję występowania różnych chorób związanych z nadmiernym spożyciem alkoholu oraz z paleniem tytoniu. Powstaje tylko pytanie, w jakim stopniu ten podatek obniża konsumpcję wyrobów alkoholowych oraz wyrobów tytoniowych. To zależy od tego jaka jest cenowa elastyczność popytu na nie. W przypadku wysokiej elastyczności, a więc w przypadku popytu elastycznego, przy danym wzroście ceny spadek ich spożycia będzie relatywnie wysoki, zaś w przypadku niskiej elastyczności, czyli popytu nieelastycznego spożycie tych wyrobów spadnie w niewielkim stopniu.

Przy przedstawianiu z jednej strony efektów fiskalnych dla budżetu z podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe oraz tytoniowe i z drugiej strony jego roli, jako efektywnego instrumentu w polityce ograniczania spożycia alkoholu i palenia a przez to poprawy zdrowia społeczeństwa, mamy do czynienia ze swego rodzaju paradoksem, a właściwie sprzecznością, w zakresie przyjmowanego założenia odnośnie charakteru elastyczności popytu na te wyroby. Twierdzi się z jednej strony, że ze względu na nieelastyczny charakter popytu podnoszenie stawek akcyzy skutecznie zwiększa wpływy do budżetu, gdyż wzrost ich cen nie przekłada się na proporcjonalny spadek popytu, bowiem prawo popytu działa nie w pełni albo działa bardzo słabo. Z drugiej strony uznaje się, że podnoszenie stawek podatku na te wyroby może być efektywnym narzędziem poprawy zdrowia publicznego, gdyż podnoszone stawki podatku na nie, powodując wzrost ich cen wywołują zmniejszenie zakupów tych wyrobów, jako że konsumenci zgodnie z prawem popytu będą mniej kupować i mniej spożywać tych droższych wyrobów. W przypadku pierwszego twierdzenia zakłada się, że popyt na te wyroby jest nieelastyczny i słabo reaguje na wzrost cen, a w przypadku drugiego zakłada się równocześnie, że popyt jest elastyczny i reaguje na wzrost cen istotnym spadkiem. Trzeba zadać więc pytanie, czy popyt na obie grupy tych wyrobów może być nieelastyczny gdy chodzi o efekt fiskalny dla budżetu i jednocześnie elastyczny gdy chodzi skutki dla zdrowia publicznego?

W zdecydowanej większości krajów rozwiniętych wysokość podatku akcyzowego jest współcześnie znaczącą częścią ceny wyrobów tytoniowych. Również w Polsce ma miejsce znaczny wzrost ich cen ze względu na konieczność dostosowywania stawek akcyzy do poziomów wynikających ze standardów ustanawianych w Unii Europejskiej. Wyroby tytoniowe bowiem, wraz z olejami mineralnymi oraz alkoholami i napojami alkoholowymi, należą do grupy wyrobów objętych podatkiem akcyzowym w Unii Europejskiej stosowanym na poziomie wspólnotowym i podlegają harmonizacji. Dlatego są one określane mianem wyrobów zharmonizowanych. Z tym, że w Polsce ustawodawca wprowadzając wyższe stawki podatku akcyzowego na te wyroby uzasadnia konieczność podwyżek wymogiem ich dostosowywania do minimalnego poziomu wymaganego przez Unię. Przy czym dzieje się to w sytuacji gdy w krajach Unii nadal stawki akcyzy na papierosy są silnie zróżnicowane. Mianowicie w lipcu 2009 r. wynosiły one od 183 euro/1000 sztuk w Irlandii (4,5 razy więcej niż w Polsce) i 144 w Wlk. Bryt. (3,5 raza więcej) do 7 we Włoszech i 6 w Grecji, przy 41 euro/1000 sztuk w naszym kraju, a więc 6-krotnie więcej niż we Włoszech i w Grecji. Tylko osiem krajów miało wówczas stawki wyższe od Polski, a osiemnaście krajów niższe.¹

Zdaniem B. Łyszczarza badania ekonomicznego i zdrowotnego znaczenia opodatkowania wyrobów tytoniowych wykazują, że wyższe ceny spowodowane wzrostem stawek akcyzy, po pierwsze odgrywają istotną rolę w zakresie prewencji inicjacji palenia i po drugie są zachętą do ograniczenia lub/i zaprzestania palenia przez osoby palące. Podatek akcyzowy nakładany na wyroby tytoniowe ma

¹ *Stawki akcyzy na papierosy w lipcu 2009*. Ł. Pałka, P. Zawadzki, Money.PL (28.11.2011).

istotne i rosnące znaczenie jako instrument fiskalnego zasilania budżetu;² rzeczywiście w Polsce dostarcza on już niemal 7% dochodów budżetowych. Ponadto należy podkreślić, że udział podatku akcyzowego od wszystkich grup wyrobów opodatkowanych tym podatkiem w dochodach podatkowych budżetu w latach 1999-2010 wynosił więcej niż 20% i jego rola w zasilaniu fiskalnym budżetu rośnie coraz bardziej. Od roku 1999 wpływy z podatku akcyzowego ogółem są większe od wpływów zarówno z podatku dochodowego od osób prawnych jak i od osób fizycznych i co roku ta różnica powiększa się coraz bardziej. Współcześnie więc, w moim przekonaniu, w przypadku podatków akcyzowych ich dominującą funkcją staje się rola fiskalnego zasilania budżetu.

Wskazać przy tym należy, że podnoszenie podatku akcyzowego prowadzącego do wzrostu cen wyrobów akcyzowych w istotnym stopniu przyczynia się do poszerzania się szarej strefy w obu tych branżach. Szacuje się mianowicie, że budżet na sprzedaży nielegalnego alkoholu traci rocznie 1 mld zł. W ocenie resortu finansów 10% sprzedawanego w Polsce alkoholu produkowane jest nielegalnie, zaś przedsiębiorcy z branży szacują, że szara strefa sięga co najmniej 15%. Związek Pracodawców Polskiego Przemysłu Spirytusowego ocenia, że w nielegalnym handlu w 2010 r. znalazło się ok. 17 mln litrów 100% alkoholu o wartości 2 mld zł. Przy czym, w nielegalnym obrocie znajduje się głównie tzw. odkażanka, czyli wódka uzyskana ze spirytusu skażonego, który jest wykorzystywany np. do produkcji rozpuszczalników, płynów do mycia szyb, podpałek do grilli. Natomiast alkohol z przemytu stanowi tylko 4% i bimber 9% rynku, czyli niewielki jego margines.³

Również podnoszony często i znacznie, a więc skokowo podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe jest uważany za główną przyczynę stale rozszerzającej się szarej strefy na rynku tych wyrobów. Jej rozmiary szacuje się na ponad 10 do 12% i straty przynoszone przez nią budżetowi na kwotę ok. 3,3 mld zł, a więc ponad trzykrotnie więcej niż na wyrobach alkoholowych, co stanowi niemal 1/5 wpływów do budżetu z tego podatku w roku 2010, a jej wzrost na koniec 2011 r. przewiduje się nawet do 15%,⁴ a według innych szacunków szara strefa w 2010 r. już sięgała od kilkunastu do dwudziestu procent i przewidywano wzrost jej udziału nawet do ponad 25%. Natomiast z badań Instytutu Almares zleconego przez Imperial Tobacco Polska wynika, że już w sierpniu 2010 r. na Wschodzie Polski udział papierosów z przemytu wynosił 45%. Na szarą strefę składają się papierosy pochodzące z przemytu oraz z nielegalnych polskich fabryk prowadzonych „pod przykrywką” chłodni, stolarni czy chlewni. Papierosy z przemytu docierają z Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdawii, a nawet z Chin, do których już dołączają nawet kraje grupy Schengen takie jak Słowacja, Czechy i kraje nadbał-

² B. Łyszczarz, *Ekonomiczne i zdrowotne znaczenie opodatkowania wyrobów tytoniowych*. „Probl. Hig. Epidemiol.” 2007, 88 (supl. 3).

³ *Budżet na sprzedaży nielegalnego alkoholu traci 1 mld zł*. „Gazeta Prawna” 06.12.2011.

⁴ *Podwyżki cen papierosów napędzą przemyt*. B. Drewnowska, „Rzeczpospolita” (15.11.2011).
Znaczące zwiększenie szarej strefy rynku tytoniowego. „Rzeczpospolita” 16.09.2011.

tyckie. Trudno temu się dziwić, bowiem paczka papierosów na Ukrainie kosztuje ok. 1 euro, w Polsce ok. 2,6 euro a w Wlk. Brytanii ok. 8 euro.

W świetle powyższego należy moim zdaniem, podjąć analizę kształtowania się dochodów budżetowych z podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe w Polsce w oparciu o krzywą Laffera, z której wynika że dochody budżetowe rosną przy podwyższaniu stawek podatku do pewnego ich pułapu, a po jego przekroczeniu dalsze ich podnoszenie prowadzi już do spadku dochodów budżetowych. Tym bardziej, że w styczniu 2008 r. akcyza na papierosy wzrosła o 23%, co skutkowało wzrostem cen detalicznych o ok. 15-17%, znacznym spadkiem ich sprzedaży i zmniejszeniem wpływów z akcyzy od tych wyrobów do budżetu, co należy uznać za pierwsze ostrzeżenie ze strony rynku wyrobów tytoniowych przed nadmiernym podnoszeniem stawek akcyzy na nie. Tym bardziej, że po osiągnięciu przez Polskę 1 stycznia 2009 r. wymaganego przez UE średniego opodatkowania papierosów na poziomie 64 euro/1000sztuk czeka nas w najbliższym czasie dalsze jego podnoszenie do poziomu 90 euro/1000 sztuk, co wynika z wymogów unijnych. Jeśli do tego uwzględnimy osłabianie się kursu złotego, to wzrost stawek akcyzy przekłada się silnie na wzrost cen papierosów w złotych z legalnych źródeł i znaczny spadek ich sprzedaży, a powstającą lukę uzupełniają rosnące dostawy z nielegalnych źródeł po cenach znacznie niższych, bo po 5-7 zł zamiast po 9 zł, w których to akcyza wynosi ok. 3 zł a więc 1/3 ceny. W tym miejscu warto podkreślić, że H. J. Wnorowski w swej monografii. *Podatek akcyzowy od wyrobów spirytusowych w Polsce. Testowanie krzywej Laffera*, dowodzi iż obserwacja branży spirytusowej w Polsce na przełomie XX i XXI wieku pozwoliła pozytywnie zweryfikować prawidłowość Laffera w jej klasycznej postaci, tj. do doprowadzenia przez wzrost akcyzy do spadku dochodów budżetu co miało miejsce w Polsce w latach 1999-2002. Występujący w latach 1996-2001 szybki wzrost stawek akcyzy na wyroby spirytusowe przekładał się bezpośrednio na wzrost ich cen, ponieważ udział akcyzy w ich cenie wynosił od 60% do 90%. Wzrost akcyzy w Polsce przy jednocześnie niskim jej poziomie w krajach sąsiednich, przy podobnych kosztach produkcji powodował wzrost konkurencyjności tych wyrobów z importu legalnego, z importu tzw. mrówkowego i nielegalnego oraz z nielegalnej produkcji krajowej. To doprowadziło w 2002 r. do bezprecedensowej obniżki stawek akcyzy na te wyroby aż o 30%, po której dochody budżetu z akcyzy na te wyroby znacznie wzrosły w 2003 r. i dalej wzrastają, poza niewielkim spadkiem w roku 2005.⁵ Podatki budzą emocje, szczególnie gdy rosną. Rządzący podnoszą podatki by zwiększyć dochody budżetu, zapominając że często ich wzrost prowadzi do skutku odwrotnego, tj. do spadku dochodów budżetowych.

Celem artykułu jest analiza porównawcza kształtowania się dochodów budżetowych w Polsce z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych oraz tytoniowych w latach 1999-2010 oraz ocena skutków polityki akcyzowej w odniesieniu do obu grup tych wyrobów dla zdrowia publicznego.

⁵ H.J. Wnorowski, *Podatek akcyzowy od wyrobów spirytusowych w Polsce. Testowanie krzywej Laffera*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 186 i 207.

1. Fiskalne znaczenie podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i alkoholowych w Polsce w latach 1999-2010

Stawki podatku akcyzowego w latach 1999-2010 w Polsce, zarówno na wyroby tytoniowe jak i na wyroby alkoholowe, były wielokrotnie podnoszone, z wyjątkiem jednej tylko, ale za to znacznej obniżki na wyroby spirytusowe w roku 2002. Z tym, że były one podnoszone dwukrotnie częściej w odniesieniu do wyrobów tytoniowych niż w odniesieniu do wyrobów alkoholowych. Należy przy tym wskazać, że w analizowanym okresie stawki akcyzy na wyroby spirytusowe, podstawowej grupy produktów wśród wyrobów alkoholowych, w sumie spadły o niemal 9%, jako że jedna spektakularnie wysoka obniżka aż o 30% w roku 2002 przeważała nad sześciu, ale niewielkimi podwyżkami. Natomiast stawki akcyzy na wyroby tytoniowe w analizowanym okresie były podnoszone trzynastokrotnie, najpierw w roku 1999 i w pierwszej połowie 2000 roku, gdy obowiązywały stawki kwotowe pięciokrotnie, a następnie od połowy roku 2000 po przejściu na stawki kwotowo-procentowe raz w roku, dla każdego kolejnego roku kalendarzowego. W sumie stawki akcyzy na papierosy, będące główną grupą wyrobów tytoniowych, w latach 1999-2010 wzrosły aż około czterokrotnie.⁶ Świadczy to o zasadniczo odmiennej polityce akcyzowej prowadzonej w odniesieniu do tych dwu grup używek w naszym kraju. Mianowicie polityki niepodnoszenia stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe oraz systematycznego a zarazem znacznego ich podnoszenia w odniesieniu do wyrobów tytoniowych, co uzasadniane jest w ostatnim okresie wymogami wynikającymi z unijnych dyrektyw. Przy czym, gdyby w przypadku alkoholu akcyza była równa unijnemu minimum, cena 0,5 litra wódki mogłaby spaść o 6 zł, ale rząd nie ma zamiaru wprowadzać unijnej stawki minimalnej, której wymaga od nas Unia.⁷

Na podstawie danych zawartych w tabeli 1 i przedstawionych na wykresie 1 należy moim zdaniem sformułować następujące wnioski:

1.

- dochody budżetu z podatków akcyzowych w Polsce w latach 1999-2010 w wielkościach nominalnych wzrosły znacznie, bo aż o niemal 121%,
- udział podatków akcyzowych w dochodach budżetowych w analizowanym okresie był znaczący, a zarazem stabilny, bowiem nieznacznie wahał się wokół poziomu 20 p. proc. wzrastając z 20,02 do 22,24%,
- w latach 2000-2004 udział dochodów z tych podatków w dochodach budżetowych rokrocznie wzrastał i wzrósł w tym okresie o 4,26 p. proc.,
- z kolei w latach 2005-2009 udział tych podatków malał rokrocznie i spadł o 4,62 p. proc., a więc o więcej niż wzrósł w poprzednim 5-leciu,
- natomiast w r. 2010 udział ten wzrósł ponownie i to znacznie, bo aż o niemal 2,6 p. proc.;

⁶ Na podstawie danych Departamentu Podatku Akcyzowego i Ekologicznego Ministerstwa Finansów.

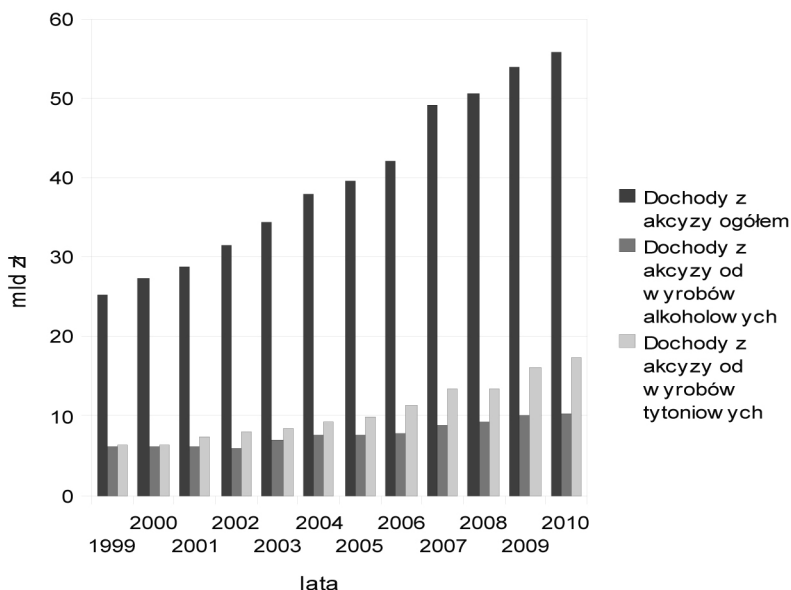
⁷ <http://bankowynet.pl/aktualności/papierosy-drozeja.html> 27/10/2010 *Narkomania jak cukrzyca*, rozmowa z psychiatrą prof. Herbertem D. Kleberem o uzależnieniach i skutkach legalizacji narkotyków, „Polityka” nr 51/2011.

Tabela 1. Wpływy do budżetu z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych i wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 1999-2010 (w mld zł, dynamika i zmiany udziału w %)

Rok	Dochody budżetowe ogółem	Dochody z akcyzy ogółem	Zmiana w stos. do roku poprz. w %	Udział akcyzy ogółem w doch. budż. ogółem	Dochody z akcyzy od wyrobów alkoholowych	Zmiana w stos. do roku poprz. w %	Udział akcyzy od wyrobów alkoholowych w pod. akcyz. ogółem w %	Dochody z akcyzy od wyrobów tytoniowych	Zmiana w stos. do roku poprz. w %	Udział akcyzy od wyrobów tytoniowych w podatku akcyzowym ogółem w %
1999	125,92	25,21	-	20,02	6,16	-	24,43	6,35	-	25,17
2000	135,66	27,31	108,03	20,13	6,19	100,44	22,65	6,36	100,17	23,27
2001	140,53	28,86	105,66	20,53	6,23	100,68	21,58	7,31	114,93	25,31
2002	143,52	31,49	109,11	21,94	5,98	96	18,99	7,93	108,51	25,17
2003	152,11	34,39	109,2	22,6	6,97	116,56	20,27	8,46	106,67	24,59
2004	156,28	37,96	110,39	24,28	7,54	108,21	19,87	9,28	109,68	24,43
2005	179,77	39,48	103,99	21,96	7,6	100,72	19,24	9,82	105,86	24,87
2006	197,64	42,08	106,58	21,29	7,85	103,28	18,65	11,25	114,54	26,73
2007	236,37	49,03	116,51	20,74	8,82	112,38	17,99	13,48	119,87	27,5
2008	253,55	50,49	102,98	19,91	9,32	105,65	18,45	13,46	99,82	26,65
2009	274,18	53,93	106,76	19,66	10,04	107,68	18,6	16,06	119,3	29,78
2010	250,3	55,68	103,3	22,24	10,24	102,07	18,39	17,44	108,58	31,31

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2000-2010

Rys. 1. Wpływy do budżetu z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych i wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 1999-2010 (w mld zł)



Źródło: jak w tabeli 1

2.

- dochody budżetu z akcyzy na wyroby alkoholowe wzrosły w analizowanym okresie tylko o 66,29%, w tym na wyroby spirytusowe tylko o 43,78%, na piwo aż o 116,49%, zaś w przypadku wina w latach 2003-2010 nastąpił spadek wpływów o 31,5% (bowiem w sprawozdaniach z wykonania budżetu dochody z akcyzy na wino są wykazane dopiero od 2003 r.),
- udział podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych w podatku akcyzowym ogółem w tym okresie rokrocznie malał, z wyjątkiem lat 2003 (po spektakularnej obniżce stawek tego podatku na wyroby spirytusowe w 2002 r. o 30%) oraz 2008 i 2009 (minimalnie), w których nastąpił wzrost jego udziału. Po obniżce akcyzy na wyroby spirytusowe w 2002 r. aż o 30%, stawkę tej akcyzy podniesiono dopiero w ustawie budżetowej na rok 2005 i to w niewielkim stopniu, bo o 3,4%, co spowodowało już znaczny spadek dochodów do budżetu z akcyzy na te wyroby. To ponownie potwierdziło wysoką elastyczność cenową popytu na nie. Była to jednak tylko sytuacja przejściowa, bowiem w kolejnych 3 latach nie zmieniano już stawek akcyzy, co zapewniło rosnące wpływy do budżetu z akcyzy od tych wyrobów. W sumie w analizowanym okresie nastąpił znaczny spadek udziału dochodów z akcyzy od wyrobów alkoholowych, bo aż o 6,04 p.proc., z poziomu 24,43 do poziomu 18,39%, zasadniczo z powodu spadku udziału wpływów z tego podatku od wyrobów spirytusowych o 6,23%, bowiem udział wpływów z akcyzy od piwa spadł z poziomu 6,04% do 5,92% a więc o 0,12% czyli minimalnie, zaś w przypadku wina nastąpił spadek z 1,86% w r. 2003 do poziomu 0,79% w r. 2010 a więc o 1,07 p. proc;

3.

- w przypadku zaś wyrobów tytoniowych wystąpiły tendencje odwrotne w porównaniu z wyrobami alkoholowymi. Mianowicie w analizowanym okresie nastąpił znaczny wzrost wpływów z podatku akcyzowego od tych wyrobów, bo aż o 174,79%, a więc ponad 2,5-krotnie wyższy od wzrostu dochodów akcyzowych od wyrobów alkoholowych,
- to spowodowało znaczny wzrost udziału dochodów z akcyzy od wyrobów tytoniowych w podatku akcyzowym ogółem, bo aż o 6,14 p. proc., z poziomu 25,17 p. proc. do poziomu 31,31 p. proc.,
- przy czym udział dochodów z akcyzy od tych wyrobów w dochodach akcyzowych ogółem podlegał znacznym wahaniom. Mianowicie w 2000 roku nastąpił znaczny, bo o niemal 2,5 p. proc. spadek jego udziału a w 2001 wzrost i to większy od spadku w roku poprzednim. Zaś w latach 2002-2004 następował powolny spadek tego udziału,
- z kolei poczynając od roku 2005, a więc po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, wystąpił wzrost jego udziału, z wyjątkiem roku 2008, w którym nastąpił spadek (w ujęciu nominalnym nieznacznie bo tylko o 0,18%, zaś w ujęciu realnym dość znacznie bo o 4,38%) spowodowany znacznym, bo aż o 23 p. proc. wzrostem akcyzy na papierosy powodującym spadek ich legalnej sprzedaży o 15-17%. Zaś w roku 2009 wystąpił największy wzrost jego udziału bo o ponad 3 p. proc. Przy czym wzrost tego udziału, wprawdzie mniejszy, bo wynoszący 1,53 p. proc., utrzymał się w roku 2010,

- bardzo interesującym jest porównanie dochodów do budżetu z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych z wpływami z tegoż podatku od samych wyrobów spirytusowych. Otóż w latach 1995-1997 dochody z akcyzy od wyrobów tytoniowych były niższe od tegoż podatku od wyrobów spirytusowych, natomiast poczynając od roku 1998 te relacje uległy odwróceniu i wpływy z akcyzy od wyrobów tytoniowych zaczęły przewyższać te od wyrobów spirytusowych; różnica na korzyść wyrobów tytoniowych z każdym rokiem już tylko się powiększa i to w szybkim tempie. Ta różnica w latach 2000-2010 powiększyła się bowiem aż 5,5 razy. W roku 2010 dochody z akcyzy od wyrobów tytoniowych były już 2,7 razy wyższe od wpływów z tegoż podatku od wyrobów spirytusowych. Bowiem wpływy z akcyzy od wyrobów spirytusowych w latach 1999-2010 wzrosły tylko o 43,78%, podczas gdy wpływy z akcyzy od wyrobów tytoniowych wzrosły w tym okresie o 174,79%, tj. aż czterokrotnie więcej. Natomiast udział akcyzy od wyrobów spirytusowych w podatkach akcyzowych ogółem spadł w analizowanym okresie z poziomu 17,93% do poziomu 11,67 %, tj. o 6,23 p. proc.,
- natomiast łączny udział dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych oraz od wyrobów tytoniowych w podatku akcyzowym ogółem w analizowanym okresie zmienił się niewiele, a mianowicie wzrósł z poziomu 9,93% w r. 1999 do 11,05% w r. 2010, a więc tylko o 1,12 p. proc.

Z powyższego porównania wpływów do budżetu w latach 1999-2010 z akcyzy na wyroby alkoholowe i na wyroby tytoniowe wynika oczywisty wniosek o relatywnie malejącym znaczeniu wpływów z opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych i rosnącym znaczeniu wpływów z opodatkowania tym podatkiem wyrobów tytoniowych. Wynika to z tego, że popyt na wyroby spirytusowe będące głównym źródłem podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych (w roku 2010 – 63,45% podczas gdy od piwa – 32,19% i od wina – 4,34%) jest popytem relatywnie elastycznym, natomiast popyt na wyroby tytoniowe jest popytem relatywnie nieelastycznym i nie reaguje na wysoki wzrost cen wywołany znacznym podwyższeniem stawek akcyzy, tak silnym spadkiem jak popyt na wyroby spirytusowe. Stąd wyższe podwyżki akcyzy na wyroby tytoniowe w porównaniu z wyrobami alkoholowymi nie powodowały jak dotąd spadku wpływów do budżetu, poza niewielkim spadkiem w roku 2008, co jak już podkreślałem, należy uznać za pierwsze ostrzeżenie przed dalszym znaczniejszym jej podwyższeniem. Z powyższego wynika, że podatek akcyzowy od wyrobów tytoniowych w analizowanym okresie był znacznie bardziej wydajnym źródłem fiskalnego zasilania budżetu w porównaniu z akcyzą na alkohol i to jak dotąd o rokrocznie rosnącej jego przewadze.

2. Skutki polityki akcyzowej na wyroby tytoniowe w Polsce dla zdrowia publicznego

Rozważania na temat znaczenia polityki akcyzowej na wyroby alkoholowe oraz wyroby tytoniowe w Polsce dla zdrowia publicznego należy rozpocząć od przedstawienia samego zjawiska uzależnienia od używek oraz czynników wpły-

wających na nie. Według psychiatry Herberta D. Klebera z Columbia University w Nowym Jorku przynajmniej w 50% za powstanie uzależnienia odpowiedzialne są geny, a w pozostałych 50% środowisko społeczne, do którego się należy, sytuacja rodzinna oraz dostępność używek. Bardzo ważny jest też czynnik stresu. Według niego uzależnienie jest chorobą chroniczną i niestety z nawrotami. Ponadto wskazuje on na to, że w leczeniu uzależnień ważną rolę odgrywa wzmocnienie motywacyjne, skupiające się na przyczynach dla których warto być trzeźwym czy rzucić palenie albo przestać brać narkotyki, a więc uświadomienie wpływu uzależnienia na pracę, zdrowie, rodzinę itd.⁸ Do powyższego należy dodać, iż inne badania wskazują na możliwość występowania w życiu człowieka zmian epigenetycznych oraz zmian metylacji genów, które w istotnym stopniu mogą zmieniać aktywność jego genów poprzez zmianę środowiska, stylu życia oraz diety. Oczywiście palenie i nadmierne spożywanie innych używek negatywnie oddziałują na zmiany aktywności genów i im dłuższe ich zażywanie tym większe zmiany w aktywności genów.⁹

Szacuje się, że w Polsce blisko 800 tys. osób jest uzależnionych od alkoholu. Natomiast pali się w naszym kraju coraz mniej, ale wciąż więcej niż na zachodzie Europy. W Wielkiej Brytanii pali co piąty dorosły mężczyzna, a w naszym kraju co trzeci. To i tak postęp, bo w latach 70. ubiegłego wieku paliło dwa razy więcej panów. Po papierosy regularnie sięga 20% Polek – im niestety trudniej rozstać się z paleniem. W sumie codziennie lub okazjonalnie w Polsce nadal pali ponad 9 mln ludzi, w tym 18,6% ma zaledwie 13-15 lat, a codziennie rozpoczyna palenie około 500 młodych ludzi. Palący wydają na papierosy średnio miesięcznie 208 zł i co gorsza liczba palaczy w naszym kraju utrzymuje się na tym samym poziomie od roku 2004. WHO szacowała ich liczbę w owym czasie także na 9 mln. Wysoki wskaźnik palenia, według polskiego biura Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) przekłada się na dużą liczbę przedwczesnych zgonów, wysokie koszty opieki zdrowotnej i obniżoną produktywność. Z danych WHO wynika, że palenie papierosów doprowadza rocznie w Polsce do około 60-70 tys. zgonów.¹⁰

Do argumentów przemawiających za opodatkowaniem wyrobów alkoholowych i tytoniowych zalicza się nie tylko potrzebę fiskalnego gromadzenia dochodów przez państwo, lecz również inne względy o charakterze ekonomiczno-społecznym. Należą do nich:¹¹

⁸ J. Blech, *Pamięć ciała*, „Forum” nr 34/2011, przedruk z Der Spiegel, distr. By NYT Synd. 2011.

⁹ *Nie dadzą popalić*. A. Pezda, A. Pochrząst-Motyczyńska, *Gazeta Wyborcza*. Pl 17.11.2011, 08:07

¹⁰ *Wzrost akcyzy na papierosy uchroni tysiące Polaków przed groźnymi skutkami palenia?* D. Mieczkowski, Portal rynek zdrowia.pl 08.02.2012, 18:07

Warner KE i wsp. *Criteria for determining an optimal cigarette tax: the economists perspective*. Tob Control 1995; 4: 380-386, cyt za: B. Łyszczarz, *op. cit.*

¹¹ J. Jabłońska, K. Przewoźniak, W. A. Zatoński, *Stosunek Polaków do wprowadzenia całkowitego zakazu palenia we wszystkich miejscach publicznych*. „Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, tom VII, nr 2/2009.

- przekonanie, że palacze powinni kompensować obciążenia, na które narażają innych swoim paleniem, wg H.D. Klebera w USA każdy dolar z podatków pobieranych ze sprzedaży alkoholu czy tytoniu kosztuje 9 dol., które idą na opiekę zdrowotną, konsekwencje przemocy domowej i wypadków drogowych związanych ze spożyciem tych używek;¹²
- chęć ochrony dzieci, które nie są w stanie rozpoznać ryzyka palenia i uzależnienia;
- poprawę zdrowia.

Ryzyko palenia tytoniu dla zdrowia wynika z faktu, że dym tytoniowy oprócz nikotyny zawiera 4000 związków chemicznych, które to przede wszystkim są odpowiedzialne za szkody zdrowotne wynikające z palenia tytoniu, a co najmniej 40 spośród nich ma działanie rakotwórcze.¹³

Tabela 2. Spożycie na 1 mieszkańca Polski (x)

Lata	2000	2005	2008	2009	2010	2010/2000 w %
Wódki i likiery i inne napoje alkoholowe w przeliczeniu na 100% w litrach	2	2,5	3,4	3,2	3,2	160
Wina i miody pitne w litrach	12	8,6	8,3	7	7	58,33
Piwo otrzymywane ze słodów o objętościowej mocy alkoholu 0,5% i więcej w litrach	66,9	80,7	94,4	91,2	90,5	135,27
Papierosy w sztukach	1954	1974	2091	1749	1821	93,19
Papierosy dziennie w sztukach	5,35	5,4	5,72	4,79	4,98	93,08

(x) – dane dotyczą lat gospodarczych, tzn. obejmują okres od 1 VII danego roku kalendarzowego do 30 VI następnego.

Źródło: Rocznik Statystyczny 2010, GUS, s. 81

Z danych GUS zawartych w tabeli 2 wynika, że w latach 2000-2010 spożycie w Polsce wódek i likierów na jednego mieszkańca znacznie, bo aż o 60%, wzrosło. Można to niewątpliwie wiązać z obniżką akcyzy na te wyroby i wynikającego z tego spadku ich cen. Z kolei spadek spożycia win, bo aż o prawie 42%, należy wiązać ze znacznym, bo aż o niemal 50%, wzrostem akcyzy na nie. Natomiast w przypadku piwa mimo wzrostu akcyzy o 50% jego spożycie w analizowanym okresie wzrosło o ponad 35%, co oznacza że to nie wysokość stawek akcyzy ma zasadniczy wpływ na jego poziom spożycia, tym czynnikiem jest zapewne pogoda w kraju, a mianowicie czy lato w danym roku jest upalne, czy też chłodne.

W przypadku natomiast papierosów wystąpił w latach 2000-2010 niewielki spadek spożycia (tylko o 6,8%) pomimo aż czterokrotnie zwiększonej w tym okresie akcyzy na nie. Świadczy to jednoznacznie o tym, że popyt na wyroby tytoniowe w Polsce jest popytem mało elastycznym i tylko w niewielkim stopniu reaguje na wzrost ich cen wywołany podnoszeniem akcyzy. Nawet tak znaczne podnoszenie akcyzy nie było w stanie doprowadzić do znaczącego spadku ich spożycia.

¹² J. Blech, *Pamięć ciała*, „Forum” nr 34/2011, przedruk z Der Spiegel, distr. By NYT Synd. 2011.

¹³ WHO/Europe, European HFA Database, July 2011.

Oczywiście znaczny wzrost spożycia w Polsce wysokoprocentowych wódek i spadek konsumpcji win z punktu widzenia zdrowotnego społeczeństwa należy ocenić negatywnie. Nadużywanie alkoholu prowadzi do wielu schorzeń, a przede wszystkim do chronicznych chorób wątroby i jej marskości. Jak wskazują dane WHO liczba zachorowań na nie w Polsce, po spadku w latach 1999-2003, znacznie (ponad dwukrotnie) wzrosła w latach 2004-2008 i ponowny spadek nastąpił dopiero w roku 2009, podczas gdy we wszystkich krajach UE łącznie w całym tym okresie spadała. Szczególnie duży spadek nastąpił w tym okresie w krajach należących do UE przed majem 2004.¹⁴ Podobnie również kształtowały się wskaźniki umieralności z powodu przewlekłych chorób i marskości wątroby. Podczas gdy w krajach UE ogółem, a szczególnie silnie w krajach członkowskich należących do UE przed majem 2004, w latach 1999-2007 cały czas one spadały, w Polsce silnie spadały tylko w latach 1999-2003 i zbliżyły się do poziomu krajów „starej Unii”, to w latach 2004-2007 silnie wzrastały i przewyższyły wskaźniki krajów starej piętnastki aż o ponad 50%.¹⁵ Ponadto należy wskazać, że liczba przypadków psychozy alkoholowej w Polsce w latach 1999-2008 wzrosła aż dwukrotnie.¹⁶

Wzrost zachorowań na choroby poalkoholowe w Polsce w ostatnim okresie wynika ze wzrostu spożycia alkoholu, a przede wszystkim ze wzrostu liczby osób nadużywających alkoholu. Ich liczba bowiem w latach 2000-2011 wzrosła o prawie 30%. Przy czym odsetek nadużywających alkoholu w próbie panelowej 2003-2011 wśród mężczyzn wzrósł z 9,7% do 15,1%, a wśród kobiet z 1,3% do 2,1%. Mężczyźni objęci próbą panelową dla potrzeb diagnozy społecznej 2011 przyznają, że w 2010 r. pili za dużo alkoholu, 5 razy częściej niż kobiety. Zdecydowanie częściej nadużywają alkoholu mieszkańcy dużych miast niż małych miast i wsi oraz osoby w średnim wieku częściej od starszych i młodszych. Ponadto z tych badań wynika, że ubodzy piją częściej niż bogaci, a bezrobotni ponad dwukrotnie częściej niż pracujący w sektorze publicznym. Za niepokojące należy uznać to, że uczniowie i studenci częściej nadużywają alkoholu niż pracownicy sektora publicznego i o 50% częściej niż w 2005 r. W przekroju grup zawodowych najbardziej dotkniętymi problemem alkoholowym są robotnicy budowlani (16%), górnicy, robotnicy w przetwórstwie spożywczym, inni wykwalifikowani pracownicy i operatorzy pojazdów wolnobieżnych. Osoby z wykształceniem podstawowym częściej nadużywają alkoholu niż osoby z wykształceniem wyższym, natomiast osoby doświadczające wysokiego poziomu stresu nadużywają aż 4,5 razy częściej niż doświadczające słabego stresu. Przy czym w tym ostatnim przypadku dwustronny stres może skłaniać do picia, a nadużywanie może wywoływać problemy życiowe.¹⁷

Wpływ rosnącego w Polsce w latach 1999-2010 podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych na sytuację zdrowotną społeczeństwa, należy omawiać z uwzględnieniem kilku aspektów.

¹⁴ WHO/Europe, European HFA Database, July 2011.

¹⁵ *European health for all database*. WHO, Regional Office for Europe, styczeń 2010.

¹⁶ *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków 2011*. Pod. red. J. Czapinskiego i T. Panka 234-237.

¹⁷ *Dymek w cenie* – Finanse – Wirtualna Polska. PL 01.09.2011, 15:13.

Po pierwsze każdy wzrost cen dóbr konsumpcyjnych, a więc także spowodowany podnoszeniem stawek akcyzy, zgodnie z teorią wyboru konsumenta wywołuje efekt dwojakiego rodzaju, a mianowicie efekt dochodowy i efekt substytucyjny. Pierwszy oznacza, że za dany dochód konsument będzie w stanie nabyć mniej drożących dóbr, natomiast drugi – że konsument dla drożącego dobra będzie poszukiwał tańszych substytutów. Sądzę że w przypadku drożących wyrobów tytoniowych, nie tylko znaczna część nałogowych palaczy ogranicza lub zaprzestaje palenia, lecz również istotna ich część przedstawia się na palenie tańszych, a zarazem gorszych jakościowo gatunków, co być może bardziej negatywnie odbija się na ich zdrowiu. Z tym, że zdaniem prof. dr hab. n. med. W. Zatońskiego każdy tytoń niezależnie od jego jakości szkodzi zdrowiu jednakowo, a więc palenie papierosów marlboro szkodzi w takim samym stopniu co palenie sportów czy popularnych, czy też nowszych „wynalazków” papierosów typu *light* czy *slim*, które wprowadzie zwierają mniej nikotyny, ale czy również mniej związków chemicznych odpowiedzialnych za szkody zdrowotne palaczy? Warto tu wskazać za M. Bulikiem z Imperial Tobacco Polska, że w legalnym handlu ma dominujący udział segment papierosów o niskiej cenie, a więc gorszych jakościowo. Ma on aż 57% udział ilościowy i 54% udział wartościowy. Dopiero, jak wynika z danych Nielsena, w okresie od maja 2010 r. do kwietnia 2011 r. handel sprzedał o 8% procent mniej papierosów o niskiej i średniej cenie, a wzrósł o 6% popyt na wyroby tytoniowe w segmencie *premium*, czyli tych o wysokiej cenie.¹⁸

Należy ponadto wskazać, że wzrost stawek akcyzy na wyroby tytoniowe być może oddziałuje również negatywnie na zdrowie społeczeństwa poprzez przyczynianie się do rozszerzania szarej strefy powodującej wzrost udziału w koszyku wypalanych wyrobów tytoniowych przez nałogowych palaczy, gatunków relatywnie tańszych, gorszych jakościowo pochodzących z nielegalnej produkcji bądź z przemytu, a przez to bardziej szkodliwych dla zdrowia, z powodu nieustannie rosnących ich cen w legalnym obrocie.

Po drugie, wpływ rosnących stawek akcyzy na wyroby tytoniowe należy oceniać poprzez pryzmat pogłębiającego się rozwarstwienia polskiego społeczeństwa pod względem dochodów. W okresie transformacji ustrojowej w Polsce występował silny trend narastania nierówności w podziale dochodów pomiędzy grupą gospodarstw domowych o najwyższych i najniższych dochodach. Został on wyhamowany dopiero w latach 2009-2010. Poszerzanie się sfery ubóstwa w naszym kraju, związanego głównie z wysokim poziomem bezrobocia, które zamiast spadać ostatnio wzrasta, ma niewątpliwie wpływ na strukturę popytu na wyroby tytoniowe. Jak wynika z „Diagnozy społecznej 2011” wśród palaczy dominują mężczyźni, a wśród nich robotnicy budowlani (56,77%), osoby w średnim wieku, z wykształceniem zasadniczym zawodowym i niższym oraz, co należy podkreślić, osoby uboższe, a wśród nich bezrobotni. Zdecydowanie najwyższy

¹⁸ J. Kucharska-Mazur, J. Samochowiec, *Używanie nikotyny i alkoholu – wzajemny wpływ na leczenie uzależnienia od tych substancji*. „Przewodnik Lekarza” 1/2011 Vol.14.

odsetek palaczy występuje wśród bezrobotnych (43% ze spadkiem w latach 2000-2011 tylko o 7%), pracowników najemnych sektora prywatnego (36,1% ze spadkiem już o 17%), rolników (31% ze spadkiem tylko o 6%) i innych biernych zawodowo (29,3%, jednak ze spadkiem o 19%). Z dominującego udziału wśród palaczy osób uboższych, bezrobotnych i innych biernych zawodowo należy wyciągnąć wniosek, że ze względu na niskie ich dochody mogą oni sobie pozwolić na palenie tańszych a zarazem gorszych jakościowo gatunków papierosów i tytoniu, co bardzo negatywnie odbija się na ich zdrowiu i pogarsza poziom zdrowotny społeczeństwa. Ponadto jest to grupa palaczy najbardziej nałogowych, słabo podatnych na edukację antynikotynową i bardzo słabo ograniczających palenie pod wpływem wzrostu cen wyrobów tytoniowych wywołanego wzrostem stawek akcyzy. W przypadku tego typu palaczy wzrost akcyzy zamiast prowadzić do ograniczania palenia, skłania ich raczej do poszukiwania tańszych a zarazem gorszych jakościowo i być może bardziej szkodliwych substytutów, co negatywnie odbija się nie tylko na ich zdrowiu, lecz również poprzez bierne palenie na zdrowiu osób z najbliższego otoczenia.

Pomimo tego, że po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej na opakowaniach papierosów są umieszczane ostrzeżenia o negatywnych skutkach palenia tytoniu oraz systematycznie i często radykalnie podnoszone są stawki akcyzy na wyroby tytoniowe skutkujące znacznym wzrostem ich cen w oficjalnym handlu, pomimo wykazywanego w badaniach społecznych spadku liczby palaczy zarówno wśród mężczyzn (z 43,3% w r. 2000 do 33,6% w r. 2011), jak i kobiet (z 22,7% do 20,5%) polski rynek tytoniowy jest uznawany za bardzo atrakcyjny dla wielkich koncernów tytoniowych. Polska może nadal „pochwalić” się prawie trzykrotnie większą społecznością palaczy niż niektóre kraje zachodnioeuropejskie, gdyż popyt na wyroby tytoniowe w zasadniczej grupie palaczy w naszym kraju jest ciągle popytem o niskiej elastyczności i to nie tylko cenowej, lecz również dochodowej. Bezrobotni po utracie pracy i źródła dochodu, zapewne z powodu pogłębienia się stresu, palą wcale nie mniej a wręcz więcej.

Nie można także nie wspomnieć o wzajemnym powiązaniu nadużywania alkoholu i palenia tytoniu. Używanie nikotyny jest istotnym problemem u osób z zespołem zależności alkoholowej. Otóż 80% tych osób pali papierosy. Interakcja nikotyny i alkoholu u osób nadużywających obu tych substancji jest co najmniej częściowo odpowiedzialna za około 180 chorób prowadzących do skrócenia oczekiwanego czasu życia, w tym za zwiększone ryzyko rozwoju nowotworów układu oddechowego i trawiennego, chorób układu krążenia oraz udaru mózgu. Ryzyko pogorszenia stanu zdrowia osób pijących chronicznie i palących nikotynę jest o 50% większe niż prosta suma ryzyka dla każdego z tych zachowań z osobna.¹⁹

Po trzecie, za szczególnie ważny argument odnoszący się do zdrowia publicznego uznaje się ochronę dzieci i młodzieży przed negatywnymi skutkami palenia

¹⁹ Evans N, Farrelly MC. *The compensating behavior of smokers: taxes, tar and nicotine*. RAND Journal of Economics, 1998; 29: 578-595, cyt. za: B. Łyszczarz, *op. cit.*

tytoniu. Argument ten jest nawet uznawany za najistotniejszą przesłankę opodatkowania wyrobów tytoniowych. Ponadto ze względu na to, że młodzież jest grupą o niskich dochodach, jest uznawana za szczególnie wrażliwą na wzrost cen przy podejmowaniu decyzji o zakupie wyrobów tytoniowych (pod warunkiem, że wydatków na zakup papierosów nie finansują rodzice). Przyczynowo-skutkowy mechanizm wpływu wzrostu opodatkowania wyrobów tytoniowych na ich konsumpcję u młodzieży i jej sytuację zdrowotną przedstawiany jest następująco: wyższe podatki na tytoń podnoszą cenę papierosów i stają się one dla niej, przy jej niskich dochodach, relatywnie drogie; prowadzi to podwyższania wieku, w którym zaczyna ona palić i w następstwie do mniejszej ilości papierosów wypalanych w dłuższym okresie, a tym samym do niższej zachorowalności i umieralności w przyszłości. Biorąc to wszystko pod uwagę, uznaje się wzrost opodatkowania wyrobów tytoniowych za szczególnie skuteczny w prewencji palenia wśród ludzi młodych. Badania wykazują aż dwukrotnie wyższą elastyczność cenową popytu młodych Amerykanów w wieku 18-24 lat w porównaniu z grupą średniego wieku (25-39 lat) i niemal trzykrotnie wyższą w porównaniu z całą populacją.²⁰ Natomiast inne szacunki wskazują, że elastyczność cenowa popytu na papierosy wśród młodzieży jest relatywnie wysoka i wynosi -1,31, a to oznacza, że podniesienie ceny na wyroby tytoniowe o 10% spowoduje zmniejszenie zakupów przez nią tych wyrobów i ograniczenia palenia o 13,1%. Rzeczywiście w wysokim opodatkowaniu tytoniu dopatrzeć się można pozytywnego oddziaływania w postaci zmniejszenia liczby palaczy w młodym wieku o niemal 7% i zmniejszenia średniej liczby wypalanych papierosów o ponad 6%.²¹

Po czwarte, niektórzy badacze wskazują jednak, że wzrost opodatkowania papierosów może prowadzić do przestawienia popytu na inne szkodliwe używki, takie jak znacznie niżej opodatkowany alkohol czy do wyższego spożycia „tytoniu bezdymowego”, tj. tytoniu do żucia czy tabaki²² i ten argument moim zdaniem można uznać za szczególnie przekonujący w sytuacji, gdy akcyza na wyroby alkoholowe i ich ceny rosną znacznie wolniej niż na wyroby tytoniowe, a nawet spadają.

Z przeprowadzonych rozważań wynika wniosek niewysokiej skuteczności podnoszenia podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe w naszym kraju jako metody ograniczania palenia i poprawy zdrowia społeczeństwa, przede wszystkim ze względu na relatywnie sztywny popyt na te wyroby, oraz z powodu przyczyniania się do poszerzania się szarej strefy dostarczającej znacznie tańszych wyrobów z przemytu i nielegalnej produkcji. Rośnie bowiem ilość wypalanych tańszych i gorszych jakościowo gatunków wyrobów nabywanych w nielegalnym obrocie, szczególnie w grupach społecznych o niskich dochodach i słabo podatnych na edukację antytytoniową. Pogłębiające się w okresie transformacji ustro-

²⁰ Chaloupka FJ, Grossman M. *Price, tobacco control policies and youth smoking*. NBER Working Paper No. 5740, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1996:22, cyt. za: B. Łyszczarz, *op. cit.*

²¹ *Research for International Tobacco Control, The economic impact of tobacco use on national health systems, societies and individuals*. IDRC Books, Ottawa 2003: 6, cyt. za: B. Łyszczarz, *op. cit.*

²² *Alkohol najbardziej popularną używką wśród młodzieży*, „Gazeta Prawna” 09.02.2012,

jowej rozwarstwienie polskiego społeczeństwa pod względem dochodowym, poszerzanie się do niedawna sfery ubóstwa, głównie z powodu utrzymującego się wciąż na wysokim poziomie bezrobocia, istotnie zmniejsza skuteczność działania stale zwiększanego podatku akcyzowego jako instrumentu polityki antytytoniowej państwa. Rosnący podatek może także w jakimś stopniu powodować negatywne skutki poprzez przyczynianie się do przestawiania się części palaczy, w tym także potencjalnych wśród młodzieży, na inne używki, a szczególnie na relatywnie tańszy alkohol. Z międzynarodowych badań ESPAD wynika, że właśnie alkohol jest najbardziej rozpowszechnioną substancją psychoaktywną wśród młodzieży. Pije dwukrotnie więcej młodych ludzi niż pali papierosy, a użytkowników marihuany jest trzy razy mniej niż pijących alkohol. Polska młodzież najbardziej jest zagrożona przez legalne substancje psychoaktywne, czyli papierosy i alkohol. Wyniki tego badania zaprezentowano na konferencji Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii.

Zakończenie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że podatek akcyzowy od wyrobów tytoniowych odgrywał w Polsce w latach 1999-2010 istotne i rosące znaczenie jako wydajne źródło fiskalnego zasilania budżetu. Szczególnie mocno uwydatnia się to na tle malejącego znaczenia wpływów do budżetu z akcyzy od wyrobów alkoholowych, a w szczególności od wyrobów spirytusowych. Jednak stały wzrost tego podatku przyczyniał się do znacznego powiększania się szarej strefy z powodu wzrostu przemytu z zagranicy i powiększania się nielegalnej produkcji w kraju i przez to pozbawia już budżet znacznych dochodów. Należy więc zgłosić wątpliwość odnośnie dalszego znacznego (skokowego) jego podwyższania, gdyż popyt na wyroby tytoniowe nie jest popytem w pełni sztywnym, a jego poziom w naszym kraju doszedł już do górnego pułapu wynikającego z krzywej Laffera. Sądzę, że jego możliwości jako źródła stałego i znacznego powiększania wpływów do budżetu są bliskie wyczerpania. Za pierwsze ostrzeżenie przed dalszym wysokim i skokowym jego podnoszeniem należy uznać spadek wpływów do budżetu z tego podatku w roku 2008, który nastąpił po znacznym jego podwyższeniu.

Również wykorzystanie podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych jako instrumentu polityki antytytoniowej państwa charakteryzuje się niewysoką skutecznością. Jest ono ograniczone przede wszystkim ze względu na znaczne usztywnienie popytu na wyroby tytoniowe, szczególnie w grupach społeczeństwa niżej wykształconych i uboższych, słabo podatnych na edukację antytytoniową. Także z powodu przyczyniania się rosnącego podatku do wzrostu cen wyrobów tytoniowych, będących główną przyczyną poszerzania się szarej strefy. Stąd producenci papierosów oczekują takiego podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe, który z jednej strony spełniałby wszystkie potrzebne funkcje fiskalne i zdrowotne, ale z drugiej – nie destabilizował legalnego rynku tych wyrobów poprzez nadmierny rozwój szarej strefy oraz nie prowadził do faworyzowania tytoni do palenia poprzez ich niższe opodatkowanie w porównaniu z papierosami.

W świetle powyższego wydaje się, że równie skutecznymi metodami zmniej-

szenia spożycia tytoniu mogą być metody administracyjnych ograniczeń, jak np. zakaz palenia w miejscach publicznych, czyli gmachach publicznych, pubach, klubach i restauracjach oraz na przystankach i na ulicach, pod warunkiem konsekwentnego jego egzekwowania. Jak wynika z badań Centrum Onkologii ponad milion Polaków rzuciło palenie po zaostrzeniu przepisów, a według TNS OBOP nowe przepisy pomogły aż 15% palaczy rzucić albo ograniczyć palenie; 6% próbowało przestać palić, ale nie dało rady. Dlatego też Ministerstwo Zdrowia planuje już nawet wyrzucenie palarni z firm i lokali gastronomiczno-rozrywkowych.²³

Należy także wskazać na edukacyjną wagę obywatelskiej inicjatywy w postaci prowadzonej już od 20 lat w naszym kraju akcji „Rzuć palenie razem z nami”, której animatorem jest prof. dr hab. n. med. Witold A. Zatoński z Centrum Onkologii – Instytutu im. Marii Skłodowskiej-Curie w Warszawie. Jak się ocenia w wyniku tej akcji już 4 mln Polaków rzuciło palenie.

Natomiast z przytaczanego raportu „Ekonomiczne aspekty palenia tytoniu i opodatkowania wyrobów tytoniowych w Polsce”²⁴ wynika, że jeśli Polska podniesie podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe tak, aby uzyskać 124 euro na 1 tys. papierosów (9,76 zł od paczki papierosów), zbliżając się do średniej wysokości podatku akcyzowego w 15 krajach UE, to takie posunięcie zapobiegnie 278 tys. zgonów. Taka podwyżka akcyzy oznaczałaby wzrost cen papierosów aż o około 50 proc.

Autorzy raportu twierdzą, że po tak znacznej, a więc skokowej, podwyżce akcyzy aż 618 tys. dorosłych palaczy rzuci nałóg palenia i 215 tys. młodych osób w wieku 13-17 lat nie rozpocznie palenia. Ponadto uzyskany zostanie wzrost rocznych wpływów podatkowych do budżetu państwa o 7,1 mld zł. W raporcie stwierdza się także, że jeżeli Polska podniesie podatek do 90 euro na 1 tys. papierosów, tak aby osiągnąć zgodność ze standardami UE w roku 2018, to wówczas zapobiegnie 78 tys. przedwczesnych zgonów i uzyska dodatkowo 2,3 mld zł rocznie wpływów podatkowych do budżetu.

Ograniczanie palenia tytoniu poprzez znaczne podnoszenie stawek akcyzy wciąż jest problemem budzącym istotne kontrowersje i wymaga dalszych pogłębionych badań.

²³ *Wzrost akcyzy na papierosy uchroni tysiące Polaków przed groźnymi skutkami palenia?* D. Mieczkowski, Portal rynek zdrowia.pl 08.02.2012, 18:07

²⁴ Warner KE i wsp. *Criteria for determining an optimal cigarette tax: the economists perspective*. Tob Control 1995; 4: 380-386, cyt za: B. Łyszczarz, *op. cit.*

Sergiusz Nikołajczuk

Autor, dr hab. Sergiusz Nikołajczuk, jest wykładowcą we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie.

Jerzy Wojciech Wójcik

Profesjonalizm w działalności organów administracji publicznej

1. Wprowadzenie

Nikt tak nie potrzebuje skutecznych i profesjonalnych działań jak obywatel będący petentem organu administracji, jednak media systematycznie donoszą nie tylko o małej skuteczności, lecz również o błędach tych organów, które przecież powinny utrzymywać autorytet nowoczesnego państwa.

Różnorodne aspekty współczesnej kryminologii i kryminalistyki skłaniają do badań i analiz oraz wniosków w przedmiocie zasad profesjonalizmu w systemie działania administracji ogólnie, a w systemie działania wielu jej organów w szczególności.

Na tle głośnych wydarzeń kryminalnych, szczególnie tych, które szkodzą opinii wielu organów państwa, a zwłaszcza policji czy służb specjalnych, rodzi się pytanie: Czy w codziennych działaniach niezbędne jest minimum czy maksimum profesjonalizmu?

W systemie przeciwdziałania (zapobiegania i ścigania, a także rozpoznawania i stosowania środków dowodowych) przestępczości oczywisty i niezbędny jest profesjonalizm zarówno policjanta, prokuratora i sędziego, jak i pracownika ochrony, dziennikarza śledczego, a także detektywa i analityka z zakresu wywiadu gospodarczego. W wielu różnorodnych aspektach należy widzieć potrzebę profesjonalizmu wychowawcy, rodzica, wykładowcy, nauczyciela i pośła, a także wielu innych członków społeczeństwa. Nie przeszkadza to jednak w rozważaniach dotyczących zakresu zainteresowań kryminologii i kryminalistyki, mających na celu wypracowanie metod przeciwdziałania współczesnej przestępczości i patologii społecznych.

2. Pojęcie profesjonalizmu

Istnieje wiele definicji profesjonalizmu, który generalnie opiera się na szerokiej wiedzy, na przykład: *Profesjonalista to specjalista, fachowiec w jakiejś dziedzinie, dobrze znający swój zawód*¹. Psychologiczne aspekty profesjonalnego działania wynikają z kolejnej definicji: *Profesjonalizm to zachowanie lub postawa świadcząca o wykonywaniu jakichś czynności w sposób zgodny ze sztuką lub wykonywanym zawodem; fachowość*².

¹ *Leksykon PWN*, Warszawa 1972, s. 943.

² <http://pl.wikiquote.org/wiki/Profesjonalizm>(20.11.2012)

Warto przytoczyć interesujący pogląd francuskiego aktora Davida Belle'a, który powiedział: *Najpierw zrób coś, potem zrób to lepiej, potem lepiej i szybciej – wtedy możesz nazywać się profesjonalistą*³.

Konieczność skutecznego i profesjonalnego działania w organach ścigania nie podlega kwestii. Przy czym należy brać pod uwagę fakt, że współczesna przestępczość zorganizowana cechuje się:

- profesjonalizmem, który przejawia się szczególnie w stosowaniu wyrafinowanego *modus operandi* sprawców,
- uzawodowieniem,
- kreatywnością.

Niezbędne są zatem takie środki, które gwarantują skuteczność w rozpoznawaniu, ściganiu i dowodzeniu – na podstawie najnowszych zdobyczy nauki i techniki śledczej, jak i na ogólnych zasadach profesjonalizmu.

3. Poszukiwanie efektów profesjonalnego działania

Brak profesjonalizmu przedstawicieli niektórych zawodów czy służb uwiarygodnił się wyraźnie w trakcie ich działań służbowych, a szczególnie w takich sprawach, w których obowiązują rygorystyczne przepisy prawne czy procedury, jak np.:

- Sprawa zabójstwa byłego premiera Jaroszewicza i jego małżonki. Za podstawowe błędy uważa się niewłaściwe zabezpieczenie miejsca przestępstwa przed dokonaniem oględzin śledczych. Szereg śladów kryminalistycznych zostało zdeptanych przez osoby „wizytujące” miejsce zdarzenia, a proces sądowy stał się bezzasadny;
- Porwanie i zabójstwo Krzysztofa Olewnika. Indeks rozpoznanych błędów w tej sprawie przekracza wszelkie granice zasad prowadzenia postępowania przygotowawczego⁴. Przykładowo, dopiero po 8 latach w trakcie przeprowadzonych ponownie oględzin miejsca przestępstwa znaleziono i zabezpieczono ślady krwi i dyskiety. Po 12 latach od porwania zaszła konieczność ponownego przeprowadzono oględzin miejsca przestępstwa;
- Zabójstwo gen. Papąły. W tej sprawie m.in. dwa sądy (w Łodzi i Warszawie) prowadziły postępowania przeciwko rzekomym zabójcom. Każdy z sądów przez pewien okres uważał, że to jego oskarżony zapewne jest sprawcą;
- Tragiczna śmierć posłanki Blidy na skutek nieprzestrzegania właściwej procedury w trakcie zatrzymywania i przeszukania mieszkania w sytuacji, gdy zdaniem wielu autorytetów zatrzymanie było bezzasadne⁵;

³ [http://pl.wikiquote.org/wiki/David_Belle\(20.11.2012\)](http://pl.wikiquote.org/wiki/David_Belle(20.11.2012))

⁴ Szerzej: J.W. Wójcik, *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2011, s. 265-304.

⁵ Sprawa ta jest ściśle związana z aferą dot. Barbary K., zwaną „Śląską Alexis”, która prawomocnym wyrokiem z 19 marca 2013 r. została uniewinniona przez Sąd Okręgowy w Katowicach po sześcioletnim procesie. Prokuratura oskarżyła kobietę o działanie na szkodę jednej ze spółek, płatną protekcję i usiłowanie wyłudzenia w związku z pomocą w załatwieniu dotacji. Prawomocne wyroki uniewinniające zapadły także wobec sześciu pozostałych oskarżonych, wśród których była córka Barbary K., Katarzyna. Główny wątek sprawy dotyczył

- Podjęcie decyzji, dopiero po blisko 3 latach, w sprawie dokładnego zmierzenia wysokości brzozy, którą ściął samolot w Smoleńsku;
- Błędna identyfikacja zwłok ofiar katastrofy lotniczej w Smoleńsku, która spowodowała konieczność kilku ekshumacji i ponownej identyfikacji.

Na temat funkcjonowania piramid finansowych i parabanków, a szczególnie Amber Gold i Finroyal, w których inwestorzy ponieśli olbrzymie straty, powstał spór, kto i kiedy powinien dokonywać właściwych czynności kontrolnych. W ramach postępowania przygotowawczego do prokuratury zgłosiło się już ponad 10 tys. osób, oszukanych przez Amber Gold na sumę ponad 660 mln zł. Istotnym mankamentem jest nakładanie się kompetencji służb nadzorczych oraz związane z tym czynniki dezorganizacji. Wciąż trudno ustalić w czyich kompetencjach jest nadzór i kontrola działalności aktualnie funkcjonujących kilkunastu parabanków, które spowodowały straty inwestorów przynajmniej na 2 mld zł;

- Afera Warszawskiej Grupy Inwestycyjnej rozpoczęła się w 2006 roku. Klienci tego domu maklerskiego, który działał na ich niekorzyść, ponieśli poważne straty. Poszkodowanych jest 1200 klientów, którzy pozwali władze KPWiG za to, że wydano WGI licencję na działalność maklerską⁶. Zarówno klienci, jak i nadzór finansowy otrzymywali fałszywe sprawozdania z wyników działalności WGI. Klienci byli zapewniani, że ich zyski sięgają kilkudziesięciu procent rocznie. Dopiero po siedmiu latach śledztwa okazało się, że prokuratura nie odzyskała 6,6 mln dolarów, które podejrzani przetransferowali z kraju. Ponadto oskarżono ich jedynie o niegospodarność, a nie o oszustwo. Nie zdołano zebrać na to właściwych dowodów;
- Wiele trudności sprawia dokładne ustalenie *modus operandi* sprawców wszelkich oszustw finansowych, a szczególnie giełdowych. Nadzór finansowy ma istotne trudności z rozpoznawaniem wieloaspektowych manipulacji poprzez *insider trading*, a także ukrywanie przed inwestorami istotnych danych dotyczących różnorodnych transakcji pomiędzy zarządami, firmami, czy spółkami powiązanymi. W rozpoznawaniu rzeczywistych transakcji mają istotne trudności niekiedy nawet wyspecjalizowani eksperci⁷. Nie tylko kreatywna księgowość jest tutaj problemem podstawowym. Potwierdza się teza, że wciąż

pośrednictwa w uzyskaniu dotacji na regulację rzeki Rawy. Barbara K. zaoferowała Hydrobudowie Śląsk pomoc w uzyskaniu 17 mln zł na ten cel z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, w zamian za 2 mln zł prowizji. W uzyskaniu tej kwoty formalnie pomagała firma konsultingowa należąca do córki „Alexis”. Tymczasem – jak ustaliła prokuratura – dotacja została przyznana jeszcze przed podpisaniem umowy w sprawie pośrednictwa w uzyskaniu pieniędzy. W tym samym śledztwie zarzuty miała usłyszeć była posłanka SLD, b. minister budownictwa Barbara Blida. Prokuratura chciała jej zarzucić pośredniczenie w przekazaniu łapówki. Gdy 25 kwietnia 2007 r. funkcjonariusze ABW przyszli do domu Blidy w Siemianowicach Śląskich z nakazem rewizji i zatrzymania, b. posłanka popełniła samobójstwo.

⁶ I. Kacprzak, *Miliony WGI wyparowują*, „Rzeczpospolita” z dnia 4 marca 2013 r.

⁷ Typową ilustracją w tej kwestii może być zlecenie, które określane jest jako „polski akcent”. Ten akcent trwał „100 sekund”. Wciąż jeszcze nic nie wiadomo (postępowanie w toku) w sprawie zdarzenia, które miało miejsce w dniu 4 lutego 2004 roku. Tego dnia makler Bankowego Domu Maklerskiego PKO BP złożył dwa duże zlecenia na kontrakty terminowe. W ten sposób wywołał niespodziewanie gwałtowne zmiany notowań. Wszystko to przewidział tajemniczy inwestor z brytyjskich Wysp Dziewiczych. Wystarczyło mu 100 sekund, by kosztem BDM PKO BP i kilkuset nieświadomych inwestorów warszawskiej giełdy, tajemniczy inwestor zarobił 2,6 mln zł.

jeszcze dla celów dowodowych organy ścigania mają istotny problem z zabezpieczeniem dowodowego ładu transakcyjnego⁸.

W Internecie kwitnie handel fakturami. Powstają portale, których jawna oferta pozwala unikać płacenia danin. Wciąż nie wiadomo, kto powinien reagować w przypadku ofert nakłaniających do popełnienia przestępstwa jak np.: „Sprzedam koszty dla firm do rozliczenia z US”. „Odsprzedam wolne koszty VAT, dla firm i osób prywatnych. Tanio!”. To zaledwie próbka tego, co podatnicy mogą znaleźć w sieci. Budżet państwa traci miliony, ponieważ w Internecie bezkarnie funkcjonują specjalne portale; właściciel takiego portalu chwali się, że z jego pomocą można łatwo i skutecznie uniknąć płacenia CIT, VAT i wielu innych danin. I choć reklamuje swoje usługi jako skuteczną, legalną optymalizację podatkową, opis działalności wskazuje raczej na działanie sprzeczne z prawem⁹.

4. Wyrafinowany *modus operandi* sprawców oszustw finansowych

Modus operandi tego typu sprawców jest najczęściej wyjątkowo wyrafinowany i kreatywny¹⁰. Wśród wielu przykładów warto zwrócić uwagę na jeden z kolejnych wyroków w słynnej aferze Stella Maris. Sąd Okręgowy w Gdańsku orzekł, że Archidiecezja Gdańska ma zwrócić władzom skarbowym 6,7 mln zł odsetek wypłaconych przez urząd skarbowy kościelnemu wydawnictwu Stella Maris. Zwrotu pieniędzy domagała się w imieniu Skarbu Państwa Prokuratura Generalna. Sprawa wiąże się z kwotą ok. 14 mln zł, które w marcu 2007 roku gdański urząd skarbowy wypłacił wydawnictwu Stella Maris, którego właścicielem jest Archidiecezja Gdańska, jako zwrot podatku VAT i odsetek za wpłacony podatek w wysokości ponad 7 mln zł, z którego odsetki wyniosły ok. 6,8 mln zł. Sprawa dotyczyła transakcji przeprowadzonych przez tę kościelną firmę w latach 1999-2002. Według aktu oskarżenia prokuratury, operacje te miały szeroki charakter przestępczy z praniem pieniędzy włącznie¹¹. Postępowanie przed sądem nie po-

⁸ Szerzej: J.W. Wójcik, *Cyberprzestrzeń – kryminologiczne i kryminalistyczne zagadnienia ładu transakcyjnego i elektronicznego*, w: E. Gruza, M. Goc, T. Tomaszewski (red.), *Co nowego w kryminalistyce – przegląd zagadnień z zakresu zwalczania przestępczości*, Warszawa 2010, s. 375-407.

⁹ <http://prawo.rp.pl/artukul/757647,995801-W-Internecie-kwitnie-handel-pustymi-fakturami.html> (3.04.2013)

¹⁰ Nic więc dziwnego, że w związku z narastaniem oszustw finansowych Europejski Bank Centralny zatrudnił setki kontrolerów, którzy mają pomóc tej instytucji pełnić nową rolę: najwyższego organu nadzoru bankowego w Europie. Na razie wspomnianych kontrolerów ma być blisko 800. Taką liczbę rekomenduje wewnętrzny raport EBC, który miał ocenić potrzeby osobowe tej instytucji. Już w połowie 2014 roku zaczęła ona nadzorować blisko 6 tys. banków w liczącej 17 państw strefie euro. Szerzej: L. Norman, T. Fairless, *Europejski Bank Centralny zatrudni setki kontrolerów*, „Rzeczpospolita” z 18 marca 2013 r.

¹¹ Sprawa dotyczy działalności gospodarczej Wydawnictwa Archidiecezji Gdańskiej Stella Maris Sp. z o.o., które bezprawnie pozyskało zwrot podatku od Skarbu Państwa. Aferę ujawniono w 2002 roku. Wydawnictwo to (od sierpnia 2001 korzystało ze zwolnienia z płatności podatku dochodowego od osób prawnych w części przeznaczonej na cele statutowe Kościoła katolickiego. Pierwszymi podejrzanymi była kadra zarządzająca, w tym dyrektor i były kapelan metropolity gdańskiego. Zarzucono im, że w latach 1998-2001 wystawiali faktury VAT za fikcyjne usługi konsultingowe i doradcze. Akt oskarżenia zarzuca nadużycia podatkowe i nielegalne przywłaszczanie pieniędzy. Czyny te zagrożone są karą do 10 lat pozbawienia wolności. Według prokuratora, oskarżeni wypłacali wydawnictwu Archidiecezji Gdańskiej Stella Maris pieniądze za usługi, których w praktyce wydawnictwo nie świadczyło, wystawiając za nie fikcyjne faktury. Gotówka formalnie miała być przeznaczona na cele statutowe Kościoła katolickiego lub zakup papieru. W rzeczywistości pieniądze wracały do oskarżonych,

twierdziło szeregu zarzutów. Okazało się natomiast, że odsetki od podatku, które otrzymało wydawnictwo, zostały błędnie naliczone i powinny wynosić faktycznie nie 6,7 mln a jedynie ok. 170 tys. zł.

Powyższe przykłady i szereg innych pozwalają wnioskować, że nasila się zorganizowana przestępczość gospodarcza cechująca się wspomnianymi wcześniej: uzawodowieniem, profesjonalizmem, wyrafinowaniem i kreatywnością. Niestety, połowa spraw jest umarzana, najczęściej z powodu braku dostatecznych dowodów winy. Okazuje się, że zorganizowane grupy przestępcze przedstawiają się na dziedziny, które są:

- bardziej dochodowe,
- mniej ryzykowne,
- a przede wszystkim trudniejsze do wykrycia.

Modus operandi sprawców, ich przestępcze kombinacje gospodarcze są z punktu widzenia praktyki śledczej trudne do rozpoznawania, wykrywania i dowodzenia, bowiem mechanizmy wykorzystywane przez przestępców są coraz bardziej wyrafinowane. Przy czym najtrudniejsze są do wykrycia przestępstwa na rynku kapitałowym. Można zatem wnioskować, że właśnie w tej dziedzinie należy uczynić wiele, aby właściwi funkcjonariusze państwowi uzyskali maksimum profesjonalnej wiedzy, którą powinni cechować się policjanci, prokuratorzy i sędziowie, komisarze nadzoru finansowego i giełd, a także politycy. Powszechnie wiadomo, że z powodu braku profesjonalnej wiedzy, istniały duże problemy wykrywcze w największych światowych aferach bankowych i giełdowych, w których straty wynoszą miliony dolarów. Maklerzy giełdowi, jak i powszechnie znani finansiści, dokonywali ryzykownych transakcji i zleceń, których nie byli w stanie zrozumieć zarówno ich przełożeni, jak i kontrolerzy. Te długotrwałe działania spowodowały olbrzymie straty inwestorów i wykazały nieudolność organów kontrolnych¹².

Najbardziej dotkliwe zarówno z punktu widzenia wykrywczego, jak i społeczno-ekonomicznego, a zatem dla budżetu państwa i społeczeństwa są oszustwa finansowe, a w szczególności:

- wyłudzenia podatku VAT,
- wyłudzenia towarów np. w ramach płatności odroczonych,
- oszustwa akcyjne,

po odjęciu od 8 do 10 proc. prowizji dla wydawnictwa. W kilkunastu śledztwach dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu wydawnictwa Stella Maris oskarżonych jest ponad 40 osób. Według prokuratorów Skarb Państwa stracił ponad 65 mln złotych. http://pl.wikipedia.org/wiki/Afera_Stella_Maris (25.02.2013)

¹² Bernard Madoff, były szef giełdy Nasdaq przyznał się, że stworzył gigantyczną piramidę finansową; transakcje finansowe zawierane były środkami bez pokrycia, a straty jednych klientów były fikcyjnie tuszowane środkami innych. Inwestorów naraził na straty powyżej 17,5 miliarda dolarów. Przy okazji wyszło na jaw, że przez całe lata nie weryfikowano sprawozdań finansowych firmy, która przysyłała inwestorom fałszywe informacje o stanie ich kont. System regulacji rynku finansowego okazał się dziurawy i kompletnie zawiódł, bo ofiarą padli nie tylko zwykli ludzie, ale także wiele dużych banków i instytucji finansowych. Madoff przyznał się do winy i odsiaduje obecnie karę 150 lat więzienia w Karolinie Północnej.

- profesjonalne fałszerstwa dokumentów i wynikające z tego skutki¹³.

Ostatnio np. rozpoznano istniejący od dość dawna proceder wyłudzenia podatku w handlu prętami stalowymi. Zorganizowani oszuści i fałszerze tworzą łańcuszek firm-słupów, które fikcyjnie obracają stalą, a następnie znikają. Indeks towarów wykorzystywanych do wyłudzeń jest nieograniczony. Przykładowo, początkowo, były to telefony komórkowe i sprzęt komputerowy, a ostatnio coraz częściej stal i złoto¹⁴.

W 2012 roku wszczęto 83 tys. spraw, czyli o 10 proc. więcej niż w 2011 r. Analiza policyjnych danych statystycznych dotyczących przestępstw gospodarczych nie napawa optymizmem, bowiem połowa śledztw jest umarzana. Ekspersi „odkryli” prawidłowość, znaną już od wielu lat, że do skutecznego ścigania konieczna jest specjalizacja śledczych. Minister Spraw Wewnętrznych polecił oddelegować 1000 policjantów do pionu PG. Miejmy nadzieję, że będą wśród nich specjaliści, którzy bez problemu zabezpieczą elektroniczny ślad transakcyjny, bez którego nie uda się udowodnić prania pieniędzy i innych oszustw finansowych.

5. Ryzykowne przedsięwzięcia niektórych uprawnionych organów

Trudno dać wiarę faktowi, że w jednej z gmin, na polecenie wójta, policja prowadzi postępowanie przygotowawcze o kradzież prądu elektrycznego o wartości 3 groszy¹⁵. A przecież wiele jest powodów do zadawania innych pytań w rodzaju: dlaczego IPN otrzymuje prawie 3 razy więcej środków niż Polska Akademia Nauk?

Można zaryzykować tezę, że systematycznie ujawnia się brak profesjonalizmu nie tylko w działaniach decydentów, ale policjantów i prokuratorów, a nawet biegłych. Już niejednen podejrzany o pranie pieniędzy czy oszustwa finansowe został uniewinniony i skarży Polskę o bezzasadne długoletnie tymczasowe aresztowanie. W wielu sprawach, które były przedmiotem opinii biegłych, nie udało się potwierdzić postawionych zarzutów.

Czy ktoś postawił pytanie w rodzaju: czy w tej sprawie zaistniało przestępstwo? A może pytanie powinno brzmieć: jakie błędy popełniono w trakcie zbierania dowodów rzeczowych?

¹³ Jednym z wielu tego typu przykładów jest sprawa z kwietnia 2013 r. w której łódzcy policjanci zatrzymali 14 osób podejrzanych o fałszowanie testamentów i wyłudzenie udziałów w nieruchomościach. Zdaniem prokuratury grupa wyłudziła bądź usiłowała wyłudzić udziały w 12 kamienicach lub mieszkaniach wartych ponad 10 mln zł. Podejrzani usłyszeli 60 zarzutów, a śledztwo nadzorowane przez Prokuraturę Okręgową w Łodzi jest rozwojowe. Sprawa dotyczy ponad 70 łódzkich kamienic wartych kilkadziesiąt milionów złotych. Wśród podejrzanych jest znany adwokat, który występował w wielu postępowaniach sądowych. Natomiast zarzuty kierowania zorganizowaną grupą przestępczą usłyszał prawnik z wykształcenia.

¹⁴ Z początkiem 2013 roku wrocławska policja rozbiła zorganizowaną grupę przestępczą, która wyłudzała VAT w ramach obrotu złotem. Policjanci zabezpieczyli 103 kg tego kruszcu w sztabkach. Z oficjalnych danych wynika, że budżet w 2011 r. na przestępczości gospodarczej stracił co najmniej 5 mld zł. Natomiast w 2012 r. tylko na działalności parabanków klienci – inwestorzy stracili 2,1 mld zł.

¹⁵ Do znamion występkę określonego w art. 278 § 5 k.k., który jest zagrożony karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 – należy skutek w postaci przejęcia w posiadanie lub zużytkowania odpowiedniego rodzaju energii elektrycznej bez względu na wielkość czy wartość szkody – zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 26.02.2004 r., Nr IV KK 302/03.

Widoczne są starania o nowoczesną technikę, która ma istotnie wzbogacać profesjonalizm, czasami nawet na wyrost. Infoafery wykazują wciąż, że w policji brakuje specjalistów od informatyki. Tymczasem policja nie wie co zrobić z systemem za około 5 mln zł, który miał ułatwić pracę służbie dochodzeniowo-sledczej¹⁶. Oszczędność czasu przy wypełnianiu dokumentów sięgałaby około 60 procent.

Kolejnym przykładem lekceważenia profesjonalnych obowiązków może być działalność warszawskiego komornika Ryszarda M., który zajął 28 tys. złotych z konta bankowego ciężko chorej emerytki, nie sprawdzając, czy jest ona rzeczywiście dłużniczką. Po wyjaśnieniu sprawy komornik przyznał, że doszło do pomyłki. Jednakże nie miał już pieniędzy, gdyż przekazał je wierzycielowi. Oszczędności niewinnej kobiety przepadły i nikt nie czuł się winny. Komornik tłumaczył, a takich spraw było kilka, że nie ma ustawowego obowiązku sprawdzania numeru PESEL, a w błąd wprowadził go pełnomocnik wierzyciela. Zatem komornikowi obojętna jest osoba dłużnika. Istotny jest zarobek i lekceważący stosunek do obywatela.

Pokrzywdzona kobieta poskarżyła się w prokuraturze, która po pół roku – w majestacie prawa – sprawę umorzyła, nie dopatrując się w działaniu komornika znamion czynu zabronionego. Uznała, że popełnił nieumyślny błąd. Dopiero po tekście w mediach prokuratura ponownie rozpatrzyła sprawę. Tym razem postawiła komornikowi zarzut niedopełnienia obowiązków służbowych i obiecała, że w imieniu pokrzywdzonej złoży pozew przeciwko skarbowi państwa o zwrot pieniędzy. Dalekie od profesjonalizmu jest również stanowisko Krajowej Rady Komorniczej, która tłumaczy się jedynie koniecznością zmiany przepisów. W tej sytuacji minister sprawiedliwości zawiesił w czynnościach Ryszarda M. w czynnościach komornika¹⁷.

Nie jest to jedyna tego typu sprawa. Dziennikarze opisują „jak nas łowią komornicy”. Chodzi o sytuacje, „kiedy prawdziwy dłużnik jest niewypłacalny lub nie udaje się go znaleźć, komornik może poszukać sobie kogoś, kto ma takie samo nazwisko i imię”¹⁸.

Warto też zastanowić się, dlaczego komornik sprzedaje mienie dłużnika za najniższą możliwą cenę? Wydaje się, że jest to wątpliwy sposób realizacji roszczeń¹⁹.

Jeszcze większe zamieszanie spowodował funkcjonariusz policji, który niewłaściwie zidentyfikował NN zmarłego w jednym ze szpitali. W związku z tym wystawiono akt zgonu na żyjącego mężczyznę, zabrano mu unieważniony dowód osobisty i pozbawiono go wszelkich środków do życia, leczenia i pomocy spo-

¹⁶ I. Kacprzak, G. Zawadka, *E-posterunek. System widmo*, „Rzeczpospolita” z dnia 13 marca 2013 r.

¹⁷ M. Kolińska-Dąbrowska, *Komornik pomylił kobiety i został zawieszony*, „Rzeczpospolita” z dnia 25 stycznia 2013 r.

¹⁸ M. Kolińska-Dąbrowska, *Na bliźniaka*, „Gazeta Wyborcza Duży Format” z dnia 26.02.2013 r.

¹⁹ M. Kolińska-Dąbrowska, *Jak sprzedają komornicy, czyli Opel za 142 zł*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 8 marca 2013 r.

leczej. Nikt nie był w stanie pomagać „zmarłemu”. Natomiast sprawa sądowa o stwierdzenie tożsamości żyjącego, którego uznano za zmarłego ciągnie się miesiącami.

Bałagan w innym sądzie i brak nadzoru w zakładzie karnym stały się przyczyną śmierci niewinnego człowieka. Skazany na pięć dni aresztu Włodzimierz M. powiesił się w zakładzie karnym na pasku od spodni. Po ośmiu latach okazało się, że trafił tam przez pomyłkę. Ten handlowiec z Radomia został zatrzymany w listopadzie 2004 roku; chodziło o wyegzekwowanie od niego 100 zł grzywny. Już w 1998 roku skazano go na 700 zł grzywny za bezprawne używanie znaku towarowego. W 2004 r. sąd w Radomiu zauważył brak ostatniej raty i zarządził wykonanie kary zastępczej, tj. pięciu dni pozbawienia wolności. Po przyjęciu do zakładu karnego popełnił samobójstwo. Miał 52 lata, osierocił sześciolatniego syna. Już po śmierci handlowca odnaleziono wszystkie rachunki potwierdzające, że zapłacił grzywnę. A po latach brakujący dokument odnalazł się też w samym sądzie.

Zastanawiać może również waga i poziom profesjonalizmu, a w tym koszty sprawy, w której warszawska Temida od kilku miesięcy próbuje ustalić, czy spacerujący od 14 lat po Rynku Starego Miasta kataryniarz wraz ze swoją papugą trudnią się nielegalnym handlem. Sprawa toczy się przed sądem, gdyż odmówił zapłacenia 300 złotowego mandatu. Koszty procesu będą zapewne obliczane w tysiącach złotych²⁰.

Na tle wyników kontroli NFZ z ostatnich miesięcy powstaje uzasadnione pytanie: jak długo istniejący system w lecznictwie będzie wspomagał oszustów, którzy otrzymują nienależne kwoty za rzekome leczenie? Przykładowo, ujawnia się wiele spraw, które świadczą o tym, że pacjent jakoby leczył się w dwóch miejscach jednocześnie, nawet po śmierci. Urzędnicy NFZ wykryli 600 przypadków ewidentnych oszustw w placówkach medycznych. Najbardziej drastyczne przypadki zanotowano w szpitalach – uważa Agnieszka Pachciarz, prezes NFZ. *Otóż tam pacjent jednego dnia umiera na oddziale szpitalnym, a personel medyczny wykazuje w rozliczeniach, że następnego dnia zmarły korzystał jeszcze z porady lekarza specjalisty w poradni należącej do tego samego szpitala*²¹. Najwięcej takich oszustw ujawnia się w usługach ginekologicznych, chirurgii, endokrynologii czy kardiologii, czyli w tych dziedzinach lecznictwa, w których są najdłuższe kolejki do lekarzy.

Powstaje pytanie: czy błędy systemu wymuszają profesjonalne oszustwa placówek, które zawarły umowy z NFZ?

Wydaje się, że nie ma resortu, który nie popełnia błędów w przestrzeganiu prawa i procedur służbowych. Np. warto zapytać: jakie procedury sanitarne WP uniemożliwiają karmienie żołnierzy starym mięsem? A także: dlaczego Służba Kontrwywiadu Wojskowego ujawniła miejsce budowy swojej tajnej szkoły?²²

²⁰ GW., *Sąd nad kataryniarzem i jego papugą*, „Metro” z dnia 24 stycznia 2013 r.

²¹ K. Nowosielska, *NFZ tropi oszustwa lecznic, a te rozliczają pacjenta widmo*, „Rzeczpospolita” z dnia 12.03.2013 r.

²² M. Kowalewski, *Wpadka kontrwywiadu*, „Rzeczpospolita” z dnia 13.03.2013 r.

6. Skutki korupcji profesjonalnego lekarza

W styczniu 2013 r. wiele kontrowersji wywołało uzasadnienie wyroku wygłoszone przez sędziego Igora Tuleję w sprawie kardiochirurga dr. Garlickiego.

Wyrok zapadł w styczniu 2013 roku po 117 rozprawach, na których w okresie 4 lat przesłuchano 700 świadków oraz po wielogodzinnym oglądaniu nagrań z kamery, którą CBA zainstalowała w gabinecie oskarżonego. Uzasadnienie wyroku wywołało burzliwe ataki niektórych polityków, nie zadowoliło też ani oskarżenia, ani oskarżonego lekarza.

Sąd wyjątkowo krytycznie ocenił metody stosowane przez CBA. Przykładowo, zatrzymanie kardiochirurga w lutym 2007 r. odbyło się w świetle kamer. Agenci CBA zakuli lekarza w kajdanki i na oczach pacjentów wyprowadzili ze szpitala. Zaraz potem wszystko pokazano w telewizji. Na ujawnionym w mediach tajnym nagraniu z gabinetu było widać drogie zegarki, markowe pióra i koniaki, jakie dawali dr. Garlickiemu pacjenci. Jednak później CBA, tym razem po cichu, wszystko to zwróciła podejrzanemu.

Sąd w uzasadnieniu wyroku dokonał profesjonalnej oceny zaistniałych form korupcji twierdząc, że każde pieniądze są niegodziwą łapówką. Wprawdzie pacjenci – zastrzegając, że nigdy kardiochirurg nie żądał pieniędzy (co potwierdzają dokumenty z nagrań tajną kamerą) – zeznali, że był to dowód ich wdzięczności, jednakże sąd tę interpretację odrzucił.

Sąd uznał, tak jak prokurator, że każde pieniądze, nawet mała kwota, muszą być traktowane jak łapówka. Taką granicę między dowodem wdzięczności a łapówką wyznacza Kodeks karny. Przestępstwo sprzedajności (przyjęcia łapówki) dotyczy osób pełniących funkcje publiczne. Są nimi lekarze publicznej placówki medycznej, nie tylko ordynator.

W sprawie kardiochirurga był nie tylko dowód legalny, ale jak się okazało, także kluczowy. Na 19 przypadków łapówek, za które został skazany²³, aż 18 zostało udokumentowanych na tajnych nagraniach CBA między grudniem 2006 r. a 9 lutego 2007 r. Oskarżony kardiochirurg, zdaniem sądu, nie powinien przyjmować korzyści w związku z leczeniem pacjentów, nawet w formie dowodów wdzięczności.

Jednakże same nagrania do skazania nie były wystarczające, a ich treść dowodowa okazała się za słaba. Przykładowo, pozostawienie koperty na biurku nie jest dowodem, że w środku były pieniądze (oskarżony i liczni pacjenci twierdzili, że często w kopertach była dokumentacja z badań).

W placówkach służby zdrowia przyjmowanie korzyści majątkowych uznać należy „za niegodziwe”, gdyż Kodeks karny dopuszcza upominek od pacjenta, lecz o małej wartości, jeśli jego wręczenie usankcjonowane jest zwyczajem. Przykładowo, kwiaty po operacji tak, ale już nie kosztowny bukiet – jak stwierdził sąd. Zdaniem sądu prokuratura niesłusznie umorzyła wszystkie przypadki do-

²³ Wyrokiem z dnia 4 stycznia 2013 roku kardiochirurg dr Garlicki został skazany na rok więzienia w zawieszeniu i grzywnę za przyjęcie 17,5 tys. zł od pacjentów.

tyczące wręczenia dr. Garlickiemu drogich albumów, alkoholi i innych przedmiotów. *Filiżanki Rosenthala też nie uznałbym za dowód wdzięczności* – powiedział sędzia uzasadniając wyrok, w nawiązaniu do historii opowiedzianej publicznie przez nieżyjącego już Janusza Kochanowskiego, rzecznika praw obywatelskich, który wręczył filiżankę lekarzowi po operacji matki. Jasno wynika z tego, że kwiaty – tak, bukiet – nie, pieniądze nigdy.

Istotny jest fakt, że pacjenci tego nie rozumieją, zwłaszcza ci, którzy chcą się odwdziżyć, gdy ktoś im, czy ich bliskim, uratował życie.

Analizując wybrane skutki postępowania przygotowawczego przeciwko dr. Garlickiemu podkreślić należy fakt pociągnięcia do odpowiedzialności karnej skorumpowanego lekarza. Przesłuchano ponad 1000 osób by ujawnić jednego skorumpowanego, któremu udowodniono kilkanaście przestępstw łapownictwa, ale jednocześnie uniemożliwiono przeszczepy serca u blisko 100 osób, co zapewne poskutkowało ich zgonem²⁴.

To jeszcze nie wszystkie konsekwencje i skutki tej sprawy gdyż CBA zarzuciło szpitalowi MSW, że jego pracownicy brali udział w nielegalnej aborcji, na jednym z oddziałów miał być gronkowiec, że handlowano organami, rodziny pacjentów miały być wykorzystywane seksualnie, a także iż fałszowano dokumentację medyczną. Ponadto, szpital miał wyłudzić z NFZ 3 mln zł na oddział ratownictwa. Podejrzewano też, że zorganizowani przestępcy uzyskiwali ze szpitala fałszywe dokumenty dla ochrony przed organami ścigania.

Podejrzewany przez CBA dr. Garlicki, zdaniem tej służby nie tylko brał łapówki, ale podobno też przekonywał pacjentów, by przepisywali na niego swoje majątki. Funkcjonariusze CBA używali sensacyjnych określeń: „Doktor Śmierć”, „kardiochirurg bez serca”, „tajemnica śmierci w szpitalu MSWiA”, „autorytet na bruku”, „operacja za seks”, „doktor zabijał w rządowym szpitalu”, „doskonały lekarz czy bezwzględny zabójca”.

Zdaniem dyrektora szpitala MSW prof. Durlika: *Stało się coś, czego już się nie odwróci, zaszyły zmiany w umysłach ludzkich. Dla mnie to jest najważniejsze. Lekarze, którzy wcześniej angażowali się bez mrugnięcia okiem w akcje charytatywne, np. białe niedziele, w tej chwili mówią „nie”. Pracują od godziny do godziny, pilnują dokumentacji i nic więcej ich nie interesuje. I – co jeszcze gorsze – nie chcą podejmować ryzyka. A ryzyko jest zawsze. Niestety, ta sprawa przyniosła fatalny efekt dla pacjentów, bo lekarze zaczęli myśleć przede wszystkim o swoim bezpieczeństwie*²⁵. A powszechnie wiadomo, że każda operacja może być ryzykowna.

Na dwa lata zostało zdestabilizowane funkcjonowanie całego szpitala, nie tylko kardiochirurgii, i nie tylko z powodu problemów finansowych, ale przede

²⁴ B. Wróblewski, *Dr G. bez taryfy ulgowej. CBA potępione*, „Gazeta Wyborcza” z 5-6 stycznia 2013 r.; G. Zawadka, J. Stróżyk, *Dr G. jednak winny*, „Rzeczpospolita” z 5-6 stycznia 2013 r. oraz A. Kublik, *Operacja na otwartym sercu*, „Gazeta Wyborcza” z 12-13 stycznia 2013 r.

²⁵ A. Kublik, *Operacja na otwartym sercu*, „Gazeta Wyborcza” z 12-13 stycznia 2013 r.

wszystkim zdezorganizowano pracę personelu. *Przesłuchano ponad tysiąc pracowników, czyli niemal wszystkich. Lekarze, pielęgniarki, personel medyczny ciągle rozmawiali o tych przesłuchaniach: kto już był, kto dostał wezwanie, o co pytali, jak pytali, co nas jeszcze czeka. To był okres bardzo dużego napięcia emocjonalnego. CBA zabrało kilka tysięcy historii chorób bez robienia kopii. Najgorsze było to, że nie mieliśmy dostępu do danych medycznych pacjentów. Dopiero po dwóch latach nam je oddali*²⁶.

Trudno odpowiedzieć na pytanie: Jak leczyć pacjentów bez właściwej dokumentacji medycznej?

Według danych Klubu Kardiochirurgów Polskich przez okres pięciu lat dr Garlicki wykonał w szpitalu 4182 operacje i 132 przeszczepy serca. To rekord europejski. A teraz, po kilku latach, czy znajdzie się odważny, który oceni że aresztowanie dr Garlickiego było zasadne?

7. Profesjonalizm sędziego

W toku postępowania przed sądem w sprawie dr. Garlickiego sąd ujawnił szereg nieprawidłowości. Wynikają one nie tylko z art. 19 k.p.k.²⁷, który określany jest powszechnie jako obowiązek sygnalizacji o ujawnionych nieprawidłowościach. Prowadzący sprawę sędzia Igor Tuleya stwierdził konieczność powiadomienia odpowiednich instytucji o stwierdzonych w toku postępowania przed sądem nieprawidłowościach w działaniach CBA.

Wspomniany art. 19 k.p.k. stanowi, że jeżeli w toku postępowania karnego ujawnione zostanie poważne uchybienie w działaniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, zwłaszcza gdy sprzyja ono popełnieniu przestępstwa, sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator, zawiadamia o tym uchybieniu organ powołany do nadzoru nad daną jednostką organizacyjną, zaś w razie potrzeby także organ kontroli. Natomiast policja powiadamia prokuratora o ujawnionych przez siebie uchybieniach.

Przepis ten stanowi również, że zawiadamiając o uchybieniu, sąd lub prokurator może zażądać nadesłania w wyznaczonym terminie wyjaśnień i podania środków podjętych w celu zapobieżenia takim uchybieniom w przyszłości.

W razie nieudzielenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie można nałożyć na kierownika organu zobowiązanego do wyjaśnień karę pieniężną w wysokości do 3000 złotych.

Sąd ujawnił szereg nieprawidłowości w cytowanym postępowaniu przygotowawczym, a przykładowo:

- Stosowano wielogodzinne przesłuchiwanie świadków, niejednokrotnie osób starszych, trwały one nawet w godzinach nocnych. Najstarsza z zatrzymanych osób miała 82 lata, pięć kolejnych – ponad 70, jedną zatrzymano na 11 dni przed planowaną operacją kardiochirurgiczną.

²⁶ Tamże.

²⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555 ze zm.)

- Siedem osób przesłuchiowano w nocy, trzy kolejne wieczorami. Według sądu takie pory przesłuchań nie były usprawiedliwione wagą postawionych zarzutów. Najdłuższe przesłuchanie trwało siedem godzin²⁸.
- W operacji brał udział agent pod przykryciem. Określono go jako „dużego agenta Tomka”. Uwiódł on jedną z pielęgniarek tylko po to, żeby wynosiła z oddziału, którego ordynatorem był oskarżony, zarówno informacje jak i dokumentację pacjentów. Sąd uznał taki sposób postępowania agenta CBA za naganny.

Nieprawdopodobna wydawała się informacja dr. Garlickiego, że zginęła mu książka operacyjna, czyli spis wszystkich operacji i czynności operacyjnych. Współpracownicy uważali, że to niemożliwe. Jednakże dopiero na procesie okazało się, że miał rację. Pielęgniarka, na życzenie wspomnianego agenta, wynosiła dokumentację medyczną ze szpitala. Potem zwolniła się sama, gdyż zorientowała się, co zrobiła. Po aresztowaniu Garlickiego agent zerwał z nią kontakt.

Na skutek ujawnionych nieprawidłowości sąd skierował:

- a) do Prokuratury Okręgowej w Warszawie zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu przestępstwa polegające składaniu fałszywych zeznań przez świadków,
- b) do szefa CBA powiadomienie o nieprawidłowościach ujawnionych w toku działań CBA. Sędzia Igor Tuleya uznał, że podczas działań w sprawie kardiochirurga agent pod przykryciem mógł przekroczyć uprawnienia dla korzyści osobistej w ten sposób, że wszedł w dużą zażyłość z jedną z pielęgniarek, która wynosiła z oddziału szpitala dokumenty, co może być zagrożone karą pozbawienia wolności. Wspomnianą sprawę zbada Prokuratura Okręgowa w Ostrołęce.

Pisma sędziego Igora Tulei zostały wysłane adresatom. Szef CBA i prokuratura mają obowiązek ustosunkowania się do nich. Chodzi m.in. o zasadność 24 zatrzymań i przesłuchań prowadzonych w sprawie dr. Garlickiego przez funkcjonariuszy CBA i prokuratorów.

W toku postępowania sądowego przeciwko dr. Garlickiemu okazało się, że zatrzymane osoby przebywały w miejscu zamieszkania i brak było przesłanek, by twierdzić, że nie stawiają się dobrowolnie na wezwanie. Według sądu w 2007 r., kiedy w sprawie zmieniła się ekipa śledczych, ewentualni podejrzani byli wzywani normalną drogą, bez potrzeby nagłego zatrzymywania.

Wspomniany wcześniej obowiązek sygnalizacji spoczywa również na policji, innych służbach i prokuraturze o ile takie fakty zostały stwierdzone w toku prowadzonego postępowania. Zatem, powstaje istotne pytanie: Czy wspomniane organy nie dopatrzyły się takich czynów, a może je tolerowały? Czy zatem postępowały zgodnie z prawem i zasadami profesjonalizmu?

Profesjoniści nie dopatrzyli się jakichkolwiek podstaw do zarzutów stawianych sędziemu Igorowi Tulei. Warto jednak zwrócić uwagę na wypowiedź samego

²⁸ Warto w tej mierze przypomnieć słowa słynnego prokuratora stalinowskiego Andrieja Wyszyńskiego: *Nie ma ludzi niewinnych. Są tylko niewłaściwie przesłuchiwani*. Uznawał zatem za konieczne przesłuchania nocne, które jego zdaniem są bardziej skuteczne, podejrzani łatwiej przyznają się do zarzucanych czynów.

sędziego na łamach prasy. Oto jego zasadna argumentacja: *Zawsze staram się, by uzasadnienie wyroku dotyczyło stanu faktycznego, analizy dowodów, którym daliśmy wiarę albo nie, a także kwalifikacji prawnej czynu. Uważam za swój obowiązek odniesienie się do konkretnej argumentacji stron. Zresztą moje słowa oceniające działania CBA były ustosunkowaniem się do przedstawionych przez obrońców zarzutów co do konkretnych działań organu państwa. Nie było to odezwane od materii procesu. Zarzuty obrońców pod adresem CBA były na tyle istotnym i obszernym elementem ich wystąpień, że uznałem za stosowne odnieść się do nich. Zresztą prokurator w swoim wystąpieniu w ogóle ten aspekt pominął. Uznałem więc, że jako sędzia tym bardziej powinienem powiedzieć coś na ten temat. Był to margines ustnych motywów wyroku. Powiedziałem to na końcu uzasadnienia. Przecież procesy sądowe powinny podnosić świadomość prawną społeczeństwa, a także pokazywać nieprawidłowości w działaniu obywateli czy organów państwa. Można takie oceny wypowiadać, jeżeli oczywiście mają one związek z toczącą się przed sądem sprawą*²⁹.

8. Podsumowanie

Podsumowując tę wypowiedź należy przyznać racje sędziemu i dodać, że prawnik, policjant, prokurator, także sędzia, w działaniach służbowych może i powinien używać argumentacji opartej na wiedzy, a nie tylko na przepisach – jest to wyrazem profesjonalizmu.

Zatem, co ma wpływ na działania profesjonalne? Z pewnością szereg czynników, które podlegają swobodnej ocenie i które trudno dokładnie wymienić nawet dla jednej branży. Najogólniej czynnikami tymi są: wiedza niezbędna na zajmowanym stanowisku, jasność i nowoczesność przepisów prawa, a przede wszystkim jego dobra znajomość, kolejne czynniki to aktualne i właściwe procedury szczegółowe, a także dobra organizacja działań, a nade wszystko obowiązkowość w traktowaniu swoich zadań służbowych.

Na tle tych rozważań łatwo wykazać istotny problem, w którym uwidacznia się nie tylko brak odpowiedniej klasy specjalistów i profesjonalistów z wielu dziedzin nauki czy praktyki, a w szczególności nie tylko z zakresu informatyki. Jednakże na przykładzie tej ostatniej dziedziny łatwo wykazać, że brakuje takich specjalistów, którzy potrafią zabezpieczyć elektroniczny ślad transakcyjny. Niezbędni są oni szczególnie przy rozpoznawaniu i zabezpieczaniu proceduralnych, które umożliwiają dokonywanie różnego rodzaju oszustw i fałszerstw. Mają więc istotne znaczenie w rozpoznawaniu i wykrywaniu najtrudniejszych przestępstw. Uzasadnione jest stanowisko, że profesjonalizm to przede wszystkim umiejętność maksymalnego wykorzystywania posiadanej wiedzy.

²⁹ P. Rochowicz, *Publicystyka sądowa to nie nadużycie*, „Rzeczpospolita” z 21 stycznia 2013 r.

Jerzy Wojciech Wójcik

Autor, prof. dr hab. Jerzy Wojciech Wójcik, jest wykładowcą we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie.

Adam Wiśniewski

Ustawa o grach hazardowych Uwagi praktyczne, część II

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych¹ stanowi coraz częściej ciekawy obszar badań przedstawicieli doktryny, czego najlepszym dowodem są trzy znaczące pozycje literatury odnoszące się do zagadnień z zakresu prawa hazardowego, które ukazały się w ostatnim okresie². Niniejszy artykuł prezentuje kontynuację rozważań zapoczątkowanych w poprzednim numerze „Problemów Prawa i Administracji”³ i oparty jest głównie na doświadczeniach autora związanych z powyższą ustawą. Celem cyklu jest wykazanie, że przedmiotowa ustawa zawiera szereg rozwiązań i konstrukcji prawnych, które poprzez swą nieprecyzyjność stwarzają wiele trudności w ich stosowaniu, nie tylko przedsiębiorcom działającym na rynku hazardu w Polsce, ale również ministrowi finansów, Służbie Celnej, a nawet sądom. W wyniku rozważań, autor kolejny raz zgłasza postulat o potrzebie nowelizacji ustawy o grach hazardowych.

Decyzje ministra finansów wydawane na podstawie ustawy o grach hazardowych.

Na podstawie przepisów ustawy o grach hazardowych minister finansów uprawniony jest do wydawania szeregu decyzji. Są to decyzje dotyczące następujących kwestii:

1. decyzja rozstrzygająca, czy gra lub zakład posiadające cechy wymienione w art. 2 ust. 1-5 UGH są grą losową, zakładem wzajemnym albo grą na automacie w rozumieniu ustawy (art. 2 ust. 6),
2. decyzja w sprawie udzielenia koncesji na prowadzenie kasyna gry (art. 6 ust. 1),
3. decyzja w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężne (art. 6 ust. 2),
4. decyzja w sprawie udzielenia zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych (art. 6 ust. 3),
5. decyzja w sprawie cofnięcia świadectwa zawodowego lub uznania świadectwa (art. 26),
6. decyzja w sprawie zmiany koncesji lub zezwolenia (art. 51 ust. 1),
7. decyzja w sprawie udzielenia zgody na zmianę w strukturze kapitału zakładowego spółek prowadzących działalność w zakresie gier urządzanych w ośrodkach gier lub działalność w zakresie zakładów wzajemnych (art. 52 ust. 1),

¹ Dz. U. z 2009 roku Nr 201, poz. 1540 ze zm., (dalej również jako „UGH”).

L. Wilk, *Hazard. Studium Kryminologiczne i Prawne*, Warszawa 2012; G. Skowronek, *Prawne aspekty hazardu*, Wrocław 2012; M. Bik, R. Kamionowski, D. Obrepalski, K. Ryszard, *Gry hazardowe, Komentarz do ustawy o grach hazardowych*, Warszawa 2013;

³ A. Wiśniewski, *Ustawa o grach hazardowych – uwagi praktyczne*, [w:] „Problemy Prawa i Administracji” Nr 1-2/2012, pod redakcją Andrzeja Kojdera.

8. decyzja w sprawie udzielenia zgody na zmianę w składzie zarządu lub rady nadzorczej spółek prowadzących działalność w zakresie gier urządanych w ośrodkach gier lub działalność w zakresie zakładów wzajemnych, z wyłączeniem jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (art. 53 ust. 1),
9. decyzja cofająca koncesję lub zezwolenie (art. 59).

Przed wszystkim stwierdzić należy, iż decyzje wydane na podstawie ustawy o grach hazardowych nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, lecz decyzjami podatkowymi w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵. Z treści art. 8 UGH wynika bowiem, iż do postępowań w sprawach określonych w ustawie o grach hazardowych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Ordynacja podatkowa, chyba że ustawa stanowi inaczej. Innymi słowy, w sprawach określonych w ustawie o grach hazardowych nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co potwierdził – przykładowo – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 27 października 2011 roku, sygn. akt III SA/Kr 1016/2010. W oparciu o przepisy ustawy Ordynacja podatkowa wyróżnić można dwa typy decyzji podatkowych: pierwszy – decyzja wymiarowa, odnosząca się do zobowiązań podatkowych i drugi – decyzja wydana w innej sprawie. W kontekście powyższego podziału, decyzje wydane na podstawie przepisów ustawy o grach hazardowych należy zakwalifikować jako decyzje wydane w innej sprawie, a zatem niebędące decyzjami wymiarowymi.

Przedmiotowe decyzje mają charakter konstytutywny. Tworzą ona bowiem skonkretyzowany stosunek prawny, który wywołuje ściśle określone skutki prawne w sferze prawnej adresata decyzji, przy czym skutki te następują nie z mocy samej ustawy, lecz właśnie z mocy wydanej przez ministra finansów decyzji. Na skutek wydania decyzji zmienia się sytuacja prawna adresata decyzji, który nabywa ściśle określone prawa lub na którego nakładane są ściśle określone obowiązki, wynikające z rozstrzygnięcia decyzji.

Z praktycznego punktu widzenia, istotne jest odniesienie się do zagadnienia wykonalności nieostatecznej decyzji ministra finansów wydanej na podstawie ustawy o grach hazardowych. Nieostateczną decyzją podatkową – w myśl ustawy Ordynacja podatkowa – jest decyzja, która została zaskarżona w sposób prawidłowy i zaskarżenie jeszcze nie zostało rozpoznane lub w stosunku do której nie upłynął jeszcze 14-dniowy termin do wniesienia środka zaskarżenia. Z kolei, w rozumieniu art. 128 ustawy Ordynacja podatkowa – ostateczne są decyzje, od których nie służy odwołanie w postępowaniu podatkowym. Zgodnie z art. 212 ustawy Ordynacja podatkowa, organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia (...). W chwili doręczenia wchodzi ona do obrotu prawnego i wiąże organ ukształtowanym na jej mocy stanem fak-

⁴ Dz. U. z 2000 roku Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 roku poz. 749 ze zm.

tycznym i prawnym w zakresie sytuacji prawnej strony – do czasu wzruszenia tego rozstrzygnięcia w sposób i trybie prawem przepisany. Związanie organu oznacza, że nie może on pominąć treści własnego rozstrzygnięcia, które ukształtowało prawa i obowiązki strony. Od daty doręczenia, jakakolwiek zmiana decyzji pod względem treści lub formy może nastąpić tylko na zasadach i w trybie przewidzianym przepisami prawa podatkowego. Doręczenie powoduje bowiem utrwalenie treści i formy załatwienia sprawy. Związanie organu decyzją doręczoną stronie trwa przez cały okres jej pozostawania w obrocie prawnym⁶. Skoro decyzja nieostateczna wiąże organ, który ją wydał od momentu doręczenia stronie, w dalszej kolejności należy rozważyć, czy nieostateczna decyzja wiąże stronę. Ustawa Ordynacja podatkowa inaczej niż pozostałe procedury prawne (Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks postępowania cywilnego), w art. 239a stanowi, iż decyzja nieostateczna, nakładająca na stronę obowiązek podlegający wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie podlega wykonaniu, chyba że decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. *A contrario*, decyzja nieostateczna, która nie nakłada na stronę obowiązku podlegającego wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, lecz przyznaje stronie określone prawo podmiotowe, podlega wykonaniu z chwilą doręczenia⁷.

W kontekście powyższego, analizie należy poddać kwestię możliwości egzekwowania decyzji wydanych na podstawie ustawy o grach hazardowych w trybie przepisów postępowania egzekucyjnego w administracji. We wspomnianym wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skład orzekający stwierdził, iż wykonalność decyzji dotyczy zagadnienia przymusowego egzekwowania decyzji, tzn. czy taka decyzja może stanowić tytuł egzekucyjny. Niewykonalna decyzja nie może być bowiem podstawą wdrożenia egzekucji i przymusowej realizacji decyzji. Zasadniczo wydaje się, iż decyzje wydawane w trybie ustawy o grach hazardowych przyznają stronie określone prawa podmiotowe, nie obciążając jej przy tym żadnym obowiązkiem spośród wymienionych w art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸, który mógłby być na podstawie tej ustawy egzekwowany. **Konkludując, nieostateczna decyzja ministra finansów wydana na podstawie przepisów ustawy o grach hazardowych oraz art. 207 ustawy Ordynacja podatkowa, nie nakładająca na stronę żadnego obowiązku podlegającego wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, lecz przyznająca jej określone prawo podmiotowe, podlega wykonaniu**

⁶ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa, Komentarz*, Wrocław 2003, str. 694; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2011 roku, sygn. akt III SA/Wr 384/11.

⁷ Tak zgodnie H. Dzwonkowski, *Ordynacja podatkowa, Komentarz*, Wydanie 3, Warszawa 2011, Legalis, komentarz do art. 239a; B. Dauter [w:] S. Babiarsz i inni, *Ordynacja Podatkowa, Komentarz*, Warszawa 2011, LexPolonica.

⁸ Dz. U. z 2005 roku Nr 229, poz. 1954 ze zm.

przez stronę z chwilą doręczenia, chyba że strona skorzysta z przysługującego jej na mocy art. 220 i nast. ustawy Ordynacja podatkowa prawa odwołania. Strona może przystąpić do wykonania decyzji nieostatecznej z chwilą doręczenia, bowiem wynikające z niej prawo podmiotowe już istnieje. Może też liczyć na trwałość tej decyzji, gdyż tylko ona sama bierze udział w postępowaniu i dysponuje prawem odwołania.

Przeprowadzone rozważania w zakresie wykonalności nieostatecznej decyzji mogą jednak budzić wątpliwości w odniesieniu do decyzji cofającej koncesję lub zezwolenie, o której mowa w art. 59 UGH. W praktyce pojawiły się bowiem poglądy, iż nieostateczna decyzja cofająca nie podlega wykonaniu. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi w art. 2 § 1 pkt 1 oraz pkt 10, iż w zakresie jej zastosowania pozostają należności, do których stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej, a także obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Oznacza to, iż wszelkie obowiązki, dla których właściwy jest minister finansów, jeżeli mocą szczególnego przepisu nie zostały przekazane do egzekucji w innym trybie, są egzekwowane w trybie egzekucji administracyjnej. Cofnięcie zezwolenia, a w konsekwencji konieczność zaniechania prowadzenia działalności w zakresie gier hazardowych jest niewątpliwie obowiązkiem strony. Nie ma prawnych powodów, dla których ten rodzaj obowiązku miałby być nieegzekwowany. Muszą bowiem istnieć – dla spójności prawa – instrumenty prawnego przymusu, zwłaszcza w tak reglamentowanej prawnie dziedzinie, jak działalność hazardowa. W przeciwnym wypadku, nie byłoby możliwe skuteczne dochodzenie wykonania ostatecznej decyzji, wydanej w trybie art. 59 UGH. Skoro więc obowiązek ten podlega egzekucji i nie należy do zakresu zastosowania egzekucji w trybie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁹ – *tertio non datur* – winna mieć do niego zastosowanie ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Warto również przytoczyć orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 marca 2009 roku (sygn. akt II FSK 1462/08), w którym sąd stwierdza, iż o tym, czy dany obowiązek podlega egzekucji administracyjnej, nie decyduje jego charakter prawny, ale ustalenie we właściwości jakich organów obowiązek ten pozostaje. Przy czym chodzi tu o kompetencje do ustalenia obowiązku np.: w postępowaniu administracyjnym, niezależnie od publicznoprawnego albo cywilnoprawnego charakteru tego obowiązku. Elementem przesądzającym o poddaniu danego obowiązku egzekucji administracyjnej jest zatem ustalenie, czy wynika on z decyzji administracyjnej lub z postanowienia wydanego w trybie przepisów k.p.a. albo innej procedury administracyjnej.

Kolejna wątpliwość pojawiająca się w praktyce dotyczy decyzji w sprawie udzielenia zgody na zmianę w składzie zarządu lub rady nadzorczej spółek prowadzących działalność w zakresie gier zarządzanych w ośrodkach gier lub

⁹ Dz. U. z 1964 roku Nr 43, poz. 296 ze zm.

działalność w zakresie zakładów wzajemnych, z wyłączeniem jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, o której mowa w art. 53 ust. 1 UGH. Na podstawie treści art. 53 ust. 1 UGH w pełni uprawniony jest wniosek, iż przedmiotowa decyzja ministra finansów winna się ograniczyć do udzielenia zgody (decyzja pozytywna) lub odmowy udzielenia zgody (decyzja negatywna) na wnioskowaną przez stronę zmianę w składzie zarządu lub rady nadzorczej. Zdarza się jednak, że minister finansów wykracza poza ramy określone przez ustawodawcę w art. 53 ust. 1 UGH, gdyż poza udzieleniem zgody na zmianę w składzie organu określa, jakie funkcje w organie mają pełnić poszczególni jego członkowie. Podkreślić trzeba, że analizowany przepis winien być interpretowany literalnie, a w związku z tym zgodą ministra finansów powinna zostać objęta zmiana w składzie organu, a nie funkcje obejmowane przez poszczególnych członków. Przyjęcie interpretacji rozszerzającej, w myśl której zgoda na zmianę w składzie to także zgoda na objęcie określonej funkcji w organie, jest nieuprawnione. Dodatkowo, z treści art. 53 ust. 2 i 3 UGH wnioskować należy, iż zgody ministra finansów wymaga jedynie taka zmiana w składzie organu, która prowadzi do wprowadzenia do organu nowej osoby, a nie wystąpienie z organu dotychczasowego członka organu. Zgodzie ministra finansów na podstawie art. 53 UGH nie powinna też podlegać zmiana polegająca na zmniejszeniu liczby członków organu, bowiem taka zgoda w ogóle pozbawiona jest celu. Niestety zdarza się, że minister finansów wydaje również decyzje o wyrażeniu zgody na odwołanie określonych osób ze składu organu. Idąc tokiem rozumowania ministra, zgodnie z którym „każda zmiana”, czyli zarówno wejście nowej osoby do organu, jak i wyjście członka z organu, wymaga jego zgody, prowadzi do absurdu, bowiem w takim przypadku każda sytuacja, w której dochodzi do wygaśnięcia mandatu, a w konsekwencji do zmiany składu organu, czyli nie tylko odwołanie, ale również upływ kadencji, rezygnacja, a nawet śmierć członka, winny być poprzedzone zgodą ministra.

Następna wątpliwość dotyczy formy zatwierdzania przez ministra finansów regulaminów i zmian regulaminów niektórych gier hazardowych, np. zakładów wzajemnych. Minister finansów zatwierdza regulamin takiej gry w decyzji, którą udziela zezwolenia na urządzenie gry, a sam regulamin stanowi załącznik do powyższej decyzji. Takie działanie ministra jest w pełni uzasadnione. Niestety, jeśli zaś minister zatwierdza zmianę regulaminu, czyni to poprzez zamieszczenie na egzemplarzu regulaminu klauzuli o treści „*zatwierdzam niniejszy regulamin na podstawie art. 60 ustawy o grach hazardowych*” i złożenie podpisu. Takie działanie ministra jest z kolei niezrozumiałe. Zmianę regulaminu gry hazardowej zatwierdza (lub odmawia zatwierdzenia) minister na wniosek strony, na podstawie art. 60 ust. 2 UGH, zaś prawną formą działania ministra winna być w tym przypadku decyzja określona w art. 207 i nast. ustawy Ordynacja podatkowa w związku z art. 8 UGH. Podkreślić należy, iż ustawa Ordynacja podatkowa zawiera domniemanie rozstrzygnięcia organu w drodze decyzji, a w przedmiotowej sprawie ustawodawca nie wprowadził żadnego przepisu, któryby to domniema-

nie obalił. W efekcie opisanego wyżej postępowania ministra finansów, strona wnioskująca o zmianę regulaminu pozbawiona zostaje prawa do złożenia odwołania w razie, gdy do zatwierdzenia wnioskowanej zmiany nie dochodzi.

Zakaz reklamy i promocji

W polskim systemie prawnym obowiązuje zakaz reklamy gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych oraz gier na automatach. Został on wyrażony w art. 29 ust. 1 UGH. Jednocześnie w art. 29 ust. 6, 8 i 9 UGH zdefiniowane zostało, co ustawodawca rozumie pod pojęcie reklamy gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych oraz gier na automatach. Reklamą tą jest:

1. publiczne rozpowszechnianie znaków towarowych lub symboli graficznych i innych oznaczeń związanych z powyższymi grami i zakładami, a także nazw i symboli graficznych podmiotów prowadzących działalność w zakresie powyższych gier i zakładów,
2. publiczne rozpowszechnianie informacji o miejscach, w których powyższe gry i zakłady są urządzane,
3. publiczne rozpowszechnianie informacji o możliwościach uczestnictwa w powyższych grach i zakładach,
4. reklama produktów i usług, których nazwa, znak towarowy, kształt graficzny lub opakowanie wykorzystuje podobieństwo lub jest tożsame z oznaczeniem powyższych gier i zakładów, kasyna gry lub punktu przyjmowania zakładów wzajemnych albo z firmą, nazwą lub oznaczeniem podmiotu prowadzącego działalność w zakresie powyższych gier i zakładów,
5. reklama podmiotów, których wizerunek reklamowy wykorzystuje podobieństwo lub jest tożsamy z oznaczeniem powyższych gier i zakładów, kasyna gry lub punktu przyjmowania zakładów wzajemnych albo z firmą, nazwą lub oznaczeniem podmiotu prowadzącego działalność w zakresie powyższych gier i zakładów lub innym symbolem obiektywnie odnoszącym się do takich oznaczeń.

Z kolei, w art. 29 ust. 1 UGH ustanowiony został zakaz promocji gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych oraz gier na automatach. Promocją zakładów wzajemnych – zgodnie z art. 29 ust. 7, 8 i 9 UGH – jest:

1. publiczna prezentacja powyższych gier i zakładów,
2. rozdawanie rekwizytów związanych powyższymi grami i zakładami,
3. wręczanie dowodów uczestnictwa w powyższych grach i zakładach albo ich sprzedaż w miejscach publicznych,
4. inne formy publicznego zachęcania do uczestnictwa w powyższych grach i zakładach lub przekonywania o ich zaletach bądź zachęcania do wstępu do kasyn gry lub punktów przyjmowania zakładów wzajemnych,
5. promocja produktów i usług, których nazwa, znak towarowy, kształt graficzny

lub opakowanie wykorzystuje podobieństwo lub jest tożsame z oznaczeniem powyższych gier i zakładów, kasyna gry lub punktu przyjmowania zakładów wzajemnych albo z firmą, nazwą lub oznaczeniem podmiotu prowadzącego działalność w zakresie powyższych gier i zakładów,

6. promocja podmiotów, których wizerunek reklamowy wykorzystuje podobieństwo lub jest tożsame z oznaczeniem powyższych gier i zakładów, kasyna gry lub punktu przyjmowania zakładów wzajemnych albo z firmą, nazwą lub oznaczeniem podmiotu prowadzącego działalność w zakresie powyższych gier i zakładów lub innym symbolem obiektywnie odnoszącym się do takich oznaczeń.

Analizując powyższe formy zakazanej reklamy i promocji wysnuć można trzy zasadnicze wnioski. Po pierwsze, katalog zakazanych form reklamy i promocji jest co prawda katalogiem zamkniętym, lecz bardzo rozbudowanym, o niespotykanym dotąd w przepisach dotyczących hazardu zakresie. Po drugie, **ustawodawca definiując niektóre z zakazanych form reklamy i promocji używa niestety określić nieprecyzyjnych, o nadmiernie obszernym zakresie treściowym, czyniąc poszczególne przepisy trudnymi do zinterpretowania.** Omawiane przepisy spowodowały olbrzymie zamieszanie, które osiągnęło poziom absurdu¹⁰. Po trzecie, z niezrozumiałych przyczyn ustawodawca w ogóle pominął przesłankę celu reklamy i promocji, polegającą na tym, że wyżej opisane formy reklamy i promocji mają zachęcać do uczestnictwa w grach i zakładach.

Trzeba też dodać, że wymieniony w art. 29 ust. 4 UGH adresat wyżej określonych zakazów, opisany został szeroko. Zakaz reklamy i promocji dotyczy osób fizycznych, osób prawnych i ułomnych osób prawnych, które: zlecają reklamę lub promocję, prowadzą czynności w zakresie reklamy lub promocji, umieszczają reklamę, a także czerpią korzyści z umieszczania reklamy. A zatem, zakaz dotyczy nie tylko podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, przyjmowania zakładów wzajemnych oraz gier na automatach, ale również podmiotów prowadzących działalność w zakresie reklamy i promocji i informowania, np. stacji radiowych, telewizyjnych czy agencji reklamowych.

Wobec powyższej regulacji dotyczącej reklamy, Biuro Analiz Sejmowych zgłosiło zastrzeżenia z uwagi na nieokreśloność zakresu zakazu reklamy¹¹. Wskazano, że zakres zakazu jest nieostry, co może pozostawać w sprzeczności z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego, a ponadto, z uwagi na bardzo szeroki zakres, ustanowiony zakaz naruszać może zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Tym samym Biuro Analiz Sejmowych wskazało na wątpliwości co do zgodności wska-

¹⁰ Tak słusznie L. Wilk, *Sankcje za złamanie zakazu reklamy i promocji hazardu*, „Prokuratura i Prawo” nr 5 z 2012 roku, str. 12-13.

¹¹ Notatka z dnia 17 listopada 2009 roku w sprawie kolizji z Konstytucją rozwiązań prawnych zawartych w projekcie ustawy o grach hazardowych, sporządzona przez Biuro Analiz Sejmowych (druk sejmowy nr 2481).

zanej regulacji z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, w literaturze wskazuje się, iż zakaz reklamy i promocji niektórych gier może nasuwać wątpliwości odnośnie zgodności tych przepisów z przepisami prawa europejskiego, a w szczególności z zasadą swobody świadczenia usług¹².

Przypomnieć warto, iż naruszenie któregokolwiek z wyżej wymienionych zakazów skutkuje dla podmiotu zarządzającego gry lub zakłady wzajemne na podstawie zezwolenia ryzykiem cofnięcia zezwolenia, stosownie do treści art. 59 pkt 2) UGH. Ponadto, zgodnie z art. 110a Kodeksu karnego skarbowego¹³ – kto, wbrew przepisom ustawy, zleca lub prowadzi reklamę lub promocję gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych lub gier na automatach, umieszcza reklamę takich gier lub zakładów lub informuje o sponsorowaniu przez podmiot prowadzący działalność w zakresie takich gier lub zakładów, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych. Tej samej karze podlega kto czerpie korzyści z reklamy lub promocji gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych lub gier na automatach zlecanych lub prowadzonych wbrew przepisom ustawy, z umieszczania reklamy wbrew przepisom ustawy albo informowania o sponsorowaniu przez podmiot prowadzący działalność w zakresie takich gier lub zakładów. Jedynie w wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu zabronionego określonego w § 1 lub 2, podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe. Odpowiedzialność na podstawie wyżej zacytowanych przepisów ustawy Kodeks karny skarbowy może jednak zostać zakwestionowana. Biorąc pod uwagę sposób niedoprecyzowania, przepisy z art. 29 UGH ewidentnie naruszają zasadę określoności czynu zabronionego (*nullum crimen sine lege certa*), a w związku z tym nie powinno być mowy o odpowiedzialności karnej czy karnoskarbowej na ich podstawie.

Kary pieniężne z art. 89 UGH

W powoływanej już w niniejszym artykule notatce Biuro Analiz Sejmowych zwróciło uwagę, iż przewidziana w art. 89 projektowanej ustawy kara pieniężna, nakładana w trybie administracyjnym, dotyczy podmiotów zarządzających gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia, zarządzających gry na automatach poza kasynem gry oraz uczestników gry hazardowej urządzanej bez koncesji lub zezwolenia. Dwa pierwsze przypadki objęte są już sankcją karnoskarbową (...). Oczywiście, odpowiedzialność karnoskarbową dotyczy bezpośrednio osób fizycznych (odpowiedzialność osób prawnych jest dopuszczona jako forma odpowiedzialności posiłkowej), natomiast sankcja z art. 89 projektowanej ustawy ma szerszy zakres podmiotowy – dotyczy ona wszystkie podmioty zarządzające gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia, bądź też poza określonym miejscem, jak w przypadku gry na automatach. Wobec osób fizycznych zachodzi w relacjonowanym stanie prawnym – administracyjnoprawna i karnoskarbową – karalność tego samego czynu. Takie zjawisko zostało ocenione przez Trybunał Konstytu-

¹² Zob. M. Bik w: M. Bik, R. Kamionowski, D. Obrępański, K. Ryszard, *Gry hazardowe*, op. cit., str. 100, nb. 11.

¹³ Dz. U. z 2007 roku Nr 111, poz. 765 ze zm.

cyjny jako naruszające tzw. zasadę zaufania obywatela do państwa, wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK o sygn. akt K 17/97 i P 43/06).

Mimo powyższych zastrzeżeń, w dniu 19 listopada 2009 roku Sejm uchwalił ustawę o grach hazardowych, zachowując w niej art. 89 i nast., odnoszące się do kar pieniężnych. Niedoskonałość tych przepisów została wychwycona przez doktrynę i sądownictwo. I tak, L. Wilk słusznie zwrócił uwagę, iż kary pieniężne z ustawy o grach hazardowych jawią się jako sankcje karne, a nie egzekucyjne. Tę ocenę zakłócają natomiast inne kryteria, takie mianowicie, że przy sankcji administracyjnej, inaczej niż przy karnej, nie odgrywa żadnej roli вина zobowiązanego, jak też nie ma zastosowania zasada *ne bis in idem*. Ustawa o grach hazardowych w swej regulacji dotyczącej omawianych kar pieniężnych zupełnie milczy o winie, nie określa też jakichkolwiek elementów tzw. strony podmiotowej (woli, świadomości), wreszcie nie określa żadnych ewentualnych okoliczności ekskulpacyjnych¹⁴.

W dniu 21 maja 2012 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wydał postanowienie¹⁵, którym przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: Czy przepisy art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn kary pieniężnej i odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r., Nr 111, poz. 765 ze zm.) są zgodne z art. 2, art. 30 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Sąd wskazał między innymi, co następuje. Przepisy art. 89 ustawy o grach hazardowych mają charakter wyłącznie represyjny, ponieważ zawierają wyraźnie określone materialne elementy czynów karalnych i przewidują sztywne kary za te czyny. Nie jest to jednak regulacja kompletna, precyzyjna i jednoznaczna z tego powodu, że całkowicie pomija problematykę winy, a w szczególności wyłączenie winy w przypadku wystąpienia określonych w ustawie okoliczności wyłączających winę takich jak: stan wyższej konieczności, usprawiedliwione nierozpoznanie bezprawności czynu, usprawiedliwiony błąd co do okoliczności wyłączającej bezprawność lub winę; działanie na rozkaz; nieletniość sprawcy; jego niepoczytalność. Według art. 89 ustawy o grach hazardowych, zarówno urządzający gry hazardowe, jak i uczestnik w grze hazardowej podlegają karze niezależnie od tego, czy można im przypisać winę, ponieważ ustawa Ordynacja podatkowa nie zawiera regulacji dotyczących tej problematyki. Nie wiadomo, czy karze pieniężnej podlega ten, kto popełnił delikt administracyjny po ukończeniu lat 17, czy też po ukończeniu lat 18, czy

¹⁴ L. Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, „Prokuratura i Prawo” nr 1 z 2011 roku, str. 153.

¹⁵ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2012 roku, sygn. akt III SA/GI 1979/11.

mają tutaj zastosowanie granice wieku wynikające z art. 1 § 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r., Nr 33, poz. 178 ze zm.) – 18 lat, 13 lat, 17 lat, 21 lat. Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że bez względu na to w jaki sposób zakończy się postępowanie karnoskarbowe (np. umorzenie postępowania przygotowawczego, uniewinnienie) lub też kiedy w ogóle postępowanie karnoskarbowe nie zostanie wszczęte z przyczyn wskazanych w art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), która z mocy art. 113 § 1 Kodeksu karnego skarbowego ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, osoby fizyczne wskazane w art. 89 ust. 1 ustawy o grach hazardowych podlegają karze pieniężnej. (...) Omawiana tutaj kara pieniężna, stosowana automatycznie z mocy ustawy w oderwaniu od winy oraz okoliczności czynu nie pełni roli prewencyjnej i ma tylko i wyłącznie charakter ekonomiczny i represyjny. Nie spełnia także wstępnej funkcji dyscyplinującej osób nieprzestrzegających przepisów ustawy o grach hazardowych, jak również nie pełni funkcji restytucyjnej, uzupełniającej i rekompensującej bliżej nieokreślone straty Skarbu Państwa z tytułu utraty legalnych wpływów z prowadzonej nielegalnie działalności. (...) Kary administracyjne z art. 89 ustawy o grach hazardowych, w rozumieniu przepisów karnych są wymierzane wówczas, gdy konkretna osoba fizyczna swoim zachowaniem wypełni znamiona przedmiotowe przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego. Przy wymiarze tej kary z mocy ustawy pomija się znamiona podmiotowe, zasady humanitaryzmu, godność człowieka, zasady prewencji ogólnej i szczególnej, nie baczy się aby dolegliwość kary nie przekraczała stopnia winy, nie uwzględnia się stopnia społecznej szkodliwości czynu, wymierzając karę młodocianemu albo nieletniemu pomija się jej element wychowawczy. (...) Ustawa Kodeks karny skarbowy w Rozdziale 9 Przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych w art. od 107 do 111 zawiera kompleksową regulację karną przewidującą odpowiedzialność na zasadzie winy. Delikty administracyjne z art. 89 ustawy o grach hazardowych zostały stypizowane w art. 107 § 1 i 4, jako przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe oraz w art. 109 jako przestępstwo skarbowe, a odpowiedzialność prawnokarna za ich popełnienie ma charakter zindywidualizowany. Przepisy Rozdziału 10 Kary pieniężne ustawy o grach hazardowych stanowią jedynie powielenie tych regulacji prawnych na użytek stosowania sankcji administracyjnej w postaci sztywnej kary pieniężnej, która pełni wyłącznie funkcję represyjną w oderwaniu od sytuacji ekonomicznej sprawcy deliktu administracyjnego, z pominięciem okoliczności podmiotowych i przedmiotowych deliktu. Objęcie zachowań, które stanowią przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe pieniężną sankcją administracyjną jest nadmiernym rygoryzmem prawnym, ponieważ przestrzeganie ustawy o grach hazardowych gwarantują przepisy ustawy Kodeks karny skarbowy w Rozdziale 9 Przestępstwa skarbowe i wykroczenia

skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych oraz ustawy znowelizowane z chwilą wejścia w życie ustawy o grach hazardowych. Przepisy Rozdziału 10 Kary pieniężne ustawy o grach hazardowych faktycznie naruszają zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej. Przyjęta w tych przepisach reakcja prawna na wymienione w nich nieprawidłowości nie pozostaje w adekwatnym stosunku do rodzaju przewidzianych w nich naruszeń ustawy. Konstrukcja tych przepisów zaciera zasadniczą różnicę między przepisami administracyjnymi mającymi cel dyscyplinujący, a przepisami prawnokarnymi oraz wykroczeniowymi. Omawiana regulacja prawna narusza również zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (...) Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że „z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów”. Zdaniem wojewódzkiego sądu administracyjnego, art. 89 ustawy o grach hazardowych nie spełnia powyższych kryteriów typizując delikty administracyjne z pominięciem konstytucyjnej zasady winy wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), jak i z zasady godności człowieka jako najwyższego i niezbywalnego dobra (art. 30 Konstytucji). Ponadto przepisy art. 89 budzą wątpliwości, co do ich zgodności z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ całkowicie pomijają okoliczności indywidualne czynu oraz właściwości osobiste sprawcy.

Należy podzielić trafność tez stawianych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny i oczekiwać, że Trybunał Konstytucyjny podtrzyma te tezy i orzeknie o niekonstytucyjności przepisów art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2 UGH.

Konkluzje

W niniejszym artykule autor kolejny raz wskazał na niedoskonałości ustawy o grach hazardowych i w związku z tym na wątpliwości, które wielokrotnie pojawiają się w praktyce. Wątpliwości tych jest wiele więcej. Nie można zgodzić

się z faktem, że akt prawny, który tak silnie ogranicza zasadę swobody działalności gospodarczej, jest dalece nieprecyzyjny i wadliwy, a nawet miejscami być może niezgodny z Konstytucją. Nie można zgodzić się również z tym, że minister finansów – jako regulator rynku hazardowego i twórca zasadniczych założeń ustawy o grach hazardowych – prezentuje interpretację poszczególnych przepisów ustawy, która wywołuje dyskusję, nie tylko wśród przedstawicieli nauki, ale zwłaszcza w relacjach minister finansów – podmioty działające na rynku hazardowym. Stąd zgłaszany przez autora postulat o potrzebie ingerencji ustawodawcy w przepisy ustawy o grach hazardowych pozostaje nadal aktualny.

Adam Wiśniewski

Autor, dr Adam Wiśniewski, jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wykładowcą we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie, adwokatem. Specjalizuje się w prawie cywilnym i w prawie hazardowym.

Andrzej Urban

Community Policing Nowa strategia działania policji

Rozważania o skuteczności działań policji rodzą liczne pytania. Czy policja skuteczna to ta działająca w sposób proaktywny, uniemożliwiająca popełnienie przestępstwa? Czy raczej ta, której skuteczność oceniamy na podstawie liczby zatrzymanych sprawców przestępstw? Obie formy pracy we współczesnej policji muszą występować obok siebie, jednak działania zapobiegawcze chociaż nie trafiają na pierwsze strony gazet, są zaskakująco skuteczne i warte promowania, jako sposób na zapewnienie bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych.

Początki filozofii *community policing* sięgają lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku w USA, kiedy to amerykańska policja była krytykowana przez społeczeństwo za małą skuteczność pracy, korupcję i brutalizację interwencji. Działania policji ukierunkowano więc na odzyskanie zaufania społecznego przez zbliżenie jej do społeczności lokalnych. Tak właśnie narodziła się *community policing* – „polityka a zarazem strategia nastawiona na osiągnięcie skutecznej kontroli przestępczości, zmniejszenie poczucia zagrożenia przestępczością, poprawienie jakości życia, usprawnienia pracy i podniesienie autorytetu policji poprzez proaktywne wykorzystanie środków społecznych do zmiany warunków stanowiących podłoże działań przestępczych”¹. Podstawy działań policyjnych związanych z polityką i strategią działania *community policing* zostały opracowane w 1990 roku na Uniwersytecie Stanowym Michigan. W filozofii tej zauważyć można odejście od tradycyjnego pojmowania roli policjantów jako walczących z przestępcami i przestępstwami. Duży nacisk kładzie się natomiast na zmniejszenie poczucia strachu i wykorzystanie środków społecznych do zmiany warunków sprzyjających przestępczości. Taki stan rzeczy korzystnie wpływa na kwestie bezpieczeństwa w środowiskach lokalnych, a więc także na poprawę jakości życia. Społeczne rozumienie spraw bezpieczeństwa stwarza klimat dla budowania wzajemnego zaufania oraz świadomego włączenia się obywateli w walkę o własne bezpieczeństwo.

Podstawą działania w ramach modelu *community policing* są elementy tej strategii, czyli² *community partnership* oraz *problem solving*.

Community partnership to długotrwała partnerska współpraca policjanta z mieszkańcami, kościołami, szkołami, lokalnymi biznesmenami, szpitalami, stowarzyszeniami itd. Działania policjanta – odpowiedzialnego za rejon służbowy polegają na stworzeniu sieci osób i instytucji współdziałających w celu poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Policjant w rejonie służbowym nawiązuje kontakt z mieszkańcami, kiedy próbuje rozwiązywać ich drobne pro-

¹ R.R. Friedmann, *Community Policing*, New York 1992.

² T. Cielecki, *Realizacja przez policję strategii prewencyjnej w zwalczaniu przestępczości i innych patologii*, Słupsk 1999.

blemy. Dzięki temu zyskuje zaufanie grup społecznych i w efekcie włącza te grupy w działania, które mogą spowodować poprawę bezpieczeństwa w rejonie. Odzyskanie zaufania społeczności lokalnej nie jest łatwe. To proces długotrwały, a policjant przystępujący do działania (w polskich warunkach – dzielnicowy), powinien być do tego przygotowany. Musi być komunikatywny, znać przepisy prawa, mieć wpływ na dyslokowanie innych służb policyjnych w rejonie, a przede wszystkim musi często przebywać w rejonie służbowym. Powinien pełnić służbę kilka, a najlepiej kilkanaście lat w jednym rejonie, dzięki czemu będzie lepiej znany społeczności lokalnej. Taki policjant i stworzony z jego udziałem system mają znaczenie przy rozpoznawaniu osób obcych. Jest to ważne podczas ewentualnych zagrożeń bezpieczeństwa na przykład w przypadku przygotowywania ataków terrorystycznych lub poważnych przestępstw kryminalnych. Aby takie warunki spełnić, policjant dzielnicowy powinien mieć możliwość awansowania w strukturach policji, pozostając jednocześnie na swoim stanowisku. Niestety, wciąż do rzadkości należą przykłady pracy dzielnicowego w jednym rejonie przez kilka lub kilkanaście lat. W przypadku polskiej policji bowiem dzielnicowy z kilkuletnim lub kilkunastoletnim stażem z łatwością radzi sobie na różnych stanowiskach służbowych i często jest awansowany przez przełożonych różnych szczebli, ale przestaje pełnić funkcję lokalnego policjanta.

Problem solving natomiast to wspólne rozwiązywanie problemów przy współpracy policji z administracją miasta. Jest to niezwykle istotne działanie, ponieważ policjanci sami nie są w stanie rozwiązać większości problemów związanych z przestępczością. Przyczyny przestępczości bowiem najczęściej leżą poza obszarem działania policji. Na przykład, badania dotyczące legalnego zarobkowania przez młodych, niewykwalifikowanych mężczyzn potwierdziły związek możliwości zarobkowych młodzieży z poziomem przestępczości³. Natomiast związek pomiędzy siecią sprzedaży alkoholu a poziomem przestępczości w danym miejscu potwierdziły badania dotyczące dostępności alkoholu⁴. Badania zaś dotyczące, na przykład, spadku urodzin na skutek legalizacji przerywania ciąży wykazały wpływ tego spadku urodzin na poziom przestępczości. Badania pokazują zatem, że na poziom przestępczości wpływ mogą mieć różne czynniki⁵ w tym: surowość kary, prawdopodobieństwo jej wymierzenia, poziom bezrobocia, spożycie alkoholu i narkotyków oraz zmiany demograficzne⁶.

Przykładem wspólnego rozwiązywania problemów przez jednostki administracji i mieszkańców oraz służby bezpieczeństwa może być akcja zamykania domofonami klatek schodowych. Dzielnicowy wiedząc o tym, że dodatkowe zabezpieczenie domofonem może ograniczyć włamania do piwnic, a także gromadzenie się młodzieży na klatkach, inicjuje takie działanie. Mieszkańcy zgadzając się na zainstalowanie domofonu powinni zebrać na ten cel pieniądze i właściwie

³ E.D. Gould, B.A. Weinberg, D.B. Mustard, *Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979–1997*, „The Review of Economics and Statistics”, February 2002, 84(1), 45–61.

⁴ K. Gyimah-Brempong, *Alcohol Availability and Crime: Evidence from Census Tract Data*, „Southern Economic Journal” 2001, 68(1), 2–21.

⁵ D.P. Farrington, P.A. Langan, M. Tonry (red.) *Cross National Studies in Crime and Justice*, Department of Justice USA, Waszyngton 2004, s. 59.

⁶ Szerzej: J. Czabański, *Czy kara działała? Przegląd amerykańskich badań dotyczących efektów odstraszenia i zolacji kary więzienia*, http://www.bezpiecznepanstwo.pl/?a=articles_get&id=6, 24.09.2008.

korzystać z tego urządzenia. Proste działanie spowoduje wspólną odpowiedzialność za klatkę schodową.

Community policing jest zarówno strategią, jak i polityką, która pozwala policji oraz społecznościom lokalnym wspólnie pracować nad rozwiązaniem najważniejszych problemów kryminalnych. Zakłada się ponadto, że społeczność lokalna może współuczestniczyć w tworzeniu policyjnych strategii i że powinna ona być stosowana przez wszystkich policjantów. To założenie opiera się na słynnym eksperymencie z San Francisco, przeprowadzonym na zlecenie Komisji Kerne-ra⁷. Okazało się, że policjanci zaangażowani w pracę ze społecznościami lokalnymi byli traktowani przez kolegów jak pracownicy socjalni, a nie „prawdziwi policjanci”. To spowodowało narastanie wrogości między grupami policyjnymi, co w efekcie miało wpływ na relacje z obywatelami. Strategia *community policing* wymaga więc stworzenia nowego wzoru policjanta, który byłby łącznikiem między obywatelami a policją.

Rola policjanta w strategii *community policing* to rola katalizatora wzbudzającego aktywność społeczną. Jest on wyrazicielem proaktywnego działania policji. Oprócz tradycyjnie pojmowanej roli policji, która podejmuje każdą zgłoszoną interwencję, w nowej strategii zmienia się charakter pracy służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Do tradycyjnego modelu są dołączone działania ukierunkowane na współpracę z lokalnymi społecznościami. Władze lokalne włączają się wspólnie z policjantami do ochrony osób najbardziej podatnych na działalność przestępczą. Można do nich zaliczyć nieletnich, starszych, kalekich i ubogich. Nowocześnie działający policjant wykorzystuje technologie, które zapobiegają powstawaniu przestępczości. Należy jednak pamiętać, że nawet najnowsze technologie nie zastąpią zaangażowania społecznego. Działalność *community policing* musi być zintegrowana z praktyką zapobiegania przestępczości. Wszyscy policjanci mają realizować tę strategię, jednak szczególnie ważna jest rola policjanta specjalnie przeszkolonego do kontaktów z mieszkańcami, gdyż jest on łącznikiem między organizacją policyjną i społecznością lokalną. Strategia *community policing* podkreśla ponadto decentralizację pracy i struktury, gdyż najefektywniej jest realizowana w społeczności lokalnej. Społeczność zatem przy pomocy lokalnej jednostki policji może skutecznie rozwiązywać swoje problemy⁸.

Strategia *community policing* nie jest postępowaniem zamkniętym, ukształtowanym ostatecznie i niezmiennie, zmiany bowiem w jej rozumieniu stale następują. Można jednak wyróżnić jej cechy konstytutywne, nierozzerwalnie związane z tą filozofią działania⁹.

Po pierwsze, są to konsultacje, systematyczne badania na temat określenia potrzeb mieszkańców oraz ich oczekiwań w stosunku do policji. Sprowadzają się one do ciągłego sygnalizowania i analizowania tego, co jest uciążliwe dla spo-

⁷ Senacka komisja powołana w 1967 roku przez Lyndona B. Johnsona do zbadania zamieszek w amerykańskich miastach. Komisja nazywana także Krajową Komisją Doradczą Zaburzeń Obywatelskich. Zadania Komisji zostały określone w słynnych pytaniach: Co się stało? Dlaczego tak się stało? Co zrobić aby się nie powtórzyło? Raport Komisji ukazał się w 1968 roku i wskazywał na rasizm, frustrację, brak perspektyw jako przyczynę zamieszek.

⁸ Szerzej: B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 2004, s. 1277–1280.

⁹ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, s. 138–139.

teczności. Trzeba pamiętać, że może okazać się konieczność wyboru najważniejszego problemu, choć nie zawsze jest to łatwe. Ważne jest także umiejętne wybranie lidera społeczności lokalnej, który może poprowadzić społeczne sprawy mieszkańców. Formy konsultacji mogą być różne – od bezpośrednich spotkań, na przykład w spółdzielni mieszkaniowej, do badań opinii społecznej, czy pytań na temat problemów związanych z bezpieczeństwem zadanych na stronach internetowych urzędu miasta, policji, spółdzielni mieszkaniowej.

Drugą cechą konstytutywną jest adaptacja, rozumiana jako zmiana sposobu dowodzenia siłami i środkami w taki sposób, aby w małych jednostkach policji możliwe było podjęcie decyzji umożliwiających zaspokojenie potrzeb lokalnych. Kiedy już zostanie określony problem do rozwiązania, trzeba przesunąć siły policyjne w taki sposób, aby przyczynić się do zmiany. Mieszkańcy znakomicie wiedzą, kiedy i gdzie powinna znajdować się policja, aby przeciwdziałać konkretnym zjawiskom. Bardziej przydatnym rozwiązaniem okazuje się w takich przypadkach mała jednostka policji. Trudniej bowiem jest przesunąć, na przykład, służbę ruchu drogowego z oddalonej o 20 kilometrów Komendy Powiatowej Policji niż przenieść służby w małym komisariacie (o ile takie tam są).

Trzecią cechą konstytutywną jest mobilizacja, zaangażowanie ludzi i instytucji spoza policji w rozwiązywanie problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. Do współdziałania należy pozyskać te instytucje i osoby, które mają wpływ na główne przyczyny sprzyjające wystąpieniu problemu kryminalnego. Na przykład, z badań amerykańskich¹⁰ wynika, że przyczyną przestępczości może być łatwy dostęp do alkoholu – rozległa sieć sprzedaży alkoholu. Policja ma niewielki wpływ na to zjawisko z wyjątkiem ewidentnych przypadków łamania prawa (sprzedaży alkoholu nieletnim lub nietrzeźwym). Wpływ natomiast wójta, burmistrza i prezydenta miasta jest znacząco większy, ponieważ to oni koncesjonują taką działalność.

Po czwarte, cechą konstytutywną jest rozwiązywanie problemów, eliminowanie przyczyn, które wywołują przestępczość i strach przed stanieniem się ofiarą przestępstwa, a w konsekwencji skoncentrowanie się na powstrzymywaniu przestępstw. Po rozpoznaniu problemu ważnego dla danej społeczności, przesunięciu policyjnych sił i środków, pozyskaniu partnerów i wprowadzeniu strategii zapobiegawczych w życie, problem kryminalny zostanie rozwiązany. Ten etap działań może także przyczynić się do zawiązywania i wzmacniania więzi społecznych.

Cechy konstytutywne *community policing* układają się w pewien algorytm postępowania, sprowadzający się do pytania o problemy istotne dla społeczności lokalnej, właściwe wykorzystanie sił policyjnych, pozyskanie partnerów spoza policji, którzy włączą się w działania, rozwiązanie problemu oraz ocenę skutecznych i nieskutecznych działań. Należy dążyć do współpracy wszystkich współodpowiedzialnych za poziom bezpieczeństwa w społeczności lokalnej. Takiego stanu rzeczy nie osiągnie się podczas trwania sytuacji kryzysowej, należy więc przygotowywać sprzyjający współpracy klimat w ramach codziennej służby w sposób konsekwentny i systematyczny. Partnerski układ trzeba budować wcześniej, przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej, należy systematycznie przekonywać mieszkańców co do zasadności podejmowanych działań.

¹⁰ Szerzej: J. Czabański, *Czy kara odstrasza? Przegląd amerykańskich badań....*

Liczne doświadczenia i badania naukowe strategii *community policing* pozwoliły również wyróżnić powtarzające się cechy charakterystyczne tej filozofii działania. Jedną z nich jest decentralizacja jednostek policji z niezależnym dowództwem. Małe jednostki policji mogą zapewnić wspólnotom mieszkańców pełną obsługę. Wielkość jednostki jest tutaj kluczowym elementem. W małych jednostkach – małym rejonie działania – policjanci i mieszkańcy mogą szybciej poznać się i zaufać sobie. Przepływ informacji w małej jednostce jest szybszy, policjanci szybciej reagują na powstające problemy. Nie chodzi tu o zmniejszenie jednostek policji a raczej codzienną dostępność dzielnicowego i dobranie rejonu jego działania do możliwości ciągłej współpracy na linii dzielnicowy społeczność lokalna..

Dla powodzenia *community policing* istotne jest partnerstwo wielu instytucji. Współodpowiedzialność za bezpieczeństwo wynika z wielu przepisów prawa, ale realizacja tych zapisów jest różna. Często samorządy (gminne i powiatowe) ograniczają się do przekazania lokalnej policji pewnej kwoty pieniędzy na paliwo, radiowóz czy dodatkowe służby i w taki sposób pojmują swój wkład w bezpieczeństwo. Wsparcie finansowe jest ważne, jednak nie zastąpi osobistego angażowania w sprawy związane z bezpieczeństwem.

Ważna jest także lokalność działań w ramach omawianej strategii. Szczególnie popularne w niektórych krajach są sąsiedzkie grupy czujności. Grupy te obejmują swoim działaniem niewielki obszar, celem ich działania jest obserwowanie okolicy i raportowanie policji o podejrzanych osobach lub zdarzeniach.

Strategia *community policing* wymaga również zbliżenia policji do mieszkańców. Charakterystyczną oznaką są piesze patrole, ponieważ świat zza szyb radiowozów wygląda inaczej. Policjant w radiowozie jest niedostępny, trudniej mu nawiązać kontakt. Patrole piesze zmuszają policjanta do rozmowy z mieszkańcami. Czynnikiem istotnym dla *community policing* są stałe obsady załóg. Podział na określone rejony działania i stałe dyslokowanie tych samych policjantów w te same miejsca ma dwa cele. Po pierwsze, znakomite rozpoznanie terenowe, które zyskują policjanci, po drugie, łatwiejszy kontakt z osobami, które identyfikują policjanta jako „swojego”.

Ważnym elementem strategii są ponadto konsultacje i stałe fora wymiany informacji ze społecznościami lokalnymi. Dają one możliwość nie tylko pozyskiwania opinii mieszkańców o stanie bezpieczeństwa i porządku, ale także oceniania pracy policji¹¹.

Zmiana sposobu działania policji z represyjnego na proaktywny powodowała wiele trudności. Przede wszystkim należało przekonać do skuteczności tego typu działań samych policjantów. Wieloletnie nawyki działania policji, sposoby rozliczania zadań policyjnych nie ułatwiały wprowadzania tych zmian. Kolejnym problemem było przekonanie obywateli do włączenia się w działania wspólne z policją. Te problemy powtarzały się niezależnie od miejsca doświadczeń, stąd nazwano je słabymi stronami *community policing*. Trzy z nich są dominujące. Po pierwsze, strategia ta jest „miękką” wobec przestępczości. Ten zarzut wynika z przekonania, że skoro policjanci będą pracowali w społeczności lokalnej z pra-

¹¹ Szerzej: J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, s. 146–148.

worządnymi obywatelami, nie będzie miał kto zatrzymać przestępców. Zarzut ten podtrzymują sceptycy twierdząc, że skoro policja ma pełne ręce roboty, to nie powinna zajmować się nowymi zadaniami znacząco wykraczającymi poza tradycyjny obszar aktywności policyjnej. Po drugie, *community policing* może doprowadzić do upolitycznienia pracy policji. Skoro policjanci powinni być kreatorami lokalnych systemów bezpieczeństwa, to musi się to odbywać za pomocą kontaktów z lokalnymi politykami. Powodować to może włączanie się policji w działania, które są popierane przez lokalne władze, ignorowanie zaś tych, które takiego poparcia nie zyskają. Po trzecie, wszechwiedza policjantów o mieszkańcach może być szkodliwa. Policjant przebywający wśród lokalnej społeczności, mający z nią bliski kontakt zyskuje olbrzymią wiedzę o wszystkich aspektach życia tej społeczności. Ta wiedza może zostać wykorzystana przeciwko społeczności, dzięki której została zdobyta¹².

Wprowadzając modyfikację w funkcjonowaniu policji, zmieniając jej sposób działania, należy pamiętać o powyższych zarzutach. Szczególnie niewłaściwe wydaje się upolitycznienie działań policji na szczeblu lokalnym. Policjant, starosta, burmistrz i wójt powinni działać poza wszelkim podejrzeniem, ich współpraca musi być absolutnie przejrzysta, w przeciwnym wypadku każda zmiana spowodowana wyborami do samorządu lokalnego i zmiana władz lokalnych w wyniku tych wyborów spowoduje negowanie dorobku poprzedników. Działania proaktywne, w tym działalność w ramach *community policing*, są procesem systematycznym i rozłożonym na wiele lat. Wynika to głównie z tego, że zyskiwanie zaufania społecznego jest procesem wieloletnim, który łatwo zniszczyć, a odbudowanie go jest trudne, a często wręcz niemożliwe. Generalnie jednak działalność proaktywna ma więcej zalet niż wad. Z działania w ramach filozofii *community policing* wynika wiele korzyści dla zapewnienia bezpieczeństwa społecznościom lokalnym. Należy jednak pozwolić lokalnej społeczności określić najważniejszy z jej punktu widzenia problem. Nie musi to być przestępstwo lub wykroczenie, może to być problem kryminalny¹³ związany z zaopatrzeniem, problemami etnicznymi, czy ekonomicznymi. Policja lub inne służby często popełniają błąd, próbując narzucić społeczności lokalnej problem, który jest ważny, ale dla tych służb, a nie dla społeczności.

¹² Tamże, s. 156–157.

¹³ Wiele powiązanych ze sobą wydarzeń, które nie znikną samoistnie, skłania do wspólnego działania i rozwiązania zaistniałego problemu za pomocą dostępnych środków.

Andrzej Urban

Autor, dr hab. inż. Andrzej Urban, jest wykładowcą we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie.

Alicja Brand

Formuła *New Public Management*, czyli doskonalenie funkcji rządzenia w państwie

Wstęp

Genezą wszelkich innowacji w obszarze administracji publicznej jest dążenie do doskonalenia sposobu sprawowania władztwa publicznego. W ramach rozważań o biurokracji idealnej Max Weber przedstawił administrację publiczną jako zhierarchizowaną strukturę, nad którą władztwo sprawuje „legalnie panujący”. Sprawowanie „panowania” odbywa się za pomocą biurokratycznego sztabu zarządzającego, czyli zbiorowości urzędników, których kompetencje są dokładnie określone i ograniczone, a ich działania podlegają ścisłej, jednolitej dyscyplinie i kontroli urzędowej¹. Model administracji publicznej M. Webera to idealnie shierarchizowana struktura o absolutnie transparentnym sposobie działania, zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i kompetencyjnym.

Jednak takie klasyczne struktury administracyjne, metody i sposoby działania państwa nie są współcześnie wystarczającym instrumentem do realizacji zadań na rzecz społeczeństwa. Ustawiczna zmienność otoczenia oraz postęp cywilizacyjny, skutkujące rozszerzeniem katalogu zadań państwa i wyspecjalizowaniem świadczonych przez państwo usług, wymuszają wdrożenie innowacji instytucjonalnych i proceduralnych gwarantujących poprawną realizację administracyjnej funkcji państwa.

Znaczenie społeczeństwa, zarówno w kontekście politycznym, jak i prawnym, wiąże się, szczególnie w warunkach ustroju demokratycznego, z koniecznością wzmożonej dbałości o jakość świadczenia usług publicznych. Zadowolenie społeczne z pracy administracji publicznej jest dodatkowo istotne w kontekście źródeł finansowania aparatu państwowego. Jeżeli zatem administracja publiczna jest nieodzownym elementem państwa, a jest finansowana z podatków obywateli, wszelkie działania zmierzające do jej doskonalenia są jak najbardziej zrozumiałe.

Pośród wielu rozwiązań i teorii dotyczących reformy administracji publicznej na szczególną uwagę zasługuje model *New Public Management* (dalej *NPM*)², zapoczątkowany publikacją autorstwa Davida Osborne’a i Teda Gaeblera *Reinventing Government* (1992)³. Założeniem modelu jest odejście od rozwiązań

¹ Por. Z. Krasnodębski *Max Weber*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1999, s. 79

² W polskiej literaturze przedmiotu formułę tę określa się mianem „nowego zarządzania publicznego”.

³ Model *NPM* wprowadzono po raz pierwszy w Wielkiej Brytanii za rządów Margaret Thatcher i prawie równocześnie w Stanach Zjednoczonych za prezydentury Ronalda Reagana. Następnie został wprowadzony

konserwatywnych i liberalnych, na rzecz rozwiązań „rynkowych”, czyli zastosowanie wobec organów administracji publicznej instrumentów, modeli i procedur typowych dla organizacji rynkowych⁴.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest głębsza analiza znaczeniowa trzech kategorii bazowych administrowania: państwo – rządzenie – administracja publiczna i przedstawienia na tym tle zasadności rozwiązań *NPM*, jako formuły doskonalącej proces świadczenia dobra publicznego na rzecz społeczeństwa.

1. Państwo

Każda z nauk definiuje pojęcie państwa inaczej, wskazuje inne cechy typowe dla tej struktury, uwzględniając przy tym rolę i funkcje, które ta forma organizacji społeczeństwa pełni. Na potrzeby niniejszego opracowania ograniczymy się do prawnego, ekonomicznego i socjologicznego podejścia do definicji państwa.

I tak, zgodnie z teorią prawa, państwo stanowi zorganizowaną grupę społeczną, którą tworzą następujące elementy: ludność państwa, aparat państwowy, terytorium^{5,6}.

Z kolei według nauk ekonomicznych państwo jest definiowane jako zespół centralnych oraz lokalnych instytucji i urzędów publicznych, których działalność związana jest z funkcjonowaniem danego systemu społeczno-gospodarczego.⁷

Zgodnie z podejściem socjologicznym państwo stanowi szczególnego rodzaju grupę celową należącą do tzw. dużych i kompleksowych grup społecznych. W aspekcie podmiotowym państwo jest polityczną organizacją suwerennej zbiorowości terytorialnej⁸.

Poszerzając powyższą definicję o aspekt podmiotowości społeczeństwa, niezmienne istotny z punktu widzenia socjologii, państwo „...stanowi szczególną organizację społeczeństwa, powołaną do tworzenia warunków dla osiągnięcia dobra indywidualnego. Celem tak rozumianego państwa jest stworzenie warunków możliwie pełnego zaspokojenia naturalnych, obiektywnych potrzeb materialnych i duchowych całego społeczeństwa i każdego z jej członków⁹.

Zarówno dla przedstawionego powyżej podejścia prawnego, jak i socjologicznego, elementem istotnym dla zdefiniowania kategorii „państwo” jest społeczeń-

w Australii i Nowej Zelandii. Aktualnie z większości rozwiązań zaproponowanych w ramach *NPM* korzysta większość państw demokratycznych, a z niektórych jego instrumentów również administracja państwowa krajów rozwijających się. Szerzej o tym m.in. w: A.M. Kjaer *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 35,39; P.J. Suwaj, R. Szepankowski, M. Zdanowicz *Międzynarodowe uwarunkowania administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2008, s. 215

⁴ Por. P.J. Suwaj, R. Szepankowski, M. Zdanowicz *Międzynarodowe uwarunkowania administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2008, s. 215

⁵ Por. red. U. Kalina-Prasznicek *Encyklopedia prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 498-499

⁶ Wraz z ukształtowaniem się państw, jako zorganizowanych form życia społecznego, wyodrębniło się prawo międzynarodowe. Dla tej gałęzi prawa państwo stanowi podstawową kategorię.

⁷ Por. red. R. Milewski *Podstawy ekonomii*, WN PWN, Warszawa 1998, s. 385

⁸ Por. *Encyklopedia socjologiczna* t. 3, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000, s. 56

⁹ Por. W. Bojarski *Gospodarka i państwo społeczeństwa*, Oficyna Wydawnicza Warszawskiej Szkoły Zarządzania Szkoły Wyższej, Warszawa 2009, s. 153

stwo. Zgodnie z obiema przykładowymi definicjami to właśnie społeczeństwo stanowi jeden z elementów definicyjnych państwa, albowiem państwo składa się ze społeczeństwa i funkcjonuje dla społeczeństwa. Z kolei podejście ekonomiczne do kategorii państwo koncentruje się na elementach ustrojowych państwa umożliwiających realizację przyjętych w ramach danego ustroju założeń gospodarczych.

2. Rządzenie jako świadczenie dobra publicznego

Sprawowanie rządów, czyli sprawowanie władzy wykonawczej w państwie definiuje się w literaturze przedmiotu jako realną i definitywną odpowiedzialność za sprawy państwowe¹⁰, jako zdolność rządu do kierowania społeczeństwem lub też, jako ustalanie, stosowanie i egzekwowanie zasad (reguł)¹¹.

W praktyce „rządzenie” to: instytucjonalna zdolność instytucji publicznych do zapewnienia dóbr, których domagają się obywatele danego państwa lub ich przedstawiciele. Owo zapewnienie dóbr winno odbywać się w warunkach transparentności, odpowiedzialności i skuteczności, z uwzględnieniem ograniczonej wynikającej z dostępu do środków¹².

Pojęcia użyte w definiowaniu funkcji rządzenia takie, jak: odpowiedzialność za sprawy państwowe, kierowanie, ustalanie, stosowanie oraz egzekwowanie (dyscyplinowanie), mają swój kontekst społeczny, są bowiem realizowane względem grupy celowej, którą jest społeczeństwo, a uzasadnieniem ich stosowania jest dążenie do osiągnięcia wspólnego dobra. Tym samym znajdujemy wspólny łącznik dla obydwu kategorii: państwa i rządzenia, albowiem elementem państwa jest społeczeństwo, a rządzenie państwem jest właśnie działaniem na rzecz społeczeństwa, czyli na rzecz dobra publicznego.

Pojęcie dobra publicznego jest definiowane jako wartości materialne i niematerialne, które w różnym stopniu zaspokajają potrzeby społeczne wg swoistych właściwości; to również usługi świadczone przez państwo, poprzez jego instytucje¹³.

A zatem dobro publiczne to m.in. pokój, sprawiedliwość, solidarność, swoboda (wolności), prawa i obowiązki obywatelskie, oświata, ochrona zdrowia, zabezpieczenie socjalne i inne wartości związane z tradycją, kulturą, obyczajem, krajobrazem i klimatem^{14, 15}.

¹⁰ Por. red. P. Suwaj, R. Szczepankowski, M. Zdanowicz *Międzynarodowe uwarunkowania administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, Białystok 2008, s. 19

¹¹ Por. A.M. Kjaer *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 20

¹² Por. A.M. Kjaer *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 20

¹³ Por. M. Gęsicki *Mały Leksykon Prawniczy*, Difin, Warszawa 1997, s. 45

¹⁴ Por. W. Bojarski *Gospodarka i państwo społeczeństwa*, Oficyna Wydawnicza Warszawskiej Szkoły Zarządzania Szkoły Wyższej, Warszawa 2009, s. 89

¹⁵ Rozszerzenie pojęcia dobra publicznego na zagadnienia środowiskowe (przyroda, krajobraz, klimat) jest efektem m.in. wdrożenia do prawa krajowego wspólnotowej zasady zrównoważonego rozwoju związanej z nią zasady ochrony różnorodności biologicznej. Zgodnie z nią rozwój społeczno-gospodarczy winien integrować działania polityczne, gospodarcze i społeczne, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałością podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zapewnienia korzystania ze środowiska naturalnego zarówno

Jak wyraźnie widać, zakres znaczeniowy pojęcia dobra publicznego nie jest stały, poszerza się wraz z postępem i rozwojem społeczno-gospodarczym. Ustawiczna zmienność (doskonalenie) otoczenia, dokonująca się przez procesy cywilizacyjne, wywołuje konieczność dostosowania się, a tym samym powoduje wzrost potrzeb i oczekiwań społecznych, też tych świadczonych przez państwo. Nie można zatem definiować pojęcia dobra publicznego bez odniesienia do konkretnych warunków polityczno-społeczno-gospodarczych.

Podsumowując, dobro publiczne jest zbiorem wartości materialnych i niematerialnych istotnych dla obywateli w konkretnych warunkach, do których świadczenia zobowiązane jest państwo. Równolegle do tego obowiązku państwo jest wyposażone w funkcję władczą. Polega ona na wykonywaniu obowiązującego prawa oraz zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczeństwa z możliwością zastosowania przymusu. Jest ona realizowana na podstawie prawa i podejmowana w interesie publicznym¹⁶.

Nie sposób nie zauważyć, że dostosowywanie się państwa do zmieniających się warunków, a tym samym poszerzanie oferty w zakresie świadczonego społeczeństwu dobra publicznego i podnoszenie jakości usług, świadczy nie tylko o elastyczności państwa, ale przede wszystkim o jego racjonalności, dążeniu do funkcjonowania w szerszej perspektywie i w dłuższym okresie.

3. Administracja publiczna

Uwzględniając prospektywne założenie funkcjonowania państwa, współczesna administracja publiczna w państwie demokratycznym stanowi „... system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegający głównie na bieżącym wykonywaniu ustaw wyposażonych we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”¹⁷. Podstawowym zadaniem administracji publicznej jest administrowanie, rozumiane jako ogół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego. Dokonywane jest to na podstawie i w granicach prawa przez różnego rodzaju organy państwowe (i instytucje) i przybiera określone prawnie formy czynności¹⁸.

aktualnym, jak i przyszłym pokoleniom. W ten sposób środowisko naturalne staje się dobrem publicznym i dbałość o nie odbywa się w interesie społeczeństwa. Jednym z przykładów działań na rzecz zrównoważonego rozwoju jest wprowadzenie formy ochrony przyrody Natura 2000. Jej wdrożenie wiązało się z implementacją m.in. dwóch dyrektyw wspólnotowych (unijnych): ptasiej i siedliskowej do krajowego porządku prawnego oraz wyodrębnieniem państwowych struktur administracyjnych odpowiedzialnych za koordynację i kontrolę realizacji utworzenia i funkcjonowania sieci Natura 2000. Szerzej o tym w: J. Radziejowski *Obszary chronionej przyrody. Historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*,. Wszechnica Polska Szkoła Wyższa TWP w Warszawie, Warszawa 2011, s. 118-119, 148-149, 189-191

¹⁶ *Wielka Encyklopedia Prawa*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 8

¹⁷ red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2002, s. 27 - 28

¹⁸ Por. red. P. Suwaj, R. Szczepankowski, M. Zdanowicz *Międzynarodowe uwarunkowania administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, Białystok 2008, s. 18

Na administrowanie składa się suma następujących działań: przewodzenie, kierowanie, prowadzenie, zarządzanie oraz służba. Przyjęta w państwie struktura administracji publicznej, dająca podstawy do określenia właściwości miejscowej i rzeczowej jej organów, stwarza warunki do wykonywania wszystkich tych działań w formach (strukturach) funkcjonujących jak najbliżej jednostki (obywatela).

Zgodnie z teorią prawa, zastosowany względem administracji publicznej podział na strukturę organów administracji oraz zadania administracji pozwala wyprowadzić podejście podmiotowe (organizacyjne) oraz przedmiotowe (funkcjonalne) do tego zagadnienia.

Według podejścia podmiotowego administracja publiczna to struktura jednostek administracyjnych, czyli organów (urzędów, agend, instytucji) rządowych i samorządowych. Z kolei według podejścia przedmiotowego administracja publiczna to właściwość kompetencyjna organów państwa oraz przedmiotowo zorganizowana, celowa i stała działalność publiczna w państwie. W ten sposób znajdujemy łącznik dla trzech kategorii bazowych: państwo-rządzenie-administracja publiczna. W strukturze społecznej, jaką jest państwo funkcja rządzenia jest realizowana przez jego organy wykonawcze, czyli administrację publiczną.

4. Cele, zasady, funkcje administracji publicznej

Podstawowym dokumentem stanowiącym zbiór generalnych zasad funkcjonowania państwa demokratycznego jest Konstytucja. Zgodnie z ogólną charakterystyką państwowości, zawartą w przepisach Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest:

- dobrem wspólnym wszystkich obywateli¹⁹;
- państwem demokratycznym²⁰;
- państwem praworządnym²¹;
- państwem urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej²²;
- państwem jednolitym²³;
- państwem, w którym występuje zrównoważony trójpodział władzy²⁴;
- państwem funkcjonującym jako społeczna gospodarka rynkowa²⁵.

Zbiór powyższych atrybutów państwa ukazuje misję państwa, czyli kierunek obrany przez państwo dla realizacji funkcji rządzenia. Na funkcje rządzenia składa się zbiór wszystkich czynności, które są realizowane przez poszczególne organy administracji publicznej. Misja państwa jest zatem misją administracji

¹⁹ Art. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²⁰ Art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²¹ Art. 2 i 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²² Art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²³ Art. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²⁴ Art. 10 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²⁵ Art. 20 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

publicznej, jej celem, osiąganym fragmentarycznie, zgodnie z podziałem instytucjonalnym i kompetencyjnym aparatu państwowego.

Rozwijając powyższe, kompetencyjnie administracja publiczna, jako „narzędzie” państwa, występuje we wszystkich obszarach przypisanych konstytucyjnie państwu, a organy administracji publicznej charakteryzuje to, że :

- działają w imieniu i na rachunek państwa;
- funkcjonują w granicach prawa (kompetencje);
- ich działania mają charakter władczy;
- funkcjonują na zasadzie kierownictwa i podporządkowania;
- działają przy założeniu stabilności i ciągłości;
- są pluralistyczne, czyli świadcząc dobro publiczne, działają dla dobra wspólnego;
- egzekwują prawo, nakazują, zakazują, konsultują, służą²⁶.

Wykonując misję państwa administracja publiczna jest obowiązana kierować się następującymi zasadami postępowania:

- zasadą praworządności²⁷
- zasadą prawdy obiektywnej²⁸;
- zasadą pogłębiania zaufania obywateli²⁹;
- zasadą informowania stron³⁰;
- zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu³¹;
- zasadą przekonywania³²;
- zasadą szybkości i prostoty postępowania³³;
- zasadą ugodowego załatwiania spraw³⁴;
- zasadą pisemności³⁵;

²⁶ Por. red. P. Suwaj, R. Szczepankowski, M. Zdanowicz *Międzynarodowe uwarunkowania administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, Białystok 2008, s. 28

²⁷ Art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn zm.)

²⁸ Art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn zm.)

²⁹ Art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn zm.)

³⁰ Art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn zm.)

³¹ Art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn zm.)

³² Art. 11 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn zm.)

³³ Art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn zm.)

³⁴ Art. 13 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn zm.)

³⁵ Art. 14 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn zm.)

- zasadą dwuinstancyjności postępowania³⁶;
- zasadą trwałości decyzji³⁷.

Teoria administracji formułuje podejście, zgodnie z którym funkcjami administracji publicznej są:

- klasyczne funkcje państwa;
- odpowiedzialność za usługi publiczne;
- regulacja rozwoju ekonomicznego;
- aktywizacja ludności^{38, 39}.

Trzy pierwsze ze wzmiankowanych funkcji stanowią kluczowe funkcje państwa, natomiast ostatnia jest wyrazem uspołecznienia działalności administracji poprzez zaktywizowanie społeczeństwa dla sprawniejszego świadczenia dobra publicznego.

Misja państwa, a tym samym misja administracji publicznej, ukierunkowana jest na świadczenie dobra publicznego we wszystkich sferach, przypisanych państwu. Poparte jest to etosem odpowiedzialności państwa za społeczeństwo (obywateli) i służebnej roli państwa wobec społeczeństwa. Zasady działania administracji publicznej oraz jej funkcje stanowią razem zespół warunków, na jakich odbywa się świadczenie dobra publicznego. Sprawność przebiegu tego procesu zależy od sposobu zorganizowania administracji publicznej, przyjętych procedur jej funkcjonowania.

5. Zarzuty autonomizacji administracji publicznej

Zadania państwa, czyli zadania administracji publicznej, nie stanowią katalogu zamkniętego⁴⁰. Zarówno doprecyzowywanie istniejących kompetencji państwa, jak i obejmowanie nimi nowych obszarów prowadzi do ekspansji państwa. Jest tak, albowiem wszystkie te procesy wiążą się z rozrostem aparatu biurokratycznego i wdrożeniem procedur postępowania, a przymus państwowy wiąże się z koniecznością podporządkowania się społeczeństwa nowym rozwiązaniom.

Z tego względu niezmiernie istotny jest element jakości funkcjonowania administracji publicznej. Wprowadzenie bowiem pozornych, powierzchownych lub zbyt restrykcyjnych rozwiązań prawnych, a też jawne uchylanie się administracji publicznej od nałożonych na nią procedur, czy norm postępowania, skut-

³⁶ Art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.)

Art. 16 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.)

³⁸ Por. red. P. Suwaj, R. Szczepankowski, M. Zdanowicz *Międzynarodowe uwarunkowania administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, Białystok 2008, s. 36

³⁹ W związku z funkcją aktywizacji ludności należy pamiętać również, że art. 31 KPA formułuje możliwość udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym.

⁴⁰ Państwa które początkowo spełniały wszystkie funkcje nadzoru, egzekwowały zasady prawa i sprawiedliwości oraz zapewniały podstawową infrastrukturę, zaczęły rozszerzać zakres swoich kompetencji, świadcząc usługi w zakresie edukacji, służby zdrowia, programów emerytalnych, zatrudnienia oraz innych obszarów itp. Szerzej o tym w: A. M. Kjaer *Rządzenie* Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 32

kuje utratą zaufania społeczeństwa do aparatu państwowego. Rosnąca liczba zdarzeń, wywołujących antypaństwowe postawy prowadzi zawsze do publicznej debaty na temat utraty przez państwo mandatu do rządzenia. Tym samym poddane zostaje w wątpliwość, czy działania organów państwowych są zgodne z misją państwa.

W niektórych pozycjach z literatury przedmiotu z obszaru administracji publicznej podjęto się opisowego przedstawienia niezadowolenia obywatelskiego z jakości pracy administracji publicznej. Autorzy powołują się szeroko na doświadczenia demokracji zachodnich i na badania empiryczne. Katalog sygnalizujący spotykane nieprawidłowości, oczywiście niepretendujący do wyczerpującego przedstawienia problemu, ujmuje

Zestawienie 1. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej na podstawie wybranej literatury przedmiotu

Nieprawidłowość	Rozwinięcie, przyczyny, skutki
„Nierynkowe” podejście do rozrostu struktur administracyjnych	Struktury administracyjne, niepodlegające rynkowej walce o byt, w drodze kolejnych decyzji politycznych zaczęły kreować w swoich ramach kolejne komórki. Rozrost administracji nie jest korzystny dla jakości świadczonych usług, albowiem tylko pozornie wychodzi naprzeciw nowym wyzwaniom, jeżeli jednocześnie utrzymywane są dotychczasowe (stare) struktury, które niejednokrotnie już wyczerpały swe funkcje ^a . Rozrost administracji wiąże się ze wzrostem zatrudnienia, wzrostem budżetu, a też często generuje wzrost zbiurokratyzowania i zamieszanie kompetencyjne.
Struktury administracyjne wykonują decyzje polityczne (upolitycznienie administracji)	Administracja publiczna uzyskuje udział we władzy politycznej na dwa sposoby: poprzez zawłaszczenie oraz poprzez delegowanie. Uzyskiwanie przez nią możliwości „przechwytywania” funkcji decydowania politycznego dokonuje się np: poprzez obstrukcję decyzji politycznych lub środków płynących na ich realizację. Też niejednokrotnie politycy delegują prawo decydowania politycznego strukturom administracyjnych w imię efektywności działania oraz uznając większą orientację urzędników – profesjonalistów w specjalistycznych obszarach. W ten sposób struktury administracyjne stanowią dominujące źródło generowania decyzji politycznych ^b .
Urzędnicy administracji publicznej tracą misję służby – świadomość odpowiedzialności przed obywatelem (zależności od obywatela)	Biurokracja obejmuje mianowanych urzędników, których władza wynika z eksperckich i instytucjonalnych pozycji, a nie z mandatu wyborczego, to powoduje, że urzędnicy nie czują się zależni od obywateli, ale od swojej hierarchii ^c , która decyduje o ich awansie, wysokości wynagrodzenia, innych korzyściach.
Brak należytej kontroli działań administracji publicznej przez polityków	Politycy, niejednokrotnie odpowiedzialni za obsadę stanowisk w administracji publicznej, nie dysponują szczegółową i specjalistyczną wiedzą w obszarach objętych kompetencjami administracji publicznej. Ograniczają się do wybiórczej kontroli proceduralnej. W ten sposób urzędnicy zyskują większy zakres władzy ^d . Źródłem problemu są ograniczone możliwości kontroli sposobów dystrybucji władzy i jej wykorzystania. Sprawowanie kontroli przez dysponujących władzą nad tymi, którzy tej władzy podlegają, ma fundamentalne znaczenie dla demokracji ^e .

Administracja publiczna nie identyfikuje się z demokracją	Brak identyfikacji administracji publicznej z pryncypiami państwa demokratycznego dostrzega się w tym, że dla urzędnika bardziej istotna jest jego funkcja władcza, niż to, że sam jest obywatelem państwa demokratycznego i też występuje niekiedy w roli petenta. W społeczeństwach, o kulturze politycznej w których głęboko zakorzenione są wzorce obywatelskie (wartości demokratyczne) – nawet względnie niski poziom kontroli nie musi prowadzić do niesubordynacji i zawłaszczania władzy przez biurokrację ^f .
Maksymalizacja budżetu nie idzie w parze z poprawą jakości świadczenia dobra publicznego	Wzrost zatrudnienia w organach administracji publicznej, co nieodzwrotnie wiąże się ze wzrostem budżetu (choćby koszty wynagrodzeń) nie przekłada się na jakość usług świadczonych na rzecz społeczeństwa.
Urzędnicy kierują się interesem własnym	Oportunizm administracji, czyli dążenie do realizacji własnego interesu ^g , skutkuje tym, że administracja odchodzi od zasady maksymalnej użyteczności dla petenta, na rzecz zmaksymalizowania korzyści własnych. Oczekiwano, że w ramach powierzonych biurokracji obowiązków i kompetencji oraz w ramach przydzielonego budżetu – biurokracja będzie działać na rzecz swego suwerena tzn. społeczeństwa. Jednakże w praktyce niekiedy sprowadza się do tego, że administracja, kierując się własnym interesem, skłonna jest maksymalizować swoje korzyści (swoją budżet, w celu uzyskania lepszych możliwości rozwoju, np. szkolenia) ^h . W ten sposób zamiast oczekiwanego sprawnego procesu świadczenia dobra wspólnego, mamy do czynienia ze swoistym pasożytowaniem ⁱ .
Niedoskonałość prawa	Na skutek niedoskonałości prawa, szczególnie w obszarze rozporządzeń wykonawczych do ustaw, jasne i wyraźnie sprecyzowane przepisy ustaw nie mogą zostać wdrożone w związku z brakiem adekwatnych (zupełnych i precyzyjnych) uregulowań proceduralnych zawartych w aktach niższego rzędu.

a Por. red. K. Zuba, *Biurokracja: fenomen władzy w strukturach administracyjnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 107

b Tamże, s. 110 i 124

c Tamże, s. 108

d Tamże, s. 100-111

e Tamże, s. 117

f Tamże, s. 109 - 110

g Por. O. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, WN PWN, Warszawa 1998, s. 60

h Por. A.M. Kjaer, *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 34

i Por. red. K. Zuba, *op. cit.*, s. 120

Powyższe zestawienie, obejmując niewielką część niedociągnięć w ogólnym zbiorze uchybień w pracy administracji publicznej, skłania do przemyśleń na temat kierunków naprawy państwa. Działaniami zmierzającymi do zniwelowania nieprawidłowości winny być przede wszystkim udoskonalenie prawa oraz uświadomienie realizatorom funkcji władczej państwa, że rządzenie w państwie demokratycznym jest sprawowane względem społeczeństwa i dla społeczeństwa.

6. Założenia *New Public Management*

Formuła *NPM* bazuje na rozwiązaniach zaczerpniętych z nauk organizacji i zarządzania. Ich zastosowanie wymagało spojrzenia na administrację publiczną (jej organy) jak na organizację rynkową. W naukach organizacji i zarządzania mianem „organizacji” określa się podmiot wyodrębniony z otoczenia, dysponują-

cy określoną strukturą, ukierunkowany na osiągnięcie określonego celu. Każdy organ aparatu państwowego niewątpliwie wypełnia te znamiona. W ten sposób wyodrębnienie w strukturach administracyjnych cech typowej organizacji pozwala na zastosowanie wobec tychże administracyjnych struktur rozwiązań typowych dla podmiotów rynkowych. W przypadku *NPM* są to trzy kryteria oceny (tzw. 3 „E”): *Effectiveness*, *Efficiency*, *Economy*, czyli efektywności, skuteczności i ekonomiki działań.⁴¹

O ile skuteczność działania organów państwowych w znaczącej mierze zależy od dobrego (skutecznego) prawa (egzekwowanie i dochowanie procedur), o tyle efektywność i ekonomika działania, jako kategorie ekonomiczne, stanowią wyznacznik „opłacalności” działania (przedsięwzięcia) przy danych założeniach ekonomicznych.

Toteż ocena jej działania przez pryzmat skuteczności, efektywności czy ekonomiki działań (opłacalności) jest jak najbardziej słuszna, a przyjęcie „organizacyjnego” spojrzenia na te struktury umożliwia ich przeprowadzenie.

To skłania podmioty administracji państwowej do tego, aby z wykorzystaniem instrumentów z obszaru organizacji i zarządzania, wykazały zasadność ich istnienia w kontekście opłacalności swojego funkcjonowania i zapotrzebowania na świadczone przez nie usługi.

W ramach *NPM* zaleca się wdrożenie m.in. następujących działań:

- przeniesienie zasad zarządzania z sektora prywatnego do sektora publicznego (wprowadzenie do administracji publicznej zarządzania profesjonalnego polegającego na jasno określonych standardach i środkach działania, zarządzaniu wynikami najlepszym stosunku wartości do ceny, co sprowadza się do tego, że budżet dla danego podmiotu będzie tworzony w oparciu o uzyskane przez niego wyniki);
- zlecenie wskazanych fragmentów zadań publicznych „na zewnątrz”, czyli do podmiotów prywatnych, co pozwala na redukcję wydatków podmiotów administracji (przekazanie tzw. podmiotów obsługi większej liczbie podmiotów administracji, np. usługi z zakresu aprowizacji, sprzątnięcia, zakupu materiałów biurowych, a nawet obsługa kadrowo-księgową);
- *agencification* – tworzenie półautonomicznych agencji odpowiedzialnych za zarządzanie operacyjne, co oznacza wprowadzenie wyraźnego rozdziału pomiędzy procesem podejmowania decyzji politycznych na poziomie rządu, a ich implementacją;
- wprowadzenie zasad konkurencyjności – polegające na wprowadzenie *quasi*-rynków w sektorze publicznym, wybór najlepszej placówki usługowej należy do obywatela (klienta) (*vide*: przedszkola, szkoły, placówki służby zdrowia, itp.);
- decentralizacja procesów decyzyjnych na niższe poziomy, co pozwoli na odzwierciedlenie rzeczywistych potrzeb lokalnych wspólnot;
- umocnienie pozycji obywateli poprzez egzekwowanie odpowiedzialności urzędników wobec odbiorców usług publicznych (np. tworzenie komitetów

⁴¹ Por. P. J. Suwaj, R. Szepankowski, M. Zdanowicz *Międzynarodowe uwarunkowania administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2008, s. 215

obywatelskich w przedszkolach lub szkołach celem zwiększenia wpływu rodziców na poziom świadczonych przez te placówki usług⁴².

W odniesieniu do polskich warunków brak jednolitości dyscypliny i kontroli w administracji publicznej, którego podłożem jest jeszcze czasem upolitycznienie administracji i nepotyzm, na pewno stanowi jeden z czynników występowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej. Jednakże w dobie różnorodności zadań organów administracji publicznej, fragmentarycznych celów, różnorodności struktur i hierarchii powrót do rozwiązań charakterystycznych dla klasycznego modelu biurokracji byłby, z zarządczego punktu widzenia, nieracjonalny i nieefektywny.

Od przeszło 15 lat można obserwować miarowe zbliżenia się do rozwiązań zaproponowanych w ramach modelu *NPM*. Działania takie jak m.in.:

- wyraźne decentralizacja kompetencji decyzyjnych i przekazanie ich na poziom samorządu terytorialnego i wyraźny rozdział zadań w ramach struktury samorządowej;
- tworzenie tzw. centrów usług wspólnych dla obsługi podmiotów administracji publicznej w obszarze spraw nienależących do zadań z zakresu świadczenia dobra publicznego;
- wzrost konkurencyjności np.: placówek służby zdrowia przejawiająca się w jakości i ilości kontraktów zawieranych z placówkami współpracującymi;
- doskonalenie prawodawstwa z obszaru odpowiedzialności urzędniczej i usprawnienie procedur egzekwowania i ich rosnące powodzenie dowodzą, że „urynkowienie” urzędów na warunkach nakreślonych w ramach *NPM* jest słuszne i racjonalne. W ich efekcie społeczeństwo zyskuje w relacji z urzędami administracji publicznej: jasne procedury, transparentność funkcjonowania, efektywność i racjonalność wykorzystania środków publicznych.

7. Zamiast wniosków

Współczesne państwo demokratyczne wymaga, aby w ramach funkcji rządzenia, oprócz jej podstaw prawnych i administracyjnych, korzystać również z rozwiązań „rynkowych”. Metody zarządzania i procedury kontrolne stosowane przez podmioty gospodarcze i względem nich stanowią doskonały materiał źródłowy dla zbudowania formuł usprawniających administrację państwową. Formuła *NPM* jest jedną z lepszych i na pewno nie ostatnich prób „urynkowienia” administracji publicznej. Systematyczne sięganie po zaproponowane w ramach *NPM* rozwiązania i wdrażanie ich do szeroko pojętego procesu rządzenia świadczy o ich racjonalności i skuteczności.

Pojęcie władztwa publicznego, najczęściej rozpatrywane w kontekście politycznym i prawnym, zyskało aspekt ekonomiczny. Rozszerzenie zakresu kryteriów oceny państwa o efektywność, skuteczność i ekonomikę działania wpływa na wzrost zaufania obywateli do państwa. Chociaż nie można mówić jeszcze o sytuacji idealnej, to jednak wdrażanie wszelkich innowacji zmierzających

⁴² A.M. Kjaer *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 36-40

do poprawy państwa, do uczynienia zeń struktury rzetelnej, administrowanej w sposób transparentny, świadczy o przede wszystkim o:

- „demokratycznej” elastyczności państwa, polegającej na dostosowywaniu się do zmian w otoczeniu właśnie ze względu na społeczeństwo będące elementem definicyjnym państwa oraz
- świadomości negatywnych konsekwencji wynikających z dopuszczania do nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji, skutkujących utratą zaufania społeczeństwa, a tym samym utratą mandatu do rządzenia w imieniu społeczeństwa, co z kolei stanowi definicyjny element demokracji.

Wszystkie działania zmierzające do odpolityczniania urzędów poprzez bezwzględne przestrzeganie jasnych i wyraźnych kryteriów zatrudniania w administracji, awansowania i wynagradzania oraz wszelkie, nawet częściowe, działania zmierzające do racjonalnego i kontrolowanego budżetowania administracji publicznej, są wyrazem dążenia do zniwelowania zagrożeń dla demokracji i głębszej koncentracji na tym, co stanowi misję państwa demokratycznego, czyli kierowanie się dobrem społeczeństwa.

Bibliografia:

- Bojarski W. *Gospodarka i państwo społeczeństwa*, Oficyna Wydawnicza Warszawskiej Szkoły Zarządzania. Szkoła Wyższej, Warszawa 2009
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z. *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2002
- Encyklopedia socjologiczna* t. 3, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000
- Gęsicki M. *Mały leksykon prawniczy*, Difin Warszawa 1997
- Kjaer A.M. *Rządzenie* Wydawnictwo Sic! Warszawa 2009
- red. Kalina-Prasznic U. *Encyklopedia prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004
- Krasnodębski Z. *Max Weber*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1999
- Milewski R. *Podstawy ekonomii*, WN PWN, Warszawa 1998
- Radziejowski J. *Obszary chronionej przyrody. Historia, stan obecny, wyzwania przyszłości.*, Wszechnica Polska Szkoła Wyższa TWP w Warszawie, Warszawa 2011
- Suwaj P.J., Szczepankowski R., Zdanowicz M. *Międzynarodowe uwarunkowania administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2008
- Willimson O. *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, WN PWN, Warszawa 1998
- Red. K. Zuba *Biurokracja: fenomen władzy w strukturach administracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007

Akty prawne:

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.)

Alicja Brand

Autorka, mgr Alicja Brand, jest absolwentem Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie, asystentem w Wyższej Szkole Umiejętności im. S. Staszica w Kielcach, we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie prowadziła zajęcia z przedmiotu Prawo ubezpieczeń społecznych, pracuje w Krajowej Radzie Spółdzielczej w Warszawie.

Józef Stępak

Model organizacyjny gminy wiejskiej

Model organizacyjny gminy wiejskiej został określony na podstawie danych z wybranych losowo 16 gmin wiejskich, po jednej z każdego województwa. Grupa ta obejmuje następujące gminy: Sadki z Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Dalików z Województwa Łódzkiego, Rzeczenica z Województwa Pomorskiego, Lubawa z Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Karczmiska z Województwa Lubelskiego, Lesznów z Województwa Mazowieckiego, Piekoszów z Województwa Świętokrzyskiego, Lubień z Województwa Małopolskiego, Koło z Województwa Wielkopolskiego, Manowo z Województwa Zachodniopomorskiego, Mykanów z Województwa Śląskiego, Czermin z Województwa Podkarpackiego, Długosław z Województwa Dolnośląskiego, Krypno z Województwa Podlaskiego, Lipinki Łużyckie z Województwa Lubuskiego i Bierawa z Województwa Opolskiego.

Jako moduły modelu organizacyjnego zostały przyjęte informacje dotyczące: właściwości geograficznych, właściwości demograficznych, cech charakterystycznych podstawowych dokumentów gminy, rodzaju i liczby jednostek organizacyjnych, wysokości rocznych dochodów budżetu gminy (dochody bieżące i dochody majątkowe).

Właściwości geograficzne gminy

W module właściwości geograficzne gminy w analizie ujęto następujące dane: powierzchnia terytorialna gminy, procent powierzchni użytków rolnych, procent powierzchni użytków leśnych, procent powierzchni terytorialnej gminy w powierzchni terytorialnej powiatu.

Tabela 1. Dane modułu właściwości geograficzne

L.p.	Gmina	Powierzchnia w km ²	Struktura powierzchni w %		% powierzchni powiatu
			użytki rolne	użytki leśne	
1	Sadki	153,69	74	15	13,72
2	Dalików	112,70	80	13	12,79
3	Rzeczenica	274,92	27	66	17,46
4	Lubawa	236,64	78	13	17,09
5	Karczmiska	95,21	72	22	11,84
6	Lesznów	69,17	74	13	13,65
7	Piekoszów	102,97	73	17	4,56
8	Lubień	75,01	49	46	11,14
9	Koło	101,88	91	4	10,08
10	Manowo	188,57	23 ¹	66 ²	11,30
11	Mykanów	140,64	82	11	9,26

12	Czermin	80,32	80 ³	13 ⁴	9,09 ⁵
13	Długołęka	212,41	71	17	19,03
14	Krypno	112,69	80	10	8,15
15	Lipinki Łużyckie	88,55	45	47	6,35
16	Bierawa	119,24	23 ⁶	63 ⁷	21,49 ⁸
Średnio		135,29	64	27	12,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Wikipedii, wolnej encyklopedii z wyjątkiem Gminy Manowo (użytki rolne, użytki leśne), Gminy Czermin (użytki rolne, użytki leśne, % powierzchni powiatu), Gminy Bierawa (użytki rolne, użytki leśne, % powierzchni powiatu).

¹ Dane ze strony Internetowej Gminy Manowo.

² Tamże.

³ *Strategia Rozwoju Społeczno- Gospodarczego Gminy Czermin na lata 2007-2015 z prognozą do roku 2020*, 4 opracowanie Urzędu Gminy Czermin, tab. Nr 3, s. 20.

⁴ Tamże, tab. Nr 3, s. 20.

⁵ Tamże, tab. Nr 1, s. 18.

⁶ *Obszar i czas realizacji planu rozwoju lokalnego*, opracowanie Urzędu Gminy Bierawa, s. 10.

⁷ Tamże, s. 10.

⁸ Obliczenie własne na podstawie danych dotyczących powierzchni terytorialnej gmin Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego przedstawionych w Wikipedii, wolnej encyklopedii.

Właściwości geograficzne prezentowanych gmin wiejskich przedstawiają się następująco:

- powierzchnia terytorialna mieści się w przedziale 69,17 km² (Gmina Leszno-wola) – 274,92 km² (Gmina Rzeczenica), średnia powierzchnia terytorialna tych gmin wynosi – 135,29 km²;
- udział użytków rolnych w powierzchni terytorialnej wynosi od 23% (Gminy: Manowo i Bierawa) do 91% (Gmina Koło), średni udział użytków rolnych w powierzchni terytorialnej tych gmin wynosi 64%;
- udział użytków leśnych w powierzchni terytorialnej wynosi od 4% (Gmina Koło) do 66% (Gminy: Rzeczenica i Manowo), średni udział użytków leśnych w powierzchni terytorialnej tych gmin wynosi 27%;
- udział powierzchni terytorialnej wykazanych gmin w powierzchni terytorialnej ich powiatów wynosi od 4,56% (Gmina Piekoszów) do 21,49% (Gmina Bierawa), średni udział powierzchni terytorialnej tych gmin w powierzchni terytorialnej ich powiatów wynosi 12,31%.

Na tej podstawie można przyjąć, że modelowe ujęcie właściwości geograficznych gmin wiejskich przedstawia się następująco: powierzchnia terytorialna wynosi około 135 km², udział użytków rolnych w powierzchni terytorialnej gminy wynosi około 64%, udział użytków leśnych w powierzchni terytorialnej gminy wynosi około 27% oraz udział powierzchni terytorialnej gminy w powierzchni terytorialnej jej powiatu wynosi około 12%.

2. Właściwości demograficzne gminy

W module właściwości demograficzne gminy w analizie ujęto następujące dane: liczba ludności, udział procentowy populacji kobiet, udział procentowy populacji mężczyzn, gęstość zaludnienia.

Tabela 2. Dane modułu właściwości demograficzne

L.p.	Gmina	Liczba ludności	Struktura %% ludności		Gęstość zaludnienia osób/km ²
			Kobiety	Mężczyźni	
1	Sadki	7168 ⁹	50,4 ¹⁰	49,6 ¹¹	47,0
2	Dalików	3702 ¹²	48,7 ¹³	51,3 ¹⁴	32,9
3	Rzeczenica	3735 ¹⁵	51,5 ¹⁶	48,5 ¹⁷	13,6
4	Lubawa	10386 ¹⁸	49,5 ¹⁹	50,5 ²⁰	43,9
5	Karczmiska	6272 ²¹	49,9 ²²	50,1 ²³	65,9
6	Lesznówola	21469 ²⁴	51,1 ²⁵	48,9 ²⁶	310,4
7	Piekoszów	15840 ²⁷	50,8 ²⁸	49,2 ²⁹	154,0
8	Lubień	9200 ³⁰	50,2 ³¹	49,8 ³²	122,7
9	Koło	6961 ³³	49,8 ³⁴	50,2 ³⁵	68,2
10	Manowo	6292 ³⁶	50,0 ³⁷	50,0 ³⁸	33,4
11	Mykanów	13759 ³⁹	50,2 ⁴⁰	49,8 ⁴¹	97,8
12	Czermin	6998 ⁴²	50,0 ⁴³	50,0 ⁴⁴	87,0
13	Długotłęka	22329 ⁴⁵	50,0 ⁴⁶	50,0 ⁴⁷	105,1
14	Krypno	4170 ⁴⁸	49,6 ⁴⁹	50,4 ⁵⁰	37,0
15	Lipinki Łużyckie	3233 ⁵¹	50,9 ⁵²	49,1 ⁵³	36,5
16	Bierawa	7967 ⁵⁴	50,4 ⁵⁵	49,6 ⁵⁶	68,0
Średnio		9343	50,2	49,8	82,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Wikipedii, wolnej encyklopedii z wyjątkiem struktury procentowej kobiet i mężczyzn Gmin: Manowo, Czermin, Bierawa.

⁹ Dane z 2007 r.

¹⁰ Jak wyżej.

¹¹ Jak wyżej.

¹² Dane z 2010 r.

¹³ Dane z 2004 r.

¹⁴ Jak wyżej.

¹⁵ Jak wyżej.

¹⁶ Jak wyżej.

¹⁷ Jak wyżej.

¹⁸ Jak wyżej.

¹⁹ Jak wyżej.

²⁰ Jak wyżej.

²¹ Jak wyżej.

²² Jak wyżej.

²³ Jak wyżej.

²⁴ Dane z 2011 r.

²⁵ Dane z 2004 r.

²⁶ Jak wyżej.

²⁷ Dane z 2010 r.

²⁸ Jak wyżej.

- ²⁹ Jak wyżej.
³⁰ Dane z 2004 r.
³¹ Jak wyżej.
³² Jak wyżej.
³³ Dane z 2006 r.
³⁴ Dane z 2004 r.
³⁵ Jak wyżej.
³⁶ Dane z 2005 r.
³⁷ Dane z 2010 r. Głównego Urzędu Statystycznego.
³⁸ Jak wyżej.
³⁹ Dane z 2004 r.
⁴⁰ Jak wyżej.
⁴¹ Jak wyżej.
⁴² Dane z 1999 r.
⁴³ Dane z 2010 r. Głównego Urzędu Statystycznego.
⁴⁴ Jak wyżej.
⁴⁵ Dane z 2009 r.
⁴⁶ Dane z 2007 r.
⁴⁷ Jak wyżej.
⁴⁸ Dane z 2004 r.
⁴⁹ Jak wyżej.
⁵⁰ Jak wyżej.
⁵¹ Dane z 2010 r.
⁵² Dane z 2004 r.
⁵³ Jak wyżej.
⁵⁴ Jak wyżej.
⁵⁵ Dane z 2010 r. Głównego Urzędu Statystycznego.
⁵⁶ Jak wyżej.

Właściwości demograficzne prezentowanych gmin wiejskich przedstawiają się następująco:

- liczba ludności mieści się w przedziale 3702 osób (Gmina Dalików) – 22329 osób (Gmina Długoleka), średnia liczba ludności tych gmin wynosi 9343 osoby;
- udział kobiet w liczbie ludności gminy mieści się w przedziale 48,7% (Gmina Dalików) – 51,5% (gmina Rzeczenica), średni udział kobiet w liczbie ludności tych gmin wynosi 50,2%;
- udział mężczyzn w liczbie ludności gminy mieści się w przedziale 48,5% (Gmina Rzeczenica) – 51,3% (Gmina Dalików), średni udział mężczyzn w liczbie ludności tych gmin wynosi 49,8%;
- gęstość zaludnienia mieści się w przedziale 13,6 osób na km² (Gmina Rzeczenica) – 310,4 osób na km² (Gmina Lesznówola); średnia gęstość zaludnienia tych gmin wynosi 82, 7 osób na km².

Na tej podstawie można przyjąć, że modelowe ujęcie właściwości demograficznych gmin wiejskich przedstawia się następująco: liczba ludności wynosi 9343 osoby, udział procentowy kobiet w populacji ludności wynosi 50,2%, udział procentowy mężczyzn w populacji ludności wynosi 49,8%, średnia gęstość zaludnienia wynosi 82,7 na km².

3. Cechy charakterystyczne podstawowych dokumentów organizacyjnych gminy

Jako podstawowe dokumenty organizacyjne gminy przyjęto: strukturę statutu gminy i strukturę regulaminu organizacyjnego urzędu gminy.

3.1. Struktura statutu gminy

W strukturze statutu gminy analizą zostały objęte: struktura redakcyjna statutu gminy i struktura przedmiotowa statutu gminy.

3.1.1. Struktura redakcyjna statutu gminy

W analizie struktury redakcyjnej urzędu gminy zostały uwzględnione następujące dane: liczba rozdziałów (jednostek równorzędnych), liczba podrozdziałów (jednostek równorzędnych), liczba paragrafów, liczba ustępów, liczba punktów, liczba podpunktów.

Tabela 3. Dane dotyczące struktury redakcyjnej statutu gminy

L.p.	Gmina	Liczba rozdziałów	Liczba podrozdziałów	Liczba paragrafów	Liczba ustępów	Liczba punktów	Liczba podpunktów
1	Sadki	14	13	160	399	158	15
2	Dalików	10	0	57	164	109	9
3	Rzeczenica	10	16	134	265	60	51
4	Lubawa	10	6	77	211	88	12
5	Karczmiska	11	7	135	268	90	9
6	Lesznówola	7	9	65	120	120	14
7	Piekoszów	9	15	101	225	105	0
8	Lubień	7	14	125	321	136	0
9	Koło	8	0	51	131	71	10
10	Manowo	11	3	83	251	119	0
11	Mykanów	10	14	128	254	93	5
12	Czermin	11	14	130	254	103	0
13	Długosłęka	14	11	126	291	166	0
14	Krypno	10	0	69	177	103	9
15	Lipinki Łużyckie	10	14	129	274	119	0
16	Bierawa	7	9	80	186	78	3
Średnio		10	9	103	237	107	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie statutów wymienionych gmin.

Właściwości struktury statutów gmin wiejskich przedstawiają się następująco:

- liczba rozdziałów w statucie gminy mieści się w przedziale 7 (statuty Gmin: Lesznówola, Lubień i Bierawa) – 14 (statuty Gmin Sadki i Długosłęka), średnia liczba rozdziałów w statutach tych gmin wynosi 10;
- liczba podrozdziałów w statucie gminy mieści się w przedziale 0 (statuty Gmin: Dalików, Koło i Krypno) – 16 (statut Gminy Rzeczenica), średnia liczba podrozdziałów w statutach tych gmin wynosi 9;

- liczba paragrafów w statucie gminy mieści się w przedziale 51 (statut Gminy Koło) – 160 (statut Gminy Sadki), średnia liczba paragrafów w statutach tych gmin wynosi 103;
- liczba ustępów w statucie gminy mieści się w przedziale 120 (statut Gminy Lesznówola) – 399 (statut Gminy Sadki), średnia liczba ustępów w statutach tych gmin wynosi 237;
- liczba punktów w statucie gminy mieści się w przedziale 60 (statut Gminy Rzeczenica) – 166 (statut Gminy Długołęka), średnia liczba punktów w statutach tych gmin wynosi 107;
- liczba podpunktów w statucie gminy mieści się w przedziale 0 (statuty Gmin: Piekoszów, Lubień, Manowo, Czermin, Długołęka i Lipinki Łużyckie) – 51 (statut Gminy Rzeczenica), średnia liczba podpunktów w statutach tych gmin wynosi 9.

Na tej podstawie można przyjąć, że modelowe ujęcie struktury statutu gmin wiejskich przedstawia się następująco: liczba rozdziałów w statucie – 10, liczba podrozdziałów – 9, liczba paragrafów – 103, liczba ustępów – 237, liczba punktów – 107, liczba podpunktów – 9.

3.1.2. Struktura przedmiotowa statutu gminy

Struktura przedmiotowa statutów gmin obejmuje następujące zestawienie zapisów przedmiotowych w układzie rozdziałów i podrozdziałów statutu gminy⁵⁷.

Rozdział I: Postanowienia ogólne;⁵⁸ Przepisy ogólne.⁵⁹

⁵⁷ W zestawieniu tym pominięto Statut Gminy Długołęka ze względu na odmienny charakter jego struktury przedmiotowej.

⁵⁸ Statut Gminy Bierawa, Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Manowo, Statut Gminy Koło, Statut Gminy Lubień, Statut Gminy Piekoszów, Statut Gminy Lesznówola, Statut Gminy Karczmiska, Statut Gminy Lubawa, Statut Gminy Rzeczenica, Statut Gminy Dalików, Statut Gminy Sadki.

⁵⁹ Statut Gminy Krypno

Rozdział II: Położenie, granica, insygnia Gminy oraz siedziba jej organów;⁶⁰ Gmina;⁶¹ Zakres działania i zadania Gminy;⁶² Organizacja wewnętrzna i tryb pracy Rady Gminy;⁶³ Ustrój Gminy;⁶⁴ Zadania i zakres działania Gminy;⁶⁵ Cele, zadania Gminy oraz ich realizacja;⁶⁶ Jednostki pomocnicze.⁶⁷

Podrozdział 1: Gmina;⁶⁸ Ustrój Gminy.⁶⁹

Podrozdział 2: Jednostki pomocnicze Gminy.⁷⁰

Podrozdział 3: Jednostki organizacyjne Gminy.⁷¹

⁶⁰ Statut Gminy Bierawa.

⁶¹ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów. Statut Gminy Manowo, Statut Gminy Piekoszów, Statut Gminy Karczmiska, Statut Gminy Rzeczenica.

⁶² Statut Gminy Krypno.

⁶³ Statut Gminy Koło.

⁶⁴ Statut Gminy Lubień.

⁶⁵ Statut Gminy Lesznowola.

⁶⁶ Statut Gminy Lubawa, Statut Gminy Dalików.

⁶⁷ Statut Gminy Sadki.

⁶⁸ Statut Gminy Lubień.

⁶⁹ Statut Gminy Piekoszów

⁷⁰ Statut Gminy Lubień, Statut Gminy Piekoszów.

⁷¹ Statut Gminy Lubień.

Rozdział III: Jednostki pomocnicze gminy;⁷² Władze Gminy i tryb pracy organów gminy;⁷³ Zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej;⁷⁴ Zasady dostępu do dokumentów i korzystanie z nich;⁷⁵ Organizacja wewnętrzna Rady;⁷⁶ Organizacja wewnętrzna i tryb pracy Rady;⁷⁷ Organy Gminy, ich zadania i kompetencje;⁷⁸ Władze gminy.⁷⁹

Podrozdział 1: Radni;⁸⁰ Rada.⁸¹

Podrozdział 2: Zasady działania klubów radnych;⁸² Przewodniczący.⁸³

Podrozdział 3: Sesje Rady.⁸⁴

Podrozdział 4: Uchwały.⁸⁵

Podrozdział 5: Komisje Rady.⁸⁶

Podrozdział 6: Komisja Rewizyjna.⁸⁷

Podrozdział 7: Radni.⁸⁸

Podrozdział 8: Kluby radnych.⁸⁹

Podrozdział 9: Wójt Gminy.⁹⁰

⁷² Statut Gminy Bierawa, Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Manowo, Statut Gminy Karczmiska, Statut Gminy Rzeczenica.

⁷³ Statut Gminy Krypno.

⁷⁴ Statut Gminy Koło.

⁷⁵ Statut Gminy Lubień.

⁷⁶ Statut Gminy Piekoszów, Statut Gminy Sadki.

⁷⁷ Statut Gminy Lesznowola.

⁷⁸ Statut Gminy Lubawa.

⁷⁹ Statut Gminy Dalików.

⁸⁰ Statut Gminy Bierawa.

⁸¹ Statut Gminy Lesznowola.

⁸² Statut Gminy Bierawa.

⁸³ Statut Gminy Lesznowola.

⁸⁴ Statut Gminy Lesznowola.

⁸⁵ Statut Gminy Lesznowola.

⁸⁶ Statut Gminy Lesznowola.

⁸⁷ Statut Gminy Lesznowola.

⁸⁸ Statut Gminy Lesznowola.

⁸⁹ Statut Gminy Lesznowola.

⁹⁰ Statut Gminy Lesznowola.

Rozdział IV: Organizacja wewnętrzna Rady;⁹¹ Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady, Komisji i Wójta;⁹² Kluby radnych;⁹³ Zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej;⁹⁴ Tryb pracy Rady;⁹⁵ Jednostki pomocnicze;⁹⁶ Organizacja i tryb pracy Rady Gminy;⁹⁷ Radni.⁹⁸

Podrozdział 1: Rada Gminy;⁹⁹ Organizacja Komisji Rewizyjnej;¹⁰⁰ Sesje Rady.¹⁰¹

Podrozdział 2: Sesje Rady;¹⁰² Zasady kontroli;¹⁰³ Przygotowanie sesji.¹⁰⁴

Podrozdział 3: Uchwały Rady Gminy;¹⁰⁵ Tryb kontroli;¹⁰⁶ Przebieg sesji.¹⁰⁷

Podrozdział 4: Protokoły kontroli;¹⁰⁸ Uchwały;¹⁰⁹ Protokół z sesji.¹¹⁰

Podrozdział 5: Plany pracy i sprawozdania Komisji Rewizyjnej;¹¹¹ Procedura głosowania;¹¹² Uchwały i inne akty rady.¹¹³

Podrozdział 6: Posiedzenia Komisji Rewizyjnej;¹¹⁴ Komisje Rady;¹¹⁵ Procedura głosowania.¹¹⁶

Podrozdział 7: Radni.¹¹⁷

⁹¹ Statut Gminy Bierawa, Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Manowo, Statut Gminy Karczmiska.

⁹² Statut Gminy Krypno, Statut Gminy Lubawa.

⁹³ Statut Gminy Koło.

⁹⁴ Statut Gminy Lubień.

⁹⁵ Statut Gminy Piekoszów, Statut Gminy Sadki.

⁹⁶ Statut Gminy Lesznowola.

⁹⁷ Statut Gminy Rzeczenica.

⁹⁸ Statut Gminy Dalików.

⁹⁹ Statut Gminy Manowo.

¹⁰⁰ Statut Gminy Lubień.

¹⁰¹ Statut Gminy Piekoszów, Statut Gminy Sadki.

¹⁰² Statut Gminy Manowo.

¹⁰³ Statut Gminy Lubień.

¹⁰⁴ Statut Gminy Piekoszów, Statut Gminy Sadki.

¹⁰⁵ Statut Gminy Manowo.

¹⁰⁶ Statut Gminy Lubień.

¹⁰⁷ Statut Gminy Piekoszów, Statut Gminy Sadki.

¹⁰⁸ Statut Gminy Lubień.

¹⁰⁹ Statut Gminy Piekoszów.

¹¹⁰ Statut Gminy Sadki.

¹¹¹ Statut Gminy Lubień.

¹¹² Statut Gminy Piekoszów.

¹¹³ Statut Gminy Sadki.

¹¹⁴ Statut Gminy Lubień.

¹¹⁵ Statut Gminy Piekoszów.

¹¹⁶ Statut Gminy Sadki.

¹¹⁷ Statut Gminy Piekoszów.

Rozdział V: Tryb pracy Rady;¹¹⁸ Zasady i tryb rozpatrywania skarg;¹¹⁹ Komisja Rewizyjna;¹²⁰ Tryb pracy Wójta;¹²¹ Tryb pracy organów Gminy;¹²² Gospodarka finansowa Gminy;¹²³ Tryb i zasady działania organów Gminy oraz jednostek organizacyjnych Gminy;¹²⁴ Jednostki pomocnicze gminy;¹²⁵ Komisje Rady.¹²⁶

Podrozdział 1: Procedura głosowania;¹²⁷ Sesje Rady;¹²⁸ Organizacja wewnętrzna Rady;¹²⁹ Zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej;¹³⁰ Sesje Rady Gminy.¹³¹

Podrozdział 2: Wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego;¹³² Przygotowanie sesji;¹³³ Sesje Rady;¹³⁴ Zasady kontroli;¹³⁵ Uchwały Rady Gminy.¹³⁶

Podrozdział 3: Komisje Rady;¹³⁷ Przebieg sesji;¹³⁸ Przygotowanie sesji;¹³⁹ Tryb kontroli;¹⁴⁰ Uchwały;¹⁴¹ Tryb głosowania;¹⁴² Obrady.¹⁴³

Podrozdział 4: Uchwały;¹⁴⁴ Protokoły kontroli;¹⁴⁵ Procedura głosowania;¹⁴⁶ Organizacja wewnętrzna Rady.¹⁴⁷

Podrozdział 5: Procedura głosowania;¹⁴⁸ Plany kontroli i sprawozdania Komisji Rewizyjnej;¹⁴⁹ Komisje Rady;¹⁵⁰ Tryb i zasady działania Wójta.¹⁵¹

Podrozdział 6: Komisje Rady;¹⁵² Posiedzenia Komisji Rewizyjnej;¹⁵³ Radni;¹⁵⁴

Podrozdział 7: Radni;¹⁵⁵ Składanie oświadczeń woli.¹⁵⁶

Podrozdział 8: Wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego.¹⁵⁷

¹¹⁸ Statut Gminy Bierawa, Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska, Statut Gminy Rzeczenica.

¹¹⁹ Statut Gminy Krypno.

¹²⁰ Statut Gminy Manowo, Statut Gminy Piekoszów.

¹²¹ Statut Gminy Koło.

¹²² Statut Gminy Lubień.

¹²³ Statut Gminy Lesznówola.

¹²⁴ Statut Gminy Lubawa.

¹²⁵ Statut Gminy Dalików.

¹²⁶ Statut Gminy Sadki.

¹²⁷ Statut Gminy Bierawa.

¹²⁸ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska.

¹²⁹ Statut Gminy Lubień.

¹³⁰ Statut Gminy Piekoszów.

¹³¹ Statut Gminy Lubawa, Statut Gminy Rzeczenica.

¹³² Statut Gminy Bierawa.

¹³³ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska, Statut Gminy Rzeczenica.

¹³⁴ Statut Gminy Lubień.

¹³⁵ Statut Gminy Piekoszów.

¹³⁶ Statut Gminy Lubawa.

¹³⁷ Statut Gminy Bierawa.

¹³⁸ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów.

¹³⁹ Statut Gminy Lubień.

¹⁴⁰ Statut Gminy Piekoszów.

¹⁴¹ Statut Gminy Karczmiska.

¹⁴² Statut Gminy Lubawa.

¹⁴³ Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁴⁴ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Lubień, Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁴⁵ Statut Gminy Piekoszów.

¹⁴⁶ Statut Gminy Karczmiska.

¹⁴⁷ Statut Gminy Lubawa.

¹⁴⁸ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Lubień, Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁴⁹ Statut Gminy Piekoszów.

¹⁵⁰ Statut Gminy Karczmiska.

¹⁵¹ Statut Gminy Lubawa.

¹⁵² Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Lubień, Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁵³ Statut Gminy Piekoszów.

¹⁵⁴ Statut Gminy Karczmiska.

¹⁵⁵ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Lubień, Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁵⁶ Statut Gminy Lubawa.

¹⁵⁷ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Rzeczenica.

Rozdział VI: Komisja Rewizyjna;¹⁵⁸ Zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej;¹⁵⁹ Jednostki pomocnicze Gminy;¹⁶⁰ Pozostałe Komisje Rady;¹⁶¹ Zasady dostępu do dokumentów organów gminy i zasady korzystania;¹⁶² Zasady działania klubów radnych;¹⁶³ Zasady dostępu do dokumentów Rady, Komisji, Wójta;¹⁶⁴ Gospodarka finansowa Gminy;¹⁶⁵ Radni.¹⁶⁶

Podrozdział 1: Organizacja komisji Rewizyjnej.¹⁶⁷

Podrozdział 2: Zasady kontroli;¹⁶⁸ Zadania kontrolne.¹⁶⁹

Podrozdział 3: Tryb kontroli i badania skarg, do rozpatrzenia których właściwa jest Rada;¹⁷¹ Tryb kontroli.¹⁷¹

Podrozdział 4: Protokoły kontroli, wystąpienia pokontrolne i wnioski co do sposobu załatwienia skargi, do rozpatrzenia której właściwa jest Rada;¹⁷² Protokoły kontroli.¹⁷³

Podrozdział 5: Plany pracy i sprawozdania Komisji Rewizyjnej;¹⁷⁴ Zadania opiniodawcze.¹⁷⁵

Podrozdział 6: Posiedzenia Komisji Rewizyjnej;¹⁷⁶ Plany pracy i sprawozdania Komisji.¹⁷⁷

Podrozdział 7: Posiedzenia Komisji Rewizyjnej.¹⁷⁸

Podrozdział 8: Postanowienia końcowe.¹⁷⁹

¹⁵⁸ Statut Gminy Bierawa.

¹⁵⁹ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska, Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁶⁰ Statut Gminy Krypno.

¹⁶¹ Statut Gminy Manowo.

¹⁶² Statut Gminy Koło.

¹⁶³ Statut Gminy Lubień, Statut Gminy Piekoszów.

¹⁶⁴ Statut Gminy Lesznówola.

¹⁶⁵ Statut Gminy Lubawa, Statut Gminy Dalików.

¹⁶⁶ Statut Gminy Sadki.

¹⁶⁷ Statut Gminy Bierawa, Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska, Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁶⁸ Statut Gminy Bierawa, Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska.

¹⁶⁹ Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁷⁰ Statut Gminy Bierawa.

¹⁷¹ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska,

Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁷² Statut Gminy Bierawa.

¹⁷³ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska, Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁷⁴ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów.

¹⁷⁵ Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁷⁶ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska.

¹⁷⁷ Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁷⁸ Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁷⁹ Statut Gminy Rzeczenica.

Rozdział VII: Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych przez organy Gminy;¹⁸⁰ Zasady działania klubów radnych;¹⁸¹ Gospodarka finansowa Gminy;¹⁸² Radni;¹⁸³ Jednostki pomocnicze;¹⁸⁴ Postanowienia końcowe;¹⁸⁵ Tryb pracy Wójta Gminy;¹⁸⁶ Tworzenie jednostek organizacyjnych i współdziałanie międzygminne;¹⁸⁷ Zasady działania klubów radnych;¹⁸⁸ Zasady dostępu obywateli do dokumentów;¹⁸⁹ Interpelacje, zapytania i wolne wnioski.¹⁹⁰

¹⁸⁰ Statut Gminy Bierawa.

¹⁸¹ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska.

¹⁸² Statut Gminy Krypno.

¹⁸³ Statut Gminy Manowo.

¹⁸⁴ Statut Gminy Koło.

¹⁸⁵ Statut Gminy Lubień.

¹⁸⁶ Statut Gminy Piekoszków.

¹⁸⁷ Statut Gminy Lubawa.

¹⁸⁸ Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁸⁹ Statut Gminy Dalików.

¹⁹⁰ Statut Gminy Sadki.

Rozdział VIII: Tryb pracy Wójta;¹⁹¹ Pracownicy samorządowi;¹⁹² Referendum lokalne;¹⁹³ Postanowienia końcowe;¹⁹⁴ Zasady korzystania i dostępu przez obywateli do dokumentów Rady Gminy, jej komisji i Wójta;¹⁹⁵ Jednostki pomocnicze;¹⁹⁶ Nadzór nad działalnością gminną;¹⁹⁷ Wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego.¹⁹⁸

¹⁹¹ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Manowo, Statut Gminy Karczmiska, Statut Gminy Rzeczenica.

¹⁹² Statut Gminy Lipinki Łużyckie.

¹⁹³ Statut Gminy Krypno.

¹⁹⁴ Statut Gminy Koło, Statut Gminy Lesznówola.

¹⁹⁵ Statut Gminy Piekoszków.

¹⁹⁶ Statut Gminy Lubawa.

¹⁹⁷ Statut Gminy Dalików.

¹⁹⁸ Statut Gminy Sadki.

Rozdział IX: Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady, Komisji i Wójta;¹⁹⁹ Gminne jednostki organizacyjne;²⁰⁰ Pracownicy samorządowi;²⁰¹ Przepisy końcowe;²⁰² Referendum gminne i konsultacje społeczne;²⁰³ Publikowanie aktów prawa miejscowego;²⁰⁴ Zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej.²⁰⁵

Podrozdział 1: Organizacja Komisji Rewizyjnej.²⁰⁶

Podrozdział 2: Zasady kontroli.²⁰⁷

Podrozdział 3: Tryb kontroli.²⁰⁸

Podrozdział 4: Protokoły z kontroli.²⁰⁹

Podrozdział 5: Plany pracy i sprawozdania komisji.²¹⁰

Podrozdział 6: Zadania opiniodawcze.²¹¹

Podrozdział 7: Posiedzenia Komisji Rewizyjnej.²¹²

¹⁹⁹ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Karczmiska, Statut Gminy Rzeczenica.

²⁰⁰ Statut Gminy Krypno.

²⁰¹ Statut Gminy Manowo.

²⁰² Statut Gminy Piekoszów.

²⁰³ Statut Gminy Lubawa.

²⁰⁴ Statut Gminy Dalików.

²⁰⁵ Statut Gminy Sadki.

²⁰⁶ Statut Gminy Sadki.

²⁰⁷ Statut Gminy Sadki.

²⁰⁸ Statut Gminy Sadki.

²⁰⁹ Statut Gminy Sadki.

²¹⁰ Statut Gminy Sadki.

²¹¹ Statut Gminy Sadki.

²¹² Statut Gminy Sadki.

Rozdział X: Postanowienia końcowe;²¹³ Pracownicy samorządowi;²¹⁴ Gospodarka finansowa i mienie gminy;²¹⁵ Przepisy końcowe;²¹⁶ Rozpatrywanie skarg.²¹⁷

²¹³ Statut Gminy Lipinki Łużyckie, Statut Gminy Krypno, Statut Gminy Mykanów, Statut Gminy Lubawa, Statut Gminy Rzeczenica.

²¹⁴ Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Karczmiska.

²¹⁵ Statut Gminy Manowo.

²¹⁶ Statut Gminy Dalików.

²¹⁷ Statut Gminy Sadki.

Rozdział XI: Postanowienia końcowe;²¹⁸ Przepisy końcowe;²¹⁹ Kluby radnych.²²⁰

²¹⁸ Statut Gminy Czermin, Statut Gminy Karczmiska.

²¹⁹ Statut Gminy Manowo.

²²⁰ Statut Gminy Sadki.

Rozdział XII: Tryb pracy Wójta.²²¹

²²¹ Statut Gminy Sadki.

Rozdział XIII: Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady, Komisji i Wójta.²²²

²²² Statut Gminy Sadki.

Rozdział XIV: Postanowienia końcowe.²²³

²²³ Statut Gminy Sadki.

Na tej podstawie można przyjąć następującą uogólnioną strukturę przedmiotową statutu gminy:

Rozdział I. Postanowienia ogólne.

Rozdział II. Gmina.

Podrozdział 1. Położenie, granica oraz siedziba organów gminy.

Podrozdział 2. Ustrój gminy.

Podrozdział 3. Cele, zakres działania, zadania gminy oraz ich realizacja.

Podrozdział 4. Jednostki pomocnicze gminy.

Podrozdział 5. Jednostki organizacyjne gminy.

Rozdział III. Organizacja wewnętrzna rady gminy

Podrozdział 1. Rada gminy.

Podrozdział 2. Przewodniczący rady gminy.

Podrozdział 3. Radni.

Podrozdział 4. Kluby radnych.

Podrozdział 5. Komisje rady gminy.

Rozdział IV. Tryb pracy rady gminy.

Podrozdział 1. Przygotowanie sesji rady gminy.

Podrozdział 2. Przebieg sesji.

Podrozdział 3. Procedura głosowania.

Podrozdział 4. Uchwały i inne akty rady gminy.

Podrozdział 5. Protokół z sesji rady gminy.

Podrozdział 6. Wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego.

Podrozdział 7. Zasady i tryb rozpatrywania skarg.

Podrozdział 8. Interpelacje, zapytania i wolne wnioski.

Rozdział V. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej.

Podrozdział 1. Organizacja komisji rewizyjnej.

Podrozdział 2. Zadania kontrolne.

Podrozdział 2. Zasady kontroli.

Podrozdział 3. Tryb kontroli.

Podrozdział 4. Protokoły kontroli.

Podrozdział 5. Wystąpienia pokontrolne.

Podrozdział 6. Plany pracy i sprawozdania komisji rewizyjnej.

Podrozdział 7. Zadania opiniodawcze.

Podrozdział 8. Posiedzenia komisji rewizyjnej.

Rozdział VI. Zasady i tryb pracy wójta.

Rozdział VII. Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów rady, komisji i wójta.

Rozdział VIII. Gospodarka finansowa gminy.

Rozdział IX. Pracownicy samorządowi.

Rozdział X. Tworzenie jednostek organizacyjnych i współdziałanie międzygminne.

Rozdział XI. Referendum gminne i konsultacje społeczne.

Rozdział XII. Publikowanie aktów prawa miejscowego.

Rozdział XIII. Postanowienia końcowe.

3.2. Struktura regulaminu organizacyjnego gminy

W strukturze regulaminu organizacyjnego gminy oceną zostały objęte: struktura redakcyjna regulaminu organizacyjnego gminy i struktura przedmiotowa regulaminu organizacyjnego gminy.

3.2.1. Struktura redakcyjna regulaminu organizacyjnego gminy

W analizie struktury redakcyjnej regulaminu organizacyjnego urzędu gminy zostały uwzględnione następujące dane: liczba rozdziałów, liczba paragrafów, liczba ustępów, liczba punktów, liczba podpunktów.

Tabela 4. Dane dotyczące struktury redakcyjnej regulaminu organizacyjnego urzędu gminy

L.p.	Urząd Gminy	Liczba rozdziałów	Liczba paragrafów	Liczba ustępów	Liczba punktów	Liczba podpunktów
1	Sadki	13	60	445	228	8
2	Dalików	11	63	55	359	181
3	Rzeczenica	8	50	333	140	29
4	Lubawa	11	57	105	442	25
5	Karczmiska	11	52	79	355	22
6	Lesznówola	16	19	602	16	73
7	Piekoszów	5	37	155	103	103
8	Lubień	8	27	188	55	31
9	Koło	9	52	105	321	37

10	Manowo	11	51	88	280	124
11	Mykanów	7	31	30	285	4
12	Czermin	10	37	181	28	0
13	Długołęka	14	61	134	143	22
14	Krypno	10	50	77	199	20
15	Lipinki Łużyckie	8	25	206	11	28
16	Bierawa	16	68	268	342	154
Średnio		10	46	191	207	54

Źródło: opracowanie własne na podstawie statutów wymienionych gmin.

Właściwości struktury regulaminów organizacyjnych urzędów gmin wiejskich przedstawiają się następująco:

- liczba rozdziałów w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy mieści się w przedziale 5 (Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Piekoszów) – 16 (Regulaminy organizacyjne Urzędów Gmin Lesznówola i Bierawa), średnia liczba rozdziałów w regulaminach organizacyjnych urzędów gmin wiejskich wynosi 10;
- liczba paragrafów w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy mieści się w przedziale 25 (Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie) – 68 (Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa), średnia liczba paragrafów w regulaminach organizacyjnych urzędów gmin wiejskich wynosi 46;
- liczba ustępów w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy mieści się w przedziale 30 (Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Mykanów) – 602 (Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola), średnia liczba ustępów w regulaminach organizacyjnych urzędów gmin wiejskich wynosi 191;
- liczba punktów w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy mieści się w przedziale 11 (Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie) – 442 (Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa), średnia liczba punktów w regulaminach organizacyjnych urzędów gmin wiejskich wynosi 207;
- liczba podpunktów w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy mieści się w przedziale 0 (Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Czermin) – 181 (Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Dalików), średnia liczba punktów w regulaminach organizacyjnych urzędów gmin wiejskich wynosi 54.

3.2.2. Struktura przedmiotowa regulaminu organizacyjnego urzędu gminy

Struktura przedmiotowa regulaminów organizacyjnych urzędów gmin obejmuje następujące zestawienie zapisów przedmiotowych w układzie rozdziałów i podrozdziałów statutu gminy.

Rozdział I. Postanowienia ogólne;²²⁴ Zakres działania i zasady funkcjonowania Urzędu;²²⁵ Postanowienia wstępne.²²⁶

²²⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Krypno, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długołęka, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Czerminie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Mykanów, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Kole, Regula-

min organizacyjny Urzędu Gminy Lubień, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Piekoszowie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

²²⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

²²⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczenica.

Rozdział II. Zadania Urzędu Gminy;²²⁷ Zakres działania i zadania Urzędu;²²⁸ Zasady kierowania pracą urzędu;²²⁹ Zasady funkcjonowania Urzędu;²³⁰ Zakres działania i zasady funkcjonowania Urzędu;²³¹ Zasady sprawowania funkcji kierowniczych;²³² Organizacja Urzędu;²³³ Struktura organizacyjna Urzędu;²³⁴ Postanowienia ogólne.²³⁵

²²⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Czerminie.

²²⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Mykowników, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubień, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

²²⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Krypno.

²³⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

²³¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo.

²³² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Kole.

²³³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Piekoszowie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

²³⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

²³⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczenica.

Rozdział III. Zasady funkcjonowania Urzędu Gminy;²³⁶ Organizacja Urzędu;²³⁷ Organizacja wewnętrzna Urzędu;²³⁸ Ogólne zasady organizacji Urzędu;²³⁹ Organizacja Urzędu Gminy;²⁴⁰ Kierownictwo Urzędu;²⁴¹ Struktura organizacyjna urzędu;²⁴² Podział zadań i kompetencji pomiędzy kierownictwem Urzędu;²⁴³ Podział zadań w kierownictwie urzędu.²⁴⁴

²³⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

²³⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Mykowników, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubień, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczenica, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

²³⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Krypno.

²³⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

²⁴⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Czerminie.

²⁴¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo.

²⁴² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Kole, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa.

²⁴³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Piekoszowie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

²⁴⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

Rozdział IV. Struktura organizacyjna Urzędu Gminy;²⁴⁵ Zasady funkcjonowania Urzędu;²⁴⁶ Zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych;²⁴⁷ Zasady wykonywania funkcji kierowniczych;²⁴⁸ Organizacja Urzędu;²⁴⁹ Załatwianie spraw indywidualnych;²⁵⁰ Zakres działania poszczególnych referatów i stanowisk pracy w Urzędzie;²⁵¹ Zadania i kompetencje poszczególnych referatów i samodzielnych stanowisk;²⁵² Zakres działania jednostek organizacyjnych Urzędu;²⁵³ Tryb pracy urzędu;²⁵⁴ Zadania wspólne dla stanowisk;²⁵⁵ Zasady funkcjonowania urzędu.²⁵⁶

²⁴⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

²⁴⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Czerminie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Mykanów, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lu-bień, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach.

²⁴⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Krypno.

²⁴⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

²⁴⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo.

²⁵⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Piekoszowie.

²⁵¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Kole.

²⁵² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznawola.

²⁵³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa.

²⁵⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczenica.

²⁵⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

²⁵⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

Rozdział V. Zakresy zadań i odpowiedzialności na stanowiskach kierowniczych;²⁵⁷ Zakres zadań wójta, sekretarza i skarbnika gminy;²⁵⁸ Dokonywanie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników;²⁵⁹ Obieg dokumentów w Urzędzie;²⁶⁰ Zakresy zadań Wójta, Zastępcy Wójta, Sekretarza Gminy i Skarbnika Gminy;²⁶¹ Zadania komórek organizacyjnych Urzędu;²⁶² Tryb postępowania przy opracowywaniu aktów normatywnych;²⁶³ Zakres zadań kierownictwa Urzędu;²⁶⁴ Przepisy końcowe;²⁶⁵ Organizacja stanowisk pracy;²⁶⁶ Zakres zadań stanowisk kierowniczych;²⁶⁷ Legitymacje służbowe dla pracowników;²⁶⁸ Wewnętrzna struktura organizacyjna urzędu;²⁶⁹ Podstawowe zakresy działania stanowisk;²⁷⁰ Kontrola w urzędzie.²⁷¹

²⁵⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

²⁵⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Czerminie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Mykanów, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lu-bień, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach.

²⁵⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Krypno.

²⁶⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

²⁶¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo.

²⁶² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Kole.

²⁶³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Piekoszowie.

²⁶⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznawola.

²⁶⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa.

²⁶⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczenica.

²⁶⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

²⁶⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

²⁶⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa.

²⁷⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczenica.

²⁷¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

²⁷¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

Rozdział VI. Zasady udzielania pełnomocnictw i upoważnień;²⁷² Podział zadań pomiędzy pracowników;²⁷³ Zasady postępowania przy opracowywaniu projektów aktów prawnych wydawanych przez Wójta Gminy;²⁷⁴ Kolegium Wójta;²⁷⁵ Zadania Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego;²⁷⁶ Podział zadań pomiędzy referatami;²⁷⁷ Zasady podpisywania pism

oraz obieg dokumentów;²⁷⁸ Zasady planowania pracy;²⁷⁹ Akty prawne wydawane przez Wójta Gminy;²⁸⁰ Zakres obowiązków wobec Rady Gminy, jej organów i Radnych oraz zasad współdziałania z Biurem Rady Gminy;²⁸¹ Podział zadań pomiędzy stanowiska pracy;²⁸² Zasady i tryb postępowania przy opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz zasady ich realizacji;²⁸³ Zasady podpisywania pism i decyzji;²⁸⁴ Podstawowe zadania stanowisk obsługi Urzędu Gminy;²⁸⁵ zakres zadań Wójta, Sekretarza Gminy i Skarbnika Gminy.²⁸⁶

²⁷² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

²⁷³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie.

²⁷⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Krypno.

²⁷⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

²⁷⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Czerminie.

²⁷⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Mykanów.

²⁷⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo.

²⁷⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Kole.

²⁸⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubień.

²⁸¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

²⁸² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach.

²⁸³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa.

²⁸⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczenica.

²⁸⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

²⁸⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

Rozdział VII. Zakresy zadań referatów i samodzielnych stanowisk pracy;²⁸⁷ Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków;²⁸⁸ Przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków obywateli;²⁸⁹ Zasady udzielania pełnomocnictw i upoważnień;²⁹⁰ Zadania Referatu Budżetu i Finansów;²⁹¹ Postanowienia końcowe;²⁹² Organizacja przyjmowania i załatwiania indywidualnych spraw obywateli. Tryb rozpatrywania skarg i wniosków;²⁹³ Zabezpieczenie akt i mienia urzędu;²⁹⁴ Zakres działania Referatów Urzędu;²⁹⁵ Zasady postępowania przy opracowywaniu projektów uchwał i materiałów na sesje Rady Gminy oraz sposób realizacji uchwał;²⁹⁶ Zasady opracowywania projektów aktów prawnych;²⁹⁷ Tryb wykonywania kontroli zarządczej;²⁹⁸ Zasady obsługi interesantów w urzędzie;²⁹⁹ Zasady opracowywania i wydawania aktów prawnych;³⁰⁰ Podział zadań.³⁰¹

²⁸⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

²⁸⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie.

²⁸⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Krypno.

²⁹⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

²⁹¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Czerminie.

²⁹² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Mykanów.

²⁹³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo.

²⁹⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Kole.

²⁹⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubień.

²⁹⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

²⁹⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach.

²⁹⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa.

²⁹⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczenica.

³⁰⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

³⁰¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

Rozdział VIII. Ogólne zasady podpisywania dokumentów;³⁰² Postanowienia końcowe;³⁰³ Organizacja i prowadzenia działalności kontrolnej;^{3,04} Zasady wydawania aktów prawnych i poleceń służbowych;³⁰⁵ Zadania stanowisk pracy w Urzędzie Gminy;³⁰⁶ Tryb postępowania przy opracowywaniu aktów normatywnych;³⁰⁷ Zasady podpisywania korespondencji;³⁰⁸ Zasady opracowywania projektów aktów Wójta;³⁰⁹ Zasady podpisywania pism i decyzji;³¹⁰ Regulamin kontroli wewnętrznej;³¹¹ Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków mieszkańców;³¹² Obieg dokumentów w urzędzie.³¹³

³⁰² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

³⁰³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubień.

³⁰⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Krypno.

³⁰⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długołęka.

³⁰⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Czerminie.

³⁰⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo.

³⁰⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Kole.

³⁰⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznów.

³¹⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa.

³¹¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczenica.

³¹² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

³¹³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

Rozdział IX. Ogólne zasady opracowywania programów, planów i harmonogramów realizacji zadań;³¹⁴ Zasady podpisywania pism i decyzji;³¹⁵ Zasady ogólne podpisywania dokumentów;³¹⁶ Postanowienia dotyczące zasad i trybu funkcjonowania Urzędu;³¹⁷ Zasady używania pieczęci;³¹⁸ Postępowania końcowe;³¹⁹ Zasady postępowania z aktami prawnymi zewnętrznymi zawierającymi zadania dla Urzędów Gmin;³²⁰ Tryb przyjmowania i załatwiania indywidualnych spraw obywateli oraz skarg i wniosków;³²¹ Załatwianie spraw w Urzędzie – Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania indywidualnych spraw obywateli;³²² Przepisy końcowe;³²³ Organizacja działalności kontrolnej urzęd;³²⁴ Zasady podpisywania pism.³²⁵

³¹⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

³¹⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Krypno.

³¹⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długołęka.

³¹⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Czerminie.

³¹⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo.

³¹⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Kole.

³²⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznów.

³²¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach.

³²² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa.

³²³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Rzeczenica.

³²⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

³²⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

Rozdział X. Zasady opracowywania projektów aktów prawnych wydawanych przez organy gminy;³²⁶ Postanowienia końcowe;³²⁷ Zasady obsługi interesantów w Urzędzie;³²⁸ Organizacja działalności kontrolnej;³²⁹ Przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków;³³⁰ Zasady i tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków obywateli;³³¹ Zasady podpisywania pism;³³² Zasady i tryb postępowania przy opracowywaniu projektów uchwał Rady Gminy i zarządzeń Wójta.³³³

³²⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

³²⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Krypno, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Czerminie.

³²⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

³²⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach.

³³⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

³³¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa.

³³² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

³³³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

Rozdział XI. Ogólne zasady obsługi interesantów w Urzędzie Gminy;³³⁴ Zasady informowania dziennikarzy, środków masowego przekazu i wykorzystywania krytyki prasowej;³³⁵ Przepisy końcowe;³³⁶ Organizacja i odbywanie narad;³³⁷ Postanowienia końcowe;³³⁸ Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania indywidualnych spraw obywateli w Urzędzie Gminy.³³⁹

³³⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

³³⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

³³⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Manowo, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lubawa.

³³⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

³³⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Karczmiskach, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Dalikowie.

³³⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

Rozdział XII. Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków;³⁴⁰ Tryb pracy w Urzędzie;³⁴¹ Kontrola wewnętrzna;³⁴² Obsługa prawna.³⁴³

³⁴⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

³⁴¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

³⁴² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

³⁴³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

Rozdział XIII. Organizacja systemu kontroli w Urzędzie Gminy;³⁴⁴ Organizacja działalności kontrolnej;³⁴⁵ Obieg dokumentów;³⁴⁶ Postanowienia końcowe.³⁴⁷

³⁴⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

³⁴⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

³⁴⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

³⁴⁷ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Sadki.

Rozdział XIV. Zasady szkolenia pracowników Urzędu Gminy;³⁴⁸ Postanowienia końcowe;³⁴⁹ Korespondencja wysyłana.³⁵⁰

³⁴⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

³⁴⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Długoleka.

³⁵⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

Rozdział XV. Zasady wydawania pracownikom poleceń wyjazdu służbowego;³⁵¹ Oznaczenie stanowisk oraz zasady podpisywania pism.³⁵²

³⁵¹ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa.

³⁵² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

Rozdział XVI. Postanowienia końcowe.³⁵³

³⁵³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Bierawa, Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lesznówola.

Na tej podstawie można przyjąć następującą uogólnioną strukturę przedmiotową regulaminu organizacyjnego urzędu gminy:

Rozdział I. Postanowienia ogólne

Rozdział II. Zakres działania, zadania i zasady funkcjonowania urzędu

Rozdział III. Organizacja urzędu

Rozdział IV. Zakres zadań i kompetencji kierownictwa urzędu

Rozdział V. Zadania wspólne dla jednostek organizacyjnych urzędu

Rozdział VI. Zakres działania jednostek organizacyjnych urzędu

Rozdział VII. Zadania stanowisk obsługi urzędu

Rozdział VIII. Tryb pracy urzędu

Rozdział IX. Obieg dokumentów w urzędzie

Rozdział X. Opracowywanie i wydawanie aktów normatywnych oraz poleceń służbowych

Rozdział XI. Zasady podpisywania dokumentów i używania pieczęci

Rozdział XII. Zasady udzielania pełnomocnictw i upoważnień

Rozdział XIII. Zasady obsługi interesantów w urzędzie

Rozdział XIV. Przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków obywateli

Rozdział XV. Organizacja działalności kontrolnej w urzędzie

Rozdział XVI. Okresowe oceny kwalifikacyjne pracowników urzędu

Rozdział XVII. Szkolenia pracowników urzędu

Rozdział XVIII. Zabezpieczenie akt i mienia urzędu

Rozdział XIX. Obsługa prawna

Rozdział XX. Postanowienia końcowe

4. Rodzaje i liczba jednostek organizacyjnych

Analizą zostały objęte: komisje rady gminy, jednostki organizacyjne urzędu gminy, jednostki pomocnicze gminy i jednostki organizacyjne gminy.

4.1. Komisje rady gminy

Analizą zostały objęte: liczba komisji w radzie gminy oraz przedmiotowy zakres funkcjonowania komisji.

4.1.1. Liczba komisji w radzie gminy

Analizą zostały objęte: komisja rewizyjna i stany liczebne pozostałych komisji rady gminy.

Tabela 5. Zestawienie liczebne komisji rady gminy

L.p.	Rada Gminy	Komisja rewizyjna	Pozostałe komisje
1	Bierawa	x	3
2	Lipinki Łużyckie	x	3
3	Krypno	x	2
4	Długołęka	x	4
5	Czermin	x	3
6	Mykanów	x	2
7	Manowo	x	3
8	Koło	x	4
9	Lubień	x	3
10	Piekoszów	x	4
11	Lesznowola	x	4
12	Karczmiska	x	3
13	Lubawa	x	2
14	Rzeczonica	x	3
15	Dalików	x	3
16	Sadki	x	2
Średnio		x	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Biuletynów Informacji Publicznej wymienionych gmin.

Z przedstawionego w tabeli 5 zestawienia liczebnego komisji rady gminy badanej grupy gmin wiejskich wynika, że w każdej radzie gminy funkcjonuje komisja rewizyjna oraz od 2 do 4 innych komisji, średnio 3 komisje w radzie gminy.

4.1.2. Przedmiotowe zakresy funkcjonowania komisji rady gminy

Analizą zostały objęte przedmiotowe zakresy działalności komisji poszczególnych rad gmin badanej grupy gmin wiejskich z wyjątkiem komisji rewizyjnych.

Tabela 6. Przedmiotowe zakresy działalności komisji rady gminy

L.p.	Przedmiotowy zakres działania komisji rady gminy	Liczba rad gmin
1	Rolnictwo	13
2	Leśnictwo	1
3	Ochrona środowiska	9
4	Rozwój gospodarczy	7
5	Finanse	9
6	Sprawy obywatelskie	1
7	Wychowanie	2
8	Oświata	12
9	Kultura	10
10	Zdrowie	8
11	Sprawy socjalne	6
12	Gospodarka żywnościowa	1
13	Handel	3
14	Sprawy społeczne	2
15	Samorządność	1
16	Praworządność	1
17	Ochrona przeciwpożarowa	2
18	Polityka gospodarcza	1
19	Polityka przestrzenna	1
20	Urbanistyka	1
21	Sprawy statutowe	1
22	Budżet	10
23	Mienie komunalne	2
24	Opieka społeczna	2
25	Usługi	1
26	Gospodarka	1
27	Bezpieczeństwo publiczne	3
28	Sport	6
29	Rozwój społeczno-gospodarczy	1
30	Rozwój przestrzenny	1
31	Gospodarka finansowa	1
32	Prawo	1
33	Porządek publiczny	2
34	Infrastruktura techniczna	1
35	Infrastruktura społeczna	1
36	Wychowanie fizyczne	1
37	Bezpieczeństwo	1
37	Sprawy bezrobocia	1
38	Plan	1
39	Przemysł	1
40	Drogi	1
41	Komunikacja	2
42	Ochrona zdrowia	1
43	Pomoc społeczna	1
44	Polityka społeczna	1
45	Przestrzeganie prawa	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Biuletynów Informacji Publicznej wymienionych gmin.

Z tabeli 6 wynika, że przedmiotowy zakres działalności komisji rady gminy obejmuje 45 spraw. Najwięcej komisje rady gmin zajmują się sprawami rolnictwa (81% rad gmin), następnie: oświaty (75%), kultury i budżetu (62%), ochrony środowiska i finansów (56%), zdrowia (50%), rozwoju gospodarczego (44%), problemami socjalnymi i sportem (37%), handlem i bezpieczeństwem publicznym (19%); pozostałe sprawy realizuje 12% mniej komisji rad gmin.

Biorąc pod uwagę, że średnio w radach gmin badanej grupy działają trzy komisje, nie licząc komisji rewizyjnej, modelowe zakres działania tych komisji może być następujący: komisja rolnictwa i ochrony środowiska, komisja oświaty, kultury, zdrowia i sportu oraz komisja budżetu, finansów, rozwoju gospodarczego i handlu.

4.2. Jednostki organizacyjne urzędu gminy

Analizą zostały objęte następujące jednostki organizacyjne urzędu gminy: wydziały i referaty, Urzędy Stanu Cywilnego, inne jednostki organizacyjne urzędu gminy (biura, centra, straże gminne) oraz samodzielne stanowiska administracyjne i obsługi urzędu.

Tabela 7. Zestawienie jednostek organizacyjnych urzędu gminy

L.p.	Urząd Gminy	Wydziały i referaty	Urzędy Stanu Cywilnego	Inne jednostki organizacyjne	Stanowiska samodzielne
1	Bierawa	2	1	0	12
2	Lipinki Łużyckie	2	1	0	6
3	Krypno	3	1	1	4
4	Długołęka	6	1	1	5
5	Czermin	1	1	0	15
6	Mykanów	6	1	0	0
7	Manowo	1	1	1	10
8	Koło	3	1	1	12
9	Lubień	2	1	0	9
10	Piekoszów	5	1	0	4
11	Lesznówola	10	1	1	11
12	Karczmiska	0	1	0	16
13	Lubawa	4	1	0	8
14	Rzeczenica	0	1	0	14
15	Dalików	0	1	0	23
16	Sadki	4	1	2	4
Średnio		3,1	1	0,4	9,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie regulaminów organizacyjnych urzędów wymienionych gmin.

Z przedstawionego w tabeli 7 zestawienia jednostek organizacyjnych urzędów gmin wynika, że:

- liczba wydziałów i referatów występujących w strukturach urzędów jest zróżnicowana i zawiera się w przedziale 0 (Urzędy Gmin: Karczmiska, Rzeczenica

i Dalików) – 10 (Urząd Gminy Lesznówola), średnio zatem na jeden urząd gminy badanej grupy przypada 3,1 jednostki organizacyjnego tego rodzaju;

- w każdym urzędzie gminy występuje jednostka organizacyjna w postaci Urzędu Stanu Cywilnego;
- inne rodzaje jednostek organizacyjnych występują tylko w około 30 % urzędów gmin badanej grupy;
- liczba samodzielnych stanowisk jest także dość zróżnicowana i zawiera się w przedziale 0 (Urząd Gminy Mykanów) – 23 (Urząd Gminy Dalików), średnio zatem na jeden urząd gminy w badanej grupie przypada około 9,6 stanowisk samodzielnych.

Na tej podstawie można przyjąć, że modelowa struktura organizacyjna urzędu gminy badanej grupy gmin wiejskich obejmuje: 3 jednostki organizacyjne typu wydział – referat, 1 jednostkę organizacyjną typu Urząd Stanu Cywilnego oraz około 10 samodzielnych stanowisk pracy. Co trzeci urząd gminy badanej grupy posiada dodatkowo jednostkę organizacyjną typu biuro, centrum lub straż gminna.

4.3. Jednostki pomocnicze gminy

Z jednostek pomocniczych gminy analizą zostały objęte sołectwa.

Tabela 8. Zestawienie liczebne sołectw

L.p.	Rada Gminy	Liczba sołectw
1	Bierawa	12
2	Lipinki Łużyckie	10
3	Krypno	16
4	Długoleka	41
5	Czermin	14
6	Mykanów	24
7	Manowo	9
8	Koło	24
9	Lubień	4
10	Piekoszów	21
11	Lesznówola	22
12	Karczmiska	17
13	Lubawa	27
14	Rzeczenica	7
15	Dalików	19
16	Sadki	14
Średnio:		18

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Biuletynów Informacji Publicznej wymienionych gmin.

Z tabeli 8 wynika, że liczba sołectw w badanej grupie gmin wiejskich zawiera się w przedziale 4 (Gmina Lubień) – 41 (Gmina Długoleka), a zatem średnio na jedną gminę przypada około 18 sołectw.

Z powyższego wynika, że modelowe ujęcie gminy wiejskiej obejmuje 18 jednostek pomocniczych w postaci sołectw.

4.4. Jednostki organizacyjne gminy

Analizą zostały objęte publiczne placówki oświatowe gminy (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja samodzielne i zespoły szkolno-przedszkolne oraz zespoły szkół) i pozostałe budżetowe jednostki organizacyjne gminy.

Tabela 9. Zestawienie liczebne jednostek organizacyjnych gminy

L.p.	Rada Gminy	Placówki oświatowe	Inne jednostki organizacyjne	Razem
1	Bierawa	7	3	10
2	Lipinki Łużyckie	3	2	5
3	Krypno	2	1	3
4	Długołęka	13	11	24
5	Czermin	4	5	9
6	Mykanów	23	3	26
7	Manowo	5	2	7
8	Koło	7	3	10
9	Lubień	11	4	15
10	Piekoszów	12	6	18
11	Lesznówola	10	5	15
12	Karczmiska	4	6	10
13	Lubawa	8	2	10
14	Rzeczenica	9	5	14
15	Dalików	2	4	6
16	Sadki	4	3	7
Średnio		8	4	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Biuletynów Informacji Publicznej wymienionych gmin.

Z tabeli 9 wynika, że:

- liczba placówek oświatowych w badanej grupie gmin wiejskich zawiera się w przedziale 2 (Gmina Dalików) – 23 (Gmina Mykanów), średnio w badanej grupie gmin przypada 8 placówek oświatowych na jedną gminę;
- liczba pozostałych budżetowych jednostek organizacyjnych gminy zawiera się w przedziale 1 (Gmina Krypno) – 11 (Gmina Długołęka), średnio wynosi to 4 budżetowe pozostałe jednostki organizacyjne w gminie;
- liczba łączna budżetowych jednostek organizacyjnych gminy zawiera się w przedziale 3 (Gmina Krypno) – 26 (Gmina Mykanów), co daje średnio 12 budżetowych jednostek organizacyjnych w gminie.

Z powyższego wynika, że modelowe ujęcie gminy wiejskiej w badanej grupie obejmuje 8 placówek oświatowych i 4 inne jednostki organizacyjne, co daje łączną liczbę 12 budżetowych jednostek organizacyjnych w gminie.

5. Dochody budżetowe gminy

W module dochody budżetowe gmin analizą zostały objęte dochody bieżące gmin, dochody majątkowe gmin oraz budżet łączny gmin.

Tabela 10. Zestawienie dochodów budżetowych gminy

L.p.	Gmina	Dochody bieżące w zł	Dochody majątkowe w zł	Budżet łączny w zł
1	Bierawa ³⁵⁴	20.679.985	489.680	21.169.665
2	Lipinki Łużyckie ³⁵⁵	8.210.469	1.865.256	10.075.725
3	Krypno ³⁵⁶	11.242.866	581.599	11.824.465
4	Długoleś ³⁵⁷	80.457.700	3.042.300	83.500.000
5	Czermin ³⁵⁸	13.077.392	3.907.722	16.985.114
6	Mykanów ³⁵⁹	35.567.746	408.115	35.975.861
7	Manowo ³⁶⁰	21.846.381	3.557.119	25.403.500
8	Koło ³⁶¹	16.958.983	142.000	17.100.983
9	Lubień ³⁶²	25.040.493	1.593.275	26.053.499
10	Piekoszew ³⁶³	43.267.962	6.559.152	49.827.114
11	Lesznów ³⁶⁴	103.679.332	74.482.414	178.161.746
12	Karczmiska ³⁶⁵	13.963.138	439.455	14.402.593
13	Lubawa ³⁶⁶	29.619.785	416.014	30.035.799
14	Rzeczenica ³⁶⁷	14.840.838	2.180.843	17.021.681
15	Dalików ³⁶⁸	8.779.884	947.909	9.727.793
16	Sadki ³⁶⁹	16.893.940	222.370	17.116.310
Średnio		29.007.931	6.302.201	35.310.132

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Biuletynów Informacji Publicznej wymienionych gmin.

³⁵⁴ Dane dla roku 2012.

³⁵⁵ Dane dla roku 2012.

³⁵⁶ Dane dla roku 2012.

³⁵⁷ Dane dla roku 2013.

³⁵⁸ Dane dla roku 2012.

³⁵⁹ Dane dla roku 2012.

³⁶⁰ Dane dla roku 2013.

³⁶¹ Dane dla roku 2012.

³⁶² Dane dla roku 2013.

³⁶³ Dane dla roku 2012.

³⁶⁴ Dane dla roku 2012.

³⁶⁵ Dane dla roku 2012.

³⁶⁶ Dane dla roku 2012.

³⁶⁷ Dane dla roku 2012.

³⁶⁸ Dane dla roku 2011.

³⁶⁹ Dane dla roku 2012.

Z tabeli 10 wynika, że:

- dochody bieżące gmin w badanej grupie zawierają się w przedziale 8.210.469 zł (Gmina Lipinki Łużyckie) – 103.679.332 zł (Gmina Lesznów), średnio na jedną gminę wiejską w badanej grupie przypada 29.007.931 zł;

- dochody majątkowe zawierają się w przedziale 142.000 zł (Gmina Koło) – 74.482.414 zł (Gmina Lesznowola), średnio na jedną gminę wiejską w badanej grupie przypada 6.302.201 zł;
- budżet łączny tych gmin zawiera się w przedziale 9.727.793 zł (Gmina Dąbków) – 178.161.746 zł (Gmina Lesznowola), średnio na jedną gminę wiejską w badanej grupie przypada 35.310.132 zł.

Z powyższego wynika, że w modelowym ujęciu gminy wiejskiej w badanej grupie dochód bieżący wynosi 29.007.931 zł, dochód majątkowy – 6.302.201 zł, budżet łączny – 35.310.132 zł.

Józef Stępak

Autor, prof. dr hab. Józef Stępak, jest wykładowcą na Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielcach, a także we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie.

Marek Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, wydawnictwo Difin, Warszawa 2011

Recenzent: Karolina Świrski-Czałbowska

Obowiązkiem państwa demokratycznego jest zapewnienie wszystkim członkom społeczeństwa bezpieczeństwa socjalnego, przynajmniej na poziomie pewnego minimum. Marek Leszczyński, autor książki *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, uważa, że pojęcie bezpieczeństwa narodowego, używane wcześniej w naukach politologicznych, należałoby rozszerzyć o kategorię bezpieczeństwa społecznego. W swojej pracy dokonuje przeglądu pojęć związanych z bezpieczeństwem i definiuje je na trzy sposoby: jako bezpieczeństwo socjalne, odnoszące się do standardów socjalnych (płaca minimalna, gwarancje przynajmniej minimalnych świadczeń społecznych, gwarancje emerytalne); bezpieczeństwo wspólnotowe (kwestie zaufania społecznego, poczucie bycia obywatelem i częścią większej wspólnoty, zdolność tworzenia społeczeństwa obywatelskiego); bezpieczeństwo rozwojowe (szanse i możliwości rozwojowe obywateli w danym państwie, poczucie sprawstwa i sprawiedliwości społecznej, przekonanie, że mój los zależy ode mnie, że mogę osiągnąć wszystko co zaplanuję¹. Bezpieczeństwo, czyli poczucie braku zagrożeń powinno być najważniejszym obowiązkiem i kategorią kluczową w myśleniu o roli współczesnego państwa wobec obywateli. I tu możemy po raz pierwszy z autorem się nie zgodzić, przypominając słynny spór pomiędzy klasykami: J. M. Keynesem, zwolennikiem sterowania ekonomią przez państwo (modelu interwencjonizmu i protekcjonizmu państwowego) oraz F.A. von Hayekiem, zwolennikiem liberalnej doktryny gospodarczej i rynkowego mechanizmu cenowego. Dylemat „czy państwo winno się mieszać do gospodarki”, „ile państwa powinno być w gospodarce”, „co oznacza tzw. ‘trzecia droga’ pomiędzy przyjęciem perspektywy interwencjonizmu a liberalizmu” do dziś nie został rozstrzygnięty.² Tymczasem, zdaniem autora, „współcześnie polityka liberalna raczej marginalizuje rolę państwa w rozwiązywaniu problemów społecznych, chcąc sprowadzić jego rolę do tworzenia prawa, przestrzegania porządku i dbania o interesy prywatnego kapitału. I tak, pomimo, że teraz teza o całkowitej utracie kompetencji na rzecz instytucji i struktur międzynarodowych będzie nieuprawniona, jednak obserwuje się, że elementem racjonalnego wykalkowanego wyboru danego państwa jest zrzeczenie się części suwerenności jako warunkiem uczestniczenia w międzynarodowej grze interesów”³. I tu pojawia się pytanie o zjawisko globalizacji i kierunek przemian współczesnego świata. Globalizacja, czyli wieloaspektowy, wielowymiarowy proces przenikania

¹ M. Leszczyński *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, wyd. Difin 2011, s. 58.

² Bezkompromisowym zwolennikiem liberalizmu w gospodarce warto polecić *Globalizację* Stiglitz (wyd. PWN 2004), za którą dostał Nobla w 2001.

³ M. Leszczyński, *op. cit.* s. 53.

się kultur, narodów, idei i kapitału stanowi siłę napędzającą postęp społeczny, ekonomiczny i technologiczny. Dzieje się tak zwłaszcza w krajach wysokorozwiniętych, natomiast w krajach nieobjętych procesami reform gospodarczych globalizacja stanowi potężny wstrząs. Najwięksi krytycy procesu globalizacji (pomijając aspekty pozytywne) zarzucają jej wzrost nierówności społecznych, powodujących swoistą polaryzację świata i marginalizowanie krajów ubogich, pozostających poza nawiasem przemian cywilizacyjnych.

Dla zrozumienia istoty problemu kilka danych statystycznych:

- „ok. 1,3 mld ludzi na świecie żyje za mniej niż 1 dolara USA dziennie, połowa ludności świata (ok 3 mld ludzi) żyje z mniej niż dwa dolary dziennie,
- PKB 48 najbiedniejszych krajów świata (czyli prawie ¼ wszystkich krajów na świecie) jest mniejszy niż łączny majątek trzech najbogatszych ludzi świata,
- 20% ludności żyjącej w krajach rozwiniętych gospodarczo konsumuje 86% dóbr światowych,
- w 1960-tym roku dochód 20% najbogatszych krajów był 30-krotnie większy niż 20% najbiedniejszych krajów, w 1997 roku ta różnica wzrosła do 77 razy. Licząc od początku XIX wieku dystans między krajami najbiedniejszym i najbogatszymi stale się powiększa, wynosi 3:1 w 1820, 11:1 w 1913, 35:1 w 1950 r, 44:1 w 1973 oraz 72:1 w 1992 roku”.⁴

Kumulujące się przejawy wykluczenia społecznego powoduje rozliczne frustracje. Globalne problemy: bieda, AIDS, narkomania, handel ludźmi, poczucie krzywdy i niesprawiedliwości są pożywką dla globalnego terroryzmu. W krajach ubogich, niestabilnych, o niedostatecznym rozwoju struktur demokratycznych bunt wykluczonych może doprowadzić do osłabienia czy nawet rozpadu państwa. Ubóstwo generuje ubóstwo, a świat bogaty izoluje się, nie dopuszczając do siebie świata biedy.

Wielu myślicieli starało się znaleźć przyczyny tego stanu rzeczy. Zygmunt Bauman uważa, że bagatelizowanie i odsuwanie się od problemów reszty świata, typowe dla krajów bogatych jest głównym błędem współczesności. Przykładowo, Europa, zamiast szukać rozwiązań, zamyka się coraz bardziej i odwraca od biedniejszych regionów, zajmując się „budowaniem murów ochronnych, tworzeniem przejść granicznych i nadzorowaniem niepożądanych cudzoziemców, obozów dla uchodźców – ofiar bezrobocia, głodu i biedy”⁵. Jeszcze niedawno Europa szukała globalnych rozwiązań dla nękających świat problemów, dziś izoluje się i uważa, że jej to nie dotyczy. „Od 1990 r. dochody 54 krajów zmniejszyły się, a w 21 krajach spadła w dodatku przewidywalność życia. Wzrósł za to procent analfabetów. Co minutę umiera dziś na świecie kobieta przy porodzie; co trzy sekundy ginie dziecko od choroby, której można było zapobiec, w Sierra Leone 363 dzieci na 1000 nie osiąga piątego roku życia. (...) Na każdą w Europie hodowaną krowę przypada dziennie dwa dolary subsydiów – czyli więcej niż wynoszą dziennie

⁴ *Op. cit.* s. 64.

⁵ Zygmunt Bauman, *Pytania o przyszłość kontynentu*, Europa (26) 229/04, 29 września 2004.

dochody miliarda mieszkańców świata. 25 tysięcy uprawiających bawełnę farmerów otrzymuje z funduszy federalnych USA 4 mld dolarów rocznie zasiłku. Jedna rakiet samosterowna kosztuje 800 tys. dolarów, a za cenę dwóch można by karmić przez miesiąc 270 tysięcy głodujących mieszkańców Angoli. W ciągu pierwszych czterech dni inwazji w Iraku odpalono 320 takich rakiet. Wedle obliczeń UNESCO, żyje dziś na świecie 110 mln dzieci pozbawionych dostępu do jakiegokolwiek wykształcenia. Zapewnienie im szkół kosztowałoby 5,6 mld dolarów. Wstępna kwota wyasygnowana przez kongres amerykański na podbój Iraku wyniosła 56 mld dolarów”⁶. Standardy, uważane za niezbędne do życia minimum dla sytych obywateli bogatych krajów nijak się mają do realnych potrzeb reszty świata. Bauman uważa, że konieczny dla Europy i innych bogatych regionów naszego globu jest powrót do takich wartości, jak solidarność i humanizm, gdyż tylko one są naprawdę ważne.

A jak w Polsce dziś wygląda kwestia poczucia bezpieczeństwa socjalnego obywateli i nierówności społecznych?

Chociaż PKB Polski w ostatnich latach światowego kryzysu finansowego wzrósł aż o 16% (co plasuje nas korzystnie w stosunku do pozostałych państw Unii) i udało nam się uniknąć recesji, załamania waluty, czy większego zadłużenia⁷, sukcesy Polski jako „zielonej wyspy” nie przekładają się na sytuację życiową ludności.

W lutym 2013 r. stopa bezrobocia wynosiła 14,4%, czyli najwięcej od 2003 roku. W porównaniu ze styczniem 2013 stopa bezrobocia wzrosła o 0,2 punktu. Dla przykładu można podać, że przed rokiem nastąpiło takie samo natężenie wzrostu bezrobocia – w styczniu wynosiło 13,2%, a w lutym już 13,4%.

Oznacza to, że w lutym 2013 r. w naszym kraju liczba bezrobotnych wyniosła 2 mln 337,4 tys. osób i przez dwa miesiące 2013 r. wzrosła o 41,6 tys. osób; jest to najwyższy wskaźnik od 2003 roku. Są to dane obejmujące bezrobocie rejestrowane, do tego występuje również zjawisko bezrobocia ukrytego, które jest trudne do oszacowania.

Wzrost bezrobocia miał miejsce we wszystkich województwach w Polsce – najmniejszy w województwach lubuskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim, natomiast największy w woj. wielkopolskim, małopolskim, mazowieckim, dolnośląskim, łódzkim, pomorskim i śląskim. Warto zaznaczyć, że województwa mazowieckie, wielkopolskie i śląskie od lat uchodziły za najwyższej rozwinięte w naszym kraju, a teraz słabnie ich pozycja. Jest to widoczne zwłaszcza w przypadku Śląska, jako regionu do niedawna wiodącego.

Kryzys sprawił, że coraz więcej Polaków boi się utraty pracy i popadnięcia w biedę. W 2013 roku liczba chętnych do wyjazdu za granicę w stosunku do roku

⁶ Zygmunt Bauman, *op.cit.*

⁷ Por. W.M. Orlowski, *Perspektywy polskiej i europejskiej gospodarki w nadchodzących latach – wnioski dla polskich MSP* [w:] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010-2011*, wyd. PARP 2012.

2012 wzrosła 2,5 razy. Aż 36% mężczyzn w wieku produkcyjnym zdecydowałoby się na wyjazd. Do tego zastanawia wysoki odsetek osób w wieku 45-54 lat deklarujących chęć wyjazdu.

A nie należy zapominać, że w ciągu ostatnich kilku lat do pracy za granicę wyjechało ok 2 mln naszych rodaków.

Według badań firmy ubezpieczeniowej Genworth 45 proc. polskich rodzin ma problemy z regulowaniem miesięcznych zobowiązań w postaci płacenia rachunków oraz rat kredytu. Jest to najgorszy wskaźnik od 2008 roku, od kiedy firma bada stabilność finansową gospodarstw domowych.

Badania te wykazują, że coraz mniej jest gospodarstw domowych oceniających swoją sytuację jako dobrą lub zadowalającą. Rośnie natomiast liczba rodzin odczuwających problemy finansowe. Rodziny te nie tylko nie mają żadnych oszczędności, ale też zalegają z miesięcznymi opłatami. Według badań Genworthu w 2008 r., kiedy zaczął się kryzys, takich gospodarstw było 27%, natomiast rok temu już 45%⁸. Maleje liczba rodzin, które uważają, że same poradzą sobie z zadłużeniem (z 11% do 6%).

Do tego biedą najczęściej dotknięci są w Polsce młodzi ludzie poniżej 17 roku życia, a bardzo często dzieci. Według raportu UNICEF-u z 2012 roku w Polsce mamy 20% dzieci, które zaliczamy do kategorii ubogich, czyli takich, których rodziców nie stać na najprostsze świadczenia, nie mówiąc o uczestniczeniu w życiu społecznym, czy kulturalnym. 2011 rok był czasem, w którym liczba osób żyjących poniżej ustawowego minimum egzystencji (tzn. 495 zł miesięcznie na osobę samotną i 1336 zł na rodzinę składającą się z 4 osób) zwiększyła się na tyle, że przekroczyła liczbę uprawnionych do pomocy społecznej.⁹ Oznacza to, że ludzie potrzebujący nie dostali należytej im pomocy.

Równocześnie zwiększa się liczba osób bogatych w Polsce. Według firmy doradczej KPMG w 2009 roku w Polsce było 50 tys. osób zaliczających się do bogatych (czyli posiadających 1 mln dolarów aktywów i których zarobki przekraczały 20 tys. złotych miesięcznie).¹⁰ W ciągu trzech lat ta liczba wzrosła o 30%. Polaków zamożnych, czyli z dochodami 7,1-20 tys. zł miesięcznie było w Polsce w 2009 roku ponad 550 tys. Łącznie liczba bogatych i zamożnych Polaków przekroczyła 620 tys. osób. Osób z zarobkami między 3,7-7,1 tys. miesięcznie było w roku ok. 2 mln. Liczba osób z zarobkami 7,1 tys. brutto w ciągu dziesięciu lat się podwoiła.

Tak więc pomimo wielu zdobyczy procesu transformacji, do których zaliczają się, pomijając kwestie polityczne, wzrost siły nabywczej pieniądza, większa zamożność społeczeństwa niż przed 30 laty (samochód i komputer w prawie każdym polskim domu), możliwość podróżowania, *etc.*, w Polsce wzrasta liczba

⁸ Badania Genworth 2013 [w:] *Połowa Polskich rodzin boi się o swoją sytuację finansową*, gazeta.pl 15 III 2013.

⁹ Szerzej por.: *Człowiek jest zbędny, gdy nie może kupować*, gazeta.pl 4 VII 2012.

¹⁰ http://forsal.pl/artykuly/556454_w_polsce_jest_ponad_600_tys_zamoznych_obywateli.html

osób zaliczających się do ubogich. Na drugim biegunie rośnie liczba ludzi bogatych. Wzrastające nierówności społeczne sprawiają, że nie można powiedzieć, że dzisiejsza Polska jest krajem o sprawiedliwej redystrybucji dochodów.

„O tym, że zagrożenia społeczne zaczynają dominować świadczy fakt, iż większość Polaków obawia się utraty pracy, choroby, popadnięcia w biedę. Coraz większym problemem staje się przestępczość wobec ogromnego problemu bezrobocia, wśród młodzieży, mimo korzystnej sytuacji całej gospodarki. Dla ok 10 mln Polaków podstawę egzystencji stanowią różnorakie świadczenia socjalne. Brak samodzielności ekonomicznej jest jednym z poważnych problemów społecznych. W większości przypadków brak tej samodzielności jest skutkiem braku pracy bądź osiągania skrajnie niskich dochodów z pracy. Tworzy się kategoria *new poor* – nowi biedni, którzy pracują i mimo tego żyją na granicy ubóstwa. Pojawia się też pojęcie *junk job* – praca śmieciowa, nisko opłacana i bez szans na rozwój, czyli praca w firmach sprzątających, supermarketach, zajęcia związane z przenoszeniem przedmiotów, sortowaniem towaru, czyszczeniem, sprzątaniami”.¹¹

Autor pracy pokazuje źródła trwałego wykluczenia społecznego. Dzieli je na trzy rodzaje – jest to wykluczenie strukturalne, fizyczne i normatywne. Wykluczeniem strukturalnym jest uzyskiwanie dochodów poniżej ustawowej granicy ubóstwa (co według realiów przyznawania pomocy społecznej w naszym kraju oznacza dochody bardzo niskie, wręcz głodowe). Wykluczenie fizyczne zależy od poziomu wykształcenia rodziców, wieku i stanu zdrowia (czy niepełnosprawności), natomiast wykluczenie normatywne pokazuje dramatyczne konsekwencje znajdowania się w grupie długotrwale wykluczonych – poziom frustracji, konfliktów z prawem, zjawiska patologii społecznej. Jeśli chodzi o kryterium społeczno-demograficzne najbardziej zagrożone są rodziny wielodzietne, samotne matki lub ojcowie, osoby niepełnosprawne lub posiadające niepełnosprawnego w rodzinie, osoby żyjące poniżej progu ubóstwa, narażone na różnorakie patologie społeczne (bezdumność, alkoholizm, narkomania, prostytutka). Zagrożeni są również mieszkańcy ściany wschodniej, regionów najuboższych, dotkniętych najwyższym bezrobociem, klęskami ekologicznymi, powodziami. Analizując społeczeństwo pod względem cech takich jak pozycja zawodowa i społeczna, wysokość zarobków, pewność pracy do grup, które mają największe problemy z osiągnięciem stanu bezpieczeństwa społecznego autor zaliczył osoby bezrobotne, narażone na zwolnienie (np. pracujące w likwidowanych przedsiębiorstwach), oraz osoby z niewielkich gospodarstw rolnych, które nie mają możliwości skorzystać z funduszy unijnych przeznaczonych na rolnictwo.

Bardzo ważny problem zróżnicowania dochodowego społeczeństwa przekłada się na rosnące rozwarstwienie społeczne. „Jakość życia się pogarsza dla większości ludzi, jeśli podział dochodów staje się niesprawiedliwy, nawet jeśli

¹¹ M. Leszczyński, *op. cit.* s. 64.

jednoznacznie wzrasta wydajność gospodarcza”.¹² A w Polsce mamy do czynienia z dużym zróżnicowaniem dochodów; o ile w krajach naszego regionu (Węgry, Czechy, Słowacja), w państwach tzw. „starej Unii” wskaźnik dochodów najniższych do najwyższych wynosi 1:8, a w Meksyku kształtuje się na poziomie 1:25, to w Polsce oscyluje wokół 1:15, czyli dwa razy więcej niż w większości państw OECD. Do tego dochodzi problem pracujących na „umowach śmieciowych” (1/3 zatrudnionych w Polsce nie ma umowy o pracę, co stanowi najwyższy wskaźnik w UE), którzy często osiągają tak niskie dochody, że niewystarczające nawet na skromne utrzymanie.

W związku z tym konieczne jest, zgodne z postulatem Unii Europejskiej, ustanowienie płacy minimalnej na poziomie 0,6 przeciętnej płacy w naszym kraju.

W kolejnych rozdziałach autor analizuje wpływ braku bezpieczeństwa socjalnego na dzietność kobiet i liczbę nowych urodzeń, oraz jakie konsekwencje dla funkcjonowania przyszłych pokoleń ma dzisiejszy niski przyrost demograficzny. Interesujące są również jego przemyślenia na temat płacy minimalnej, metod walki z bezrobociem, a także rozwiązań proponowanych przez Unię Europejską,

Książka godna jest polecenia tym, którzy zawodowo zajmują się problematyką bezpieczeństwa oraz studentom tego kierunku, ale także wszystkim zainteresowanym tematem ubóstwa oraz strategiami radzenia sobie z biedą tak na poziomie państwowym, jak i indywidualnym. Również przedstawiciele klasy politycznej mogą z pożytkiem dla siebie i dla społeczeństwa zyskać wiedzę, z jakimi problemami na co dzień boryka się to społeczeństwo.

¹² Weizsäcker E.U. von, Lovins A.B., Lovins L.H., *Mnożnik Cztery: Podwojony dobrobyt — dwukrotnie mniejsze zużycie zasobów naturalnych*, raport dla klubu Rzymskiego, Toruń 1999, [w:] Leszczyński M., *op. cit.* s. 80.

Karolina Świrska-Czałbowska

Autorka, dr Karolina Świrska-Czałbowska, jest wykładowcą we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie.

Dagmara Jaszewska

Uczestnictwo w kulturze w dzisiejszych czasach

Uczestnictwo w kulturze według Andrzeja Tyszki jest to „indywidualny udział w zjawiskach kultury, czyli przyswajanie jej treści, używanie jej dóbr, podleganie obowiązującym w niej normom i wzorom, ale także tworzenie nowych jej wartości oraz odtwarzanie i przetwarzanie już istniejących”.¹ Jak widać, pojęcie to jest więc bardzo szerokie. W najszerszym sensie zawiera w sobie zarówno socjalizację, a więc przyswajanie treści kulturowych, jak i po prostu zgodne z normami bycie w kulturze, umiejętność korzystania z jej dóbr, a także element twórczy – jednostka powinna również umieć przetwarzać zastane wzorce kulturowe.

Socjolodzy opracowują tabele, w których uczestnictwo w kulturze jest mierzone i przedstawiane w liczbach. Liczba wizyt w teatrze na rok, liczba przeczytanych książek miesięcznie, w zależności od wieku, płci, miejsca zamieszkania, wykształcenia... oto typowo socjologiczne spojrzenie na kulturę. Socjologia narodziła się wszak jako nauka pozytywistyczna – pomiar, liczby i procenty, statystyka i „twarde” dane to wciąż jej domena. Pamiętać jednak należy, że te dane to tylko wierzchołek góry lodowej, jaką jest kultura, to widoczne aspekty jej ważnego, jednego z trzech, działu kultury symbolicznej. A dokładnie: sztuki i kultury wysokiej. Uczestnictwo w kulturze można jednak rozumieć i szerzej – jako znajomość podstawowych norm i wartości danego społeczeństwa, wiedzę, przysłowia i dowcipy, piosenki i religijne rytuały, obyczaje i zwyczaje, umiejętność wykorzystania elementarnych informacji w praktyce.

Patrząc na kulturę w tak szerokim sensie Marian Golka wyróżnił kilka cech charakteryzujących zjawisko uczestnictwa w kulturze:

1. Dotyczy każdego człowieka – w mniejszym lub większym stopniu, każdy człowiek uczestniczy w kulturze, choćby poprzez fakt mówienia w danym języku;
2. Stwarza człowieka, tworzy kulturę – bez człowieka kultura by zginęła. Bez kultury człowiek by nie istniał (*vide* przypadki dzieci wychowanych poza kulturą, przez zwierzęta);
3. Splot percepcji, ekspresji, przeobrażeń kultury – uczestnictwo w kulturze posiada aspekty czynne (ekspresja aktora, malarza, ale i człowieka, który uczestniczy w rytuale albo kłóci się z innymi kierowcami na drodze); obejmuje też elementy bierno, a więc percepcję – gdy słuchamy koncertu lub oglądamy przedstawienie (choć tu również ma miejsce ekspresja!). Ale uczestnictwo w kulturze ma również miejsce wtedy, gdy się uczymy, i tam, gdzie zachodzą przeobrażenia kultury – wszędzie tam, gdzie spotykamy się z cechą twórczości jednostki; odgrywamy społeczne role i zabarwiając je indywidualnymi cechami, własną osobowością, trochę przekształcamy;

¹ M. Golka, *Uczestnictwo w kulturze* (rozdz. IV), s. 122, [w:] *Socjologia kultury*, Warszawa 2008.

4. Trudno rozgraniczyć role bierne i czynne – korzystając z dóbr kultury, nie pozostawiamy ich nigdy takimi samymi, ekspresji towarzyszy percepcja;
5. Połączenie elementów intelektualnych i emocjonalnych – uczestnictwo w kulturze to uczestnictwo pełnią osobowości, przy zaangażowaniu wielu zmysłów i uczuć; rozmowa, śpiew, udział w przedstawieniu, lektura książki wymaga zaangażowania intelektualnego i emocjonalnego;
6. Efekt wychowania i kształcenia – te dwa zjawiska są ze sobą ściśle powiązane. Uczestnictwo w kulturze jest uwarunkowane przygotowaniem do niego, nabyciem kompetencji kulturowych, a więc poznaniem symboli, mitów, znaczeń, wartości, języka, norm. Ważne jest też wyrobienie w jednostce potrzeby kontaktu z kulturą na różnych poziomach, co też jest sprawą socjalizacji. Przykładowo, trudno wymagać, by młodzież masowo uprawiała śpiew chóralny czy miała umiejętność i potrzebę śpiewania przy zabawie, skoro zaniedbujemy edukację muzyczną nie tylko w szkole (kto pamięta pocziwe lekcje śpiewu?), ale i w domu (kto śpiewa z dziećmi przy stole/sprzątaniu?);
7. Pokonywanie trudności intelektualnych i emocjonalnych odbywa się stopniowo, kultura wciąż w jakimś sensie jest czymś wysublimowanym, wzniosłym, do czego aspirujemy. Dziecko musi pokonać wiele trudów, by w końcu usiedzieć przy stole bez wiercenia się i nieobyczajnych odgłosów; młody człowiek powoli uczy się czerpać przyjemność z chodzenia po górach czy wysłuchania koncertu muzyki poważnej, choć może wolałby pograć w piłkę; dokonując wyboru filmu Kurosawy zamiast „M jak miłość” angażujemy przy jego percepcji swoje uczucia i rozum w znacznie większym stopniu;
8. Forma interakcji społecznej – kultura jest sprawą społeczną, nie indywidualną; choć możliwa jest samotna wizyta w muzeum czy kościele, te rzeczywistości nie powstałyby bez komunikacji społecznej; dlatego najlepiej się czujemy w pełnej sali kinowej, w kościele pełnym ludzi, kupując bestseller, dyskutując z przyjaciółmi o obejrzanym dramacie;
9. Wpływ na umiejętność widzenia świata: kultura uczy, przekazuje, co jest ważne. Dzięki książkom, filmom i dramatom mamy możliwość przeżycia wielu „żyć”, poznania większej liczby miejsc, uczuć i poglądów, niż mielibyśmy szansę przeżyć samodzielnie; kultura włącza nas w dziedzictwo, w dobytek wcześniejszych pokoleń, uczy radzenia sobie w życiu;
10. Uczestnictwo realizuje się w różnych układach kultury – po pierwsze, w pierwotnym, który dziś zawęża się do kontaktów rodzinnych i towarzyskich, do wspólnego śpiewu i opowiadania dowcipów podczas grilla, do udziału w jasełkach czy procesjach; po drugie, w układzie instytucjonalnym (teatry, opery, kina, muzea); po trzecie, w kulturze masowej (radio, TV), a nawet post-masowej, pozwalającej na powrót znaleźć się w globalnej wiosce (sieć Internetu).²

Czy można „nie mieć” kultury?

Socjolog, antropolog, a także antropologicznie uświadomiony człowiek wie, że kultury nie można nie mieć. Każdy ją ma – o tyle, o ile w niej uczestniczy. Uczestniczy chociażby poprzez śpiew (*Szła dziewczeczka...*), słowo (...) czy zespół norm, wartości, obyczajów dotyczących się jakiejś sfery życia, choćby przez tak zwaną „kulturę picia” (*W Polskę idziemy...*).

² Por. tamże, ss. 123-126.

Pozostaje jedynie do zbadania, w jakiej części uniwersum symbolicznego dany obywatel uczestniczy. To znaczy, w jakim stopniu uczestniczy on w kulturze – ponieważ kultura tworzy właśnie uniwersum symboliczne, a więc całokształt elementów kulturowych danego społeczeństwa/grupy.³ W tym kulturowym kosmosie wzrastają i poruszają się wszyscy członkowie społeczności.⁴

Kultura jest to więc pewna całość złożona z elementów kulturowych. A właściwie nie tylko elementów, ale przede wszystkim ich znaczeń, podzielanych w myślach i działaniach członków grup społecznych. Bo jeśli Arabowie używają szeroko zmysłu węchu w komunikacji, to „naturalny” zapach ciała przestaje być w ich przypadku „naturalny”, a staje się elementem kultury – posiada bowiem znaczenie (tak pachnie osoba agresywna, a tak piękna kobieta...). Te same elementy mogą przy tym występować w różnych kulturach, ale znaczą co innego (wywołują odmienne przeżycia, pełnią inne funkcje w kulturze, pobudzają do innych zachowań).

Powiązane elementy kultury tworzą swoiste kody znaczeniowe: poszczególne elementy i ich zespoły są zrozumiałe tylko dla tych, którzy nadają im znaczenia i nimi się posługują. Kulturę tworzą tylko te elementy i takie ich powiązania, które służą międzyosobowej komunikacji w ramach danego społeczeństwa. Tworzą one swoistą sieć znaczeń, tkaną przez pokolenia, w której swobodnie poruszają się ci, co w niej wzrastają i ją dalej tworzą.⁵

By dostrzec osobowy charakter kultury, który polega na powiązaniu osoba–kultura, pamiętać musimy, że to właśnie ludzie, pojedyncze jednostki, tworzą ją, rozumieją i zmieniają.

Ile zdołał zrozumieć z kulturowego uniwersum konkretny człowiek, ile poznał, ile zmienił, ile twórczo przekształcił? Z pewnością zależy to od jego wykształcenia, od środowiska, w jakim się obraca, a także od własnego wysiłku. Z pewnością zachował on w pewnym stopniu autonomię wobec symbolicznego uniwersum społeczeństwa, w którym żyje. Autonomia ta oznacza, że nie trzeba przestrzegać wszystkich reguł i wartości, że można im się przeciwstawić. Pełna akceptacja symbolicznego uniwersum byłaby niemożliwa – oznaczałaby konformizm robotów. Niemożliwą postawą byłby też całkowity i trwały otwarty bunt wobec symbolicznego uniwersum (trwałe niezadowolenie i krytyka). Czy to jednak możliwe, odrzucać wszystkie elementy kulturowe?

Twórcza autonomia jednostki oznacza sytuację zarazem możliwą i potrzebną – z jednej strony pociąga ona za sobą zachowanie tożsamości kulturowej, z drugiej zaś także rozwój symbolicznego uniwersum, poprzez indywidualne wartości, które wnosi jednostka do kultury. Istota autonomii tkwi w twórczości, która wnosi nowe elementy kulturowe i umożliwia rozwój.

Kultura jest więc dla jednostki rzeczywistością zewnętrzną – ile z jej dobrodziejstwa stanie się udziałem jednostki, zależy od wielu czynników. Można tu więc rozróżnić kulturę potencjalną (uniwersum kulturowe) i kulturę zaktuali-

³ A. Szpociński, *Edukacja kulturalna i uczestnictwo w kulturze*, ss. 153-155, [w:] *Kultura polska w dekadzie przemian*, Instytut Kultury, Warszawa 1999.

⁴ Istnieją też struktury ponadnarodowe, wytwarzające maxi-kultury, jak wspólnota europejska czy kultura chrześcijańska.

⁵ A. Szpociński, *Edukacja kulturalna...*, *op. cit.*, s. 154.

zowaną⁶ – a więc tę część, którą jednostka czerpie z symbolicznego uniwersum. I jak to w życiu bywa, zaczerpnąć można tyle, na ile pozwalają narzędzia, którymi dysponuje. Są nimi przede wszystkim nasze kompetencje kulturowe – wyuczone potrzeby, umiejętności rozumienia, interpretacji kulturowych tekstów, znajomość języka na różnych poziomach. Wszystkie te rzeczy kształci w nas edukacja kulturowa – jest ona niezbędna do uczestnictwa w kulturze.

Oczywiście, konieczna jest dostępność tekstów, dzieł kultury⁷ – i to w znaczeniu fizycznym (domy kultury, instytucje w miejscu zamieszkania jednostki), i w finansowym (eliminacja barier finansowych w korzystaniu z dóbr kultury).

Czy żyjemy jeszcze we wspólnym uniwersum kulturowym?

Zamieszanie w dyskursach i porządek w polityce

W czasach panującego indywidualizmu i kulturowego relatywizmu nietrudno jest usłyszeć opinię: „a ja mam własne kryteria wartości, dla mnie liczą się inne rzeczy” – tak jak nietrudno o opinię, wyrażoną bez żenady, w rodzaju „w życiu bym do teatru nie poszedł!”⁸. Demokracja, liberalizm, indywidualizm, komercjalizacja kultury – te zjawiska powodują, że badanie uczestnictwa w kulturze staje się problematyczne; coraz trudniej o pomiar, ocenę, porównanie, diagnozę czy postulaty poprawy kulturalnych kompetencji jednostki, skoro tracą na znaczeniu kryteria tego, co „dobre”, „wysokie” czy „autentyczne”.

Kultura wartościowa, kultura wysoka – to pojęcia niemodne w dzisiejszej humanistyce. Ale jak można opisać uczestnictwo w kulturze, nie stosując żadnych hierarchii? Czy rzeczywiście przyśpiewka ma to samo znaczenie dla jednostki i kultury, co aria operowa, a genialna powieść znaczy tyle, co horoskop w „Tinie”?

Oczywiście, istnieją spore problemy z definicją kultury wysokiej, nie ma tu zgody – czy jest ona „ambitna”, czy też raczej „prawdziwa”? Czy odnosi się do dzieł o szczególnej wartości (artystycznych), czy jest kulturą elitarną, niedostępną dla „mas”? Czy to taka kultura, która wymaga specjalnych kompetencji kulturowych, szczególnego znanstwa, czy po prostu ta, którą można znaleźć w operze, tetrze i muzeum (kryterium instytucjonalne)? A może to jej odłam utożsamiany z „kanonem kulturowym”?⁹

Z jednej strony wszyscy mamy dziś poczucie, że w pewnym sensie zbliżamy się w naszej informatycznej ponowoczesności do stadium „Matriksa” – każdy, okopany własnymi ścieżkami w sieci, tworzy sobie swoje własne „uniwersum kulturowe”. Tymczasem na poziomie instytucji i polityki wszystko jest na swoim miejscu – i kultura wysoka, i niska, i ludowa; i to, co ważne, i to, co fakultatywne. Wymienione cechy kultury wysokiej wciąż zachowują swoje znaczenie – obecne są bowiem w priorytetach polityki kulturalnej. Stąd tytułowe „zamieszanie w dyskursach” i „porządek w polityce” – choć humaniści boją się dziś wartościowania, to polityka kulturalna narodów i twórców ponadnarodowych (Unia Europejska) wciąż wyznacza jasne kryteria służące ocenie wytworów kulturowych, a co za tym idzie, ocenę wartości kontaktu z nimi dla jednostki.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże, ss. 154-155.

⁸ Cytat z filmu „Miś” S. Barei.

⁹ Zob. A. Szpociński, *Edukacja kulturalna...*, op. cit., s. 163.

Wspólnotę kultury wyznacza wciąż w Europie choćby pojęcie kanonu kulturowego – a więc zespołu wartości, norm, symboli i mitów szczególnie wysoko cenionych, ochronianych i wpajanych ze szczególnym naciskiem przez powołane w tym celu ogniwa i instytucje kulturalizacji, przekazywany z pokolenia na pokolenie.¹⁰ Kanon tworzy więc wybrany przez elity społeczeństwa, względnie trwałe zestaw (bo przecież wciąż słyszymy o zmianach!) utworów literackich, muzycznych i plastycznych – takich, które każdy obywatel „znać powinien”, aby mógł być uczestnikiem kultury (w tym przypadku Polakiem) na poziomie uznanym za wystarczający. I chociaż ciągle słyszymy o kryzysie kanonu kultury – w polityce wciąż posługujemy się tym pojęciem.¹¹

Można też definiować kulturę wysoką bardziej teoretycznie, jako „kulturę wartościową” – byłaby to taka kultura, która ułatwi kształtowanie czterech orientacji aktywności życiowej rozstrzygających o wykorzystaniu szans cywilizacyjnych:

Orientacja ekspresywna (ułatwia wyrażanie siebie)

Orientacja normatywna (sprzyja tworzeniu więzi społecznych)

Orientacja poznawcza (realizacja potrzeb samorealizacji i międzypokoleniowej transmisji wiedzy)

Orientacja instrumentalna (umiejętność korzystania i tworzenia narzędzi).¹²

To psychologiczno-socjologiczne ujęcie ukazuje ważne i wymierne społecznie funkcje uczestnictwa w kulturze, które również pozwalają wartościować i oceniać poziom tego zjawiska.

Jeśli zachowamy wszystkie (bądź niektóre) te kryteria, podziały, zachowamy też sens edukacji kulturalnej, która trzusi serca i umysły, przygotowując je do odbioru rzeczy coraz trudniejszych i coraz bardziej wartościowych. Zachowamy sens kulturalizacji, a więc edukacji kulturalnej i podnoszenia poziomu uczestnictwa w kulturze społeczeństwa¹³ – podobnie jak wciąż zachowa swój sens pojęcie dekulturizacji jako zaniku kompetencji kulturowych.¹⁴ Tym samym kultura nie utraci swoich aspektów wartościujących, pozwalających na ustalanie w tej dziedzinie kryteriów awansu, rozwoju, elitarności; nie zostaną one wyparte przez wszechobecną dziś retorykę antropologiczną, która zrównuje kulturalną aktywność przeciętnego, niewykształconego odbiorcy ze staraniami osoby dbającej o edukację i rozwój przez wielokierunkowe, systematyczne i twórcze korzystanie z dóbr kultury.

¹⁰ Tamże, ss. 163-164.

¹¹ Por. A. Szpociński, *Czy kryzys kanonu?*, [w:] M. Kępny, A. Kapciak, S. Łodziński (red.), *U progu wielokulturowości. Nowe oblicza społeczeństwa polskiego*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007.

¹² M. Sobocińska, *Zastosowanie wiedzy o zachowaniach konsumentów dóbr i usług kultury w działaniach marketingowych instytucji kultury*, s. 26, [w:] T. Domański (red.), *Marketing kultury. Nowe wyzwania oraz nowe kierunki działania*, Łódź 2008.

¹³ W dzisiejszym społeczeństwie odpowiedzialne za kulturalizację są przede wszystkim szkoła i mass media.

¹⁴ Objawia się to w zatracaniu postrzegania wytworów kultury artystycznej jako komunikatów pretendujących do formułowania jakichś zwaloryzowanych estetycznie wizji świata – zatracanie zdolności do estetycznej oceny; W deprecjacji doświadczeń wyniesionych z obcowania ze sztuką w definiowaniu przez jednostkę sytuacji społecznej, celów, wartości, postaw – zob. A. Szpociński, *Edukacja kulturalna...*, *op. cit.*, s. 169.

Uwarunkowania i badania uczestnictwa w kulturze

Według Andrzeja Tyszki należy odróżniać uwarunkowania wewnętrzne, dotyczące jednostki (aspiracje, potrzeby), od tych „zewnątrznych” wobec niej (wykształcenie, zawód, czas, pieniądze, wiek, położenie przestrzenne, tradycja)¹⁵. Nie zapominajmy jednak, że to, co wydaje się wewnętrzne – potrzeby jednostki – również jest kwestią wyuczoną, kwestią socjalizacji, dziełem społeczeństwa.

Jak więc zdiagnozować, ocenić poziom uczestnictwa w kulturze? Istnieje wiele wyodrębnionych w socjologii kryteriów, wskaźników umożliwiających pomiar, porównywanie i diagnozowanie stanu społeczeństwa pod tym kątem. Można je podzielić na następujące grupy:

1. częstotliwość i intensywność kontaktów;
2. wielokierunkowość zainteresowań, wielość form i układów (lepiej, gdy jednostka korzysta z różnych ofert kulturowych, niż z tylko jednej);
3. umiejętności jednostki – planowość i systematyczność, umiejętność selekcji, pokonywanie trudności w dążeniu do realizacji (a więc umiejętności, które z pewnością można kształcić poprzez stawianie jednostce celów wychowawczych);
4. stopień autonomii, stopień samodzielności i naśladownictwa (a więc poziom „twórczości” jednostki)
5. codzienność i odświętność – stopień życia, familiaryzacji jednostki z dziełami kultury.¹⁶

Na podstawie tych wskaźników podejmowane są próby tworzenia typologii uczestnictwa w kulturze. Andrzej Tyszka wyróżnił cztery typy uczestnictwa:

1. uczestnictwo aktywne i wszechstronne (wielość i różnorodność kontaktów; świadome aspiracje; planowość, systematyczność; selekcja i jej umiejętność; werbalizowanie gustów – uzasadnianie wyborów);
2. uczestnictwo ograniczone i kompensacyjne (mniejsza różnorodność, aktywność, regularność; relaksowość; brak zaangażowania i selektywności);
3. uczestnictwo sporadyczne i przypadkowe (minimalizacja kontaktów; kontakt tylko z kulturą masową);
4. całkowity brak kontaktów (ludzie starzy, ubodzy i margines społeczny).¹⁷

Pomijając najgorszy z możliwych wariant zupełnego społecznego wykluczenia (uniemożliwiający uczestnictwo w kulturze), najgorzej oceniane jest ograniczanie uczestnictwa w kulturze do kontaktu z kulturą masową. Kultura masowa jest ważnym dziś źródłem norm i wzorców kultury, ale nie powinna stanowić źródła jedynego.

Wielu badaczy podkreśla też, że „twórcze uczestnictwo w kulturze” to najwyższy poziom uczestnictwa w kulturze. Przejawia się ono aktywną postawą osoby, praktycznym kontaktem z dobrami kultury, oraz tendencją do przekształ-

¹⁵ Zob. M. Golka, *Uczestnictwo w kulturze*, op. cit., ss. 136-137.

¹⁶ Por. tamże, ss. 134-135.

¹⁷ Tamże, ss. 140-141.

cania siebie i świata w zależności od przyjmowanych różnorodnych wartości kultury, a także procesem odtwarzania, przetwarzania istniejących wartości lub tworzenia nowych.¹⁸

W badaniu zjawiska uczestnictwa w kulturze, podkreśla się śledzenie roli, jaką określony typ przekazu (telewizja, książka, czasopismo) odgrywa w życiu badanego. Dominuje schemat patrzenia na uczestnictwo w kulturze jako całość, wzajemne konfrontowanie się i uzupełnianie treści kultury docierających różnymi kanałami.

Badania nad uczestnictwem w kulturze Polaków notują dwa zjawiska. Pozytywne – rosną nasze wydatki na kulturę. Na przykład w 2007 r. udział wydatków na kulturę z stosunku do 2000 r. wzrósł z 3,4% do 3,6%.¹⁹ Przeciętne wydatki na kulturę ulegają powolnemu wzrostowi i wynoszą przeciętnie 345,7 zł. miesięcznie. Tym optymistycznym diagnozom towarzyszy zgoła inne spostrzeżenie – większość wydatków na kulturę związana jest z opłatami za korzystanie z mass mediów. W 2007 roku płaciliśmy przeciętnie za abonament rtv – 46 zł, za tv kablową – 75 zł, za gazety 42 zł, a książki wraz z podręcznikami 53 zł.²⁰ Wynika z tego, że na pozostałe dziedziny kultury, a zwłaszcza jej drugi, instytucjonalny obszar, pozostaje w kieszeni przeciętnego Polaka zaledwie 130 zł miesięcznie – przyznajmy, że jest to kwota niewielka...

Sytuacja kulturalna współczesnego Polaka

Zmiana charakterystyki uczestnictwa w kulturze spowodowana jest zmianą warunków, które poczynawszy od lat 90. XX w., skutek transformacji ustrojowej, nastąpiły w Polsce. Część z tych zmian jest pozytywna, o czym powiemy za chwilę – część jednak, niestety, jest negatywna. Po pierwsze, nastąpiło poszerzenie oferty kulturalnej – w naturalny sposób, poprzez likwidację ograniczeń ideologicznych i towarzyszące temu zmiany zasad funkcjonowania kultury masowej i nie tylko. W stosunku do czasów PRL mamy dziś ogromny pluralizm programów, treści kulturowych, z których każdy może coś wybrać dla siebie. Wolność tego wyboru jest jednak coraz mniej oczywista, skoro poszerzeniu oferty kulturalnej towarzyszy proces jej komercjalizacji. Z jednej strony powoduje to ujednolicenie potencjalnej nieskończonej różnorodności ofert kulturowych (te same programy telewizyjne na całym świecie, te same hollywoodzkie filmy...). Komercyjność pociągnęła za sobą panowanie popkultury, ztechnologizowanej, uniformizującej, a także erozję innych kultur. Współczesna twórczość coraz częściej ma charakter powielania – poprzez masową produkcję, seryjną i anonimową.

Z drugiej strony komercjalizacja, przekształcając dobra kultury w towar, sprawia, że ich dystrybucją zaczęły rządzić prawa rynku. To potęguje nierówność społeczną, uzależnia dostęp do wartości kultury od warunków materialnych. Po-

¹⁸ Tamże, ss. 134-135.

¹⁹ Raport o stanie kultury - Kongres Kultury Polskiej 2009 - [http://www.kongreskultury.pl/title,Raporty_o_stanie_kultury,pid,135.html – dostępność 28.04.2013]

²⁰ Tamże.

stępujące ubożenie społeczeństwa w warunkach „wilczego” kapitalizmu zmienia obraz uczestnictwa w kulturze na gorsze, w porównaniu z czasami PRL-u.

Z komercjalizacją wiąże się też zmiana miejsca kultury w życiu społecznym. Tradycyjnie w Polsce kultura miała humanistyczny charakter, dziś najczęściej i najgłośniej preferowane są wzory sukcesu życiowego, opartego na przedsiębiorczości i konkurencji, pluralizm i relatywizm kulturowy pluralizm treści światopoglądowych.

Panujące powszechnie zamieszanie, wynikające ze zderzenia starego i nowego rozumienia kultury, spowodowało, że w sposób dość nagły zrezygnowano z wykorzystywania treści kultury do przekazywania młodym ludziom jednolitego ideału wychowawczego – i coraz trudniej jest określić, jakie treści miałyby się nań składać. Dodajmy do tego ogromne zmiany spowodowane przez nadejście rewolucji informatycznej; na Zachodzie dokonywało się to zjawisko przez wiele lat, w Polsce nastało ono nagle.²¹

Możemy też wymienić korzystne efekty urynkwienia kultury. Wiążą się one przede wszystkim z pozytywnymi cechami funkcjonowania wolnego rynku i zasady konkurencyjności. Obserwujemy więc zmniejszenie ilości wytworów niechcianych i niepotrzebnych, szybką reakcję zarządzających kulturą na potrzeby odbiorców, zmniejszenie kosztów produkcji dóbr kultury. Wraz z nadejściem w Polsce kapitalizmu możliwe staje się dziś efektywne zarządzanie kulturą, które, choć specyficzne, może czerpać w dużej mierze z dokonań ekonomiki i zarządzania komercyjnego. Nie o to przecież chodzi, by dobrze zareklamować i sprzedać słaby kulturowy produkt – ale, jak mówią teoretycy marketingu, by dostarczyć dobry produkt właściwym ludziom, po właściwej cenie i na właściwe miejsce!

Uczestnictwo w kulturze a marketing kulturowy

Badania nad uczestnictwem w kulturze, poza celem czysto poznawczym, mają też cel pragmatyczny – służą projektowaniu i zarządzaniu kulturą, dostarczając cennej wiedzy dla planowania strategii marketingowej. Bez nowoczesnego zarządzania kulturą nie jest dziś możliwe jej funkcjonowanie!

Badania nad uczestnictwem w kulturze dostarczają menedżerom kultury wstępnej diagnozy, która następnie jest podstawą tworzenia segmentacji rynku. Segmentacja rynku to właściwy wybór i identyfikacja rynku docelowego, dla którego przeznaczony jest produkt/usługa – wedle koncepcji podziału rynku na mniejsze, lecz bardziej jednorodne segmenty, na kilka grup o podobnych potrzebach i preferencjach. Te grupy różnią się właśnie specyfiką ich uczestnictwa w kulturze.

Najczęściej stosowane kryteria tworzenia grup docelowych wynikają z kryteriów społecznych, które są jednocześnie wskaźnikami uczestnictwa w kulturze. Jest to socjologiczna charakterystyka nabywców – grają tu rolę takie kryteria, jak wiek, płeć, wielkość rodziny, dochody, klasa społeczna, styl życia, osobo-

²¹ Na podst. A. Przeclawska. L. Rowicki, *Nastolatki i kultura w drugiej połowie lat 90-tych*, Warszawa 2000.

wość. Dodatkowo brane są pod uwagę kryteria związane z reakcjami nabywców, takie jak: przyczyny zakupu (stałe, okazjonalne), oczekiwania (jakość, obsługa), status użytkownika (stały, potencjalny), lojalność (żadna, średnia, wysoka), nastawienie do produktu (pozytywne, obojętne, *etc.*).

Przykładem segmentacji rynku, który nawiązuje do wskaźników uczestnictwa w kulturze, jest typologia zaproponowana przez Tomasza Domańskiego. Wy różnił on dwie kategorie – 1) regularni konsumenci kultury, oraz 2) okazjonalni konsumenci kultury.²²

Ad 1. Zdaniem Domańskiego kategoria regularnych i lojalnych nabywców jest dla każdej instytucji, w tym instytucji kultury, najważniejszą i najbardziej wartościową grupą nabywców. To także ważna grupa opiniotwórcza, budująca wizerunek instytucji, pełniąca rolę jej ambasadorów w środowisku zewnętrznym. Istotne staje się pytanie: jak taką grupę stworzyć, jak z nią współpracować i jakimi środkami marketingowymi utrzymywać zachowania lojalnościowe.²³

Tę grupę docelową można opisać w kategoriach uczestnictwa w kulturze, jako że kategoria ta wyróżnia się tym, co wcześniej wymieniliśmy jako pogłębione, intensywne i wielokierunkowe uczestnictwo w kulturze; regularność wskazuje też na zinternalizowanie potrzeb kontaktu z wartościowymi dziełami sztuki i dobrami kultury, na kategorię „codzienności” (a nie „odświętności”).

Ad 2. Okazjonalni konsumenci kultury – traktujący uczestnictwo w kulturze jako modę oraz styl życia. To kategoria częściej dziś spotykana z uwagi na tempo życia i trend dość powierzchownego odbioru świata, w tym kultury.²⁴ Dla tej kategorii kluczowa wydaje się rola marketingu – on jest często główną przyczyną uczestnictwa w kulturze dla tej kategorii odbiorców kultury, on ich inspiruje: w ramach większych, spektakularnych wydarzeń nagłaśnianych w mediach. Dla okazjonalnych uczestników kultury udział w wydarzeniu motywowany jest modą, traktowany jako element towarzyski (np. festiwal Sputnik nad Warszawą – rola gadżetów, „klimatu” imprezy, promocji i reklamy; Europejska Noc Muzeów: wymiar marketingowy i zarazem medialny – główny powód odwiedzin muzeum; wyjątkowość i jednorazowość imprezy kulturalnej – czeka się na nią cały rok, jak na Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy).²⁵

Inny przykład segmentacji rynku, który z powodzeniem może wykorzystać badania uczestnictwa w kulturze, zaproponowała M. Sobocińska, dzieląc konsumentów dóbr kultury na trzy kategorie: 1) miłośnicy kultury, 2) zorientowani na edukację, c) poszukujący odpoczynku.²⁶

²² T. Domański, *Marketing kultury – nowe wyzwania dla badaczy i menedżerów instytucji kulturalnych*, ss. 16-17 [w:] tenże (red.), *Marketing kultury. Nowe wyzwania oraz nowe kierunki działania*, Łódź 2008.

²³ Tamże, s. 16.

²⁴ Tamże, s. 17.

²⁵ Według T. Domańskiego motywacje uczestnika są dość powierzchowne – jak w spektaklu masowym: medialność (coś się dzieje, to jest na topie, *cool*; chęć bycia częścią wybranej zbiorowości (samemu jest źle w kinie: coś się dzieje, w czymś uczestniczę); wyjątkowość zdarzenia: chęć przeżycia czegoś niezwykłego, przygody – niż charakter poznawczy uczestnictwa w kulturze; towarzyski i prestiżowy kontekst – tamże.

²⁶ M. Sobocińska, *Zastosowanie wiedzy o zachowaniach konsumentów...*, *op. cit.*, s. 26.

Strategia segmentacji rynku jest przykładem działań marketingu kultury, który pyta o zakres różnorodnych atrybutów usługi kulturalnej, i przedstawia je tak, aby zwiększać jej atrakcyjność w oczach potencjalnych klientów. W strategii segmentacji rynku należy trzymać się zasady wyodrębniania kategorii jak najbardziej jednorodnych wewnątrznie, i jak najbardziej różnorodnych zewnętrznie – innymi słowy, uczestnicy zakwalifikowani do jednej z kategorii powinni maksymalnie różnić się od uczestników innej kategorii – jednocześnie, w obrębie swojej grupy, powinni być możliwie najbardziej do siebie podobni pod względem charakterystyki uczestnictwa w kulturze. Dzięki takiej strategii, można dotrzeć z ofertą kulturową do najbardziej zainteresowanej nią grupy. Poza tym – co jest istotą marketingu kultury – można zachęcić ludzi do uczestnictwa w kulturze, podkreślając takie cechy produktu, które wydają się im najbardziej atrakcyjne.

Przykład: jeśli ofertę Przeglądu Filmów Wartościowych skierujemy do wszystkich odbiorców jednocześnie i w ten sam sposób, może się okazać, że nie trafiemy do nikogo. Jeśli jednak wyodrębnimy i dokładnie scharakteryzujemy kilka grup docelowych (np. 1/ ambitni studenci, 2/ emeryci, 3/ katolicy, 4/ rodziny z dziećmi) będziemy mogli opisać ten sam produkt (Przegląd Filmowy) w różny sposób, podkreślając jego różne cechy, przedstawiając je jako zalety. Dla emerytów cechą wartą podkreślenia może być przykładowo obejrzenie wybitnych artystycznie filmów ich młodości (względy sentymentalne) oraz zniżki na bilety. Dla studentów ważną cechą oferty będzie jej poziom, elitarność (snobizm) i – również – dobra cena. Kierując ofertę dla katolików należałoby podkreślić wartości moralne i religijne proponowanych filmów, a rodziny z dziećmi ucieszy zorganizowanie opieki nad dziećmi na czas seansów...

Zauważmy, że cechy produktu pozostają niezmiennie – tworząc natomiast treści reklamowe czy informację o produkcie, możemy skupiać się na tych cechach, które będą atrakcyjne i zachęcające dla określonej grupy odbiorców.

Marketing i kultura wcale nie muszą być od siebie odległe. Strategia segmentacji rynku może służyć dobrym celom upowszechniania kultury. Nie tyle bowiem chodzi o „wciśnięcie” złego produktu odbiorcy (przez użycie doskonałych technik perswazyjnych); równie dobrze możemy wykorzystać narzędzia marketingowe żeby zachęcać do uczestnictwa w kulturze, uczynienia go atrakcyjnym dla jednostek. Wówczas marketing staje się bliski edukacji kulturalnej.

Dagmara Jaszewska

Autorka, dr Dagmara Jaszewska, zajmuje się socjologią i antropologią. Jest absolwentką Wydziału Socjologii Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, tytuł doktora uzyskała w Wyższej Szkole Psychologii Społecznej w Warszawie. Pracuje jako asystent we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej w Warszawie.

Karolina Świrski-Czałbowska

Wspomnienie o Aldonie Jawłowskiej

15 maja 2010 roku zmarła Aldona Jawłowska, wybitna socjolog kultury, profesor Uniwersytetu Warszawskiego. Była autorką wielu książek z dziedziny socjologii kultury, m.in. kultowej pozycji *Drogi kontrkultury*. Była także wychowawcą wielu pokoleń młodzieży akademickiej, głównie socjologicznej, a dla mnie – moim tutorem – i to tutorem ukochanym.

Życie zawodowe Pani Profesor upłynęło pod znakiem pracy naukowej, choć jak na pracownika naukowo-dydaktycznego w dziedzinie socjologii miała nieoczywisty życiorys.

Jej pierwszą Alma Mater była Akademia Wychowania Fizycznego, skąd przeszła na Wydział Psychologii i Pedagogiki Uniwersytetu Warszawskiego. Pod kierunkiem prof. Bogdana Suchodolskiego w 1968 roku obroniła doktorat, habilitowała się 14 lat później. Po doktoracie była pracownikiem Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk oraz Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW. Współtworzyła Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW i Komitet Nauk o Kulturze PAN.

Obok działalności naukowej aktywnie uczestniczyła w życiu społeczno-politycznym kraju, mianowicie zaangażowała się w działalność opozycyjną. W 1968 roku była uczestniczką protestów studenckich, przez co omal nie straciła pracy na uczelni. Współtworzyła Komitet Obrony Robotników, Towarzystwo Kursów Naukowych i niezależny ruch wydawniczy. W stanie wojennym pisywała do podziemnego pisma „Karta” i współpracowała z wydawnictwem Krąg. Po 13 grudnia 1981 roku musiała się ukrywać. Internowana, pół roku spędziła w ośrodku odosobnienia w Gołdapi, w stanie wojennym mogła publikować jedynie pod pseudonimem. W 1989 roku jako doradca ds. młodzieży brała udział w obradach Okrągłego Stołu. W 1990 roku zaczęła pracę w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych i uzyskała tytuł profesora. Za swoją działalność została wyróżniona odznaką honorową Zasłużony dla Kultury Polskiej (2001) oraz odznaczona Krzyżem Kawalerskim (2005) i krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski (2007).

Była jedną z pierwszych badaczek, które w Polsce zajmowały się kontrkulturą i alternatywnymi stylami życia. W działalności naukowej dużo miejsca poświęciła badaniom ruchów kontestacyjnych, kreujących wartości i wzory w opozycji do zmaterializowanego świata konsumpcji. Badała również teatr alternatywny, ruchy zielonych, globalizację i problemy wykluczonych. W badaniach naukowych stosowała głównie metody jakościowe. Jej ważniejsze publikacje to: *Z badań nad młodzieżą studencką. Prezentacja wyników badań nad systemem wartości stu-*

dentów polskich (1967), *Drogi kontrkultury* (1975), *Ruch Konsumentów* (1981), *Za szklaną ścianą. Raport o obozie odosobnienia dla kobiet w Gołdapi* (1982), *Więcej niż teatr* (1988), *O złych samoukach, dobrych socjologach i nieobecnej opinii publicznej* (2000), *Wokół problemów tożsamości* (2001), *Kultura w czasach globalizacji* (2004), *Konsumpcja – istotny wymiar globalizacji kulturowej* (2005).

Swoją najśłynniejszą książkę *Drogi kontrkultury* poświęciła badaniom buntów młodzieży z lat 60., które najpierw uważano za konflikt pokoleń, a później za ruch społeczny skierowany przeciwko wszelkim formom ucisku, jakie na ówczesną młodzież wywierała rzeczywistość. Bunt młodzieży wyrażał się na kilka sposobów:

- demonstracje, strajki studentów przeciwko aparatowi władzy, negacja ówczesnych obowiązujących układów społecznych (ścieżek kariery, modelu rodziny),
- ucieczki z domu, bycie *on the road* rozumiane jako bycie w drodze, czyli ucieczka przed wojskiem i przed światem, jak i również stan umysłu po zażyciu środków odurzających,
- działalność artystyczna na wielu polach (malarstwo, literatura, teatry uliczne, kinematografia), poszukiwania artystyczne porównywane do prób z okresu dadaizmu i surrealizmu.

Kontestację tłumaczyła jako odmowę uczestnictwa w zastanej rzeczywistości. Ukazywała rysy i pęknięcia na pozornie gładkiej tkance społecznej tamtych czasów, problemy, który od wewnątrz rozsadzały ówczesne pozornie poukładane społeczeństwo. Aby ukazać idee i sam klimat ruchu warto przytoczyć kilka cytatów z książki:

„Chcemy być żywi przez 24 godziny. Ameryka to martwa maszyna. Motorem, który wprawia ją w ruch, jest pogoń za pieniądzem, którego władza tworzy społeczeństwo, oparte na wojnie, rasizmie, destrukcji całej planety. Nasza energia życiowa stanowi wielkie zagrożenie dla tej maszyny. Dlatego chcą nas zatrzymać. Chcą nas uczynić podobnymi do siebie. Obcinają nasze włosy, potępiają nasze festiwale muzyczne, posyłają policjantów do szkół, 200 000 naszych ludzi poszło do więzień. (...) Ale my będziemy się bronić i tworzyć Nowy Naród. Będziemy nadal żyć i wrastać. Jesteśmy młodzi, mamy piękne idee mówiące o tym, jak żyć należy. Będziemy bronić wolności, ponieważ nie możemy żyć inaczej. Nie możemy tego robić w szkołach, będziemy więc poza nimi tworzyć swą osobowość. Nie możemy tego robić w armii, będziemy więc ją opuszczać, bo pomóc naszym braciom. Nie możemy tego robić w pracy, ponieważ wykonuje się ją tylko po to aby przeżyć. (...) Nie możemy tolerować postaw, instytucji i machin, których celem jest destrukcja i akumulacja zysków. Szkoły i uniwersytety ćwiczą nas do ról dobrych obywateli amerykańskiego mocarstwa prowadzącego wojnę. Nie możemy pozwolić, by używano nas jako wojenno-przemysłowych policjantów. Przedsięwzięcia produkujące trucizny nie powinny w ogóle istnieć. My,

którzy żyjemy w strategicznym centrum Babilonu, musimy zbudować nasze własne centrum strategiczne. Możemy i musimy zatrzymać maszynę śmierci, by uchronić planetę”¹.

I jeszcze: „całe państwo opiera się na niczym innym, jak tylko na świadomości. Jeżeli zmieni się świadomość, żołnierze reżimu złożą broń, bankierzy otworzą banki, a biurokraci przestaną pracować”².

Profesor ukazywała kontestację jako zjawisko kulturowe i polityczne, traktowała ją jako krzywe zwierciadło, w którym widzimy świat, daleko odbiegający od tego, jaki byśmy chcieli oglądać. W swoich badaniach pokazywała ścieżkę zarówno tych, którzy zostali wyrzuceni poza system, jak i tych, którzy „odpadli” z własnego wyboru, aby naprawiać zastaną rzeczywistość. Bez względu na to, czy dzisiaj uważamy kontestację i ruch amerykańskich hipisów z 1968 roku za ślepą uliczkę w tęsknotach do zbudowania bardziej sprawiedliwego świata, możemy stwierdzić, że pokazały one nowe sposoby myślenia i wpływania na rzeczywistość. Kontestacja, czasem błędna i zbyt radykalna, chociaż pozostawiła po sobie wielu rozbitków życiowych, tak mocno akcentowała problemy tamtego czasu, że na trwale zapisała się w historii kultury.

W swoich późniejszych pracach Pani Profesor Aldona Jawłowska ubolewała nad stanem ducha współczesnych społeczeństw, gdzie takie wartości jak etos pracy, pomaganie słabszym, poświęcenie, wyrzeczenie, oddanie się jakiegokolwiek idei, troska o dobro wspólne są wypaczane i wymieniane na etos konsumpcji. Sensem życia staje się zabawa, a kultura masowa i media nie starają się wychowywać i nie tworzą wartości, jedynie kreują potrzeby konsumpcyjne na potrzeby rynku. W ten sposób w społeczeństwach kapitalistycznych, gdzie jeszcze na początku XX wieku dominowała kultura pracy, zaczyna dominować kultura zabawy. Stajemy się epoką wiecznych uciech, *Spassgesellschaft*, jak określali to niemieccy socjologowie. Najbardziej widocznym stylem życia staje się styl konsumpcyjny – ważne jest, aby pokazać jak się mieszka, gdzie się jeździ na wakacje, w jakich klubach się bywa. Jedyną troską rynku jest sprzedać i zarobić; także wykreować najczęściej zupełnie zbędne potrzeby, które zaspokoić mogą jedynie nieliczni, posiadający duże zasoby. Równolegle narasta fala „niepełnowartościowych konsumentów”, czyli inaczej ludzi biednych, których praca pozwala na bardzo skromne życie albo dla których po prostu nie ma pracy. A skoro nie ma dla nich pracy, trzeba im stworzyć możliwości zabawy. I tak niedługo zabawimy się na śmierć, jak mówiła Pani Profesor, cytując Neila Postmana.

W życiu prywatnym Profesor Jawłowska była wierna deklarowanym ideom. Tępiła kulturę masową, dla klasy politycznej i ludzi na tzw. świecznikach nie żywiła szacunku, natomiast opiekowała się potrzebującymi. Swoich uczniów traktowała indywidualnie, starając się stawać w poprzek masowości Uniwersytetu. Nie stwarzała dystansu wobec swoich młodych współpracowników. Kiedy mia-

¹ Aldona Jawłowska, *Drogi kontrkultury*, PIW 1975, s. 154.

² Tamże, s. 152.

łam 20 lat, a ona 60, mówiłyśmy sobie po imieniu. Nie wszystkim się to podobało, ale tak się po prostu przyjęło i wydawało się naturalne. Taka bliskość tylko pozornie mogła wydawać się zbyt poufała – Profesor równocześnie potrafiła być bardzo surowa. A im mniejszy dystans stwarzała, tym większym szacunkiem darzyli ją uczniowie, mając poczucie, że trafił im się ktoś zupełnie unikatowy. Dbała o swoich podopiecznych. Dbała o ich intelekt, zapraszała do domu na ul. Dantyszka, częstowała herbatą, sadzała przy bibliotece z imponującą liczbą książek i mówiła „Karolina, wybierz sobie”! Pilnowała również bardziej przyziemnych kwestii; dbała, aby jej uczniowie nie chodzili głodni, karmiła u siebie w domu, zapraszała do PAN- u na obiad albo przynajmniej do kawiarni. Nigdy wcześniej, ani nigdy później, nawet na studiach doktoranckich na Uniwersytecie nic takiego mi się nie przydarzyło.

Dla Pani Profesor, takie banalne kategorie, jak czas i miejsce były zbyt proste, aby się nimi przejmować. W związku z tym, można było zadzwonić do Niej do domu o nieprzystojnej porze, aby opowiedzieć o nowym pomysśle, który mógłby być jak najbardziej zwariowany. Zresztą, te zwariowane podobały się Pani Profesor najbardziej. Tak jak pomysł dwuwątkowej pracy magisterskiej, w której wątek naukowy przeplatał się z powieścią fabularną, aby stopniując napięcie zejść się na końcu w całość, w której nie będzie puenty.

Żyła latami w komunie naukowo-towarzyskiej. Jej upodobania, zachowania i poglądy niejednemu wydawały się zbyt nowatorskie, nawet w mocno liberalnym środowisku pracowników uniwersyteckich. Zwariowana, łamała konwencje, przyjaźniła się z 20-latkami, którym pomagała. Kochała ludzi, książki i psy; i taka pozostanie w mojej pamięci. Bądźmy realistami, żądamy niemożliwego! Wszyscy musimy umrzeć, ale nie wszyscy umieramy w całości. Niektórzy zostawiają po sobie coś więcej niż pamięć, czy dorobek. Zostają w nas na zawsze. Tak jak Pani Profesor. Pani Profesor, dziękujemy!

Karolina Świrska-Czałbowska

Autorka tekstu korzystała m.in. z artykułów: Joanny Zarembiny *Karnawał nasz codzienny*, Magazyn „Rzeczpospolitej” 11 I 2002; Sergiusza Kowalskiego i Niny Kraśko *Aldona wysoki format*, „Gazeta Wyborcza” 16 V 2010; Urszuli Rybickiej *Aldona Jawłowska zbuntowana społeczniczka*, PAP Nauka w Polsce 19 V 2010, a także z uprzejmej pomocy p. prof. Elżbiety Tarkowskiej z IFIS PAN oraz p. Małgorzaty Mieszkowskiej z redakcji „Societas Communitas”, wyd. ISNS UW.

Gustaw Radbruch

Ułaskawienie

Łaska nie zna przymusu
Szekspir

Urządzenie prawne, które nazywa się prawem łaski, to otwarte uznanie, że pod znakiem zapytania stoi wszelkie prawo; jednocześnie uznanie, że w samej idei prawa tkwi owo napięcie, o którym już mówiliśmy, i że możliwe są konflikty między ideą prawa, a innymi ideami, na przykład, ideą moralną czy religijną. Właśnie dlatego czasy, w których nie było problemów, które uznawały wszechwładzę i jedynowładztwo rozumu, jak na przykład okręg prawa natury i oświecenia, te czasy zwalczały prawo łaski. Zwalczał je przede wszystkim Beccaria, za którym idzie Kant, gdy widzi w prawie łaski „najbardziej śliskie z pośród uprawnień suwerena”.

Napięcia wewnętrzne w obrębie idei prawa, sprzeczne między sobą postulaty sprawiedliwości, celowości i bezpieczeństwa prawnego, brak normy nadrzędnej, wznoszącej się ponad te trzy strony idei prawnej, a stąd nierozstrzygalność konfliktów między nimi – to wszystko przedstawiliśmy już [...]. Otóż sens prawa łaski polega na tym, iżby usunąć napięcie między znajdującymi się w konflikcie elementami idei prawnej na innej i, w rozumieniu uprawnionego do ułaskawienia, lepszej drodze, niż ta, na której wyrok to czyni. Ułaskawienie może mieć za zadanie, ażeby sprawiedliwość wzięła górę nad prawem pozytywnym, a indywidualizująca celowość – nad schematyzującą równością, jaką daje sprawiedliwość. Ułaskawienie może też zmierzać do tego, iżby rozwiązywać możliwe antynomie w obrębie każdego z tych trzech elementów idei prawa w inny sposób, niż to jest możliwe w wyroku. W ułaskawieniu ma przychodzić do głosu prawo materialne i brać górę nad procesową prawomocnością błędnego wyroku; słuszność ma być postawiona wyżej, niż sprawiedliwość, a ogólnopolityczna celowość i rozum stanu ma odnosić zwycięstwo nad celowością, ograniczoną do polityki kryminalnej.

Tak rozumiane, przedstawia się ułaskawienie, jako urządzenie prawne, „jako szczególnie ukształtowany środek, służący słusznemu prawu”¹, w myśl maksym, że „prawo bez ułaskawienia jest bezprawiem” i że „łaska stoi obok prawa”. Przeciw takiemu ujęciu rzeczy trzeba wysunąć pewne wątpliwości, jeżeli pojęciem prawa obejmuje się ogólność jego norm i to, że adresaci tych norm są przez nie postawieni na równi. Kto sprawuje prawo łaski, ten wprawdzie stara się, ażeby to czynić nie dowolnie, lecz według pewnych wytycznych. I prawo łaski dąży do tego, ażeby uogólnić maksymy, którymi się kieruje. Z maksym

¹ Stammler, *Lehre von dem richtigen Rechte*, str. 131.

tych w dziejach prawa powstawały wielokrotnie nowe normy prawne: tak, na przykład, ze średniowiecznego „sądzenia wedle zasad łaski”, a w czasach najnowszych z ułaskawienia warunkowego. Ale skoro tylko wytyczne prawa łaski przyjęły postać norm, dojrzałych do tego, iżby stały się ustawą, kończy się, ściśle biorąc, kompetencja prawa łaski. Takie normy prawa słusznego ma wprowadzać w życie ustawodawstwo, nie zaś prawo łaski kosztem ustawy. Podobnie rzecz się ma ze słusnością, która, skoro tylko od poszczególnych przypadków przejdzie do ustalania norm ogólnych, przestaje być słusnością, a staje się sprawiedliwością. W ułaskawieniu ma dochodzić do głosu prawo poszczególnego przypadku (wprawdzie z tendencją do ogólnego rzeczy regulowania), nie zaś nowe normy prawne². Trudno się czasem domyśleć, ile kosztuje tego, kto sprawuje prawo łaski, ażeby się przewyciężyć i w rozstrzygnięciach swoich zupełnie wyłączyć swój pogląd na sprawę: ażeby, decydując o wyrokach śmierci, nie dać wyrazu swemu ogólnemu pogładowi na karę śmierci, lub rozstrzygając o karach za spędzanie płodu, nie przejawiać swego stosunku do kary za to przestępstwo.

Ale prawo łaski nie wyczerpuje się w tym, że jest urządzeniem prawnym. Owym maksimum prawnym, które przedstawiają łaskę jako lepsze prawo, przeciwstawiają się inne maksymy, które powiadają, że łaska jest lepsza od prawa i że jej miejsce jest przed prawem. Łaska nie ograniczała się nigdy do tego, ażeby wyrównywać w obrębie prawa. Jest ona raczej wyrazem tego, iż się uznaje, że świat nie jest tylko światem prawa wedle powiedzenia „fiat iustitia, pereat mundus”, i że obok prawa istnieją jeszcze inne dobra; że wreszcie może być czasem konieczne pomóc tym wartościom do tego, iżby wzięły górę nad prawem. Radosne zdarzenia narodowe dają okazję do aktów łaski. Otóż takich aktów nie można oprzeć na wartościach prawnych. Tego rodzaju akt łaski przyjmował najwyraźniejszą postać wówczas, gdy osoby, które nie były organami w społeczności prawnej, posiadały prawo do tego, by spowodować akt łaski. Tak, na przykład, miała się rzecz w opowiadaniu ewangelicznym o ułaskawieniu Barabasa, gdzie lud Jerozolimy miał prawo w czasie Paschy do tego, iżby prosić o ułaskawienie pewnej liczby skazańców; podobne prawo doroczne miały w średniowieczu korporacje religijne, klasztory³. Pamiętamy wreszcie o roli, jaką w czasach starożytnych grał przypadek lub wola bogów, którą, widziano w przypadku, gdy chodziło o wykonanie kary śmierci. Delikwenta uwalniano od kary, gdy zerwał się postronek, albo ośliźnął się miecz. Nie można widzieć w takich urządzeniach czasów przeszłych „prostych ciekawostek historii społecznej”. Przeciwnie, z nich właśnie można czerpać istotne wskazania co do tego, jaki sens miała łaska.

Łaska dla owych czasów była pojęciem obfitszym w znaczenie i bardziej plastycznym, niż dla naszych czasów. My dzisiaj mierzymy łaskę na szalach prawa

² W tym sensie określa Wolfgang Heimann ideę łaski, jako ideę „słusznej dowolności” (dowolność w sensie nadawanym przez Stammlera).

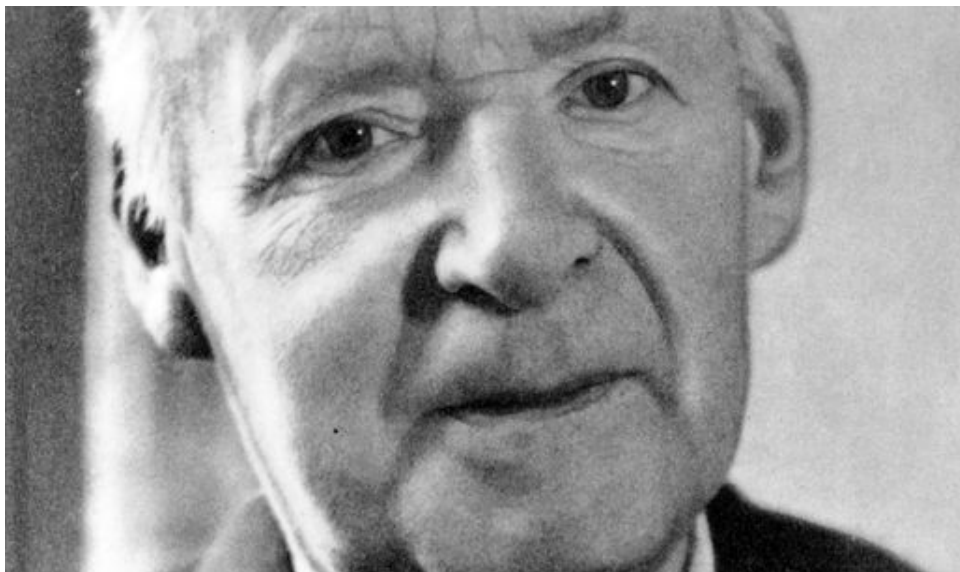
³ Za odnowieniem prawa. upraszania łaski opowiada się Mesz, *Nietzsche als Gesetzgeber*, 1930, str. 28: „Czyż nie byłoby rzeczą w najwyższym stopniu słuszną, gdyby pionierzy, którzy dali ludzkości jakiś niezwykły dorobek, stawiając na kartę swe życie, byli wyróżnieni przez to, iżby mieli prawo domagania się łaski dla skazańca?”.

skrupulatnie co do grama. Łaska stała się dobrodziejstwem prawa, rozdawanym wedle pewnych zasad. I dziś sprawiedliwość chce panować również nad łaską, podobnie jak rozum chce panować nad dobroczynnością. Ale jałmużna od niepamiętnych czasów była strumieniem, który rozlewa się swobodnie, nie zaś skanalizowaną filantropią; podobnie nie chce wiedzieć o żadnym przymusie łaska: nawet o przymusie sprawiedliwości. Nie jest ona po prostu łagodniejszą formą prawa, lecz świecącym promieniem, co wdzierą się w dziedzinę prawa ze świata, który całkowicie obcy jest prawu, i co sprawia dopiero, że staje się dobrze widzialna zimna ponurość, jaka panuje w świecie prawa. Podobnie, jak cud przełamuje prawa świata fizycznego, tak łaska jest cudem, nie znającym praw w granicach świata norm. Poprzez nią obce prawu dziedziny wartości zjawiają się w samym ośrodku świata prawnego: wartości religijne miłosierdzia, moralne wartości tolerancji. W niej występuje ze swym roszczeniem wobec wszechogarniającej tendencji racjonalizacyjnej prawa przychylny przypadek, ów „traf”, o którym powiedział Nietzsche, że jest to najstarsze szlachectwo świata.

Łaska nie wyczerpuje się więc w tym, iż jest, jak powiada Ihering, klapą bezpieczeństwa dla prawa. Jest ona symbolem, że istnieją w świecie wartości, które czerpią z głębszych źródeł i na większą się wznoszą wysokość, niż prawo.

Gustaw Radbruch

W tekście została uwspółcześniona pisownia i interpunkcja oraz pominięto odwołanie autora do wcześniejszego fragmentu jego książki.



Gustaw Radbruch. Fot. Archiwum

Rechtsphilosophie

VON

GUSTAV RADBRUCH
PROFESSOR DER RECHTE IN HEIDELBERG

Dritte, ganz neu bearbeitete und
stark vermehrte Auflage



1 9 3 2

VERLAG VON QUELLE & MEYER IN LEIPZIG

Andrzej Kojder

Postscriptum do tekstu Gustawa Radbrucha pt. *Ułaskawienie*

Zamieszczony tekst Gustawa Radbrucha (1878-1949) pochodzi z jego dzieła *Zarys filozofii prawa*, gdzie stanowi rozdział XXIV (s. 253-258)¹. Polski przekład tej książki, dokonany przez prof. Czesława Znamierowskiego, ukazał się w 1938 r. w założonej trzy lata wcześniej Bibliotece Umiejętności Prawnych i Politycznych². Seria ta ukazywała się nakładem warszawsko-krakowskiej Księgarni Powszechnej i po blisko osiemdziesięciu latach od powstania zasługuje na kilka słów przypomnienia. Do wybuchu drugiej wojny światowej ukazało się w niej kilkanaście książek wielu wybitnych autorów, m.in. François Gény'ego (*O metodzie wykładni prawa*, 1935), Fernanda Payena (*O powołaniu adwokatury i sztuce obrończej*, 1935), Hansa Kelsena (*O istocie i wartości demokracji*, 1936) i Léona Duguita (*Kierunki rozwoju prawa cywilnego od początku XIX w.*, 1938). Do grona sztandarowych postaci, których dzieła zostały udostępnione w Bibliotece, został też zaliczony Gustaw Radbruch. Był on profesorem prawa w Heidelbergu, Kilonii i Królewcu, a od 1945 r. znowu w Heidelbergu. Trzykrotnie w rządzie weimarskim (1921-1922 i 1923) był ministrem sprawiedliwości. Opublikował wiele książek, lecz największy rozgłos przyniosła mu tzw. formuła Radbrucha z 1946 r., która głosi: *lex iniustissima non est lex*, co oznacza, że *prawo skrajnie niesprawiedliwe nie jest prawem*. Tym samym Radbruch dokonał zasadniczej destrukcji stanowiska pozytywizmu prawniczego, który od dziesiątków lat głosił (i nadal głosi, mając liczne rzesze zwolenników, także w Polsce), że każdy przepis prawny wydany przez powołany do tego organ państwowy w odpowiedni sposób i zgodnie z ustaloną wcześniej procedurą jest bezwzględnie obowiązującym prawem. Zakwestionowanie głównego dogmatu pozytywnoprawniczego umożliwiło denazyfikację niemieckiego systemu prawnego po drugiej wojnie światowej. Za *ustawowe bezprawie (Unrecht)* zostały uznane nie tylko hitlerowskie rozporządzenia i ustawy, lecz także niektóre ustawy NRD-owskie. Sądy niemieckie wielokrotnie odwoływały się do formuły Radbrucha. Tak np. za bezprawne zostało uznane rozporządzenie z 25 XI 1941 r. do Ustawy o obywatelstwie Rzeszy pozbawiające majątku i obywatelstwa emigrantów pochodzenia żydowskiego. Podobnie, w latach dziewięćdziesiątych XX w. w procesie strażników strzelających do uciekinierów przez mur berliński do Berlina Zachodniego sądy uznały, że użycie broni wobec osób „nielegalnie” przekraczających granicę było bezprawne.

¹ W języku niemieckim książka nosi tytuł *Rechtsphilosophie* i ukazała się w 1932 r. w Lipsku w wydawnictwie von Quelle & Meyer.

² Nowe tłumaczenie dzieła Gustawa Radbrucha *Filozofia prawa*, dokonane przez prof. Ewę Nowak, ukazało się w Wydawnictwie Naukowym PWN w 2007 r. i było parokrotnie wznawiane.

W III Rzeczypospolitej wymiar sprawiedliwości nie próbował odwoływać się do formuły Radbrucha, co skutkowało m.in. tym, że żadna ustawa uchwalona w 1945 r. i w latach następnych (w okresie PRL-u) nie została uchylona, mimo że niektóre ustawy i akty prawne niższego rzędu były niehumanitarne, niesprawiedliwe, a także sprzeczne z elementarnymi normami moralnymi.

Niezbyt też zmieniło się w Polsce podejście do zamieszczonego tutaj szkicu Radbrucha na temat ułaskawienia. Według różnych, niepewnych danych polscy prezydenci ułaskawili – od 1991 do marca 2011 r. – około 8 tys. osób skazanych prawomocnymi wyrokami. Wśród nich znajdowali się m.in. boss jednej z mafii przestępczych, sprawca morderstwa na tle rabunkowym, wysoki urzędnik państwowy uwięziony w działania korupcyjne i inni ludzie wysoko postawieni w strukturach świata przestępczego. Oznacza to, że prezydenci RP, zwłaszcza Lech Wałęsa i Aleksander Kwaśniewski, dość szeroko korzystali ze swojego konstytucyjnego uprawnienia, aby całkowicie lub częściowo uwolnić osoby skazane od skutków karnych prawomocnych wyroków sądowych. Było to tym łatwiejsze, że według rodzimych interpretacji prawniczych, notabene bardzo odległych od argumentów, które przytacza Radbruch, ułaskawienie jest „[...] władczą ingerencją najwyższego organu w państwie w konkretne rozstrzygnięcie organu wymiaru sprawiedliwości w zakresie zastosowanej karnoprawnej sankcji. Ingerencja ta jest szczególnego rodzaju głównie z dwóch powodów. Po pierwsze, dotyczy w pewnym zakresie niezależności organów wymiaru sprawiedliwości, stanowiąc wyraz supremacji podmiotu stosującego prawo łaski. Po drugie zaś – co istotniejsze – ingerencja tego podmiotu w zakresie łagodzenia lub darowania orzeczonych sankcji jest w zasadzie prawnie nieograniczona. Te względy wskazują na to, iż ingerencja władcza w dane rozstrzygnięcie jest tu arbitralna, nieodwołalna i nieulegająca żadnemu zaskarżeniu”³.

Na kwestie swoistego – jak pisze Radbruch – napięcia wewnętrznego między poczuciem sprawiedliwości a literą prawa pozytywnego w przytoczonym tekście nie zwraca się większej uwagi, a nawet zupełnie się je ignoruje. Pomijana jest też kwestia „słusznego prawa”. Zdaniem Radbrucha: „Łaska nie ograniczała się nigdy do tego – jak pisze w przytoczonym wyżej tekście o *Ułaskawieniu* – ażeby wyrównywać w obrębie prawa. Jest ona raczej wyrazem tego, iż się uznaje, że świat nie jest tylko światem prawa wedle powiedzenia «fiat iustitia, pereat mundus» [niech stanie się sprawiedliwość, choćby zginął świat⁴], i że obok prawa istnieją jeszcze inne dobra: że wreszcie może być czasem konieczne pomóc tym wartościom do tego, iżby wzięły górę nad prawem”. W innym tekście, ogłoszonym drukiem w 1947 r., Radbruch stwierdził jednoznacznie: „jedynie miarą prawa ponadustawowego możemy określić, czym jest prawo, bez względu na to, czy to prawo ponad wszelkimi ustawami nazwiemy prawem natury, prawem boskim czy prawem rozumu”⁵.

³ Piotr Rogoziński: *Instytucja ułaskawienia w prawie polskim*. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 25.

⁴ Była to dewiza cesarza niemieckiego Ferdynanda I, panującego w latach 1556-1564.

⁵ Gustaw Radbruch: *Ustawa i prawo*. Przekł. Jerzy Zajadło. „Ius et Lex” 2002, nr 1, s. 160.

Taki stosunek do prawa autora *Zarysu filozofii prawa*, w jakiejś części zapewne zainspirowany ideami Leona Petrażyckiego, którego twórczość Radbruch znał, skłonił go do sformułowania następującego zalecenia: *Nie ma lepszego sposobu pobudzania dobroci w ludziach niż traktować ich tak, jakby byli dobrymi ludźmi.*

W dobie obecnej, kiedy jest tak wiele nieporozumień, konfliktów i antagonizmów między ludźmi, zalecenie to zasługuje na jak najszerze upowszechnienie i codzienne praktykowanie.

Andrzej Kojder

