

Nr 4/2018

Czasopismo naukowe

**Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie**

K

P

P

**Kortowski
Przegląd
Prawniczy**

REDAKCJA

Redaktor Naczelny: dr Magda Dziembowska
Zastępca Redaktora Naczelnego: dr Adrianna Szczechowicz
Zastępca Redaktora Naczelnego: dr Agata Opalska - Kasprzak
Redaktor Techniczny: mgr Łukasz Cichowicz
Członek Redakcji: mgr Karolina Rzeczkowska
Członek Redakcji: mgr Marta Piątek
Członek Redakcji: Aleksandra Kojadyńska
Członek Redakcji: Elżbieta Roszkowska

ADRES REDAKCJI

ul. Oczapowskiego 12B
10-719 Olsztyn
www.uwm.edu.pl/kpp
adres e-mail: kpp.uwmwpia@gmail.com

RADA NAUKOWA

prof. dr hab. Jerzy Kasprzak
prof. dr hab. Wiesław Pływaczewski
dr hab. Mariola Lemonnier, prof. UWM
dr hab. Maria Szczepaniec, prof. UKSW
prof. JUDr. Jozef Čentéš, PhD.
prof. Edward Burda
PhD. Anna Schneiderová
JUDr. Kamila Bubelová, Ph.D.
dr Norbert Malec

PROJEKT OKŁADKI

Redakcja

SKŁAD I ŁAMANIE

Aleksandra Kojadyńska

ISSN: 2300-4673

OLSZTYN 2016

SPIS TREŚCI

Mysł prawnicza

Maciej Błażewski	
PRAWO ŚRODKI KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ STOSOWANE PRZY WYKONYWANIU ZADAŃ PUBLICZNYCH	1
Maja Ściechowicz	
ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH	5
Karolina Rzeczkowska	
O HISTORII POLSKICH FORMACJI POLICYJNYCH.....	10
mgr Malwina Treder	
POLITYKA ANTYMOBBINGOWA W POLSCE.....	13
Karolina Bełkowska, Adam Wardziński	
CHARAKTERYSTYKA ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ NOTARIUSZY - WYBRANE ZAGADNIENIA.....	17
Paweł Błażejczyk	
DZIAŁACZE WILEŃSKIEJ ENDECYJ W ORGANIZACJACH NIEPODLEGŁOŚCIOWYCH I W RZĄDZIE EMIGRACYJNYM W LONDYNIE	22
Andrzej Brzuzy	
O BOWIĄZEK, CZY MOŻLIWOŚĆ UMIESZCZANIA ODCISKU PIECZĘCI URZĘDOWEJ NA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ	28
Edyta Jóźwiak	
SPOŁECZNY INSPEKTOR PRACY WYZWANIA DLA PRZEDSIĘBIORCY	36
Aleksandra Kojadyńska	
PODZIAŁ ŚRODKÓW ZGROMADZONYCH NA RACHUNKU W OTWARTYM FUNDUSZU EMERYTALNYM ORAZ ŚRODKÓW ZGROMADZONYCH NA SUBKONCIE ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W PRZYPADKU ROZWODU MAŁŻONKÓW LUB ŚMIERCI JEDNEGO Z NICH	40
Fabian Kowalski	
ZADANIA SŁUŻB COMPLIANCE W BANKACH.....	44
Aleksandra Kojadyńska	
PODSTAWOWE METODY, TECHNIKI I NARZĘDZIA DIAGNOSTYCZNE WYKORZYSTYWANE W DIAGNOZIE RESOCJALIZACYJNEJ.....	48
Fabian Kowalski	
REGULACJE PRAWNE I EKONOMICZNE FRANCHISINGU	54

Sprawozdania i recenzje

Maciej Zając	
---------------------------	--

RECENZJA MONOGRAFII MARIUSZA OLEŻAŁKA „METODYKA PRACY ADWOKATA I RADCY PRAWNEGO W SPRAWACH PRZESTĘPSTW ORAZ WYKROCZEŃ DROGOWYCH”, WYD. C.H. BECK, WARSZAWA	59
INFORMACJE O AUTORACH	60
RECENZENCI W 2018 r.	61

PRAWO ŚRODKI KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ STOSOWANE PRZY WYKONYWANIU ZADAŃ PUBLICZNYCH

1. Wstęp

Stosowanie środków komunikacji elektronicznych ma na celu sprawniejsze oraz tańsze wykonywanie zadań publicznych. Cel ten warunkuje zakres i sposób wykorzystania środków komunikacji elektronicznej w administracji publicznej. Regulacje dotyczące elektronicznej administracji znacząco różnicują sposób stosowania tych środków, ze względu na kierunek i rodzaj komunikacji, jak również ze względu na rodzaj nadawcy lub odbiorcy informacji. Prawodawca uwzględnił zatem uwarunkowania organizacyjne i społeczne a także, charakter przekazywanej informacji. Środki komunikacji elektronicznej są narzędziami służącymi do przekazywania informacji pomiędzy podmiotami, z których choć jeden jest podmiotem publicznym wykonującym zadania publiczne. Środki te należy zatem odnieść do szerszego pojęcia – elektronicznej administracji oznaczającego wykonywanie zadań publicznych w przy korzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnej¹.

Badanie problematyki środków komunikacji elektronicznej używanych przy wykonywaniu zadań publicznych zostały przeprowadzone z zastosowaniem metody analityczno-dogmatycznej, bazującej na interpretacji aktów prawnych regulujących wykonywanie zadań publicznych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty publiczne. Stosowana metoda badawcza pozwoliła także odnieść się do wyników badań prowadzonych przez innych przedstawicieli nauki prawa analizujących problematykę elektronicznej administracji.

2. Cel stosowania środków komunikacji elektronicznej przy wykonywaniu zadań publicznych

Nadrzędnym celem stosowania środków komunikacji elektronicznej, jako narzędzia elektronicznej administracji, jest zwiększenie sprawności oraz ograniczenie kosztów przy wykonywaniu zadań publicznych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty publiczne². Komunikacja za pomocą narzędzi elektronicznych usprawnia wymianę informacji w porównaniu z papierowymi środkami komunikacji. Komunikacja elektroniczna jest dostępna z dowolnego miejsca, w dowolnym czasie³, a jednocześnie zmniejsza czas przekazywania informacji. Koszty komunikacji elektronicznej nie obejmują np. opłat pocztowych. Elektroniczna komunikacja ułatwia także archiwizację przesłanych informacji, co znacząco ogranicza koszty biurowe.

Aby cel ten został osiągnięty, elektroniczna administracja powinna uwzględnić uwarunkowania społeczne oraz organizacyjne związane ze używaniem technologii informacyjno-komunikacyjnej. Uwarunkowania społeczne obejmują duży poziom wykluczenia cyfrowego wśród obywateli⁴ oraz relatywnie duży poziom umiejętności cyfrowej wśród przedsiębiorców⁵. Uwarunkowania organizacyjne dotyczą nieodpowiedniego przygotowania kadry oraz struktury administracyjnej do powszechnego stosowania środków komunikacji elektronicznej⁶. Z tych dwóch powodów zmiany przepisów prawa nakładających obowiązki stosowania środków komunikacji elektronicznej zachodzą w sposób stopniowy, co przejawia się rozłożoną w czasie zmianą regulacji prawnych dotyczących komunikacji pomiędzy podmiotami publicznymi lub pomiędzy podmiotem publicznym, a podmiotem zewnętrznym

¹ M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, Nr 9, s. 23; E. Modzelewska, *Światowe trendy w projektowaniu e-usług dla administracji publicznej*, Czas Informacji 2012, Nr 1, s. 79; A. Pawluczuk, P. Drożdżewicz, E. Grudzińska, K. Hołubowicz, *Strony internetowe urzędów gmin jako element wsparcia e-administracji w gminie*, Samorząd Terytorialny 2014, Nr 5, s. 36-37; M. Stachowicz, Sz. Mamrot, *Standaryzacja jako czynnik optymalizacji usług świadczonych przez administrację publiczną*, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 5, s. 67; P. Wajda, *Komentarz do art. 39¹ (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 274.

² Zob. M. Nowak, *Internet jako narzędzie zarządzania w administracji publicznej*, Samorząd Terytorialny 2003, Nr 3, s. 43-44; W. R. Wiewiórowski, *Rewolucja 2010? Czy nowelizacja ustawy o informatyzacji może pchnąć polski e-government na nowe tory?*, Czas Informacji 2010, Nr 2, s. 30; D. Bogucki, *Jaka będzie przyszłość elektronicznej administracji? Czas I – trendy*, Czas Informacji 2011, Nr 1, s. 61; M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji ...* s. 23; D. Fleszer, *ICT a społeczeństwo obywatelskie*, Czas Informacji 2012, Nr 1, s. 8; T. Szewc, *Administracja wobec rozwoju e-usług*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, Nr 7-8, s. 111; A. Pawluczuk, P. Drożdżewicz, E. Grudzińska, K. Hołubowicz, *Strony internetowe...*, s. 37; M. Bugdol, *Organizacyjne problemy wdrażania e-usług w administracji samorządowej*, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 7-8, s. 159.

³ Zob. W. R. Wiewiórowski, *Rewolucja 2010? ...*, s. 30; E. Modzelewska, *Światowe trendy...*, s. 86.

⁴ W świetle wyników opracowania GUS, odsetek osób korzystających z usług administracji publicznej za pomocą Internetu względem całej populacji osób w wieku 16-74 lat wynosił odpowiednio 31,6 % w 2012 r., 22,6 % w 2013 r., 26,9 % w 2014 r. oraz 26,6 % w 2015 r. *Opracowanie sygnałne. Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2015 r.*, Główny Urząd Statystyczny, s. 6. Problematyka wykluczenia cyfrowego została także przedstawiona przez przedstawicieli nauki prawa. Zob. M. Tabor, *Dokument elektroniczny w administracji publicznej – czas na zmiany*, Czas Informacji 2010, Nr 2, s. 79; S. P. Zaliński, *Są nowe akty wykonawcze do informatyzacji, czyli ePUAP-ką po łapkach*, Czas Informacji 2011, Nr 2, s. 74; D. Bogucki, *Jaka będzie przyszłość...*, s. 66.

⁵ W świetle wyników opracowania GUS, odsetek przedsiębiorców korzystających z usług e-administracji względem wszystkich przedsiębiorców wynosi odpowiednio 88 % w 2013 r. oraz 92,4 % w 2014 r. *Opracowanie sygnałne...*, s. 3.

⁶ Na niedostateczne przygotowanie urzędników do stosowania środków komunikacji elektronicznej wskazuje m. in. P. Nadybski, *Elektroniczna administracja w Polsce – ograniczenia i bariery*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 2013, Nr 9, s. 36-37.

wobec administracji publicznej. Przykładami są zmiany regulacji dotyczących postępowania administracyjnego oraz prawa zamówień publicznych⁷.

3. Zakres stosowania środków komunikacji elektronicznej przy wykonywaniu zadań publicznych

Stosowanie środków komunikacji elektronicznej w kontaktach z organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami wykonującymi zadania publiczne jest warunkowane przez przepisy prawa. Przepisy te z zasady zrównują komunikację elektroniczną z papierową wymianą informacji⁸. Należy jednak zauważyć, że stosowanie papierowych środków komunikacji jest bardziej powszechne, szczególnie gdy regulacje pozostawiają np. swobodę wyboru dla organu, przedsiębiorcy lub obywatela wykorzystania drogi elektronicznej⁹. Zakres stosowania środków komunikacji elektronicznej zależy zatem od regulacji, które nakładają obowiązek lub nadają swobodę ich używania.

Przepisy prawa nakładają obowiązek stosowania środków komunikacji elektronicznej częściowo na podmioty publiczne oraz częściowo na podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej, czyli przedsiębiorcę lub obywatela. Na podmioty publiczne, w tym na organy administracji publicznej, obowiązek ten został nałożony w przypadku komunikacji w toku postępowania administracyjnego, gdy strona postępowania zwraca się o doręczanie pism w tym postępowaniu w drodze elektronicznej. Pisma te powinny być doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, gdy strona lub inny uczestnik tego postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej lub wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny¹⁰. Obowiązek ten dotyczy także przekazywania lub pozyskiwania informacji z części elektronicznych rejestrów publicznych¹¹. Na podmiot zewnętrzny wobec administracji publicznej wyjątkowo jest nałożony obowiązek stosowania środków komunikacji elektronicznej, gdy mają one szczególny charakter. Przykładowo obowiązek ten został nałożony na przedsiębiorców biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Komunikacja między zamawiającym a wykonawcami w postępowaniu o udzielenie zamówienia odbywa się z zasady przy użyciu środków komunikacji elektronicznej¹².

Swobodę wyboru stosowania środków komunikacji elektronicznej ma z zasady podmiot zewnętrzny wobec administracji, który może zainicjować lub zgodzić się na używanie tych środków komunikacji. Swoboda ta ma miejsce m. in. w przypadku postępowania administracyjnego, gdzie wnioskodawca może złożyć podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu, wystąpić do organu o takie doręczenie na wskazany przez siebie adres elektroniczny lub wyrazić zgodę na doręczenie pism w postępowaniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej wraz ze wskazaniem swojego adresu elektronicznego¹³.

Te dwa elementy: równorzędność wobec papierowych środków komunikacji oraz wprowadzenie swobody lub obowiązku stosowania drogi elektronicznej kształtują zakres stosowania środków komunikacji elektronicznej w administracji publicznej.

4. Sposób stosowania środków komunikacji elektronicznej przy wykonywaniu zadań publicznych

Przepisy prawa znacząco różnicują sposoby komunikacji elektronicznej, ze względu na cel ich stosowania oraz potrzebę zachowania bezpieczeństwa komunikacji. Cel jest ściśle związany z kierunkiem przekazywania informacji

⁷ Stosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym został dopuszczony poprzez nowelizację ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257), dalej k.p.a., która nastąpiła na podstawie art. 2 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U., Nr 40, poz. 230). Zakres elektronicznej komunikacji w postępowaniu administracyjnym został następnie poszerzony poprzez kolejne zmiany k.p.a., która nastąpiła na podstawie art. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 935). Zakres elektronicznej komunikacji zamawiającego z wykonawcami został znacząco poszerzony zmianą ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.), dalej p.z.p., która nastąpiła m. in. na podstawie art. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1020 ze zm.). Problematykę stopniowej zmiany przepisów prawa w celu rozwoju e-administracji przedstawia m. in. D. Bogucki, *Jaka będzie przyszłość elektronicznej administracji? Część II – perspektywy*, Czas Informacji 2011, Nr 2, s. 82; M. Bugdol, *Organizacyjne problemy wdrażania...*, s. 160.

⁸ W świetle 14 § 1 k.p.a., sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Zdaniem M. Cherki, stosowanie środków komunikacji elektronicznych stanowi przejaw realizacji zasady pisemności. M. Cherka, *Komentarz do art. 14*, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 77.

⁹ Problematykę dominacji papierowej wymiany informacji przedstawia m. in.: D. Bogucki, *Jaka będzie przyszłość elektronicznej administracji? Część II...*, s. 84. Swoboda wyboru komunikacji elektronicznej dotyczy także przekazywania informacji za pomocą elektronicznych rejestrów publicznych. Przepisy prawa nadają swobodę prowadzenia w drodze elektronicznej części z tych rejestrów, co dotyczy m. in. ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów (§ 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów, t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1403) oraz ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego, Dz. U., poz. 1118).

¹⁰ Art. 39¹ § 1 pkt. 1-2 k.p.a.

¹¹ Przykładami obligatoryjnych elektronicznych rejestrów publicznych są m. in. ewidencja zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 października 2010 r. w sprawie ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej Dz. U., Nr 201, poz. 1333 ze zm.) oraz ewidencja instrumentów finansowych (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego ewidencji instrumentów finansowych, Dz. U., poz. 987).

¹² Art. 10a ust. 1 p.z.p.

¹³ Art. 39¹ § 1 k.p.a. Zob. M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji...*, s. 29-30; P. Wajda, *Komentarz do art. 39¹...*, s. 274-278.

drogą elektroniczną, który może mieć charakter wewnętrzny oraz zewnętrzny¹⁴. Komunikacja w kierunku wewnętrznym oznacza przekazywanie informacji pomiędzy podmiotami publicznymi. Ma ona głównie na celu zapewnienie sprawniejszej organizacji wykonywania zadań publicznych. Komunikacja zewnętrzna odbywa się pomiędzy podmiotem publicznym, a podmiotem zewnętrznym wobec administracji, takim jak obywatel lub przedsiębiorca. Najważniejszymi celami komunikacji zewnętrznej jest zmniejszenie kosztów i usprawnienie przekazywania informacji zarówno po stronie organów administracji publicznej, jak i po stronie przedsiębiorców i obywateli¹⁵.

Każdy z tych kierunków obejmuje dwie podstawowe grupy sposobów stosowania środków komunikacji elektronicznej: jednokierunkową oraz dwukierunkową interakcji.

Pierwsza grupa jest związana z upowszechnieniem informacji drogą elektroniczną, co odbywa się za pomocą elektronicznych rejestrów publicznych. Przepisy prawa zakładają znaczącą liczbę tych rejestrów, co przekłada się na ich duże zróżnicowanie. Są prowadzone głównie przez organy administracji publicznej ale w niektórych przypadkach także przez podmioty prywatne wykonujące zadania publiczne¹⁶. Zróżnicowanie wiąże się z różnym poziomem ich zabezpieczeń, na który wpływa także rodzaj informacji upowszechnianej za pomocą elektronicznego rejestru publicznego. Rejestry te mają charakter wewnętrzny oraz zewnętrzny, w zależności od kierunku komunikacji. Informacje szczególnie wrażliwe ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego lub interesu osób, których one dotyczą, są przechowywane w rejestracjach wewnętrznych¹⁷. Ich upowszechnienie jest zatem ograniczone i odnosi się jedynie do wybranych podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁸. Rejestry zewnętrzne mają na celu upowszechnić informacje dotyczące funkcjonowania administracji publicznej lub podmiotów zewnętrznych wobec tej administracji. Odbiorcą tej informacji może być obywatel lub przedsiębiorca. Podmioty te mogą wykorzystać te informacje, aby np. poznać sposób wykonania zadania publicznego przez organy administracji publicznej lub uprawnienia innych podmiotów niepublicznych, z którymi zamierzają nawiązać współpracę¹⁹.

Druga grupa środków komunikacji elektronicznej odnosi się do komunikacji dwukierunkowej, czyli takiej, która umożliwia wzajemną wymianę informacji. W świetle przepisów prawa, w tej grupie środków przeważają dwa jej rodzaje. Pierwszy rodzaj obejmuje środki, których funkcjonowanie zapewnia elektroniczna platforma usług administracji publicznej określana jako ePUAP. Elektroniczna platforma zapewnia komunikację za pośrednictwem profilu zaufanego ePUAP oraz elektroniczna skrzynka podawcza²⁰. ePUAP zapewnia bezpieczeństwo przekazywanej informacji, poprzez jej nienaruszalność oraz potwierdzenie tożsamości komunikujących się podmiotów²¹. Do drugiego rodzaju środków komunikacji elektronicznej należy poczta mailowa opierająca swoje funkcjonowanie na prywatnych portalach internetowych. Przepisy prawa dopuszczają stosowanie poczty mailowej w komunikacji zewnętrznej, czyli pomiędzy organami administracji publicznej, a podmiotami zewnętrznymi wobec administracji. Poczta mailowa jest dopuszczalna, m. in. jeżeli przekazywana informacja ma prosty charakter, a podmiot zewnętrzny wcześniej wykazał

¹⁴ Problematykę komunikacji zewnętrznej analizuje m. in. K. Telecka, *Skuteczne doręczenie elektronicznych...*, s. 26.

¹⁵ Zob. D. Bogucki, *Jaka będzie przyszłość...*, s. 61.

¹⁶ Przeważająca część elektronicznych rejestrów publicznych jest prowadzona przez organy administracji publicznej. Rejestrami tymi są m. in. rejestr PESEL prowadzony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 657 ze zm., dalej u.e.l.); rejestr mieszkańców prowadzony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 6 ust. 2 u.e.l.); centralna ewidencja wydanych i unieważnionych dokumentów paszportowych prowadzona przez ministra właściwego do spraw informatyzacji (art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych, t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 758, dalej u.d.p.). Elektronicznymi rejestrami publicznymi prowadzonymi przez podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej są m. in. elektroniczna książka leczenia zwierząt (§ 2 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 września 2011 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej i ewidencji leczenia zwierząt oraz wzorów tej dokumentacji i ewidencji, Dz. U. Nr 224, poz. 1347); rejestr zaciągniętych kredytów oraz rejestr wpłat (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 września 2011 r. w sprawie rejestru zaciągniętych kredytów oraz rejestru wpłat, prowadzonych przez komitety wyborcze, Dz. U., Nr 193, poz. 1144); rejestr psów zaszczepionych przeciwko wściekliznie (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie wzoru i szczegółowego sposobu prowadzenia rejestru psów zaszczepionych przeciwko wściekliznie oraz wzoru zaświadczenia o szczepieniu psa przeciwko wściekliznie, Dz. U., Nr 160, poz. 1672). Zob. M. Błażewski, *Elektroniczne rejestry publiczne jako środki komunikacji elektronicznej*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 2018, Nr 1, s. 174.

¹⁷ Przykładami wewnętrznych elektronicznych rejestrów publicznych są rejestr PESEL (art. 6 ust. 1 u.e.l.) oraz centralna ewidencja wydanych i unieważnionych dokumentów paszportowych (art. 46 ust. 2 u.d.p.).

¹⁸ Podmiotami tymi są m. in. organy administracji publicznej lub inne podmioty, które wykonują zadania publiczne. Przykładowo dostęp do zbiorów centralnej ewidencji wydanych i unieważnionych dokumentów paszportowych mają organy administracji publicznej (art. 52 ust. 1-2 u.d.p.).

¹⁹ Przykładem elektronicznych rejestrów publicznych zawierających informacje o podmiotach zewnętrznych wobec administracji publicznej są m. in. centralny rejestr osób posiadających uprawnienia budowlane (art. 88a ust. 1 pkt. 3 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm., dalej p.b.) oraz centralny rejestr ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej (art. 88a ust. 1 pkt. 3 lit. c p.b.). Funkcjonowanie tych rejestrów ułatwia inwestorom weryfikację uprawnień osób, które zamierza ustanowić pozostałymi uczestnikami procesu budowlanego. Elektronicznym rejestrem publicznym upowszechniającym informacje o funkcjonowaniu administracji publicznej jest np. Biuletyn Informacji Publicznej stanowiący ujednolicony systemu stron w sieci teleinformatycznej (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t. j., Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm., dalej u.d.i.p.).

²⁰ W świetle art. 3 pkt. 17 u.i.r.z.p., elektroniczna skrzynka podawcza jest dostępnym publicznie środkiem komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego. Zob. K. Telecka, *Skuteczne doręczenie elektronicznych dokumentów i oferty w postaci elektronicznej zamawiającemu będącemu podmiotem publicznym*, Czas Informacji 2011, Nr 1, s. 28-29.

²¹ Zgodnie z art. 3 pkt. 14 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 570), dalej u.i.r.z.p., profil zaufany ePUAP oznacza zweryfikowane informacje identyfikujące i opisujące użytkownika konta ePUAP, czy pozwala określić tożsamość podmiotu posługującego się nim. W świetle art. 3 pkt. 17 u.i.r.z.p., elektroniczna skrzynka podawcza może być użytkowana jedynie przed podmiot publiczny. Tym samym także umożliwia weryfikację tożsamości tego podmiotu, który jest użytkownikiem elektronicznej skrzynki podawczej. Zob. też W. R. Wiewiórowski, *Rewolucja 2010?...*, s. 29; S. P. Zaliński, *Są nowe akty...*, s. 75.

swoją tożsamość, co ma miejsce np. w przypadku przekazania odpowiedzi na wniosek złożony w drodze papierowej, w którym został podany adres mailowy do doręczenia odpowiedzi ze strony organu administracji publicznej. Przepisy prawa dopuszczają także posługiwanie się pocztą elektroniczną, jeżeli przekazywane informacje nie są wrażliwe, a zatem nie ma potrzeby ich chronić poprzez weryfikację użytkownika skrzynki mailowej, co ma miejsce m. in. w przypadku uzyskania dostępu do informacji publicznej. Wnioskodawca może złożyć wniosek o udostępnienie tej informacji np. w drodze elektronicznej za pomocą poczty mailowej, jak również otrzymać żadaną informację na swoją skrzynkę mailową²².

Przepisy prawa różnicują sposoby stosowania środków komunikacji elektronicznej ze względu na cel, któremu ich stosowania służy. Jeżeli cel ten jest bezpośrednio związany z wykonywanym zadaniem publicznym, komunikacja odbywa się w kierunku zewnętrznym. Gdy cel ma pośredni związek z tym zadaniem, komunikacja odbywa się w kierunku wewnętrznym, gdyż przekazanie informacji służy bardziej sprawnemu wykonaniu innych czynności nakierowanych na wykonanie zadania publicznego.

5. Zakończenie

Badania nad stosowaniem środków komunikacji elektronicznej przy wykonaniu zadań publicznych obejmowały trzy ściśle związane ze sobą elementy, czyli analizę celu, zakresu i sposobu korzystania z tej drogi komunikacji. Nadrzędnym celem ich stosowania jest ograniczenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej, jak również kosztów ponoszonych przez podmioty zewnętrzne względem tej administracji. Ze względu na uwarunkowania organizacyjne i społeczne przepisy prawa znacząco różnicują zakres i sposób stosowania środków komunikacji elektronicznej. Należy podkreślić zmienność zakresu i sposobu korzystania z tych środków, na które ma wpływ określenie szczegółowych celów elektronicznej administracji z uwzględnieniem uwarunkowań społecznych i organizacyjnych, w tym barier związanych ze stosowaniem technologii informacyjno-komunikacyjnej. Przepisy prawa różnicują zakres stosowania tej technologii, poprzez wprowadzenie obowiązku lub swobody w jej wykorzystaniu. Sposoby jej stosowania obejmują dwie podstawowe grupy środków komunikacji elektronicznej obejmujące jednokierunkową oraz dwukierunkową interakcję.

MEANS OF ELECTRONIC COMMUNICATION USED IN THE PERFORMANCE OF PUBLIC TASKS

Means of electronic communication are one of the tools of exchanging information with public entities. These means of electronic communication ensure greater efficiency of carrying out public tasks by public administration. The provisions specifies the scope and manner of using electronic means. These provisions should take into account organizational and social conditions, which are related to the implementation of information and communication technologies in public administration. Amendments to the provisions regarding means of electronic communication are progressing gradually, according to limiting social and organizational barriers related to the development of e-government.

²² W świetle art. 14 ust. 1 u.d.i.p., udostępnienie informacji publicznej powinno nastąpić w sposób zgodny z wnioskiem o jej udostępnienie. Wnioskodawca może zatem żądać udostępnienia tej informacji także za pomocą poczty mailowej.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH

1. Wstęp

Osoby pełniące funkcje publiczne są szczególnie narażone na różnego rodzaju próby wpływania na bezstronność ich procesu decyzyjnego¹. Są to zazwyczaj osoby psychicznie dostosowane do swojej pracy tak, że presja nie powinna na nich oddziaływać, jednak wielu z nich godzi się, bądź nawet samemu prowokuje do niezgodnych z prawem sytuacji w celu chociażby wzbogacenia się. Niniejszy artykuł ma na celu przeanalizowanie wprowadzonych przez ustawodawcę do Kodeksu karnego² instrumentów służących karaniu funkcjonariuszy publicznych za popełniane przez nich czyny zabronione, bowiem status funkcjonariusza publicznego to nie tylko ochrona jego osoby ze względu na wykonywaną przez niego szczególną funkcję, lecz również surowsza odpowiedzialność w przypadku uchybienia jego uprawnieniom lub obowiązkom.

2. Przestępstwo i odpowiedzialność karna

Karane mogą być jedynie czyny człowieka. Odpowiedzialność karna oznacza konsekwencje prawnokarne, które powinien ponieść ten, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia³. Odpowiedzialnością karną nie są objęte odruchy bezwarunkowe, myśli, zamiary czy poglądy (wyjątkiem są tu uzewnętrznione i rozpowszechniane publicznie poglądy.) Jednak jeżeli nasze myśli, zamiary kierowane chociażby motywem o charakterze indywidualnym, bądź pobudką o charakterze emocjonalnym przerodzą się w czyn, mamy do czynienia z przestępstwem. Prawo karne nie formułuje konkretnej definicji przestępstwa, jednak za najbardziej stosowną i poprawną uważa się, iż przestępstwem jest czyn zabroniony pod groźbą kary popełniony przez człowieka w czasie obowiązującej ustawy, zabroniony, bezprawny i społecznie szkodliwy w stopniu większym niż znikomy⁴.

Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu sąd bierze pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.

Społeczną szkodliwością naruszoną w stopniu większym niż znikoma w przypadku funkcjonariuszy publicznych będą czyny zabronione, głównie naruszenia prawa, przekraczanie granic swoich kompetencji i sprzedajne nadużycie swojej funkcji.

3. Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną

W literaturze podane w tym punkcie pojęcia budzą wiele kontrowersji. Wcześniejsze ustalenia kodeksów w odniesieniu do definiowania funkcjonariusza publicznego były wielokrotnie zmieniane i modyfikowane dlatego też problematyczne jest dopasowanie tych definiowań na potrzeby analizy przepisów współczesnych⁵. Próbuąc rozwiązać wątpliwości, ustawodawca stopniowo wprowadza definicje legalne. Najnowszą z nich jest definicja pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną⁶.

Encyklopedia PWN tłumaczy termin funkcjonariusz publiczny, który używany w pol. prawie karnym rozróżnia się w dwojakim znaczeniu: jako podmiot przestępstwa (np. przyjęcie korzyści majątkowej, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków) oraz jako przedmiot przestępstwa (np. czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego)⁷.

W świetle art. 2 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy publicznych⁸ „funkcjonariuszem publicznym” jest osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego organu administracji publicznej, a ponadto osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ⁹.

¹ S. Dziwisz, *Odpowiedzialność karna osób pełniących funkcje publiczne*, <http://ceish.icm.edu.pl/ceish/element/bwmeta1.element.desklight-71d580d1-4ad2-4a4c-bec5-f2fce949fd09/c/119-135.pdf>, (dostęp 10.12.2017 r.).

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. (Dz.U.2017.2204.).

³ A. Grześkowiak, [w:] *Kodeks karny. Komentarz* (red.) A. Grześkowiak, K. Wiak, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 17.

⁴ <http://www.lex-pol.pl/2010/05/definicia-przestepstwa/> (dostęp 10.12.2017 r.).

⁵ C. Nowak, O pojęciu „osoba pełniąca funkcję publiczną”, [w:] *Reforma prawa karnego, propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, (red.) J. Jakubowskiej-Hary, C. Nowak, J. Skupińskiego, Warszawa 2008, s. 179.

⁶ J. Potulski, *System Prawa Karnego, Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym* (red.) L. Gar docki, C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 511.

⁷ Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/funkcjonariusz-publiczny;3903301.html> (dostęp 10.12.2017 r.).

⁸ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.(Dz.U. 2011 nr 34 poz. 173).

⁹ M. Haczkowska, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych/komentarz*, Gaskor, Wrocław 2011, s. 41.

Należy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r.¹⁰, w którym wskazano, że o sprawowaniu funkcji publicznej decyduje ocena zadań pracownika, polegająca na ustaleniu, czy w ramach powierzonych obowiązków pracownik uczestniczy w realizacji (w jakimś zakresie) zadań publicznych przypisanych jednostce, w której pracuje.

Do czasu nowelizacji kodeksu cywilnego z 2004 roku¹¹ w systemie prawa polskiego istniała definicja funkcjonariusza państwowego zawarta w art. 417§ 2 k.c., która pokrywała się z definicją zawartą w kodeksie karnym¹², a mianowicie art. 115 § 13 kodeksu karnego wymienia funkcjonariuszy publicznych między innymi takich jak:

- Prezydent RP,
- poseł, senator, radny,
- sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, zaw. kurator sądowy, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy
- osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państw. lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni czynności usługowe,
- osoba będąca pracownikiem organu kontroli państw. lub organu kontroli samorządu terytorialnego,
- funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego lub służby więziennej,
- osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

Kodeks karny wprowadza również pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną, którą – stosownie do art. 115 § 19 k.k. „Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.”

Odrębną grupę stanowią osoby zajmujące kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej. Wobec powyższego należałoby zaliczyć do tej grupy zarówno osoby kierujące całością takiej jednostki, jak również jej częścią¹³. Wyrażenie „instytucja państwowa” według A. Zolla obejmuje także instytucje samorządowe służące zaspokajaniu potrzeb ludności¹⁴.

Podjmując próbę wskazania cech wspólnych dla wszystkich podmiotów, które zostały zaliczone do kategorii funkcjonariuszy publicznych, wskazuje się, że jest nim posiadanie określonego, władczego zakresu uprawnień, odpowiadającego za kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej¹⁵.

Należy również zaznaczyć, że niektóre z przestępstw penalizowanych w kodeksie karnym może popełnić jedynie osoba należąca do ściśle określonej grupy¹⁶ takiej właśnie jak funkcjonariusze publiczni są to więc przestępstwa o charakterze indywidualnym, a nie powszechnym. Można wobec tego uznać, że cechą specyficzną funkcjonariusza publicznego jest charakter pełnionej przez niego funkcji, z którą wiążą się uprawnienia lub obowiązki uzasadniające jego bardziej rygorystyczną odpowiedzialność w przypadku ich uchybienia oraz odpowiedzialność innych osób w razie dopuszczenia się zamachu na funkcjonariusza pełniącego obowiązki¹⁷.

4. Funkcjonariusz publiczny jako podmiot przestępstwa

Funkcjonariusz publiczny jako podmiot przestępstwa należący do szczególnej kategorii przestępstw indywidualnych, określanych zgodnie z pewną tradycją terminologiczną „przestępstwami urzędniczymi”¹⁸.

Naruszenia wynikające z działań funkcjonariuszy publicznych naruszają zawartą w konstytucji¹⁹ w art. 7 zasadę praworządności, według której organy władzy publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do danego wyjaśnienia stanu faktycznego, zasada ta cechuje również funkcja porządkująca i realizacji postulatów. Najbardziej charakterystycznym przestępstwem, jakiego może dopuścić się funkcjonariusz publiczny jest przekroczenie przyznanych mu uprawnień, zwane również nadużyciem władzy²⁰.

Treść przepisu art. 231. Wskazuje, że czyn sprecyzowany w § 1., w którym mowa o funkcjonariuszu publicznym, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Naruszenie bądź przekroczenie uprawnień funkcjonariusza następuje w momencie, gdy osoba ta podejmuje czynność, która wykracza poza jego uprawnienia służbowe. Zgodnie z zasadą kompetencyjności, która jest wyprowadzona z zasady legalności wyrażoną w art. 7 konstytucji głosi, że do rozstrzygania określonej sprawy, w

¹⁰ Wyrok z dnia 20 marca 2006 r. Trybunału Konstytucyjnego, K. 17/2005, Lex.pl.

¹¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004 nr 162 poz. 1692).

¹² M. Haczowska, Ustawa..., op.cit, s. 35-36.

¹³ A. Opalska, J. Sikorska, Nadużycie władzy przez funkcjonariusza publicznego- odpowiedzialność karna, Wydawca Volumina.pl Daniel Krzanowski, Szczecin 2016, s.3.

¹⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2001, I KZP 5/01.

¹⁵ Por. Z. Kallaus, Przestępne nadużycie władzy, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1982, s. 27; J. Śliwowski, Prawo karne, PWN, Warszawa 1975, s. 126 i 525.

¹⁶ S. Dziwisz, Odpowiedzialność..., op.cit. <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-71d580d1-4ad2-4a4c-bec5-f2fce949fd09/c/119-135.pdf>. (dostęp 10.12.2017 r.).

¹⁷ I. Andrejew, Polskie Prawo karne w zarysie, PWN, Warszawa 1989, s. 453.

¹⁸ M. Pieścizek, Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2013, s. 185.

¹⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku.- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁰ S Dziwisz, Przestępstwo nadużycia władzy, cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-71d580d1-4ad2-4a4c-bec5-f2fce949fd09/c/119-135.pdf (dostęp 10.12.2017 r.).

formie określonej przez prawo, zobowiązany może być tylko jeden organ administracji publicznej²¹. Każdy organ posiada ściśle określone kompetencje dlatego też nikt nie może ani przyjąć kompetencji od innego organu ani też przekazać swoich kompetencji. Dlatego też gdy funkcjonariusz publiczny wydający decyzję niepozostającą w jego kompetencjach przekroczy swoje uprawnienia.

Należy więc pamiętać, że zgodnie z art. 7 konstytucji RP „Organy władzy publicznej działają na zasadach i w granicach prawa”.

Kolejnym przestępstwem jest poświadczenie nieprawdy, uregulowane w przepisie art. 271 § 1 k.k., zgodnie z którym funkcjonariusza publicznego lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Jeśli natomiast przestępstwo poświadczenia nieprawdy stanie się typem kwalifikowanym przez motywację sprawcy, tzw. przestępstwem kierunkowym, który może być popełniony tylko w zamiarze bezpośrednim, oraz który nacechowany jest dodatkową umyślnością, a jego dodatkowymi elementami są pobudka, motyw i cel o czym świadczą określenia „w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej”, to zagrożenie karą pozbawienia wolności wzrośnie i wyniesie od sześciu miesięcy do lat 8²².

Przestępstwo poświadczenia nieprawdy, czyli fałszerstwa intelektualnego, jest tzw. przestępstwem indywidualnym, co oznacza, że odpowiedzialności za jego popełnienie podlega funkcjonariusz publiczny, jak i inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu²³.

Przykładem, w którym ponownie uwzględnimy odgórne surowsze potraktowanie funkcjonariusza publicznego w stosunku do innych osób jest art. 266 k.k. Działanie przestępcze polegające na ujawnieniu informacji objętej tajemnicą albo na jej nieuprawnionym wykorzystaniu jest zagrożone karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Natomiast w przypadku popełnienia w zasadzie analogicznego czynu, który może być popełniony tylko umyślnie przez funkcjonariusza publicznego określa § 2 wymienionego artykułu, a mianowicie „funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację stanowiącą tajemnicę służbową lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.”

5. Sprzedajne nadużycie władzy publicznej jako najczęściej dokonywane przestępstwo

Sprzedajne nadużycie władzy publicznej, inaczej zwane korupcją, to kolejny rodzaj przestępstwa wykonywany przez funkcjonariuszy publicznych. Pierwszych zachowań, w dzisiejszym rozumieniu traktowanych jako przestępstwa korupcyjne, należy szukać w czasach tworzenia się organizacji państwowych i ujmowania reguł postępowania i sankcji za ich przekroczenie w zbiory praw pisanych- a więc działań determinowanych przekonaniem o potrzebie i możliwościach świadomej ingerencji w procesy społeczne²⁴. Należy tu dodać, że przestępstwo to należy postrzegać nie tylko jako zamach na interes prywatny, lecz także jako zjawiska groźnego społecznie²⁵. Przestępstwo korupcji uregulowane jest w art. 228 k.k. § 1. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Przestępstwo łapownictwa może być popełnione nie tylko przez funkcjonariusza publicznego, ale także przez inne osoby pełniące funkcję publiczną (zgodnie z art. 115 § 19 k.k. jest to pojęcie szersze i obejmuje także lekarzy oraz nauczycieli).

Płatna protekcja, określona w art. 230 k.k., polegająca na podjęciu się pośrednictwa w załatwieniu sprawy m.in. w instytucji państwowej lub samorządowej w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę jest kolejnym przykładem przestępstwa, który dotyczy szerszej grupy podmiotów a mianowicie nie dotyczy tylko funkcjonariuszy, innych osób upoważnianych oraz pełniących funkcje publiczne ale też zarówno funkcjonariusze publiczni, jak i osoby spoza tego kręgu. Popełnienie tego czynu przez funkcjonariusza publicznego nie oznacza jednak surowszego zagrożenia ustawowego niż w przypadku osoby niebędącej funkcjonariuszem. Trzeba jednak pamiętać, że sąd orzekający karę uzna najprawdopodobniej, iż czyn popełniony przez funkcjonariusza jako osobę zaufania publicznego jest społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż w przypadku popełnienia podobnego czynu przez inną osobę. To z kolei na mocy art. 53. § 1 k.k. powinno przekładać się na wyższy wymiar kary²⁶.

Z rozpoznania posiadanego przez ABW, CBA oraz służby podległe MSWiA, przede wszystkim przez Policję, wynika, że działania korupcyjne najczęściej występują w takich sferach, jak²⁷:

- administracja państwowa i samorządowa;
- służba zdrowia i farmacja;
- oświata i szkolnictwo wyższe;
- administracja celna i administracja skarbową;
- instytucje wdrażające programy unijne;

²¹ <https://www.arslege.pl/2896/materialy-edukacyjne/5353/zasada-kompetencyjnosci/> (dostęp 10.12.2017 r.).

²² <http://www.rp.pl/arttykul/163706-Jak-rozumiec-spoleczna-szkodliwosc-czynu-.html> (dostęp 10.12.2017 r.).

²³ A., Sochaj-Majewska, Przestępstwo poświadczenia nieprawdy, https://www.eporady24.pl/przestepstwo_poswiadczenia_nieprawdy,pytania,6,63,9193.html (dostęp 10.12.2017 r.).

²⁴ B. Sygit, Historia prawa kryminalnego, Zapolex, Toruń 2007, s. 65.

²⁵ P. Palka, Sprzedajne nadużycie funkcji publicznej, Studium prawa karnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2011, s. 59.

²⁶ <http://prawo.gazetaprawna.pl/arttykuly/490262,na-czym-polega-odpowiedzialnosc-funkcjonariuszy-publicznych.html> (dostęp 10.12.2017 r.).

²⁷ Centralne Biuro Antykorupcyjne, Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004- 2009, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2010, s. 11.

- organy ścigania i wymiar sprawiedliwości;
- sektor gospodarczy.

6. Funkcjonariusz publiczny jako przedmiot przestępstwa

Przestępstwo jako czyn społecznie szkodliwy godzi w istotne dla społeczeństwa dobra prawne, takie jak: życie, własność, bezpieczeństwo, wolność itd. I to właśnie te dobra są przedmiotem przestępstwa²⁸, inaczej mówiąc dobra te są ofiarą, na którą oddziałuje sprawca. Funkcjonariusz publiczny jako przedmiot przestępstwa czyli przedmiot czynności wykonawczej przestępstw zwróconych przeciw niemu²⁹.

Nowy kodeks przewiduje daleko idące zmiany w zakresie przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych. W stosunku do dotychczasowego prawa zmienia się zakres przedmiotu ochrony. Rezygnuje on ze szczególnej ochrony instytucji społecznych, ochroną są objęte tylko instytucje państwowe oraz samorządu terytorialnego³⁰.

Rozdział XXIX kodeksu karnego uwzględnia wywołanie presji i nacisków osób zewnętrznych na osobę pełniącą funkcję publiczną.

Wedle art. 230a. §1 ustawodawca ustanawia, że w sytuacji udzielenia albo przyrzeczenia udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, osoba ta podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Na przestrzeni wielu lat stwierdzono iż największą ilością przestępstw przeciwko funkcjonariuszom publicznym okazały się znamiona typu czynu z § 1-3 (art. 226 kk) a mianowicie „znieważenie”. Znieważenie innej osoby jest nie tylko zachowaniem niegodnym, ale też przestępstwem stanowiącym skierowanym przeciwko godności osobistej człowieka. Zniewaga jest każde zachowanie uwłaczające tej godności, stanowiące przejaw lekceważenia oraz pogardy dla jednostki ludzkiej³¹.

Wymienione paragrafy 1-3, w art. 226., który mówi o znieważeniu funkcjonariusza publicznego podczas pełnienia obowiązków służbowych, stanowią kolejno:

- §1. Kto znieważa funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.
- §2. Przepis art. 222 naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego §2 stosuje się odpowiednio.
- §3. Kto publicznie znieważa lub poniża konstytucyjny organ Rzeczypospolitej Polskiej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Przestępstwo z art. 226 § 3 k.k. godzi w prestiż tych organów, a nie w zatrudnione w nich osoby, nawet gdy osoba znieważająca lub poniżająca uważa, że jest inaczej, a mianowicie, że ona uderza jedynie w konkretne osoby współtworzące konstytucyjny organ państwa, a nie w ten organ³².

W świetle artykułu 230 § 3 stanowi, że sprawca przestępstwa nie podlega karze zawartej w § 1 albo w §2 pod warunkiem, gdy korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i wyjawiał wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

Funkcjonariusz publiczny jest narażony również na sytuacje, w której ktoś może się za niego podawać. Sytuacja taka nie jest istotnym problemem społecznym, jest widziane raczej anegdotyczne i samo w sobie, w ujęciu przeciętnym, że wywodzi się w sensie konstrukcyjnym z przestępstwa oszustwa³³. Przedmiotem ochrony jest tutaj prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, zaufanie do tychże i ich autorytet. Po części przestępstwo to godzi również w prawnie chronione interesy pomiotów korzystających z usług danej instytucji, interesantów³⁴.

7. Wnioski

Mając na względzie poczynione rozważania, można wyrazić wątpliwość, czy definicja legalna funkcjonariusza publicznego w jej obecnym kształcie normatywnym spełnia stawiane przed nią cele, a zatem ułatwia interpretację tekstu normatywnego, czyni go łatwiejszym w odbiorze, zapewniając w konsekwencji jego zrozumiałość dla szerszej

²⁸ L. Gardocki, Prawo karne, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2017, s. 91.

²⁹ M. Pieszczyk „Pojęcie...”, op. cit., s. 185.

³⁰ G. Hałas, [w:] Kodeks karny. Komentarz (red.) A. Grześkowiak, K. Wiak, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 1021.

³¹ J. Wojtasik, Zniewaga funkcjonariusza publicznego, <http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=36&ida=2866> (dostęp 10.12.2017 r.).

³² Krajewski R „Przestępstwo znieważenia lub poniżenia konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej polskiej, [http://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3813/Przestepstwo%20zniewazenia%20lub%20ponizenia%20konstytucyjnego%20or ganu%20Rze](http://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3813/Przestepstwo%20zniewazenia%20lub%20ponizenia%20konstytucyjnego%20or%20ganu%20Rze) czypospolitej%20Polskiej.pdf?sequence=1 s. 109-118.

³³ J. Potulski, System Prawa Karnego, Przestępstwa... op. cit., s. 562.

³⁴ M. Kulik, [w:] Kodeks Karny. Praktyczny komentarz, (red.) M. Mozgawa Wyd. Zakamycze Kantor Wydawniczy, 2006, s. 438.

grupy odbiorców³⁵. Osoba funkcjonariusza publicznego oraz osób pełniących funkcje publiczne w niniejszym artykule omówiona jest względem podziału na podmiot oraz przedmiot przestępstwa, a mianowicie poruszona jest kwestia odpowiedzialności karnej funkcjonariusza publicznego za przestępstwa nadużycia władzy oraz przestępstw wykonywanych przeciwko funkcjonariuszom. Jednym z tych przestępstw jest sprzedajne nadużycie władzy państwowej, jest to problemem, na który należy zwrócić szczególną uwagę. Z pośród wymienionych w artykule przestępstw funkcjonariuszy publicznych to właśnie korupcja jest tym najczęściej dokonywanym przestępstwem w Polsce.

CRIMINAL LIABILITY OF PUBLIC OFFICIALS

This article aims to analyze the instruments introduced by the legislator in the Criminal Code to punish public officials for the offenses committed by them, because the status of a public official is not only the protection of a person due to his particular function, but also a more serious responsibility in the case of a failure his rights or obligations. The person of a public official and persons performing public functions in this article is discussed in relation to the division into an entity and the object of crime, namely the issue of criminal liability of a public official for offenses of abuse of power and offenses committed against officers.

³⁵ P. Saługa, Sposoby wyodrębniania definicji legalnych, „Państwo i Prawo”, Polska Akademia Nauk Komitet Nauk Prawnych, Warszawa 2008, nr 5, s. 86.

O HISTORII POLSKICH FORMACJI POLICYJNYCH

Początki działania organów ścigania sięgają starożytności¹. W poszukiwaniu faktycznych uwarunkowań powstania Policji, Brunon Hołyst sięgnął do najwcześniejszych społeczności, upatrując w nich jako „policjanta” każdą głowę rodziny i każdego przywódcę, odpowiedzialnego za utrzymanie dyscypliny w swojej grupie². Nie ulega jednak wątpliwości, że rzeczywista geneza służb, do których funkcji należy zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, nierozłącznie jest związana z historią państwa i prawa. Jako pierwsze kształtowały się bowiem państwa, które tworzyły prawo, a dopiero później w następstwie tych procesów powstawały określone struktury administracji i służby mające zapewnić bezpieczeństwo³. W materiałach, jakie udało się współczesnym zgromadzić, mamy informacje o Mezopotamii, gdzie Sumerowie jako pierwsi zaczęli budować duże miasta. Szereg informacji o karze aresztu, a często nawet i o karze śmierci można odnaleźć także w źródłach o Egipcie, Indiach i antycznym Rzymie. Zatem skoro wtedy istniały kodeksy, to zapewne także funkcjonowały grupy zajmujące się egzekwowaniem prawa⁴. Również termin „policja” funkcjonował już od najstarszych czasów. W języku greckim słowo *politeja* oznaczało zarządzanie miastem⁵. Jednocześnie wielu badaczy twierdzi, że termin to pojawiło się dopiero w XV wieku w Burgundii i zostało wszczepione do słownictwa Kancelarii Rzeszy, oznaczając ogólny porządek wewnętrzny państwa lub administrację państwową⁶. Najprawdopodobniej ta rozbieżność wynikała z odmiennego zakresu znaczeniowego w poszczególnych okresach historycznych. Początkowo zakres znaczeniowy słowa „policja” był bardzo rozległy i wyrażał ogół funkcji państwowych. We Francji przez termin ten rozumiano należyty i uporządkowany stan spraw państwowych i utożsamiano z nim całą władzę panującą⁷. Z kolei w Niemczech słowo to oznaczało prawo i troskę władz państwa zmierzającą do stworzenia i utrzymania właściwego porządku spraw publicznych w powiązaniu z dobrym rządem, bezpieczeństwem i wspólnym pożytkiem, przy czym w gestii policji pozostawała cała administracja publiczna⁸. Świadczy to o tym, że słowo „policja” oznaczało nie tylko sprawy związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale również wiele innych zagadnień administracji wewnętrznej państwa⁹. Tak szerokie rozumienie tego terminu utrzymywało się w zasadzie do wieku XIX¹⁰, kiedy to z „policją” zaczęto wiązać już tylko zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego¹¹, które w dzisiejszych czasach definiuje się jako pewien pożądaný stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urządzeń publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli obejmujące ochronę ich życia, zdrowia i mienia¹². Z kolei w XX wieku termin „policja” interpretuje się najczęściej jako umundurowaną, jednolitą organizację o hierarchicznej strukturze, powołaną do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, realizującą zadania określone w prawie powszechnie obowiązującym¹³.

Zagadnienie powstania polskich służb mundurowych powoduje wiele trudności. Część źródeł podaje, że data jej powstania sięga aż do Rzeczypospolitej szlacheckiej¹⁴, gdzie przybierała postać straży miejskiej i służb wywiadowczych. W literaturze wskazuje się również, że już za rządów Piastów zarządzający namiestnicy prowincjami mieli za zadanie zapewnić ochronę i porządek¹⁵. Jeszcze inne źródła stanowią, że potrzeba utworzenia władz policyjnych pojawiła się dopiero w czasach saskich, a pierwszą formą działalności policyjnej były powołane w 1765 roku Komisje Boni Ordinis

¹ M. Stróż, *Utworzenie oraz organizacja Policji jako umundurowanej i uzbrojonej formacji służącej społeczeństwu* [w:] *ABC Administracji* (red.) S. Fundowicz, P. Świtala, Studenckie Koło Naukowe Administratystów „SKAUCH”, Radom 2014, s. 31.

² B. Hołyst, *Policja na świecie*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 42.

³ M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 21-22.

⁴ B. Hołyst, *Policja...*, op. cit., s. 43.

⁵ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 11.

⁶ R. Król-Mazur, *Z tradycji polskiej policji. Komisja Policji Obojga Narodów w dobie Sejmu Czteroletniego* [w:] *Policja państwowa w Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane aspekty organizacji i funkcjonowania* (red.) A. Tyszkiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 11.

⁷ Zob. W. Witkowski, *Historia administracji*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 17-19.

⁸ M. Liwo, *Status...*, op. cit., s. 24.

⁹ J. Malec, *Narodziny nowożytnej administracji* [w:] *Historia administracji i myśli administracyjnej* (red.) J. Malec, D. Malec, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 55.

¹⁰ Por. R. Król-Mazur, *Z tradycji...*, op. cit., s. 12.

¹¹ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 11.

¹² S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej* (red.) W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 101.

¹³ A. Mazurkiewicz, *Przygotowanie Policji Państwowej do wykonywania zadań w stanie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz praktyczna realizacja tych zadań w kampanii wrześniowej 1939 r. – próba charakterystyki* [w:] *95 lat służb policyjnych w Polsce* (red.) E. Ura, S. Pieprzny, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, s. 37.

¹⁴ J. Sobczak, *Ochrona dóbr osobistych i prywatności a kształtowanie wizerunku Policji* [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy, t. I* (red.) A. Szymaniak, W. Ciepiela, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007, s. 137.

¹⁵ M. Stróż, *Utworzenie...*, op. cit., s. 31.

oraz Departament Policji Rady Nieustającej¹⁶. Zdarzają się również stanowiska, zgodnie z którymi załóżki pierwszych polskich organizacji policyjnych zrodziły się dopiero w 1914 roku¹⁷ i mimo, że nie przetrwały długo, to dały początek ruchom ukierunkowanym na utworzenie policyjnych formacji. Przeważająca część autorów przyjmuje jednak, że dopiero wraz z odzyskaniem przez Polskę niepodległości rozpoczęły się prace nad utworzeniem jednolitej formacji bezpieczeństwa o charakterze policyjnym¹⁸. Powszechnie przyjmowaną w tym względzie datą jest uchwalenie w dniu 24 lipca 1919 r. ustawy o Policji Państwowej¹⁹. Przyjęto wówczas zasadę, że akt ten ma stanowić dokument zwięzły i podejmujący jedynie fundamentalne zasady ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz organizacji Policji²⁰. Szczegółowe problemy miały być rozwiązywane w trakcie ich powstawania na mocy zarządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i okólników oraz rozkazów Komendanta Głównego Policji²¹. Dzięki tej ustawie udało się z dotychczasowych mocno upartyjnionych, różnych służb policyjnych utworzyć jedną scentralizowaną Policję Państwową²². Powstające przed wprowadzeniem tej ustawy partie polityczne posiadały swe organizacje policyjne, głównie o charakterze paramilitarnym, więc dotychczasowe zależności polityczne zdecydowanie nie sprzyjały ochronie porządku publicznego, a nawet przeszkadzały w ustanowieniu pragmatycznych relacji pomiędzy samorządami i służbami policyjnymi²³, toteż przemiany te dały nadzieję na poprawę tej sytuacji.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego służba mundurowa Policji Państwowej realizowała głównie zadania o charakterze prewencyjnym i administracyjno-porządkowym oraz w pewnym zakresie zadania śledcze, a więc o charakterze operacyjno-rozpoznawczym lub dochodzeniowo-śledczym²⁴. Wdrażanie nowych struktur nie było proste, trwało przez kilka lat i obejmowało swoim zasięgiem również tereny kresów wschodnich i Śląska. Prace organizacyjne utrudniała dodatkowo wojna polsko-bolszewicka, która również angażowała siły w zmagania wojenne²⁵. Ostateczny model struktury organizacyjnej jednostki centralnej Policji Państwowej przyjęto w 1938 roku²⁶. Kształtowaniu się ówczesnej policji sprzyjał zorganizowany proces naboru nowych funkcjonariuszy i masowe szkolnictwo policyjne. Formuła ta spowodowała szybki wzrost odpowiednio przygotowanych funkcjonariuszy²⁷.

Kiedy we wrześniu 1939 roku skapitulowała Warszawa, rozpoczęła się tworzona przez policjantów konspiracja²⁸. Wrześniowa klęska postawiła przed policjantami dylemat dotyczący dalszego pełnienia służby²⁹. Oficerowie musieli nadal sprawować swoje obowiązki, gdyż w okresie II wojny światowej niemiecki aparat okupacyjny starając się zatrzymać do swojej dyspozycji polskie kadry policyjne, powołał Rozkazem Wyższego Dowódcy SS i Policji z dnia 30 października 1939 roku do służby wszystkich funkcjonariuszy Policji Państwowej³⁰, a później udzielił na mocy Rozporządzenia Gubernatora Generalnego z dnia 3 listopada 1939 roku wynagrodzenia „znowu zatrudnionym urzędnikom i funkcjonariuszom polskim”³¹. W ten sposób Policja Polska była służbą pomocniczą policji niemieckiej, a wszelkie plany dotyczące działań wojennych nie mogły być zrealizowane. Należy podkreślić, że Polska nie była wyjątkiem. We wszystkich anektowanych bądź podbitych przez III Rzeszę krajach na okupowanych terytoriach powoływano miejscowe Policje³². Z kolei policjanci pełniący służbę na wschodzie Polski w liczbie około kilkunastu tysięcy, po 17 września 1939 roku dostali się do radzieckiej niewoli.

Najdłużej działającą służbą policyjną była Milicja Obywatelska. Okres jej działalności obejmuje lata 1944-1990³³. Jej formalne utworzenie wiązało się z dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 roku³⁴, jednakże zapowiedź utworzenia tej struktury znana była już wcześniej. Powołany organ milicyjny był scentralizowany, zhierarchizowany i powiązany z aparatem bezpieczeństwa publicznego, wypełniał funkcje policji politycznej³⁵. Milicję traktowano jako nierozdzielalną część systemu władzy, a każdy przejaw jej aktywności

¹⁶ Por. R. Król-Mazur, *Z tradycji...*, op. cit., s. 12; F. Skiba, *Policja w Polsce. Działalność formacji na obszarze aglomeracji miejskich*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2015, s. 100.

¹⁷ M. K. Jeleniewski, *Model Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej (1919-1939)* [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy. t. I* (red.) A. Szymaniak, W. Ciepiela, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007, s. 15.

¹⁸ D. Głowacz, Z. Bartosiak, *Od Policji Państwowej do Policji*, „Kwartalnik Policyjny” 2014, nr 2, s. 117.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 61 poz. 363).

²⁰ G. Perz, *Wybrane zagadnienia historii Policji*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Legionowo 2013, s. 7.

²¹ A. Misiuk, *Policja Państwowa 1919-1939*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 61.

²² S. Pieprzny, *95 lat...*, op. cit., s. 13.

²³ C. Guźniczak, *Policja w Polsce. Rys historyczny od 1914 roku do współczesności*, „Zeszyty Naukowe Collegium Balticum” 2014, Nr 8, s. 18.

²⁴ B. Sprengel, *Policja Państwowa a organy władzy publicznej w polityce ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w latach 1918-1939*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2011, s. 36.

²⁵ D. Głowacz, Z. Bartosiak, *Od Policji...*, op. cit., s. 117.

²⁶ C. Guźniczak, *Policja...*, op. cit., s. 18.

²⁷ A. Peptoński, *Policja Państwowa w systemie organów bezpieczeństwa Drugiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 1991, s. 85.

²⁸ Zob. W. Grabowski, *Polska policja w czasie II wojny światowej. Wybrane problemy*, [w:] *Policja państwowa w Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane aspekty organizacji i funkcjonowania* (red.) A. Tyszkiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 168.

²⁹ D. Głowacz, Z. Bartosiak, *Od Policji...*, op. cit., s. 121.

³⁰ A. Czap, M. Sokołowski, *Historia polskich formacji policyjnych od II wojny światowej do czasów współczesnych* [w:] *Kultura bezpieczeństwa. Nauka – praktyka – refleksje* (red.) B. Wiśniewski, J. Piwowarski, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2013, s. 31.

³¹ M. Mączyński, *Zasady naboru i kwalifikacji kandydatów do służby w Policji Państwowej w latach 1919-1945* [w:] *Policja państwowa w Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane aspekty organizacji i funkcjonowania* (red.) A. Tyszkiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 74.

³² A. Czap, M. Sokołowski, *Historia...*, op. cit., s. 31.

³³ Ibidem, s. 17.

³⁴ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej (Dz.U. 1944 nr 7 poz. 33).

³⁵ P. Majer, *Model Milicji Obywatelskiej realizowany w latach 1944-1990* [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy, t. 1* (red.) A. Szymaniak, W. Ciepiela, Poznań 2007, s. 30.

postrzegano przez pryzmat uwarunkowań politycznych³⁶. Działo się tak, ponieważ w systemie komunistycznym struktury czuwające nad bezpieczeństwem i porządkiem odgrywały szczególną rolę. Zadania Milicji Obywatelskiej nie skupiały się jedynie na zwalczaniu przestępczości kryminalnej oraz ochronie życia i zdrowia obywateli, lecz także obejmowały sferę oddziaływania ideologicznego i politycznego na społeczeństwo³⁷. Początkowo struktura ta ulegała przeobrażeniom organizacyjnym, jednakże tylko do pewnego czasu, bo w późniejszym okresie przetrwała bez zasadniczych zmian aż do 1990 roku, kiedy przyjęto pakiet ustaw policyjnych, z których jedna przewidywała zniesienie Milicji Obywatelskiej i powołanie na jej miejsce Policji³⁸. Później, wskutek wprowadzonych w 1999 roku zmian administracyjnych, Policja zyskała nową strukturę organizacyjną, bowiem stała się częścią administracji wojewódzkiej i powiatowej.

Ostatnie lata w Polsce to szeroko zakrojone przemiany Policji, wykraczające daleko poza zmianę nazewnictwa. Podkreśla się, że służbę w tej formacji powinno się odbywać przede wszystkim na rzecz społeczeństwa, w szczególności na rzecz lokalnych społeczności. Współczesne służby starają się także poprawić w społeczeństwie swój wizerunek i wpłynąć na wzrost zaufania społecznego, zwłaszcza poprzez zwalczanie w swych szeregach wszelkie patologie. Jako przykład ocieplania wizerunku Policji wskazuje się w literaturze program, który ma za zadanie poprawić wśród mieszkańców lokalnych osiedli poczucie bezpieczeństwa (tzw. *community policing*). Należy również wskazać, że od współczesnych funkcjonariuszy Policji wymaga się wielozadaniowości, rozległych kompetencji, wiedzy zawodowej i doświadczenia, a także sprawności fizycznej i umiejętności właściwej oceny sytuacji. W związku z tym nieustannie trwają poszukiwania dróg, które będą w jak najefektywniejszy sposób przygotowywały policjantów do wykonywanych przez nich zadań. Wciąż modyfikowane są szkolenia zawodowe i kierunki doskonalenia umiejętności zawodowych w taki sposób, by formacja ta mogła sprostać wyzwaniom dzisiejszego świata.

ABOUT THE HISTORY OF THE POLISH POLICE

This article is about the history of the Polish Police. It concerns the beginnings of this structure and its further fate. The author describes that historical sources write about the existence of the police already during the reign of Piasts or the Commonwealth of Poland and Lithuania but the traditional date of the establishment of the Polish police is July 24, 1919. Then the article describes the police from the period of World War II and the period of the Polish People's Republic.

³⁶ D. Narożna, *Spółeczna ocena działań i zaufania do Policji w badaniach OBOP i CBOS. Dynamika zmian w latach 1989-2006* [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 2 (red.) A. Szymaniak, W. Ciepiela, Poznań 2007, s. 255.

³⁷ F. Skiba, *Policja...*, op. cit., s. 109.

³⁸ A. Warمیński, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2013, s. 180.

POLITYKA ANTYMOBBINGOWA W POLSCE

1. Wstęp

Obowiązek przeciwdziałania mobbingowi został nałożony na pracodawcę dopiero w 2004 roku, co było efektem wejścia w życie ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹. Do Kodeksu pracy² (dalej: k.p.) został dodany m.in. art. 94³, który oprócz ustanowienia obowiązku przeciwdziałania mobbingowi, wprowadził także legalną definicję tego pojęcia, a także możliwość dochodzenia przez ofiarę mobbingu odpowiednich roszczeń.

Problem mobbingu wciąż jest aktualny, o czym świadczą chociażby badania przeprowadzone przez CBOŚ w 2014 roku, czyli 10 lat po wprowadzeniu do k.p. artykułu 94³. Zgodnie z treścią w/w badań aż 17% ankietowanych wskazało, iż w ciągu ostatnich 5 lat było szykanowanych przez swego przełożonego, zaś 5% stwierdziło, iż działa się to bardzo często. Szykanowanie w zdecydowanej większości przypadków (43%) polegało na tworzeniu złej atmosfery w miejscu pracy, podważaniu autorytetu, bezzasadnej krytyki i upokarzaniu³. Jeśli wziąć pod uwagę, iż do przejawów mobbingu zaliczyć można przede wszystkim szykany, intrygi, zakłamanie, obłudę, nieszczerłość i sadyzm⁴, stwierdzić należy, iż jest to zjawisko powszechne w polskich zakładach pracy.

Z uwagi na powyższe w ocenie autorki zasadna jest zatem analiza założeń polityki antymobbingowej, która powinna być realizowana przez każdego pracodawcę.

2. Pojęcie mobbingu – w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego

Wstępem do rozważań na temat polityki antymobbingowej jest określenie zachowań, które stanowią mobbing. Legalna definicja tego zjawiska znajduje się w art. 94³ § 2 k.p., jednak zauważyć należy, iż jest to pojęcie nieostre, a na dodatek często utożsamiane z dyskryminacją co do której stosuje się oddzielny przepis tj. art. 18^{3a} k.p.⁵ Dlatego też w tym aspekcie zasadne jest odniesienie się do orzecznictwa.

Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, mobbingiem określamy zachowania, które:

1. dotyczą pracownika lub są skierowane przeciwko pracownikowi,
2. polegają na uporczywym i długotrwałym nękaniu lub zastraszaniu pracownika,
3. wywołują u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej,
4. powodują lub mają na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie pracownika lub wyeliminowanie go z zespołu współpracowników.

Co ważne, powyższe przesłanki powinny zostać spełnione kumulatywnie⁶.

Nękanie w rozumieniu art. 94³ § 2 k.p. oznacza ustawiczne dręczenie, niepokojenie, czy też dokuczanie pracownikom⁷. Z kolei długotrwałość nękania lub zastraszania pracownika w rozumieniu art. 94³ § 2 k.p. musi być rozpatrywana w sposób zindywidualizowany i uwzględniać okoliczności konkretnego przypadku. Nie jest zatem możliwe sztywne wskazanie minimalnego okresu niezbędnego do zaistnienia mobbingu. Z art. 94³ § 2 i 3 k.p., wynika jednak, że dla oceny długotrwałości istotny jest moment wystąpienia wskazanych w tych przepisach skutków nękania lub zastraszania pracownika oraz uporczywość i stopień nasilenia tego rodzaju działań⁸.

Długotrwałość zachowań uznawanych za mobbing należy rozpatrywać jednocześnie z ich uporczywością, która rozumiana jest jako znaczne nasilenie złej woli ze strony mobbera. Uporczywość oznacza rozciągnięte w czasie, stale powtarzane i nieuchronnie (z punktu widzenia ofiary) zachowania, które są uciążliwe i mają charakter ciągły⁹.

Badanie i ocena subiektywnych odczuć osoby, która uważa, że znęca się nad nią jej przełożony, nie może stanowić podstawy do ustalania odpowiedzialności za mobbing. Ocena, czy nastąpiło nękanie i zastraszanie pracownika oraz czy działania te miały na celu i mogły lub doprowadziły do zaniżonej oceny jego przydatności zawodowej, do jego poniżenia, ośmieszenia, izolacji bądź wyeliminowania z zespołu współpracowników, musi opierać się na obiektywnych kryteriach¹⁰.

Wskazać również należy, iż przy ocenie czy doszło do mobbingu powinno uwzględniać się także charakter stanowiska zajmowanego przez pracownika. Dlatego też na przykład w wypadku, jeśli mamy do czynienia z głównym księgowym nie będzie stanowiło mobbingu wykorzystywanie umiejętności zawodowych pracownika, nawet w czasie

¹ (Dz. U. Nr 213, poz. 2081).

² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.).

³ Komunikat z badań Centrum Badań Opinii Społecznej nr 109/2014 „Szykany w miejscu pracy” Warszawa 2014, s. 3, 10.

⁴ J. Iwulski [w:] Kodeks Pracy. Komentarz, red. J. Iwulski, red. W. Sanetra, Warszawa 2013, s. 560.

⁵ E. Maniewska [w:] Kodeks pracy. Tom I. Komentarz LEX, red. K. Jaśkowski, Warszawa 2012, s. 383.

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt I PK 165/13, LEX nr 1444594.

⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2012 r., sygn. akt II PK 68/12, OSNP 2013/17-18/204.

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt I PK 176/06, OSNP 2008/5-6/58.

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt I PK 243/15, LEX nr 2186566.

¹⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2012 r., II PK 303/11, LEX nr 1214581.

wolnym dla niego od pracy, szczególnie wówczas, gdy pracownik ten zajmuje jedyne tego rodzaju stanowisko kierownicze i dysponuje szczególnymi wiadomościami i informacjami, do których nie mają dostępu inni zatrudnieni, chyba że zmierzało to poniżenia i szkodę ofiary¹¹.

Nie można także mówić o mobbingu w przypadku krytycznej oceny pracy, jeżeli przełożony nie ma na celu poniżenia pracownika, a jedynie zapewnienie realizacji planu, czy prawidłowej organizacji pracy. Pojęcie mobbingu nie obejmuje zachowań pracodawcy dozwolonych prawem. W konsekwencji pracodawca ma prawo korzystać z uprawnień, jakie wynikają z umownego podporządkowania, w szczególności z prawa stosowania kontroli i nadzoru nad wykonywaniem pracy przez pracowników. Pracodawca w zakresie swoich dyrektywnych uprawnień powinien jednak powstrzymać się od zachowań, które mogą naruszać godność pracowniczą¹².

Warto podkreślić, iż izolacja pracownika w grupie współpracowników nie stanowi samoistnej i autonomicznej cechy mobbingu. Tylko izolacja w grupie pracowniczej będąca następstwem działań polegających na negatywnych zachowaniach objętych dyspozycją normy art. 18^{3a} k.p. (nękanie, zastraszanie, poniżanie, ośmieszanie) uzasadnia przyjęcie zaistnienia mobbingu. Jeśli natomiast jest ona reakcją na naganne zachowania pracownika w stosunku do swoich współpracowników, to nie ma podstaw, aby działaniom polegającym na unikaniu kontaktów z takim pracownikiem przypisywać znamiona mobbingu¹³.

Należy również wskazać, iż za mobbing mogą być uznane, także nieumyślne, działania lub zachowania dotyczące lub skierowane przeciwko pracownikowi, w szczególności, które wywołały rozstrój zdrowia u pracownika. Do stwierdzenia mobbingu w rozumieniu art. 94³ § 2 k.p. nie jest wymagane wykazanie umyślnego zamiaru wywołania rozstroju zdrowia u pracownika poddanego temu zakazanemu zachowaniu się mobbera, co oznacza, że za mobbing mogą być uznane wszelkie bezprawne, także nieumyślne, działania lub zachowania mobbera dotyczące lub skierowane przeciwko pracownikowi, które wyczerpują ustawowe znamiona mobbingu, a w szczególności wywołały rozstrój zdrowia u pracownika¹⁴.

3. Przeciwdziałanie mobbingowi

Obowiązek przeciwdziałania mobbingowi został nałożony przez Ustawodawcę na pracodawcę w art. 94³§1 k.p. Można stwierdzić, iż przepis ten jest niejako rozwinięciem obowiązku pracodawcy do wpływania na kształtowanie w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego o którym stanowi art. 94 pkt 10 k.p.¹⁵ Źródłem tego obowiązku upatrywać można także w przepisach, które nakazują ochronę ludzkiej godności, a więc w art. 30 Konstytucji RP, jak również w przepisach ogólnych k.p. czego przykładem może być art. 11¹ k.p.¹⁶

Norma ta powinna być rozumiana w dwojaki sposób. Przede wszystkim pracodawca powinien podejmować działania prewencyjne mające na celu zapobieżenie powstania zjawiska mobbingu w miejscu pracy. Ponadto w przypadku zaobserwowania tego typu działań w stosunku do któregośkolwiek pracownika, pracodawca powinien podjąć działania eliminujące wszelkie patologie w tym zakresie¹⁷.

G. Jędrejek wskazuje, iż wyróżnić można pięć etapów radzenia sobie z mobbingiem. Pierwszym jest etap perswazyjny polegający na rozmowie danego pracownika z mobberem celem ukazania faktu, iż jego zachowanie jest niewłaściwe i winno zostać przerwane. W drugim etapie – informacyjnym – pracownik powinien wskazać mobberowi, iż jego zachowanie wypełnia przesłanki zawarte w Kodeksie pracy, co daje mu możliwość podjęcia odpowiednich kroków prawnych. W trzecim etapie mamy do czynienia z działaniami pracodawcy bądź przełożonego sprawcy mobbingu, którzy powinni skorzystać z odpowiednich instrumentów przewidzianych przez politykę antymobbingową obowiązującą w danym zakładzie pracy. Czwartym etapem jest próba pozasądowego rozwiązania sporu z wykorzystaniem np. mediatora. Jeśli tego typu działania nie rozwiążą problemu następuje etap piąty, czyli sądowe dochodzenie roszczeń przez pracownika¹⁸.

Podkreślić należy, iż ustawodawca nie określił konkretnego sposobu działania, które należy podjąć w ramach działań antymobbingowych. Pracodawca ma więc w tym względzie pozostawioną dowolność, jednak powszechne stało się tworzenie tzw. Wewnętrznej Polityki Antymobbingowej (dalej: WPA). M. Chakowski wskazuje, iż tworzenie WPA powinno opierać się na dwóch filarach – wspomnianych już wcześniej działaniach prewencyjnych oraz procedurze skargowej¹⁹.

Nie ma znaczenia w jakiej formie zostanie opracowana WPA. Jej zapisy mogą zostać zawarte w regulaminie pracy, co wydaje się podstawowym narzędziem pracodawcy w tym zakresie. Umieszczenie w nim odpowiednich regulacji dowodzić będzie, iż pracodawca rzeczywiście poważnie traktuje problem mobbingu, stosuje odpowiednią profilaktykę, a także wypełnia swój obowiązek określony w art. 94³ k.p.²⁰

Nie ma jednak przeszkód, by WPA opracowana została w formie oddzielnego dokumentu stanowiącego zakładowe źródło prawa pracy czego przykładem może być odpowiednie zarządzenie. Bez względu na formę

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt I PK 40/11, LEX nr 1102989.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt II PK 166/14, M.P.Pr. 2015/12/643-647.

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. akt II PK 88/08, OSNP 2010/9-10/114.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt I PK 203/09, LEX nr 920591.

¹⁵ M. Świątkowski, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2016, s. 584.

¹⁶ M. Tomaszewska [w:] Kodeks pracy. Komentarz, red. K.W. Baran, Warszawa 2016, s. 692.

¹⁷ M. Zych, Mobbing w polskim prawie pracy, Warszawa 2007, s. 30.

¹⁸ G. Jędrejek, Mobbing. Środki ochrony prawnej, Warszawa 2007, s. 62-63.

¹⁹ M. Chakowski, Mobbing. Aspekty prawno-organizacyjne, Bydgoszcz 2011, s. 130.

²⁰ M. Nałęcz [w:] Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2013, s. 238.

pracownik powinien zostać zapoznany z treścią WPA. Może się to odbyć poprzez wywieszenie treści dokumentu na tablicy ogłoszeniowej w zakładzie pracy widocznej dla każdego pracownika, przesłanie drogą elektroniczną w sytuacji, gdy każdy z pracowników dysponuje służbową skrzynką e-mail, zamieszczenie na stronie internetowej zakładu pracy czy też prowadzenie cyklicznych wewnątrzzakładowych szkoleń antymobbingowych. Nie ulega jednak wątpliwości, iż jednym z najskuteczniejszych sposobów jest przedstawienie WPA pracownikowi w formie papierowej i dodatkowo podpisanie przez każdego z nich oświadczenia o zapoznaniu się z jego treścią²¹.

A. Rogulska-Kikoła i M. Piwowarska-Reszka sugerują, by w dokumencie tym znalazły się takie zagadnienia jak: cel wprowadzenia WPA, opis samego zjawiska mobbingu, deklarację pracodawcy z której wynika, iż sprzeciwia się on działaniom o charakterze mobbingu, system diagnostyki w zakładzie pracy pod kątem występowania tego zjawiska, opis procedury przewidzianej dla pracownika, który stał się ofiarą mobbingu jak również dla świadka takiego zachowania, zasady postępowania z potencjalnym mobberem wraz z katalogiem sankcji, jakie są dla niego przewidziane. Jednym z najważniejszych elementów jest opis procedury składania skarg przez pracownika, który jest ofiarą mobbingu, sposób ich rozpatrywania i weryfikowania zasadności oraz zasady zarówno powoływania jak i procedowania ciał kolegialnych prowadzących postępowanie wyjaśniające w zakładzie pracy²².

Odnosząc się już do konkretnych założeń polityki antymobbingowej w zakładach pracy wskazać należy, iż same działania prewencyjne stanowiące jeden z filarów polityki antymobbingowej mogą przyjąć różną formę i będą w dużej mierze uzależnione od czynników takich jak wielkość zakładu pracy, w tym ilość zatrudnianych pracowników, struktura organizacyjna czy też doświadczenia polegające na wcześniejszym występowaniu zjawiska mobbingu. Z całą pewnością w dużych zakładach pracy odpowiednie będą bardziej sformalizowane działania takie jak szkolenia czy też okresowe przeprowadzanie diagnostyki zagrożeń w formie anonimowych ankiet. Jeśli mamy do czynienia z pracodawcą, który zatrudnia niewielu pracowników to prewencja może przybrać formę własnych obserwacji pracodawcy i okazjonalnych rozmów z pracownikami²³. W przypadku, jeśli pracodawcą jest osoba fizyczna, nic nie stoi na przeszkodzie, by wykonywał on obowiązki z zakresu profilaktyki antymobbingowej osobiście. Jednakże bez względu na formę organizacyjną zakładu pracy można korzystać z pomocy wyspecjalizowanych w tym zakresie osób np. psychologów lub podmiotów zewnętrznych zajmujących się profesjonalnie organizowaniem szkoleń czy też poradnictwem z zakresu mobbingu. Podkreślić należy, iż działania prewencyjne mają swe uzasadnienie ekonomiczne dla pracodawcy, bowiem mobbing powodować może zmniejszenie efektywności pracowników oraz częstsze popełnianie błędów przez ofiarę u której może wystąpić spadek motywacji do współpracy z innymi pracownikami lub klientami²⁴.

Niezależnie od formy działań prewencyjnych główny nacisk powinien być położony na edukację w zakresie mobbingu, która obejmować będzie pracowników każdego szczebla, w tym przełożonych. W ramach profilaktyki pracownicy powinni zostać poinformowani z jednej strony o bezpośrednich zagrożeniach ofiar mobbingu jakimi są wyniszczenie psychiczne, społeczne i fizyczne, alienacja od innych współpracowników. Z drugiej strony pracownicy powinni być świadomi sankcji dla potencjalnych mobberów przewidzianych przez WPA jakimi mogą być chociażby kary porządkowe czy – w drastycznych przypadkach – wypowiedzenie umowy o pracę²⁵.

W odniesieniu do drugiego z filarów tj. procedury skargowej, wskazać należy, iż każdy z pracowników powinien mieć możliwość złożenia formalnej skargi, w przypadku jeśli odczuwa, iż został ofiarą mobbingu. Po złożeniu takiej skargi zalecane jest, by niezwłocznie powołać tzw. komisję antymobbingową, która jako organ kolegialny podejmować będzie czynności w celu wyjaśnienia czy do zjawiska mobbingu rzeczywiście w tym konkretnym przypadku doszło. Ważne jest, by w/w komisja miała charakter bezstronny, dlatego najkorzystniejszym rozwiązaniem jest powołanie w jej skład po jednym przedstawicielu pracodawcy i pracowników, a także bezstronną osobą trzecią wybraną wspólnie, najlepiej posiadającą odpowiednią wiedzę z zakresu psychologii pracy oraz przygotowanie i doświadczenie z zakresu rozwiązywania sporów tego typu. Co oczywiste – w skład takiej komisji nie powinien wchodzić pracownik zgłaszający skargę jak również domniemany mobber. Po poczynieniu przez komisję ustaleń, iż do zjawiska mobbingu w tym określonym wypadku rzeczywiście doszło, możliwe jest podjęcie kolejnych kroków przewidzianych w WPA²⁶.

Komisja podczas swej pracy powinna rzetelnie zbadać sprawę zgłoszoną przez pracownika, a więc nie tylko zapoznać się z dostępną dokumentacją w tym zakresie, ale również wysłuchać osobę składającą skargę oraz domniemanego mobbera, bowiem każdy z nich powinien otrzymać możliwość swobodnego wypowiedzenia się co do zaistniałej sytuacji. Komisja w swych działaniach powinna dążyć do sprawdzenia, wyjaśnienia i zbadania faktów. Zaleca się jednak, by czynności wyjaśniające miały charakter poufny, zaś publicznie w zakładzie pracy powinno zostać ogłoszone jedynie rozstrzygnięcie sprawy. Zasadne wydaje się również zobowiązanie w WPA komisji do sporządzenia protokołu postępowania. Dokument ten powinien zawierać przede wszystkim rozstrzygnięcie komisji i wskazanie czy zarzuty skarżącego pracownika okazały się prawdziwe. Warto również byłoby zawrzeć informację o czynnościach

²¹ K. Kędziora, K. Śmieszek, *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, Warszawa 2010, s. 138.

²² A. Rogulska-Kikoła, M. Piwowarska-Reszka, *Mobbing i dyskryminacja w stosunkach pracy. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2014, s. 78-79.

²³ A. Sobczyk, D. Dörre-Nowak, *Przeciwdziałanie mobbingowi*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 10, 2006, s. 522.

²⁴ A. Abramowska, M. Nałęcz, *Prawna regulacja mobbingu*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 7, 2004, s. 182.

²⁵ A. Rogoyski, *Jak walczyć z mobbingiem? – wyzwanie dla pracodawców*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 12, 2004, s. 336.

²⁶ M. Chakowski, *„Wewnętrzna polityka antymobbingowa” drogą do rozwiązania problemu mobbingu na poziomie zakładu pracy*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 12, 2012, s. 637-638.

w sprawie podjętych przez komisję, zebrany materiał dowodowy oraz sankcję w stosunku do mobbera, w przypadku jeśli ustalono, iż do zjawiska mobbingu doszło²⁷.

Warto zauważyć, że ustawodawca pozostawił pracodawcy dowolność w zakresie kształtowania WPA, a więc również w zakresie stosowania ewentualnych sankcji na poziomie zakładu pracy. Możliwe jest więc stworzenie katalogu kar, zaś wybór danej z nich będzie zależał od konkretnych okoliczności sprawy. Przy wyborze odpowiedniej z nich warto więc zbadać takie okoliczności jak rodzaj i nasilenie środków stosowanych przez mobbera, rodzaj i zakres krzywd ofiary, ogólną postawę mobbera (w tym jego opinię w miejscu pracy) i jego ewentualną chęć do uzyskania porozumienia i kompromisu²⁸.

Element sankcji dla mobberów ma doniosłe znaczenie i jest realnym potwierdzeniem przez pracodawcę obowiązku przeciwdziałania mobbingowi w zakładzie pracy. Z całą pewnością komfortowym rozwiązaniem dla ofiary mobbingu byłoby stworzenie możliwości dalszej pracy bez kontaktów z mobberem, jeśli tylko pozwala na to struktura organizacyjna miejsca pracy²⁹.

4. Wnioski

Z całą pewnością dowolność w kształtowaniu WPA należy ocenić pozytywnie, bowiem daje to możliwość dostosowania tych zapisów do realiów panujących w danym zakładzie pracy. Oczywiście jest bowiem, iż niemożliwym byłoby stworzenie norm, które sprawdziłyby się w każdym podmiocie.

Nie ulega wątpliwości, iż źródła mobbingu mogą być zróżnicowane w zależności od danego środowiska. M. Romer wskazuje, iż wyróżnić można trzy kategorie sprzyjające powstawaniu mobbingu. Pierwszym z nich są czynniki związane z zakładem pracy i jego działalnością jako organizacją. W tym wypadku elementami, które powodować będą zachowania charakterystyczne dla mobbingu będą: zła struktura organizacyjna i koncentracja nadmiernej władzy przez przełożonych. Drugim są czynniki osobiste, do których możemy zaliczyć nieżyczliwość między pracownikami, zawiść oraz chęć mobbera odwrócenia uwagi od jego własnych błędów poprzez skupianie uwagi pozostałych pracowników i przełożonych na ofierze mobbingu. Trzecim będą czynniki makrospołeczne takie jak bezrobocie i nadmierne uprawnienia do sprawowania władzy³⁰. Dlatego też w ocenie autorki tylko pracodawca jest w stanie stworzyć politykę antymobbingową, która rzeczywiście ma szansę spełniać swą funkcję.

Trudno również przypuszczać, by polityka antymobbingowa prowadzona była w każdym zakładzie pracy, z całą pewnością istnieje nadal wiele jednostek w których pracodawcy nie podjęli żadnych działań w tym zakresie. Niektórzy poprzestali zaś na wprowadzeniu odpowiednich zapisów w regulaminach, co wprawdzie z formalnego punktu widzenia realizuje obowiązek przeciwdziałania mobbingowi, jednak nie przynosi żadnych realnych efektów. Skuteczność działań antymobbingowych powinna być oceniana przez pryzmat adekwatności do potrzeb pracodawcy³¹.

Jednakże wciąż duża liczba szykan w miejscu pracy, zgodnie z powoływanymi we wstępie wynikami badań CBOŚ, skłania do refleksji, iż obowiązujące obecnie przepisy nie są wystarczające i nie spełniają w pełni założeń ustawodawcy. Być może określenie chociażby podstawowych założeń polityki antymobbingowej, bądź wprowadzenie do k.p. wprost sankcji w stosunku do pracowników dopuszczających się mobbingu byłby odpowiednim krokiem w kierunku regulowania tego szkodliwego zjawiska w polskich zakładach pracy. Całkowita swoboda w kształtowaniu polityki antymobbingowej w przypadku wielu pracodawców może oznaczać brak wiedzy co do rodzaju działań, które powinny zostać przez nich podjęte.

ANTIMOBING POLICY IN POLAND

Mobbing is a phenomenon that has been codified relatively recently in the Polish legislation. Relevant regulations in the Labor Code came into force with the amendment of 1st January 1 2004. The legislator imposed on employers the obligation to prevent mobbing at the workplace, and the workers themselves got possibility to sue for damages in the situation, that they have been the victim of mobbing.

In this paper author will analyze the employment policy used in the workplace. The focus of the discussion mainly on the solutions that the employer can apply will be discussed. Prevention and workplace complaints will be analyzed. Due to the fact that in the Labor Code there are no specific provisions that would indicate possible actions of the employer, the solutions discussed by the author will provide examples and suggestions for correct actions.

²⁷ J. Basińska, Antymobbing polityką pracodawcy, „Prawo i podatki. Wydanie specjalne”, nr 32, 2015, s. 3.

²⁸ W. Cieślak, J. Stelina, Prawne aspekty mobbingu, „Prokuratura i Prawo”, nr 10, 2003, s. 78.

²⁹ M. Chakowski [w:] Kodeks pracy 2015. Komentarz dla praktyków red. A. Patulski, red. G. Orłowski, Gdańsk 2015, s. 404.

³⁰ M. T. Romer [w:] Mobbing w ujęciu psychologiczno-prawnym, M. T. Romer, M. Najda, Warszawa 2010, s. 226.

³¹ D. Dörre-Kolasa [w:] Kodeks pracy. Komentarz, red. A. Sobczyk, Warszawa 2015, s. 482.

CHARAKTERYSTYKA ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ NOTARIUSZY – WYBRANE ZAGADNIENIA

1. Wstęp

Na przestrzeni czasu wiele zawodów oraz zrzeszeń wymagało od wykonujących je lub znajdujących się w nich osób, dotrzymywania pewnego rodzaju reguł i zasad, których naruszenie nie wymagałoby stosowania odpowiedzialności karnej stosowanej wobec obywateli przez państwo, jednak ich naruszenie nie mogło pozostawać bezkarne. Takie przewinienia powinny podlegać sankcji wymierzonej przez inne organy. Podobny stan rzeczy można zaobserwować aktualnie. Wspomniane wcześniej państwo nadaje niektórym osobom fizycznym (np. nauczycielom) oraz korporacjom (np. uniwersytetom) władzę dyscyplinarną¹.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy. Autorzy pragną wskazać, czym jest odpowiedzialność dyscyplinarna, jakie przesłanki muszą wystąpić aby notariusz poniósł taką odpowiedzialność. Przybliżony zostanie także katalog kar, jakie można wymierzyć za przewinienia dyscyplinarne.

Zacznijmy jednak od tego, czym jest dyscyplina. Według słownika języka polskiego PWN, „dyscyplina” to „rygorystyczne reguły postępowania, wprowadzane w grupie albo narzucane sobie samemu; też: podporządkowanie się tym regułom”². Władza dyscyplinarna jest więc analogicznie swoistą zdolnością do egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie wspomnianych reguł. Trzeba pamiętać, że pociągnięcie konkretnej osoby fizycznej do odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie wyłącza możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności np. cywilnej, karnej lub administracyjnej. W. Kozielewicz w swojej książce nakreślił pewne zasady odpowiedzialności na gruncie dyscyplinarnym³:

- a) W kontrze do odpowiedzialności karnej w przypadku ponoszenia konsekwencji dyscyplinarnych podlega im tylko określona liczba obywateli, która pełni określone role w konkretnych organizacjach.
- b) Odpowiedzialność dyscyplinarną ponosi się też tam, gdzie powszechne prawo nie przewiduje sankcji.
- c) Sankcje dyscyplinarne pociągają za sobą praktycznie tylko skutki w stosunku członek-organizacja, czego nie można powiedzieć o karach wynikających z prawa powszechnego.
- d) Organy, do których kompetencji należy egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej są bardzo ściśle związane z tą organizacją. Mianowicie są jej częścią, ponieważ dzięki temu bardzo dobrze znają specyfikę funkcjonowania danego środowiska.

Próbie zdefiniowania odpowiedzialności dyscyplinarnej podjął R. Giętkowski, który określił, że: „odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością prawną, regulowaną normami publicznego prawa ustrojowego rangi ustawowej i określaną przez nie tą nazwą, ponoszona przez wskazane w tych normach osoby fizyczne za naruszenie obowiązków prawnych wynikających z przynależności do właściwych podmiotów publicznych, mającą na celu zapewnienie prawidłowej realizacji przez te podmioty przypisanych im zadań publicznych i realizowaną przez orzekanie sankcji wywołujących bezpośredni skutek wyłącznie w sferze stosunku między takim podmiotem a ukaranym”⁴. Prawo dyscyplinarne jest zindywidualizowane z powodu celów kar. Jego głównym zadaniem jest przede wszystkim spowodowanie poprawy obwinionego, ale pełni ono też funkcję przestrogi dla pozostałych członków grupy zawodowej. W przeciwieństwie jednak do prawa karnego, jego najbardziej dolegliwą sankcją jest usunięcie z zawodu lub grupy. Ukaranie ma również na celu ochronę porządku panującego w określonej organizacji, jak i egzekucję danych obowiązków⁵. Zdaniem M. Zubika i M. Więcka odpowiedzialność dyscyplinarna skierowana jest na zrealizowanie czterech celów:

1. przestrzegania szczególnych reguł zachowania (w określonej grupie społecznej);
2. eliminacji członków, którzy nie spełniają/przestały spełniać cechy osobowościowe wymagane u członków danej grupy;
3. ochrona prestiżu, jakości pracy danej grupy;
4. zapewnienie niezależności jurysdykcyjnej instytucji lub korporacji zawodowej⁶.

¹ E. Krzymuski, Wykład prawa karnego ze stanowiska nauki i prawa austriackiego, Kraków 1901, s. 5.

² Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/dyscyplina;2555714.html>, (dostęp: 16.12.2017).

³ W. Kozielewicz, Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy, <https://sip-1lex-1pl-10000f4do9428.han.uwm.edu.pl/#/monograph/369376754/4?keyword=kozielewicz&tochHit=1&cm=SFIRST>, (dostęp: 16.12.2017).

⁴ R. Giętkowski, Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim, <https://sip-1lex-1pl-10000f41r3dcd.han.uwm.edu.pl/#/monograph/369289634/11?keyword=dyscyplinarne&tochHit=1&cm=SREST> (dostęp: 16.12.2017).

⁵ Z. Leoński, Odpowiedzialność dyscyplinarna w Prawie Polski Ludowej, Poznań 1959, s. 46-50 [cyt. za:] P. Czarnecki, Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego, <https://sip-1legalis-1pl-100008ddo945f.han.uwm.edu.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zoge4tkmbwgezdia&tochId=mjxw62zoge4tkmbwgezdia&rowIndex=-1>, (dostęp: 16.12.2017).

⁶ M. Zubik, M. Wiącek, Ospornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego – polemika, PS 2007, nr 3, s. 70, [cyt. za:] W. Kozielewicz, Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów..., op. cit., (dostęp: 16.12.2017).

Czy prawo dyscyplinarne można określić mianem rodzaju prawa karnego? Najczęściej wymienianym podobieństwem prawa dyscyplinarnego do prawa karnego – jest jego represyjny charakter. W odróżnieniu do prawa karnego nie istnieje jednak w przypadku ogólnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, jakiś szczególny i jednolity katalog przewinień. J. Bojarski uważa jednak, że prawo dyscyplinarne, bardziej podobne jest do prawa administracyjnego, niż prawa karnego⁷. Z racji sporej różnorodności zawodów lub grup, w których występuje dyscyplina, byłoby to bardzo trudne do skodyfikowania, a wręcz niemal niemożliwe.

2. Odpowiedzialność dyscyplinarna notariusza

Rozdział VI ustawy Prawo o notariacie⁸ (dalej: p.n.), poświęcony został odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Art. 50 p.n. stanowi materialnoprawną podstawę odpowiedzialności i stanowi, że notariusz odpowiada dyscyplinarnie za⁹:

- 1) Przewinienia zawodowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych;
- 2) Uchybienia powadze i godności zawodu;
- 3) Niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej;
- 4) Niewykonanie obowiązku objęcia patronatem co najmniej jednego aplikanta notarialnego w okresie kolejnych 3 lat i 6 miesięcy;
- 5) Niewykonanie zobowiązania nałożonego przez prezesa sądu apelacyjnego do objęcia patronatem wnioskującego aplikanta notarialnego;
- 6) Niespełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Jak wskazano powyżej, notariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za przewinienia zawodowe oraz uchybienia powadze lub godności notariusza. Przewinienia zawodowe można podzielić na:

- przewinienia ciężkie – wyczerpujące jednocześnie znamiona przestępstwa, np. poświadczenie nieprawdy, przyjęcie korzyści majątkowej;

- przewinienia lżejsze – które można wynieść z art. 17-20 p.n., np. podjęcie dodatkowego zatrudnienia bez zgody właściwej izby notarialnej, naruszenie tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na wykonywane czynności notarialne oraz nieopłacenie w wyznaczonym terminie i w pełnej wysokości składek na potrzeby samorządu notarialnego¹⁰.

Pojęcie oczywistej obrazy przepisów prawa należy rozumieć jako obrazę, która jest oczywista i rażąca. Obie te cechy muszą wystąpić łącznie. Oczywistą obrazą prawa, jest błąd, który popełnił notariusz i błąd ten łatwo stwierdzić, naruszony przepis nie powinien nasuwać wątpliwości osobie o przeciętnych kwalifikacjach prawniczych. Rażącą obrazą prawa można nazwać błąd, który narusza istotne interesy stron lub innych podmiotów i może wywoływać zagrożenie dla dobra wymiaru sprawiedliwości¹¹.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 grudnia 2015 r. do przypisania notariuszowi odpowiedzialności dyscyplinarnej nie wystarczy „ogólne obwinienie o zachowanie sprzeczne z prawem, powagą lub godnością zawodu, bez skonkretyzowania sprzeczności czynu z wyraźnie wskazanym przepisem prawa bądź zachowaniem określonym w przepisach regulujących wykonywanie zawodu notariusza albo powszechnie przyjmowanym standardom w sferze ogólnych zasad etycznych i moralnych związanych z zawodem notariusza”. Konieczne jest skonkretyzowanie jaki przepis został przez notariusza naruszony¹².

Art. 50 p.n. nie wyłącza odpowiedzialności notariusza za przewinienia zawodowe nie wyłącza odpowiedzialności innego rodzaju, np. karnoskarbowej czy administracyjnej¹³.

3. Kodeks etyki zawodowej a odpowiedzialność dyscyplinarna

Etyka zawodowa w przypadku zawodów zaufania publicznego, to coś więcej niż tylko zbiór luźno zebranych postulatów, które dobrze by było, gdyby wykonujący dany zawód wypełniali. Głównym źródłem zasad etyki notariuszy w polskim porządku prawnym jest Kodeks etyki zawodowej notariusza¹⁴ (dalej: k.e.z.n.). Notariusze odpowiadają dyscyplinarnie również przez złamanie zasad zawartych w wyżej wymienionym kodeksie (§4 k.e.z.n.) Odwołując nas w bezpośredni sposób do przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej zawartych w art. 50 p.n.

Od notariuszy w szczególności oczekuje się, że w wykonywaniu swoich obowiązków zawodowych będą uczciwi, rzetelni oraz niezależni, wskazuje na to wprost § 6. Są to podstawowe reguły, do których przestrzegania są zobowiązani.

⁷ T. Bojarski, Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej, Warszawa 2002, s. 27–28 [cyt. za:] W. Kozieliwicz, Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów..., op. cit., (dostęp: 16.12.2017).

⁸ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie. (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2291).

⁹ M. Raba, Materialnoprawne podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej notariusza, „Nowy Przegląd Notarialny”, nr 2 (68) 2016, s.58.

¹⁰ A. Oleszko, Ustrój polskiego notariatu, Kraków 1999, <https://sip-1lex-1pl10000f4do8b31.han.uwm.edu.pl/#/monograph/369124023/126>, (dostęp:14.12.2017).

¹¹ M. Raba, Materialnoprawne podstawy ...,op. cit. ,s.59.

¹² Wyrok SN z dnia 18 grudnia 2015 r., LEX nr 1941902.

¹³ A. Szwed, M. Szwed, Notariusz jako funkcjonariusz publiczny i jego odpowiedzialność w świetle ustawy o notariacie [w:] Odpowiedzialność prawna funkcjonariuszy publicznych. Wybrane zagadnienia (red.) M. Giżyńska, D. Ossowska-Salamonowicz i inni, Olsztyn 2017, s. 225.

¹⁴ Uchwała Nr 19 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 12 grudnia 1997 r. - Kodeks Etyki Zawodowej Notariusza (Dz.U.1997.12.12).

Oprócz tego, notariusze są zobligowani do sumiennego wykonywania obowiązków, co winno wyrażać się starannością przy czynnościach notarialnych (powinno się to odbywać bez rozdziału na kategorię czynności oraz wysokość taksy notarialnej). Ważnym elementem jest również przestrzeganie przez nich zachowania tajemnicy zawodowej¹⁵. W przypadku złamania tajemnicy zawodowej, poza odpowiedzialnością dyscyplinarną może wystąpić także odpowiedzialność karna. Notariuszowi nie wolno uzyskiwać innych korzyści ze spraw będących przedmiotem czynności notarialnych poza wynagrodzeniem. Nie wolno mu też wynagradzać osób niezatrudnianych przez niego w kancelarii, ani uzyskiwać od nich żadnych dodatkowych korzyści (§13 k. e. z. n.). Musi również pamiętać o tym, że może prowadzić kancelarię tylko w jednym lokalu znajdującym się w jednej miejscowości, w której Minister Sprawiedliwości wyznaczył mu siedzibę kancelarii. Stosuje się to odpowiednio do kancelarii prowadzonej w formie spółki cywilnej lub partnerskiej (§14 k. e. z. n.). Również ważnym elementem etyki pracy notariusza jest zakaz krytykowania przez niego, czynności podejmowanych przez innego notariusza (§31 k. e. z. n.). Trzeba pamiętać, że takie „typowo ludzkie” zachowanie podważa autorytet innych osób wykonujących ten zawód, co przekłada się w dalszej kolejności na zmniejszenie zaufania społecznego do tej profesji.

4. Kary dyscyplinarne oraz przedawnienie karalności

Zgodnie z art. 51 § 1 p.n. Karami dyscyplinarnymi są:
upomnienie;

1. nagana;
2. kara pieniężna do wysokości pięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, nie niższa od połowy tego wynagrodzenia;
3. pozbawienie prawa prowadzenia kancelarii.
4. kara nagany lub kara pieniężna pociąga za sobą dodatkową dolegliwość, tj. niemożność udziału ukaranego notariusza w organach samorządu notarialnego i w sądzie dyscyplinarnym przez okres 3 lat. Kary pieniężne wpływają na rzecz Skarbu Państwa. Po upływie 10 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia kary pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii notarialnej – osoba ta, może ubiegać się o powołanie na notariusza.

Według W. Kozielowicza sąd dyscyplinarny, który wymierza karę dyscyplinarną pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii, powinien jednocześnie wskazać okres na jaki kara ta zostaje orzeczona. Autor dodaje również, że można przy ustalaniu tego okresu odwołać się w drodze analogii do art. 43 § 1 Kodeksu karnego, gdzie wskazany jest okres, na jaki może zostać orzeczony środek w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu, czy prowadzenia określonej działalności¹⁶.

Zgodnie z art. 16 p.n. Minister sprawiedliwości odwołuje notariusza, jeśli został pozbawiony prawa prowadzenia kancelarii orzeczeniem sądu dyscyplinarnego a także w przypadku orzeczonego zakazu wykonywania zawodu na mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Odwołanie następuje również w przypadku, gdy notariusz utracił prawa publiczne lub pełną zdolność do czynności prawnych. Minister Sprawiedliwości może odwołać notariusza w wypadku, gdy charakter stwierdzonych (w wyniku wizytacji) nieprawidłowości, stanowi rażącą i oczywistą obrazę przepisów prawa oraz w wypadku uzyskania przez notariusza dwóch ujemnych ocen w wyniku kolejnych wizytacji.

Przy wymiarze kary dyscyplinarnej podstawowe znaczenie powinna odgrywać zasada prawidłowego wymiaru kary. Orzeczona kara nie powinna przekraczać stopnia zawinienia¹⁷. Szczególną uwagę należy zwrócić na wymierzania najsurowszej z kar – pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii, powinna ona być wymierzana za najcięższe przewinienia. Szczególnie, gdy przewinienie wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa¹⁸.

Zgodnie z Art. 52 p.n. przedawnienie następuje po upływie 5 lat od chwili czynu. Po upływie tego okresu, nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego. Jeśli postępowanie takie zostało wszczęte – zostaje umorzone. Zaznaczyć należy, że gdy czyn zawiera jednocześnie znamiona przestępstwa, przedawnienie dyscyplinarne nie może nastąpić wcześniej niż przedawnienie określone w przepisach k.k. Zastosowanie będzie miał w takim przypadku art. 101 k.k. stanowiący, że karalność przestępstwa ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło lat:

- 30 - gdy czyn stanowi zbrodnię zabójstwa;
- 20 - gdy czyn stanowi inną zbrodnię;
- 15 - gdy czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 5 lat;
- 10 - gdy czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata;
- 5 - gdy chodzi o pozostałe występki.

Dodać można, że na podstawie art. 22 § 1 Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.), w przypadku, gdy postępowanie dyscyplinarne i postępowanie karne prowadzone są równolegle – postępowanie dyscyplinarne ulega zawieszeniu¹⁹.

¹⁵ <http://www.infor.pl/prawo/notariusz/krn/686893,Notariusz-musi-przestrzegac-kodeksu-etyki.html>, (dostęp: 17.12.2017).

¹⁶ W. Kozielowicz, Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna notariusza – wzajemne relacje, „Rejent” 2011, <https://sip-1lex-1pl-10000f4do9428.han.uwm.edu.pl/#/publication/151134047>, (dostęp: 16.12.2017).

¹⁷ C. Klak, Kary dyscyplinarne w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, „Nowy Przegląd Notarialny” 2012, nr 2 (52) [cyt. za:] M. Raba, Materialnoprawne podstawy ..., op. cit., s. 64.

¹⁸ C. Klak, Kary dyscyplinarne..., op.cit. s. 70. [cyt. za:] Ibidem.

¹⁹ M. Raba, Materialnoprawne podstawy ..., op. cit., s. 67.

5. Postępowanie dyscyplinarne

W sprawach dyscyplinarnych notariuszy powołane są sądy dyscyplinarne:

- W I instancji – są to sądy dyscyplinarne izb notarialnych
- W II instancji – Wyższy Sąd Dyscyplinarny.

Członków sądów dyscyplinarnych wybiera walne zgromadzenie notariuszy izb notarialnych. Kadencja członków sądu dyscyplinarnego trwa 3 lata. Liczba członków sądów dyscyplinarnych a także liczba ich zastępców, określona zostaje przez Krajową Radę Notarialną. Przewodniczących sądów dyscyplinarnych i ich zastępców, wybierają spośród siebie członkowie tych sądów (Art. 53 p.n.). Sąd dyscyplinarny orzeka w składzie 3 członków, zaś Wyższy Sąd Dyscyplinarny w składzie 5 członków. Zaznaczyć należy, że w II instancji ze składu musi wykluczony być członek sądu, który brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia (Art. 54 p.n.).

Rzecznikiem sądów dyscyplinarnych izb oraz Wyższego Sądu Dyscyplinarnego są notariusze wybrani przez walne zgromadzenia notariuszy i odpowiednio Krajową Radę Notarialną (Art. 55 p.n.). Na podstawie art. 56 p.n. obwiniony może powołać swego obrońcę (spośród notariuszy, adwokatów lub radców prawnych).

Zgodnie z art. 58 p.n. wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego mogą zgłosić:

1. Minister Sprawiedliwości lub
2. Rada właściwej izby notarialnej (po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion zarzucanego czynu, chyba że złożenie wyjaśnień jest niemożliwe).

Po otrzymaniu wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego zostaje wyznaczony przez przewodniczącego termin rozprawy. Zostaje o tym zawiadomiony rzecznik dyscyplinarny, obwiniony oraz obrońca. W razie potrzeby wzywa się także świadków i biegłych (Art. 59 p.n.). Minister Sprawiedliwości oraz osoby przez niego upoważnione mają prawo wglądu do akt i żądania informacji o wynikach postępowania oraz prawo żądania akt sprawy. Uprawnienie to przysługuje w każdym stadium postępowania (Art. 57a p.n.).

Sąd Dyscyplinarny izby notarialnej jest także właściwy do zawieszenia notariusza w czynnościach zawodowych. Gdy przeciwko notariuszowi wszczęto postępowanie dyscyplinarne (o ubezwłasnowolnienie lub karne), może zostać podjęta uchwała zawieszająca notariusza w czynnościach zawodowych na czas trwania postępowania. Decyzja zapada na posiedzeniu sądu dyscyplinarnego, o którego terminie jest zawiadamiany również obwiniony notariusz. W posiedzeniu uczestniczy także rzecznik dyscyplinarny. Sąd dyscyplinarny powinien przy tym wziąć pod uwagę m.in. takie okoliczności jak: dotychczasowy przebieg działalności zawodowej, jak i też konsekwencje zarzucanego przewinienia czy zarzutu popełnienia przestępstwa, jakie wpłyną na zachowanie godności wykonywania zawodu. Ważną kwestią jest także dalsze bezpieczeństwo wykonywania czynności notarialnych. Na uchwałę w przedmiocie zawieszenia w czynnościach zawodowych przysługuje zażalenie, które rozpoznaje Wyższy Sąd Dyscyplinarny. Z kolei od prawomocnej uchwały o zawieszeniu notariusza w czynnościach zawodowych podjętej przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny – nie przysługuje kasacja²⁰.

Od orzeczenia sądu dyscyplinarnego I instancji przysługuje obwinionemu, rzecznikowi dyscyplinarnemu oraz Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego – w terminie 14 dni od dnia otrzymania orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Odwołanie wnosi się do sądu dyscyplinarnego I instancji. Odwołanie to, powinno być przesłane (wraz z aktami) do sądu II instancji w terminie 7 dni od dnia jego wpływu (Art. 63 p.n.).

Od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Kasacja może zostać wniesiona z powodu: rażącego naruszenia prawa, jak i rażącej niewspółmierności kary (Art. 63b p.n.). Wnieść kasację mogą następujące podmioty (Art. 63a p.n.):

- Obwiniony;
- Rzecznik dyscyplinarny;
- Minister Sprawiedliwości;
- Rzecznik Praw Obywatelskich;
- Krajowa Rada Notarialna.

6. Podsumowanie

Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy nie należy do najprostszych procedur. Jest to nie tylko zawód zaufania społecznego, ale ma on także swoje miejsce wśród filarów państwa prawnego. Stopień profesjonalizmu w wykonywaniu czynności notarialnych wpływa na społeczne poczucie praworządności w państwie²¹. Prawo Unii Europejskiej nie posiada regulacji odnośnie wykonywania zawodów prawniczych (poza adwokatami), jednak w 22 państwach należących do wspólnoty, gdzie system prawa oparty jest na prawie rzymskim notariusze odgrywają niesamowicie ważną rolę²². Nie możemy także zapominać, że są oni urzędnikami publicznymi, a państwo powierza im swoistą sferę władzy publicznej, która obejmuje całe społeczeństwo. Prawidłowo funkcjonujący notariat jest jednym z elementów praworządności państwa²³, dlatego zarówno wspomnianemu państwu, jak i społeczeństwu powinno

²⁰ W. Kozieliwicz, Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów..., op. cit., (dostęp: 16.12.2017).

²¹ M. Stawecki, Problematyka wymogów etycznych dotyczących osoby notariusza i sporządzonych przez niego czynności, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2008/2008_02_stawecki_105_111.pdf, (dostęp: 17.12.2017).

²² https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-pl.do, (dostęp: 17.12.2017).

²³ A. Oleszko, Akt notarialny jako podstawa..., op. cit., (dostęp: 17.12.2017).

zależać, aby zawód notariusza pełniły osoby uczciwe, rzetelne oraz żeby wobec żadnej z nich nie trzeba było nigdy wszczynać postępowania dyscyplinarnego.

CHARACTERISTICS OF DISCIPLINARY LIABILITY OF NOTARIES IN THE POLISH LEGAL SYSTEM - SELECTED ISSUES

Notaries are public officials to whom the state entrusts a certain scope of public authority. The article presents selected issues of disciplinary liability of notaries in the Polish legal system. What is discipline? Is disciplinary law a criminal law? The authors strive to move from general disciplinary responsibility in a clear and concise manner and discuss its main issues on the basis of disciplinary liability of notaries. In addition, they include, among others, its premises and disciplinary penalties, as well as the issue of ethics in the profession of notary in terms of disciplinary responsibility and outline a disciplinary procedure against representatives of the aforementioned profession.

DZIAŁACZE WILEŃSKIEJ ENDECIJ W ORGANIZACJACH NIEPODLEGŁOŚCIOWYCH I W RZĄDZIE EMIGRACYJNYM W LONDYNIE

1. Wstęp

Perspektywa wojny obezwładniła działaczy wileńskiej endecji. Nastawieni anty sowiecko i anty litewsko endecy zdawali sobie sprawę, że będą stanowić pierwszy cel uderzenia okupantów Wileńszczyzny. Litwini bardzo dobrze znali specyfikę wileńskiego środowiska endecji bowiem ścierali się z endekami przez całe dwudziestolecie międzywojenne. Po wejściu Armii Czerwonej na tereny polskie, Sowietci zdefiniowali endeków jako „faszystów” i założyli całkowitą ich eliminację. Mimo tego endecja wileńska pokazała siłę i potrafiła zaistnieć w organach Polskiego Państwa Podziemnego.

2. Sytuacja w Wilnie po wybuchu II wojny światowej

Po wybuchu II wojny światowej nieliczni endecy wraz z pozostałymi przedstawicielami innych ugrupowań pracowali nad skonsolidowaniem społeczeństwa Wileńszczyzny. Pierwszą legalną reprezentacją społeczności polskiej był Komitet Polski, który wydawał dwie oficjalne gazety polskie „Gazetę Codzienną” i „Kurier Wileński”. Niejako równolegle powstał konspiracyjny Konwent Stronnictw Politycznych w skład którego weszły wszystkie wileńskie ugrupowania polityczne oraz przedstawiciele duchowieństwa. Faktycznie toczyły się rozmowy między przedstawicielami organizacji politycznych, a przedstawicielami Delegatury Rządu. Działacze endecji w grudniu 1939 roku na spotkaniu w mieszkaniu Stanisława Węśławskiego podjęli decyzję, że „[...]w warunkach Wilna jakiegokolwiek rozbicie, jakiegokolwiek próby tworzenia samodzielnych organizacji na płaszczyźnie różnic politycznych przez poszczególne polskie ugrupowania byłyby tak dużym osłabieniem czynnika polskiego, na który pozwolić Polacy sobie nie mogą”¹. Zdecydowano się na stworzenie jednolitej organizacji, przy zabezpieczeniu wpływu na podejmowane decyzje. W efekcie wielu spotkań, 20 grudnia 1939 roku powołano w Wilnie skonsolidowaną organizację polityczną, która później wielokrotnie zmieniała swoją nazwę. Podkreślano, że taka skonsolidowana organizacja polityczna w Wilnie była ewenementem w skali wszystkich okupowanych terenów Rzeczypospolitej, bowiem „[...]decydowała w niej większość głosów, każdy problem był głosowany jeśli nie było jednomyślności, a przeważnie była”².

De facto ci sami przedstawiciele weszli w skład Kierownictwa Walki Podziemnej na Wileńszczyźnie. Warto również wskazać, że 18 stycznia 1944 roku wileński ONR złożył deklarację o podporządkowaniu wileńskich oddziałów wojskowych ONR Komendzie Głównej Sił Zbrojnych w Kraju. Jednocześnie w deklaracji podkreślono, że nie było to równoznaczne z zerwaniem z kierownictwem ONR w Warszawie³.

Kontynuacją działalności Komitetu Polskiego⁴ była Okręgowa Delegatura Rządu w Wilnie, która rozpoczęła swoją działalność po wybuch wojny sowiecko-niemieckiej. Wtedy też w zasadzie Wilno nawiązało bezpośrednią komunikację z Warszawą, dotychczas bowiem kanał komunikacyjny prowadził przez Rygę, Sztokholm, dalej Angers i Londyn do Warszawy szlakami kurierskimi. Delegatura w Wilnie została mianowana jako jedyna nie z Warszawy, a z woli lokalnych działaczy politycznych⁵. Duże przełożenie na obsadzenie kierownictwa Delegatury mieli działacze wileńskiej endecji, bowiem pierwszym kandydatem miał być Witold Staniszkis, następnie po aresztowaniu prof. Staniszkisa, nominowano Aleksandra Zwierzyńskiego, ten jednak zaskoczony, odmówił w związku z wysoką rozpoznawalnością w Wilnie co byłoby niebezpieczne dla działalności organizacji. Następnie Stanisław Węśławski i Mieczysław Engel odmówili funkcji Delegata Okręgu Wilno. Ostatecznie Witold Świerzewski zgłosił kandydaturę Zygmunta Fedorowicza i ta została przyjęta 28 marca 1941 roku. Fedorowicz przyjął pseudonim konspiracyjny „Albin” bowiem obrał urząd na dzień imienin Albina⁶. Zygmunt Fedorowicz pełnił urząd Delegata do 30 sierpnia 1944 roku, na uwagę zasługuje jego działalność w zakresie spraw polsko-litewskich. Można przypuszczać, że Fedorowicz był inspiratorem publikacji artykułów przeciwko Litwinom współpracującym z Niemcami zwłaszcza przy mordowaniu Żydów na łamach „Niepodległości”. Wspominał, [...] ekipy litewskich „likwidatorów Żydów” wyjeżdżały także na gościnne występy poza granice Litwy. Sam spotkałem taką ekipę w pociągu, idącym z Warszawy do Łap latem 1942 roku. Wracała ona „z roboty” przeprowadzanej gdzieś w okolicach Lublina⁷.

¹ Wspomnienia Witolda Świerzewskiego z Wilna, Archiwum Ośrodka KARTA AW I/1067, s. 12-14.

² Ibidem, s. 15.

³ Sprawozdanie sytuacyjne z ziem wschodnich, jednolita postawa społeczeństwa polskiego na ziemiach wschodnich, luty 1944r., IMPS A.9.III.1/60, s. 100; por. *A teraz zastanówcie się...*, „Wszechpolak”, Wilno 1 I 1944, nr 1, s. 2a-4.

⁴ Zob. Wspomnienia Witolda Świerzewskiego..., s. 27. Komitet Polski zakończył swoją działalność z dniem wkroczenia Rosjan do Wilna z dniem 15 czerwca 1940 roku, wtedy Rosjanie rozpoczęli masowe aresztowania, do niewoli dostało się wielu działaczy politycznych, wielu również wyjechało do Warszawy na podstawie przepustek.

⁵ Wspomnienia Witolda Świerzewskiego..., s. 21.

⁶ Wspomnienia Witolda Świerzewskiego z Wilna..., s. 35-37; zob. L. Tomaszewski, *Wileńszczyzna lat wojny...*, s. 339; por. Wspomnienia Witolda Świerzewskiego z Wilna..., s. 22; por. Z. Fedorowicz, *Trzydzieści lat mego pobytu w Wilnie*, TMWiZW 2010, s. 218-227; por. Zeznania Zygmunta Fedorowicza z 7.10. 1944 roku w związku z postępowaniem prowadzonym przez NKWD przeciwko niemu, Akta sprawy Władysława Hajdukiewicza, Zygmunta Fedorowicza i innych, Archiwum NKWD/KGB w Wilnie, 9499/3, s. 2. W aktach sprawy nazwisko Hajdukiewicza zapisane jest jako Гайдукевич.

⁷ Z. Fedorowicz, *Trzydzieści lat mego pobytu w Wilnie...*, s. 207; por. J. A. Żurawski, *Prasa konspiracyjna w Wilnie i okręgu wileńskim 1939-1945: okres wrzesień*

Dnia 30 sierpnia 1944 roku został aresztowany przez NKWD⁸. Rozpoczęło się dochodzenie, a najpoważniejszym zarzutami było „członkostwo w partii nacjonalistycznej”, antysowiecka działalność w nielegalnej terrorystycznej podziemnej organizacji „Delegatura Rządu” oraz organizowanie wojennego porozumienia z Niemcami przeciwko Armii Czerwonej⁹. Fedorowicz został skazany na 10 lat łagru¹⁰. Podczas postępowania Zygmunt Fedorowicz tłumaczył, że jego działalność w Delegaturze Rządu nie polegała na antysowieckich zabiegach, a na podtrzymywaniu kontaktu z Rządem w Londynie i informowaniu tegoż rządu o działalności Polaków w Wileńszczyźnie¹¹.

3. Działalność emigracyjna

Warto również zauważyć działalność Wacława Komarnickiego, który po wielu perypetiach w niewoli sowieckiej od 17 września 1939 do 20 VIII 1941 i cudem unikniętej egzekucji katyńskiej¹², na mocy porozumienia Sikorski-Majski przedostał się do Londynu i objął tekę Ministra Sprawiedliwości w rządzie gen. Sikorskiego¹³. Jak wspominał Komarnicki, „[...]szybki przyjazd z Sowieców do Londynu zawdzięczać właściwie Tadeuszowi Bieleckiemu[...]”¹⁴.

Po przyjeździe do Londynu Komarnicki zasiadał jako członek Komisji Spraw Ustrojowych przy Prezesie rady Ministrów wraz ze Stanisławem Grabskim, ks. Zygmuntem Kaczyńskim, Mieczysławem Mastkiem i Władysławem Banczykiem. Komisja zajmowała się zasadami ustrojowymi, w tym debatowano nad pojęciami: decentralizacji, kolegiałości, rządami jednostki¹⁵. Silnie reprezentowany nurt Stronnictwa Narodowego widoczny był podczas posiedzeń Komisji szczególnie w debatach nad najważniejszymi zasadami ustrojowymi¹⁶. Jako Minister, Komarnicki podkreślał wagę odzyskania terenów wschodnich, a zwłaszcza Wilna¹⁷. Spektrum działalności Komarnickiego było bardzo szerokie, wypowiadał się w sprawie reformy rolnej, struktur wojskowych, kodyfikacjach prawa i sprawach ustrojowych¹⁸. Komarnicki podkreślał, że „[...]Rozumiem, że wszystko to są sprawy drażliwe, których poruszanie stawia mnie w częste konflikty z innymi ministrami. Nie waham się tego czynić gdyż uważam że trzeba by punkt widzenia narodowy za wszystkie te sprawy był wysuwany i w miarę możliwości przeprowadzany, co zdaniem naszym mieści się w ramach Jedności Narodowej”¹⁹. W pracach ministerialnych Komarnickiemu wtórował również Stanisław Kódź, również znany działacz wileńskiej endecji²⁰. Wacław Komarnicki podczas swojej działalności w Londynie pisał do Biuletynu Klubu Narodowego. Zajmował się polską polityką międzynarodową. Wskazywał, że Polska powinna dążyć do pokoju z Rosją Sowiecką i niepoddania się Niemcom. Rosja jednak nie była zbyt zainteresowana dążeniami polskimi. Podkreślał przy tym, że warunkiem pokoju z Rosją Sowiecką będzie nie ingerowanie w sprawy państw ościennych „[...]będzie to istotna, a nie formalna tylko realizacja polityki”²¹. Komarnicki optował również za jednością i współpracą Europy środkowej i wschodniej. Wskazywał, że „[...]idea federacji bądź konfederacji środkowo-europejskiej służy polityce pokoju, odbudowania tak zniszczonych obszarów Europy środkowej i wschodniej, podźwignięcia ich na należyty poziom ekonomiczny, szczególnie przemysłowy i pełnego włączenia w międzynarodową wymianę dóbr”²². W innym artykule podkreślał, że „[...]kraj nasz czuje niewątpliwie narodowo, myśli pojęciami narodowymi. Wobec ucisku i teroru niemieckiego oraz w obliczu powszechnej niemal nędzy, hasła przywilejów klasowych czy walki powszechnej musiały ustąpić poczuciu solidarności narodowej. Ona nam ułatwi w przyszłości rozwiązanie zagadnień gospodarczych, społecznych i politycznych w duchu sprawiedliwości społecznej. Polska idea narodowa jest demokratyczna w szczerym i twórczym znaczeniu tego słowa. Poczucie godności oraz równości obywateli wiernych Rzeczypospolitej jest jej zasadniczym składnikiem, wypływającym ze ścisłego związku między nią a religią chrześcijańską. O losach narodu decydować musi naród. On rozstrzygnie o tym jak ma być urządzone życie wewnętrzne w Polsce po wojnie. W obecnej dobie wielkiej próby dziejowej wykazał nasz naród swą ogromną dojrzałość obywatelską, hart ducha i niezłomność. Któż by mógł i śmiał narzucić mu swą wolę? Czasy deptania woli społeczeństwa naszego należą do bezpowrotnej przeszłości. Niepodległość ojczyzny i wolność jej obywateli są ściśle ze sobą związane”²³. Jako Minister Sprawiedliwości Komarnicki dążył do przywrócenia „[...]niezawisłości sądownictwa, znacznie uszczuplonej ustawami 1932r., 1934r. i 1938r. Uzależniły one sytuację sędziego od czynników

1939- czerwiec 1941, „Niepodległość i Pamięć”, nr 1-4(37-40) 2012, s. 105-145; por. W. Borodziejewicz, *Rozmowy polsko-litewskie w Wilnie 1942-1944*, „Przegląd Historyczny” 80/2/1989, s. 321.

⁸ Z. Fedorowicz, *Trzydzieści lat mego pobytu w Wilnie...*, s. 251.

⁹ Akta sprawy Władysława Hajdukiewicza, Zygmunta Fedorowicza i innych, Archiwum NKWD/KGB w Wilnie, 9499/3, s. 113-114.

¹⁰ Ibidem, s. 261.

¹¹ Zeznania Zygmunta Fedorowicza z 19-20.02. 1945 roku w związku z postępowaniem prowadzonym przez NKWD przeciwko niemu, Akta sprawy Władysława Hajdukiewicza, Zygmunta Fedorowicza i innych, Archiwum NKWD/KGB w Wilnie, 9499/3, s. 1.

¹² Relacja „Krakowska Sprawa Szczególna” kwiecień 1940 roku, SPP A_009, s. 27.

¹³ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 3 II 1942, nr 2, Dział urzędowy, zwolnienia i mianowania ministrów. Nominacja datowana na dzień 21 I 1942r., SPP A_475, s. 156; por. depesza gen. Władysława Sikorskiego z dnia 23 VIII 1941 wzywająca do objęcia Ministerstwa Sprawiedliwości w rządzie w Londynie, IPMS, k. 38, t. 23.

¹⁴ Wacław Komarnicki, *Wśród dwóch światów*, rkps- pamiętnik, Londyn 19 IV 1947, s. 82, IPMS K. 38, t. 18.

¹⁵ Protokół z 4 posiedzenia Komisji Spraw Ustrojowych przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 28 XI 1941r., IPMS, K. 38, t. 23.

¹⁶ Zasady przyszłego ustroju państwowego Polski opracowane przez Komisję Spraw Ustrojowych przez Prezesie rady Ministrów, IPMS, K. 38, t. 23, p. 11.

¹⁷ List Wacława Komarnickiego, adresat NN, SPP, MSW_0062, s. 121.

¹⁸ List do „Kucieńskiego” z dnia 3 III 1944, SPP MSW_006, k. 748.

¹⁹ Ibidem, s. 748; por. Sprawozdanie Prof. Wacława Komarnickiego złożone Panu Prezesowi Rady Ministrów po powrocie z Rosji Sowieckiej 15 X 1941, IPMS, K. 38, t. 24, s. 8.

²⁰ Sprawozdanie z działalności Komisji prac ustawodawczych w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 1944r., SPP MSW_009, s. 5-6.

²¹ W.K.[omarnicki], *Z chwili, słowa które budzą echa*, „Biuletyn Klubu Narodowego”, Londyn III 1943, nr 4, s. 17-20, SPP, A_003, s. 141 – 144.

²² W. Komarnicki, *Parę uwag prawniczych na tle ostatnich wydarzeń*, „Biuletyn Klubu Narodowego”, Londyn III 1943, nr 4, s. 8-11, SPP, A_003, s. 154 – 157.

²³ W. Komarnicki, *Do kraju. Kraj myśli pojęciami narodowymi*, „Biuletyn Klubu Narodowego”, Londyn III 1943, nr 4, s. 20-22, SPP, A_003, s. 144-146.

administracyjnych, wprowadzając specjalne kryteria, decydujące o przeniesieniu sędziego[...]”²⁴. Komarnicki manifestował również hasła demokratycznej idei narodowej, solidarności narodowej, godności oraz równości obywateli. Podkreślał także, że „[...]o losach narodu decydować musi naród. W obecnej dobie wielkiej próby dziejowej wykazał nasz naród swą ogromną dojrzałość obywatelską, hart ducha i niezłomność[...]”²⁵. Wydaje się, że część z opublikowanych tekstów Wacława Komarnickiego była odpowiedzią na rozłam w strukturach Narodowej Demokracji. Grupa zwolenników Tadeusza Bieleckiego, ONR i Falangi w kraju zawiązała porozumienie i agitowała przeciwko polityce rządu w Londynie²⁶. Opozycja skupiona wokół Bieleckiego dążyła do wyeliminowania Wacława Komarnickiego, Mariana Seydy i Stanisława Celichowskiego ze struktur rządowych²⁷, zarzucając im niesubordynację wobec władz SN i brak stosownych pełnomocnictw do reprezentowania partii²⁸. Opozycyjnych działaczy emigracyjnych Bielecki określał jako „[...]narodowców niezorganizowanych, którzy do rządu weszli jako osoby prywatne[...]”. W ten sposób czynności Rządu Polskiego są wyprane z elementów programu Stronnictwa Narodowego”²⁹. W odpowiedzi na te działania Ministrowie Komarnicki, Seyda i podsekretarza stanu Stanisław Celichowski złożyli rezygnację ze stanowisk na ręce Premiera Mikołajczyka³⁰, rezygnacja ta jednak nie została przyjęta³¹. Ponadto endecka grupa działaczy z rządu na emigracji sformułowała depeszę do Delegata Rządu na Kraj, w której endecy zapewnili o jedności w rządzie emigracyjnym, a wydarzenia w kraju nie mogły wpłynąć na zmianę stanowiska oficjalnych władz w Londynie³². Zgrzyty na linii rząd gen. Sikorskiego – Stronnictwo Narodowe pod przewodnictwem Tadeusza Bieleckiego dotyczyły również polityki wschodniej. SN nie godziło się na postanowienia porozumienia Sikorski-Majski i dążyło do renowacji sprawy granicy wschodniej. Zarzucano rządowi emigracyjnemu zbyt daleką idącą ugodowość wobec władz sowieckich³³. Na emigracji w Londynie Wacław Komarnicki publikował również prace naukowe, będące nawiązaniem do haseł Stronnictwa Narodowego w dwudziestolecu międzywojennym. Podstawą ustrojową państwa była dla niego Konstytucja. Przy czym uważał, że dla odbudowy państwa polskiego po wojnie „[...] istniała całkowita polityczna i prawna możliwość stosowania jej przepisów w duchu demokratycznym, czego dowodziła praktyka państwowa ostatnich lat, mimo że są one latami wojny, a więc przecież zawsze koniecznych pewnych ograniczeń praw obywatelskich”³⁴. Podkreślał także równowagę władz jako cechę parlamentaryzmu i jednocześnie krytykował rządy autorytarne. Krytycznie wypowiadał się także w odniesieniu do wydarzeń politycznych w „okresie przejściowym”. Lata 1921-1926 określał mianem „absolutyzmu parlamentarnego”, natomiast okres od maja 1926 do 23 kwietnia 1935 to według niego zdecydowana przewaga rządu. Przy czym od 1930 roku rząd przygotowywał państwo do zmiany ustroju politycznego państwa w kierunku autorytarnym³⁵. Podkreślał, że najważniejszymi zasadami ustroju państwa były wolność jednostki, równowaga władz i niezależne sądy oraz należyty status samorządu terytorialnego o charakterze korporacyjnym³⁶. Wacław Komarnicki był również zaangażowany w kształtowanie stanowiska rządu emigracyjnego wobec Sowietów w sprawie granicy wschodniej. Bezwzględnie uważał, że wschodnia granica Polski powinna obejmować Lwów i Wilno, a na ziemiach leżących na wschód od granicznej linii demarkacyjnej między Polską i Rosją Sowiecką administrację powinna sprawować Rosja z udziałem przedstawicieli innych mocarstw zjednoczonych³⁷. Podobne oświadczenie Komarnicki zaprojektował w celu złożenia na forum Rządów Narodów Zjednoczonych. Podkreślił w nim, że „[...]rząd polski oczekuje, że Związek Sowiecki, podzielać jego pogląd na potrzebę przyszłych przyjaznych stosunków pomiędzy obu państwami w interesie pokoju i w celu zabezpieczenia się przed odwetem niemieckim, uszanuje prawa i interesy Rzeczypospolitej i jej obywateli”³⁸. W negocjacjach dotyczących granicy wschodniej Komarnicki jednoznacznie przeciwstawiał się osadzenia granicy na linii Curzona, wskazywał, że wschodnia linia graniczna Rzeczypospolitej Polskiej powinna być odsunięta dalej na wschód³⁹. Po zerwaniu przez Sowietów stosunków dyplomatycznych z Polską, Wacław Komarnicki sformułował stanowisko w maju 1943 roku, w którym

²⁴ Przemówienie Ministra Sprawiedliwości prof. Wacława Komarnickiego na posiedzeniu Komisji budżetowej Rady Narodowej w Londynie w dniu 27 III 1942r., IPMS K. 38, t. 2, k. 5.

²⁵ Przemówienie radiowe do Kraju Ministra prof. Wacława Komarnickiego „Odpowiedzialność nasza wobec narodu”, wygłoszone dnia 27 XI 1942r., IPMS, K. 38, t. 2.

²⁶ Depesza od Delegata Rządu na kraj na prośbę przedstawicieli Stronnictwa Narodowego, 23 II 1942r., IPMS A.48.7/B, s. 9, 39-42.

²⁷ Depesza do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 10 IX 1944r., IPMS A.48.7/B.

²⁸ K. Kaczmarek, *O wielką Polskę na wojennym wychodźstwie. Stronnictwo Narodowe wobec rządu gen. Sikorskiego w latach 1939-1943*, Rzeszów 2013, s. 226 i 239.

²⁹ Sprawozdanie „Stronnictwo Narodowe na emigracji”, AAN zespół 1382 Stronnictwo Narodowe, mf. 2191/2, k. 128; por. K. Kaczmarek, *O wielką Polskę...*, s. 31-45; por. *Wszecpolacy i „Obwiepolacy”*, „Głos Wolny” 15 V 1944, nr 3, s. 4. SPP MSW_024_2, k. 357.

³⁰ Rezygnacja Wacława Komarnickiego z dnia 5 IX 1944, IPMS, K. 38, t. 10.

³¹ Pismo Premiera Mikołajczyka do Komarnickiego, Seydy i Celichowskiego z dnia 5 IX 1944, L.dz. 1807/XXIX/44, IPMS, k.38, t. 10.

³² Depesza z dnia 13 III 1943r., sygnowana przez Mariana Seydę, Wacława Komarnickiego, Stanisława Celichowskiego i innych, SPP, A_012, s. 62-63; o konflikcie między grupą Tadeusza Bieleckiego i działaczami SN w rządzie w Londynie zob. SPP, A_011, s. 86, 100, 244-245; por. Depesza szyfrowana nr 1421 z 7 stycznia 1944r., SPP A_255, s. 117. „Organ oficjalny Kwadratu „Walka” nie uznaje Seydy i Komarnickiego za przedstawicieli Kwadratu w Rządzie”; por. W.K.[omarnicki], *Nakaz chwili dziejowej*, „Jutro Polski”, Londyn 5 III 1942, nr 1, s. 11; por. K. Przybysz, *Polska myśli polityczna 1939-1945. Zarys problematyki*, Aspra-JR 2012, s. 25. Czasopismo „Walka” było głównym organem prasowym konspiracyjnego Stronnictwa Narodowego.

³³ K. Kaczmarek, *O wielką Polskę...*, s. 270-272; por. R. Wapiński, *Historia polskiej myśli politycznej XIX i XX wieku*, Gdańsk 1997, s. 256-257.

³⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej I*, Londyn 1943, s. 1.

³⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej I*, Londyn 1943, s. 28.

³⁶ Ibidem, s. 1, 5, 191.

³⁷ Notatka Wacława Komarnickiego w sprawie stanowiska rządu polskiego sporządzona około stycznia 1943r., IPMS k. 38, t. 5.

³⁸ Projekt deklaracji Rządu Polskiego autorstwa Wacława Komarnickiego ze stycznia 1943 roku, IPMS, k. 38, t. 5.

³⁹ Pismo Wacława Komarnickiego (niedatowane), IPMS, K. 38, t. 5.

zaznaczył, że błędne było stanowisko sowieckie traktujące państwo polskie jako nieistniejące. Komarnicki zaznaczył, że w porozumieniu z 30 lipca 1941 roku „[...]rząd sowiecki uznał nie tylko istnienie Państwa Polskiego, ale i jego ciągłość. Polska, z którą rząd sowiecki zawarł umowę w lipcu 1941 r., to nie jakaś nowa Polska, która miałaby wyłonić się z tej wojny, ale ta sama Polska, z którą przed wrześniem 1939r. łączyły Związek Sowiecki liczne umowy”⁴⁰.

Wacław Komarnicki na emigracji w Londynie przygotował projekt deklaracji konstytucyjnej, który zawierał wytyczne do nowej konstytucji. Jak podkreślił we wstępie wyżej wymienionego dokumentu „zasady demokracji, sprawiedliwości społecznej i równych praw dla wszystkich obywateli bez względu na narodowość i wyznanie zostały przyjęte, jako naczelnne wytyczne, przez Rząd Rzeczypospolitej od samego jego ukonstytuowania się w Paryżu w dniu 30 września 1939r.”⁴¹. Dalej Komarnicki wskazał, że formalną podstawą porządku prawnego jest Konstytucja z 1935 roku, jednak nie do przyjęcia były niedemokratyczne i totalitarne tendencje owej Konstytucji. Przyszły ustrój Rzeczypospolitej oparty miał być na zasadach trójpodziału władzy, z uwzględnieniem najwyższej władzy narodu, państwo stać miało na gruncie kultury i zasad chrześcijańskich. Widoczne były podobieństwa projektowanych rozwiązań z Konstytucją z 1921 roku, tożsama była pozycja i kompetencje Prezydenta, władza ustawodawcza natomiast sprawowana miał być przez Sejm⁴². Komarnicki podkreślał, że „[...]obóz narodowy stał zawsze na stanowisku rzeczywistych rządów narodu nie zaś na stanowisku fikcji a'la Rousseau zwierzchnictwa narodowego. Przede wszystkim zaś postulat demokracji ma charakter wybitnie społeczny[...]wierzę w wielką przyszłość naszego narodu, ale musi być zbudowana ona nie na snach o mocarstwowości, ale na trzeźwym spojrzeniu, na uporczywej i niezmordowanej pracy, na gromadzeniu zasobów, na odbudowie Polski – cegła za cegłą”⁴³. W sprawach gospodarczych Wacław Komarnicki przeciwny był „kolektywistycznemu urządzaniu życia” i tym samym modelowi gospodarki planowej. Taki model gospodarki stał w sprzeczności z celami reformy społeczno-gospodarczej, ale także ujemnie wpływał na całokształt życia. Podkreślał, że „[...]pod względem politycznym etatyzm czy biurokracja życia gospodarczego zagroziłaby wolności obywatela, podważając same podstawy demokracji. Pod względem kulturalnym zabiłaby samodzielność myśli”⁴⁴.

Znamienne pozostaje również stanowisko i właściwie projekt dekretu Wacława Komarnickiego w sprawie utworzenia Rady Obrony Państwa, która według założeń miała być tylko organem doradczym rządu i koordynującym pracę wodza naczelnego i rządu oraz pełnomocnika rządu na kraj. Rada Obrony Państwa miała być odpowiedzią na żądania Krajowej Reprezentacji politycznej w Warszawie, która oczekiwała takiego organu pod przewodnictwem prezydenta. Komarnicki podzielał te stanowisko i sformułował treść dekretu w tej sprawie sygnowanego przez prezydenta⁴⁵.

Po konflikcie z Tadeuszem Bieleckim i jego grupą zwolenników oraz rozczarowaniu działalnością Zygmunta Berezowskiego, Wacław Komarnicki odsunął się od polityki i zajął się pracą naukową. W 1947 roku napisał pamiętnik, a we wspomnieniach lat 1935-1939 opisał rozgoryczenie ówczesną polityką Stronnictwa Narodowego. W wyniku dokonanego „przewrotu organizacyjno-ideowego” w Stronnictwie Narodowym przez Romana Dmowskiego i grupę Obozu Wielkiej Polski wycofał się z czynnej polityki. Wspomina na kartach pamiętnika, że „[...]w przewrocie tym wzięły górę i objęły kierownictwo polityki Stronnictwa grupy faszyzujące Kowalskiego i Bieleckiego, zapatrzone we wzory totalitarne, będące pod wpływem nie tylko włoskiego faszyzmu, ale niestety także hitleryzmu. Kwestia żydowska stała się dla nowego kierownictwa Stronnictwa kwestią naczelną i niemal, że wyłączną, usuwając z jego zainteresowania walkę z sanacyjnym systemem rządzenia”⁴⁶.

W Londynie działał także Tadeusz Kiersnowski, wileński adwokat i działacz Stronnictwa Narodowego. Aresztowany przez NKWD w czerwcu 1940 roku⁴⁷, następnie podobnie jak inni działacze SN po porozumieniu Sikorski – Majski, trafił do Londynu i tam działał z Marianem Seydą i Wacławem Komarnickim⁴⁸. Pełnił m. in. funkcję członka Rady Narodowej⁴⁹, był przewodniczącym Rady Związku Ziemi Północno-Wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej w Wielkiej Brytanii⁵⁰. Na emigracji w 1942 roku opublikował opracowanie „Moje spostrzeżenia o Rosji Sowieckiej”, w którym zawarł wspomnienia z czasów aresztowania i oczekiwania na proces za działalność polityczną przed 1939 rokiem. Kiersnowski opisywał system sądownictwa i więziennictwa i określał je jako „wybitnie inkwizycyjne”⁵¹. Ponadto Kiersnowski opisywał życie w łagrach rosyjskich i kołchozach, a także specyfikę wsi i miast w Rosji Sowieckiej. Osobne rozdziały książki o poświęcone zostały charakterystyce NKWD, Armii Czerwonej i „zakłamaniu rosyjskiemu”⁵². Jak podkreślał Tadeusz Kiersnowski „[...]żeby naprawdę poznać Rosję, trzeba nie tylko siedzieć w więzieniu lub „łagrze;”

⁴⁰ W.K.[omarnicki], *Parę uwag prawniczych na tle ostatnich wydarzeń*, V 1943, IPMS, K. 38, t. 8.

⁴¹ Projekt Deklaracji Konstytucyjnej, IPMS, K. 38, t. 8.

⁴² Ibidem, IPMS, K. 38, t. 8; por. Wacław Komarnicki, *Zasady ustroju państwowego Polski po obecnej wojnie*, IPMS, K. 38, t. 8, s. 12; por. Wacław Komarnicki, *O naczelnne zasady reformy ustrojowej*, „Jutro Polski”, Londyn 31 III 1942, nr 2, s. 1-2.

⁴³ W. Komarnicki, *Zasady ustroju państwowego Polski po obecnej wojnie*, IPMS, K. 38, t. 8, s. 12-13.

⁴⁴ W. Komarnicki, *Oblicze przyszłej Polski*, „Jutro Polski”, Londyn 30 XI 1942, nr 13, s. 5.

⁴⁵ Pismo Wacława Komarnickiego (tajne) z dnia 5 IV 1944, L.dz. 26/Kr/44 wraz z projektem dekretu prezydenta Rzeczypospolitej o utworzeniu Rady Obrony Państwa, IPMS, K. 38, t. 8.

⁴⁶ W. Komarnicki, *Wśród dwóch światów*, Londyn 19 IV 1947, rkps, IPMS K. 38, t. 18, s. 2.

⁴⁷ Sprawozdanie „Konspiracyjny ruch niepodległościowy w Wilnie w okresie od września 1939r. do 25 maja 1941 roku”, SPP MSW_015, s. 13.

⁴⁸ K. Kaczmarek, *O wielką Polskę...*, s. 222.

⁴⁹ Powołanie składu Rady Narodowej z dnia 3 II 1942, Dz. U. 1942, Nr 2, cz. II, SPP A_475, k. 157; por. List do Władysława Sikorskiego z 6 X 1942, IPMS, K. 38, t. 1.

⁵⁰ Związek Polaków z kresów białoruskich, IPMS, K. 149, k. 1.

⁵¹ T. Kiersnowski, *Moje spostrzeżenia o Rosji Sowieckiej (1940-1942)*, Warszawa 1997, s. 16.

⁵² Zob. R. Kiersnowski, *Moje spostrzeżenia...*, rozdział „Zakłamanie”, s. 61-66.

ale też popracować w fabryce lub kołchozie, pomieszkać prywatnie wśród ludzi, pojeździć pociągami nie jako klient <Intouristu>, postać w kolejkach, pochodzić po urzędach załatwiając tam różne sprawy itp. itd., a znać Rosję przedwojenną również nie zawadzi[...].⁵³ Publikował także w Biuletynie Klubu Narodowego⁵⁴. W pracy emigracyjnej wykazywał także dużą aktywność na rzecz odzyskania ziem wschodnich, był m.in. organizatorem „Zjazdu wileńskiego” w Edynburgu, jak podkreślał, że „[...]w programie Zjazdu muszą być całkowicie wykluczone wszelkie momenty natury partyjno-politycznej, wszystko to, co z jakichkolwiek względów mogłoby ludzi różnić. Chodzi bowiem o zespolenie ich na tle tego, co ich wszystkich łączy, a więc znajomość stosunków i zagadnień z tym terenem związanych, wspólne wszystkim umiłowanie tego kraju i chęć służenia jego interesom wszędzie, gdzie tylko zająć może tego potrzeba⁵⁵.

Warta podkreślenia jest także działalność Aleksandra Zwierzyńskiego, jednego z liderów wileńskiej endecji dwudziestolecia międzywojennego. Zwierzyński w konspiracji przyjął pseudonim „Oleśnicki” i pełnił funkcję vice przewodniczącego Rady Jedności Narodowej, doradczego organu przy władzach emigracyjnych w Londynie. Do czasu aresztowania przez Urząd Bezpieczeństwa i „procesu 16”⁵⁶ był aktywnym działaczem polskiego podziemia w Warszawie i realizował politykę rządu emigracyjnego. Zmarł 3 lutego 1958 roku⁵⁷. Rehabilitacja Zwierzyńskiego po wyroku skazującym w „procesie 16” nastąpiła na mocy uchwały Wysokiego Sądu ZSSR z 19 kwietnia 1990 roku⁵⁸. W swojej działalności w kraju Aleksander Zwierzyński informował rząd w Londynie o stanowiskach SN odnośnie polityki rządowej i stanowisk RJN, m. in. w sprawach granicy zachodniej i reformy rolnej⁵⁹.

4. Zakończenie

Założone w abstrakcie cele pracy zostały zrealizowane bowiem udało się autorowi odtworzyć losy i ukazać bardzo szeroko działalność wileńskich endeków w organach Polskiego Państwa Podziemnego. Ponadto autor stwierdził, że wileńskie struktury Narodowej Demokracji zostały dokładnie rozpracowane przez władze okupacyjne i rozbite niedługo po rozpoczęciu okupacji miasta. W zasadzie można stwierdzić, że całe polskie podziemie wiosną 1940 roku zaprzestało działalności na terenach okupowanych przez władze sowieckie⁶⁰. Wielu działaczy zostało aresztowanych i wywiezionych do obozów pracy i koncentracyjnych lub zabitych od razu po aresztowaniu. Niewielu zdecydowało się na opuszczenie Wilna, ci jednak rozpoczęli aktywną działalność w Warszawie lub na mocy porozumienia Sikorski – Majski z niewoli sowieckiej emigrowali na zachód Europy, w szczególności do Wielkiej Brytanii. Warto również zaznaczyć, że władze sowieckie uważały działaczy Narodowej Demokracji za „polskich faszystów” lub działaczy organizacji terrorystycznych, może właśnie dlatego byli tak napiętnowani. Z raportów NKWD wynika, że w przededniu rozpoczęcia II wojny światowej władze sowieckie miały bardzo dokładnie zdefiniowaną działalność Stronnictwa Narodowego i innych organizacji narodowych na terenie całej Polski, a także listę najaktywniejszych działaczy politycznych. Posiłowano się przy tym publikacjami wydawanymi jeszcze w dwudziestoleciu międzywojennym. W czasie wojny działalność Narodowej Demokracji w Wilnie praktycznie nie istniała, poza kilkoma próbami wskrzeszenia działalności publicystycznej i działalnością konspiracyjną w organizacjach państwa podziemnego. Endecy byli bowiem niebezpieczni dla okupanta niemieckiego i sowieckiego jak i dla władz litewskich toteż byli w pierwszej kolejności prześladowani przez okupantów. Wileńscy działacze Narodowej Demokracji jednak zaistnieli w organizacjach państwa podziemnego. W wyniku różnic poglądowych zwłaszcza z Tadeuszem Bieleckim z działalności politycznej wycofał się Wacław Komarnicki jeszcze w czasie wojny. Jednak na Zjeździe Delegatów i Mężów Zaufania w Londynie, który odbył się w dniach 1-3 maja 1948 roku, wileńskie środowisko reprezentował Stefan Łochtin. Zajmował on funkcję członka Rady Stronnictwa Narodowego w Wielkiej Brytanii, a przed wojną był wieloletnim redaktorem naczelnym „Dziennika Wileńskiego”⁶¹. Na Zjeździe natomiast zabrakło Wacława Komarnickiego, który po wojnie zajął się wyłącznie pracą naukową i objął stanowisko profesora zwyczajnego i jednocześnie kierownika w Katedrze Nauki o Państwie i Prawa Państwowego na Uniwersytecie Warszawskim od października 1947 roku⁶².

Z wielu postanowień Zjazdu najważniejsze to: przywrócenie Polsce statusu podmiotu na arenie międzynarodowej, krytyka postanowień z Teheranu i Jałty, walka polityczna o wykrycie sprawców masakry w Katyniu. Podkreślano także ciągłość działalności Stronnictwa Narodowego i zgodność z hasłami dwudziestolecia międzywojennego, bardzo często

⁵³ List T. Kiersnowskiego do Ksawerego Pruszyńskiego – redaktora „Wiadomości Polskich” w odpowiedzi na artykuł „Wobec Rosji”, „Wiadomości Polskie”, Londyn 4 X 1942, nr 40.

⁵⁴ T. Kiersnowski, *W Oxfordzie bez gospodarza*, „Biuletyn Klubu Narodowego”, Londyn III 1943, nr 3, SPP, MSW_003, k. 19.

⁵⁵ List T. Kiersnowskiego do W. Sikorskiego z 6 X 1942r., IPMS, K. 38, t. 1.

⁵⁶ Notatka o zwolnieniu Pużaka, Bagińskiego i Zwierzyńskiego, „Observer”, nr 8061 z 25 XI 1945, s. 1. SPP A_565, s. 173; por. Pużak, Bagiński i Zwierzyński w Warszawie, „Dziennik Polski i Dziennik Żołnierza”, Londyn 24 XI 1945, nr 279, s. 1, SPP, A_565, s. 169.

⁵⁷ Informacja o śmierci Aleksandra Zwierzyńskiego, SPP Londyn, A_567, s. 84.

⁵⁸ Notatka z 16 września 1990r., *Oskarżenia o zdradę stanu*, SPP Londyn, A_564, s. 21.

⁵⁹ Depesza szyfrowana nr 820/VV/5/999 z dnia 8.05.1944r., SPP Londyn A_258, s. 75.

⁶⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej, Federalna Służba Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, *Polskie podziemie na terenach Zachodniej Ukrainy i Zachodniej Białorusi w latach 1939-1941*, Warszawa-Moskwa 2001, s. 28-31. zob. Raport „Moskwa 1939. Omówienie partii politycznych oraz organizacji paramilitarnych i społecznych działających w Polsce w 1939 roku sporządzone przez 3 Oddział (KRO)GUGB NKWD ZSRS, [w:] Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej, Federalna Służba Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, *Polskie podziemie...*, s. 49-53, zob. Raport „Moskwa po 27 marca 1941 roku. Notatka 4 Oddziału, 3 Zarządu NKGB ZSRS o działalności polskiego podziemia w LSRS i jego rozpracowaniu agenturalnym, [w:] Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej, Federalna Służba Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, *Polskie podziemie...*, s. 541-545.

⁶¹ *Stronnictwo Narodowe w walce o Polskę*, Londyn 1948, s. 7.

⁶² Pismo Dziekana Wydziału Prawa UW Stefana Zaleskiego do Wacława Komarnickiego z dnia 18 XII 1945r., L.dz. 56/46, List Wacława Komarnickiego do Dziekana Wydziału Prawa UW z 14 VI 1947r., IPMS, K. 38, t. 28.

podkreślano także niebezpieczeństwo płynące ze strony Rosji sowieckiej i systemu komunistycznego⁶³. Tadeusz Bielecki na Zjeździe działaczy w Londynie podkreślił, że Stronnictwo Narodowe całkowicie odcina się od nacjonalizmu, a jest ruchem narodowym. Przestrzegał przed „[...]wpadaniem z jednej skrajności w drugą. Nie wolno wypędzać diabła Belzebubem”⁶⁴. Stronnictwo Narodowe posiadało najbardziej rozbudowaną i dojrzałą strukturę ze wszystkich polskich partii politycznych w Londynie⁶⁵. Przyczynili się do tego wilnianie, dla których Londyn stał się głównym celem emigracji. Stanisław Mackiewicz podkreślał także że „[...]Stronnictwo Narodowe posiada doskonałą ideową i ofiarną organizację, karną i posłuszną swemu kierownictwu. Odpowiada to wieloletnim tradycjom tego stronnictwa. Umiało ono zawsze w porę pozbywać się znarowionych indywidualistów i przez to znakomicie zyskiwać na sile. W kraju także endecy posiadali najlepszą organizację i najbardziej bezinteresownych pracowników”⁶⁶.

ACTIVISTS OF THE VILNIUS NATIONAL DEMOCRACY IN INDEPENDENT ORGANIZATIONS AND IN THE POLISH GOVERNMENT-IN-EXILE IN LONDON

The article concerns the activities of Vilnius activists of the National Democracy during the Second World War in the occupied territories and also in exile in Great Britain. the text was prepared on the basis of materials collected for the dissertation entitled "Political and Legal Thought of National Democracy in Vilnius in 1918-1945." In the article, the author showed the activities of the Vilnius underground activists to the authorities of the Polish Underground Movement. The author also proved that the Lithuanian and Soviet authorities very thoroughly robbed the relations of Vilnius ND activists, effectively undermining the activity. The author's special attention turned to the fate of Prof. Wacław Komarnicki - Minister of Justice in the government of gen. W. Sikorski in London, Zygmunt Federowicz - Delegate of the government to the Vilnius district, attorney Tadeusz Kiersnowski.

⁶³ Ibidem, s. 8-27.

⁶⁴ *Stronnictwo Narodowe w walce o Polskę*, Londyn 1948, s. 18.

⁶⁵ Cat[Stanisław Mackiewicz], *Zjazd Narodowy*, „Lwów i Wilno”, Londyn 9 V 1948, nr 70, s. 41, BN, mf. 113108.

⁶⁶ Ibidem, s.1.

Andrzej Brzuzy

OBOWIĄZEK, CZY MOŻLIWOŚĆ UMIESZCZANIA ODCISKU PIECZĘCI URZĘDOWEJ NA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Pojęcie „pieczęci urzędowej” jest obecnie zdefiniowane w art. 16c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych.¹ Definicja ta została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej (art. 11 ust. 1 i 2).² Z treści tego przepisu wynika, że jest to: „(...) metalowa, tłoczona pieczęć okrągła zawierająca pośrodku wizerunek orła ustalony dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, a w otoku napis odpowiadający nazwie podmiotu uprawnionego do używania urzędowej pieczęci.”. Zbliżoną formułę przyjmowały również, poprzedzającą obecną regulację dekret z dnia 7 grudnia 1955 r. o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych³ oraz uchylone przez ten akt normatywny rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach⁴. Występuje ona obok innych kategorii pieczęci państwowych:

- pieczęci Rzeczypospolitej Polskiej – (art. 16a ustawy)⁵,
- pieczęci Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – (art. 16b ustawy),
- pieczęci Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – (art. 16c ustawy).⁶

Oprócz organów władzy państwowej oraz innych podmiotów sfery państwowej, które zostały bezpośrednio wskazane w art. 2a. pkt 1,2,6 oraz 9-13 obecnej regulacji,⁷ niniejszą pieczęcią posługują się również jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego.^{8,9} Z tym jednak zastrzeżeniem, że zamiast pośrodku pieczęci wizerunku orła ustalonego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej umieszczony jest odpowiednio herb gminy, powiatu lub województwa.¹⁰ W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego trzeba też pamiętać o jednym ważnym

¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 441. Również poprzedni tekst jednolity ww. ustawy przyjmował taką definicję (dotyczy to zarówno publikacji z 2016 r. Dz.U. poz. 625, jaki i z 2005 r. Dz.U., Nr 235, poz. 2000, ze zm.).

² Dz.U. Nr 172, poz. 1439.

³ Dz.U. Nr 47, poz. 316, ze zm.

⁴ Dz.U. R. P. Nr. 115, poz. 980: „Pieczęcią urzędową władz i urzędów oraz zakładów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych jest pieczęć okrągła z wyobrażeniem orła państwowego pośrodku i napisem, odpowiadającym nazwie danej władzy (urzędu, zakładu, instytucji, przedsiębiorstwa), w otoku.”.

⁵ Historycznie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. o godłach i barwach Rzeczypospolitej Polskiej ([Dz.U. z 1919 r., Nr 69, poz. 416](#)) – „Pieczęć Rzeczypospolitej – za pieczęć Rzeczypospolitej uznaje się pieczęć okrągłą z herbem Państwa na tle heraldycznym (wzór Nr 1, 2 i 3, odmiany: 1 – dla aktów prawno-państwowych, 2 dla Naczelnika Państwa, 3 – dla władz i urzędów państwowych)”.

⁶ Pieczęcie, o których jest mowa w art. 16a – 16c należą w mojej ocenie do grupy pieczęci państwowych. Wskazuje na to tytuł aktu normatywnego przyjęty przez ustawodawcę w brzmieniu – „o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych”, jak również rozdział 2, zat. „Pieczęcie państwowe” – obowiązującego nadal rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych.

⁷ „Wizerunku orła ustalonego dla godła używają:

- 1) organy władzy państwowej;
- 2) organy administracji rządowej;
- 3) gminy, związki międzygminne oraz ich organy;
- 4) powiaty, związki powiatów oraz ich organy;
- 4a) związki powiatowo-gminne oraz ich organy;
- 4b) związki metropolitalne i ich organy;
- 5) samorządy województw oraz ich organy;
- 6) sądy, prokuratury i komornicy sądowi;
- 7) samorządowe kolegia odwoławcze;
- 8) regionalne izby obrachunkowe;
- 9) jednostki organizacyjne Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) jednostki organizacyjne Policji, Straży Granicznej, Krajowej Administracji Skarbowej, Państwowej Straży Pożarnej i Obrony Cywilnej Kraju;
- 11) jednostki organizacyjne Służby Więziennej;
- 12) szkoły publiczne, szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, państwowe szkoły wyższe, niepaństwowe szkoły wyższe;
- 13) inne podmioty, jeżeli przepisy szczególne uprawniają je do używania wizerunku orła.” – (art. 2a. ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych).

⁸ Do niedawna na temat sposobu wykorzystywania pieczęci przez samorząd terytorialny można było znaleźć pewne informacje, np. w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gminy i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 112, poz. 1319, ze zm.). W par. 30 ust. 1 tego aktu czytamy, że „Pieczęć urzędowa lub jej elektroniczny wizerunek umieszcza się tylko na dokumentach szczególnej wagi, stanowiących podstawę do podjęcia określonych czynności prawnych, np. decyzja, świadectwo. Odcisku pieczęci nie umieszcza się na kopiach dokumentów składanych do akt urzędu oraz na innych pismach wysyłanych z urzędu, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.”.

⁹ Ważnym aktem regulującym szczegółowo sferę pieczęci urzędowej w obszarze samorządu terytorialnego było ww. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gminy i związków międzygminnych. Zostało ono jednak uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r. na mocy art. 4 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 40, poz. 230).

¹⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej..., **op. cit.**: „Urzędową pieczęcią gminy, powiatu, samorządu województwa lub związku jednostek samorządu terytorialnego może być również pieczęć, o której mowa w ust. 1, zawierająca pośrodku, zamiast wizerunku orła ustalonego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, odpowiednio herb gminy, powiatu lub województwa. Odcisk pieczęci z herbem nie może być

zastrzeżeniu. Dokumenty dotyczące zadań zleconych przez państwo (z zakresu administracji rządowej) mogą być opatrzone przez te organy wyłącznie pieczęcią urzędową z wizerunkiem orła. Natomiast w przypadku zadań własnych będzie to pieczęć urzędowa z herbem jednostki samorządu terytorialnego.¹¹

Wyrób pieczęci państwowych (w tym pieczęci urzędowej), to zgodnie z § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych - wyłączna domena Mennicy Państwowej.¹² Zamawiane mogą być przez upoważnione do tego podmioty (instytucje prawne), które zostały bezpośrednio wskazane w § 17 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 1955 roku w sprawie tablic i pieczęci urzędowych.¹³

Pieczęcie urzędowe należy odróżnić od zwykłych pieczęci, nazywanych potocznie pieczętami, którymi posługują się na co dzień, w trakcie wykonywania czynności służbowych, np. urzędnicy, czy też same organy administracji publicznej. Są to, np. pieczętki z imieniem i nazwiskiem oraz wskazaniem, jaką dana osoba pełni funkcję¹⁴, czy też pieczętki wskazujące na nazwę oraz siedzibę danego podmiotu. Co istotne, nie mają one, w przeciwieństwie do tych pierwszych umocowania w przepisach prawa. Częstym również błędem, popełnianym przez administrację publiczną jest wyrabianie okrągłej pieczęci, w której dokonuje się zmiany jednego z jej elementów (umieszcza się pośrodku zamiast wizerunku orła ustalonego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, np. wizerunek z logiem urzędu). Czy też w otoku pieczęci, zamiast napisu odpowiadającego nazwie podmiotu uprawnionego do jej używania, umieszcza się napis odpowiadający nazwie urzędu. Tymczasem elementy (konieczne) pieczęci urzędowej zostały precyzyjnie opisane w art. 16c. ust. 1 obecnej obowiązującej ustawy i nie mogą w związku z tym wyglądać inaczej i być zmieniane. Według, ponadto z § 11 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 1955 r. Rady Ministrów w sprawie tablic i pieczęci urzędowych ustalony został jej wymiar, który wynosi 46 mm średnicy. To powoduje, że w przypadku administracji publicznej (mając na uwadze jej definicję oraz pozostałe wymagania wskazane w przepisach szczególnych) pieczęcią urzędową będzie wyłącznie ta pieczęć, która jest:

- 1) metalowa,
- 2) tłoczona,
- 3) okrągła,
- 4) pośrodku zawiera wizerunek orła ustalony dla godła Rzeczypospolitej Polskiej
- 5) w otoku zawiera napis odpowiadający nazwie podmiotu uprawnionego do używania urzędowej pieczęci;
- 6) o wymiarze 46 mm.

Innego typu pieczęci (pieczętki), które nie wypełniają ww. wymogów - nie są pieczęciami urzędowymi.

Współcześnie pieczęć urzędowa straciła nieco na znaczeniu.¹⁵ Wynika to z faktu, że ustawodawca przez kilkadziesiąt lat, tj. od roku 1955, czyli od wejścia w życie wspomnianego już wcześniej dekretu o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia wykonawczego w sprawie tablic i pieczęci urzędowych - nie poświęcił tej instytucji należytej uwagi. Warunku tego nie spełnia również obecnie obowiązująca ustawa. Tymczasem, problematyka tak już archaiczna zasługuje na nowe otwarcie, które zaowocowałoby

umieszczany na dokumentach urzędowych w sprawach z zakresu administracji rządowej.” - (art. 16c ust. 2). W przypadku tej pieczęci istotne jest to, że ma ona zastosowanie jedynie do dokumentów w sprawach z zakresu administracji samorządowej. Nie może zaś być ona umieszczany na dokumentach urzędowych, które dotyczą spraw z zakresu administracji rządowej. Zasady i sposób ich wykorzystania był opisany, jak już wspomniano wcześniej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gminy i związków międzygminnych. Akt ten jednak został uchylony z dniem 1 stycznia 2011 roku.

¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 grudnia 2008 r – sygn. akt I SA/Gl 791/08: „Na dokumentach dotyczących zadań zleconych przez państwo (zadaniach z zakresu administracji rządowej) może figurować tylko pieczęć z wizerunkiem orła, natomiast pieczęć z herbem dotyczy wyłącznie zadań gminy”. Podobnie WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r – sygn. akt I SA/Bd 16/09.

¹² <https://www.mennica.com.pl/produkty-na-zamowienie/pieczecie>, dostęp na dzień 1 kwietnia 2018 r.: „Od 13 grudnia 1927 roku, zgodnie z decyzją Prezydenta RP, jedynym miejscem, gdzie legalnie produkowane są pieczęcie zawierające godło Polski (tzw. pieczęcie urzędowe), jest Mennica Polska. (...) Pieczęcie urzędowe mogą zamawiać upoważnione instytucje prawne, które zostały wymienione w §17 pkt. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 1955 roku w sprawie tablic i pieczęci urzędowych. Zgodnie z rozporządzeniem, wycofane pieczęcie urzędowe z pismem przewodnim należy niezwłocznie przekazać pocztą poleconą lub kurierską do Mennicy Polskiej w trybie określonym w § 17 tego rozporządzenia”.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic..., op. cit.: „Zamówienia na pieczęcie urzędowe kierują do Mennicy Państwowej:

- 1) organy władzy, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz wojewodowie - bezpośrednio,
- 2) inne organy administracji rządowej w zależności od podporządkowania - za pośrednictwem organów naczelnych, centralnych lub wojewódzkich,
- 3) gminy, związki komunalne i sejmiki samorządowe oraz ich organy - bezpośrednio,
- 4) sądy, prokuratura, państwowe biura notarialne, notariusze i komornicy sądowi - za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości,
- 5) szkoły - za pośrednictwem wojewodów lub innych organów sprawujących nad nimi nadzór,
- 6) inne jednostki organizacyjne - za pośrednictwem upoważnionych do zamawiania pieczęci urzędowych właściwych im organów państwowych lub samorządowych”.

¹⁴ Cz. Martysz, Komentarz do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269, LEX/2010, Nr 85043: „(...) przepisy prawa odróżniają pieczęcie i pieczęcie urzędowe. Tymi pierwszymi są stemple lub ich wizerunki na nośniku elektronicznym, a więc pieczęcie nagłówkowe, imienne lub pieczęcie do podpisu, zawierające nazwisko i imię oraz stanowisko służbowe osoby podpisującej decyzję. Jednak zamiast takiej pieczęci można dane osoby podpisującej decyzję nanieść maszynowo lub komputerowo, a obok umieścić podpis tej osoby. ...”.

¹⁵ I. Krześnicki, Nowa instrukcja kancelaryjna, czyli śmierć pieczęci (i pieczętka), 25 stycznia 2011 r., <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/nowa-instrukcja-kancelaryjna-czyli-smierc-pieczeci-i-pieczatek>, dostęp na dzień 1 kwietnia 2018 r.: „Na marginesie należy wspomnieć, że pieczęć urzędowa przez wiele dziesięcioleci istnienia państwa polskiego była traktowana na równi z symbolami państwa. Jednakże przez ostatnie 20 lat legislatorzy nie poświęcili tej sprawie zbyt dużo uwagi. Państwo polskie zasługuje, aby stan prawny regulujący kwestie godła, barw i hymnu Rzeczypospolitej oraz pieczęci odpowiadał odpowiednim standardom. Prymitywnie zredukowana, wielokrotnie zmieniana ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (tj. Dz.U. z 2005 r. Nr 235, poz. 2000 z późn. zm.), w sposób bardzo nieczytelny utrzymuje w mocy część dekretu z dnia 7 grudnia 1955 r. o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. Nr 47, poz. 314, z późn. zm.) właściwe w części dotyczącej pieczęci”.

rozwiązaniami o charakterze ujednolicającym, uaktualniającym i dostosowującym do obecnych czasów i wyzwań. Pozwoliłoby to również wprowadzić spójne i długotrwałe rozwiązanie, które przetrwałyby próbę czasu. W praktyce bowiem materia ta nastrocza, np. pracownikom administracji publicznej szereg trudności. Polegają one, m.in. na tym, że często nie wiedzą oni, czy i z jakiego przepisu prawa wynika (bądź nie) obowiązek umieszczania (przybijania), np. na decyzji administracyjnej okrągłej pieczęci urzędowej. Jednoznaczna odpowiedź na to pytanie nie jest wcale taka prosta. Wymaga w pierwszej kolejności wykazania, jakie akty normatywne obecnie regulują przedmiotową materię. A nie jest to do końca jasne. Ilość aktów prawnych, które regulowały niniejszą instytucję na przestrzeni kilkudziesięciu lat, wielość nowelizacji, doprowadziły do bałaganu prawnego i zaowocowały tym, że przyjęte rozwiązania nie zawsze są spójne i jednoznaczne w odbiorze. Zdarza się też, że wzajemnie się wykluczają.

Pierwotnie problematyka ta została opisana w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach i pieczęciach¹⁶. Miało to miejsce w roku 1927. Akt ten był wielokrotnie zmieniany.¹⁷ Następnie, w roku 1928 weszło w życie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o pieczęciach urzędowych.¹⁸ W tym miejscu należy zauważyć i podkreślić, że wówczas było to rozwiązanie instytucjonalne, o dużym znaczeniu gatunkowym. Pieczęć urzędową traktowano bowiem na równi z symbolami państwowymi, takimi jak, np. godło, czy też barwy państwowe. Obowiązujący wówczas stan prawny w tym zakresie odpowiadał bardzo wysokim standardom. Widoczna była również jej wysoka ranga społeczna. Dowodem na to może być, np. to, że przyjęte przez ustawodawcę w roku 1937 rozwiązanie¹⁹ (kiedy doszło do nowelizacji wskazanego wcześniej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach) - wprowadziło zakaz używania pieczęci z orłem państwowym przez osoby fizyczne oraz podmioty prywatne, zabezpieczając go jednocześnie stosowną sankcją karną.²⁰ Widać więc jak wielką wagę przywiązywano do przedmiotowej instytucji. Następnie w roku 1955 wydany został dekret o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych. Na mocy tego aktu, w tym samym roku wydane zostało rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów w sprawie tablic i pieczęci urzędowych. Ponowna (duża) zmiana w tym zakresie miała miejsce w roku 2005. Wówczas to wprowadzono ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej.²¹ Z treści jej art. 3 wynikało, że: „Traci moc dekret z dnia 7 grudnia 1955 r. o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych (...)”. W art. 2 wskazano jednocześnie, że: „Akty prawne wydane w celu wykonania dekretu (...), zachowują moc do czasu wydania rozporządzeń wymaganych przez ustawę, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Na mocy tych zmian przyjęto więc, że instytucja pieczęci urzędowej znajdzie swoje docelowe miejsce w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiana ta spowodowała również korektę tytułu ww. aktu na ustawę o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych. W tym samym roku wydany został też jego tekst jednolity, którego art. 18 stwierdzał, iż „Traci moc dekret z dnia 7 grudnia 1955 r. o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych (...) w części dotyczącej godła i barw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.”²² Treść tego przepis wprowadziła nieład legislacyjny. Różni się ona bowiem od wspomnianego już wcześniej art. 3 ww. ustawy zmieniającej z dnia 28 lipca 2005 r. Przewidywał on bowiem utratę mocy uchylanego dekretu w całości²³ (nie ograniczając jego zakresu tylko do części odnoszącej się do godła i barw państwowych), jak uczynił to wspomniany art. 18 ustawy wprowadzającej tekst jednolity. Istniejącą rozbieżność legislacyjną należy rozstrzygnąć na korzyść ustawy wprowadzającej tekst jednolity ww. ustawy. Pośrednio, za takim rozwiązaniem przemawia bowiem to, że tekst jednolity tego aktu, przyjęty w roku 2018 zachowuje analogiczną treść art. 18, gdzie wyraźnie wskazywano, że utrata mocy dekretu z roku 1955 odnosi się wyłącznie do części dotyczącej godła i barw państwowych nie zaś samej pieczęci państwowej (w tym i urzędowej). W przeciwnym razie przestałoby również obowiązywać jedyne, jak dotychczas rozporządzenie wykonawcze w sprawie tablic i pieczęci urzędowych wydane w roku 1955, czyniąc obecnie obowiązujące rozwiązania niepełnymi.

Mając na uwadze przytoczony stan prawny należy stwierdzić, że bez wątpienia obecnie obowiązującym aktem normatywnym jest ustawa o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (w wersji z roku 2018). Obok tego aktu, w odniesieniu do pieczęci państwowych (w tym również i pieczęci urzędowych)

¹⁶ Dz.U. R. P. Nr. 115, poz. 980.

¹⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1930 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach (Dz.U. Nr 80, poz. 629), ustawa z dnia 14 marca 1933 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach (Dz.U. Nr 29, poz. 246).

¹⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 czerwca 1928 r. o pieczęciach urzędowych (Dz.U. R. P. Nr 65, poz. 593).

¹⁹ Ustawa z dnia 3 marca 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach (Dz.U. Nr 17, poz. 111).

²⁰ Ustawa z dnia 3 marca 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach: „Kto bezprawnie używa godła państwowego, oznaki władzy państwowej, samorządowej lub korporacji publicznej, bandery handlowej morskiej, polskiego znaku pocztowego oraz flagi niewojennych statków państwowych, podlega w drodze administracyjnej karze aresztu do 3 miesięcy i grzywny do 3.000 złotych, albo jednej z tych kar.” – (art. 22).

²¹ Dz.U. Nr 172, poz. 1439.

²² Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (t.j. Dz.U. z 2005 r., Nr 235, poz. 2000, ze zm.) – wprowadzająca tekst jednolity ustawy.

²³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej – druk nr 3773 – http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/3773_p.htm, dostęp na dzień 1 kwietnia 2018 r.: „Przy założeniu, że całość problematyki dotyczącej symboliki państwa będzie regulowana w zmienionej ustawie z roku 1980, zaproponowano uchylenie obowiązywania dekretu z roku 1955 w całości. (...)”.

obowiązuje też nadal, wspomniany już wcześniej dekret o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych z roku 1955. Oczywiście dotyczy to wyłącznie zakresu, który nie został na nowo uregulowany w obecnie obowiązującej ustawie. Ciągłe zastosowanie ma również wydane na podstawie art. 12 ww. dekretu - rozporządzenie Rady Ministrów wykonawcze z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych. Potwierdzenie to art. 2 ustawy o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej z roku 2005, który jednoznacznie stwierdza, że: „Akty prawne wydane w celu wykonania dekretu, o którym mowa w art. 3, zachowują moc do czasu wydania rozporządzeń wymaganych przez ustawę, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”²⁴ Niniejsze założenie jest też potwierdzeniem przyjętego w tym zakresie stanowiska w uzasadnieniu do obecnie obowiązującej ustawy.²⁵ Za taki stan rzeczy, który powoduje, że nadal obowiązuje akt wykonawczy z roku 1955 odpowiada sam ustawodawca. Do dnia dzisiejszego nie wydał on bowiem żadnych nowych rozwiązań w tym zakresie. Choć, zgodnie z przywoływaną już wcześniej ustawą zmieniającą z roku 2005 powinien to zrobić. Należy zwrócić również uwagę na to, że art. 16d.²⁶ obecnie obowiązującej ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych wspomina o obowiązku wydania tego typu aktów. Tutaj sytuacja się powtarza. Delegacja w tym zakresie nie została bowiem do chwili obecnej wykonana. Ta sytuacja niepotrzebnie wprowadza stan niepewności prawnej i może uniemożliwiać, a z pewnością poważnie utrudniać prawidłowe stosowanie przepisów prawa w tym zakresie. W tym miejscu należy zauważyć, że na obowiązek wydawania aktów wykonawczych do ustaw zwracał wielokrotnie uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich. W jego opinii: „(...) realizowanie obligatoryjnych upoważnień ustawowych jest kwestią ogromnej wagi dla właściwego funkcjonowania zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zapewnienia przestrzegania praw człowieka i obywatela w naszym kraju. (...)”²⁷ Niewątpliwie więc ten stan rzeczy powinien zostać poprawiony. Podsumowując zatem, obecnie obowiązują trzy podstawowe akty normatywne, odnoszące się do pieczęci urzędowej:

- ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych;
- dekret z dnia 7 grudnia 1955 r. o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych – w zakresie w jakim odnosi się do pieczęci państwowych;
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych.

Dwa pierwsze akty normatywne zawierają ogólną regulację, obejmującą definicję oraz rodzaje pieczęci państwowych (w tym pieczęci urzędowej). Ostatni z nich określa zaś szczegółowo: wymiary pieczęci, zasady ich przechowywania, zasady ich zamawiania, informację, kto jest ich wytwórcą, czy też zasady dotyczące ich utraty oraz zniszczenia.

Jeśli chodzi o kwestię obowiązku²⁸ używania pieczęci urzędowej przez uprawnione do tego podmioty (poprzez jej umieszczanie na określonych dokumentach urzędowych) - to obecnie obowiązujące akty normatywne nic na ten temat nie mówią. Funkcjonuje jedynie w art. 16c. ust. 3 tego aktu²⁹ lakoniczny zapis o jej „używaniu”. Przepis ten nie przesądza zatem, czy mamy w tutaj do czynienia z obowiązkiem używania tego typu pieczęci, czy też pozostawia się urzędnikowi

²⁴ Dz.U. Nr 172, poz. 1439.

²⁵ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej - druk nr 3773 - http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/3773_p.htm, dostęp na dzień 1 kwietnia 2018 r.: „Dodatkowo, dla zapewnienia ciągłości i stabilności przepisów, przyjęto zasadę obowiązywania aktów wykonawczych wydanych na podstawie dekretu do czasu wydania nowych rozporządzeń już na podstawie znolizowanej ustawy”.

²⁶ Art. 16d. ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej (...), op. cit.: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wymiary oraz sposób używania i strzeżenia urzędowych pieczęci, a także tryb zamawiania i sposób wyrobu urzędowych pieczęci oraz nadzór nad ich wyrobem, uwzględniając w szczególności konieczność zapobieżenia utracie urzędowych pieczęci przez uprawnione podmioty”.

²⁷ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/opoznienia-w-wydawaniu-aktow-wykonawczych-wyjasnienia-rci>, dostęp na dzień 1 kwietnia 2018 r.: „Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 21 grudnia 2015 roku do Prezes Rady Ministrów (...) zwrócił uwagę na kwestię wydawania aktów wykonawczych do ustaw. Obowiązek ten wynika z art. 92 Konstytucji RP. W opinii Rzecznika realizowanie obligatoryjnych upoważnień ustawowych jest kwestią ogromnej wagi dla właściwego funkcjonowania zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zapewnienia przestrzegania praw człowieka i obywatela w naszym kraju. (...) 19 stycznia 2016 roku wpłynęła odpowiedź na wystąpienie Rzecznika. (...) Prezes podkreśliła również, że Rządowe Centrum Legislacji podziela opinię Rzecznika, co do ogromnej wagi zagadnienia terminowego wydawania aktów wykonawczych dla właściwego funkcjonowania zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zapewnienia przestrzegania praw człowieka i obywatela. Jak jednak zauważyła w przesłanym piśmie, brak przepisów wykonawczych nie zawsze uniemożliwia czy też poważnie utrudnia prawidłowe stosowanie przepisów ustawy. Jak wynika z prowadzonych przez Centrum analiz w niektórych przypadkach do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych obowiązują przepisy dotychczasowe, a w konsekwencji nie dochodzi do naruszania konstytucyjnej zasady wolności i praw człowieka i obywatela”.

²⁸ D. Dorska-Havaris, Ogólne zagadnienia dotyczące decyzji administracyjnych. Komentarz praktyczny, ABC nr 68457, LEX Nr 68457: „Warto podkreślić, iż mimo powszechnie stosowanej praktyki, Kodeks postępowania administracyjnego nie wymaga opatrzenia decyzji jakąkolwiek pieczęcią. Oznaczenie decyzji pieczęcią nie daje jej żadnych cech na przyjęcie domniemania co do jej prawdziwości. Wyjątki do ww. zasady wprowadzić mogą wyłącznie przepisy szczególne.”, czy też Cz. Martysz, Komentarz do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269, LEX/2010 Nr 85043: „Kodeks postępowania administracyjnego nie wymaga też, by decyzja opatrzona była jakąkolwiek pieczęcią, a co w praktyce jest powszechnie przyjęte. Wyjątki od tej zasady wprowadzać mogą wyłącznie przepisy szczególne. Należy zatem podkreślić, że oznaczenie pieczęcią decyzji, gdy przepis szczególny nie stawia takiego wymogu ani nie czyni jej bardziej wiarygodną, ani nie nadaje jej jakichkolwiek cech wpływających na przyjęcie domniemania co do jej prawdziwości”, czy też A. Kubica (doradca w zakresie prawa administracyjnego), Czy na decyzjach administracyjnych należy przybijać pieczęć urzędową (okrągłą)?, <http://www.umwd.dolnyślask.pl/dobreprawo/pytania-i-odpowiedzi/artikul/czy-na-decyzjach-administracyjnych-nalezy-przybijac-pieczec-urzedowa-okragla/>, artykuł z dnia 01 lutego 2012r., dostęp na dzień 1 kwietnia 2018 r.: „Należy zaznaczyć, że żaden przepis prawa nie reguluje kwestii posługiwania się pieczęcią urzędową (okrągłą)”.

²⁹ Przepis ten odpowiada treści art. 11 dekretu z dnia 7 grudnia 1955 r. o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych (Dz.U. Nr 47, poz. 314, ze zm.), który również w ust. 3 zawiera zwrot o „używaniu” pieczęci urzędowej.

alternatywę postępowania w tym zakresie. Analizując ww. przepis, należy wyjść, w pierwszej kolejności od słownikowej definicji zastosowanego przez ustawodawcę zwrotu „używać”:

- używać - posługiwać się czymś, jako środkiem lub narzędziem - internetowy Wielki Słownik Języka Polskiego;³⁰
- używać - zastosować coś, jako środek, narzędzie; zrobić z czegoś użytek - internetowy Słownik Języka Polskiego PWN.³¹

W obu przypadkach podana definicja nie przesądza więc o tym, że przepis ten ma charakter nakazujący (zobowiązujący). W tym kontekście więc, zarówno treść art. 16c. ust. 3 obecnej ustawy, jak i art. 11 ust. 3 dekretu należy rozpatrywać wyłącznie w znaczeniu stricte podmiotowym.³² Przesądza to jedynie o tym, które podmioty mają prawo używać pieczęci urzędowej. W podobnym tonie wypowiedział się, np. Piotr Walczak, który stwierdził, że „Opis pieczęci zawarty w pytaniu wskazuje, że jest to pieczęć urzędowa, w której posługuje się wizerunkiem godła. Obowiązujące przepisy uprawniają organy jednostki samorządu terytorialnego (organy podatkowe) do posługiwania się pieczęcią urzędową, ale nie nakładają takiego obowiązku. Brak pieczęci urzędowej nie skutkuje dla bytu prawnego. Przystawienie pieczęci ma wymiar dodatkowego potwierdzenia wiarygodności wystawianego dokumentu. Pieczęć urzędowa przystawiana będzie natomiast na zaświadczeniach wydawanych według określonego wzoru, jeżeli wzór przewiduje miejsce pieczęci. (...) Pieczęć urzędowa może być przez organ administracji użyta w ramach oznaczenia organu, ale jej brak nie ma znaczenia dla bytu prawnego decyzji (postanowienia). Dotyczy to także pism, wezwań i innych dokumentów, których autorem jest organ podatkowy.”³³ Odmienny pogląd w tym zakresie (choć jest on odosobniony i nie do końca poparty normą generalną) wyraziła L. Klat-Wertelecka, stwierdzając, że: „Na dokumentach w sprawach zadań z zakresu administracji rządowej należy umieszczać odcisk pieczęci z wizerunkiem orła (z godłem RP) (...)”³⁴ Zauważalna jest więc tutaj rozbieżność stanowisk. Odnosząc się do tego problemu, należy w pierwszej kolejności pamiętać o tym, że szeroko rozumiana administracja publiczna może podejmować swoje działania wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Nie może to budzić żadnych wątpliwości. Przesądza to o tym, że każdy dokument urzędowy (w tym decyzja administracyjna) winien mieć formę zgodną z określającymi go przepisami prawa. Jak stwierdza bowiem ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (odnosząc się do ww. dokumentów), są one sporządzane w „(...) przepisanej formie (...)” - art. 244 par. 1 tego aktu.³⁵ Jeśli więc, z konkretnego³⁶ przepisu prawa nie wynika bezpośredni obowiązek używania tego typu pieczęci przy sporządzaniu dokumentu urzędowego - organy administracji publicznej mogą, lecz nie muszą tego robić.³⁷ Nie wpływa to bowiem na ich ważność. Może to być zaś jedna z form oznaczenia danego organu, czy też ozdoba danego dokumentu. Należy też pamiętać, że odcisku pieczęci urzędowej nie wolno (chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej) umieszczać na kopiach dokumentów, które są zwyczajowo składane do akt podręcznych. Reguła ta dotyczy również innych pism wysyłanych z urzędu. Każdorazowo jednak to prawo powinno być wyraźnie artykułowane w obowiązujących przepisach prawa. Tak jak ma to, np. miejsce w załączniku nr 1 i 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów Gospodarki z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych³⁸ - dla wzorów: decyzji zatwierdzenia typu, decyzji zatwierdzenia typu z ograniczeniami i świadectwa legalizacji, gdzie

³⁰ http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=15960&id_znaczenia=4070089&l=25&ind=0, dostęp na dzień 1 kwietnia 2018 r.

³¹ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/u%C5%BCywa%C4%87.html>, dostęp na dzień 1 kwietnia 2018r.

³² Ustawa z dnia 31 stycznia 1980r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit.: „Urzędowej pieczęci używają podmioty, o których mowa w art. 2a.” - (art. 16c. ust. 3); dekret z dnia 7 grudnia 1955 r. o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych..., op. cit.: „Urzędowej pieczęci używają jednostki organizacyjne wymienione w art. 7.” - (art. 11 ust. 3).

³³ P. Walczak, Pieczęć urzędowa na dokumentach podatkowych. Praktyczne wyjaśnienia do art. 16c ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 675, ze zm.), Legalis/2016, czy też (choć dotyczy to administracji podatkowej).

³⁴ L. Klat-Wertelecka, Odcisk pieczęci wierzyciela na tytule wykonawczym, Teza nr 2, NZS.2007.6.95, Lex Nr 82253/2., czy też P. Łukasik, Użycie pieczęci urzędowej przez organy podatkowe - <http://knf.ug.edu.pl/wp-content/uploads/2012/12/Patryk-%C5%81ukasik-U%C5%BCy%C4%99ci-ur%C4%99dowej-przez-organy-podatkowe.pdf>, dostęp na dzień 1 kwietnia 2018 r.: „Ustawa o pieczęciach nakłada na organy administracji rządowej obowiązek posługiwania się pieczęciami urzędowymi, z drugiej strony jednak przepisy proceduralne nie określają, w jakich okolicznościach odciski pieczęci mają być tłoczone – w tym zakresie odsyłają do przepisów szczególnych prawa materialnego, które mogą określać dodatkowe elementy aktu stosowania prawa. Ustawa o pieczęciach nakłada na organy administracji rządowej obowiązek posługiwania się pieczęciami urzędowymi, z drugiej strony jednak przepisy proceduralne nie określają, w jakich okolicznościach odciski pieczęci mają być tłoczone – w tym zakresie odsyłają do przepisów szczególnych prawa materialnego, które mogą określać dodatkowe elementy aktu stosowania prawa. Obecnie brak jest takich norm prawa materialnego, które uznawałyby odcisk pieczęci za obligatoryjny element decyzji. Organy administracji podatkowej zobowiązane są zatem do używania pieczęci na podstawie przepisów prawa administracyjnego ustrojowego, które nie może wywoływać skutków prawnych na zewnątrz aparatu administracji. Brak zamieszczenia odcisku pieczęci na akcie administracyjnym nie może rozstrzygać o jego bycie, ani wpływać na kształtowanie praw i obowiązków podatnika”.

³⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 155, ze zm.

³⁶ P. Walczak - praktyczne wyjaśnienia do art. 16c ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit.: „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził, że decyzja z zakresu pomocy społecznej wydana z upoważnienia burmistrza w przedmiocie przyznania zasiłku stałego bezsprzecznie wymaga, aby na oryginale tej decyzji widniała pieczęć urzędowa gminy. W uzasadnieniu skonstatował, iż „brak takiej pieczęci stanowi naruszenie art. 16c ust. 3 w zw. z art. 2a pkt 3 ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach urzędowych w związku z § 30 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych” (wyrok WSA w Szczecinie z 3.11.2010 r., II SA/Sz 664/10)”.

³⁷ Np. w art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2017 r., poz. 2138) stwierdza, że: „Wojewódzki inspektor, który w wyniku kontroli określonej w ust. 1 stwierdził, że nastąpiła zmiana tożsamości lub stanu zdrowotności roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, dla których zostało wydane świadectwo fitosanitarne lub świadectwo fitosanitarne dla reeksportu, unieważnia to świadectwo przez jego przekreślenie, opatrzenie pieczęcią z napisem „anulowane” i pieczęcią urzędową oraz stosuje przepisy art. 8 ust. 1-4”.

³⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 969.

ustawodawca przewidział, jako jeden z elementów tych dokumentów urzędowych obowiązek zamieszczania, np.: pieczęci okrągłej Prezesa Głównego Urzędu Miar (dla dwóch pierwszych) oraz pieczęci okrągłej organu administracji miar albo pieczęci podmiotu upoważnionego (dla ostatniego z nich). Zdarza się też tak, że przy braku norm prawnych, uznających odcisk pieczęci urzędowej za obligatoryjny element dokumentu urzędowego, wprowadzany jest tego typu obowiązek (przez niektóre podmioty) do wewnętrznych przepisów ustrojowych, np. regulaminów ich funkcjonowania. Przy tego typu rozwiązaniach należy być bardzo ostrożnym. Tego rodzaju przepisy bowiem, które regulują wewnętrzną sferę funkcjonowania, np. administracji publicznej nie mogą (bez wyraźnego umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego) wywoływać skutków prawnych na zewnątrz.³⁹

Odnosząc się do analizowanej problematyki, nie można też zapomnieć o orzecznictwie sądów administracyjnych. Ważnym tego aspektem praktycznym (mającym bezpośrednie odniesienie do poruszanych problemów) jest to, że nawet jeśli przepis prawa przewiduje obowiązek umieszczania pieczęci urzędowej, np. na decyzji administracyjnej to jeśli jej brak nie miał istotnego wpływu na meritum sprawy (czyli jej rozstrzygnięcie) - to takie uchybienie, może nie mieć wpływu (ale nie oznacza, że nie będzie miało - zależy to bowiem każdorazowo od stanu faktycznego i prawnego konkretnej sprawy) - na ważność takiego dokumentu. To uchybienie należy bowiem do strony formalnej postępowania administracyjnego⁴⁰, naruszającej przepisy prawa procesowego. W uzasadnieniu, na przykład do wyroku WSA w Szczecinie z dnia 17 listopada 2010 r.⁴¹ czytamy, że - „(...) zdaniem Sądu, brak odcisku pieczęci urzędowej na oryginale decyzji organu pierwszej instancji o przyznaniu skarżącemu dodatku mieszkaniowego, nie miał jakiegokolwiek wpływu na kwestie związane z merytorycznym rozpoznaniem wniosku o przyznanie wnioskowanego dodatku, a tym bardziej na ważność tego aktu. (...)”. W tym kontekście, należy też zwrócić uwagę na art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴², który wyraźnie stwierdza, że podstawą do uchylenia decyzji przez Sąd może stanowić takie naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Choć oczywiście nie musi to stanowić reguły postępowania. Każda bowiem sprawa administracyjna procedowana w sądzie administracyjnym ma charakter *stricte* indywidulany. Ważne jest również to aby pamiętać, że rozwiązania dotyczące struktury formalnej decyzji administracyjnej zawarte są, co do zasady w przepisach prawa procesowego. Rozpatrzenie tego problemu wymaga więc odwołania się przede wszystkim do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - „dalej Kpa”⁴³. W szczególności chodzi tutaj o art. 107 § 1 i 2. Przepis ten wymienia bowiem niezbędne elementy, jakie powinna zawierać decyzja administracyjna: „(...) oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny, w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.”⁴⁴ Kodeks sam w sobie nie wymaga więc dla ważności decyzji administracyjnej umieszczenia na niej odcisku pieczęci urzędowej. Trzeba jednak mieć świadomość tego, że przepis ten określa składniki decyzji typowej (standardowej). Zgodnie zaś z jego § 2 w przepisach szczególnych mogą być określone także inne składniki tego aktu administracyjnego. Oznacza to, że oprócz składników typowych może ona zawierać także dodatkowe, nietypowe elementy (wynikające z przepisów szczególnych administracyjnego prawa materialnego).⁴⁵ Przykładem może być art. 119 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.⁴⁶ Dodatkowe elementy przewiduje również sam Kodeks postępowania administracyjnego. Chociażby, jego art. 108 § 1 Kpa, który (w określonych przypadkach) umożliwia wprowadzenie do decyzji, tzw. klauzuli o nadaniu temu aktowi rygoru natychmiastowej

³⁹ P. Łukasiak, Użycie pieczęci urzędowej przez organy podatkowe, <http://knpf.ug.edu.pl/wp-content/uploads/2012/12/Patryk-%C5%81ukasik-U%C5%BCycie-piecz%C4%99ci-urz%C4%99dowej-przez-organy-podatkowe.pdf>, dostęp na dzień 1 kwietnia 2018 r.: „Organy administracji podatkowej zobowiązane są zatem do używania pieczęci na podstawie przepisów prawa administracyjnego ustrojowego, które nie może wywoływać skutków prawnych na zewnątrz aparatu administracji. Brak zamieszczenia odcisku pieczęci na akcie administracyjnym nie może rozstrzygać o jego bycie, ani wpływać na kształtowanie praw i obowiązków podatnika”.

⁴⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 listopada 2010 r. – sygn. akt II SA/Sz 664/10: „Stwierdzić należy, że regulacje co do struktury formalnej formy działania administracji publicznej zalicza się do przepisów prawa procesowego”.

⁴¹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 listopada 2010 r. – sygn. akt II SA/Sz 735/10.

⁴² Dz.U. z 2017 r., poz. 1369, ze zm.

⁴³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257, ze zm.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016 r., Wydanie 7, s. 408: „Z punktu widzenia istoty decydowania i skutków aktu administracyjnego mają ponadto szczególne znaczenie tzw. elementy dodatkowe decyzji, których może wymagać szczegółowym przepis prawa materialnego”.

⁴⁶ T. Dziuk, Klauzule dodatkowe decyzji administracyjnej, Teza nr 1 (CASUS.2010.1.16) – LEX Nr 114924/1: „Przepis art. 107 § 2 k.p.a. posługuje się pojęciem „innych składników”, bez wskazania, o jakiego rodzaju składniki decyzji chodzi. Kwestia ta będzie zatem rozstrzygana co do zasady na poziomie konkretnych przepisów prawa materialnego, a nie przepisów procesowych zawartych bezpośrednio w kodeksie postępowania administracyjnego”.

⁴⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 kwietnia 2014 r. – sygn. akt III SA/Gd 184/14: „Decyzja administracyjna co do zasady zawiera składniki określone w art. 107 § 1 KPA, natomiast inne składniki decyzji muszą wynikać z przepisów szczególnych. Takim dodatkowym składnikiem decyzji jest m.in. termin. (...)”.

⁴⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 121.

wykonalności. W kontekście przedmiotowego zagadnienia, w tym miejscu na uwagę zasługuje również stanowisko Cz. Martysza, wyrażone w komentarzu do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, gdzie stwierdził on, że – „Kodeks postępowania administracyjnego nie wymaga też, by decyzja opatrzona była jakąkolwiek pieczęcią, a co w praktyce jest powszechnie przyjęte. Wyjątki od tej zasady wprowadzać mogą wyłącznie przepisy szczególne. Należy zatem podkreślić, że oznaczenie pieczęcią decyzji, gdy przepis szczególny nie stawia takiego wymogu ani nie czyni jej bardziej wiarygodną, ani nie nadaje jej jakichkolwiek cech wpływających na przyjęcie domniemania co do jej prawidłowości.(...)”⁴⁹ Co do zasady więc, decyzja administracyjna, jak i inne dokumenty urzędowe nie wymagają umieszczenia na nich odcisku pieczęci urzędowej (chyba że przepisy szczególne wyraźnie o tym stanowią). Wówczas taki obowiązek będzie miał miejsce i musi być przez administrację publiczną bezwzględnie respektowany.

Podsumowując, instytucja pieczęci urzędowej (szerzej pieczęci państwowej) wymaga, w mojej ocenie głębokiej refleksji. W pierwszej kolejności chodzi o ujęcie tej składowej decyzji administracyjnej wśród jej elementów niezbędnych, o których jest mowa w art. 107 § 1 Kpa. W obecnym bowiem stanie prawnym pieczęć ta należy do kategorii innych (dodatkowych) składników tego aktu, a umieszczenie jej odcisku uzależnione jest każdorazowo od tego, czy taki obowiązek przewiduje przepis szczególny (art. 107 § 2 Kpa). Następnie, przyjęcia mądrej, jednolitej, spójnej i jednoznacznej regulacji, która będzie obowiązywała całą administrację publiczną (zarówno rządową, samorządową oraz inne podmioty, które mają prawo jej używać). Przesądzenia także, w sposób nie budzący już żadnych wątpliwości o obowiązkowości (bądź nie) jej umieszczenia na określonych dokumentach urzędowych, w tym na decyzji administracyjnej.⁵⁰ Chodzi również o przywrócenie tej instytucji - szczególnej rangi społecznej. Z uwagi chociażby na to, że jest ona obok godła, barw narodowych, hymnu - nośnikiem jednego z ww. symboli państwa. Zawiera bowiem w sobie wizerunek orła ustalony dla godła Rzeczypospolitej Polskiej. Już tylko przez ten fakt powinna być ona darzona takim samym szacunkiem i podlegać analogicznej ochronie, jak w przypadku pozostałych symboli.⁵¹ Umieszczając przecież ten element na danym dokumencie urzędowym eksponujemy go, nadając mu przez to szczególnego charakteru. Stanowi to również swoisty symbol: „(...) legalnej władzy, będący potwierdzeniem autorytetu, bezpieczeństwa (...) oraz prawomocności instytucji państwowych.”⁵² Dobrym rozwiązaniem byłoby więc doprowadzenie do tego, aby jej obecność stanowiła, np. o świadectwie wiarygodności danego dokumentu urzędowego. Gwarantując tym samym jego autentyczność oraz to, że pochodzi od władzy publicznej. Nadając jej tym samym znaczenia instytucjonalnego. Przez to, stałaby się ona jednocześnie bardziej funkcjonalna i użyteczna społecznie. Miałoby to także wpływ na poprawę bezpieczeństwa obrotu prawnego. Aby to uczynić, zarówno jej posiadanie, jak i użycie powinno, w mojej ocenie podlegać ścisłej reglamentacji. Ważne jest również to, aby tego typu instytucja podlegała wzmożonej ochronie prawnej, tak jak ma to obecnie miejsce w przypadku innych symboli państwa⁵³. Tym bardziej, że jak wskazuje P. Daniluk w komentarzu do art. 68 Kodeksu wykroczeń przedmiotem ochrony w tym przypadku jest „(...) wiarygodność instytucji państwowych, samorządowych oraz organizacji społecznych, a także autorytet instytucji państwowych i samorządowych. Obywatel powinien mieć zaufanie do instytucji funkcjonujących w obrocie publicznym, które jest niemożliwe do uzyskania bez pewności, że dokument, który jest potwierdzony odpowiednią pieczęcią, faktycznie został wydany przez daną instytucję. Pośrednio zatem chroniona jest tu także pewność obrotu. W literaturze określa się przedmiot ochrony omawianego wykroczenia jako prawo instytucji państwowej, samorządowej albo organizacji społecznej do wyłączności posługiwania się pieczęciami, godłami lub znakami (G. Kasicki, A. Wiśniewski, Kodeks wykroczeń, 2002, s. 230; por. także P. Kozłowska-Kalisz, w: M. Mozgawa, Kodeks wykroczeń, 2009, s. 253). Należy podzielić pogląd, że komentowany przepis chroni też legalność wyrabiania

⁴⁹ Cz. Martysz, Komentarz do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269, LEX/2010, Nr 85043.

⁵⁰ M. Piotrowski, Czy na wydawanych decyzjach wymiarowych podatku od nieruchomości, decyzjach określających oraz postanowieniach i decyzjach uznaniowych winny być stawiane pieczęcie urzędowe (tj. okrągła z herbem)? Pieczęć urzędowa w dokumencie decyzji administracyjnej od roku 2011, Praktyczne wyjaśnienia do art. 16a ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych Dz.U. 2005 Nr 235, poz. 2000 t.j.), Legalis/2012 stwierdził, że: „W aktualnym powszechnym systemie prawnym brak jest regulacji pozwalających na jednoznaczne stwierdzenie wymogu używania pieczęci urzędowej na wydawanych przez gminę decyzjach lub postanowieniach przy jednoczesnym nałożeniu na gminę ustawą o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych obowiązku jej stosowania. Stan taki wynika z uchylecia obowiązującej do 31.12.2010 r. instrukcji kancelaryjnej i wprowadzenia w tym zakresie od 18.1.2011 r. nowego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, które nie zawiera regulacji określających stosowanie w treści wydawanych decyzji pieczęci urzędowych.” W tym przypadku widać wyraźnie, jak niespójna jest obecna, jak i wcześniejsza (przywracająca) regulacja odnosząca się do pieczęci urzędowej. Nie tylko zwykli urzędnicy ale też i eksperci mogą i mają problem z jednoznacznym ustaleniem tego, czy istnieje, czy też nie wymóg (obowiązek) używania pieczęci urzędowej na wydawanych przez administrację publiczną decyzjach lub postanowieniach. Taka sytuacja ustawodawcza nie powinna mieć miejsca. Każdy pracownik administracji publicznej powinien mieć przygotowane jasne i proste narzędzia prawne, które stosuje na co dzień w praktyce administrowania.

⁵¹ Wyrok z dnia 4 lipca 2013 r. Sądu Apelacyjnego w Szczecinie II Wydział Karny - sygn. akt II AKa 114/13: „Wartością w ramach systemu reguł moralnych, w szczególności polskiego społeczeństwa, są symbole narodowe, stanowiące niejako wyraz tożsamości narodowej oraz historii narodu, oraz związany z nimi szacunek i cześć im oddawana, które stanowią nie tylko obowiązek, ale i prawo każdego obywatela. Są one wspólnym dobrem społeczeństwa jako całości, niejako odpowiednikiem dóbr osobistych jednostki na szczeblu zbiorowości. Wobec wagi wskazanych wyżej wartości ustawodawca w art. 137 § 1 KK przydał ochronę interesom RP związanym z poszanowaniem symboli państwowych, chroniąc jednocześnie uczucia osób żywiących szacunek dla tych znaków. Targanie flagi po barierkach, w obecności kolegów, rzucanie nią w nadjeżdżający pojazd wskazuje na lekceważenie wskazanych wartości i stanowi publiczną zniewagę, o jakiej mowa w art. 137 § 1 KK.”

⁵² <https://www.mennica.com.pl/produkty-na-zamowienie/pieczecie>

⁵³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit.: „Orzeł biały, biało-czerwone barwy i „Mazurek Dąbrowskiego” są symbolami Rzeczypospolitej Polskiej.” – (art. 1 ust. 1). „Symbole Rzeczypospolitej Polskiej pozostają pod szczególną ochroną prawa, przewidzianą w odrębnych przepisach”. – (art. 1 ust. 3 - Ochrona symboli RP); „Orzeł biały, biało-czerwone barwy i „Mazurek Dąbrowskiego” są symbolami Rzeczypospolitej Polskiej.” – (art. 1 ust. 1).

oznak urzędowych instytucji państwowych, samorządowych albo organizacji społecznych (T. Bojarski, Polskie prawo wykroczeń, 2005, s. 169–170).⁵⁴ W tym miejscu należy zauważyć, że do końca nie jest jasne, czy obecna ochrona, oparta jest wyłącznie o ustawę z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (gdzie odpowiedzialności karnej podlega zarówno jej nielegalne wyrabianie, wydawanie, jak i bezprawne: posiadanie, zamawianie, nabywanie) - czy też nie.⁵⁵ Istnieje bowiem uzasadniona wątpliwość, czy nie podlega ona także ochronie (jak w przypadku symboli państwa) - określonej w art. 137 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.⁵⁶ Zwrócić bowiem należy uwagę na treść art. 16c ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy, z której wynika, że pieczęć urzędowa zawiera wizerunek orła ustalony dla godła Rzeczypospolitej Polskiej. Skoro tak, to uzasadnione jest pytanie, czy podlega ona reżimowi art. 137 Kodeksu karnego, który obejmuje swoją ochroną, m. in. godło (jako jeden z symboli państwa). Czy zatem, np. świadome zniszczenie pieczęci urzędowej, jej uszkodzenie (które wiąże się równocześnie z uszkodzeniem, czy też zniszczeniem orła ustalonego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej) - będzie penalizowane także w oparciu o Kodeks karny, czy też nie. Sytuacja ta nie jest jednoznaczna i wymaga również doprecyzowania, tak aby i w tym zakresie nie było już żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

THE OBLIGATION OR CAPABILITY TO PLACE AN OFFICIAL SEAL ON AN ADMINISTRATIVE DECISION

This article presents the issue of the obligation (capability) of placing an official seal on an administrative decision. The seal itself has been defined and its usage is discussed in subjective and objective aspects. It also includes an indication of the applicable regulations within this scope and analyses possible ambiguities and problems which may arise due to it. The article refers to previous legal and legislative solutions as well. It also notes that current solutions are archaic and they need to be changed and adapted to the current reality. The article presents the institution of the official seal in the context of its special character. It is connected with the placing of the image of the eagle, as one of many constituent parts, on the coat of arms of the Republic of Poland. It must be emphasized that this image is protected by the penal and legal systems, as one of the symbols of the state. The main part of this article is also to restore high social status and legal protection to this institution, as postulated by the author, along with other state symbols, i.e. the coat of arms, national colours and national anthem. It is also about rethinking placing this element on an official document, which gives it authenticity, proves its credibility and guarantees that it comes from the legal state authorities. To discuss the above-mentioned issue, it is necessary to refer to the opinions of experts, lawyers and the positions of administrative and common courts.

⁵⁴ P. Daniluk w komentarzu do art. 68 Kodeksu wykroczeń, (w:) Kodeks wykroczeń. Komentarz, (red.) P. Daniluk, Warszawa 2016 (Legalis).

⁵⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1094, ze zm.: „Kto bez właściwego zamówienia wyrabia pieczęć, godło lub znak instytucji państwowej, samorządowej albo organizacji społecznej lub też taką pieczęć, godło lub znak wydaje osobie nieupoważnionej do odbioru, podlega karze grzywny. Tej samej karze podlega, kto bezprawnie posiada, zamawia lub nabywa taką pieczęć.” – (art. 68 § 1 i 2).

⁵⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 1137, ze zm.): „Kto publicznie znieważa, niszczy, uszkadza lub usuwa godło, sztandar, chorągiew, banderę, flagę lub inny znak państwowy, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. § 2. Tej samej karze podlega, kto na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej znieważa, niszczy, uszkadza lub usuwa godło, sztandar, chorągiew, banderę, flagę lub inny znak państwa obcego, wystawione publicznie przez przedstawicielstwo tego państwa lub na zarządzenie polskiego organu władzy.” – (art. 137 § 1).

SPOŁECZNY INSPEKTOR PRACY WYZWANIA DLA PRZEDSIĘBIORCY

1. Zagadnienia wstępne

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie społecznego inspektora pracy, z punkty widzenia przedsiębiorcy. Poniższa publikacja stanowi uporządkowanie problemów związanych z funkcjonowaniem tej instytucji, a także zawiera niektóre problemy z jakimi może borykać się pracodawca.

Istnienie Społecznego Inspektora Pracy jest związane ze stosunkiem pracy, który współtworzą dwa podmioty - pracownik i pracodawca¹. Pracodawca zatrudnia pracowników czyli nawiązuje z nimi stosunek pracy². Kodeks Pracy³ (dalej KP) wprowadza definicję pracodawcy według, której jest nim jednostka organizacyjna, nawet nie posiadająca osobowości prawnej, a także osoba fizyczna pod warunkiem, że zatrudniając one pracowników, chociażby jednego⁴. Warto zauważyć, że KP definiując pracodawcę nie odnosi się wyłącznie do podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą lecz pojęciem tym obejmuje wszelkie podmioty zatrudniające pracowników⁵. Według SA w Katowicach pracodawcą może być również jednostka organizacyjna nawet gdy nie odpowiada kryterium uznania jej za przedsiębiorcę, w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego⁶.

Z powyższego wynika, że na gruncie prawa polskiego definicja pracodawcy rozumiana jest bardzo szeroko, na tym etapie należy zwrócić uwagę, że główną rolę w tym charakterze odgrywają przedsiębiorcy. Zgodni z art. 43¹ „Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 331 § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową”.

W ramach wykonywania swoich zadań na pracodawcy spoczywa wiele obowiązków. Takim obowiązkiem jest m.in. przestrzeganie przepisów prawa pracy oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. W zakresie działalności przedsiębiorstw XXI w. większą uwagę zwraca się szczególnie na te ostatnie. Dzięki różnego rodzaju działaniom, szkoleniom szerzącym zasadność przestrzegania praw pracowniczych w tym zasad BHP, możemy zauważyć zwiększenie poziomu bezpieczeństwa pracowników. Do działań o których wspomniano powyżej przyczyniają się także sami pracownicy pod postacią związków zawodowych, oraz społecznych inspekcji pracy. Autorka artykułu skupiła się na opisanu społecznych inspektorów pracy oraz niektórych trudności związanych z ich działalnością⁷.

2. Geneza powstania Społecznej Inspekcji Pracy

Pierwsza ustawa dotycząca społecznej inspekcji pracy została uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Ludowej 4 lutego 1950r.⁸ stworzyła ona warunki prawne dla rozbudowania systemu inspekcji w ramach związków zawodowych. W ten sposób po raz pierwszy kontrola bezpieczeństwa i higieny pracy została oddana w ręce samych pracowników. Takie działania miały na celu zmobilizowanie czynnika społecznego i zwiększenie jego udziału w ruchu.

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą zadaniem społecznych inspektorów pracy było kontrolowanie przestrzegania przez administrację przepisów prawa pracy, a także postanowień zawartych w regulaminach i układach zbiorowych. Szczególną uwagę zwrócono na kontrolę przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony zdrowia, przestrzegania urlopów i czasu pracy⁹.

Ówczesni inspektorzy poświęcali dużo uwagi na sposób użytkowania maszyn i urządzeń technicznych oraz przestrzeganie warunków sanitarnych. Ważną rolę było także umożliwienie inspektorom udziału w opracowywaniu preliminarzy budżetowych dotyczących inwestycji na ochronę pracy¹⁰.

Po upływie pierwszych 30 lat funkcjonowania można było powiedzieć, że społeczna inspekcja wrosła w cykl życia zakładów pracy, przejawem tego był m.in. fakt, iż każdego roku społeczni inspektorzy wydawali około 300 tysięcy zaalech oraz zgłaszali przeciętnie 650 tysięcy uwag. Najbardziej godne uwagi jest to, iż prawie 90 % z nich było realizowanych. Pozwala to wysunąć wnioski, że społeczni inspektorzy spełniali swoje zadanie, a warunki pracy w zakładach, z czasem zmieniały się na lepsze¹¹.

¹ Przed nowelizacją Kodeksu pracy w 1996 r. wśród podmiotów zatrudniających wyróżniano jednostki organizacyjne, określane jako zakłady pracy, oraz osoby fizyczne zatrudniające pracowników, nazywane pracodawcami. W znówelizowanym art. 3 k.p. używa się tylko jednego terminu- pracodawca, niezależnie od tego, czy chodzi o jednostkę organizacyjną czy też osobę fizyczną.

² M. Stojek- Siwińska, *Strony stosunku pracy*, [w:] *Prawo Pracy* (red.) K. Jaśkowski, Warszawa 2014, s. 30.

³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U.2016.1666).

⁴ T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2016, s. 120.

⁵ M. Stojek- Siwińska, *Strony stosunku...* op.cit. s.30.

⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 22 stycznia 2013 r. II AUa 638/12.

⁷ R. Borowiecki, *Przedsiębiorstwo w obliczu wyzwań współczesnej gospodarki*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

⁸ Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o Społecznej Inspekcji Pracy (Dz.U. 1950 nr 6 poz. 52).

⁹ Biblioteczka związkowa, *Społeczny inspektor pracy, przepisy, dokumenty, materiały*, Warszawa 1987, s. 4.

¹⁰ *Ibidem*, s. 5.

¹¹ *Ibidem*, s. 5.

Jednakże liczba społecznych inspektorów z roku na rok była coraz wyższa w 1966 r. było ich łącznie około 150 tys., a niecałe 15 lat później już prawie 200 tys.¹². Obecnie w niektórych firmach ich liczba znacznie przerasta zapotrzebowanie. W 2014 roku w jednej z publicznych spółek było ich 800, z czego wynika, że średnio na 20 pracowników przypadał jeden społeczny inspektor. Te dane sprawiły, iż zauważono potrzebę zmiany wzrostowej tendencji. Szczególnie z uwagi na fakt, że ustawa z 1983r. ze swojego założenia miała między innymi zmniejszyć ich liczbę¹³.

Pomimo, drobnych problemów ostatecznie aktywność społecznych inspektorów pracy obnażyła niedoskonałości systemu w zakresie ochrony zdrowia i przestrzegania zasad bhp. Dzięki ich działalności zwiększyła się możliwość kontroli. Jednakże z początkiem lat '80 XX wieku wprowadzono ustawę za sprawą, której powołano do życia instytucję Państwowej Inspekcji Pracy, a następnie znowelizowano ustawę o związkach zawodowych. Te wydarzenia spowodowały, że przepisy dotyczące działalności społecznej inspekcji pracy wymagały zaktualizowania. Po przeprowadzeniu konsultacji w 1154 zakładach pracy z całej Polski uzgodniono, że społecznym inspektorem pracy mógł zostać każdy pracownik, także taki, który nie jest członkiem związków zawodowych, jednak w takiej sytuacji niezbędne będzie zajęcie stanowiska przez zakładową organizację związkową. Po wysłuchaniu uwag zgłoszonych podczas konsultacji Rada Państwa skierowała do Sejmu nowy projekt ustawy. Ustawa ta z kilkoma zmianami obowiązuje do dzisiaj¹⁴.

3. Porównanie charakteru prawnego Państwowej i Społecznej Inspekcji Pracy

Inspektor pracy oraz społeczny inspektor pracy mają ważne zadanie, ponieważ ich działania odnoszą się do zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom oraz ochrony ich praw. Państwowy Inspektor Pracy, jest częścią struktury Państwowej Inspekcji Pracy, która podlega bezpośredniej kontroli Sejmowej. Jest więc to organ państwowy nie należący do organów administracji publicznej. Kontrole w zakresie działalności tego urzędu są prowadzone przez inspektorów pracy działających w ramach właściwości terytorialnej okręgowych inspektoratów pracy. Kontrole mają przede wszystkim na celu określenie stanu faktycznego i zbadanie go pod względem przestrzegania przepisów prawa pracy. Jej zadania zostały określone w ustawie z dnia 13 kwietnia o Państwowej Inspekcji Pracy¹⁵.

Społeczny Inspektor Pracy ma inny charakter, stanowi wyraz powierzenia uprawnień do kontroli czynnikowi społecznemu. Dlatego w celu systematycznej poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy oraz umożliwienia związkom zawodowym niezbędnych warunków do sprawowania efektywnej kontroli oraz przestrzegania postanowień prawa pracy, na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 1983r. o społecznej inspekcji pracy (dalej SIPU) utrzymano i udoskonalono instytucję społecznej inspekcji pracy¹⁶. Ważne jest to, że może ona zostać powołana wyłącznie u tych pracodawców, u których działa już zakładowa organizacja związkowa¹⁷. Społeczna inspekcja nie może jednak powstać tam gdzie działają związki zawodowe, a zatrudnieni są jedynie funkcjonariusze tj. nie ma pracowników (do takich zakładów należą: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Więzienna i Straż Graniczna)¹⁸.

W artyku 1 SIPU określono, że instytucja ta jest służbą społeczną pełnioną przez pracowników, która ma za zadanie zapewnienie przez pracodawcę pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych¹⁹. Przy omawianiu tego zagadnienia należy podkreślić, że społeczna inspekcja pracy stanowi oddzielną instytucję od Państwowej Inspekcji Pracy i choć obie ze sobą współpracują, a skutek ich działania jest podobny, to różni je znacznie charakter prawny i faktyczny podejmowanych działań.

4. Funkcjonowanie społecznej inspekcji pracy

W krótkiej charakterystyce celów działania instytucji kontrolnych należy po raz kolejny zaznaczyć, że mają one zapewnić pracownikom bezpieczeństwo i higienę pracy, a także sprawują kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy²⁰. Organy państwowe często nie mają tak szerokiej wiedzy na temat poszczególnych zakładów, a kontrola przez nie prowadzona nie jest tak systematyczna. Dlatego w tym względzie istotna jest rola społecznego inspektora pracy, a w związku z jego działalnością także przedsiębiorcy, który jest zobowiązany do umożliwienia jego powołania i działania. Społeczna inspekcja pracy reprezentuje wszystkich pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy²¹, kierują nią zakładowe organizacje związkowe²².

W ramach funkcjonowania inspekcji w zakładzie pracy działają społeczni inspektorzy, którzy dzielą się na: po pierwsze- zakładowych- powoływanych dla całego zakładu; po drugie- oddziałowych (wydziałowych) powoływanych

¹² Na liczbę tą składa się 60 tys. Zakładowych i oddziałowych oraz prawie 140 tys. grupowych.

¹³ <http://www.rp.pl/artukul/1108509-Spoecznych-inspektorow-pracy-ma-byc-mniej-Tak-chca-pracodawcy.html#ap-1> dostęp online 04.05.2017r.

¹⁴ Biblioteczka związkowa, *Społeczny inspektor pracy, przepisy, dokumenty, materiały*, Warszawa 1987, s. 9.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U.2015.640).

¹⁶ A. Pacana, O. Jurgielewicz, *Systemowo-prawne podstawy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy*, Rzeszów, 2016, s.71.

¹⁷ M. Stojek- Siwińska, *Rozwiązywanie indywidualnych sporów ze stosunku pracy*, [w:] *Prawo Pracy* (red.) K. Jaśkowski, Warszawa 2014, s. 1249.

¹⁸ P. Wąż. *Społeczna inspekcja pracy* <http://www.bhp.abc.com.pl/czytaj/-/artukul/spoeczna-inspekcja-pracy-cz-i/2> online, 07.05.2017r.

¹⁹ ustawa z dnia 24 czerwca 1983r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U z 2015 poz. 567).

²⁰ T. Liszcz, *Prawo pracy... op.cit*, s. 538.

²¹ M. Stojek- Siwińska, *Rozwiązywanie indywidualnych... op.cit*. s. 1249.

²² Zakładowa organizacja związkowa to podmiot, któremu przysługują określone uprawnienia w zakresie reprezentacji interesów pracowników wobec pracodawcy. Jest jednostką związku zawodowego, działającą w konkretnym zakładzie pracy.

dla poszczególnych oddziałów bądź wydziałów zakładu pracy; po trzecie grupowych- powoływanych dla komórek organizacyjnych oddziałów bądź wydziałów zakładu pracy²³.

Do podstawowych uprawnień społecznych inspektorów pracy w myśl art. 4 SIPU należą: "kontrola budynków, maszyn, urządzeń technicznych i sanitarnych oraz procesów technologicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy; kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy w tym postanowień układów zbiorowych i regulaminów pracy, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, młodocianych i osób niepełnosprawnych, urlopów i czasu pracy, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; uczestnictwa w kontroli przestrzegania w zakładzie pracy przepisów dotyczących ochrony środowiska naturalnego; brania udziału w ustalaniu okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, zgodnie z przepisami prawa pracy; brania udziału w analizowaniu przyczyn powstania wypadków przy pracy, zachorowania na choroby zawodowe i inne schorzenia wywołane warunkami środowiska pracy oraz kontrolować stosowanie przez zakłady pracy właściwych środków zapobiegawczych; uczestnictwa w przeprowadzaniu społecznych przeglądów warunków pracy; opiniowania projektów planów poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy o planów rehabilitacji zawodowej oraz kontrolować realizację tych planów; podejmowania działań na rzecz aktywnego udziału pracowników zakładów pracy w kształtowaniu właściwych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy oraz oddziaływać na przestrzeganie przez pracowników przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy; wykonywania innych zadań określonych w ustawie i przepisach szczególnych".

Głównym czynnikiem w prawidłowym funkcjonowaniu inspekcji jest rola pracodawcy ponieważ to on jest zobowiązany przez ustawę do zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i higieny pracy, a także do przestrzegania przepisów ustawy Prawo Pracy²⁴.

Jednakże wśród pracodawców wyłaniają się dość radykalne opinie kontestujące zasadność funkcjonowania społecznej inspekcji pracy w dzisiejszych czasach przy jednoczesnym utrzymaniu niezmienionej formy i w jej dotychczasowego formalno- prawnego kształtu. Uważają oni bowiem, że SIP stanowi jedynie relikty poprzedniej formy ustrojowej i obecnie nie ma żadnego większego wpływu na porządek prawny²⁵.

Przechodząc do analizy przepisów obowiązującej ustawy to na podstawie art. 2, działające w zakładzie pracy związki zawodowe otrzymały kompetencje sprawowania wyłącznej kontroli nad Społeczną Inspekcją Pracy i to związkowe organizacje zakładowe inicjują i przeprowadzają wybory społecznych inspektorów pracy stosując uchwalone przez siebie regulaminy. W tym miejscu należy przywołać także art. 6 ust. 1 i 6 SIPU, który stanowi, że społecznych inspektorów pracy wybierają i odwołują jedynie pracownicy zakładu pracy na okres 4 lat. W tej kwestii jednak zaznaczenia wymaga rola pracodawcy, bowiem w oparciu o powołane powyżej przepisy pracodawca nie ma uprawnień by skutecznie wpływać na proces wyboru Społecznego Inspektora Pracy, ustawodawca nie powołał pracodawcy także w kwestiach sprawczo- organizacyjnych. Co się zaś tyczy biernego i czynnego prawa wyborczego to posiadają je jedynie pracownicy i to w zakresie wskazanym w ustawie²⁶. Uzupełnienie ustawowych regulacji w zakresie powołania SIP stanowi orzeczenie SN z 9.11.1995 r, stanowiące, że „wybór społecznego inspektora pracy przez pracowników zakładu pracy nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej”²⁷.

Powyższe wskazuje na znaczne ograniczenie roli pracodawcy w zakresie działalności społecznego inspektora pracy. Jest to wyrazem dążenia do tego, by wybór społecznego inspektora należał jedynie do pracowników zakładu, tym samym uniemożliwiając wpływ czynnika zewnętrznego na proces jego wyboru. Podobnie też w wyroku z 3.08.2006 r. SN uznał, że „kontrola zgodności z prawem wyboru społecznego inspektora pracy nie należy do kompetencji sądu pracy”²⁸.

Mając to na uwadze możemy wnioskować, że nawet gdy kontrola ze strony pracodawcy zostałaby merytorycznie poparta to zgodnie z art. 22 ust. 1 SIPU²⁹, pracodawca działając jako podmiot nieuprawniony naraża się na grzywnę w wysokości 2500 złotych.

Kolejny problem wyłania się na gruncie działalności zakładowej organizacji związkowej w sytuacji gdy na terenie danego zakładu działa więcej niż jedna organizacja związkowa. Według B. Skulimowskiej, w takiej sytuacji, wszystkie organizacje związkowe kierują społeczną inspekcją wspólnie³⁰.

5. Podatkowe aspekty funkcjonowania społecznego inspektora pracy

Ważnym problemem w kwestii funkcjonowania społecznego inspektora pracy w przedsiębiorstwach jest także sposób jego opodatkowania, ponieważ służbę tę pracownicy mogą wykonywać nieodpłatnie, bądź też za wynagrodzeniem w formie zryczałtowanej. Istnieją również przypadki, że pracodawcy stosują również zwolnienie z obowiązku świadczenia pracy. w odniesieniu do zakładowego społecznego inspektora pracy, który pełni funkcję zawodowo, a w takiej sytuacji niemożliwe zdaje się wykonywanie tej funkcji nieodpłatnie. Zgodnie z przepisami prawa

²³ T. Liszcz, *Prawo pracy... op.cit.*, s. 539.

²⁴ T. Kuczyński, *Nadzór i kontrola przestrzegania prawa pracy*, (w.) Prawo pracy, [red.] H. Szurgacz, Warszawa, 2016, s.322.

²⁵ P. Pettke, *Społeczna inspekcja pracy – instytucja minionego czasu*, PiZS nr 8/2009, s. 8.

²⁶ M. Chakowski, *Wybrane problemy z wyborem społecznego inspektora pracy*, MOPR rok 2011 numer 8 str. 412.

²⁷ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 9.11.1995 r III PO 16/95, OSNAPiUS Nr 12/1996, poz. 176.

²⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 3.08. 2006r. II PK 339/05, OSNP Nr 15–16/2007, poz. 218.

²⁹ Art. 22. 1. „Kto działając w imieniu zakładu pracy narusza przepisy niniejszej ustawy, a w szczególności uniemożliwia działalność społecznego inspektora pracy, podlega karze grzywny do 2500 zł”.

³⁰ B. Skulimowska, [w:] red. W. Muszalski, K. Walczak, *Związki zawodowe. Komentarz*, Warszawa 2005.

podatkowego w sytuacji jak wyżej należy zaliczyć ryczałtowy rodzaj wynagrodzenia do przychodów z działalności wykonywanej osobiście, a zaliczka na podatek dochodowy będzie rozliczana na zasadach stosowanych przy obliczaniu wynagrodzenia za pracę. To samo będzie dotyczyć przypadku pozostałych potrąceń. Przychody, od których nie należy naliczać składek na ubezpieczenia społeczne zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe³¹. W wyżej powołanym rozporządzeniu nie zostało wymienione wynagrodzenie społecznego inspektora pracy, dlatego też będzie ono podlegało oskładkowaniu i w efekcie pracodawca odprowadzi od niego również składkę na ubezpieczenie zdrowotne³².

Jeśli natomiast weźmiemy pod uwagę dochód społecznego inspektora to będzie on stanowił przychód, ale pomniejszony o pracownicze zryczałtowane koszty uzyskania przychodu³³ (111,25 zł miesięcznie). Koszty wymienione powyżej naliczane są niezależnie od kosztów pracowniczych³⁴, nie stanowią kosztów uzyskania przychodu z tytułu umowy o pracę lecz są kosztami uzyskania przychodu z innych źródeł. Od tak ustalonych miesięcznych dochodów inspektora pracodawca, jako płatnik podatku obowiązany jest do pobrania zaliczki, w wysokości w której mogą być uwzględnione opłacane składki na obowiązkowe ubezpieczenia. „Wynika z tego oczywiście obowiązek ujęcia wypłacanych wynagrodzeń w wystawianej pracownikowi informacji PIT-11. Należy je ująć w wierszu 7 sekcji E. Zaznaczyć trzeba, że nie ma potrzeby wystawiania informacji PIT-R, dotyczy ona bowiem jedynie podatników, którzy z tytułu pełnienia obowiązków społecznych i obywatelskich uzyskują przychody wolne od podatku (diety i zwrot kosztów)”³⁵.

6. Zakończenie

Kiedy w 1950 roku po raz pierwszy pojawiła się instytucja społecznego inspektora pracy nikt spodziewał się jak wielki sukces odniesie jej funkcjonowanie. Funkcjonowanie tej instytucji okazało się sukcesem. Społeczni inspektorzy mieli odpowiednie narzędzia by nie tylko kształtować środowisko pracy, ale także oddziaływać na kadrę kierowniczą. Nie można jednak nie zauważyć, że obecnie mamy zbyt dużo społecznych inspektorów i w takiej skali nie przekłada się to na zwiększenie bezpieczeństwa, a jedynie na poszerzanie niejako administracji zakładowej.

Współcześni pracodawcy, przedsiębiorcy, napotykają wiele problemów związanych z ich funkcjonowaniem. Zaczynając od powołania, poprzez kontrolę ich działań po rozliczenia podatkowe. Zważywszy na powyższe nie bez powodu wydaje się w takiej sytuacji stanowisko wielu przedstawicieli doktryny, którzy uważają, że co prawda społeczny inspektor pracy był potrzebny w okresie Rzeczypospolitej Ludowej i w pierwszych latach funkcjonowania nowej gospodarki, jednakże teraz stanowi jedynie relikwyt tamtych czasów. Zdaniem niektórych szkolenia oraz działania organizacji związkowych i Państwowej Inspekcji Pracy całkowicie wystarczą by odpowiednio zabezpieczyć przestrzeganie przepisów bhp.

SOCIAL LABOR INSPECTOR - CHALLENGES FOR THE ENTREPRENEUR

The employment relationship established two entities-employee and the employer. From the point of view of this important work is the definition of employer. According to him, this definition does not apply only to entities that are established but its concept includes any entity employing workers. On the basis of Polish law, the definition of employer is understood very broadly, it should be noted that the main role is played by entrepreneurs with many responsibilities. This duty is, inter alia, compliance with the provisions of labour law and the principles of safety and health at work. In respect of the activities of the companies of the 21st century, especially on the latter returns to attention. To the activities mentioned above also contribute employees themselves in the form of trade unions, and social labour inspection. This article will describe the characteristics of social labor inspectors and some of the difficulties associated with their activities.

³¹ rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. 1998 nr 161 poz. 1106).

³² K. Klimek, *Obciążenia składkowo-podatkowe wynagrodzenia otrzymywanego z tytułu pełnienia funkcji społecznego inspektora pracy oraz wykazanie go w informacji PIT*, 2010-05-10 BIB.205107475.

³³ Koszty uzyskania przychodów, które pracodawca jako płatnik może zastosować na etapie ustalania zaliczki na podatek z wynagrodzenia pracownika, są ustalone w sposób zryczałtowany. Ich wysokość została określona w art. 22 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 3 ustawy o PIT. Z tytułu jednego stosunku służbowego, stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy oraz pracy nakładczej w 2017 roku wynoszą one 111,25 złotych, a rocznie nie więcej niż 1335,00 złotych.

³⁴ Całkowity koszt zatrudnienia pracownika na podstawie umowy o pracę z minimalnym wynagrodzeniem będzie wynosił 2412, 20 zł. Do tego należy również doliczyć podatek, który może wynosić 18 lub 32 proc. Podstawą opodatkowania jest kwota 1615 zł. Podatek według stawki 18 proc. wynosi 111 zł.

³⁵ K. Klimek, *Obciążenia składkowo-podatkowe...*, op.cit. s.1.

Aleksandra Kojadyńska

PODZIAŁ ŚRODKÓW ZGROMADZONYCH NA RACHUNKU W OTWARTYM FUNDUSZU EMERYTALNYM ORAZ ŚRODKÓW ZGROMADZONYCH NA SUBKONCIE ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W PRZYPADKU ROZWODU MAŁŻONKÓW LUB ŚMIERCI JEDNEGO Z NICH

1. Wstęp

Podjmując decyzję o rozwodzie oraz podczas załatwiania spraw finansowych, które łączyły małżonków, strony często zapominają o podziale środków zgromadzonych na rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym czy też na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Jednakże na uwadze trzeba mieć fakt, iż wyżej wymienione środki stanowią co do zasady majątek wspólny. Z racji tego, iż jest to problem będący aktualnie dość popularnym, autorka postanowiła go poruszyć. Do podziału wyżej wymienionych środków dochodzi na skutek rozwodu małżonków, unieważnienia małżeństwa oraz śmierci jednego z małżonków. Wszystkie te sytuacje tworzą nową rzeczywistość prawną, która według autorki zasłużyła na to by zostać przedstawiona.

2. Wspólność ustawowa

W przypadku zawarcia małżeństwa, obok dwóch niezależnych sfer interesu prawnego każdego z małżonków, powstaje nowa sfera dotycząca ich wspólnego interesu prawnego. W sferze tej, wyodrębniamy elementy zarówno majątkowe, jak i niemajątkowe. Pamiętać należy, iż niektóre z nich mają mieszany charakter, co oznacza, że łączą cechy majątkowe i niemajątkowe w różnych proporcjach. Jako, że interes prawny jest w istocie sytuacją, to sferę wspólnego interesu prawnego określić można jako wspólną sytuację majątkową małżonków. W ustroju tym występują trzy masy majątkowe, tj. majątek wspólny, majątek osobisty żony, majątek osobisty męża. Największe znaczenie z wymienionych ma oczywiście majątek wspólny małżonków, który stanowi ogół praw podmiotowych o charakterze majątkowym¹.

3. Otwarty Fundusz Emerytalny

Otwarty Fundusz Emerytalny (OFE) jest osobą prawną, której przedmiotem działalności jest gromadzenie środków pieniężnych oraz lokowanie ich w celu wypłaty swoim członkom emerytury po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Przedmiotem działalności dobrowolnego funduszu jest prowadzenie indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE). Każdy członek Otwartego Funduszu Emerytalnego posiada jednostki rozrachunkowe przypisane do ich indywidualnych rachunków, których wartość wycenia się każdego dnia roboczego, opierając się o aktualną rynkową wartość aktywów funduszu i sumę jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach prowadzonych przez ten właśnie podmiot prawny. Posiadane środki podlegają inwestowaniu w instrumenty finansowe, akceptowane przez przepisy obowiązujące i w granicach dopuszczonych limitów².

4. Podział środków zgromadzonych na rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym w razie rozwodu małżonków

Instytucja wspólności majątkowej małżonków powstała po zawarciu małżeństwa wygasa na skutek rozwodu czy unieważnienia małżeństwa. Istnieją dwie drogi prowadzące do podziału majątku wspólnego. Jedną jest przeprowadzenie postępowania sądowego, drugą zaś podział między byłymi małżonkami za pomocą umowy³. W przypadku podziału środków zgromadzonych na rachunkach Otwartego Funduszu Emerytalnego najistotniejsze jest ustalenie, w jakich wartościach będzie wyrażony. Mianowicie, może być wyrażony kwotowo lub w jednostkach rozrachunkowych służących do wyrażenia wartości rachunku. Należy bowiem pamiętać, iż w przypadku podziału w odniesieniu do pieniądza, proporcja w dniu dokonania podziału będzie się różniła od proporcji w dniu realizacji tegoż podziału. W zależności od spadku lub wzrostu wartości jednostki rozrachunkowej, zmianie będzie ulegała wartość rachunku, a zatem i proporcja⁴.

W razie rozwodu lub unieważnienia małżeństwa członka Otwartego Funduszu Emerytalnego, środki które zostały zgromadzone na jego rachunku przypadające byłemu współmałżonkowi w wyniku podziału majątku wspólnego małżonków, są przekazywane w ramach wypłaty transferowej. Wykonanie jej przez fundusz następuje po przedstawieniu dowodu, że środki zgromadzone na rachunku członka funduszu przypadły byłemu współmałżonkowi. Jeżeli był współmałżonek uprawniony nie posiada rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym i nie wskaże rachunku w jakimkolwiek funduszu w terminie dwóch miesięcy od dnia przedstawienia dowodu, fundusz, do którego należy drugi z byłych współmałżonków niezwłocznie otworzy rachunek na nazwisko byłego

¹ K. Gołębiowski, *Zarząd majątkiem wspólnym małżonków*, wyd. Wolters Kluwer S.A, Warszawa 2012, s.134-135.

² A. Chróścicki, *Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Komentarz*, wyd. Wolters Kluwer S.A, Warszawa 2010, s.11.

³ J. Ignaczewski (red.), *Rozwód i separacja*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s.53.

⁴ M. Drzewiecki, *Rozwód i separacja*, wyd. Harmonia, Gdańsk 2004, s.72.

współmałżonka uprawnionego. Środki zostaną przekazane na ten rachunek w ramach wypłaty transferowej. Przepis ten stosuje się odpowiednio w przypadku ustania wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa członka Otwartego Funduszu Emerytalnego albo umownego wydziedziczenia lub ograniczenia wspólności ustawowej między członkiem tego funduszu, a jego małżonkiem⁵.

5. Podział środków zgromadzonych na rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym w przypadku śmierci jednego z małżonków

W przypadku gdy małżonkowie nie uregulowali łączących ich stosunków majątkowych inaczej np. nie ustanowili rozdzielności majątkowej, środki zgromadzone na rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym stanowią ich majątek wspólny.

Zawierając umowę z Otwartym Funduszem Emerytalnym, podmiot występujący z wnioskiem o przyjęcie do funduszu, jest zobowiązany złożyć pisemne oświadczenie dotyczące stosunków majątkowych istniejących między nim a małżonkiem. W przypadku, gdy między małżonkami nie istnieje ustawowa wspólność majątkowa, jest on zobowiązany do udokumentowania tych stosunków. Powyższy obowiązek dotyczy także członka Otwartego Funduszu Emerytalnego, który wstąpił w związek małżeński po zawarciu umowy z funduszem. Jest to dość istotna kwestia, ponieważ jeżeli w chwili śmierci członek funduszu pozostawał w związku małżeńskim, drugiemu małżonkowi należą się środki w zakresie, w jakim stanowiły one przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej. W związku z powyższym, małżonkowi nie przypadają środki zgromadzone przez zmarłego w okresie, kiedy wspólność ta nie istniała. Nie przypadną mu także środki zgromadzone w okresie trwania umownej wspólności majątkowej małżeńskiej, nieobjętej swoim zakresem tych środków. Istnieje bowiem możliwość, że przy zawarciu małżeńskiej umowy majątkowej strony ustala, iż nie podlegają wspólności środki zgromadzone na rachunkach w Otwartym Funduszu Emerytalnym⁶.

Wypłata środków zgromadzonych na rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym w związku ze śmiercią ubezpieczonego, następuje w dwóch częściach. Pierwszą jest część należna małżonkowi zmarłego członka Otwartego Funduszu Emerytalnego, drugą zaś jest część należna osobie uposażonej przez zmarłego członka funduszu⁷.

Otwarty Fundusz Emerytalny dokonuje wypłaty transferowej połowy środków zgromadzonych na rachunku zmarłego, na rachunek małżonka zmarłego w zakresie w jakim środki te stanowiły przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej. W przypadku, gdy małżonkowie pozostawali w ustawowej wspólności majątkowej, a zatem nie doszło do umownego ograniczenia wspólności, na rachunek małżonka prowadzony w Otwartym Funduszu Emerytalnym zostanie przelana połowa zgromadzonych środków. Jeżeli małżonek nie ma rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym i nie założy go samodzielnie, fundusz w którym gromadzone były środki, zobowiązany jest taki rachunek założyć. W takim przypadku aktualne są zasady wypłaty dotyczące podziału środków w razie rozwodu lub unieważnienia małżeństwa. Wypłata środków dokonywana jest w terminach wskazanych dla wypłat transferowych tj. luty, maj, sierpień i listopad, jednak nie wcześniej jak po upływie miesiąca od przedstawienia niezbędnych dokumentów. Są nimi: odpis aktu małżeństwa, odpis aktu zgonu oraz pisemne oświadczenie stwierdzające, iż do chwili śmierci członka funduszu nie zaszły żadne zmiany w stosunkach majątkowych między małżonkami⁸.

Środki zgromadzone na rachunku w funduszu przez zmarłego, które nie zostały wypłacone małżonkowi ubezpieczonego, przekazywane są osobom uposażonym przez zmarłego⁹. Przystępując do Otwartego Funduszu Emerytalnego, członek funduszu może wskazać osoby upoważnione do otrzymania pozostałej części zgromadzonych środków. Wypłaty tych środków dokonuje się w terminie trzech miesięcy, jednakże nie wcześniej jak po upływie jednego miesiąca, od dnia przedstawienia funduszowi dokumentu stwierdzającego tożsamość osoby uprawnionej. Wypłata następuje formie jednorazowej lub w ratach płatnych przez okres nie dłuższy niż dwa lata, w zgodności z pisemną dyspozycją osoby uposażonej. W przypadku, gdy osobą uprawnioną do otrzymania środków jest małżonek zmarłego członka funduszu, wówczas wypłata może być przekazana na rachunek innego funduszu emerytalnego, jednakże poparte musi być to żądaniem uposażonego¹⁰.

W sytuacji niewskazania osób do dziedziczenia składek, zgromadzone przez zmarłego na rachunku środki wchodzą w skład spadku. W przypadku tym, powyższe zasady stosuje się do spadkobierców. Niezbędne jest jednak przedłożenie funduszowi dokumentów potwierdzających nabycie spadku¹¹.

Prawo do wypłaty jednorazowej wszystkich środków zgromadzonych na rachunku, przysługują w razie:

1. złożenia wniosku wraz z decyzją przyznającą emeryturę, zaopatrzenie emerytalne, emeryturę dla rolników lub uposażenie w stanie spoczynku;
2. nienabycia prawa do emerytury, w przypadku ukończenia 60 roku życia przez kobiety i 65 roku życia przez mężczyznę;
3. w przypadku osób urodzonych przed 1969 r. - w razie złożenia wniosku, jeżeli zgromadzone na rachunku środki w kwocie ustalonej w dniu złożenia wniosku nie są wyższe od kwoty stanowiącej:

⁵ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2010 r. nr 34, poz. 189), art.126.

⁶ J. Górecki, Podział składek gromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym po śmierci jego członka, PiP 2001, z.1.

⁷ J. Jończyk, Nowe prawo emerytalne, PiP 1999, z.7.

⁸ K. Antonów, Sytuacja prawna środków emerytalnych w razie śmierci uprawnionego do emerytury, wyd. PiP, Warszawa 2001, z.3,s.7.

⁹ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2010 r. nr 34, poz. 189), art.132.

¹⁰ K. Antonów (red.), Ustawa o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych. Komentarz, wyd. PiP, Warszawa 2007, s.17.

¹¹ J. Ignaczewski (red.) Komentarz do spraw o podział majątku wspólnego małżonków, wyd. Wolters Kluwer S.A, Warszawa 2013, s.232.

- 50 % przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, jeżeli otwarcie rachunku nastąpiło przed dniem 1 stycznia 2002 r.,
- 150 % przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, jeżeli otwarcie rachunku nastąpiło po dniu 1 stycznia 2002 r.¹².

6. Podział środków zgromadzonych na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w razie rozwodu małżonków

Środki zewidencjonowane na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w razie rozwodu, bądź unieważnienia małżeństwa podlegają podziałowi. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi bowiem subkonto na takich samych zasadach co podział i dziedziczenie środków zgromadzonych na rachunkach Otwartego Funduszu Emerytalnego. Różnicą jest fakt przekazania środków z subkonta jednego z małżonków na konto drugiego z małżonków. W przypadku gdy małżonek uposażony nie posiada subkonta to Zakład Ubezpieczeń Społecznych zakłada takie subkonto¹³.

Podział składek zewidencjonowanych na subkoncie może zostać dokonany w przypadku gdy rozwód lub unieważnienie małżeństwa nastąpiły nie później jak w dniu nabycia prawa do emerytury kapitałowej, jeśli złożenie wniosku nie jest wymagane, bądź właśnie od dnia złożenia wniosku o emeryturę kapitałową. Podziału środków zgromadzonych na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych dokonuje się kwotowo, albowiem właśnie w wartości pieniężnej są one ewidencjonowane. Część składek zgromadzonych na subkoncie, która w wyniku podziału przypada małżonkowi, jest ewidencjonowana na subkoncie tego małżonka¹⁴. W przypadku gdy dla małżonka nie jest prowadzone subkonto, Zakład Ubezpieczeń Społecznych takie subkonto zakłada. Należy pamiętać, iż podział kwot składek i odsetek za zwłokę zewidencjonowanych na subkoncie jest dokonywany w przypadku, gdy rozwód lub unieważnienie małżeństwa nastąpiły nie później niż w dniu:

1. osiągnięcia wieku emerytalnego przez osoby, które miały ustalone prawo do okresowej emerytury kapitałowej do dnia poprzedzającego osiągnięcie tego wieku,
2. złożenia wniosku o emeryturę z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego,
3. nabycia prawa do emerytury, jeżeli złożenie takiego wniosku nie jest wymagane¹⁵.

Należy zauważyć, iż to Otwarty Fundusz Emerytalny jest zobowiązany by zawiadomić Zakład Ubezpieczeń Społecznych o osobach, na rzecz których nastąpił podział środków zgromadzonych na rachunku w funduszu w razie unieważnienia małżeństwa lub rozwodu. Dotyczy to uposażonych posiadających subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Termin w jakim fundusz emerytalny powinien zgłosić fakt owego podziału to 14 dni, od dnia dokonania podziału. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w terminie trzech miesięcy od dnia zawiadomienia ewidencjuje na subkoncie tego małżonka jako składki, część ich przypadających małżonkowi w wyniku podziału. Stosuje się to odpowiednio na dzień ustania wspólności majątkowej. Część składek przypadających w wyniku podziału składek zewidencjonowanych na subkoncie, wypłaca bezpośrednio uprawnionym w takiej formie, w jakiej następuje wypłata w funduszu emerytalnym¹⁶.

7. Podział środków zgromadzonych na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w przypadku śmierci jednego z małżonków

Środki zgromadzone na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w przypadku śmierci jednego z małżonków podlegają takiemu samemu podziałowi, jak w przypadku Otwartego Funduszu Emerytalnego. Jeżeli więc, osoba będąca posiadaczem subkonta w chwili śmierci pozostaje w związku małżeńskim, to połowa środków zgromadzonych na subkoncie przypada drugiemu z małżonków, oczywiście warunkiem jest istnienie wspólności majątkowej. Natomiast pozostała część środków znajdujących się na subkoncie zmarłego przypada osobom wskazanym przez zmarłego¹⁷.

Wypłata następuje bezpośrednio na rzecz osób uposażonych w formie wypłaty jednorazowej lub w formie wypłaty w ratach przez okres nie dłuższy niż dwa lata, zgodnie z pisemną dyspozycją uprawnionego. W przypadku, gdy zmarły nie wskazał osób uprawnionych do dziedziczenia środków znajdujących się na subkoncie, środki te wchodziły w skład masy spadkowej¹⁸.

8. Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, iż zarówno środki zgromadzone na rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym, jak i środki zgromadzone na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych są składnikami majątku. W przypadku zawarcia przez dwoje ludzi związku małżeńskiego powstaje nowa sfera majątkowa, czyli wspólność ustawowa. Zarówno środki zgromadzone na rachunku męża, jak i żony stanowią od momentu zawarcia związku

¹² Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2010 r. nr 34, poz. 189), art.128.

¹³ M. Drzewiecki, *Rozwód i separacja*, wyd. Harmonia, Gdańsk 2004, s.93.

¹⁴ T. Dyrgała, P. Baranowski, *Rozwód, separacja, podział majątku - poradnik z wzorami pism procesowych*, wyd. Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000, s.47-48.

¹⁵ J Ignaczewski (red.) *Komentarz do spraw o podział majątku wspólnego małżonków*, wyd. Wolters Kluwer S.A, Warszawa 2013, s.198.

¹⁶ Z. Krzemiński, *Rozwód: komentarz do przepisów, orzecznictwo, piśmiennictwo, wzory pism*, wyd. Zakamycze, Kraków 2004, s.18.

¹⁷ K.Antonów, *Sytuacja prawna środków emerytalnych w razie śmierci uprawnionego do emerytury*, PiP, Warszawa 2001, z. 3, s.111.

¹⁸ K. Antonów (red.) *Ustawa o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, s.127-128.

małżeńskiego aktywa wspólne, które podlegają podziałowi na zasadach ogólnych. W przypadku rozwodu każdemu z małżonków przypadają środki w połowie, zarówno chodzi o środki zgromadzone na rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym, jak i na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Jest to zabezpieczenie emerytalne, a więc nie może pozbawiać małżonka zarabiającego mniej, a co za tym idzie zasilającego swoje konto w funduszu w mniejszej wartości, aniżeli drugi z małżonków, ponieważ tak naprawdę może on wykonywać większą pracę na rzecz rodziny, której nie jesteśmy w stanie przeliczyć na wartość materialną. Charakteryzowane środki podlegają ochronie również w przypadku, gdy jeden z małżonków umiera. W takiej sytuacji część należąca do drugiego z małżonków jest wciąż prawnie chroniona i nawet pomimo innej woli zmarłego to połowa środków przysługuje właśnie małżonkowi. Natomiast druga połowa wchodzi w skład masy spadkowej, czyli jeśli jako członkowie funduszu nie określiliśmy komu przypadną nasze składki w przypadku śmierci, to w takim przypadku druga połowa naszych składek po rozliczeniu małżonka przysługują naszym spadkobiercom na zasadach ogólnych. Często zapominamy o tym, że zawarcie małżeństwa zmienia nasz ustrój majątkowy w każdej sferze, ale należy pamiętać, iż mamy obowiązek informowania Otwartego Funduszu Emerytalnego o każdej zmianie tj. zawarcia małżeństwa, unieważnienia małżeństwa czy rozwodzie.

DISTRIBUTION OF FUNDS ACCUMULATED ON THE ACCOUNT IN THE OPEN PENSION FUND AND FUNDS ACCUMULATED ON THE SUB-ACCOUNT OF THE SOCIAL INSURANCE INSTITUTION IN THE CASE OF DIVORCE OF SPOUSES OR DEATH OF ONE OF THEM

The article presents the problem with the distribution of funds in the account of Open Pension Fund and the funds collected on the subaccount in Social Insurance Institution that accrue to the spouse in the case of divorce or death of a spouse. This article describes principles of division of a property and legal requirements. The author indicates that this is an important issue concerning property which is often forgotten by spouses in their relations.

ZADANIA SŁUŻB COMPLIANCE W BANKACH

1. Wstęp

W zależności od profilu prowadzonej działalności, od oczekiwań wykazywanych przez daną instytucję finansową oraz rynku i branży w jakiej działa, a także jej historii – występują różne zadania służb compliance¹. Czynniki determinującymi ich zadania są zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny profil działania danego banku. W związku z powyższym w kręgu odniesień compliance pozostają różne sfery działalności banków. Dla zobrazowania wyżej opisanego zjawiska w artykule zwrócę uwagę na dziesięć grup zadań nakładanych na służby compliance oraz ich obszary odniesienia z uwzględnieniem specyfiki, która wynika z charakterystyki złożonego rynku regulowanego, czyli współczesnego międzynarodowego rynku bankowego. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, iż zadania to pojęcie odnoszące się do zagadnień dotyczących działań wykonywanych przez compliance, w związku z odpowiedzialnością na wyzwanie stawiane im przez regulatorów².

2. Zapewnienie ładu korporacyjnego w instytucjach regulowanych

Pierwszym zadaniem służb compliance jest formułowanie w stosunku do banków przez zewnętrzne podmioty oczekiwanie dotyczące tworzenia przez nie norm regulujących wewnętrzny organizacyjny porządek w bankach. Niezbędność stworzenia zgodnościowych norm, które odnoszą się do ładu korporacyjnego (corporate governance) w korporacjach i bankach wynika również z innych przyczyn. Normy zgodnościowe, które mają wpływ na kształt ładu korporacyjnego to:

- 1) zalecenia wyprowadzone na podstawie norm regulacyjnych wydanych przez zewnętrzne organy nadzoru administracyjnego w stosunku do korporacji,
- 2) wytyczne, które są formułowane przez osoby zarządzające korporacją,
- 3) normy prawne,
- 4) oczekiwania ukształtowane przez zorganizowane grupy interesu³.

Warto wspomnieć, iż bywa czasami tak, że z uwagi na złożoność relacji, w które zaangażowana jest korporacja bankowa, oraz przy odmiennych interesach wyrażonych w różnorodnych normach, które płyną od tych podmiotów, częstym zjawiskiem jest występowanie kolizji formalnoprawnych wymogów⁴. Dotyczą one sposobu zarządzania przedsiębiorstwem bankowym, który wynika z norm wyprowadzonych z lokalnych przepisów prawa, z uwzględnieniem oczekiwań właścicieli zainteresowanych istnieniem takiej zarządczej struktury, która ma gwarantować bezpośrednie i szybkie wpływowanie na sposób prowadzenia działalności przez bank⁵.

3. Unormowanie relacji w projektowych i matrycowych strukturach zarządczych

Zgodne z prawem elastyczne struktury organizacyjne należy budować w taki sposób, aby poprzez swą konstrukcję miały ułatwić skuteczny wpływ na działalność spółek. W praktyce oznaczać to może powstawanie równoległych matrycowych zarządczych struktur, które może i nie pomijają wewnętrznych powiązań formalnych między organami i jednostkami organizacyjnymi, ale zostają na nie nałożone, tworząc tzw. niezależną siatkę obowiązków i umocowań. Szczególną odmianą takich rozwiązań jest zarządzanie projektowe, które jest w swej istocie jeszcze bardziej niezależne od stałych struktur organizacyjnych. Cechami charakterystycznymi tegoż zarządzania są: powołanie odpowiednio umocowanych zespołów projektowych na określony (z góry) czas oraz wyposażenie ich w wydzielone środki, których sposób przeznaczenia i wydatkowania są wcześniej ustalone⁶.

Skutecznym sposobem na rozwiązywanie wszelkich nieuniknionych kolizji, które wynikają z zawichości relacji powstałych w ten sposób jest nadanie działającym w ramach banków służbom compliance uprawnień kontrolnych, doradczych oraz interpretacyjnych, czy nawet decyzyjnych. W takich warunkach zadania służb compliance polegają również na tworzeniu norm, które to oprócz zastosowania się do norm wynikających z lokalnie obowiązujących przepisów z zakresu prawa spółek i prawa bankowego, stworzyć mają także takie zasady, które mają formułować nakazy polegające na zapewnieniu jednoczesnego działania równoległych struktur organizacyjnych, mających za zadanie ułatwiać zarządzanie organizacją globalną w niezależności od struktur lokalnych, krajowych czy formalnych⁷.

4. Zapewnienie zgodności z regulacjami nadzorczymi

¹ R. Jakubowski, *Rozwój funkcji compliance w bankowości w Polsce*, [w:] *Rozwój funkcji compliance w polskim sektorze bankowym od 1989 r.*, Monitor Prawa Bankowego, listopad 2013, s. 58.

² G. Hilary, *Regulations through Social Norms*, London 2014, s. 11.

³ W. Bień, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Warszawa 1996, s. 121.

⁴ Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*, Warszawa 2000, s. 289.

⁵ L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2000, s. 77.

⁶ Z. Dobosiewicz, *Wprowadzenie do finansów i bankowości*, Warszawa 2000, s. 117.

⁷ F. Wiliński, *Bank i jego organizacja*, Warszawa 1991, s. 202.

Trzecią grupą zadań, odnośnie których służby compliance skłaniają się do tworzenia norm zgodnościowych jest zapewnienie zgodności działania banku z regulacjami nadzorczymi⁸. W związku z faktem, iż międzynarodowe korporacje zagospodarowują strategiczne sektory gospodarki w punktu widzenia wartości ekonomicznych i społecznych, tj. pewność obrotu, przeciwdziałanie wprowadzania środków pochodzących z działań przestępczych, bezpieczeństwo finansów itd., państwa tworzą systemowe zabezpieczenia mające na celu regulacje sposobu funkcjonowania korporacji w wybranych obszarach, tak by zapewnić poszanowanie tychże wartości⁹. Działanie to polega na powołaniu organów administracji będących odpowiednio umocowanych do wykonywania zadań nadzorczych, a w szczególności do wydawania norm odnoszących się do ważnych z punktu widzenia państwa interesów, zasad czy wartości. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest tworzenie różnych obszarów kolizji interesów zarówno od strony korporacji, jak i od strony regulatorów rynku¹⁰.

5. Normy soft law w regulacjach prawa bankowego

Czwarta grupa zadań służb compliance polegająca na odczytywaniu i zapewnianiu dostosowania działalności banków do różnego typu norm soft law. Należy wspomnieć, iż trudność jest większa, gdyż niezależnie od regulacji nadzorczych czy norm prawa w działalności korporacyjnej istotną jest właściwa identyfikacja norm wynikających z przepisów miękkich¹¹.

Zagadnienia, które wynikają z konsekwencji praktycznych stosowania przepisów typu soft law, szczególnie nabierają znaczenia odnośnie międzynarodowych grup kapitałowych, w których to takie uregulowania oznaczają skuteczny sposób wpływu na funkcjonowanie tychże przedsiębiorstw. Korporacje ustanawiają międzynarodowe i globalne standardy postępowania, które formułują zalecenia dotyczące jakości, ale przede wszystkim zasad postępowania pracowników korporacji, nie zważając na to jakiej jurysdykcji podlega prowadzona działalność. W takich właśnie sytuacjach zauważa się potrzebę ujednolicenia sposobu funkcjonowania grup kapitałowych z unormowaniami lokalnego prawa¹².

Rola służb compliance ma szczególne znaczenie podczas dokonywania wykładni norm, której celem jest usunięcie wszelkich ewentualnych niejasności odnośnie ich znaczenia, lub zniwelowanie kolizji wywodzącej się z różnic norm zawartych w przepisach lokalnych i norm zawartych w zbiorze globalnych standardów danej korporacji¹³. Rozstrzyganie wspomnianych kwestii oraz szeregu innych następuje nie tylko za pomocą prawniczych narzędzi interpretacyjnych utrwalonych praktyką, a również za poprzez zawarte w wewnętrznych wytycznych normy (guidelines) i kodeksach etyki (codes of conduct)¹⁴.

6. Zapewnienie dostępu do informacji zarządczych

Z zagadnień związanych z rosnącą potrzebą w ramach korporacji globalnej wymiany informacji wynika piąta grupa zadań wykonywanych przez służby compliance. Konsekwencją struktur własnościowych charakteryzujących międzynarodowe korporacje jest niezbędność dostępu do informacji zarządczej, która pozwala skutecznie zarządzać przedsiębiorstwami globalnymi tj. banki międzynarodowe¹⁵. Jednakże, z uwagi na występowanie różnych reżimów i stopni ich ochrony, różny charakter tychże informacji, wszelkie kwestie związane z przepływem informacji tworzą skomplikowany obszar zagadnień, którymi zajmuje się compliance. Zawiłość z tego wynikająca pochodzi nie tylko z różnorodności jaka charakteryzuje różne jurysdykcje, lecz także ze względu na wrażliwość lub doniosłość informacji, które podlegają ochronie¹⁶.

W sferze tej istotnym jest silne oddziaływanie regulatorów, które mogą na bieżąco tworzyć oczekiwania odnośnie podmiotów, w zależności od zidentyfikowanych potrzeb aktualnych, jednocześnie uzupełniając aktualne przepisy¹⁷.

7. Sprawozdawczość finansowa

Grupą szóstą zadań jakie wykonują służby compliance wiąże się z zapewnieniem zgodnego z prawem przekazywania sprawozdań finansowych oraz informacji wewnątrz grup kapitałowych. Odnośnie strategii biznesowych szczególnym elementem są budżety korporacji oraz plany finansowe, a zwłaszcza plany kapitałowe, które przewidują w jaki sposób ma zostać zapewnione finansowanie prowadzonej działalności oraz to czy spółki prowadzące swą działalność na danym obszarze są odpowiednio wysoko dokapitalizowane, a także czy ich działalność wpłynie na stabilność systemu finansowego¹⁸. W tej sferze również normy zgodnościowe przewidują aktywność reprezentantów służb compliance, która pozostaje być nakierowaną na informowaniu o powstaniu okoliczności stwarzających

⁸ M.P. Malloy, *Banking Law and Regulation*, New York 2004, s. 17.

⁹ Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2017, s. 533-534.

¹⁰ Z. Dobosiewicz, *Wprowadzenie do finansów i bankowości*, Warszawa 2000, s. 119.

¹¹ Z. Ofiarski, *Rola soft law w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego [w:] Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucja, praktyka*, red. A. Jurkowska – Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016 s. 137.

¹² L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2000, s. 81.

¹³ S. Bleke, D. Hortensius, *The development of a Global Standard on Compliance Management*, Business Compliance 2014/2, 2014, s. 316-317.

¹⁴ A. Golden, *The Future of Financial Regulation. The Role of Courts*, [w:] *The Future of Financial Regulation*, Oxford, 2010, s. 86.

¹⁵ Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*, Warszawa 2000, s. 299.

¹⁶ W. Bień, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Warszawa 1996, s. 133.

¹⁷ Z. Dobosiewicz, *Wprowadzenie do finansów i bankowości*, Warszawa 2000, s. 138-139.

¹⁸ M. Eggert, *Compliance Management in Financial Industries: A Model – based Business Process and Reporting Perspective*, Heidelberg 2014, s. 49.

jakiegokolwiek obawy odnośnie zapewnienia zasobów kapitałowych na odpowiednim poziomie (zgodnie z regulacjami) oraz stabilnej działalności banku¹⁹.

8. Zapewnienie zgodności z przepisami o charakterze transgranicznym

Siódma grupa zadań należących do służb compliance wiąże się z działaniem w korporacjach, które operują na kilku rynkach jednocześnie – chodzi tutaj o działalność międzynarodowych spółek działających na terenie jednego kraju, gdzie wpływ na tą działalność ma również ustawodawstwo tych krajów, na terenie których funkcjonują spółki inne, jednakże należące do tej samej grupy kapitałowej²⁰. Compliance muszą dopilnować, aby działalność banków była zgodna z prawem, jednocześnie uwzględniając zjawisko skuteczności transgranicznej prawa krajowego w działalności korporacyjnej. Wykonywanie tych zadań w praktyce ma różne podstawy i przyjmują różne formy²¹. Najczęściej z nich występującą jest wprowadzenie do porządku prawnego dla jednego z państw takich norm, które mają zobowiązywać podmioty jakie działają na terenie tego państwa do przestrzegania postanowień, a także do zapewnienia, że te same obowiązki były wykonywane również przez inne podmioty z grupy, do której ten podmiot należy. Zobowiązania takie mogą być nakładane w jeszcze bardziej ekstensywnej postaci, a więc także na klientów i dostawców usług, a nie tylko na podmioty reprezentujące tą samą grupę²².

Jednocześnie oznacza to nieuniknięcie konsekwencji kolizji norm obowiązujących w ramach międzynarodowych struktur gospodarczych – zarówno na poziomie praktycznym, jak i teoretycznym. W związku z tym służby compliance napotykają trudności w ramach dopilnowania działalności korporacji zgodnie z obowiązującymi normami, bowiem muszą one pomóc przy rozstrzygnięciu danej kolizji, zarówno mając na względzie interes korporacji, ale przede wszystkim ochronę wartości polegającą na bezpiecznym długookresowym funkcjonowaniu danej instytucji²³.

9. Rozstrzyganie zagadnień normatywnych związanych z różnicami kulturowymi

Uwzględnianie wpływu różnic kulturowych na rozstrzyganie zagadnień normatywnych w korporacjach jest ósmą grupą zadań wykonywanych przez służbę compliance funkcjonującą w ramach międzynarodowych instytucji finansowych – działających na rynkach regulowanych na podstawie różnych systemów prawnych²⁴. Transgraniczny zasięg prowadzonej działalności oraz międzynarodowy charakter stanowią o istocie korporacji²⁵. Efektem tego jest fakt, iż jedną z najważniejszych grup czynników, które wpływają na złożony charakter zarządzania zagadnieniami zgodnościowymi w korporacjach są czynniki bezpośrednio związane z wpływem praktycznym różnych kultur prawnych na sposób, na podstawie którego korporacje te funkcjonują²⁶.

Przedmiotem odrębnych badań jest zjawisko wzajemnej zależności między tradycjami i uregulowaniami różnych systemów prawnych, a w związku z tym kształtującymi się różnymi kulturami prawnymi²⁷.

Źródła tworzenia się odrębnych kultur prawnych są złożone, wykraczające poza tradycję i naturę uregulowań normatywnych. Tworzą je czynniki takie jak: doświadczenia historyczne, uwarunkowania aksjologiczne, osiągnięcia technologiczne, aspiracje ekonomiczne społeczeństw oraz zachodzące procesy społeczne na danym terenie. Również naukowy dorobek doktryny prawniczej ma wpływ na nie, orzecznictwo czy silne oddziaływanie innych systemów prawnych²⁸.

10. Zgodność z zaleceniami Komitetu Bazylejskiego

Zadaniem z grupy dziewiętej służb compliance w bankach jest zapewnienie, ażeby działalność prowadzona była w zgodzie z zaleceniami Komitetu Bazylejskiego do spraw Nadzoru Bankowego odnośnie sposobów zarządzania ryzykiem²⁹.

W związku z realizacją postulatu dotyczącego doprecyzowania znaczenia pojęcia zarządzania ryzykiem braku zgodności oraz równocześnie mając na celu poprawę rozwiązań obejmujących nadzór bankowy, a także propagowanie w instytucjach bankowych dobrych praktyk, Komitet Bazylejski opublikował dokument ramowy dotyczący ryzyka braku zgodności oraz braku realizacji funkcji zapewnienia w bankach zgodności³⁰. W tymże dokumencie przyznano uprawnienia o charakterze szczególnym na rzecz organów nadzoru w zakresie kontroli sposobu funkcjonowania compliance w bankach. Uznano także, iż nadzór bankowy posiadać powinien zarówno narzędzia, jak i wiedzę pozwalającą sprawować skutecznie nadzór nad efektywnością polityki zgodności prowadzonej w bankach. Również powinien mieć możliwość nakazania wprowadzenia procedur związanych z tą polityką, które zmierzają do praktycznej jej realizacji. Nadzór powinien też być wyposażony w regulacyjne instrumenty, które mają zapewnić możliwość

¹⁹ F. Wiliński, *Bank i jego organizacja*, Warszawa 1991, s. 212.

²⁰ Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2017, s. 539-540.

²¹ L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2000, s. 98.

²² A. Zorska, *Korporacje transnarodowe: przemiany, oddziaływania, wyzwania*, Warszawa 2007, s. 43.

²³ C.R. O'Kelly, R.B. Thompson, *Corporations and other Business Associations: Cases and Materials*, Boston 1996, s. 160.

²⁴ Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*, Warszawa 2000, s. 302.

²⁵ P. Molyneux, *Bank Performance, Risk and Firm Financing [w:] Complexity and Institutions: Markets, Norms and Corporations*, London 2012, s. 68.

²⁶ L. L. Fuller, *Anatomia Prawa*, Lublin 1968, s. 91.

²⁷ Z. Dobosiewicz, *Wprowadzenie do finansów i bankowości*, Warszawa 2000, s. 191-192.

²⁸ W. Bień, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Warszawa 1996, s. 137.

²⁹ F. Wiliński, *Bank i jego organizacja*, Warszawa 1991, s. 214.

³⁰ Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2017, s. 487.

nakazania uchwalenia właściwych działań naprawczych w przypadku stwierdzenia braku zgodności przez zarząd banku³¹.

11. Plany zapewnienia zgodności

Zakres obowiązków w bankach przypadających na służby compliance obecnie rozszerzył się tak bardzo, iż koniecznością stało się wprowadzenie dziesiątej grupy zadań. Polega ona na tworzeniu unormowań gwarantujących, iż zadania jednostki do spraw zgodności wypełnione są według ściśle określonych programów zgodności, które ustalają plan działania na pewien okres. W zakres tych programów wchodzi m. in. przeglądy obowiązujących w bankach polityk, poszczególnych procedur wydanych w ramach ich działania, monitorowanie stanu realizacji zadań uznanych za niezbędne dla zapewnienia zgodności, a także dokonywanie oceny ryzyka braku zgodności oraz przeprowadzanie szkoleń dotyczących kwestii zgodności dla pracowników banku³². Praktyką powszechną jest założenie, że wszelkie programy, które dotyczą zgodności powinny być formułowane za pomocą zastosowania metodologii pomiaru ryzyka, która ma uwzględniać wagę, rodzaj i prawdopodobieństwo ich zaistnienia³³.

12. Podsumowanie

Compliance to stan pożądanego w związku ze zgodnością z normami obowiązującymi daną organizację, jednakże nie może być on określany jako stan bezpieczeństwa sam w sobie, ani też nie może być określany gwarancją eliminacji ryzyka wystąpienia naruszenia tychże norm. W branży tak istotnie uregulowanej jak bankowość zadania compliance odnoszą się do zarządzania ryzykiem braku zgodności, które dotyczy całokształtu funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, stworzenie którego jest obowiązkiem wszystkich instytucji finansowych i odbywa się za pomocą formułowanych w sposób odpowiedni norm wewnętrznych³⁴. Należy stwierdzić, iż służby compliance w bankach pełnią istotne funkcje mające wpływ na odpowiednie, zgodne z normami prawnymi funkcjonowanie tychże instytucji. Ważnym pozostaje także fakt, że compliance muszą spełniać szereg warunków, a ich działania i kompetencje są wciąż dopracowywane oraz posiadają tendencję rozwojową, co wydaje się kluczowym w czasach, gdzie banki odgrywają istotną rolę w gospodarce światowej.

TASKS OF COMPLIANCE SERVICES IN BANKS

Currently, banks are faced with tasks that require compliance of their activities with legal provisions and supervisory recommendations. It particularly refers to international banks that operate in complex regulatory, legal, political and social realities, etc. This article is intended to briefly present selected tasks faced with the function of compliance in banks. The author describes a group of 10 tasks that play a key role in the functioning of the bank as an activity and at the same time casts a picture on issues related to banking law.

³¹ L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2000, s. 102.

³² Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*, Warszawa 2000, s. 313-314.

³³ F. Wiliński, *Bank i jego organizacja*, Warszawa 1991, s. 221-222.

³⁴ Dyrektywa 2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.06.2006 r. zmieniająca dyrektywę Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek, 83/349/EWG w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych, 86/635/EWG w sprawie rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych banków i innych instytucji finansowych oraz 91/674/EWG w sprawie rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych zakładów ubezpieczeń (Dz. Urz. UE L 224, s. 1).

Aleksandra Kojadyńska

PODSTAWOWE METODY, TECHNIKI I NARZĘDZIA DIAGNOSTYCZNE WYKORZYSTYWANE W DIAGNOZIE RESOCJALIZACYJNEJ

1. Wstęp

System terapeutyczny stanowi nieodzowny element prawidłowej resocjalizacji osób skazanych uzależnionych od alkoholu, środków odurzających lub psychotropowych. Kluczowym elementem terapii jest dokonanie odpowiedniej diagnozy, z którą związane są różnego rodzaju techniki i narzędzia diagnostyczne. Dokonując formalnej klasyfikacji technik zbierania informacji, można określić ich typy jako układ czterech kategorii narzędzi przydatnych w diagnozie resocjalizacyjnej, które powstały ze skrzyżowania dwóch wymiarów: standardowe (testy, skale, kwestionariusze) i niestandardowe (arkusze obserwacyjne, kwestionariusze wywiadu) oraz specyficzne (ukierunkowana na pomiar niedostosowania społecznego całościowo lub jego aspektów) i niespecyficzne (opracowane niezależnie od problematyki niedostosowania społecznego, ale mające w niej zastosowanie), czyli są to techniki kliniczne i psychometryczne

¹.

2. Ogólna charakterystyka metod i technik stosowanych w diagnozie resocjalizacyjnej

Do najczęściej wykorzystywanych w psychopedagogicznej diagnozie resocjalizacyjnej technik należą wywiad, rozmowa, obserwacja, analiza dokumentów i wytworów, socjometria, kwestionariusze i skale pomiarowe, a czasem ankieta, lub incydentalnie techniki projekcyjne. Specyficzne ich zastosowanie różnicuje sposób zdobywania informacji (bezpośredni i pośredni), źródło informacji (osoba badana, otoczenie społeczne), ich charakter (subiektywny, obiektywny), a także cel, w jakim się je wykorzystuje (badanie dla celów poznawczych lub praktycznych)².

Podstawowe techniki gromadzenia danych – rozmowa, wywiad, ankieta, analiza dokumentów i wytworów – mające specyficzne zastosowanie w diagnozie resocjalizacyjnej, stanowiąc niezbywalne wyposażenie warsztatowe diagnozy³.

Obserwacja, jako najbardziej powszechny sposób gromadzenia informacji diagnostycznych, ma specyficzne zastosowanie, gdyż rejestracji podlegają tu same akty, nie zaś sposób ich oceny. W kontekście diagnozy resocjalizacyjnej należy notować te fakty, które odnoszą się do zachowania człowieka w różnych sytuacjach. Klasyfikacja technik obserwacyjnych według kryterium ich specyficznego zastosowania i specyficznych cech zaprojektowanej obserwacji pozwala wyróżnić⁴:

1. *Obserwację ciągłą i obserwację fotograficzną* mogącą mieć duże zastosowanie w diagnozie resocjalizacyjnej, szczególnie w warunkach instytucji resocjalizacyjnej, do oceny postępu zmian w zakresie funkcjonowania społecznego jednostki w obrębie różnych grup i w odniesieniu do pełnienia podstawowych ról społecznych, przy czym posługiwanie się tą drugą formą będzie miało charakter cykliczny, gdyż służy wstępnie do oceny stanu funkcjonowania jednostki w określonych sytuacjach, w toku zaś oddziaływań resocjalizacyjnych metoda ta może być wykorzystywana do oceny zmian w zachowaniu wychowanka w różnych obszarach;
2. *Próbki zdarzeń*, jako kolejna technika obserwacji dotyczą rejestracji określonych zdarzeń, sytuacji, w których mogą wystąpić pewne typy zachowań (np. bójk, konflikty, trudne sytuacje), co pozwala na ustalenie zależności między zachowaniem a warunkami współwystępującymi z nim, co szczególnie zastosowanie może mieć w modelu diagnozy behawioralnej;
3. *Próbki czasowe* wykorzystuje się do oceny zachowań występujących często, np. w resocjalizacji do rejestrowania codziennych zachowań w różnych układach zadaniowych;
4. *Ocena cech* może być wykorzystywana cyklicznie do rejestracji zmian zachodzących w jednostce w różnych sferach funkcjonowania pod wpływem działań resocjalizacyjnych.

Rozmowa i wywiad służą do zbierania danych empirycznych głównie jakościowych, jak fakty, wydarzenia, sądy behawioralne, ich opinie, postawy, wyobrażenia, uczucia deklarowane zachowania, wiedza o rzeczywistości. W diagnozie resocjalizacyjnej mogą być stosowane w identyfikacji poglądów, przekonań, postaw wobec przestrzegania norm społecznych w różnych sytuacjach. W toku wywiadu (rozmowy), która jest prowadzona w bezpośrednim kontakcie diagnostycznym, istnieje większa szansa kontroli jakości pozyskiwanych informacji, ze względu na ich zakres oraz ze względu na możliwość budowania zaufania, które „otwiera” osobę badaną, redukując jej lęk przed oceną. Wywiad kliniczny i rozmowa pozwalają w pewnym stopniu kontrolować różne czynniki modyfikujące proces

¹ A. Makowski, Niedostosowanie społeczne młodzieży i jej resocjalizacja, Warszawa 1994, s. 248.

² A. Brzezińska, Socjometria, [w:] J. Brzeziński (red.) Metodologia badań psychologicznych. Wybór tekstów, Warszawa 2004, s. 192.

³ A. Brzezińska, J. Trempała, Wprowadzenie do psychologii rozwoju, [w:] J. Strelau (red.) Psychologia. Podstawy psychologii, t. 1, Gdańsk 2000, s. 229.

⁴ E. Wysocka, Podstawowe techniki diagnostyczne w psychologii i pedagogice, [w:] E. Jarosz, E. Wysocka, Diagnoza psychopedagogiczna. Podstawowe problemy i rozwiązania, Warszawa 2006, s. 51.

pozyskiwania informacji od badanego – świadome i nieświadome zafałszowanie informacji wynikające z działania zmiennej aprobaty społecznej, czyli tendencje do przedstawiania się w lepszym świetle⁵.

Zastosowanie ankiety ogranicza się w diagnozie resocjalizacyjnej do badań o charakterze poznawczym, epidemiologicznym, co w odniesieniu do diagnozy decyzyjnej i diagnozy przypadku może być podstawą konstruowania pewnych normatywów, stanowiących kryterium odniesienia w ocenie zjawisk jednostkowych⁶.

Analiza dokumentów i wytworów w diagnozowaniu resocjalizacyjnym należy do bardzo często wykorzystywanych sposobów pozyskiwania informacji o faktach niedostępnych inną drogą, o sposobie postrzegania rzeczywistości przez badanego, poszukiwania głębiej ukrytych treści, co wiąże się z traktowaniem dokumentu jako projekcyjnej manifestacji osobowości, a także wnioskowania o zachowaniach i cechach osobowych innych ludzi, co może być przydatne w identyfikowaniu czynników zaburzeń⁷.

Skale pomiarowe, jako techniki standardowe, wykosztuje się w diagnozie resocjalizacyjnej w celu uzyskania ścisłej wiedzy o badanej rzeczywistości, np. o elementach środowiska wychowawczego, ich wpływie na rozwój jednostki, sytuacjach wychowawczych, cechach wychowanków, ich umiejętnościach oraz efektach oddziaływań wychowawczo-resocjalizacyjnych. Pomiar stosuje się tu głównie do oceny poziomu zaburzeń czy różnicowania typologicznego niedostosowania, co jest podstawą projektowania resocjalizacyjnego głównie w wymiarze selekcyjnym, a także do oceny zmian dokonujących się w trakcie oddziaływania resocjalizacyjnego i końcowych efektów tego działania. Konkretne wykorzystanie skali i kwestionariuszy w resocjalizacji najczęściej wiąże się z badaniem właściwości osobowościowych oraz postaw i nastawień wobec siebie i otoczenia społecznego, a także stosunku do systemu obowiązującego w danym społeczeństwie, kulturze i czasie⁸.

Techniki projekcyjne mają charakter wielokierunkowych i wieloznaczeniowych bodźców niewerbalnych, co – jak twierdził S. Freud – uwalnia jednostkę od poczucia wewnętrznego zagrożenia, ponadto projekcja stanowi odbicie indywidualnej nieświadomości, pozwalając ujawnić to, co jest ukryte dla technik kwestionariuszowych, w których jednostka odpowiada na zadawane jej pytania zgodnie ze stanem jej świadomości, który może być zafałszowany i „ukryty” przed badanym⁹. Techniki projekcyjne w diagnozie resocjalizacyjnej mogą stanowić użyteczny sposób zbierania informacji o niedostępnych bezpośrednio sferach funkcjonowania jednostki – głównie cech osobowych i relacji z otoczeniem społecznym, ze względu na występujące tendencje do nieświadomego lub świadomego zafałszowania informacji dotyczących kwestii podlegających negatywnej społecznej ocenie. Ze względu na pośredni sposób docierania do wewnętrznych, ukrytych lub „celowo kamuflowanych” sfer wewnętrznego świata badanych (cech osobowych, uznawanych norm, przekonań i wartości) istnieje tu większa szansa na ich ujawnienie się, co w przypadku metod tzw. bezpośrednich jest utrudnione ze względu na nieświadome wypieranie pewnych zjawisk, cech i nastawień społecznych ze świadomości badanego lub celowe przekształcenia pewnych faktów zgodnie z obowiązującymi standardami społecznymi, których badany jest świadomy (kreowanie obrazu własnego funkcjonowania zgodnie z powszechnie przyjętymi normatywami i wartościami)¹⁰.

Przewaga technik klinicznych (jak: wywiad, rozmowa, obserwacja, analiza wytworów) nad psychometrycznymi (jak: testy, skale i rozbudowane kwestionariusze), wynika stąd, iż w specyficznych warunkach odczuwanego przymusu badania i świadomości znaczenia dokonywanej diagnozy, zwiększa się tendencja do przyjmowania postawy obronnej, ze względu na poczucie zagrożenia, modyfikującego zachowania. Efektem tego może być świadome i nieświadome manipulowanie danymi w wypełnianych przez badanego testach (odpowiedzi nieprawdziwe, zafałszowane), związane z działaniem zmiennej aprobaty społecznej (przedstawianie się w lepszym świetle lub zgodnie z obowiązującymi standardami społecznymi)¹¹. Innym czynnikiem, modyfikującym zachowania przy wypełnianiu kwestionariuszy, jest wpływ przeszłych doświadczeń związanych z sytuacją badania, co skutkuje tym, iż badany ma sztywno opracowany schemat odpowiadania na zadawane mu pytania, modyfikując odpowiedzi zgodnie z własnymi potrzebami i własnym interesem. Ponadto, bardzo istotnym czynnikiem modyfikującym wartość danych pozyskanych z narzędzi standardowych jest niedostateczne zrozumienie treści pytań (trudności w czytaniu ze zrozumieniem), gdyż umiejętność czytania jest wykształcona u osób niedostosowanych społecznie na tak niskim poziomie. Ponadto, zwykle długi kwestionariusze wywołują poczucie znużenia i zniechęcenia badanego, co skutkuje przypadkowością odpowiadania na zawarte w nich pytania, a wynika z właściwości osobowościowych tych osób, czyli braku wytrwałości, cierpliwości, skupiania się na działaniu, w którym osiągnięcie celu jest odległe¹².

W technikach klinicznych także posługujemy się celowo dla nich skonstruowanymi narzędziami, stąd w diagnozie resocjalizacyjnej prawidłowa konstrukcja kwestionariusza wywiadu, ankiety, ewentualnie arkusza obserwacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem jego struktury oraz pośrednich form zadawania pytań (pytania nie wprost, występujące w funkcji eliminacji zagrożenia, wywołanego przez treści, jakich pytania te dotyczą, oraz pytań motywujących do udzielania odpowiedzi i sprawdzająco-kontrolnych w kontekście ich rzetelności), ma znaczenie zasadnicze, ze względu na specyfikę rozpoznawanego zjawiska. Diagnoza musi mieć zatem świadomość i umiejętności radzenia sobie z

⁵ Ibidem, s. 62.

⁶ Ibidem, s. 64.

⁷ Ibidem, s. 70.

⁸ E. Wysocka, Skala skalowania, [w:] T. Pilch (red.), Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku, t. 5, Warszawa 2006, s. 754.

⁹ Ibidem, s. 759.

¹⁰ E. Jarosz, E. Wysocka, Diagnoza psychopedagogiczna... op. cit., s. 119.

¹¹ A. Brzezińska, op. cit., s. 198.

¹² Ibidem, s. 200.

problemami wynikającymi z utrudnionego kontaktu diagnostycznego z jednostką niedostosowaną oraz tendencji do zafałszowywania lub/i nieujawniania informacji będących efektem działania zmiennej aprobaty społecznej, a także wynikających ze świadomości badanych o znaczeniu dokonywanego rozpoznania dla ich dalszych losów. Kwestionariusz jest niewątpliwie jednym z najczęściej wykorzystywanych narzędzi w diagnozie resocjalizacyjnej, konstruowanym na potrzeby rozwiązywania różnie lokalizowanych problemów. Oznacza to konieczność jego indywidualnego tworzenia, adekwatnie do podjętego problemu badawczego lub indywidualnej sytuacji problemowej jednostki niedostosowanej społecznie. Stąd niezmiennie istotna jest znajomość zasad jego konstrukcji, aby obronić się przed popełnieniem błędów, ograniczających jego wartość jako narzędzia poznania¹³.

3. Wybrane narzędzia do globalnej oceny zaburzeń w zachowaniu i niedostosowania społecznego

Diagnoza resocjalizacyjna wyjść musi poza ramy diagnozy nozologicznej, gdyż poznanie zachowań stanowiących istotę niedostosowania społecznego wymaga poszerzenia formuły diagnozy o właściwości psychologiczne osoby przejawiającej zaburzenia w zachowaniu wraz z kontekstem sytuacyjno-społecznym, w jakim to zachowanie się realizuje. Diagnoza nozologiczna, sprowadzająca się zaklasyfikowania jednostki do określonej kategorii diagnostycznej, powoduje jednocześnie sprowadzenie procesu poznania jedynie do potwierdzenia lub odrzucenia wstępnie dokonanej kategoryzacji. Jak twierdzi D.L. Rosenhan, raz sformułowana etykieta klasyfikacyjna zaczyna żyć własnym życiem, powodując, iż oczekiwania osób ją formułujących wobec zachowań poznawanej jednostki są niezmiennie, co ogranicza możliwości modyfikacji hipotez diagnostycznych i skutkuje wzrostem ryzyka przyjęcia błędnych konkluzji oceniających. Ponadto, ten sposób ujęcia ogranicza możliwości poszukiwania czynników wyjaśniających zaburzenia w zachowaniu jedynie do tych, które tkwią w samej jednostce, powodując jednowymiarową interpretację niedostosowania społecznego w kategoriach wadliwych zachowań nawykowych. Płaszczyzny wyjaśniania syndromu niedostosowania społecznego rozpatrywane w kategoriach mechanizmów zaburzeń mogą być jednak różne, co wiąże się ze stwierdzeniem, iż różne przyczyny mogą prowadzić do tego samego skutku (niedostosowania), mogąc być efektem zasad nieznanymi współzależności społecznego i obowiązujących powszechnie norm (wadliwa socjalizacja w środowisku marginalizowanych przestępczo), nieakceptowania i odrzucenia zasad i norm funkcjonujących w danym społeczeństwie (np. demoralizacja wiążąca się z wtórną identyfikacją podkulturową), odrzucenia wartości, które dane normy i zasady reprezentują, bądź odrzucenia autorytetu, który ustala owe normy i zasady, zaburzenia relacji międzyludzkich, co można sprowadzić do braku zaspokojenia podstawowych potrzeb afiliacyjnych i potrzeby bezpieczeństwa. W proponowanych w diagnozie resocjalizacyjnej modelach poznania wychodzi się zatem poza diagnozę nozologiczną, preferując wielowymiarowe i wieloaspektowe ujęcie problematyki niedostosowania¹⁴.

Literatura przedmiotu proponuje diagnostom stosowanie różnych narzędzi pomiaru niedostosowania społecznego, które w większości są oparte na metodach obserwacyjnych, przy czym w praktyce preferuje się obserwacje i skalowanie typu ilościowego, w których wykorzystuje się narzędzia wystandaryzowane, szeroko stosowane są też metody oparte na samoobserwacji i autorefleksji, ale także przyjmujące charakter pomiaru ilościowego. W metodach klinicznych (wywiad, rozmowa, obserwacja) możliwe jest uzyskanie obszernych, uporządkowanych, ale często fragmentarycznych informacji, o charakterze najczęściej jakościowym. Jest to niewystarczające w diagnozie resocjalizacyjnej i obarczone ryzykiem popełnienia błędu wynikającego z obniżenia wiarygodności informacji otrzymanych od badanego drogą wywiadu, ze względu na niski wgląd badanego we własne emocje, trudności z nawiązywaniem stanów emocjonalnych i dużą zmiennością emocjonalną oraz obniżenie wiarygodności informacji uzyskanych od otoczenia społecznego z powodu prawdopodobieństwa włączenia się procesu etykietyzacji. Dlatego też wskazuje się konieczność wykorzystania różnych źródeł informacji, zarówno w aspekcie podmiotowym (osoby dostarczające informacji – jednostka i różne osoby z jej otoczenia), jak i przedmiotowym (techniki i narzędzia zbierania danych – metody kliniczne i psychometryczne)¹⁵.

Jednym z narzędzi jest model diagnozy niedostosowania społecznego i socjalności J.M. Stanika.

W ujęciu J.M. Stanika diagnozowanie asocjalności dokonuje się na trzech poziomach pomiaru, analizy i interpretacji danych, są to:

1. Poziom rozpoznania behawioralnego, odnoszący się do identyfikacji objawów (symptomatologia), obejmujących czynności i działania o charakterze socjalnym;
2. Poziom wnioskowania diagnostycznego polegający na tworzeniu kontraktów pośredniczących między objawami a ogólną charakterystyką osobowości socjalnej (np. agresywność, wrogość, poziom i typ lęku, samokontrola, inteligencja i inne);
3. Poziom wnioskowania, interpretacji i syntezy, wiążący się z odniesieniem uzyskanych wyników do przyjętego systemu teoretycznego¹⁶.

Diagnoza obejmuje w tym ujęciu zarówno płaszczyznę behawioralną (przejawy), psychologiczną (dysfunkcyjne przejawy osobowości), jak i etiologiczną (uwarunkowania). Ma charakter analizy przypadku, na

¹³ E. Jarosz, E. Wysocka, *Diagnoza psychopedagogiczna...* op.cit., s. 121.

¹⁴ K. Ostrowska, *Psychologiczne diagnozowanie nieprzystosowania społecznego dzieci i młodzieży*, [w:] K. Ostrowska, E. Milewska, *Diagnozowanie psychologiczne w kryminologii. Przewodnik metodyczny*, Warszawa 1986, s. 6-8.

¹⁵ A. Brzezińska, J. Trempała, *Wprowadzenie do...*, op. cit., s. 256.

¹⁶ J.M. Stanik, *Diagnozowanie niedostosowania społecznego i socjalności*, [w:] B. Urban, J. Stanik (red.) *Resocjalizacja*, t. 1, Warszawa 2007, s. 168.

którą składają się diagnozy parcjalne, syntetyzowane w końcowym etapie postępowania diagnostycznego. Diagnozy parcjalne obejmują pedagogiczną i psychologiczną w obszarze instytucji intencjonalnego wychowania (rodzina, szkoła), diagnozę socjologiczno-pedagogiczną w obszarze przejawianej aktywności w grupach nieformalnych (podkulturowoasocjalnych) oraz diagnozę stricte psychologiczną w obszarze zaburzeń osobowości, co oznacza, iż kompleksowa diagnoza obejmuje tu jednostkę w jej psychologicznym położeniu życiowym¹⁷.

W metodologicznym modelu można wyróżnić dwa elementy stanowiące obszary diagnozy: styl życia jako nadrzędny kontrakt opisowy oraz czynniki ryzyka ułożone w instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych strukturach społecznych¹⁸.

Styl życia ujmowany jest¹⁹ jako zespół codziennych i dostępnych w obserwacji zachowań, specyficznych dla danej jednostki, ujawniających się w obecnym funkcjonowaniu, ale także wyznaczających i ukierunkowujących jej przyszłościową aktywność. Przy czym elementami składowymi stylu życia są skrypty, czyli schematy poznawcze stanowiące umysłową reprezentację zdarzeń i nawykowe sekwencje działań w całokształcie własnej aktywności podmiotu (struktura poznawczo-wykonawcza). W kontekście diagnozy niedostosowania społecznego i socjalności ważna jest ocena zarówno socjalnych, jak i prosocjalnych skryptów, stanowiących o specyfice stylu życia badanego przypadku, opisywanego w postaci „mapy” obejmującej 12 obszarów aktywności (objawy, funkcjonowanie w rodzinie i w instytucjach edukacyjnych, aktywność w grupie rówieśniczej, wypoczynek i czas wolny, praca, odżywianie się, konsumpcja dóbr i usług, higiena osobista, ubiór, rytm życia i psychologiczne położenie życiowe).

Czynniki ryzyka obejmują najogólniej warunki opiekuńczo-wychowawcze w rodzinie, efekty edukacyjno-wychowawcze i funkcjonowanie w socjalnych grupach podkulturowych²⁰.

4. Wybrane narzędzia do oceny różnych aspektów niedostosowania społecznego

Warto przybliżyć tutaj zagadnienia dotyczące wybranych cech i właściwości jednostkowych, które są wyraźnie zestawiane z syndromem niedostosowania społecznego, czyli kwestie dotyczące zaburzeń antyspołecznych (zaburzeń osobowości, skrajnej aspołeczności i zaburzeń psychopatycznych), bezpośrednio wpisujących się w syndrom niedostosowania społecznego, oraz zaburzeń stanowiących swoiste symptomy, korelaty i mechanizmy determinujące niedostosowanie społeczne (sfera relacji jednostki z samym sobą i obiektami „poza-ja”, np. agresja i jej korelatów, np. uzależnień)²¹.

W psychologii klinicznej i psychiatrii odpowiednikiem pojęcia niedostosowanie społeczne jest pojęcie antyspołeczne zaburzenie osobowości, którego wyznacznikiem jest to, iż w odróżnieniu od pozostałych zaburzeń osobowości i zachowań powodują one cierpienia innych ludzi, nie stanowią zaś źródła cierpienia u jednostki przejawiającej to zachowanie²². Ze względu na kategorie niedostosowania społecznego i przestępczości najważniejsze są dwa rodzaje zaburzeń: emocjonalne i zachowaniowe²³, które stanowią ich podłoże, wśród zaś najważniejszych kryteriów diagnostycznych wskazuje się te, które charakteryzują deficyt uwagi i towarzyszące i zaburzenia dezorganizacyjne zachowania oraz zaburzenia w zachowaniu o charakterze antyspołecznym, stanowiące przejawy przestępczości lub doń prowadzące²⁴.

Nowsze wersje systemów klasyfikacyjnych zaburzeń psychicznych: klasyfikacja zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania ICD-10m, podręcznik diagnostyczny i statystycznych zaburzeń psychicznych DSM-IV w różny sposób kategoryzują zachowania antyspołeczne, ale kierują się dwoma kryteriami: obecnością w zachowaniu antyspołecznym wymiaru agresji kontra brak agresji oraz umiejętnością wchodzenia jednostki w bliskie relacje z innymi osobami. Można wyróżnić tu kilka kategorii zaburzeń zależnych od wieku i nasilenia objawów, np. zachowania opozycyjno-buntownicze, traktowane jako łagodniejsza forma zachowania antyspołecznego, oraz zaburzenia kontroli zachowania, które stanowią jego bardziej ostrą formę, można je zaś podzielić na kategorie zachowań, takie jak:

- nieuspołecznione-agresywne;
- nieuspołecznione-nieagresywne;
- uspołecznione-agresywne;
- uspołecznione-nieagresywne.

W ostatniej wersji DSM-IV zakłada się, że zachowania opozycyjno-buntownicze wyprzedzają rozwojowo zaburzenia kontroli zachowania, a obie te formy stanowią elementy składowe większej grupy zaburzeń, których cechą jest gwałtowność i nieodpowiedzialność zachowań, czyli osobowości antyspołecznej. Kryterium ją wyznaczającym jest utrzymywanie się tendencji antyspołecznych obecnych we wczesnej fazie rozwoju (ich kontynuacja) i obecność osiowych objawów w postaci takich cech jak: brak empatii, skłonność do manipulowania innymi, powierzchowność relacji interpersonalnych itp²⁵.

¹⁷ Ibidem, s. 179

¹⁸ A. Frydrychowicz, E. Koźniewska, M. Sobolewska, E. Zwierzyńska, Testy psychologiczne i pedagogiczne w poradnictwie. Przewodnik medyczny, Warszawa 1998, s. 92.

¹⁹ J.M. Stanik, op. cit., s. 182.

²⁰ Ibidem, s. 193

²¹ C. Czapów, Wychowanie resocjalizujące. Elementy metodyki i diagnostyki, Warszawa 1978, s. 342.

²² D.I. Rosenhan, M.E.P. Seligman, Psychopatologia, t. 1, Warszawa 1994, s. 105.

²³ T. Wolańczyk, Zaburzenia emocjonalne i behawioralne u dzieci i młodzieży szkolnej w Polsce, Warszawa 2002, s. 87.

²⁴ B. Urban, Zaburzenia w zachowaniu i przestępczość młodzieży, Kraków 2000, s. 93.

²⁵ M. Radochoński, Osobowość antyspołeczna. Geneza, rozwój i obraz kliniczny, Rzeszów 2000, s. 90.

W podejściu do zaburzeń antyspołecznych wyróżnia się dwie koncepcje: jednowymiarową i wielowymiarową. W pierwszej zakłada się, iż trzy postaci tych zaburzeń pojawiają się kolejno w rozwoju jednostki – od zachowań opozycyjno-buntowniczych, przechodzących stopniowo w zaburzenia kontroli zachowania (np. kradzieże, bójkę), aby wreszcie utrwalić się w postaci osobowości antyspołecznej (np. czyny kryminalne, konflikty w pracy zawodowej, rozkład pożycia małżeńskiego). Druga koncepcja zakłada, iż zachowanie antyspołeczne przejawia się w wymiarze dwubiegunowym: jeden biegun obejmują ukryte formy zachowania antyspołecznego (np. kłamstwo, kradzieże, wandalizm, używanie alkoholu, przynależność do grup dewiacyjnych), których cechą jest dokonywanie ich bez obecności świadków, dygi zaś biegun obejmuje formy jawne (np. przemoc fizyczną, okazywanie złości, impulsywność, kłótniowość), co dokonuje się w bezpośredniej konfrontacji z otoczeniem społecznym²⁶.

Zaburzenia, które mogą stanowić istotny czynnik determinujący i dynamizujący rozwój niedostosowania społecznego, mogą przyjąć formy²⁷:

- a) Zespołu deficytu uwagi i nadpobudliwości psychoruchowej – ZDNU (ADHD), o złożonym obrazie diagnostycznym, ale główne kryteria diagnostyczne obejmują różne zaburzenia uwagi, nadpobudliwość ruchową i impulsywność, pojawiające się we wczesnym okresie rozwojowym, powodując: brak wytrwałości w realizacji zadań wymagających zaangażowania poznawczego, dezorganizowaną i nie poddaną kontroli aktywności, lekkomyślność, impulsywność, zmienność nastroju, brak zdyscyplinowania, drażliwość, tendencję do reakcji agresywnych, niską tolerancję na stres. Wtórnie skutkuje to zaniżeniem poczucia własnej wartości i zachowaniem aspołecznym²⁸.
- b) Zaburzeń opozycyjno-buntowniczych – ZOB, stanowiący swoistą formę zaburzeń zachowania powodujący zakłócenia funkcjonowania jednostki na płaszczyźnie społecznej, poznawczej i zawodowej.
- c) Zaburzeń kontroli zachowania – ZKZ, występujących u osób dorastających, o wyrażnych rysach antyspołecznych, zakłócających funkcjonowanie jednostki. Przejawiane przez jednostkę zachowania cechuje antyspołeczność, agresywność i buntowniczność. Konsekwencją przejawianych zaburzeń są trudności w nauce, pracy i w relacjach interpersonalnych, zakłócenie procesów poznawczych, główne zaś ich źródło stanowi dysfunkcjonalność rodziny pochodzenia, przenoszona wtórnie na rodzinę własną.
- d) Osobowość antyspołeczna – AO, często traktowana jest jako tożsama z zaburzeniami o nieco innym charakterze – socjopatią, psychopatią, osobowością nieprawidłową czy dyssoціальną, co wynika z podobnego obrazu społecznego (naruszenie przepisów prawnych i obyczajowych).
- e) Osobowość psychopatyczna (socjopatyczna) w klasyfikacjach jest traktowana jako postać osobowości antyspołecznej, którą cechują dwa najważniejsze strukturalne i konstytucjonalne opisujące ją elementy: nieumiejętność nawiązywania kontaktów z innymi ludźmi i deficyt lęku, ze względu na to psychopatię ujmuje się jako trwałe upośledzenie związków międzyludzkich, wynikające z deficytu lęku, empatii i syntonii, wzmacniane przez egocentryzm, narcyzm i manipulatorstwo²⁹.

Opisane ogólnie kategorie zaburzeń w sensie ich symptomologii i konsekwencji dla psychospołecznego funkcjonowania jednostki można sprowadzić do osobowości antyspołecznej, której osią jest obecność trwałego wzorca sztywnego i nieprzystosowawczego zachowania. Źródła tego zachowania tkwią w okresie wczesnego dzieciństwa, zaś jego kształtowanie, utrwalenie i automatyzowanie przypada na okres dorastania. Wzorzec ten implikuje konfliktowość w funkcjonowaniu jednostki w różnych grupach i instytucjach społecznych. Zachowania antyspołeczne stanowią więc zachowania zaburzone odznaczające się społeczną szkodliwością celów, na których osiągnięcie są ukierunkowane, lub/i wadliwością ich struktury, co wiąże się ze sposobem osiągania celów³⁰.

W diagnozowaniu zaburzeń antyspołecznych stosuje się najczęściej dwie metody, które posługując się terminologią K. Pospiszyl – sprowadzają się do metod obserwacyjno-anamnestycznych i kwestionariuszowych oraz rzadziej stosowanych i bardziej skomplikowanych technik projekcyjnych. Techniki obserwacyjne pozwalają zidentyfikować podstawowe objawy zaburzeń antyspołecznych, wskaźniki zaś do obserwacji można przyjąć na podstawie przytaczanych kryteriów diagnostycznych zawartych w klasyfikacjach DSM-IV i ICD-10, podobnie jak i wskazania do dokonania anamnezy tych zaburzeń. Swoistą koncepcję diagnozy skrajnej aspołeczności przedstawił Stefan Turlej, który twierdzi iż rozpoznawanie jej powinno opierać się na obserwacji spontanicznego zachowania się jednostki w różnych sytuacjach życiowych, w której szczególną uwagę należy zwrócić na przejawy niedostosowania społecznego (chłód uczuciowy, wrogość, agresję, negatywny stosunek do obowiązków, demoralizację)³¹. Koncepcja ta ma wiele wad wynikających z niedostatecznego sprawdzenia psychometrycznego proponowanych testów psychometrycznych i projekcyjnych, ale sposób konceptualizacji badań w kontekście ich zakresu i zwrócenia uwagi na konieczność stosowania różnych technik zdobywania danych (metody kliniczne – obserwacja, wywiad, metody psychometryczne – testy i skale, techniki projekcyjne) ma niewątpliwie walory kształtujące³². Katalog psychometrycznych technik i testów diagnostycznych o charakterze kwestionariuszowym, możliwych do wykorzystania w rozpoznawaniu zaburzeń antyspołecznych, jest bardzo rozbudowany, ale warto wskazać te

²⁶ Ibidem, s. 91.

²⁷ Ibidem, s. 98-141.

²⁸ B. Urban, op. cit., s. 93.

²⁹ M. Radochoński, op. cit., s. 120.

³⁰ J.M. Stanik, H. Przybyła, *Opinia biegłego psychologa w sprawach karnych nieletnich*, Katowice 1981, s. 41.

³¹ C. Czapów, *Resocjalizacja*, [w:] W. Pomykało (red.), *Encyklopedia pedagogiki*, Warszawa 1993, s. 682.

³² Ibidem, s. 684.

najważniejsze: do oceny zaburzeń osobowości może służyć Lista Zachowań M. Radochońskiego, skale zaś do różnych wymiarów osobowości antyspołecznej można znaleźć w pracy autorstwa K. Pospiszyła czy w pracy pod redakcją P. Brzozowskiego i P. Olesia, gdzie prezentowane są też narzędzia do oceny poczucia kontroli i zmiennej aprobaty społecznej. Narzędzia do oceny poziomu i typu lęku opisuje w wielu opracowaniach S. Siek oraz A. Siek i A. Grochowska, a propozycję narzędzia do oceny poczucia winy przedstawiają M. Kofta, J. Brzeziński, i J. Ignaczak. Do pomiaru empatii można wykorzystać Kwestionariusz Rozumienia Empatycznego A. Węglińskiego, który ze względu na poprawność psychometryczną i znormalizowanie jest w zasadzie jedyną techniką stosowaną w diagnozie resocjalizacyjnej. Wybór technik projekcyjnych przydatnych w ocenie zaburzeń o charakterze antyspołecznym jest zdecydowanie mniejszy, ale ich przykłady można znaleźć w opracowaniu J. Rembowskiego i S. Turleja.

5. Zakończenie

Diagnoza resocjalizacyjna stanowi pojęcie szersze niż diagnoza nozologiczna. Wynika to z faktu, iż w diagnozie nozologicznej jednostka zostaje diagnozowana w obrębie tej kategorii, do której została ona przydzielona. Niemniej jednak można uznać to za błędną metodę, gdyż nie zawsze kategoryzacja dokonywana jest w sposób prawidłowy, przez co wynik diagnozy może okazać się niewłaściwy w stosunku do zaburzeń i jego przyczyn. Choć występuje tak wiele technik, metod oraz narzędzi diagnozowania zaburzeń wciąż widoczny jest problem w dokonaniu właściwej diagnozy. Główną tego przyczyną jest brak możliwości zidentyfikowania określonego zaburzenia za pomocą jednego sposobu. Wpływ na to ma także różnorodność elementów składowych zaburzeń. Często więc musimy sięgać po wiele technik, metody, czy narzędzi aby skutecznie postawić diagnozę.

Proces resocjalizacji jest niezmiernie długą „drogą” powrotu do równowagi psychicznej i zdolności życia w społeczeństwie. Brak motywacji, chęci czy niewłaściwa diagnoza i sposób prowadzenia oddziaływań często stanowią przyczynę jej niepowodzenia. Toteż niezmiernie ważne jest, aby identyfikacja zaburzeń była przeprowadzona ze szczególną dokładnością oraz tworzenie programu resocjalizacji było adekwatne do indywidualnych potrzeb osób skazanych i niedostosowanych społecznie. Dopiero wtedy można mówić o osiągnięciu wyznaczonego celu, czyli skutecznej resocjalizacji.

BASIC METHODS, TECHNIQUES AND DIAGNOSTIC TOOLS USED IN THE RESOCIALIZATION DIAGNOSIS

This article presents some of the basic methods, techniques and tools used in resocialization diagnosis. The types of techniques for collecting and gathering information are approximated. The most preferred tools for measuring the social maladjustment of a diagnosed person are also illustrated. In addition, the features of socially maladjusted persons are listed, and the authors draw attention to the counterpart of social maladjustment, which is the concept of antisocial personality disorder.

REGULACJE PRAWNE I EKONOMICZNE FRANCHISINGU

1. Wstęp

Powiązania franczyzowe charakteryzuje duża różnorodność ze względu na typ branży w której są rozwijane, jak również specyfikę działalności każdego systemu. Ze względu na to, nie ma możliwości określenia i opracowania jednolitej i konkretnej umowy franchisingowej, która mogłaby być wykorzystywaną i stosowaną do wszelkich powizań noszących znamiona franczyzy. Możliwe jednak jest określenie zagadnień, które powinny się znajdować w każdej tego typu umowie, stanowiąc kanwę, na podstawie której można budować decydującą treść umowy.

W większości przypadków umowę franczyzy rozpoczyna preambuła, w której ujmowany jest stan faktyczny, intencje oraz motywy uczestników, wartości w oparciu o które będzie prowadzona współpraca pomiędzy stronami, oraz określenie przedmiotu i jego struktury. W następnej kolejności powinna znaleźć się definicja i określenie zasadniczych pojęć zastosowanych w umowie w celu uporządkowania treści dokumentu. Kolejne postanowienia charakteryzują poszczególne fazy współpracy, prowadzonej na podstawie umowy. Możemy podzielić je na trzy typy:

- regulacje związane z zawarciem umowy
- regulacje określające prawa i obowiązki stron podczas trwania umowy
- regulacje normujące warunki i sposoby rozwiązania umowy¹.

2. Charakter prawny umowy franczyzy

Próbując zdefiniować umowę franczyzy, możemy powiedzieć, że poprzez badaną umowę dawca systemu zobowiązuje się do udostępnienia biorcy korzystania, przez określony bądź nie, z: oznaczeń systemu, logo, symboli, wynalazków, patentów, zdobniczych i użytkowych znaków towarowych, know-how, koncepcji i techniki prowadzenia określonej działalności zgodnie ze stosowanym przez dawcę zewnętrznym i wewnętrznym wyposażeniem i aranżacją lokalu, a także do udzielania biorcy należytej pomocy, zaś franczyzobiorca zobowiązuje się do prowadzenia ustalonej w umowie działalności gospodarczej powiązanej z wykorzystaniem udostępnionych mu praw, doświadczeń i tajemnic, oraz do uiszczania określonego wynagrodzenia².

Minimum warunków umowy determinuje Kodeks Etyki Franczyzy, którego postanowienia rozpowszechniane są przez Polską Organizację Franczyzodawców. Zgodnie z Kodeksem umowa franchisingowa powinna być zgodna z prawem krajowym, wspólnotowym, oraz Kodeksem Etyki, powinna odzwierciedlać interes uczestników sieci franczyzowej, działać w ochronie własności intelektualnej i przemysłowej dawcy, oraz w utrzymaniu jednolitego wizerunku i reputacji sieci, wszystkie kontrakty powinny być sporządzone w języku urzędowym kraju miejsca siedziby franczyzobiorcy³. Niezbędne minimum warunków umowy winno być następujące:

- uprawnienia, które zostały przyznane franczyzodawcy,
- uprawnienia przyznane indywidualnemu biorcy systemu,
- określenie towarów i usług, które mają być dostarczane biorcy,
- obowiązki dawcy systemu,
- obowiązki indywidualnego franczyzobiorcy,
- ustalone warunki płatności,
- okres obowiązywania umowy,
- warunki na jakich może dojść do przedłużenia umowy,
- warunki zbycia jednostki franchisingowej przez biorcę, lub ewentualne prawo pierwokupu przez dawcę,
- postanowienia dotyczące korzystania ze znaków towarowych, nazwy handlowej, logo, oraz innych znaków rozpoznawczych przez biorcę,
- prawo franczyzodawcy do adaptacji systemu franchisingowego do nowych lub zmienionych metod prowadzenia działalności,
- postanowienia dotyczące rozwiązania umowy,
- warunki regulujące w przypadku rozwiązania umowy, zwrotu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych będących własnością franczyzodawcy, bądź innej osoby⁴.

Opisywana umowa obejmuje najczęściej zakaz działalności konkurencyjnej dla franczyzobiorcy, co oznacza zobowiązanie się biorcy do nieprowadzenia żadnego innego działania o zbliżonym charakterze, samodzielnie lub za pośrednictwem osoby trzeciej, oraz nieposiadanie pośrednich, ani bezpośrednich udziałów w takich przedsięwzięciach. Bardzo często taki zakaz konkurencji obejmuje najbliższą rodzinę biorcy i może być w mocy

¹ M. J. Ziółkowska, *Franczyza nowoczesny model rozwoju biznesu*, Warszawa 2010, s. 68.

² L. Stecki, *Franchising*, Toruń 1997, s. 69.

³ B. Pokorska, *Franchising w Polsce. Stan i kierunki rozwoju*, Warszawa 2010, s. 117-118.

⁴ M. Skrzek, E. Wojtaszek, *Reguły konkurencji a franchising*, Warszawa 1995, s. 76-77.

również po wygaśnięciu umowy, przez określony czas. Zakaz konkurencyjności może również odnosić się do gwarancji wyłączności terytorialnej⁵.

Bardzo istotnym elementem składowym kontraktu jest również określenie rozwiązań dotyczących sytuacji, w których następuje niedotrzymanie warunków umowy, standardów systemu franczyzowego lub procedur wymaganych przez dawcę, oraz możliwości egzekwowania kryteriów stawianych przez twórcę sieci⁶.

Biorąc pod uwagę ogólne standardy klasyfikacji umów, franczyzę możemy przyporządkować do stosunków nienazwanych, wzajemnych, o charakterze odpłatnym, opartych na zaufaniu obu stron. Dochodzi do skutku w momencie zawarcia umowy. Według niektórych naukowców, umowę franczyzową można zaliczyć do umów konsensualnych, co oznacza, że dochodzi ona do skutku w chwili złożenia przez uczestników porozumienia, zgodnych oświadczeń woli, poprzez złożenie podpisu na dokumencie zawierającym treść umowy franchisingowej. Jest również czynnością przysparzającą, skutkiem prawnym zawarcia umowy jest przysporzenie korzyści majątkowych. Z uwagi na generalną klauzulę kazualności umowę franczyzy należy uznać za kazualną, czyli umowę przyczynową. Powiązanie franczyzowe jest również umową odpłatną. Ze względu na wzajemne zobowiązania uczestników, kontrakt należy zaliczyć do umów zobowiązujących dwustronnie, oraz powiązań wzajemnych⁷.

Strony porozumienia mogą w swobodny sposób kształtować treść umowy. Brak regulacji prawnych odnoszących się dokładnie do franczyzy nie oznacza jednak całkowitej dowolności w formułowaniu jej postanowień. Według obowiązującej w polskim prawie zasady swobody umów, strony mogą zawrzeć kontrakt wedle własnego uznania, o ile jej treść albo cel nie kolidują z właściwościami stosunku prawnego, ustawom, ani zasadom życia społecznego. W rezultacie zasada swobody umów określa granice w kształtowaniu umów franchisingowych. Mimo, iż umowa franczyzowa nie jest regulowana odrębnymi przepisami prawa, w gospodarczej praktyce wytworzyła się grupa zasad i reguł, określających podstawowe części umowy⁸.

3. Regulacje prawne umowy franczyzy w świetle polskiego prawa

W przepisach polskiego prawa umowa franczyzy należy do kategorii umów nienazwanych, czyli takich które nie są regulowane przepisami prawa cywilnego. Gospodarcza praktyka franchisingu ukształtowała jednak pewne istotne, wspólne elementy tego rodzaju współpracy, dlatego umowę taką możemy traktować jako umowę *sui generis*, czyli jedynej w swoim rodzaju⁹. Dopuszczalność zawierania umowy franczyzowej w polskim prawodawstwie wynika z zasady swobody zawierania umów, sformułowanej jako przepis art. 353 k.c.¹⁰, zgodnie z którą „strony mogą zawierać umowę według swojego uznania, byleby jej treść albo cel nie sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie ani zasadom życia społecznego”¹¹. Możliwość zawierania umów franczyzowych pochodzi z przysługującego podmiotom uprawnienia do podejmowania swobodnych decyzji o przystąpieniu lub nie do porozumienia, nadania mu konkretnej treści, oraz wyboru określonego kontrahenta.

W umowach franchisingowych szczególnie ważne są podstawowe zasady prawa kontraktowego zawarte w art. 56-116 k.c., które dotyczą sposobu zawierania umowy, jej dopuszczalnych form, wad, oświadczeń woli, reguł interpretacyjnych treści czynności prawnych¹². Jako umową mającą również charakter obligatoryjny podlega również przepisom III księgi k.c. – zobowiązania, art. 353-383 regulujące postanowienia ogólne, przepisy o zobowiązaniach umownych – art. 384-396, a także przepisy dotyczące skutków niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań art. 471-486 k.c.¹³.

Kolejnym przepisem prawnym mającym zastosowanie w umowie franchisingu jest ustawa prawo własności przemysłowej¹⁴, oraz wszystkie wydane na jej podstawie rozporządzenia dotyczące uprawnień franczyzobiorcy do korzystania ze znaku towarowego i ochrony tego znaku w działalności gospodarczej¹⁵.

Dla porozumień franczyzowych bardzo ważna jest również ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁶ dotycząca zachowania tajemnicy handlowej, właściwego oznaczenia przedsiębiorstwa i towarów, oraz nieutrudnianie dostępu do rynku.

Kolejną istotną ustawą jest Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁷, będąca w Polsce podstawowym aktem prawnym, stosowanym do oceny legalności umowy franchisingowej, zgodności zawieranych porozumień z prawem krajowym. Ustawa ta określa dwa rodzaje praktyk ograniczających konkurencję: porozumienia ograniczające konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej. Ograniczenia wprowadzone w przepisach mają jedynie zagwarantować konsumentom swobodny dostęp do towarów i usług po normalnej, niezawyżonej cenie¹⁸. Za zakazane

⁵ M. J. Ziółkowska, *Franczyza...*, op. cit., s. 69.

⁶ B. Pokorska, *Franchising...*, op. cit., s. 117-118.

⁷ B. Fuchs, *Franchising. Wzory umów z komentarzem*, Gdańsk 1997, s. 95-105.

⁸ G. Kolarski, *Franchising*, Warszawa 1992, s. 201.

⁹ M. J. Ziółkowska, *Franczyza...*, op. cit., s. 90.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93), art. 353.

¹¹ M. Skrzek, E. Wojtaszek, *Reguły...*, op. cit., s. 81.

¹² B. B. Pokorska, *Przedsiębiorca w systemie franczyzowym*, Warszawa 2004, s. 20.

¹³ G. Kolarski, *Franchising...*, op. cit., s. 203.

¹⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (Dz.U. 2001 nr 49 poz. 508).

¹⁵ M. J. Ziółkowska, *Franczyza...*, op. cit., s. 92.

¹⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 1993 nr 47 poz. 211).

¹⁷ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 nr 50 poz. 331).

¹⁸ B. Pokorska, *Franchising...*, op. cit., s. 122-123.

uznaje się porozumienia, których celem lub skutkiem jest eliminacja, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku, polegające na:

- pośrednim lub bezpośrednim ustalaniu cen,
- ograniczaniu i kontrolowaniu zbytu,
- podziale rynków zbytu lub zakupu,
- stosowanie w umowach uciążliwych lub niejednorodnych warunków,
- uzależnienie podpisania umowy od spełnienia bądź przyjęcia przez drugą stronę innego oświadczenia, nie mającego żadnego związku z przedmiotem umowy,
- uzgadnianiu przez podmioty przystępujące do przetargów warunków składanych ofert, w szczególności zakresu pracy i cen,
- ograniczaniu dostępu do rynku przedsiębiorstwom nieobjętym porozumieniem¹⁹.

Kolejnym istotnym rozporządzeniem, powstałym na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień wertykalnych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję²⁰. Zgodnie z tymże rozporządzeniem porozumienie wertykalne to porozumienie zawierane między dwoma lub więcej przedsiębiorcami z których każdy działa w ramach porozumienia na różnym szczeblu obrotu. Jest to porozumienie pionowe pomiędzy np. wytwórcą, a dystrybutorem. Zgodnie z rozporządzeniem, aby konkretne porozumienie wertykalne zostało objęte wyłączeniem spod zakazu antykonkurencyjnych porozumień, jest kryterium nieprzekraczania określonych progów udziału w rynku tj. 30% całkowitej sprzedaży towarów objętych porozumieniem na rynku właściwym lub udział nabywcy i grupy kapitałowej, do której należy nabywca, w rynku właściwym zakupu towarów objętych porozumieniem, również nie przekraczającej 30%²¹.

Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych²² jest wykorzystywana w przypadku franczyzy, ponieważ teoretycznie każdy przejaw działalności o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od sposobu wyrażania i wartości, może być przedmiotem licencji. Przedmiotem prawa autorskiego mogą zostać również formy wyrażone słowem, symbolem matematycznym, znakiem graficznym²³.

4. Strony w umowie franczyzy

Dawca systemu jest inicjatorem powiązania franchisingowego i to on określa ramy i warunki współpracy z poszczególnymi odbiorcami systemu. Jest to mały lub duży podmiot gospodarczy posiadający osobowość prawną. Taka jednostka staje się francyzodawcą w momencie rozpoczęcia rozwoju sieci sprzedaży towarów lub usług opierając się o jednostki, które są własnością specjalnie wyselekcjonowanych francyzobiorców.

Aby stać się dawcą systemu jednostka musi spełnić dwa warunki stawiane przez Europejski Kodeks Franczyzy. Jednym z nich są zalecenia dotyczące przyszłego dawcy systemu, który powinien:

- przed zainicjowaniem budowy systemu francyzowego prowadzić swoją działalność w przynajmniej jednej placówce, odnosząc przez jakiś czas sukces,
- być właścicielem lub posiadać tytuł prawny do używania nazwy handlowej swojej sieci, znaku towarowego, lub innych wyróżniających ją oznaczeń,
- zagwarantować francyzobiorcy wstępne szkolenie i dalsze wsparcie handlowe i techniczne, przez cały czas trwania umowy²⁴.

Drugą stroną kontraktu francyzowego jest francyzobiorca, który winien posiadać osobowość prawną lub być osobą fizyczną. Z jednej strony jest indywidualnym i samodzielnym podmiotem gospodarczym, z drugiej zaś jednostką podporządkowaną francyzodawcy zarówno organizacyjnie jak i finansowo. Biorca otrzymuje od dawcy systemu kompleksową koncepcję biznesową oraz stałą pomoc i doradztwo w obszarze jej działania, rozpoznawalną markę i znak towarowy²⁵.

Europejski Kodeks Franczyzy przedstawia również obowiązki francyzobiorcy, który powinien:

- dokładać wszystkich starań umożliwiających rozwój działalności francyzowej oraz w celu utrzymywania jednolitego wizerunku i reputacji sieci francyzowej,
- dzielić się z francyzodawcą danymi operacyjnymi, w celu ułatwienia mu określenia stopnia rozwoju działalności biorcy, a także dostarczać dawcy sprawozdania finansowe niezbędne do efektywnego zarządzania systemem; również na prośbę dawcy umożliwiać w określonym czasie francyzodawcy i jego przedstawicielom dostęp do swoich pomieszczeń i dokumentacji,
- nie ujawniać osobom trzecim know-how udostępnionego przez dawcę, zarówno w trakcie trwania umowy jak i po jej wygaśnięciu²⁶.

¹⁹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 nr 50 poz. 331), art. 6.

²⁰ G. Kolarski, *Franchising...*, op. cit., s. 207-208.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień wertykalnych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz. U. z 2011 r. Nr 81 poz. 441).

²² M. Skrzek, E. Wojtaszek, *Reguły...*, op. cit., s. 92-93.

²³ Ustawa z dnia 4 kwietnia 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 1994 nr 24 poz. 83), art. 1.

²⁴ M. J. Ziolkowska, *Franczyza...*, op. cit., s. 72.

²⁵ Ibidem, s. 74.

²⁶ B. Pokorska, *Franchising...*, op. cit., s. 126.

Potencjalny franczyzodawca powinien posiadać pewną podatność do prowadzenia swojej działalności pod patronatem i zgodnie z regułami i wytycznymi dawcy. Powinien zdawać sobie sprawę z faktu, że poddaje swoją działalność ogólnej strategii całego systemu stworzonego przez franczyzodawcę²⁷.

W kontraktach franczyzowych poza stronami samej umowy, udział mają również inni uczestnicy, najważniejsi z nich to instytucje finansowe, stowarzyszenia branżowe, przedsiębiorstwa doradcze²⁸.

5. Wady i zalety dla dawcy systemu

Franczyza daje dawcy systemu bardzo duże możliwości rozwoju. Przedsiębiorstwo, nazwa, znak towarowy, logo, produkt lub usługa stają się bardziej znane i lepiej kolportowane, bez konieczności tworzenia własnych jednostek, narażając się tym samym na dużo większe wydatki finansowe. Ze wspólnie budowanej renomy sieci franczyzowej dawca otrzymuje dodatkowe źródło dochodu, którym jest opłata wstępna, oraz wszelkie świadczenia bieżące. Dzięki rozprzestrzenianiu się produktu na rynku wzrasta świadomość marki pośród konsumentów, skutkując zwiększaniem się jego wartości, a także możliwością podwyższania opłat wstępnych, których kalkulacja opiera się przede wszystkim na tym czynniku. Franchising pozwala na angażowanie kapitałów podmiotów, których fundusze nie są wystarczające aby podjąć indywidualne działania na podobnym poziomie, w konkretnej branży. Główną zaletą franczyzy jest fakt, że większość konsumentów postrzega punkty franczyzowe jako części przedsiębiorstwa dawcy, pracując w ten sposób na korzyść dawcy i całego jego systemu²⁹. Taka forma współpracy niesie przede wszystkim za sobą korzyści ekonomiczne dla dawcy systemu: rosnący udział w rynku, dodatkowy zysk, dużo mniejsze koszty prowadzenia działalności. Prowadzenie systemu franczyzowego pozwala również na opanowanie rynku w zdecydowanie krótszym czasie, niż dokonanie tego poprzez rozbudowywanie własnej sieci. Większa liczba biorców systemu oznacza dla dawcy podwójny zysk, zmniejszenie kosztów jednostkowych wynikających z efektów skali. Prowadzenie sieci franczyzowej pozwala na realizację korzyści skali, ponieważ koszty stałe rozkładają się na większą liczbę podmiotów, a franczyzodawca dokonuje zakupów dla całej sieci, na dużą skalę, umożliwiając sobie negocjację korzystniejszych warunków u swoich dostawców. Firma macierzysta umożliwia sobie również zmniejszanie kosztów trzymywania przedsiębiorstwa, poprzez brak konieczności zatrudniania wielu specjalistów i ekspertów, brak przymusu zajmowania się selekcją i rekrutacją kadry, unikając problemów pracowniczych, ponieważ całą polityką personalną zajmuje się biorca systemu³⁰.

Współpraca na zasadzie franczyzy dla dawcy oznacza również dużo większe obroty spowodowanego chęcią maksymalizowania sprzedaży przez każdą indywidualną jednostkę franczyzową. Występuje tu również dużo mniejsze ryzyko kapitałowe, niż w przypadku tworzenia własnych jednostek. Biorca systemu działa jako samodzielna i niezależna prawnie jednostka, ponosząca pełną odpowiedzialność za swoje działania, powodując rozłożenie kompetencji i odpowiedzialności z punktu widzenia dawcy³¹.

Organizowanie sieci franczyzowej obok bardzo wielu korzystnych aspektów prowadzenia działalności posiada także znaczące wady dla dawcy systemu. Bardzo duże znaczenie dla całej sieci ma ryzyko doboru nieodpowiednich biorców, którzy są odpowiedzialni za całą jednostkę franczyzową. Każde wyrządzone szkody przez pojedyncze przedsiębiorstwo na rzecz renomy systemu, ma charakter niewymierny i jest dużo większy niż w przypadku szkody wyrządzonej przez pracownika własnej jednostki. Występują również trudności w pozyskiwaniu odpowiednich biorców, czyli takich, którzy posiadaliby niezbędną wiedzę na temat samej franczyzy, dysponujących odpowiednim kapitałem niezbędnym do tworzenia jednostki franczyzowej. Zauważalną wadą jest również utrudniona komunikacja pomiędzy dawcą a biorcą systemu, mogąca wywoływać problemy i niejasności, powodując zaburzenia w prawidłowym funkcjonowaniu sieci³².

6. Wady i zalety dla biorcy systemu

Współpraca oparta na zasadach franczyzy badana od strony franczyzobiorcy pozwala na wytypowanie szeregu jej zalet. Głównym atutem jest fakt, że przystępujący do sieci nie jest zmuszony do posiadania wiedzy i doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, ponieważ dawca systemu zapewnia franczyzobiorcy i jego pracownikom wszelkie stosowne szkolenia i stałą pomoc w zakresie technicznym i organizacyjnym. Dawca pomaga biorcy w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalizacji placówki, zakupu wyposażenia, udzielaniu pomocy przy uzyskiwaniu kredytu ma sfinansowanie działalności. Wszelaka wiedza i doświadczenie przekazywane jest biorcy w formie podręcznika operacyjnego składającego się z procedur prowadzenia jednostki, formę bieżącej pomocy, doradztwa i konsultacji. Franchising pozwala na zapoczątkowanie działalności na określonej skali z dużo niższym kapitałem niż ten, który przedsiębiorca musiałby posiadać, aby móc prowadzić samodzielną działalność gospodarczą. Umowa franczyzy zapewnia uczestnikom wyłączność na określony obszar terytorialny, zabezpieczając ich przed konkurencją innych produktów lub usług tej samej sieci na określonym obszarze. Klauzula umowy nadająca prawo wyłączności stanowi również ograniczenie, biorca nie może prowadzić sprzedaży poza wyznaczonym terenem. Ważnym parametrem z punktu widzenia biorcy jest również fakt, że nie musi on angażować środków w reklamę i promocję własnej placówki.

²⁷ Ibidem, s. 127.

²⁸ M. J. Ziółkowska, *Franczyza...*, op. cit., s. 73-74.

²⁹ M. K. Stawicka, *Franczyza droga do sukcesu*, Gliwice 2009, s. 34-35.

³⁰ Ibidem, s. 36.

³¹ Ibidem, s. 37-38.

³² M. J. Ziółkowska, *Franczyza...*, op. cit., s. 48-51.

Kooperacja w systemie franchisingowym niesie za sobą ograniczenie ryzyka niepowodzenia, jednak biorca musi pamiętać, że sam fakt bycia pod opieką franczyzodawcy nie uchroni go przed ryzykiem gospodarczym³³.

Korzyścią ze strony biorcy systemu może być również fakt stosowania przez dawcę polityki odroczonej płatności, dzięki którym franczyzobiorca zwiększa poziom środków obrotowych pozostających w jego dyspozycji. Kolejnym walorem jest fakt uzyskiwania przez biorcę upustów cenowych przy zakupie towarów czy obniżaniu kosztów promocji i reklamy. Biorca może również obniżać swoje koszty poprzez korzystanie ze wspólnej księgowości czy służb socjalnych. Dzięki współpracowaniu z przedsiębiorstwem cieszącym się dużą renomą, biorca podnosi swoją wiarygodność, uzyskując łatwiejszy dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Szereg przedstawionych zalet nie wyklucza jednoczesnego istnienia wielu uciążliwości, które pojawiają się pod zawarciem umowy franczyzy³⁴. Główną cechą w tym porozumieniu jest wpływ niekorzystnej sytuacji występującej w jednym przedsiębiorstwie na drugie. Renoma, wizerunek i dobre imię systemu mogą stracić na reputacji z przyczyn niezależnych od biorcy. Kolejną wadą jest rezygnacja przez strony umowy franczyzowej z pewnych kompetencji w zamian za osiągnięte korzyści, przykładem może być wyrażenie zgody dawcy systemu na ograniczenie swoich kompetencji kontrolnych w stosunku do jednostek działających w ramach jego sieci³⁵. Odwrotną, ale również negatywną cechą jest zgoda na nadmierne ograniczanie swobody biorcy poprzez zbyt częste i daleko idące kontrole ze strony organizatora sieci. Mogą to być kontrole dyrektorów regionalnych, inspektorów incognito, a za każde uchybienie, właściciel placówki często musi płacić niemałe kary pieniężne³⁶. Kolejną wadą systemu jest zobligowanie biorcy do korzystania tylko z określonych źródeł zaopatrzenia, co uniemożliwia mu w pewnych sytuacjach zwiększenia efektywności. Zdarzają się również sytuacje w których wprowadzone przez franczyzodawcę innowacje, na które nie mają wpływu poszczególne jednostki podporządkowane, okazują się szkodliwe dla systemu jako całości. Wycofanie się z systemu jest także pewnym utrudnieniem i wiąże się zazwyczaj z poniesieniem określonych kosztów w związku z odstąpieniem od umowy³⁷.

7. Zakończenie

Kooperacja w modelu franchisingowym ma charakter umowy o wzajemnych świadczeniach w której każda ze stron osiąga określone korzyści. Funkcjonuje i opiera się na stałej współpracy pomiędzy oddzielnymi zarówno prawnie jak i finansowo, niezależnymi jednostkami: biorcą i dawcą systemu. Podstawą funkcjonowania franczyzy jest wyjątkowość idei na którym swoje funkcjonowanie opiera franczyzodawca. Pomysł ten, często opatentowany, zastrzeżony i sprawdzony daje swego rodzaju popularność i renomę. Dla franczyzodawcy to możliwość powiększania swojego przedsiębiorstwa i rynków zbytu bez konieczności angażowania własnego kapitału, w zamian za udostępnienie określonych w umowie praw, koncepcji, receptur, wiedzy, doświadczenia, konkretnych procedur oraz w zamian za sprawowanie opieki nad nowo powstałą jednostką. Dla biorcy to z jednej strony poświęcenie własnego kapitału i zobligowanie się do ponoszenia określonych w umowie opłat, z drugiej zaś ogromna szansa rozwoju jaką daje mu współpraca pod marką mającą już reputację i zaufanie klientów³⁸.

LEGAL AND ECONOMIC REGULATIONS OF FRANCHISING

This article illustrates the legal regulations of the franchise agreement within Polish law. A franchise agreement was indicated as an unnamed contract, not regulated by civil law. Also, the obligations set for franchisors and franchisees according to the European Franchise Code were presented and attention was drawn to the advantages and disadvantages of the franchise agreement, both for the creator and recipient of the system.

³³ M. Skrzek, E. Wojtaszek, *Reguły...*, op. cit., s. 101-103.

³⁴ G. Kolarski, *Franchising...*, op. cit., s. 213.

³⁵ A. Antonowicz, *Franchising. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, Gdynia 2010, s. 57-63.

³⁶ A. Tokaj – Krzewska, *Franchising. Strategia rozwoju małych firm w Polsce*, Warszawa 1999, s. 17.

³⁷ M. Skrzek, E. Wojtaszek, *Reguły...*, op. cit., s. 108.

³⁸ G. Kolarski, *Franchising...*, op. cit., s. 231.

RECENZJA MONOGRAFII MARIUSZA OLEŻAŁKA „METODYKA PRACY ADWOKATA
I RADCY PRAWNEGO W SPRAWACH PRZESTĘPSTW ORAZ WYKROCZEŃ
DROGOWYCH”, WYD. C.H. BECK, WARSZAWA 2018

Publikacja autorstwa Mariusza Oleżałka „Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach przestępstw oraz wykroczeń drogowych” jest niezwykle ciekawą, nową pozycją pośród publikacji prawniczych. Ze względu na niezwykle wysoką ilość postępowań karnych i w sprawach o wykroczenia właśnie z zakresu przestępstw i wykroczeń drogowych zebrane w swego rodzaju kompendium wiedzy wskazówki dla adwokatów i radców prawnych okazują się być bardzo pomocne.

Publikacja ukazała się w formie książki wydanej nakładem Wydawnictwa C.H. Beck w roku 2018. Treść monografii składa się z krótkich komentarzy do przepisów typizujących poszczególne czyny zabronione, wyjaśnień pojęć zawartych w omawianych przepisach, przedstawieniem najistotniejszych orzeczeń oraz krótkich podsumowań. Książka zawiera 746 stron i została zrecenzowana przez prof. zw. dra hab. Stefana Lelentala. Odnalezienie odpowiednich haseł ułatwia indeks rzeczowy zamieszczony na końcu książki oraz adnotacje zamieszczone na marginesie. Ponadto tekst podzielono na krótkie akapity, które zawierają liczne wytłuszczenia. Jasno daje się odczuć, że zarówno pod kątem treści jak i formy autorowi zależało na praktycznym zastosowaniu jego dzieła. Autor posiada nadany stopień doktora nauk prawnych i jest praktykującym adwokatem w Łodzi.

Książka podzielona jest na cztery części. Pierwsza z nich obejmuje cztery rozdziały – omówienie wybranych przestępstw i wykroczeń drogowych pod kątem analizy prawnokarnej. Klasyczne, komentarzowe przedstawienie znamion czynów zabronionych obejmuje krótkie zaprezentowanie podmiotu, strony podmiotowej, przedmiotu ochrony i strony przedmiotowej przestępstwa prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, przestępstwa spowodowania wypadku komunikacyjnego, przestępstwa spowodowania wypadku drogowego popełnionego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego oraz wykroczeń spowodowania kolizji drogowej oraz prowadzenia pojazdu w stanie po użyciu alkoholu lub innego podobnie działającego środka. W części II poruszono problematykę zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Omawiany dział obejmuje ogólne wyjaśnienie pojęć zasad bezpieczeństwa, oraz szczegółowe przedstawienie poszczególnych zasad: ograniczonego zaufania, ostrożności, szczególnej ostrożności, prędkości bezpiecznej, zmiany kierunku jazdy lub pasa ruchu, pierwszeństwa, wyprzedzania, wymijania, omijania, cofania i trzeźwości. Każda z zaprezentowanych zasad obejmuje przedstawienie ich meritum, krótkie podsumowanie oraz przegląd orzecznictwa. W części III autor poruszył aspekty procesowe i kryminalistyczne dotyczące wypadków oraz kolizji drogowych i prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości w ruchu lądowym. Zaprezentowano instytucję biegłego, poczynając od pojęcia, omówienia podmiotów uprawnionych do wydania opinii, kwalifikacji i wyboru biegłych, praw i obowiązków biegłych, dopuszczalności kryteriów oceny opinii, statusu opinii prywatnej, wreszcie po weryfikację opinii biegłego i pojęcie opinii sprzecznej, niepełnej i niejasnej. Całość dopełnia liczny zbiór orzecznictwa. Nacisk na praktyczny charakter publikacji podkreśla podrozdział traktujący o taktyce przesłuchania biegłego na rozprawie. W części III omówiono również specyfikację opiniowania wypadków drogowych, obejmującą między innymi czas reakcji kierowcy, czynniki związane z drogą i organizacją ruchu, widoczność w projektowaniu dróg, prędkość poruszania się pieszych. W rozdziale 3 autor przedstawił metody badania trzeźwości oraz możliwą pomoc adwokata lub radcy prawnego w zakresie środków przymusu. Autor poruszył również problematykę błędów przy badaniu trzeźwości oraz dopuszczalności dokonywania tak zwanych rutynowych kontroli trzeźwości. W rozdziale 4 zamieszczono medyczne i psychologiczne zagadnienia z zakresu wpływu alkoholu na organizm człowieka. W części czwartej zamieszczono wzory pism procesowych.

Jak już wspomniano cała publikacja ma walory praktyczne, dziwić więc nie powinno, że najczęściej sięgną po nią praktycy – adwokaci i radcowie prawni, a także sędziowie, prokuratorzy i policjanci. Szczególnie udane wydaje się zestawienie objętości treści teoretycznych i praktycznych, tworząc bardzo klarowną strukturę, pozbawioną zbędnej ilości informacji. Docenić należy bardzo zwięzłe ujęcie poszczególnych zagadnień, którym poświęcono książkę. Każde z nich przedstawiono w skondensowanej, pozbawionej zbędnych informacji formie tak, że publikacja przybiera miejscami wymiar encyklopedii lub instruktarzu. Autor publikacji poruszył również kontrowersyjne zagadnienia, będące przedmiotem dyskusji jurydycznych i doktrynalnych. Przykładowo należy wskazać problematykę pojęcia pojazdu mechanicznego (w szczególności czy w tym pojęciu mieści się motorower) czy dopuszczalności przeprowadzania rutynowych kontroli trzeźwości. Uwagę należy zwrócić również na fakt, że autor przy tworzeniu publikacji nie poprzestał jedynie na metodzie dogmatycznoprawnej, lecz przedstawił empiryczne wyniki badań. Dzięki zawarciu w pracy zagadnień z zakresu prawa karnego materialnego, prawa wykroczeń, prawa karnego procesowego i medycyny sądowej nabiera ona charakteru interdyscyplinarnego. Jedynym mankamentem publikacji wydaje się pominięcie przez autora zagadnień z zakresu wykroczenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości jazdy, które dopełniłoby praktycznej kompleksowości dzieła.

INFORMACJE O AUTORACH

Maciej Błazewski – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, kierownik Pracowni Badań nad Elektroniczną Administracją, radca prawny, członek Okręgowej Izby Radców Prawnych we Wrocławiu, specjalista z zakresu: e-administracji oraz prawa budowlanego.

Maja Ściechowicz – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Prawo II rok jednolite magisterskie.

Karolina Rzeczkowska – doktorantka w Katedrze Postępowania Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, aplikantka radcowska.

mgr Malwina Treder – Katedra Prawa Karnego Wykonawczego i Psychologii Sądowej; Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie, Studia doktoranckie, III rok

Karolina Bełkowska – absolwentka studiów lic. na kierunku Administracja oraz studentka IV roku Prawa na WPiA UWM w Olsztynie. Członek : Koła Nauk Penalnych „Nemesis”, Koła Postępowania Karnego „Accusatio” oraz Penitencjarnego Koła Naukowego „Custodia”. Członek Rady Wydziałowej Samorządu Studenckiego WPiA UWM.

Adam Wardziński – student IV roku Prawa na WPiA UWM w Olsztynie. Członek m.in.: Koła Nauk Penalnych „Nemesis” oraz Koła Postępowania Karnego „Accusatio”.

Paweł Błazejczyk – Autor jest uczestnikiem seminarium doktoranckiego u prof. dra. hab. Jacka Sobczaka i pracuje nad tematem rozprawy doktorskiej „Myśl polityczno-prawna i działalność Narodowej Demokracji w Wilnie w latach 1918-1939”. Autor jest także powiązany ze środowiskiem naukowym Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego. Opublikował 20 tekstów naukowych w formie artykułów pokonferencyjnych, rozdziałów w monografiach, tekstów w czasopismach polskich i zagranicznych.

Andrzej Brzuzy – doktor nauk prawnych w zakresie prawa, postępowania administracyjnego; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; absolwent studiów podyplomowych na kierunku „Ubezpieczenia zdrowotne” oraz „Audyt, nadzór, kontrola w administracji rządowej”; radca prawny; związany zawodowo z administracją publiczną, m.in. takimi instytucjami jak: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, czy też obecnie z Głównym Urzędem Miar. Przez wiele lat związany również z Zakładem Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Uniwersytecie Warmińsko – Mazurskim w Olsztynie.

Edyta Jóźwiak – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego, II rok studia doktoranckie.

Aleksandra Kojadyńska – studentka IV roku na kierunku Prawo na wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, członek koła Nauk Penalnych „NEMEZIS” oraz Koła Naukowego Psychiatrii Sądowej, członek redakcji czasopisma naukowego „Kortowski Przegląd Prawniczy”.

Fabian Kowalski – student IV roku na kierunku Prawo na wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, członek koła Nauk Penalnych „NEMEZIS”.

Maciej Zajac – aplikant notarialny, doktorant w Katedrze Prawa Karnego Materialnego i Prawa Wykroczeń na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko- Mazurskiego w Olsztynie.

RECENZENCI W 2018 r.

dr Agnieszka Brzostek
dr Andrzej Brzuzy
dr Bogusława Karpińska – Głowacka
dr Sylwia Gwoździewicz
dr Damian Cyman
dr Daniel Szybowski
dr Dobrochna Ossowska – Salamonowicz
dr Justyna Mielczarek – Mikołajów
dr Marta Kowalczyk – Ludzia
dr Grażyna Kędzierska
dr Izabela Florczak
dr Józef Strzelecki
Ph.d Kamila Bubelová,
dr Katarzyna Grzelak – Bach
dr hab. Kazimiera Juszka
dr Marcin Kazimierczuk
dr hab. Przemysław Krzykowski
dr Rafał Płókarz
dr hab. Agnieszka Skóra
dr Tomasz Majer
dr Vita Zagórowska
dr Wioletta Witoszko
dr Wojciech Fill