



PROBLEMY NAUK PRAWNYCH

TOM 4



Praca zbiorowa pod redakcją
Klaudii Pujer

Recenzenci

dr hab. Jolanta Jakubowska-Hara, prof. INP PAN
dr Klaudia Pujer

Redakcja

dr Klaudia Pujer

PROBLEMY NAUK PRAWNYCH. TOM 4

exante.com.pl, wydawnictwoexante.pl, Wrocław 2017

Nie wszystkie prawa zastrzeżone: tekst niniejszej monografii jest dostępny na licencji
Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 PL)

Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych.
Zezwala się na wykorzystanie publikacji zgodnie z licencją – pod warunkiem zachowania
niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania Wydawnictwa i Autorów jako właścicieli
praw do tekstu.

Treść licencji jest dostępna na stronie:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

(Źródło zdjęć na okładce: pixabay.com (geralt) udostępnione na licencji
CC0 Public Domain, treść licencji jest dostępna na stronie:

<https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/deed.pl>).

Wersja elektroniczna publikacji jest wersją pierwotną

Wydawnictwo Exante

Exante Wydawnictwo Naukowe
dr Klaudia Pujer
ul. Buforowa 24 lok. 10, 52-131 WROCŁAW

tel. + 48 606 168 165
wydawnictwo@exante.com.pl
www.exante.com.pl

Wydawca nie ponosi odpowiedzialności za treść, formę i styl artykułów

Ark. wyd. 6

ISBN 978-83-65374-63-9 (*wersja elektroniczna*)

ISBN 978-83-65374-62-2 (*wersja papierowa*)

PROBLEMY NAUK PRAWNYCH

TOM 4

Praca zbiorowa pod redakcją
Klaudii Pujer

MONOGRAFIA

Exante
Wrocław 2017

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
1. FUNKCJONOWANIE KLUBÓW PARLAMENTARNYCH W POLSKIM PARLAMENCIE – NAJWAŻNIEJSZE POSTULATY DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA 25 LAT PO UCHWALENIU REGULAMINU SEJMU	9
Bartłomiej Ślęmp	
WPROWADZENIE.....	9
GENEZA, KONSTITUCYJNE I TEORETYCZNO-PRAWNE PODSTAWY ZRZESZANIA SIĘ PARLAMENTARZYSTÓW	10
ZAKŁADANIE, DZIAŁALNOŚĆ, KOMPETENCJE ZRZESZEŃ PARLAMENTARNYCH.....	14
PODSUMOWANIE	18
LITERATURA.....	19
2. WYKORZYSTYWANIE PRZEZ OSOBY FIZYCZNE UPRAWNIENIA DO ODLICZENIA DAROWIZN NA CELE KULTU RELIGIJNEGO W LATACH 2009-2016	21
Łukasz Bernaciński	
WPROWADZENIE.....	21
UJĘCIE STATYSTYCZNE	23
OMÓWIENIE WYNIKÓW BADAŃ.....	29
PODSUMOWANIE	30
LITERATURA.....	31
3. WIELOWYMIAROWOŚĆ ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ZMOWY PRZETARGOWE	35
Kamila Kraszewska	
WPROWADZENIE.....	35
ZMOWY PRZETARGOWE	35
ART. 305 K.K. – CZYNNOŚĆ SPRAWCZA (PODMIOT, STRONA PODMIOTOWA I STRONA PRZEDMIOTOWA)	37
KORELACJA PRZESŁANEK ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ZMOWĘ PRZETARGOWĄ NA GRUNCIE PRAWA KARNEGO I PRAWA OCHRONY KONKURENCJI	38
PODSUMOWANIE	42
LITERATURA.....	43
4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA ZA PRZESTĘPSTWO ZNĘCANIA SIĘ NAD ZWIERZĘTAMI W MYŚL ART. 35 UST. 1A USTAWY Z DNIA 21 SIERPNI 1997 R. O OCHRONIE ZWIERZĄT	45
Klaudia Runge	
WPROWADZENIE.....	45
PRAWO DO ŻYCIA ZWIERZĄT	45
ZAKAZ ZNĘCANIA SIĘ NAD ZWIERZĘTAMI WYRAŻONY W ART. 6 UST. 2 U.O.O.Z.	46
PRZESTĘPSTWO ZNĘCANIA SIĘ NAD ZWIERZĘTAMI Z ART. 35 UST. 1 A U.O.O.Z.	49
PRZEPADEK, ŚRODKI KARNE, NAWIĄZKA	50
TRANSPORTOWANIE I PRZETRZYMYWANIE RYB POZA ŚRODOWISKIEM WODNYM JAKO ZNĘCANIE SIĘ	

NAD ZWIERZĘTAMI (WYROK SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 13 GRUDNIA 2016 R., SYGN. AKT II KK 281/16).....	51
PODSUMOWANIE	52
LITERATURA.....	53

5. PODEJŚCIE HISTORYCZNE W PRAWOZNAWSTWIE NA PRZYKŁADZIE KSZTAŁTOWANIA SIĘ PODZIAŁU TERYTORIALNO-ADMINISTRACYJNEGO PAŃSTWA POLSKIEGO DO UPADKU I RZECZPOSPOLITEJ55

Diana Szejser	
WPROWADZENIE.....	55
ROLA HISTORII PRAWA W PRAWOZNAWSTWIE.....	55
PODZIAŁ TERYTORIALNO-ADMINISTRACYJNY PAŃSTWA POLSKIEGO DO 1795 R.	58
PODSUMOWANIE	62
LITERATURA.....	63

6. HISTORYCZNY ZARYS STOSUNKÓW TURCJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ65

Dominika Liszkowska	
WPROWADZENIE.....	65
POCZĄTKI INTEGRACJI TURCJI Z EUROPEJĄ.....	67
REFORMY DEMOKRATYCZNE W TURCJI I STOSUNKI Z EWG W LATACH 80. XX W.....	69
UNIA CELNA TURCJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ	70
RELACJE TURCJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ W LATACH 1997-2002.....	71
PODSUMOWANIE	74
LITERATURA.....	75

7. GENEZA MIĘDZYNARODOWEGO SĄDOWNICTWA KARNEGO77

Magda Olesiuk-Okomska	
WPROWADZENIE.....	77
POCZĄTKI MIĘDZYNARODOWYCH SĄDÓW KARNYCH.....	78
MIĘDZYNARODOWE SĄDOWNICTWO KARNE PO ZAKOŃCZENIU II WOJNY ŚWIATOWEJ	80
TRYBUNAŁY <i>AD HOC</i>	83
<i>Trybunały o charakterze mieszanym</i>	84
KOMISJE PRAWDY I POJEDNANIA	85
PODSUMOWANIE	85
LITERATURA.....	86

WSTĘP

Opracowanie to już czwarty tom poświęcony wybranym problemom nauk prawnych. Publikacja składa się z siedmiu rozdziałów i uwzględnia artykuły poruszające problemy prawa cywilnego, karnego, handlowego, konstytucyjnego i administracyjnego. Podobnie jak tomy poprzednie, jest efektem współpracy młodych badaczy z różnych krajowych jednostek naukowych – teoretyków i praktyków.

Publikacja prezentuje aktualne i ważne problemy życia społeczno-gospodarczego. Autorzy opisują i diagnozują wybrane zjawiska w ich różnorodności przedmiotowej, eksponując przy tym istotę prawa jako regulatora całokształtu stosunków społecznych.

Monografię otwiera rozdział autorstwa Bartłomieja Ślęmpa pt. *Funkcjonowanie klubów parlamentarnych w polskim parlamencie – najważniejsze postulaty de lege lata i de lege ferenda 25 lat po uchwaleniu regulaminu Sejmu* prezentujący najważniejsze aspekty prawne i praktyczne funkcjonowania klubów parlamentarnych w Sejmie i Senacie RP wraz z subiektywną analizą dokonaną na podstawie wybranych doświadczeń z ostatnich 25 lat obowiązywania regulaminu Sejmu. Autor analizuje teoretyczno-prawne podstawy tej formy organizowania się deputowanych. Syntetycznie nakreśla główne uwarunkowania konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe dotyczące zakładania i działalności klubów parlamentarnych. Ponadto przedstawia wybrane postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* związane z ich funkcjonowaniem.

Rozdział drugi pt. *Wykorzystywanie przez osoby fizyczne uprawnienia do odliczenia darowizn na cele kultu religijnego w latach 2009-2016* przygotował Łukasz Bernaciński. Opracowanie przedstawia wyniki badań dotyczących wykorzystywania ulgi podatkowej w postaci uprawnienia do odliczania darowizn na cele kultu religijnego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2009-2016. Oprócz ukazania trendów obecnych w stosowaniu omawianej instytucji, wprowadzono pojęcie potencjału rynku oraz wskazano sposób obliczania stopnia jego wykorzystania.

Rozdział trzeci, autorstwa Kamili Kraszewskiej, pt. *Wielowymiarowość odpowiedzialności za zmywy przetargowe* omawia różne aspekty zagadnienia odpowiedzialności za zmywy przetargowe. Autorka wskazuje czym są zmywy przetargowe oraz jakie są podstawy odpowiedzialności za te antykonkurencyjne praktyki. Ponadto nakreśla rodzaje grożących sankcji i ich wielotorowość. Obrazując skalę zjawiska podkreślono aktualność problemu i zagrożenia wobec uczciwej konkurencji. Rozważania te skupiają się

przede wszystkim na korelacji odpowiedzialności karnej i antymonopolowej.

Rozdział czwarty pt. *Odpowiedzialność karna za przestępstwo znęcania się nad zwierzętami w myśl art. 35 ust.1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt* przygotowała Klaudia Runge. W pierwszej części rozdziału omówiono zagadnienia dotyczące ochrony prawa do życia i humanitarnego traktowania zwierząt, jaką przewidują przepisy zarówno prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Kolejna część pracy dotyczy zakazu znęcania się nad zwierzętami. Dalej uwagę poświęcono charakterystyce przestępstwa znęcania się nad zwierzętami ze szczególnym okrucieństwem, a nadto kwestii orzekania przez sąd w razie skazania sprawcy przestępstwa. Końcowe rozważania dotyczą problematyki jednej z form znęcania się nad zwierzętami, wymienionej w przepisie art. 6 ust.2 pkt 18 u.o.z.z. tj. transportowania i przetrzymywania żywych ryb w celu sprzedaży bez dostatecznej ilości wody uniemożliwiającej oddychanie.

Rozdział piąty, opracowany przez Dianę Szwejsjer, pt. *Podejście historyczne w prawoznawstwie na przykładzie kształtowania się podziału terytorialno-administracyjnego państwa polskiego do upadku I Rzeczypospolitej* to próba przedstawienia (na gruncie rezultatów badań przy użyciu metody etnologicznej oraz metody strukturalnej) funkcjonowania aparatu administracyjnego w państwie Piastów, a następnie monarchii stanowej, aż do upadku Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Praca dotyczy również potrzeby wykorzystania ujęcia historycznego w zakresie analiz instytucji występujących w prawoznawstwie. Skupia się na wykazaniu, że historia nie ma w stosunku do dyscypliny jaką jest prawo funkcji „służebnej”. Posiada walor historycznoprawny oraz poznawczy, bowiem tłumaczy początki kształtowania się ustroju administracyjno-prawnego oraz nakreśla rolę historii prawa w prawoznawstwie.

Rozdział szósty pt. *Historyczny zarys stosunków Turcji z Unią Europejską* przygotowała Dominika Liszkowska. Historyczna aspiracja europejska Turcji znalazła wyraz w chęci stania się członkiem Unii Europejskiej. Członkostwo tego kraju we wspólnocie państw europejskich oznaczałoby realizację projektu modernizacji zapoczątkowanego w latach 20. XX w. Do dziś jednak Turcji nie udało się tego celu zrealizować. Rozdział prezentuje zarys stosunków Turcji z Unią Europejską (a wcześniej ze Wspólnotami Europejskimi). Analizą objęte zostały relacje obu podmiotów od powstania Republiki Turcji w 1923 r. do 2002 r., czyli do momentu w którym władzę w tym państwie objęła Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (listopad 2002 r.)

Tom zamyka rozdział siódmy autorstwa Magdy Olesiuk-Okomskiej pt. *Geneza międzynarodowego sądownictwa karnego*. Międzynarodowe sądownictwo karne wyrosło z potrzeby pociągnięcia do odpowiedzialności karnej jednostek winnych najpoważniejszych naruszeń prawa międzyna-

rodowego. Na przestrzeni lat przybierało ono różne formy, odzwierciedlając sytuację polityczną i społeczną. Celem opracowania jest zarysowanie problematyki związanej z międzynarodowym sądownictwem karnym oraz przedstawienie jego ewolucji. Omówiono początki międzynarodowego sądownictwa karnego, tło powołania Międzynarodowych Trybunałów Wojсковych w Norymberdze i Tokio oraz Międzynarodowego Trybunału Karnego. Odniesiono się także do kwestii powołania trybunałów *ad hoc*, trybunałów o charakterze mieszanym oraz komisji prawdy i pojednania.

Publikacja ma charakter wielowątkowy i wieloaspektowy. Intencją opracowania jest wyeksponowanie aktualnych problemów nauk prawnych, zwrócenie uwagi na obszary wymagające dalszych opracowań naukowych i tym samym zainspirowanie do własnych poszukiwań badawczych.

Klaudia Pujer i Zespół Autorski
Wrocław, 2017 r.

1 **FUNKCJONOWANIE KLUBÓW PARLAMENTARNYCH W POLSKIM PARLAMENCIE – NAJWAŻNIEJSZE POSTULATY *DE LEGE LATA* *I DE LEGE FERENDA* 25 LAT PO UCHWALENIU REGULAMINU SEJMU**

Bartłomiej Ślemp

Słowa kluczowe: prawo parlamentarne, zrzeszenia parlamentarzystów, kluby parlamentarne.

Wprowadzenie

Niniejsze rozdział ma na celu przedstawienie najważniejszych aspektów w zakresie tworzenia, działalności oraz wybranych kompetencji klubu parlamentarnego. Analiza ta niejednokrotnie opierać się będzie na porównaniu go z pozostałymi formami zrzeszeń, których tworzenie przewidują takie akty, jak: regulamin Sejmu¹, regulamin Senatu², ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³.

Istnienie niezależnych frakcji politycznych w parlamencie jest koniecznym elementem realizacji zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP⁴. Dzięki temu zachowana zostaje różnorodność poglądów światopoglądowych w zakresie spraw będących we właściwości parlamentu. Jednocześnie różnorodność ta bez jej uporządkowania poprzez stworzenie odrębnych od siebie przedstawicielstw deputowanych, które posiadają swoją wewnętrzną strukturę oraz autonomię w procedowaniu, nie pozwala na efektywną pracę parlamentu. Istota tworzenia przez parlamentarzystów poszczególnych frakcji, której najczęstszym kluczem są: przynależność partyjna, uzyskanie mandatu z tej samej listy wyborczej bądź zbieżne poglądy polityczne, głęboko zakorzeniona jest w za-

¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.), dalej: regSej.

² Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2015 r., poz. 805 ze zm.), dalej: regSen.

³ Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1605 ze zm.), dalej: WykManU.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej także jako: Konstytucja RP, Konstytucja.

sadzie mandatu wolnego wyrażonej w art. 104 Konstytucji. Dopełnieniem i gwarancją tejże zasady jest brzmienie art. 106 Konstytucji, który stanowi, iż warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa, jaką jest wspomniana już WykManU. Wyrazem wolności i niezależności mandatu każdego z parlamentarzystów jest ich autonomiczna możliwość decydowania o utworzeniu, zmianie bądź likwidacji danej formy zrzeszania się przewidzianej przez obowiązujące przepisy. Także w świetle orzecznictwa TK (Trybunał Konstytucyjny)⁵ owe uprawnienie posłów i senatorów wywodzone jest z zasady mandatu wolnego, demokratycznego państwa prawa i autonomii prac parlamentu. W orzeczeniu o sygn. U 10/92, jeszcze na gruncie przepisów tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.⁶, TK stwierdził, że swoboda tworzenia frakcji (grup) parlamentarzystów jest elementem wolności tworzenia partii politycznej i jednoczesnego jej oddziaływania na kształtowanie polityki państwa metodami demokratycznymi właśnie poprzez parlament. Tezy te, choć sformułowane w poprzednim stanie prawnym, są nadal aktualne ze względu na uniwersalność zasady demokratycznego państwa prawa, wolności i tworzenia partii politycznych.

Geneza, konstytucyjne i teoretyczno-prawne podstawy zrzeszania się parlamentarzystów

Wypracowanie konsensusu politycznego w ciałach decydujących o losie wspólnoty zmusiła polityków do przyjęcia określonych form organizowania się już od czasów starożytnych (stronnictwa)⁷. Wraz z ukształtowaniem się parlamentu immanentną jego częścią stały się grupy polityczne, reprezentujące różnorodne poglądy i środowiska (klasy społeczne). Tworzenie klubów w historii polskiego parlamentaryzmu, jako formacji politycznych zrzeszających deputowanych, miało swój początek w okresie dwudziestolecia międzywojennego⁸. Następnie, akty regulujące wewnętrz-

⁵ Por. Orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92 (OTK 1993, nr 1, poz. 2); Postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. Pp 1/08 (OTK A 2010, nr 9 poz. 115).

⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

⁷ Por. np. J. Wolski, T. Kotula, A. Kunisz (red.), *Starożytny Rzym we współczesnych badaniach: państwo, społeczeństwo, gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1994, s. 240.

⁸ Por. Z. Wachlowski, *Stronnictwa polityczne w państwie współczesnym*, WS, Warszawa 1939, ss. 164-165. Należy jednak zaznaczyć, iż chodzi o klub w ścisłym tego słowa znaczeniu, nie zaś jakkolwiek formę, nawet nieformalną, zrzeszania się deputowanych.

ną pracę parlamentu stosunkowo lakonicznie odnosiły się do ich tworzenia, nazywając je często „grupami poselskimi”⁹. Niektóre z nich, tak jak np. Regulamin Obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r.¹⁰ czy Regulamin Obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r. (ze zm. z 23 października 1931 r.)¹¹ wymieniały klub jako formę organizowania się parlamentarzystów, jednakże nie były kompleksową regulacją w tym zakresie. Dopiero w roku 1957 wraz z uchwaleniem Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹² podstawową formą organizacji posłów stał się klub poselski, zorganizowany wg przynależności partyjnej. Później – w 1985 r. – unormowania regulaminowe zostały przeniesione na grunt ustawowy poprzez uchwalenie ustawy o obowiązkach i prawach posłów¹³.

Systematyka ta utrzymała się w aktach prawnych uchwalonych już przez Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie istnieje kilka form organizacji posłów i senatorów. Słusznie wskazuje W. Odrowąż-Sypniewski, iż charakterystyczną cechą unormowań je regulujących jest ich swoista „dwutorowość”¹⁴. Na podstawie wskazywanego już art. 106 Konstytucji w zw. z art. 17 WykManU posłom w Sejmie, senatorom w Senacie oraz wspólnie posłom i senatorom w obu izbach przyznano kompetencję do organizowania się w kluby, koła i zespoły. Powyższy przepis oraz art. 112 i 124 Konstytucji stanowią, że materię tę określają regulaminy obu izb – regSej oraz regSen. Regulacja odbywa się zarówno na poziomie ustawowym (Konstytucja, WykManU), jak i regulaminowym. Jednakże ani art. 8 regSej, ani art. 21 regSen nie odnoszą się *expressis verbis* do formy międzyizbowej. Zgodnie z art. 17 WykManU kluby, koła i zespoły parlamentarne muszą być tworzone przez posłów i senatorów łącznie. W owej sytuacji powstaje pewien praktyczny problem związany z reglamentacją prawną tychże zrzeszeń. Zgodnie z powoływanym wyrokiem TK o sygn. U 10/92 przepisy regSej nie mogą regulować wewnętrznej organizacji Senatu, zaś regSen wewnętrznej organizacji Sejmu, gdyż byłoby to znaczące przekroczenie ich zakresu przedmiotowego. Stąd *de lege lata* brak jest stosownych przepisów, które *explicite* odnosiłyby się do zrzeszeń parlamentarnych. Identyczność regulacji zawartych w regSej i regSen ułatwia nieco problem,

⁹ Tak np. w Tymczasowym Regulaminie Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lutego 1919 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, ss. 100 i n.

¹⁰ Tekst zob. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, ss. 134 i n.

¹¹ Tekst regulaminu zob. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 121 i n.

¹² Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jedn.: M.P. z 1957 r. Nr 21, poz. 94).

¹³ Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1985 r. Nr 37, poz. 173).

¹⁴ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat kierunku i zakresu zmian w regulacjach prawnych dotyczących tworzenia i funkcjonowania zespołów poselskich (parlamentarnych)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2015, nr 2(46), s. 195.

pozwalając na zastosowanie *analogiae legis* w tej kwestii, choć nadal jest to tylko wytwór interpretacji rozszerzającej¹⁵. Obejmująca swym zakresem, więcej niż obecnie, reglamentacja na poziomie ustawowym mogłaby budzić wątpliwości, co do swojej konstytucyjności z uwagi na zasadę mandatu wolnego, autonomii prac parlamentu oraz wolności partii politycznych. Sytuacja, w której parlament, jako ciało ustawodawcze mocą aktu normatywnego jakim jest ustawa¹⁶, stanowiłby o wewnętrznej organizacji obu izb jest nie do pogodzenia z brzmieniem art. 112 i 124 Konstytucji. Jedynym wyjściem z tej sytuacji i postulatem *de lege ferenda* wydają się być odpowiednie i oddzielne zapisy w regSej oraz regSen. Mianowicie przepisy w zakresie organizacji, procedowania i kompetencji w izbie, a także innych spraw dotyczących zrzeszeń utworzonych na podstawie regulaminu stosuje się również do zrzeszeń powstałych na podst. art 17 ust. 3 WykManU. Wskazana propozycja rozwiązałaby także problem interpretacyjny związany z niekonsekwencją uchwałodawcy, który posługuje się w sposób niezrozumiały zwrotem klub, klub poselski i klub parlamentarny bez logicznego uporządkowania. Niestety nadal nierozwiązana wprost pozostałaby kwestia minimalnej liczebności klubu lub koła parlamentarnego.

Dotąd nieporuszaną kwestią jest także status prawny zrzeszeń na tle regulaminów izb. Wielu przedstawicieli doktryny wskazuje na ich ważną rolę w funkcjonowaniu parlamentu¹⁷. Z uwagi na lakoniczne prawodawstwo można uznać je nie tylko za organizacje polityczne w parlamencie czy wyodrębnione jednostki organizacyjne izb o charakterze partyjnym (frakcyjnym, światopoglądowym). Warte rozważenia jest szersze rozumienie organów Sejmu czy Senatu wskazanych w art. 9 regSej i art. 4 regSen. *De lege lata*, z powodu enumeratywnego ich wyliczenia, nie jest możliwe uznanie zrzeszeń za takie organy. Stąd owa szersza interpretacja powinna sprowadzać się do traktowania ich jako „ułomne”¹⁸ bądź *quasi*-organy izb. Argumentem za taką interpretacją jest fakt samego uregulowania istnienia zrzeszeń, ich czynny udział w procedowaniu parlamentu, dzięki uprawnieniom przyznanym przez regulaminy, gwarantującym ważną pozycję w procesie ustawodawczym (polityczny ośrodek decyzyjny w zakresie projektów

¹⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia...*, *op. cit.*, s. 197.

¹⁶ I tylko w formie ustawy, gdyż sam regulamin także jest aktem mogącym w pewnym zakresie zawierać normy generalne i abstrakcyjne, tak też TK w orzeczeniu o sygn. U 10/92.

¹⁷ Zob. np. J. Mordwiłko, *Dopuszczalność wystąpień posłów w toku debaty sejmowej w imieniu więcej niż jednego klubu poselskiego lub koła*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, Rok IV 3-4 (19-20) 2008, ss. 41 i n.; L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II*, WS, Warszawa 2003, s. 9; P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie uprawnień posłów niezrzeszonych – według pytań szczegółowych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 1(45), s. 188.

¹⁸ Na wzór „ułomnych osób prawnych” z art. 33(1) ustawy z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.)

ustaw). Propozycja ta jedynie rozważana może być na poziomie doktrynalnym, w praktyce każde ciało funkcjonujące w parlamencie i mające swą podstawę do działania w przepisach regulaminu posiada określony indywidualnie zakres praw i obowiązków bez względu na ich grupowanie czy przypisanie do pewnej abstrakcyjnie pojmowanej kategorii. *De lege lata* taki stopień niedookreślenia statusu klubów i kół prowadzi do konfuzji, jakiej natury są to organy: politycznej, organizacyjnej czy polityczno-organizacyjnej? Z jednej strony są wyrazem wolności zrzeszania się parlamentarzystów (ze względów politycznych), a z drugiej regulaminy przyznają im szeroki zakres kompetencji i sprawiają, że realnie, za pomocą konkretnych instrumentów prawnych, oddziałują na prace izb. Obecnie wydaje się, że mają one łączony polityczno-organizacyjny charakter (m.in. z uwagi na zamknięty katalog organów Sejmu i Senatu). *De lege ferenda* status wyłącznie organizacyjny nie pozbawiłby ich politycznych korzeni. Pozwoliłby na: zinstrumentalizowanie ich na gruncie regulaminów, umocnienie ich roli oraz możliwość kontroli statutów wewnętrznych pod względem zgodności z regulaminem izby, ustawami i Konstytucją (w zakresie, w jakim wkraczają w ich materię bądź ustanawiają wprost normy generalne i abstrakcyjne), celem wyeliminowania przypadków naruszeń tych aktów. Aktualnie nie podlegają *explicite* takiej kontroli. Jeżeli regulamin izby ma stanowić akt regulujący jej wewnętrzną organizację, to charakter jego postanowień winien być wyłącznie organizacyjny. Sytuacja, w której doprowadza się do połączenia politycznych aspektów z organizacyjnymi, przeczy naturze regulaminu jako aktowi technicznemu czy instrukcyjnemu. Jest ona spowodowana tym, że sprawy o charakterze politycznym, a nie *stricte* organizacyjnym, stały się materią podlegającą regulacji. Powinny one pozostać poza regulaminem. Jednoznaczne stwierdzenie organizacyjnego charakteru zrzeszeń, tak jak obecnie organów regulaminowych (np. Konwentu Seniorów), nie wykluczyłoby ich politycznej tożsamości i charakteru zadań przez nie wykonywanych, ale także nie wpływałoby na ich kompetencje. Istotą takiego rozwiązania byłoby nadanie czynnościom i decyzjom zrzeszeń w zakresie procedowania parlamentu wyłącznie organizacyjnego charakteru, zrównanie ich z czynnościami i decyzjami organów izby bez jednoczesnego pozbawienia znaczenia i źródła politycznego (swego rodzaju legitymacja działań podejmowanych obecnie, ale także ponoszenie za nie odpowiedzialności, nie tylko politycznej), które należy pozostawić w sferze działania zasady mandatu wolnego. Propozycja ta nie stoi na przeszkodzie teorii egzekwowania ponoszenia zindywidualizowanej prawnej odpowiedzialności deputowanego w zakresie jego działalności w klubie, która może nosić znamiona deliktów konstytucyjnych¹⁹.

¹⁹ Działalności odnoszącej się na tę okoliczność do pełnienia funkcji ustrojowej – ustawo-

Zakładanie, działalność, kompetencje zrzeszeń parlamentarnych

Zgodnie z art. 8 regSej oraz art. 21 regSen odpowiednio posłowie w Sejmie oraz senatorowie w Senacie mogą tworzyć kluby i koła, które zorganizowane są na zasadzie politycznej. To podstawowa cecha różnicująca te formy zrzeszeń od zespołów, których zasady tworzenia nie opierają się na zasadzie politycznej. Zespół poselski bądź senatorski zakłada przede wszystkim dyskusję i podejmowanie spraw niezwiązanych wprost z koniecznością decyzji wiodącego ugrupowania lub pozostałych frakcji związanej z funkcją prawodawczą i kreatywną parlamentu²⁰. RegSej i regSen przewidują minimalny próg ilościowy dla utworzenia wyłącznie klubów i kół (klub w Sejmie – 15 posłów, koło – 3 posłów, zaś w Senacie klub – 7 senatorów a koło – 3 senatorów).

Sytuacja komplikuje się, gdy deputowani postanawiają utworzyć frakcję międzyizbową. Jak wspomniano *de lege lata* brak regulacji wprowadzającej minimalny próg liczebnościowy członków klubu i koła parlamentarnego.

De lege ferenda w związku z tym, iż jest to sprawa z zakresu wewnętrznej działalności Sejmu i Senatu, uregulowanie jej na poziomie ustawowym byłoby naruszeniem art. 112 i 124 Konstytucji RP. Jedynym rozwiązaniem, w celu dookreślenia procedury ich powstania, jest wprowadzenie w regSej oraz regSen przepisów odnoszących się wyłącznie do traktowania danego zrzeszenia jako parlamentarnego na potrzeby izby, której pracę regulują bez odnoszenia się *explicite* do deklaratywnego stwierdzenia jego istnienia w drugiej izbie. Innymi słowy, w związku z powołaniem przez parlamentarzystów międzyizbowego zrzeszenia jego notyfikacja odbywałaby się dwukrotnie i oddzielnie – w Sejmie i Senacie – na podstawie stosownych przepisów regulaminowych. Taka deklaratoryjna czynność miałaby na celu potwierdzenie statusu zrzeszenia międzyizbowego tylko w zakresie działalności danej izby. Aby mogło ono istnieć konieczne byłoby spełnienie warunków określonych w obu regulaminach. Przepisy regSej i regSen powinny stanowić, iż utworzenie zrzeszeń, o których mowa w art. 17 ust. 3 Wyk-ManU w danej izbie, wymaga spełnienia wymogów liczebnościowych przewidzianych w regulaminie dla klubu albo koła oraz dopełnienia warunków

dawczej – przez parlament i tylko tak rozumianej. Ponoszenie jednak odpowiedzialności konstytucyjnej osób pełniących wskazane w Konstytucji funkcje w zakresie ich sprawowania za czyny popełnione, np. w ramach działalności klubowej, w obecnym stanie prawnym wydaje się niemożliwe.

²⁰ Celem ich tworzenia są np. wspólne zainteresowania posłów i senatorów, kultywowanie lokalnych tradycji, upowszechnianie języka, promocja poszczególnych regionów kraju, prowadzenie dyskusji nt. zmian w prawodawstwie przed złożeniem projektu ustawy czy wniosku o referendum.

wynikających z przepisów dotyczących utworzenia takiego zrzeszenia w drugiej izbie. Takie zapisy pozwoliłyby na zachowanie komplementarności i spójności regulacyjnej. Istniałyby zatem dwie oddzielne procedury notyfikacji, wynikające z jednego i tego samego zdarzenia prawnego, jakim było zawiązanie klubu lub koła parlamentarnego. W praktyce ich utworzenie wymagałoby inicjatywy: dla klubu – 15 posłów i 7 senatorów, dla koła – 3 posłów i 3 senatorów. Dopiero wtedy, taka wspólna czynność gwarantowałaby powołanie zrzeszenia o charakterze międzyparlamentarnym²¹. W związku z wyrażoną wcześniej propozycją przyznania im *expressis verbis* w regulaminach takich samych uprawnień, jak zrzeszeniom jednoizbowym, niewątpliwie sama notyfikacja przybiera charakter głównie informacyjny.

De lege lata stanowisko doktryny²², a także praktyka parlamentarna ostatnich kadencji²³ nie dają jednolitego wniosku, co do minimalnej liczebności klubu i koła parlamentarnego. Obecnie wydaje się zasadna propozycja całkowicie informacyjnego charakteru międzyizbowego zrzeszenia. Definiowanie klubu i koła jako parlamentarnego w jednej izbie i dysponowanie przez niego z tego tytułu odpowiednimi kompetencjami powinno odbywać się niejako w oderwaniu od jego statusu w drugiej. Innymi słowy, dopuszczalna będzie sytuacja, w której dane zrzeszenie informacyjnie nazywane będzie międzyizbowym wyłącznie, by podkreślić utworzenie go przez posłów i senatorów łącznie, a tylko w Sejmie będzie posiadało uprawnienia klubu, zaś w Senacie tylko koła. Taka reguła interpretacyjna wymaga łącznego przyjęcia, że:

²¹ Celem jej potwierdzenia założyciele powinni być wskazani imiennie w jednym dokumencie (np. statucie klubu) z zaznaczeniem statusu posła lub senatora. Często w statutach stosuje się wyrażenia: „parlamentarzyści wybrani z tej samej listy wyborczej”, co nie pozwala przede wszystkim zbadać woli utworzenia zrzeszenia przez poszczególnych posłów i senatorów.

²² Zob. B. Szepietowska, *Skład Konwentu Seniorów w Sejmie, ze szczególnym uwzględnieniem art. 16 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 5 regulaminu Sejmu*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom I, WS*, Warszawa 2010, ss. 113-116; B. Szepietowska, *Status prawny klubu i koła parlamentarnego*, [w:] *Ibidem*, ss. 65-70; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat kierunku i zakresu...*, *op. cit.*, s. 196.

²³ Wg stanu na koniec VII kadencji Sejmu RP i VIII kadencji Senatu RP, istniał Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego liczący 38 posłów i 2 senatorów oraz Klub Parlamentarny Zjednoczona Prawica liczący 16 posłów i 1 senatora. Podczas obecnej kadencji istnieje Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego, który liczy tylko 15 posłów, po opuszczeniu go przez jedyne go przedstawiciela w Senacie 21 kwietnia 2016 r. (w momencie tworzenia zrzeszenia – 16 posłów i 1 senator).

Zob. <http://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/kluby-i-kola>, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/kluby.xsp>, <http://www.senat.gov.pl/popzednie-kadencje>, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/kluby.xsp>, (online: 28.10.2017).

1. zrzeczeniom międzyizbowym w danej izbie przyznaje się kompetencje równoważne do uprawnień zrzeczeń jednoizbowych w tej izbie;
2. używanie określenia „parlamentarny” pełni wyłącznie informacyjną funkcję i podkreśla międzyizbowy charakter zrzeczenia;
3. utworzenie zrzeczenia międzyizbowego wymaga spełnienia minimalnej liczebności członków dla danego zrzeczenia jednoizbowego wraz z co najmniej jednym przedstawicielem w drugiej izbie;
4. posiadanie kompetencji w danej izbie przez zrzeczenie międzyizbowe zależy od spełnienia wymagań dla utworzenia zrzeczenia jednoizbowego w tej izbie;
5. kompetencje te zawsze ustala się oddzielnie dla każdej izby z uwzględnieniem jej regulacji dotyczących tworzenia w niej zrzeczenia jednoizbowego.

Wtedy przypadki tworzenia klubów parlamentarnych, spełniających minimalny próg liczebnościowy w Sejmie wraz z kilkoma senatorami (mniej niż 7) nie nastroczałyby problemów interpretacyjnych, co do istnienia zrzeczenia międzyparlamentarnego i korzystania przez niego z kompetencji w obu izbach przewidzianych dla klubów²⁴. Należałoby także uznać, że takie zrzeczenie korzysta z kompetencji klubu poselskiego w Sejmie, w izbie wyższej zaś (jeśli nie liczy 3 członków), nie korzysta z żadnych kompetencji zrzeczeń. Jeśli liczy od 3 do 6 członków, korzysta z uprawnień kół senatorskich, a dopiero spełniając próg liczebnościowy dla klubu senackiego korzysta z pełni uprawnień dla niego przewidzianych. W związku z obecnością parlamentarzystów z obu izb klub w Sejmie nazywany będzie parlamentarnym, zaś w Senacie jego członkowie będą jego reprezentantami bez przyznania odpowiednich mu w tej izbie kompetencji (czyli *de facto* może istnieć, uprawnienia zaś są kwestią odrębną).

Takiej interpretacji musi towarzyszyć ujednolicenie terminologii regulaminowej. Obecnie szczególnie regSej posługuje się w sposób niezrozumiały i niekonsekwentny pojęciami klub, klub parlamentarny i klub poselski (odpowiednio dla koła także)²⁵. Nie wydaje się, by różnice w uprawnieniach klubów poselskich i parlamentarnych miałyby racjonalne uzasadnienie, stąd uchwałodawca *de lege ferenda* nie powinien stosować takiego zabiegu legislacyjnego. Utrzymanie spójności terminologicznej sprzyja jednolitej wykładni. Czynienie rozróżnień powinno być sytuacją wyjątkową oraz zrozumiałą w zakresie stosowania prawa²⁶.

²⁴ Por. uwagi na tle przyznania równoważnych kompetencji klubom i kołom jedno- i dwuizbowym.

²⁵ Por. np. art. 143 ust. 5, art. 15 ust. 1, art. 45 ust. 1 regSej.

²⁶ Por. art. 15. ust. 1 regSej, gdzie wprowadzono wyrażenie klub parlamentarny liczący co najmniej 15 posłów, co może być rozumiane, jako chęć podkreślenia minimalnego progu

Moment dostatecznego uzewnętrznienia woli parlamentarzystów, co do założenia zrzeszenia, rodzi obowiązek po stronie ich władz podania do wiadomości odpowiednio Marszałkowi Sejmu i Prezydium Senatu (art. 8 ust. 7 regSej, art. 21 ust. 7 regSen) składów osobowych i aktów wewnętrznych regulujących ich działalność. Zakres przedmiotowy tych aktów nie jest ograniczony przez uchwałodawcę. *De lege lata* przepisy regulaminowe wskazują na bierność organów notyfikujących. Jednym z postulatów *de lege ferenda* powinien być termin na przedstawienie statutu zrzeszenia, a sam dokument powinien podlegać weryfikacji przez niezależny organ²⁷, np. sąd, tak jak dzieje się to podczas rejestracji partii politycznej. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na bezstronną i wysoką merytoryczną ocenę, bez konotacji politycznych.

Zakres kompetencji przewidzianych *explicite* dla klubów²⁸, jako jednego ciała, *prima facie* jest mniejszy w stosunku do uprawnień dla odpowiednio liczebnej grupy posłów. Klubom przyznano uprawnienia z zakresu, np. członkostwa ich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, jego zwoływania (art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2 regSej), wnoszenia poprawek podczas drugiego czytania projektu ustawy przez przewodniczącego lub upoważnionego przez niego wiceprzewodniczącego (art. 45 ust. 1 regSej), czy tworzenia składu osobowego wskazanych w przepisach komisji, odzwierciedlającego proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich (np. art. 86b ust. 2, art. 148a ust. 2 regSej). Co do zasady, uprawnienia te wynikają z regSej oraz regSen²⁹ oraz aktów wewnętrznych wydanych na ich podstawie³⁰.

Na gruncie regSej, regSen, a także Konstytucji uprawnienia grup posłów są znacznie szersze. Taka konstrukcja ma na celu urzeczywistnienie zasady mandatu wolnego, gdyż w sytuacji, w której klub nie jest zdeterminowany do skorzystania z uprawnienia *in pleno*, grupa posłów skutecznie może wnieść dany wniosek. Jest to swego rodzaju gwarancja dla każdego parlamentarzysty, iż będzie mógł realnie wpłynąć na procedowanie izby, w której zasiada. *De lege lata* prawodawca nie przewidział tożsamyh kompetencji dla klubu i grupy parlamentarzystów. Przykładem takich kompeten-

liczebnościowego dla tej formy zrzeszania się albo sytuację, w której przewiduje istnienie klubów parlamentarnych, które liczą mniej niż 15 posłów.

²⁷ Taka sytuacja byłaby tym bardziej zasadna, gdyby charakter zrzeszenia parlamentarnego na tle regulaminów izb był wyłącznie organizacyjny. Kontrola powinna dotyczyć zgodności statutów z normami konstytucyjnymi, ustawowymi oraz regulaminowymi.

²⁸ Często z pominięciem kół, por. np. art. 148a ust. 2, art. 180 ust. 1 regSej.

²⁹ W zdecydowanie mniejszym stopniu niż w Sejmie.

³⁰ Por. np. Uchwała nr 39 Prezydium Sejmu z dnia 10 grudnia 1997 r. w sprawie zakwaterowania posłów (ze zm.),

http://orka.sejm.gov.pl/BOP_info.nsf/0/D225491777059A02C1257990002BF9D7/%24File/UPS1997039-ujed7.pdf (*online*: 28.10.2017).

cji są np.: złożenie wniosku, przez co najmniej 15 posłów ws. kandydatury na Marszałka Sejmu (art. 4 ust. 2 regSej); wniosku ws. kandydatur na ważne stanowiska państwowe w ramach kompetencji kreacyjnych Sejmu (np. art. 30 ust. 1 regSej); inicjatywa ustawodawcza zwykła grupy, co najmniej 15 posłów (art. 32 ust. 2 regSej); wnioskowanie, przez co najmniej 46 posłów, o podjęcie uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 156 ust. 2 Konstytucji); o udzielenie wotum nieufności wobec całej Rady Ministrów, a także wobec konkretnego ministra z podwyższonym progiem ilościowym – 69 posłów (art. 158 ust. 1 i art. 159 ust. 1 Konstytucji) czy zwrócenie się z wnioskiem do TK w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, przez minimalnie 50 posłów (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). W obecnym stanie prawnym kompetencje grupy posłów pośrednio przysługują także i klubom, jeśli jest to wniosek parlamentarzystów należących do tego samego zrzeszenia. *De lege ferenda* zakres uprawnień powinien być tożsamy lub w większości tożsamy. Nie ma dostatecznie racjonalnego uzasadnienia ich okrajania na rzecz grup poselskich, szczególnie gdy minimalna liczba posłów – wnioskodawców wynosi 15. W przypadku wniosków wymagających większej liczebności uzasadnienie celowościowe winno przesądzać o tym, czy uprawnienie takie przysługiwać może także klubowi³¹, np. podczas zgłaszania kandydatur na Marszałka Sejmu wydaje się zasadne przyznanie im takiej kompetencji.

Podsumowanie

Tworzenie i istnienie klubów parlamentarnych (a także pozostałych form) jest wyrazem wolności zrzeszania się parlamentarzystów oraz korzystania przez nich z niczym nieskrępowanego mandatu. Z uwagi na liczebność członków ta forma organizowania się posłów i senatorów w praktyce jest najistotniejsza. Odgrywa ona wiodącą rolę w życiu parlamentarnym – w zakresie sprawowania władzy ustawodawczej, jak i funkcji opozycji. Przedstawione postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* mają na celu zaznaczenie tejże roli oraz jej zinstytucjonalizowanie w przyszłych rozwiązaniach legislacyjnych. Taka tendencja wraz ze zwiększeniem uprawnień w ramach procedowania obu izb polskiego parlamentu wpłynęłaby pozytywnie na demokratyzację życia politycznego.

³¹ W przypadku kół, ich niska liczebność nie może wprost pozbawiać ich prawa głosu, a jednocześnie należy zachować pewną równowagę i dostosowanie siły politycznej do wielkości zrzeszenia.

Literatura

- Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie uprawnień posłów niezrzeszonych – według pytań szczegółowych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 1(45).
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II*, WS, Warszawa 2003.
- Mordwiłko J., *Dopuszczalność wystąpień posłów w toku debaty sejmowej w imieniu więcej niż jednego klubu poselskiego lub koła*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2008, Rok IV 3-4 (19-20).
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat kierunku i zakresu zmian w regulacjach prawnych dotyczących tworzenia i funkcjonowania zespołów poselskich (parlamentarnych)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2015, nr 2(46).
- Regulamin Obrad Sejmu z dnia 16 lutego 1923 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
- Regulamin Obrad Sejmu z dnia 16 grudnia 1930 r. (ze zm. z 23 października 1931 r.), „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1.
- Szepietowska B., *Skład Konwentu Seniorów w Sejmie, ze szczególnym uwzględnieniem art. 16 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 5 regulaminu Sejmu*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom I*, WS, Warszawa 2010.
- Szepietowska B., *Status prawny klubu i koła parlamentarnego*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom I*, WS, Warszawa 2010.
- Tymczasowy Regulamin Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lutego 1919 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- Wolski J., Kotula T., Kunisz A.(red.), *Starożytny Rzym we współczesnych badaniach: państwo, społeczeństwo, gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1994.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
(Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jedn.: M.P. z 1957 r. Nr 21, poz. 94).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2015 r., poz. 805 ze zm.)
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.)
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 ze zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny
(tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.)
- Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1985 r. Nr 37, poz. 173).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora
(tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1605 ze zm.)

Orzecznictwo

Postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. Pp 1/08 (OTK A 2010, nr 9 poz. 115).
Orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92 (OTK 1993, nr 1, poz. 2).

Źródła internetowe

Składy osobowe klubów i kół VII i VIII kadencji Sejmu RP oraz VII i IX kadencji Senatu RP,
<http://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/kluby-i-kolo>,
<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/kluby.xsp>, <http://www.senat.gov.pl/popzednie-kadencje>, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/kluby.xsp>, (online: 28.10.2017).

FUNCTIONING OF PARLIAMENTARY CLUBS IN THE POLISH PARLIAMENT – THE MOST IMPORTANT *DE LEGE LATA* AND *DE LEGE FERENDA* CONCLUSIONS IN 25TH ANNIVERSARY OF THE ADOPTION OF THE STANDING ORDERS OF THE SEJM (1992)

Summary

The main aim of the article is to present the most important legal and practical aspects of parliamentary clubs as the most significant form of parliamentarians' organizations in the Sejm and the Senate of the Republic of Poland. The author analyses the legal – constitutional and statutory – basis of this form by presenting a short historical overview and de lege lata and de lege ferenda conclusions. This publication is a sui generis proposal on the interpretation of legal acts related to the formation and operation of parliamentary clubs based on experiences from the last 25 year.

Keywords: parliamentary law, parliamentary clubs, parliamentarians' organizations.

Autor

Bartłomiej Ślęmp
Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

2

WYKORZYSTYWANIE PRZEZ OSOBY FIZYCZNE UPRAWNIENIA DO ODLICZENIA DAROWIZN NA CELE KULTU RELIGIJNEGO W LATACH 2009-2016

Łukasz Bernaciński

Słowa kluczowe: darowizna na cele kultu religijnego, ulgi podatkowe, odliczenia darowizn, finansowanie związków wyznaniowych, podatek dochodowy od osób fizycznych.

Wprowadzenie

Z perspektywy polskiego systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych ze środków publicznych instytucja odliczeń od podstawy opodatkowania plasuje się w kategorii finansowania pośredniego, którego istotą jest tworzenie przez ustawodawcę takich mechanizmów prawnych, które staną się dla osób trzecich skuteczną zachętą do dotowania działalności instytucji wyznaniowych¹. Asumptem dla wprowadzania tego typu rozwiązań jest fakt, iż z prowadzenia przez wspólnoty religijne szeroko pojętej misji czynienia dobra w świecie korzysta niejednokrotnie całe społeczeństwo, zaś trud (także finansowy) przygotowania wiernych do skutecznego wypełnienia tego zadania spoczywa na konkretnym związku konfesyjnym². Popularnym sposobem, w jaki prawodawca motywuje podatnika do przekazywania jego własności na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych, jest konstrukcja zwolnień fiskalnych, z których skorzystać można w wypadku właściwego zakwalifikowania przekazanej donacji. W polskim systemie finansowania instytucji wyznaniowych ze środków publicznych, dostępne są dla podatnika podatku dochodowego od osób fizycznych lub prawnych dwa sposoby ewidencjonowanego dokonania darowizny z możliwością odliczenia jej wysokości od podstawy opodatkowania, a mianowicie jest to darowizna na cele kultu religijnego a także darowizna na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Przedmiotem dalszych analiz pozostanie jedynie instytucja opisana w art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. b Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od

¹ Por. Ł. Bernaciński, *Finansowanie związków wyznaniowych ze środków publicznych w Polsce. Fundusz Kościelny*, Archidiecezjalne Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 2017, ss. 12-14.

² Por. D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed komisją majątkową*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, ss. 12-13.

osób fizycznych³ (dalej jako: Ustawa), czyli odliczenie przez uprawnione osoby fizyczne od podstawy obliczenia podatku⁴ darowizny na cele kultu religijnego, z pominięciem tematyki konstrukcji prawnej tejże ulgi podatkowej⁵.

Rozważania rozdziału w większości bazują na analizie danych statystycznych z lat 2009-2016, dotyczących wykorzystywania przez osoby fizyczne uprawnienia do odliczania darowizn na cele kultu religijnego oraz badań prowadzonych przez autora nad potencjałem rynku, jak i stopniem jego wykorzystywania, które przybrały postać danych przetworzonych. W szczególności ukazano tendencje widoczne w wykorzystaniu omawianej instytucji w podanym okresie.

Cezurę czasową prowadzonych badań zakreślono z uwzględnieniem zarówno faktu ustalenia od 1 stycznia 2005 r. limitu odliczanych darowizn na poziomie 6% dochodu⁶, jak również wprowadzenia z początkiem 2007 r. możliwości odliczenia darowizny na cele krwiodawstwa, czyli tzw. ekwiwalentu za krew⁷. Wpływ na decyzje o przekazywaniu i odliczaniu darowizn na cele kultu religijnego może mieć także obowiązująca stawka podatku przy opodatkowaniu według skali podatkowej. Od roku 2009 stawki podlegały zmianie i wynoszą 18% i 32%⁸.

W związku z tym, że Ministerstwo Finansów w latach 2009-2012 nie wyodrębiało w statystykach darowizn na cele kultu religijnego od innych darowizn odliczanych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy⁹, w tym przedziale czasowym ukazano dane przetworzone dotyczące jedynie „potencjału rynku” rozumianego jako maksymalna możliwa do odliczenia kwota darowizn oraz stopnia jego wykorzystania, który ukazuje procentowy udział sumy odliczonych darowizn w kwocie potencjału rynku.

³ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2016.2032 t.j.)

⁴ Autor używa pojęć „podstawa opodatkowania” oraz „podstawa obliczenia podatku” zamiennie. Por. R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2016, ss. 485-487.

⁵ Zob. Ł. Bernaciński, *Darowizna na cele kultu religijnego – zapomniane źródło finansowania instytucji wyznaniowych* [w:] K. Pujer (red.) *Problemy nauk prawnych. Tom 2*, Exante, Wrocław 2017, ss. 251-252.

⁶ Zob. art. 1 ust. 12 Ustawy z dnia 18 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004.263.2619).

⁷ Zob. art. 1 ust. 26 lit. a Ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2006.217.1588).

⁸ Por. art. 27 ust. 1 Ustawy.

⁹ *Odpowiedź Ministra Rozwoju i Finansów na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 26.10.2017 r.* (wraz z załącznikiem), zbiory własne Autora.

Ujęcie statystyczne

Liczba podatników, którzy wykazali dochód, w roku 2009 wyniosła 24 407 283. Osiągnięty przez nich dochód ukształtował się na poziomie 598 130 178 tys. PLN, zaś łączna kwota darowizn odliczonych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy osiągnęła poziom 206 695 tys. PLN¹⁰. Potencjał rynku wyniósł 35 887 810,68 tys. PLN (6% osiągniętego w tym roku dochodu), a stopień wykorzystania potencjału rynku równał się 0,58%.

W kolejnych latach powyższe dane prezentowały się następująco:

- 2010 r.: liczba podatników: 24 558 008; dochód: 626 364 798 tys. PLN; łączna kwota odliczonych darowizn: 152 789 tys. PLN¹¹; potencjał rynku: 37 581 887,88 tys. PLN; stopień wykorzystania potencjału rynku: 0,41%.
- 2011 r.: liczba podatników: 24 325 899; dochód: 653 506 112 tys. PLN; łączna kwota odliczonych darowizn: 194 984 tys. PLN¹²; potencjał rynku: 39 210 366,72 tys. PLN; stopień wykorzystania potencjału rynku: 0,50%.
- 2012 r.: liczba podatników: 23 987 116; dochód: 674 405 938 tys. PLN; łączna kwota odliczonych darowizn: 237 331 tys. PLN¹³; potencjał rynku: 40 464 356,28 tys. PLN; stopień wykorzystania potencjału rynku: 0,59%.

W roku 2013 liczba podatników, którzy wykazali dochód, wyniosła 24 354 815, osiągnięty przez nich dochód ukształtował się na poziomie 702 155 089 tys. PLN, zaś łączna kwota darowizn odliczonych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy osiągnęła poziom 249 271 tys. PLN. Liczba podatników, którzy skorzystali z uprawnienia do odliczenia darowizn przekazanych na cele kultu religijnego wyniosła 120 673 (co stanowi 0,50% wszystkich uprawnionych), kwota odliczonych przez nich darowizn 134 925 tys. PLN, zaś przeciętna kwota odliczona przez podatnika opiewa-

¹⁰ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2009 rok, ss. 7, 10, 29, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1185940/Informacja>, (online: 15.11.2017). Obliczenia własne.

¹¹ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2010 rok, ss. 7, 11, 35, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1185928/Informacja>, (online: 15.11.2017). Obliczenia własne.

¹² Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2011 rok, ss. 7, 10, 26, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1185942/Informacja>, (online: 15.11.2017). Obliczenia własne.

¹³ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 rok, ss. 7, 10, 23, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/2210514/Informacja>, (online: 15.11.2017). Obliczenia własne.

ła na 1 118 PLN¹⁴. Potencjał rynku osiągnął poziom 42 129 305,34 tys. PLN, stopień wykorzystania potencjału rynku wyniósł 0,59%, zaś stopień wykorzystania potencjału rynku przez odliczone darowizny na cele kultu religijnego ukształtował się na poziomie 0,32%¹⁵. Udział wysokości odliczonych darowizn na cele kultu religijnego, w ogólnej kwocie darowizn odliczonych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy stanowił 54,1%.

W kolejnych latach dane prezentowały się następująco:

- 2014 r.: liczba podatników: 24 392 479; dochód: 724 162 130 tys. PLN; łączna kwota odliczonych darowizn: 264 921 tys. PLN; liczba podatników, którzy odliczyli darowizny na cele kultu religijnego: 126 197 (0,52% uprawnionych); kwota odliczonych darowizn na cele kultu religijnego: 139 134 tys. PLN; przeciętna odliczona darowizna na cele kultu religijnego: 1 103 PLN¹⁶; potencjał rynku: 43 449 727,80 tys. PLN; stopień wykorzystania potencjału rynku: 0,61%; stopień wykorzystania potencjału rynku przez odliczone darowizny na cele kultu religijnego: 0,32%; udział odliczonych darowizn na cele kultu religijnego w ogólnej kwocie odliczonych darowizn: 52,5%.
- 2015 r.: liczba podatników: 24 590 360; dochód: 759 667 734 tys. PLN; łączna kwota odliczonych darowizn: 291 583 tys. PLN; liczba podatników, którzy odliczyli darowizny na cele kultu religijnego: 135 102 (0,55% uprawnionych); kwota odliczonych darowizn na cele kultu religijnego: 149 529 tys. PLN; przeciętna odliczona darowizna na cele kultu religijnego: 1 107 PLN¹⁷; potencjał rynku: 45 580 064,04 tys. PLN; stopień wykorzystania potencjału rynku: 0,64%; stopień wykorzystania potencjału rynku przez odliczone darowizny na cele kultu religijnego: 0,33%; udział odliczonych darowizn na cele kultu religijnego w ogólnej kwocie odliczonych darowizn: 51,3%.
- 2016 r.: liczba podatników: 24 751 999; dochód: 795 434 348 tys. PLN; łączna kwota odliczonych darowizn: 313 041 tys. PLN; liczba podatników, którzy odliczyli darowizny na cele kultu religijnego: 140 042 (0,57% uprawnionych); kwota odliczonych darowizn na cele

¹⁴ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013 rok, ss. 7, 10, 29, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1185924/Informacja>, (online: 15.11.2017). Obliczenia własne.

¹⁵ Tworzenie wskaźnika jest analogiczne do stopnia wykorzystania potencjału rynku, z tym, że w miejsce danych o ogólnej kwocie odliczonych darowizn podstawia się dane o kwocie odliczonych darowizn na cele kultu religijnego.

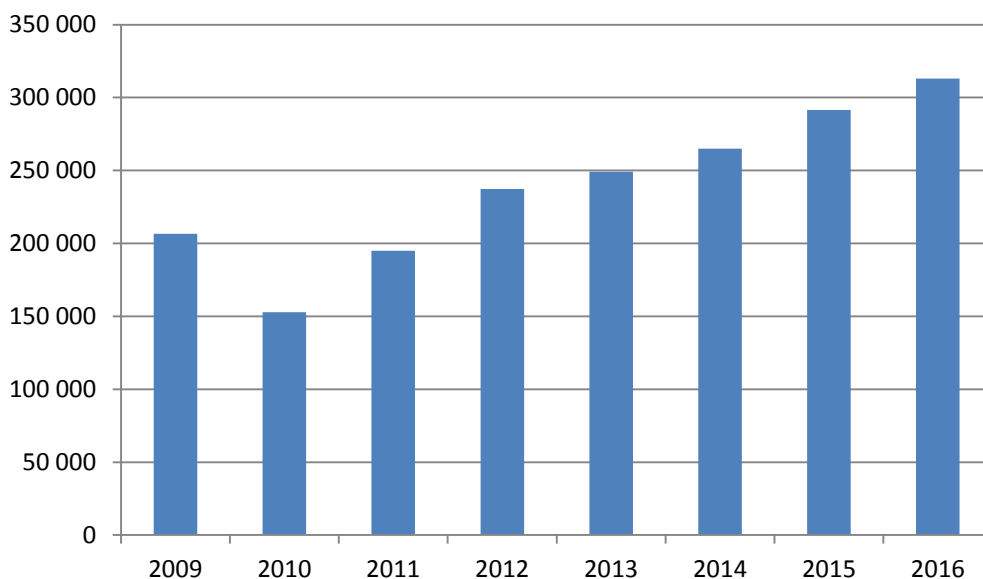
¹⁶ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2014 rok, ss. 7, 9, 17-18, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5008832/Informacja>, (online: 15.11.2017). Obliczenia własne.

¹⁷ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2015 rok, ss. 7, 9, 17-18, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5747316/Informacja>, (online: 15.11.2017). Obliczenia własne.

kultu religijnego: 155 921 tys. PLN; przeciętna odliczona darowizna na cele kultu religijnego: 1 113 PLN¹⁸; potencjał rynku: 47 726 060,88 tys. PLN; stopień wykorzystania potencjału rynku: 0,66%; stopień wykorzystania potencjału rynku przez odliczone darowizny na cele kultu religijnego: 0,33%; udział odliczonych darowizn na cele kultu religijnego w ogólnej kwocie odliczonych darowizn: 49,8%.

Ujęcie graficzne wyżej zaprezentowanych danych ilustrują wykresy 1-8.

Dane proste

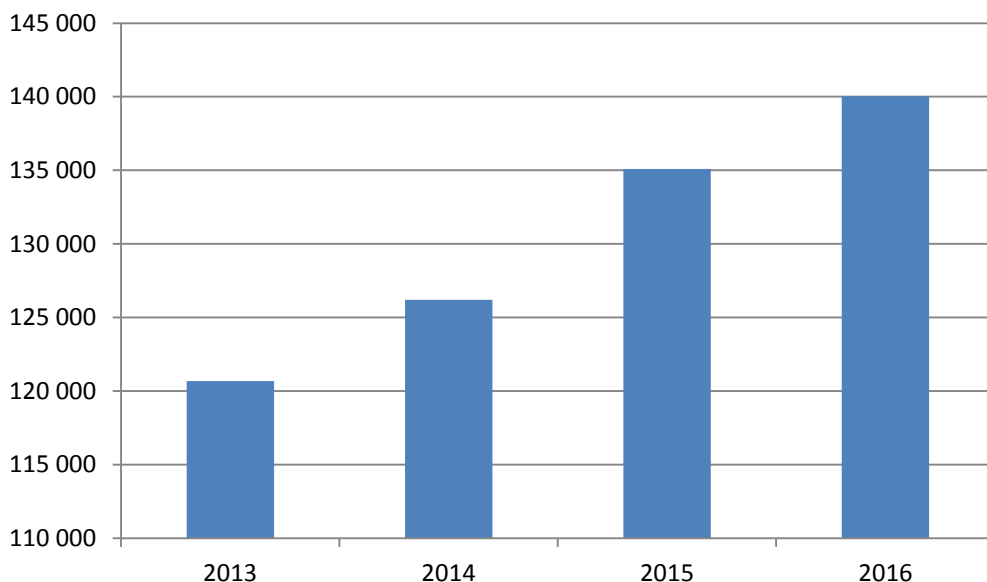


Wykres 1. Kwota darowizn odliczonych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy w poszczególnych latach (w tys. PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zaprezentowanych w podtytule Przedstawienie danych statystycznych.

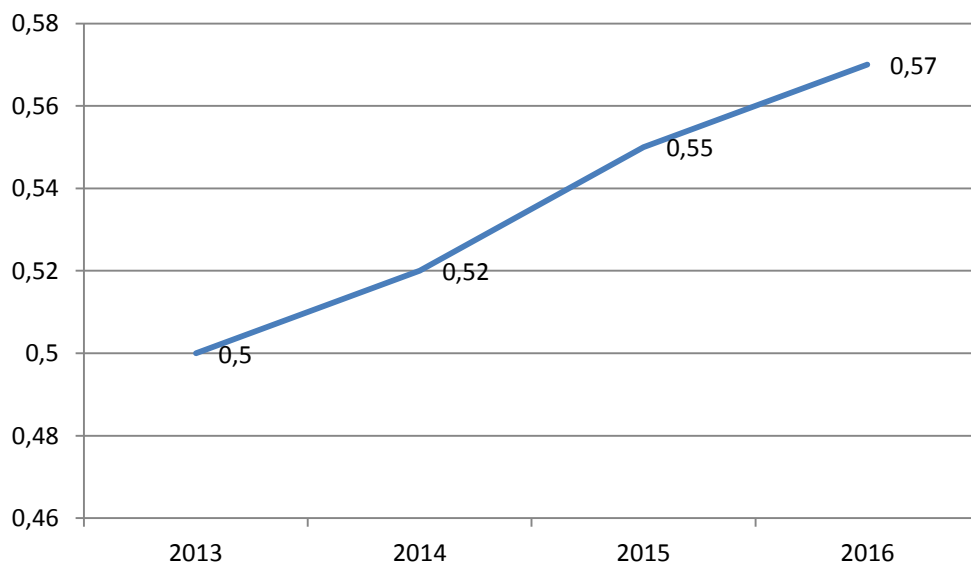
¹⁸ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2016 rok, ss. 8, 10, 18-19, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/6084784/Informacja>, (online: 15.11.2017). Obliczenia własne.

2. WYKORZYSTYWANIE PRZEZ OSOBY FIZYCZNE UPRAWNIENIA DO ODLICZENIA DAROWIZN NA CELE KULTU RELIGIJNEGO W LATACH 2009-2016



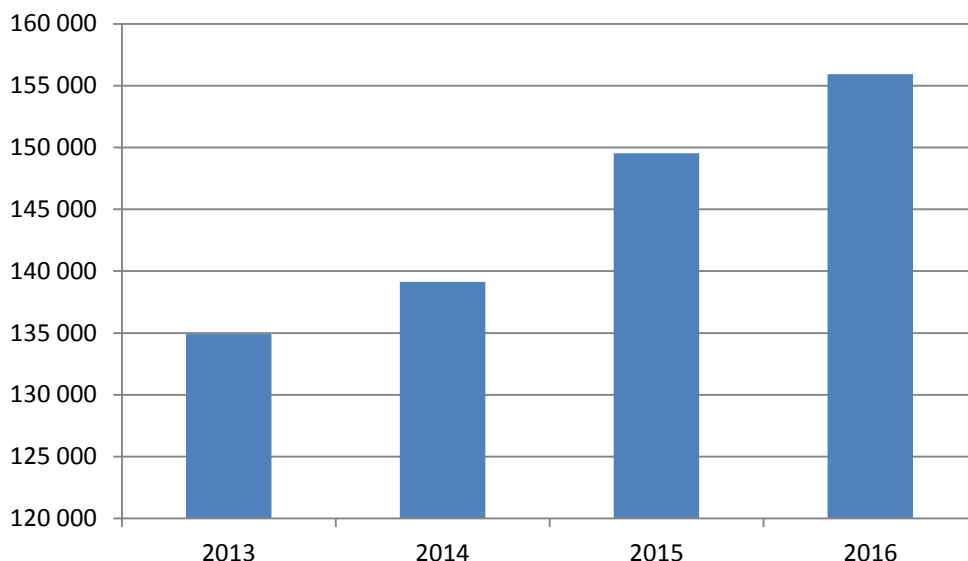
Wykres 2. Liczba podatników odliczających darowizny na cele kultu religijnego w poszczególnych latach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zaprezentowanych w podtytule Przedstawienie danych statystycznych.



Wykres 3. Procentowy udział podatników odliczających darowizny na cele kultu religijnego w ogólnej liczbie uprawnionych w poszczególnych latach

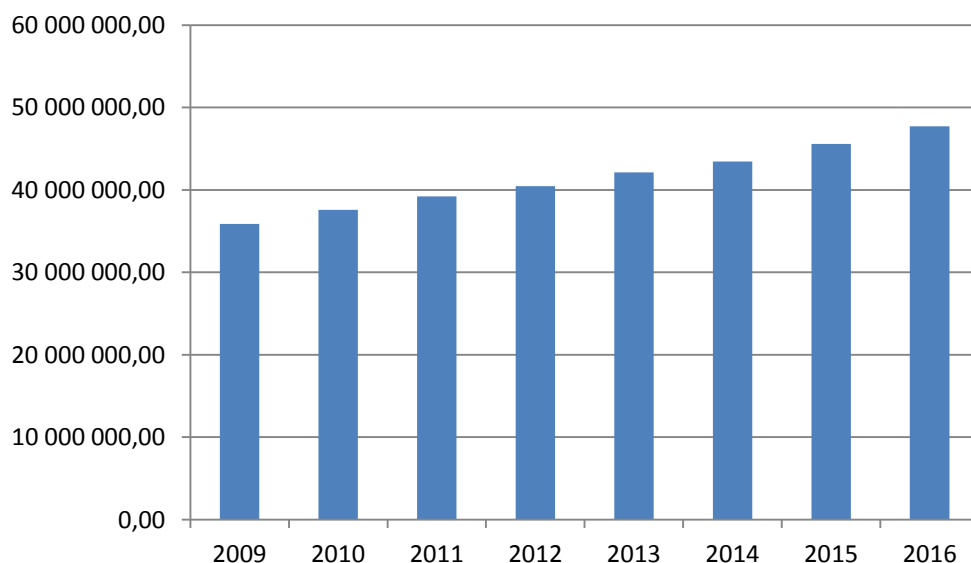
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zaprezentowanych w podtytule Przedstawienie danych statystycznych.



Wykres 4. Kwota odliczonych darowizn na cele kultu religijnego w poszczególnych latach (w tys. PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zaprezentowanych w podtytule Przedstawienie danych statystycznych.

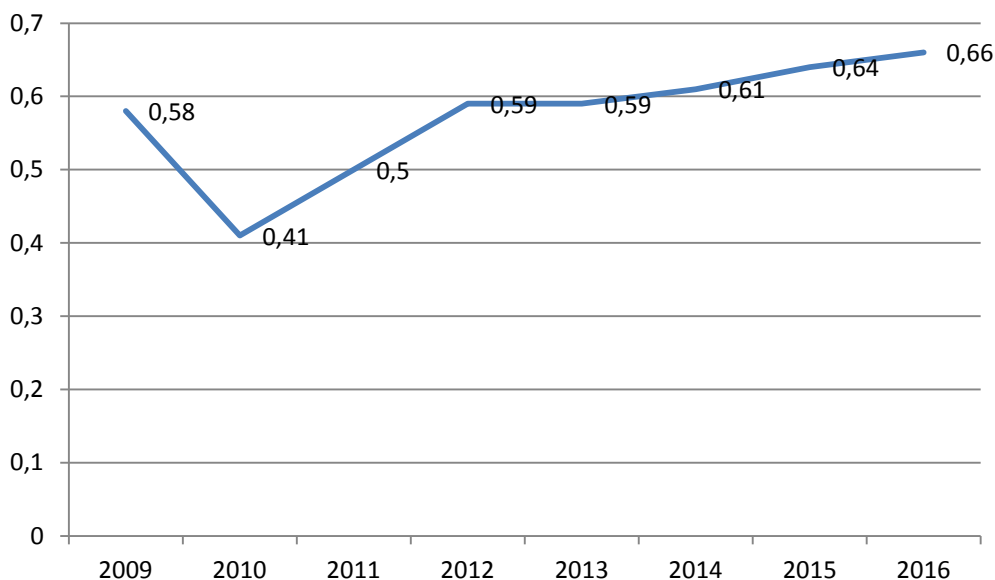
Dane przetworzone



Wykres 5. Potencjał rynku w poszczególnych latach (w tys. PLN)

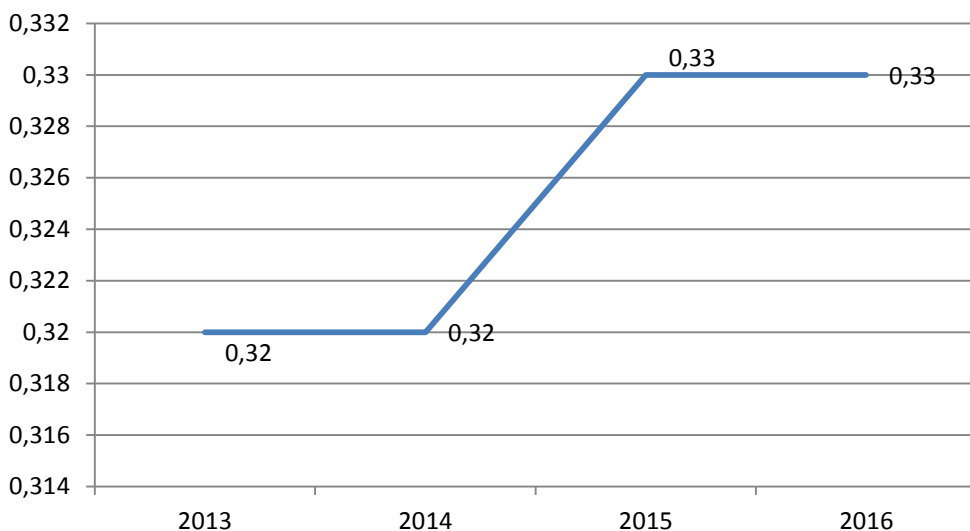
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych o wysokości wykazywanego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych dochodu w poszczególnych latach, zaprezentowanych w podtytule Przedstawienie danych statystycznych.

2. WYKORZYSTYWANIE PRZEZ OSOBY FIZYCZNE UPRAWNIENIA DO ODLICZENIA DAROWIZN NA CELE KULTU RELIGIJNEGO W LATACH 2009-2016



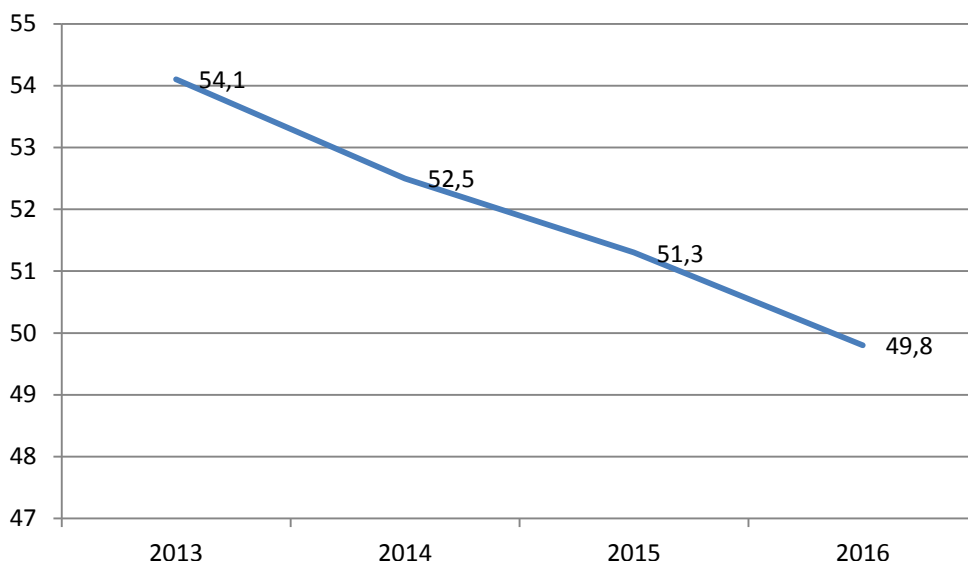
Wykres 6. Stopień wykorzystania potencjału rynku w poszczególnych latach (wyrażony w proc.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych o potencjale rynku w poszczególnych latach oraz danych o sumarycznej kwocie darowizn odliczonych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy w poszczególnych latach, zaprezentowanych w podtytule Przedstawienie danych statystycznych.



Wykres 7. Stopień wykorzystania potencjału rynku przez darowizny na cele kultu religijnego w poszczególnych latach (wyrażony w proc.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych o potencjale rynku w poszczególnych latach oraz danych o kwocie odliczonych darowizn na cele kultu religijnego w poszczególnych latach, zaprezentowanych w podtytule Przedstawienie danych statystycznych.



Wykres 8. Procentowy udział darowizn na cele kultu religijnego w sumarycznej kwocie darowizn odliczonych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy w poszczególnych latach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych o kwocie odliczonych darowizn na cele kultu religijnego i sumarycznej kwocie darowizn odliczonych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy w poszczególnych latach, zaprezentowanych w podtytule Przedstawienie danych statystycznych.

Omówienie wyników badań

Odnosząc się do zaprezentowanych wyżej danych, przede wszystkim należy stwierdzić, że kwoty darowizn odliczanych od podstawy obliczenia podatku na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy wzrosły między rokiem 2010 a 2016 ponad dwukrotnie (wykres 1). Na dynamikę trendu wzrostowego wpływa przede wszystkim stały wzrost dochodów wykazywanych przez osoby fizyczne. Natomiast relatywnie niewielki skutek wywiera tempo wzrostu liczby podatników odliczających darowizny na cele kultu religijnego (wykresy 2 i 3). Niemniej zauważyć trzeba, że między rokiem 2013 a 2016 przybyło blisko 20 tys. darczyńców odliczających darowizny na cele kultu religijnego, co świadczy o popularyzacji wykorzystywania tej instytucji wśród uprawnionych.

Ekspansja kwot odliczanych darowizn na cele kultu religijnego (wykres 4) jest zauważalnie niższa od dynamiki wzrostu ogólnej kwoty odliczanych darowizn. Jednocześnie obserwuje się spadek procentowego udziału darowizn na cele kultu religijnego w sumarycznej kwocie darowizn odliczonych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy (wykres 8). Oznacza to, że

nominalnie wyższe kwoty odliczane przez darczyńców konsumowane są w coraz większym stopniu przez organizacje pożytku publicznego.

Uwagę zwraca wysokość potencjału rynku. Jego wzrost jest pochodną stałego powiększania się kwoty dochodów wykazywanych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych (wykres 5). Potencjał rynku jest *de facto* kwotą, jaką ustawodawca godzi się zwolnić z opodatkowania, stąd określenie wysokości tej kwoty w roku 2016 na poziomie dwukrotności kosztów finansowania programu Rodzina 500+ może budzić uzasadnione zastrzeżenia, bowiem prawodawca zachęca do dokonywania i późniejszego odliczania darowizn na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy w kwocie ponad dwukrotnie wyższej niż ta przeznaczona dla rodzin w ramach pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (łącznie z kosztami obsługi tego zadania)¹⁹.

Skutek budżetowy przedmiotowej ulgi podatkowej nie jest jednak tak istotny, jak mogłoby się wydawać, ponieważ wykorzystanie instytucji kształtuje się na bardzo niskim poziomie (wykres 6). Pomimo wyraźnego trendu wzrostowego zapoczątkowanego w 2010 r., stopień wykorzystania potencjału rynku nadal daleki jest od poziomu choćby 1%. Jednocześnie poziom wykorzystania potencjału rynku przez odliczanie darowizn na cele kultu religijnego wykazuje na przestrzeni lat 2013-2016 jedynie minimalny wzrost (wykres 7). Świadczy to o tym, że ekspansja kwot odliczanych jako darowizny na cele kultu religijnego odpowiada wzrostowi potencjału rynku. Biorąc pod uwagę fakt, iż dynamika wzrostu stopnia wykorzystania potencjału rynku jest dużo wyższa niż tempo wzrostu stopnia wykorzystania potencjału rynku przez odliczone darowizny na cele kultu religijnego, kwoty odliczane z tego tytułu muszą stanowić coraz mniejszy ułamek całkowitej wartości darowizn odliczanych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy.

Podsumowanie

Kwoty wpływające do kas uprawnionych instytucji dzięki odliczaniu od podstawy obliczenia podatku darowizn dokonywanych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych wyraźnie wzrosły w ostatnich latach. Za główny powód tego zjawiska należy uznać stale powiększające się dochody wykazywane przez osoby fizyczne, a co za tym idzie szersze możliwości finansowe przekazywania datków. Nikła zmienność stopnia

¹⁹ Bankier.pl, *MRPiPS: 23 mld 166 mln zł – to koszt finansowania programu 500 plus w tym roku*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/MRPiPS-23-mld-166-mln-zl-to-koszt-finasowania-programu-500-plus-w-tym-roku-3643349.html>, (online: 15.11.2017).

wykorzystania potencjału rynku przy jednoczesnym stałym przyroście kwot odliczanych darowizn na cele kultu religijnego świadczy o tym, że dynamika wzrostu wysokości odliczanych darowizn jest proporcjonalna do tempa zwiększania się dochodów podmiotów uprawnionych do odliczeń.

Blisko 20 tys. dodatkowych podatników odliczających darowizny na cele kultu religijnego w latach 2013-2016 świadczy o popularyzacji tej instytucji w społeczeństwie. Niemniej, powiększające się grono osób korzystających z tej ulgi podatkowej oraz wzrost wysokości przekazywanych donacji na cele kultu religijnego nie dorównuje dynamice wzrostu sumarycznej kwocie darowizn odliczanych na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy, przez co udział darowizn na cele kultu religijnego w ogólnej kwocie odliczanych darowizn spada, osiągając w 2016 r. poziom poniżej 50%.

Utworzony przez prawodawcę potencjał rynku jest ogromny i stale poszerza się w ślad za wzrostem dochodów wykazywanych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. W 2016 r. osiągnął on poziom blisko 48 mld PLN. Kwota darowizn, która faktycznie została odliczona od podstawy opodatkowania w 2016 r. osiągnęła poziom ponad 313 mln PLN, z czego blisko 156 mln PLN trafiło do instytucji wyznaniowych. Pomimo że przekazywane i odliczane kwoty są niebagatelne, stopień wykorzystania potencjału rynku w 2016 r. wyniósł jedynie 0,66% (0,33% potencjału rynku stanowiły odliczone darowizny na cele kultu religijnego).

Stworzony przez ustawodawcę mechanizm zachęcający osoby trzecie do dotowania kościołów i innych związków wyznaniowych finansuje działalność obdarowanych w znaczącym stopniu. Nie zmienia to jednak faktu, iż poziom wykorzystania omawianej instytucji jest rażąco niski, co oznacza, że niewielu podatników decyduje się na skorzystanie z niej oraz że wpływy do kas instytucji wyznaniowych mogłyby być znacząco wyższe. Niska skuteczność prezentowanego mechanizmu powinna skłaniać prawodawcę do postawienia pytania o zasadność funkcjonowania ulgi podatkowej w obecnym kształcie.

Literatura

- Bernaciński Ł., *Darowizna na cele kultu religijnego – zapomniane źródło finansowania instytucji wyznaniowych* [w:] Pujer K. (red.) *Problemy nauk prawnych. Tom 2*, Exante, Wrocław 2017, ss. 249-259.
- Bernaciński Ł., *Finansowanie związków wyznaniowych ze środków publicznych w Polsce. Fundusz Kościelny*, Archidiecezjalne Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 2017.
- Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2016.
- Odpowiedź Ministra Rozwoju i Finansów na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 26.10.2017 r.* (wraz z załącznikiem), zbiory własne autora.
- Walencik D., *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed ko-*

misją majątkową, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.

Akty prawne

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych
(Dz.U. 2016.2032 t.j.)

Ustawa z dnia 18 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób
fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004.263.2619).

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób
fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2006.217.1588).

Źródła internetowe

Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2009 rok,
<http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1185940/Informacja>,
(online: 15.11.2017).

Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2010 rok,
<http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1185928/Informacja>,
(online: 15.11.2017).

Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2011 rok,
<http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1185942/Informacja>,
(online: 15.11.2017).

Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 rok,
<http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/2210514/Informacja>,
(online: 15.11.2017).

Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013 rok,
<http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1185924/Informacja>,
(online: 15.11.2017).

Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2014 rok,
<http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5008832/Informacja>,
(online: 15.11.2017).

Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2015 rok,
<http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5747316/Informacja>,
(online: 15.11.2017).

Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2016 rok,
<http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/6084784/Informacja>,
(online: 15.11.2017).

USE BY NATURAL PERSONS OF THE ENTITLEMENT TO DEDUCT RELIGIOUS DONATIONS
IN THE YEARS 2009-2016

Summary

The study presents research on the use of tax deduction in the form of the entitlement to deduct donations for religious worship purposes by taxpayers of personal income tax in the years 2009-2016. Simple statistical data have been processed, presented and visualised. In addition to showing the trends present in the application of this institution, the concept of market potential has been introduced and the way of calculating its use has been indicated.

Key words: donation for religious worship, tax deductions, deductions of donations, personal income tax, financing religious associations.

Autor

mgr Łukasz Bernaciński
Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji

3 WIELOWYMIAROWOŚĆ ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ZMOWY PRZETARGOWE

Kamila Kraszewska

Słowa kluczowe: zminy przetargowe, prawo karne, prawo antymonopolowe.

Wprowadzenie

Prawo ochrony konkurencji stanowi jeden z elementów oddziaływania państwa na gospodarkę rynkową. Poprzez odpowiednie regulacje prawodawca koordynuje przebieg niektórych działań, przede wszystkim zapewniając ochronę przed zjawiskami zagrażającymi prawidłowemu funkcjonowaniu konkurencji. Przesłanką stosowania prawa ochrony konkurencji jest przede wszystkim naruszenie interesu publicznego poprzez wielostronne i jednostronne praktyki ograniczające konkurencję czy koncentracje przedsiębiorców.

Celem artykułu jest syntetyczne przedstawienie oddziaływania państwa (interwencji publicznoprawnej) w porozumienia zagrażające konkurencji między uczestnikami gospodarki rynkowej – zminy przetargowe. Założeniem pracy jest przedstawienie dwóch przenikających się płaszczyzn: prawnokarnej i prawa antymonopolowego oraz ich oddziaływania w sferze odpowiedzialności za zminy przetargowe; wskazując przy tym czy wielowymiarowość reakcji władzy publicznej jest zasadna, czy nadmierna.

Zminy przetargowe

Zminy przetargowe są jednymi z największych zagrożeń właściwego przebiegu postępowania przetargowego, ponieważ narażają interesy uczestników przetargów, naruszając przy tym dobro, jakim jest prawidłowe funkcjonowanie konkurencji w gospodarce wolnorynkowej, a zatem godzą też w interes publiczny. Istotne jest to, że przetargi organizowane są w oparciu o różne reżimy prawne, np. prawo zamówień publicznych czy prawo cywilne. Dlatego też negatywny wpływ zmin przetargowych może mieć wiele wymiarów. Należy podkreślić, że trudno jest ocenić rzeczywistą skalę i nasilenie tego typu antykonkurencyjnych praktyk, gdyż prawdopodobnie wiele z nich nie zostało wykrytych. Jednakże aby dokonać zobrazowania

rozpiętości zjawiska można przedstawić przykładowe statystyki¹. W roku 2016 liczba postępowań wszczętych – 127, liczba przestępstw stwierdzonych – 40, w roku 2015 odpowiednio 140 postępowań i 66 stwierdzonych przestępstw, w roku 2014 – 186 postępowań i 63 stwierdzone przestępstwa. Podczas gdy w latach 1999-2012 liczba wszczętych postępowań wahała się między 43-92, a liczba stwierdzonych przestępstw nie przekraczała 20 (z wyjątkiem lat 2011 i 2005). Powyższe statystyki przedstawiają zestawienie liczby postępowań wszczętych i liczby przestępstw stwierdzonych w sprawie o udaremnienie przetargu na podstawie art. 305 § 1 i § 2 kodeksu karnego². Widoczny jest nie tylko wzrost liczby wszczętych postępowań w ostatnich latach, ale też ilość stwierdzonych przestępstw karnogospodarczych dotyczących udaremnienia przetargu. Ponadto można też nakreślić karalność porozumień antykonkurencyjnych na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów³ w ujęciu statystycznym: „w 2015 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁴ stwierdził naruszenie zakazu porozumień na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 7 uokik w 8 decyzjach, w 2014 r. w 13 r. decyzjach, a w 2013 r. w 9 decyzjach”⁵. Należy zwrócić uwagę na to, że podczas postępowań przetargowych można wykryć szereg nieprawidłowości, a całość jest poddawana różnego rodzaju kontroli⁶ wielu organów, nie tylko organów ścigania⁷.

Instytucja zmowy przetargowej jest definiowana na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – art. 6 ust. 1 pkt. 7., gdzie jest rozumiana jako „zakazane porozumienie, którego celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na: uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków

¹ Opracowanie statystyczne dot. udaremnienia przetargu na podstawie art. 305 §1 i §2 k.k., <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwno-17/63941,Udaremnienie-przetargu-art-305.html>; (online: 25.08.2017).

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), dalej: k.k.

³ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.), dalej: uokik.

⁴ M. Król-Bogomilska, *Sankcje z tytułu naruszeń ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, [w:] M. Kępiński (red.), *Prawo konkurencji*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 1262; dalej: Prezes UOKiK.

⁵ Na takie dane wskazuje: P. Korycińska-Rządca, *Odpowiedzialność osoby fizycznej w związku z zawarciem przez przedsiębiorcę porozumienia przetargowego w prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, „IKAR Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1, s. 116.

⁶ Z. Kukuła, *Poszukiwanie dowodów przestępstwa gospodarczych*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, ss. 165-168.

⁷Np.: Prezes UOKiK, Prezes UZP, NIK, RIO; organy ścigania: policja, prokuratura czy CBA.

składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny”⁸. Dodatkowo należy uzupełnić przytoczoną definicję o wskazanie różnych form tych praktyk w postaci m.in.: „a) umów zawieranych między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów, b) uzgodnień dokonanych w jakiegokolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki, c) uchwał lub innych aktów związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych”⁹. Podkreślić należy, że bez względu na formę zawierane porozumienia, aby doszło do zmowy przetargowej wystarczy „intencja określonego zachowania się”¹⁰, a same zminy przetargowe mogą dotyczyć też np.: przetargów prywatnych¹¹.

Art. 305 k.k. – czynność sprawcza (podmiot, strona podmiotowa i strona przedmiotowa)

Art. 305 k.k. wskazuje następujące czynności sprawcze: udaremnienie przetargu (§ 1), utrudnienie przetargu (§ 1), wejście w porozumienie z inną osobą (§ 1 i § 2), rozpowszechnienie informacji mających znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu (§ 2) oraz przemilczenie istotnych okoliczności mających znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu. Przedmiotem ochrony (§ 1) tego przepisu są interesy majątkowe właściciela mienia objętego przetargiem publicznym lub podmiotu, na rzecz którego przetarg jest dokonywany. Zwięzłej definicji poszczególnych, wyżej wymienionych czynności sprawczych dokonuje L. Wilk i wskazuje, że: „udaremnienie przetargu oznacza całkowite uniemożliwienie jego odbycia w danym miejscu lub czasie. Utrudnieniem zaś jest powodowanie przeszkód w procedurze przetargowej, niekorzystnych ze względu na ekonomiczny cel przetargu (...) wejście w porozumienie z inną osobą stanowi czynność *de facto* przygotowawczą, podniesioną tutaj do rangi dokonania przestępstwa (...) rozpowszechnianie jest czynieniem czegoś powszechnie wiadomym, przemilczanie zaś zaniechaniem wymagane-

⁸ M. Sieradzka, *Zminy przetargowe w świetle prawa zamówień publicznych oraz prawa konkurencji*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 31.

⁹ Art. 4 pkt 5 wspomnianej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

¹⁰ M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 33.

¹¹ *Ibidem*, s. 31. Ponadto, statusu zminy przetargowej w rozumieniu przytoczonego art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji nie mają tzw. konsorcja przetargowe, „polegające na złożeniu przez dwóch lub więcej niezależnych przedsiębiorców jednej oferty w ramach danego przetargu” – zob. szerzej w: K. Kohutek, *Zakaz praktyk ograniczających konkurencję*, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, ss. 287-288.

go przekazu informacji, różnym wszakże od zatajenia”¹², przy czym, jak słusznie zauważa L. Wilk, muszą to być informacje o istotnych okolicznościach dla postępowania przetargowego, a kryterium istotności jest „rola, jaką dana okoliczność odgrywa przy zawieraniu umowy”¹³.

Przestępstwo z art. 305 § 1 k.k. ma charakter powszechny, strona podmiotowa ma charakter kierunkowy i nacechowane jest chęcią odniesienia korzyści majątkowej. Natomiast czyn z § 2 może być popełniony w obu postaciach zamiaru zarówno bezpośrednim, jak i ewentualnym, podczas gdy ten z § 1 musi być czynem umyślnym z zamiarem bezpośrednim. Tak udaremnienie jak i utrudnienie przetargu może być skutkiem jednego lub wielu czynów ze sobą powiązanych, przy czym pomiędzy bezprawnym działaniem a nierozstrzygnięciem przetargu lub utrudnieniem rozstrzygnięcia musi istnieć adekwatny związek przyczynowo-skutkowy¹⁴. Ponadto jednym z elementów warunkujących odpowiedzialność karną jest działanie na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego¹⁵ przyjmuje się, że działanie na szkodę zawiera w sobie dwa aspekty: podmiotowy (jakąkolwiek postać zamiaru spowodowania szkody) oraz przedmiotowy – stworzenie niebezpieczeństwa powstania tej szkody¹⁶. Szkodę w tej sytuacji rozumie się w ujęciu cywilistycznym, a więc jako uszczerbek na dobrach chronionych prawnie, czyli rzeczywistą stratę (*damnum emergens*) oraz ewentualne utracone korzyści (*lucrum cessans*).

Korelacja przesłanek odpowiedzialności za znowę przetargową na gruncie prawa karnego i prawa ochrony konkurencji

Odpowiedzialność karna za przestępstwa gospodarcze jest szczególną dziedziną prawa karnego nazywana prawem karnym gospodarczym. Charakterystyczne dla niej jest to, że posiłkuje się przy odtwarzaniu podstaw bezprawności danego czynu szeregiem pozakarnych uregulowań praw-

¹² L. Wilk, *Udaremnianie i utrudnianie przetargu publicznego*, [w:] S. Kalus (red.), *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*, Lexis Nexis, Warszawa 2011, ss. 54-55.

¹³ *Ibidem*, s. 55.

¹⁴ Ł. Pasternak, *Przestępstwo udaremnienia lub utrudnienia przetargu publicznego*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 9, s. 95.

¹⁵ Np.: Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2012 r., sygn. V KK 402/11, OSNKW 2012, nr 8 poz. 84; Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 maja 2017 r., sygn., II AKa 35/17, Lex nr 2329069.

¹⁶ Ł. Pasternak, *op. cit.*, s. 95; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1969 r., sygn. III KR 185/68, OSNKW 1969, nr 9, poz. 104.

nych (tzw. „bezprawność konstrukcyjna”¹⁷). Stąd też nieunikniona jest korelacja pomiędzy prawem karnym a innymi dziedzinami, np.: prawem cywilnym czy gospodarczym, często też nieskodyfikowanymi standardami gospodarowania. Ta okoliczność „determinuje funkcjonalne i treściowe powiązanie przepisów karnych gospodarczych z przepisami regulującymi obrót gospodarczy”¹⁸.

Prawo ochrony konkurencji oraz prawo karne przykładają różną wagę do znamion, w tym przesłanek odpowiedzialności za znowę przetargową. Wskazane wcześniej umyślność i nieumyślność stanowią podstawę odpowiedzialności karnej. Zatem niezwykle istotny jest element wolicjonalny, intencje czy samo godzenie się na popełnienie przestępstwa. Natomiast w prawie ochrony konkurencji natura subiektywna pełni ograniczoną rolę. Duże znaczenie ma tutaj obiektywność zaistnienia określonych działań. Mniej istotna jest też nieświadomość łamania prawa. Podmiotem, który posiada kompetencje do wymierzenia sankcji za praktyki ograniczające konkurencję jest Prezes UOKiK. Dopiero na etapie wymierzenia kary pieniężnej Prezes UOKiK bierze pod uwagę okoliczność popełnienia czynu w stopniu „co najmniej nieumyślnym”¹⁹. Ponadto element umyślności i nieumyślności nie stanowi większych problemów przy ocenie czynu w przypadku osoby fizycznej, natomiast w przypadku innych podmiotów nie jest oczywiste, jak umieścić taki element w danym stanie faktycznym. Inaczej sytuacja wygląda, gdy ma się do czynienia z osobą zarządzającą, gdy zgodnie z art. 6a uokik znaczenie ma umyślność jej działania. Nie tylko element subiektywny należy do różnic pomiędzy odpowiedzialnością na gruncie prawa ochrony konkurencji a prawem karnym, ale także odpowiedzialność konkretnego podmiotu – tylko osoba fizyczna może ponieść odpowiedzialność karną²⁰. Powyższe doprowadza do wniosku, że odpowiedzialność karna przy przeciwdziałaniu znowom przetargowym jest bardziej zaostrzona, niż na gruncie prawa antymonopolowego. Analiza tych zjawisk i pojawiające się wnioski prowadzą do pytania: jak wygląda korelacja tych dwóch gałęzi w aspekcie penalizacji znowów przetargowych i czy wielowymiarowość podstaw odpowiedzialności i w konsekwencji sankcji jest odpowiednią reakcją władzy publicznej?

Po pierwsze, styk prawa karnego i innych dziedzin rodzi pytanie, czy nie jest naruszona zasada *ne bis in idem*. Zbieg podstaw odpowiedzialności za

¹⁷ R. Zawłocki, *Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu. Zagadnienia ogólne*, [w:] L.K. Paprzycki, A. Marek (red.), *System prawa karnego. Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarstwu*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 408.

¹⁸ *Ibidem*, s. 409.

¹⁹ G. Materna, *Znowy przetargowe w prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 342.

²⁰ L. Gardocki, *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2015, ss. 11-12.

określone czyny jest precyzyjnie skonstruowany na płaszczyźnie prawa karnego. Należy też podkreślić, że zgodnie z art. 17 kodeksu postępowania karnego²¹ wyklucza się powtórne orzekanie w sprawie już osądzonej. Ponadto zasada *ne bis in idem* odnosi się do spraw karnych, a zatem sankcji karnych. W przypadku zbiegu kilku reżimów prawnych, nie tylko prawa karnego, należałoby najpierw nakreślić rodzaj możliwych do orzeczenia sankcji. Na gruncie prawa ochrony konkurencji dochodzi do odpowiedzialności administracyjnoprawnej²², ale żadne przepisy nie definiują sankcji administracyjnej. Rozumie się ją między innymi jako nakładaną w związku z „niestosowaniem się do obowiązków wynikających z przepisów prawa lub aktów jego stosowania”²³.

Wśród sankcji typu administracyjnego w sprawach o praktyki ograniczające konkurencję można wyróżnić: „uznanie danej praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazanie zaniechania jej stosowania (...) tzw. środki zaradcze w celu zaniechania stosowania takiej praktyki lub usunięcia jej skutków”²⁴, czy też te wskazane w art. 12 i art. 89 uokik. Podkreślić należy też tzw. kary pieniężne – które większość doktryny zalicza do sankcji mających charakter represyjnym, *quasi*-karnym, ponieważ są wymierzane przez organ administracyjny. Ostatnim rodzajem jest sankcja cywilnoprawna o charakterze restytucyjnym – wynikająca z mocy prawa i wywołująca skutki od momentu podjęcia zakazanej praktyki – nieważność danej praktyki²⁵. W związku z powyższym należy wskazać, że istnieje wielość sankcji o różnym charakterze możliwych do orzeczenia jednemu sprawcy za ten sam czyn.

Po drugie, w obrębie prawa karnego i prawa antymonopolowego, we wskazanym na wstępie zakresie, można wymienić następujące przenikające się zakresy odpowiedzialności²⁶:

1. zbieg podstaw odpowiedzialności przedsiębiorców (w rozumieniu uokik), będących osobami fizycznymi, na podstawie uokik za delikt

²¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r. nr 89, poz. 555, z późn.zm.), dalej: k.p.k.

²² S. Żółtek kompleksowo opisał odpowiedzialność administracyjnoprawną w aspekcie przestępczości gospodarczej i jej relacje w odniesieniu do odpowiedzialności karnej. Zob.: S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie subsydiarności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, ss. 201-216.

²³ G. Materna, *op. cit.*, ss. 371-372.

²⁴ *Ibidem*, s. 377.

²⁵ *Ibidem*, ss. 377-378

²⁶ G. Materna szeroko przedstawił zakresy dublowania się odpowiedzialności na podstawie różnych ustaw, a także zanalizował obszary, w których nie dochodzi do dublowania się odpowiedzialności, zob. szerzej: G. Materna, *op. cit.*, ss. 388-397; 404-405.

- administracyjny z art. 6 ust. 1 pkt 7 uokik z odpowiedzialnością za przestępstwo z art. 305 k.k.²⁷;
2. zbieg podstaw odpowiedzialności przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną za antykonkurencyjne porozumienie w szczególnym stanie faktycznym, przy realizacji podstaw art. 18 k.k. za delikt administracyjny z art. 6 ust. 1 pkt 7 uokik (w związku ze szczególną strukturą odpowiedzialności) i przestępstwo zmywy przetargowej z art. 305 k.k. w związku z art. 18 k.k.²⁸;
 3. zbieg podstaw odpowiedzialności podmiotu mającego status osoby zarządzającej w rozumieniu art. 4a pkt 3a uokik za delikt administracyjny z art. 6a uokik i art. 305 k.k.²⁹

Dochodzi do rozbieżności również przy zastosowaniu tzw. programu *leniency*. Po próbie unifikacji obu podstaw prawnych, wciąż w obszarze prawa ochrony konkurencji uczestnik zmywy – przedsiębiorca (także osoba zarządzająca), przy spełnieniu określonych warunków, może skorzystać z odstąpienia od wymierzenia kary lub jej obniżenia, ale w obszarze prawa karnego nie może uniknąć kary, jedynie, jak słusznie zauważa M. Minkiewicz: „skorzystać z instytucji tzw. małego świadka koronnego”³⁰. Z powyższego można wywnioskować, że w odniesieniu do konkretnych stanów faktycznych może dojść do wielotorowości odpowiedzialności za dany czyn lub powiązane ze sobą czyny, stanowiące zmywę przetargową i podwojenia kryminalizacji. Na tym etapie zdecydowanie można określić taką okoliczność jako niezgodną z zasadą *ne bis in idem*, a nawet godzącą w zasadę proporcjonalności reakcji władzy publicznej.

Po trzecie, należy podkreślić konieczność zapobieżenia kumulacji zbiegów przepisów karnych oraz antymonopolowych i w konsekwencji wielowymiarowości, jaka następuje w przypadku penalizacji zmyw przetargowych. Wskazać można dwa rozwiązania, które niejednokrotnie były podnoszone w piśmiennictwie: stworzenie precyzyjnych i adekwatnych reguł kolizyjnych albo, bardziej bezkompromisowe i restrykcyjne, wyeliminowanie jednej z podstaw odpowiedzialności. W odniesieniu do ostatniego wskazać należy, że zasady odpowiedzialności karnej na gruncie przepisów karnych dotyczących przestępczości gospodarczej mogą okazać się niewystarczające dla tak zróżnicowanych mechanizmów szeroko rozumianych

²⁷ Por. G. Materna, *op .cit.*, s. 391.

²⁸ Por. *Ibidem*, s. 392.

²⁹ Por. *Ibidem*, s. 393.

³⁰ M. Minkiewicz, *Ochrona zamawiającego przed zmywami przetargowymi w polskim prawie karnym, antymonopolowym oraz prawie zamówień publicznych*, „IKAR Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 4, s. 33; Por. także: B. Turno, *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, ss. 200-202; 405-406.

postępowań przetargowych. Ponadto, w przypadku ich rozszerzenia, mogą stanowić nieadekwatną i nieproporcjonalną reakcję za *mniejsze* przewinienia. Podstawową funkcją prawa karnego jest ochrona dóbr prawnych, które zostały uznane przez prawodawcę za cenne ze względu na interes społeczeństwa, grupy społecznej itd. Do nich należy obrót gospodarczy, a zatem „najcięższe” przewinienia wymierzone w prawidłowe funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej, winne być karane na gruncie najbardziej represyjnym i specjalnie dostosowanej do tego gałęzi prawa karnego gospodarczego³¹. Natomiast przepisy uregulowań innych ustaw – gospodarczych, powinny zawierać normy sankcjonujące zakazane praktyki wymierzone we właściwe funkcjonowanie systemu wolnorynkowego i mogą być to sankcje o różnym, ale optymalnym charakterze: cywilnym, administracyjnym czy *quasi*-karnym. Zatem najlepszym rozwiązaniem wydaje się być skonstruowanie stosownych reguł kolizyjnych, w celu wyeliminowania podwójnego orzekania i wykonywania kar. Co istotne, winne one również obejmować zapobieżenie ponownemu prowadzeniu jakiegokolwiek postępowania, wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, a w sytuacji podwójnego naliczenia kary, jak słusznie podkreśla G. Materna: „winno się zaliczyć karę wcześniej wykonaną na poczet kolejnej”³². Ponadto można wprowadzić reguły kolizyjne pozwalające przeprowadzenie dwóch postępowań, ale w przypadku orzeczenia kilku kar, wykonaniu podlegałaby tylko kara najsurowsza³³.

Podsumowanie

Powyższe rozważania dotyczą jedynie fragmentu szerokiej materii obejmującej zagadnienia zmów przetargowych. Istotna jest waga przedmiotowej problematyki, ze względu na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej. Swoistość zagadnienia potwierdza wielotorowość rozwiązań w obszarze stosowanej praktyki, między innymi poprzez zaangażowanie wielu organów w ściganie tej kategorii praktyk, wymianę informacji i niejednokrotnie współdziałanie. Konsekwencją powyższego jest zwiększenie skuteczności przeciwdziałania zakazanym porozumieniom. Z drugiej strony, w związku z wielowymiarowością tych zabiegów, należy podkreślić obligatoryjność respektowania pewnych ograniczeń i adekwatności interwencji organów administracyjnych, organów ścigania i organów wymiaru

³¹ Por.: A. Płońska, *Istota prawnokarnej ochrony obrotu gospodarczego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 1-2, ss. 563-564.

³² G. Materna, *op. cit.*, s. 417.

³³ *Ibidem*, s. 417.

sprawiedliwości oraz przede wszystkim respektowania zasady *ne bis in idem*. Na podstawie tychże rozważań można dojść do konstatacji, że konieczne jest wielokierunkowe przeciwdziałanie zakazanym porozumieniom, ale w celu uniknięcia nadmiernej i nieproporcjonalnej reakcji władzy publicznej niezbędne okazuje się wprowadzenie stosownych reguł kolizyjnych. Powinny one zapobiegać kumulacji podstaw ścigania i wymierzania kar za ten sam czyn popełniony przez tego samego sprawcę. Jednakże ich wprowadzenie, aby nie powielić penalizacji tej samej antykonkurencyjnej praktyki, powinno być opracowane w oparciu o dotychczasowe doświadczenie oraz konwergencję przepisów karnych i antymonopolowych. Dodatkowo po ich ewentualnym zastosowaniu niezbędne będzie także wypracowanie spójnej praktyki.

Literatura

- Gardocki L., *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Kohutek K., *Zakaz praktyk ograniczających konkurencję*, [w:] Kohutek K., Sieradzka M. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Korycińska-Rządca P., *Odpowiedzialność osoby fizycznej w związku z zawarciem przez przedsiębiorcę porozumienia przetargowego w prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, „IKAR Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1.
- Król-Bogomilska M., *Sankcje z tytułu naruszeń ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, [w:] Kępiński M. (red.), *Prawo konkurencji*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Materna G., *Zmowy przetargowe w prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Minkiewicz M., *Ochrona zamawiającego przed znowami przetargowymi w polskim prawie karnym, antymonopolowym oraz prawie zamówień publicznych*, „IKAR Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 4.
- Pasternak Ł., *Przestępstwo udaremnienia lub utrudnienia przetargu publicznego*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 9.
- Płońska A., *Istota prawnokarnej ochrony obrotu gospodarczego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 1-2.
- Sieradzka M., *Zmowy przetargowe w świetle prawa zamówień publicznych oraz prawa konkurencji*, C.H. Beck, Warszawa 2015
- Turno, *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Wilk L., *Udaremnianie i utrudnianie przetargu publicznego*, [w:] Kalus S. (red.), *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*, Lexis Nexis, Warszawa 2011.
- Z. Kukuła, *Poszukiwanie dowodów przestępstwa gospodarczych*, Lexis Nexis, Warszawa 2013.
- Zawłocki R., *Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu. Zagadnienia ogólne*, [w:] Paprzycki L.K., Marek A. (red.), *System prawa karnego. Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarce*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Żółtek S., *Prawo karne gospodarcze w aspekcie subsydiarności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Akty prawne

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów
(Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny
(Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)

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

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2012 r., sygn. V KK 402/11, OSNKW 2012,
nr 8 poz. 84.

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 maja 2017 r., sygn., II AKa 35/17, Lex
nr 2329069.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1969 r., sygn. III KR 185/68, OSNKW 1969, nr 9,
poz. 104.

Źródła internetowe

<http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-17/63941,Udaremnienie-przetargu-art-305.html>, (online: 25.08.2017).

Autor

mgr Kamila Kraszewska
Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Postępowania Karnego

4 ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA ZA PRZESTĘPSTWO ZNĘCANIA SIĘ NAD ZWIERZĘTAMI W MYŚL ART. 35 UST. 1A USTAWY Z DNIA 21 SIERPNI 1997 R. O OCHRONIE ZWIERZĄT

Klaudia Runge

Słowa kluczowe: ustawa o ochronie zwierząt, ochrona zwierząt, znęcanie się nad zwierzętami, zakaz posiadania zwierząt.

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest omówienie problematyki dotyczącej odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa z art. 35 ust 1a i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (dalej u.o.z.z).

W pierwszej części rozdziału omówiono zagadnienia dotyczące ochrony prawa do życia i humanitarnego traktowania zwierząt, jaką przewidują przepisy zarówno prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Kolejną część niniejszej pracy dotyczy zakazu znęcania się nad zwierzętami wyrażonego w przepisie art. 6 u.o.z.z. Dalej uwagę poświęcono charakterystyce przestępstwa znęcania się nad zwierzętami z art. 35 ust.1a oraz jego kwalifikowanej postaci, tj. znęcania się nad zwierzętami ze szczególnym okrucieństwem, a nadto kwestii orzekania przez sąd w razie skazania sprawcy przestępstwa z art. 35 ust. 1a i 2 u.o.z.z. przypadku zwierzęcia, środków karnych oraz nawiązki. Końcowe rozważania dotyczą problematyki z zakresu form znęcania się nad zwierzętami, wymienionej w przepisie art. 6 ust. 2 pkt 18 u.o.z.z. tj. transportowania i przetrzymywania żywych ryb w celu sprzedaży bez dostatecznej ilości wody uniemożliwiającej oddychanie.

Prawo do życia zwierząt

Zarówno regulacje prawa krajowego, jak i międzynarodowego przewidują ochronę prawa do życia i godnego traktowania zwierząt przez człowieka. Przykładowo art. 1 i art. 2 Światowej Deklaracji Praw Zwierząt z dnia 21.09.1977 r., stanowią, że: „Wszystkie zwierzęta rodzą się równe wobec życia i mają te same prawa do egzystencji; Każde zwierzę ma prawo do

szacunku i oczekiwania od człowieka poszanowania, opieki i ochrony”¹. W polskim porządku prawnym naczelną regulacją dotyczącą ogólnie rzecz ujmując właściwego postępowania człowieka ze zwierzętami (domowymi, gospodarskimi, wolno żyjącymi czy też wykorzystywanymi do celów rozrywkowych), stanowi ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Już we wstępie tejże ustawy przepis art. 1 ust.1 stanowi, że: „Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę”². Bacząc na treść powyższego przepisu oraz idąc w ślad za stanowiskiem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 6 czerwca 2013 r., w sprawie o sygn.akt IV SA/Po 165/13 należy uznać, że przepis art.1 ust.1 u.o.o.z. statuuje prawo zwierzęcia do odpowiedniego traktowania przez ludzi, a nadto wskazuje, że zwierzę: „(...) ma prawo oczekiwać od ludzi należytego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku. Wszelkie środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia”³. Należy wskazać, że ustawodawca zaakcentował obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt, zawierając w u.o.o.z. przepis art. 5 u.o.o.z., stanowiący, iż: „Każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania”⁴.

Pomimo tego, nader często dochodzi z rąk ludzi względem zwierząt do aktów przemocy, a nawet okrucieństwa, czego konsekwencją są coraz surowsze kary dla sprawców znęcania się nad zwierzętami (w tym coraz częściej orzekane są kary bezwzględnego pozbawienia wolności).

Zakaz znęcania się nad zwierzętami wyrażony w art. 6 ust. 2 u.o.o.z.

Przepis art. 6 ust.1 i ust. 1a u.o.o.z. wprowadza zakaz zabijania zwierząt (poza przypadkami enumeratywnie wymienionymi w art. 6 ust.1 pkt 1-9 u.o.o.z.) oraz znęcania nad zwierzętami. Ponadto zakaz taki należy, jak wskazuje Sąd Rejonowy w Kłodzku w wyroku z dnia 9 czerwca 2016r. w sprawie VI K 137/19: „wywieść z dyspozycji przepisu art. 1 ustawy o ochronie zwierząt, a stwierdzające, że zwierzę jako istota żyjąca, zdol-

¹ Światowa Deklaracja Praw Zwierząt uchwalona przez UNESCO w dniu 15.10.1978 r. w Paryżu, <http://przystanekschronisko.org/i/dokumenty/deklaracja.pdf>

² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 1997 nr 111 poz. 724 ze zm.).

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2013 r. (IV SA/Po 165/13, Lex Nr 133697) niepubl.

⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt.

na do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, i człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę, a znęcanie psychiczne i fizyczne bez najmniejszej wątpliwości jest antytezą tej dyspozycji ustawodawcy, oraz z dyspozycji przepisu art. 5 wskazanej ustawy o ochronie zwierząt, nakazującej również w sposób kategoriyczny humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia (...) humanitarnie, przez które rozumieć należy, zgodnie z art. 4 pkt 2 tej wskazanej ustawy, traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. W tym powyższym zakresie wskazać należy, że wprowadzicie każde zwierzę (...) nie posiada wykształconych uczuć wyższych, to jednak stwierdzić należy, że niewątpliwym jest i niepodlegającym kwestionowaniu fakt, że każde zwierzę, w tym i też pies, odczuwa to jak człowiek, praktycznie w identyczny sposób, z jednoczesnym odzwierciedleniem psychicznym (...) [oraz, przy. K.R.] skutkiem fizycznym i fizjologicznym, uczucie głodu i pragnienia, zimna i gorąca, bólu, strachu, w sumie cierpienia nie tylko fizycznego lecz i psychicznego, powodującego objawy stresu, skutkującego objawem nie tylko chorób, lecz i zmian i zaburzeń psychicznych”⁵.

Znęcanie się nad zwierzętami w myśl art. 6 ust.2 u.o.o.z. to zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień. W. Radecki jest zdania, iż: „cierpienie jest względem bólu pojęciem nadrzędnym i obok bólu obejmuje także np. głód, pragnienie, lęk, oddziaływanie wysokiej bądź niskiej temperatury; każdy ból jest cierpieniem, ale nie każde cierpienie jest bólem”⁶. Ustawodawca w katalogu otwartym (art. 6 ust. 2 pkt 1-19 u.o.o.z.) poprzez zwrot „w szczególności” wskazuje jakie działania w myśl u.o.o.z. uznaje się za znęcanie się nad zwierzętami. Jest nimi przykładowo:

- „umyślne zranienie lub okaleczenie zwierzęcia, niestanowiące dozwolonego prawem zabiegu lub procedury w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, w tym znakowanie zwierząt stałocieplnych przez wypalanie lub wymrażanie, a także wszelkie zabiegi mające na celu zmianę wyglądu zwierzęcia i wykonywane w celu innym niż ratowanie jego zdrowia lub życia, a w szczególności przycinanie psom uszu i ogonów (kopiowanie);
- znakowanie zwierząt stałocieplnych przez wypalanie lub wymrażanie;
- używanie do pracy albo w celach sportowych lub rozrywkowych zwierząt chorych, a także zbyt młodych lub starych oraz zmuszanie ich do czynności, których wykonywanie może spowodować ból;

⁵ Wyrok Sądu Rejonowego w Kłodzku z dnia 9 czerwca 2016 r. (VI K 137/16, Lex Nr 2202759) niepubl.

⁶ W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Difin, Warszawa 2012, s. 74.

- bicie zwierząt przedmiotami twardymi i ostrymi lub zaopatrzonymi w urządzenia obliczone na sprawianie specjalnego bólu, bicie po głowie, dolnej części brzucha, dolnych częściach kończyn;
- przeciążanie zwierząt pociągowych i jucznych ładunkami w oczywisty sposób nieodpowiadającymi ich sile i kondycji lub stanowi dróg lub zmuszanie takich zwierząt do zbyt szybkiego biegu;
- transport zwierząt, w tym zwierząt hodowlanych, rzeźnych i przewożonych na targowiska, przenoszenie lub przepędzanie zwierząt w sposób powodujący ich zbędne cierpienie i stres;
- używanie uprzęży, pęt, stelaży, więzów lub innych urządzeń zmuszających zwierzę do przebywania w nienaturalnej pozycji, powodujących zbędny ból, uszkodzenia ciała albo śmierć;
- dokonywanie na zwierzętach zabiegów oraz operacji chirurgicznych przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień bądź niezgodnie z zasadami sztuki lekarsko-weterynaryjnej, bez zachowania koniecznej ostrożności i oględności oraz w sposób sprawiający ból, któremu można było zapobiec;
- złośliwe straszenie lub drażnienie zwierząt;
- utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania lub niechlujstwa, bądź w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji;
- porzucanie zwierzęcia, a w szczególności psa lub kota, przez właściciela bądź przez inną osobę, pod której opieką zwierzę pozostaje;
- stosowanie okrutnych metod w chowie lub hodowli zwierząt;
- organizowanie walk zwierząt;
- obcowanie płciowe ze zwierzęciem (zoofilia);
- wystawianie zwierzęcia domowego lub gospodarskiego na działanie warunków atmosferycznych, które zagrażają jego zdrowiu lub życiu;
- transport żywych ryb lub ich przetrzymywanie w celu sprzedaży bez dostatecznej ilości wody uniemożliwiającej oddychanie;
- utrzymywanie zwierzęcia bez odpowiedniego pokarmu lub wody przez okres wykraczający poza minimalne potrzeby właściwe dla gatunku⁷.

⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

Przestępstwo znęcania się nad zwierzętami z art. 35 ust. 1 a u.o.o.z.

W ramach rozdziału jedenastego u.o.o.z. przewidziano przepisy karne, w tym art. 35 ust.1a regulujący kwestię odpowiedzialności karnej za znęcanie się nad zwierzętami. Powyższy przepis stanowi, iż: „ten kto znęca się nad zwierzęciem podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”⁸. Odsyła on tym samym wprost do przepisu art. 35 u.o.o.z., w którym dokonano penalizacji czynu polegającego na zabiciu, uśmierceniu zwierzęcia albo dokonaniu jego uboju z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1, art. 33 lub art. 34 ust. 1-4 u.o.o.z.

Przestępstwo znęcania się nad zwierzętami jest, jak wskazał Sąd Rejonowy w Kłodzku w wyroku z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. akt VI K 137/16⁹, przestępstwem powszechnym (bowiem może być popełnione przez każdego człowieka), które można popełnić wyłącznie z winy umyślnej, a nadto formalnym z uwagi na to, iż: „przestępczość działania sprawcy takiego działania zabronionego prawnie właśnie nie musi nieść za sobą określonego, konkretnego skutku (np. okaleczenie zwierzęcia), stanowiącego wtedy jego znamię ustawowe, i może mieć też nie tylko formę działania, ale również zaniechania (np. głodzenie, niepojenie zwierzęcia)¹⁰ oraz przestępstwem, które może być popełnione zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym¹¹.

Ponadto należy wskazać, iż w art. 35 ust.3 u.o.o.z. przewidziano kwalifikowaną postać przestępstwa znęcania się nad zwierzętami, polegającego na działaniu sprawcy ze szczególnym okrucieństwem. W myśl przepisu art. 4 u.o.o.z. pkt 12, przez szczególne okrucieństwo rozumie się: „przedsięwzięcie przez sprawcę działań charakteryzujących się drastycznością form i metod, a zwłaszcza działanie w sposób wyszukany lub powolny, obliczony z premedytacją na zwiększenie rozmiaru cierpień i czasu ich trwania”¹². Dla sprawcy tegoż przestępstwa ustawodawca przewidział karę pozbawienia wolności do lat 3.

Analiza orzecznictwa wskazuje, iż sądy wymierzając karę za przestępstwo z art. 35 ust. 1a lub 2 biorą pod uwagę: „całokształt okoliczności w jakich doszło do popełnienia przez sprawcę przypisanego mu czynu oraz

⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

⁹ Wyrok Sądu Rejonowego w Kłodzku z dnia 9 czerwca 2016 r. (VI K 137/16, Lex Nr 2202759) niepubl.

¹⁰ Wyrok Sądu Rejonowego w Kłodzku z dnia 9 czerwca 2016 r.

¹¹ Uchwała całej Izby Karnej Sądu Najwyższego z dnia 6 września 1976 r. (sygn.VI KZP 13/75), opubl. OSNKW 1976/7-8/86.

¹² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt.

rodzaj i charakter naruszonych norm właściwego zachowania się (...)”¹³ oraz kierują się „dyrektywami wymiaru kary określonymi w 53 k.k., zgodnie z którym sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę, bacząc, by jej dolegliwość nie przekraczała stopnia winy, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego (prewencja szczególna), a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa i zaspokojenie potrzeby poczucia sprawiedliwości (prewencja ogólna). Przepis ten stanowi również, że wymierzając karę, sąd uwzględnia w szczególności motywację i sposób zachowania się sprawcy, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw przestępstwa, właściwości i warunki osobiste sprawcy, sposób życia przed popełnieniem przestępstwa i zachowanie po jego popełnieniu, a zwłaszcza staranie o naprawienie szkody lub zadośćuczynienie w innej formie społecznemu poczuciu sprawiedliwości. Natomiast przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu sąd bierze pod uwagę m.in. sposób i okoliczności popełnienia czynu oraz inne przesłanki, o których mowa w art. 115 § 2 k.k.”¹⁴ Kara ma nadto spełniać funkcje prewencyjną, zarówno w zakresie prewencji ogólnej, jak i szczególnej.

Przepadek, środki karne, nawiązka

W ramach zagadnienia odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa znęcania się nad zwierzętami, należy również wskazać, iż w razie skazania sprawcy tegoż przestępstwa, w przepisie art. 35 ust. 3 u.o.z.z. ustawodawca przewidział obligatoryjne orzeczenie przez sąd przypadku zwierzęcia, jeżeli sprawca jest jego właścicielem.

Natomiast jeśli chodzi o zastosowanie środków karnych wobec sprawcy przestępstwa znęcania się nad zwierzętami, taką możliwość przewiduje przepis art. 35 ust. 3 u.o.z.z., który stanowi, iż: „W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 lub 1a sąd może orzec, a w razie skazania za przestępstwo określone w ust. 2 sąd orzeka tytułem środka karnego zakaz posiadania zwierząt od roku do lat 10; zakaz orzeka się w latach”¹⁵. Innymi słowy, w razie popełnienia przestępstwa polegającego na znęcaniu się nad zwierzętami sąd może orzec środek karny w postaci zakazu posiadania

¹³ Wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsk z dnia 10 sierpnia 2016 r. (X K 247/16, Lex Nr 2216260), niepubl.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt.

zwierząt, natomiast w razie popełnienia kwalifikowanej postaci tegoż przestępstwa, sąd obligatoryjnie orzeka przedmiotowy środek karny.

Ponadto, w przepisie art. 35 ust. 4 u.o.z.z. ustawodawca przewidział możliwość orzeczenia jeszcze jednego środka karnego, w razie skazania za przestępstwo znęcania oraz znęcania się ze szczególnym okrucieństwem, w postaci: „zakazu wykonywania określonego zawodu, prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie, a także może orzec przepadek narzędzi lub przedmiotów służących do popełnienia przestępstwa oraz przedmiotów pochodzących z przestępstwa”¹⁶.

Nadto, w przypadku wydania wyroku skazującego wobec sprawcy, który dopuścił się przestępstwa znęcania nad zwierzętami, sąd ma możliwość orzeczenia, na zasadzie art. 35 ust.5 u.o.z.z., nawiązki w wysokości od 500 do 100 000 zł na wskazany przez sąd cel związany z ochroną zwierząt.

Transportowanie i przetrzymywanie ryb poza środowiskiem wodnym, jako znęcanie się nad zwierzętami (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2016 r. sygn. akt II KK 281/16)

Nader często poruszaną kwestią, która aktualizuje się szczególnie w okresie świątecznym jest problem dotyczący transportowania i przetrzymywania karpia. Sprzeciw części społeczeństwa (w szczególności organizacji działających na rzecz ochrony zwierząt) budzi sposób, w jaki zwierzęta te są przetrzymywane, przez niektórych ze sprzedających, tj. w skrzynkach bez wody, a nadto sposób transportowania ryb przez niektórych z klientów po ich zakupie.

Postępowanie karne dotyczące znęcania się nad karpami poprzez: „dokonywanie bezpośredniej sprzedaży żywych karpia z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, polegającej na tym, że ryby nie miały zapewnionych humanitarnych warunków bytowania w związku z tym, że były umieszczane w skrzynkach bez wody, co w większości przypadków prowadziło do ich śmierci przez uduszenie, a także jako jeszcze żywe po zakupieniu ich przez klientów były pakowane przez pracowników sklepu do plastikowych toreb bez wody oraz poprzez dokonywanie uboju i uśmiercania ryb nie posiadając do tego wymaganych prawem kwalifikacji”¹⁷, wobec jednego ze sklepów spożywczych, zainicjo-

¹⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2016r., (II KK 281/16, Lex nr 2237277)

wała jedna z fundacji działających na rzecz ochrony praw zwierząt. Wskutek wywiezionej przez pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego kasacji, stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 grudnia 2016 r., w sprawie o sygn. II KK 281/16, który stwierdził, iż ryby w myśl u.o.z.z. mogą odczuwać cierpienie i ból, a pakowanie ich w plastikowe torby bez wody, poczytywać należy w myśl art. 6 ust.2 pkt 18 u.o.z.z. („przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, a w szczególności transport żywych ryb lub ich przetrzymywanie w celu sprzedaży bez dostatecznej ilości wody uniemożliwiającej oddychanie”¹⁸), jako przestępstwo znęcania się nad zwierzętami. Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości, iż bacząc na treść przepisu art. 6 ust.2 pkt 18 u.o.z.z.: „wskazanie wyraźnie przez ustawodawcę takiego sposobu postępowania jako formy znęcania się nad rybami wyklucza obecnie możliwość pomijania takich okoliczności jako znamion przestępstwa z art. 35 ustawy”¹⁹. Ponadto Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał, iż: „w każdych okolicznościach, w tym przetrzymywania żywych ryb przed ich sprzedażą, jak i ich pakowania w razie sprzedaży, konieczne jest uwzględnienie ich dobrostanu i niedopuszczanie do niepotrzebnych ich cierpień”²⁰ podkreślając jednocześnie, że: „metodą pakowania żywych karpia minimalizującą stres wynikający z transportu bez dostępu do wystarczającej ilości wody, jest umieszczenie ich w pojemniku posiadającym w miarę sztywne ścianki oraz konstrukcję powodującą, iż skóra ryby nie przylega bezpośrednio do ścianek pojemnika. Ryba posiada bowiem zdolności oddychania, poza środowiskiem wodnym, całą powierzchnią ciała oraz wilgotnymi skrzelami, czego oczywiście nie zapewnia im foliowy worek oblepiający skórę ryby”²¹.

Podsumowanie

Pomimo zaostrzenia kary pozbawienia wolności za popełnienie przestępstwa z art. 35 ust.1a i 2 u.o.z.z., tj. znęcania się nad zwierzętami, nie zmniejsza się liczba prawomocnych wyroków za popełnienie tegoż przestępstwa (należy wskazać, iż przed nowelizacją przepisów w 2014 r., wyżej wskazany występki zagrożony był karą nie dwóch lat, a jednego roku pozbawienia wolności). Analiza orzecznictwa sądów z ostatnich kilku lat daje asumpt to stwierdzenia, iż coraz częściej sądy decydują się na wymierzenie spraw-

¹⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt.

¹⁹ Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2016r., (II KK 281/16, Lex nr 2237277).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

com znęcania się nad zwierzętami – kary pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, co jeszcze kilka lat temu w zasadzie zdarzało się bardzo rzadko. Należy jednak podkreślić, iż w wyrokach skazujących wciąż przeważają kary ograniczenia wolności tudzież kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, co biorąc pod uwagę charakter przestępstwa z art. 35 ust. 1a i 2 oraz społeczną szkodliwość tego czynu, jest wyrazem nader łagodnego traktowania sprawców tychże przestępstw, mając na względzie wspomnianą wcześniej funkcję prewencyjną kary w zakresie konieczności kształtowania świadomości społeczeństwa.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż zaostrzenie przepisów karnych to nie wszystko (bacząc na fakt, iż od czasu ostatniej nowelizacji u.o.z.z. liczba przestępstw z art.35 ust.1a i 2 u.o.z.z. nie zmalała). Wydaje się, że w obecnym stanie rzeczy należałoby podjąć działania mające na celu zwiększenie częstotliwości kontroli warunków bytowania zarówno zwierząt hodowlanych jak i domowych, które winny być przeprowadzane przez powołane do tego organy administracji publicznej. W szczególności uwagę należałoby poświęcić zwierzętom żyjącym na wsiach, bowiem tam znacznie częściej zwierzęta przetrzymywane są w niehumanitarnych warunkach bytowych. Bez wątplenia potrzebne jest również podjęcie odpowiednich działań, w zakresie kształtowania zmian świadomości społeczeństwa w przedmiocie postrzegania zwierząt, co zapewnić może jedynie edukacja – począwszy od najmłodszych. Należałoby nadto zwiększyć częstotliwość kampanii społecznych, za pośrednictwem mediów, które coraz częściej nagłaśniają przypadki (często zawierające obrazy nader drastyczne) znęcania się nad zwierzętami.

Literatura

W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Difin, Warszawa 2012.

Akty prawne

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2017.1840 nr 111 poz. 724).

Orzecznictwo

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2013r. (IV SA/Po 165/13), niepubl.

Wyrok Sądu Rejonowego w Kłodzku z dnia 9 czerwca 2016r. (VI K 137/16), niepubl.

Uchwała całej Izby Karnej Sądu Najwyższego z dnia 6 września 1976 r. (VI KZP 13/75), opubl. OSNKW 1976/7-8/86

Wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsk z dnia 10 sierpnia 2016 r.

4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA ZA PRZESTĘPSTWO ZNEĆANIA SIĘ NAD ZWIERZĘTAMI W MYŚL ART. 35
UST. 1A USTAWY Z DNIA 21 SIERPNI 1997 R. O OCHRONIE ZWIERZĄT

(X K 247/16), niepubl.

Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2016r., (II KK 281/16).

Źródła internetowe

Światowa Deklaracja Praw Zwierząt uchwalona przez UNESCO w dniu 15.10.1978 r. w
Paryżu,

<http://przystanekschronisko.org/i/dokumenty/deklaracja.pdf>

Autor

mgr Klaudia Runge
Polska Akademia Nauk
w Warszawie
Instytut Nauk Prawnych

5 PODEJŚCIE HISTORYCZNE W PRAWOZNAWSTWIE NA PRZYKŁADZIE KSZTAŁTOWANIA SIĘ PODZIAŁU TERYTORIALNO-ADMINISTRACYJNEGO PAŃSTWA POLSKIEGO DO UPADKU I RZECZPOSPOLITEJ

Diana Szwejser

Słowa kluczowe: prawoznawstwo, podział terytorialno-administracyjny, podejście historyczne w prawoznawstwie, terytorium państwa.

Wprowadzenie

Polska jest podzielona na województwa, wśród tych zaś wyróżnia się powiaty i gminy. Podział terytorialny Polski nie zawsze jednak tak wyglądał. Obecny ustrój terytorialny państwa kształtował się przez wiele lat, a jego początków można doszukiwać się od połowy X w. Proces ten został przerywany rozbiorami państwa i z tego powodu rozważania niniejszego opracowania obejmują czas do 1795 r. Aktualnie, terytorium Rzeczypospolitej także jest podzielone na jednostki administracyjne. Podział ten jednak znacznie różni się od tego sprzed wieków. Wykorzystując rezultaty badań przy użyciu metody etnologicznej oraz metody strukturalnej dokonano próby przedstawienia jak funkcjonował aparat administracyjny w państwie Piastów, a następnie monarchii stanowej, aż do upadku Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Praca dotyczy również potrzeby wykorzystania ujęcia historycznego w zakresie analiz instytucji występujących w prawoznawstwie. Skupia się na wykazaniu, że historia nie ma w stosunku do dyscypliny jaką jest prawo funkcji „służebnej”. Posiada walor historyczno-prawny i poznawczy, bowiem tłumaczy początki kształtowania się ustroju administracyjno-prawnego oraz wyjaśnia rolę historii prawa w prawoznawstwie.

Rola historii prawa w prawoznawstwie

W doktrynie dokonuje się różnych podziałów nauk prawnych. Najbardziej uznawany jest podział na dogmatykę, historię prawa oraz filozofię prawa.

Zwolennikami takiego podziału są m.in. L. Morawski¹, czy K. Opałek². Odmiennego podziału dokonuje L. Petrażycki, jednak i tu wyodrębnia się historię prawa³. Pochodzenie nauk historycznoprawnych datuje się na XIX w. jako skutek wpływów niemieckiej myśli prawniczej i historycznej. J. Maziarz wyraża pogląd, że współcześnie podział nauk prawnych widoczny jest zwłaszcza w uniwersyteckiej dydaktyce prawniczej. Brak jest właściwie innych jej przedstawicieli jak pracownicy wydziałów prawa⁴. W literaturze istnieje jednak pogląd, wedle którego historia prawa jest dyscypliną historyczną, a w stosunku do prawa pełni funkcje „służebne, choć nie usługowe”⁵. S. Grodziski przekonanie to argumentuje tym, że przedmiotem badania historii prawa jest prawo epok minionych, w stosunku do którego stosuje się metody historyczne⁶. Jednym z przedstawicieli doktryny, który pogląd taki krytykuje jest S. Erlich. Jest on zdania, że eksplorowanie prawa może występować na trzech poziomach: analizy prawnej, antecedenencji oraz analizy skutków funkcjonowania⁷. Według J. Maziarza historia nie wypracowała żadnych metod służących wykładni i stosowaniu prawa, gdyż jest to – co jest absolutnym *notorium* – domeną nauk prawnych⁸. Nie można więc stwierdzić, że historia prawa jest nauką historyczną, bo w takim razie za prawo uważałoby się tylko to, co obecnie obowiązuje. Z kolei A. Mączyński podnosi, że istotą prac prawdziwie naukowych w naukach prawnych jest to, że nie odchodzą one w niepamięć po zmianie stanu prawnego⁹. Dzieje się tak, gdyż podejście historyczne w prawoznawstwie ma walory zarówno poznawcze i odtworzeniowe, jak i przyszłościowe. Zdaniem J. Bardacha retrospekcja pozwala dojrzeć w przeszłości to, co weszło z niej do teraźniejszości, co wpływa na jej obecne kształty społeczne i prawne. Dzięki dynamicznemu sposobowi ujmowania zjawisk społecznych historyzm umożliwia też prognozowanie¹⁰.

Druga część opracowania koncentruje się na prezentacji początków podziałów terytorialnych i administracyjnych dawnych ziem polskich, przezwanych 123-letnią niewolą, co jest przykładem na to, że odtwarzanie

¹ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Dom Organizatora, Toruń 2008, s. 33.

² K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, PWN, Warszawa 1962, ss. 95-96.

³ L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności*, PWN, Warszawa 1959, s. 11.

⁴ J. Maziarz, *Czy historia jest nauką historyczną czy prawną*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, 2015, vol. 68, nr 1, 2015, s. 323.

⁵ S. Grodziski, *Uwagi o służebnej choć nie usługowej roli nauki historycznej państwa i prawa*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2002, t. LIV, z. 2., ss. 15-20.

⁶ S. Grodziski, *Uwagi o historii prawa, jej miejscu wśród nauk historycznych i nazwie*, „Historyka” 1972, t. III, ss. 88-91.

⁷ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, PWN, Warszawa 1970, s. 143.

⁸ J. Maziarz, *op. cit.*, s. 324.

⁹ A. Mączyński, *Uwagi o stanie nauki polskiego prawa cywilnego*, PiP, 2011, nr 6, s. 14.

¹⁰ J. Bardach, *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, LIBER, Warszawa 2001, s. 21.

w naukach prawnych w Polsce nie jest znaczące, a odwołania, chociażby do dorobku Konstytucji z 1793 r., były w swej istocie symboliczne.

Jednocześnie pojęcia prawnicze dezaktualizują się bardzo powoli, pomimo zauważalnej coraz bardziej ilości uchwalonych nowych aktów prawnych, co oddają słowa Terencjusza *nullum est iam dictum, quo non sit dictum prius*¹¹. Stąd też wykorzystanie historii w prawoznawstwie ma wielkie znaczenie. Przede wszystkim dzięki niej istnieje możliwość rozstrzygnięcia genezy i eksploracji pojęć z zakresu nauk prawnych. Po wtóre, mimo zmiany treści przepisów, co do zasady instytucje prawne istnieją i orzeczenia, chociażby Sądu Najwyższego, do nich nawiązują. Przykładem jest postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2011 r.¹² Poza tym, w systemie polskiego prawa obowiązują przepisy intertemporalne, które wymagają czasem zastosowania odwołań do ABGB (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*, Powszechny kodeks obywatelski, austriacki kodeks cywilny z 1811 r.), Kodeksu Napoleona czy ustawodawstwa carskiego. Świadczą o tym chociażby: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2008 r.¹³ czy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 2004 r.¹⁴

Jak pisze J. Maziarz niesłychanie trudno jest stwierdzić, gdzie kończy się historia prawa, a zaczyna dogmatyka. Najprawdopodobniej granicy takiej wcale nie ma¹⁵. Przyczyny tego zjawiska upatrywać należy w zmieniającym się niezwykle szybko stanie prawnym. Działalność ustawodawcy sprawia, że prace o charakterze dogmatycznym sprzed kilku lat pod względem stanu prawnego zdezaktualizowały się; nie znaczy to jednak, że straciły one swój walor poznawczy. Bowiem zdaniem F. Zolla miarą wartości każdej pracy prawniczej wydaje się właśnie fakt, iż nie poddaje się on kompleksowi Kirchmanna¹⁶. Historia prawa pod tym względem tylko korzysta, bowiem im więcej ustawodawca tworzy, tym większe pole działania ma ta dyscyplina.

W literaturze można znaleźć poglądy, że prawo i historia spotkają się w dyscyplinach historycznych oraz w podejściu historycznym w prawoznawstwie, za które J. Bardach uważa sposób badania prawa z wykorzystaniem aparatu naukowego, jakim dysponują dyscypliny historyczne¹⁷. Analizując ten podział J. Maziarz podnosi, że wątki historycznoprawne

¹¹ Terencjusz, Eunuch, 40.

¹² I CZ 21/11, LEX nr 795135

¹³ SK 14/06, ZUTK z 2008 r. nr 4A poz. 66.

¹⁴ IV CK 622/03, OSNC z 2005 r. nr 12 poz. 214.

¹⁵ J. Maziarz, *op. cit.*, s. 328.

¹⁶ F. Zoll, *Wstęp* [w:] J. Pisuliński, F. Zoll (red.), *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Bogusławowi Gawlikowi*, LexisNexis, Warszawa 2012.

¹⁷ J. Bardach, *op. cit.*, s. 25.

można poruszać dwojako: można mówić o prawie współczesnym z perspektywy historycznego rozwoju albo też mówić o prawie dawnym, w sposób, w jaki mówi się o prawie obecnie obowiązującym. W obydwu przypadkach bardzo ważny jest właśnie element prawa, jako przedmiotu badań¹⁸.

Za przyjęciem słuszności podejścia historycznego w prawoznawstwie przemawia także instytucja recepcji prawa. Według J. Bardacha poznanie jej zasad i przebiegów, ustalenie form i systematyki recepcji, wszystko to wymaga podejścia historycznego¹⁹. Dzięki temu obecnie dysponuje się wiedzą, w jaki sposób powstały dane instytucje, terminy czy koncepcje. Recepcja jest też dobrą wskazówką, co do tych rozwiązań, które nie znalazły zastosowania w prawoznawstwie, albo ich skutki nie były zadawalające.

Podsumowując tę część rozważań warto wspomnieć, że choć sami historycy prawa często uważają historię prawa za dyscyplinę historyczną, to twierdzenia te nie polegają na prawdzie, o czym świadczą przytoczone powyżej przesłanki. J. Maziarz wyraża pogląd, że być może powodów takiego stanu rzeczy należy poszukiwać w samym środowisku historycznoprawnym, które zbyt hermetycznie podchodzi do zagadnień będących przedmiotem swoich badań i zbyt rzadko uwypukla bardziej współczesne ich aspekty²⁰. W. Szubert w latach 70. XX w. wskazał, że bez historycznej perspektywy nie umielibyśmy dostrzec i właściwie ocenić zagadnień o podstawowym znaczeniu dla stanowiska badań nad współczesnym prawem²¹. Słowa te jednoznacznie obrazują, że badania historyczne w naukach prawnych (czy inaczej historia prawa), powinny dążyć nie tylko do przedstawienia wiedzy o przeszłości, ale również służyć wiedzy o teraźniejszości, a nawet przewidywaniu przyszłości.

Podział terytorialno-administracyjny państwa polskiego do 1795 r.

Przechodząc do omówienia podziału terytorialno-administracyjnego nie sposób, nie wspomnieć o pojęciu państwa i jego granicach. M. Kallas za terytorium państwowe uznaje przestrzeń podlegającą suwerenności danego państwa. Suwerenność, czyli zwierzchnictwo terytorialne państwa na jego terytorium jest wyłączne i całkowite²². Jedno państwo od drugiego jest od-

¹⁸ J. Maziarz, *op. cit.*, s. 331.

¹⁹ J. Bardach, *op. cit.*, s. 32.

²⁰ J. Maziarz, *op. cit.*, s. 332.

²¹ W. Szubert, *Histoire du droit et les recherches sur le droit contemporain*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. 31, nr 1, 1979, s. 51.

²² M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, PWN, Warszawa 2005, s. 17.

dzielone granicą, czyli umowną linią odseparowującą jedno terytorium od innego. W terenie granice są wyznaczone przez specjalne punkty, znaki, co nosi nazwę demarkacja. Tak wyznaczony teren jest podzielony na obszary. Potrzeb takiego rozczłonkowania jest wiele, decydują o tym chociażby ekonomiczne, komunikacyjne czy demograficzne czynniki. Podział terytorialny państwa ma wymiar jedynie administracyjny i oznacza fragmentaryzację terenu państwa na jednostki państwowe lub niepaństwowe, wykonujące zadania państwowe. L. Bosek przez podział terytorialny rozumie skomplikowaną siatkę pokrywającą całą powierzchnię kraju. Nie jest ona jednak jednorodna, bowiem można wyróżnić trzy kategorie podziału: podstawowy (zasadniczy), pomocniczy oraz specjalny²³. Podział zasadniczy obejmuje rozróżnienie organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego. Podział pomocniczy stanowią dodatkowe, wspomagające jednostki podziału, np. w obecnych czasach w ten sposób funkcjonują sołectwa. W ramach podziału dla celów specjalnych powstają specjalne organy, o swoistych uprawnieniach.

Pierwsze zapiski dotyczące plemion słowiańskich pochodzą z przełomu VIII-IX w. Mowa w nich o Wiślanach, Ślęzanach, Opolanach, Polanach i innych. Właśnie ostatni z wymienionych stali się pierwszymi założycielami nowego państwa. Ludy te tworzyły rody, czyli grupy rodzin złączone więzami pokrewieństwa, tworzące całość osadniczą i gospodarczą. Rody łączyły się w plemiona. Rządzone były kolektywnie przez starszyznę i naczelnika. Według J. Bardacha u schyłku doby plemiennie-rodowej pojawiła się na ziemiach polskich wspólnota terytorialna oparta na sąsiedzkiej więzi, zwana opolem²⁴. W opolu najważniejszą funkcję odgrywał wiec, czyli zgromadzenie wolnych mężów, wśród których prym wiodła starszyzna oraz dowódcy wojenni. Wspomniani Polanie odegrali największą rolę w złączeniu ziem państwa polskiego, a za pierwszego historycznego władcę uznaje się Mieszka I. Nie był on jednak królem, a jedynie księciem, skupiającym wokół siebie ludność wolną. Jego wysoką pozycję zapewniała drużyna. Książę pełnił najwyższą władzę i sądownictwo. Jego następcą został koronowany na króla Polski i od 1025 r. możemy mówić o monarchii patrymonialnej w Polsce. J. Bardach twierdzi, że zasadniczym elementem państwa był monarcha wraz z aparatem władzy jako grupą wyodrębnioną, zajmującą uprzywilejowane stanowisko w stosunku do całości społeczeństwa i czerpiącą środki utrzymania z wykorzystania tej pozycji²⁵. Sytuacja terytorialna kraju była w miarę stabilna do początków XII w, oparta na scentralizo-

²³ L. Bosek, *Jaka jest filozofia podziałów terytorialnych*, <http://www.interklasa.pl/portal/dokumenty/nr1plik009/index.htm> (online: 15.10.2017).

²⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 39.

²⁵ *Ibidem*, s. 44.

wanej i ugruntowanej władzy. Sporządzenie przez Bolesława Krzywoustego testamentu w 1138 r. doprowadziło do rozbicia dzielnicowego, a wojny wewnętrzne tylko ten podział pogłębiały. Terytorium państwa wyznaczało kilka dzielnic, każda z nich miała swojego księcia. Aby jedność państwowa została zachowana wprowadzono instytucję senioratu, a więc pozostawienia władzy zwierzchniej nad wszystkimi ziemiami księciu – *princepsowi*. W ten sposób powstały pierwsze podziały terytorialne z władzą zwierzchnią na czele.

W ramach prowincji działały okręgi grodowe, od XII w. nosiły nazwę kasztelanii. Kasztelan był najwyższym urzędnikiem administracyjnym i sędziowskim, ściągał daniny, dowodził drużyną zbrojną. Im bardziej było terytorium rozdrobione, tym trudniej było nim zarządzać, organizacje rodowe straciły na znaczeniu. Gdy w końcu udało się zjednoczyć część ziem, zaczęto powoływać wojewodów, czyli wysłanników księcia na dane terytorium, w celu jego zarządzania. D. Olczak wyraża pogląd, że terytoria dzielnicowe – ziemie, które utrzymały pełną hierarchię urzędników ziemskich z wojewodami na czele zaczęto w XV w. nazywać województwami. Tam gdzie nie utrzymał się urząd wojewody, mówiono o ziemiach²⁶. Województwa stały się dzielnicami administracyjnymi. Zdaniem M. Kallasa wojewoda stał na czele rady panów swojego województwa. Ponadto zachował dowództwo nad oddziałami pospolitego ruszenia²⁷. Równocześnie na podstawie statutów króla Kazimierza Wielkiego mógł on w Wielkopolsce udzielać azylu. Dla wojewody pozostawiono uprawnienia sądowe nad osobami pochodzenia żydowskiego, nadzorowanie miast oraz określanie opłat za żywność i towary rzemieślnicze. Jednocześnie władcy nadawali coraz więcej immunitetów, tym samym uniezależniając od siebie panów. Z czasem zaczęły się tworzyć stany.

W okresie monarchii stanowej rola kasztelana osłabła. Jego kompetencje, szczególnie w zakresie sądownictwa, skarbu i administracji przejęli starości. Mówiono o nich nawet, że są „ramieniem królewskim”, bowiem do ich kompetencji należała policja, skarb, sądownictwo. Często traktowano wyciągnięcie broni w obecności starosty za takie samo przestępstwo, jak popełnione w obecności władcy. Jedynym uprawnieniem, którego nie powierzono starostom było wydawanie przywilejów. Gdy wraz z rozwojem demokracji szlacheckiej starostom nie przypisywano już funkcji nadrzędnego namiestnika króla, ich kompetencje dotyczyły głównie spraw sądowych, w szczególności występków ściganych z urzędu. Od połowy XV w. zaprzestano też używania nazwy kasztelania, a używano określenia powiat.

²⁶ D. Olczak, *Historia podziałów administracyjnych w Polsce*, <http://interklasa.pl/portal/dokumenty/nr1plik010/index.htm> (online: 15.10.2017).

²⁷ M. Kallas, *op. cit.*, s. 114.

Zdaniem J. Bardacha utworzenie powiatów dokonało się jako rezultat organizacji sądów ziemskich. Powiat tworzył okręg sądowy, z którego terenu sprawy szły do sądu ziemskiego sądzącego na rokach w danej miejscowości. Z czasem powiat zaczął się stawać okręgiem administracyjnym. Podział na województwa, ziemie i powiaty utrzymał się aż do upadku Rzeczypospolitej u schyłku XVIII w.²⁸

Demokracja szlachecka w Polsce jest przykładem braku centralizacji. Taki sam decentralizm panował w Anglii czy Szwecji. H. Izdebski nazywa ją „niecentralizacją” feudalną²⁹. W Królestwie Polskim podstawową jednostką podziału terytorialnego był szlachecki samorząd ziemski. W jego skład wchodził sejmik, sąd ziemski oraz hierarchia urzędnicza. Najważniejszą funkcję sprawowały sejmiki ziemskie. Uważa się, że w XVII w. ich rola była większa niż Sejmu krajowego, paraliżowanego chociażby przez *liberum veto*. Sejmiki ziemskie podejmowały wszystkie zagadnienia, które interesowały magnatów i bogatą szlachtę. To też spowodowało, że pozycja starosty znacznie osłabła. Jego uprawnienia w zarządzie lokalnym mógł bowiem wykonywać sejmik. Już na początku XVIII w. próbowano ograniczyć rządy sejmików, nie dało to jednak zamierzonych rezultatów, bowiem w ich miejsce konstytucja z 1717 r. nie wprowadziła innych organów. Samorząd szlachecki oraz urzędy królewskie tworzyły zarząd terytorialny. Na wsi występował samorząd wiejski. Obejmował on gromady. Właściciel wsi uzależnił od siebie organy wsi, czyli wójta i przysiężnych. Jak zauważa H. Izdebski, w czasie powstania kościuszkowskiego próbowano stworzyć administrację publiczną na terenie wsi. Kraj miał się dzielić na dozory obejmujące od 1000 do 1200 gospodarstw, na czele z dozorcą³⁰. Miasta królewskie miały rady miejskie, które nazywać zaczęto magistratami. Na ich czele stał burmistrz a później prezydent.

Od 1569 r. Korona była związana unią realną z Wielkim Księstwem Litewskim. Na tych ziemiach istniały województwa, które dzieliły się na powiaty, w każdym z nich występował starosta.

W czasach demokracji szlacheckiej do prerogatyw panującego należało zwierzchnictwo nad lokalnym i centralnym aparatem administracji, nominowanie urzędników oraz sędownictwo dyscyplinarne nad nimi. Z tego jednak powodu, że urzędy w praktyce były obsadzane na czas nieokreślony, do chwili śmierci funkcjonariusza administracyjnego, kompetencja króla do usuwania urzędników była w zasadzie martwa, sprowadzała się do sytuacji, w której tylko popełnienie zbrodni powodowało zwolnienie stanowiska.

²⁸ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 131.

²⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 75.

³⁰ *Ibidem*, s. 77.

Próby reform pojawiły się pod koniec XVIII w. Sejm Czteroletni powołał komisje porządkowe cywilno-wojskowe. M. Szypliński zauważa, że począwszy od 1791 r. prawo o miastach królewskich ustaliło, że w miastach miały występować zgromadzenia uchwalające, w skład których wchodzić właściciele nieruchomości³¹. Szczegółowo wyżej powołano wydziały. Łącznie było ich 24 w skali kraju. H. Izdebski dodaje, że wydziały służyły jako obszar działania zgromadzeń wydziałowych, a z kolei przedstawiciel każdego z wydziałów zasiadał w Sejmie jako przedstawiciel (plenipotent) mieszczaństwa³².

Reformy zapoczątkowane przez Sejm Czteroletni przerwał III rozbiór Polski. W tym też czasie ustała naprawa staropolskiego modelu administracji terytorialnej. Do tych tradycji już nie powrócono, a dalsze losy polskiej samorządności były zależne od zaborców. Po okresie zaborów podział administracyjno-terytorialny został stworzony w inny sposób niż to miało miejsce do roku 1795.

Podsumowanie

Podjęcie historyczne w prawoznawstwie, wydawać by się mogło, jest czymś nieprzydatnym. Nie jest to słuszne stwierdzenie, bowiem jak wykazano w niniejszym opracowaniu, tylko poznanie początków jakiejś instytucji, pozwala na zrozumienie jej aktualnego charakteru. Podział terytorialny kraju pełni istotną rolę wynikającą chociażby z potrzeb ekonomicznych czy demograficznych. Istotnym jest więc, by znać jego początki, przede wszystkim po to, by wiedzieć, które instytucje podziału administracyjno-terytorialnego kraju zostały recypowane, a które wręcz przeciwnie, nie przyjęły się i dlaczego. Poznanie historii państwa polskiego pozwala na zrozumienie aktualnego podziału terytorialno-administracyjnego kraju. Dlatego też powracanie do historii i opieranie się na uprzednich instytucjach, ma wielkie znaczenie dla aktualnego rozwoju prawoznawstwa. Dzięki historii możliwe jest poznanie genezy pojęć z zakresu nauk prawnych. Warte zauważenia jest też to, że do instytucji tych i ich podwalin odwołuje się aktualne orzecznictwo. Słuszna jest więc teza postawiona na wstępie rozdziału, że historia nie pełni wobec prawoznawstwa roli „służebnej”, ale jest odrębną dziedziną, z której instytucji czerpie prawoznawstwo.

³¹ M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji I, Toruń 2006, s. 14.

³² H. Izdebski, *op. cit.*, s. 77.

Literatura

- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Bardach J., *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, LIBER, Warszawa 2001.
- Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, PWN, Warszawa 1970.
- Grodziski S., *Uwagi o historii prawa, jej miejscu wśród nauk historycznych i nazwie*, Historia 1972.
- Grodziski S., *Uwagi o służebnej choć nie usługowej roli nauki historycznej państwa i prawa*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2002.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, PWN, Warszawa 2005.
- Maziarz J., *Czy historia jest nauką historyczną czy prawną*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, vol. 68, nr 1, 2015.
- Mączyński A., *Uwagi o stanie nauki polskiego prawa cywilnego*, PiP 2011.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Dom Organizatora, Toruń 2008.
- Opalek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, PWN, Warszawa 1962.
- Petrażycki L., *Wstęp do nauki prawa i moralności*, PWN, Warszawa 1959.
- Szubert W., *Histoire du droit et les recherches sur le droit contemporain*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. 31, nr 1, 1979.
- Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji I, Toruń 2006.
- Terencjusz, Eunuch, 40.
- Zoll F., *Wstęp*, [w:] Pisuliński J., Zoll F. (red.), *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Bogusławowi Gawlikowi*, LexisNexis, Warszawa 2012.

Źródła internetowe

- Olczak D., *Historia podziałów administracyjnych w Polsce*,
<http://interklasa.pl/portal/dokumenty/nr1plik010/index.htm>.
- Bosek L., *Jaka jest filozofia podziałów terytorialnych*,
<http://www.interklasa.pl/portal/dokumenty/nr1plik009/index.htm>.

FORMING THE ADMINISTRATIVE DIVISION UP TO THE COLLAPSE OF FIRST REPUBLIC IN POLAND AS THE EXAMPLE OF THE LEGITIMACY OF THE HISTORICAL APPROACH IN JURISPRUDENCE

Summary

Current administrative division in Poland into provinces is a result of many territorial changes in the country at the turn of the history. This process started in the 10th century and was aborted by the partitions of Polish lands. However it effected of understanding the history of Polish territory. Forming the administrative division up to the collapse of First Republic in Poland is also the example of the legitimacy of the historical approach in jurisprudence.

Keywords: jurisprudence, historical approach, administrative division, territory.

5. PODEJŚCIE HISTORYCZNE W PRAWOZNAWSTWIE NA PRZYKŁADZIE KSZTAŁTOWANIA SIĘ PODZIAŁU
TERYTORIALNO-ADMINISTRACYJNEGO PAŃSTWA POLSKIEGO DO UPADKU I RZECZPOSPOLITEJ

Autor

mgr Diana Szwejser
Uniwersytet Wrocławski

6 HISTORYCZNY ZARYS STOSUNKÓW TURCJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ¹

Dominika Liszkowska

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Turcja, stosunki UE – Turcja, unia celna, polityka zagraniczna

Wprowadzenie

Stosunki Turcji z Europą są długotrwałe do tego stopnia, że kraj ten od wielu lat jest mocno zaangażowany w przekształcanie się w nowoczesny zachodni kraj. Jak zauważają S. Sozen i I. Shaw, można to dostrzec wyraźnie w historii relacji Turcji z Europą, bowiem zarówno osmańskie, jak i tureckie elity postrzegały modernizację jako „westernizację”. Dlatego też przez ponad dwa stulecia Turcja zmierzała ku Europie, by stać się nowoczesnym zachodnim krajem².

Proces „westernizacji” tureckie elity rozpoczęły znacznie wcześniej niż chociażby elity krajów kolonizowanych. Już w 1839 r. Imperium Osmańskie brało udział w Koncercie Mocarstw Europejskich, a w 1856 r. w Kongresie Paryskim (następnie w Konferencji w Paryżu³), podczas którego podpisano Traktat Paryski, osłabiający pozycję Rosji na Bliskim Wschodzie i wzmacniający rolę państw zachodnioeuropejskich⁴.

Wraz z upadkiem Imperium Osmańskiego i reformami Mustafy Kemala Atatürka, kurs tureckiej polityki skierowany został w stronę Zachodu. W 1922 r. Atatürk zniósł kalifat, a rok później ogłosił Turcję świecką republiką i jak zauważają H. i N. Pope („The Turkey Unveiled”) „Za pośrednictwem kilku ruchów piórem (...), ten konserwatywny i religijny kraj (...) otrzymał polecenie przekształcenia się w nowoczesne państwo zachodnie”⁵. Według Z. Gokalpa, jednego z intelektualnych ojców tureckiego na-

¹ Publikacja sfinansowana ze środków Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

² S. Sozen, I. Shaw, *Turkey and the European Union: Modernizing a Traditional State?*, „Social Policy & Administration” 2003, vol. 37, no. 2, p. 115.

³ C. Topal, *Turkey-EU Relations*, [in:] S. Aktekin, P. Harnett, M. Ozturk, D. Smart (eds.), *Teaching History and Social Studies for Multicultural Europe*, Ankara 2009, p. 12.

⁴ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/paryski-traktat-1856;4011579.html> (online: 15.11.2017).

⁵ A. Akcakoca, *EU-Turkey relations 43 years on: train crash or temporary derailment?*, „EPC Issue Paper” 2006, nr 59, p. 8.

cyjonalizmu „była tylko jedna droga do przetrwania (a mianowicie – przyp. D.L.) przystosowanie się całkowicie do zachodniej cywilizacji”⁶.

Przez długi czas tureckie elity pojmowały siebie jako „zachodnie”, uważając jednocześnie „Zachód” za swój priorytetowy region w stosunkach międzynarodowych⁷. Od zawsze podkreślały też swoje europejskie powołanie i zaangażowanie, konsekwentnie starając się być częścią wszystkich europejskich organizacji⁸.

Jak zauważają P. Bilgin i A. Bilgic z perspektywy wczesnych przywódców republikańskich „westernizacja” była nie tylko wyborem stylu życia, ale także znaczącym elementem republikańskiego projektu emancypacji⁹. Był to także kluczowy aspekt strategii poszukiwania bezpieczeństwa za pośrednictwem Europy, która w przeszłości odmawiała równego traktowania Imperium Osmańskiemu, ze względu na istniejące braki w uznawanych powszechnie standardach cywilizacyjnych.

We wczesnym okresie republikańskim „westernizacja” nie tylko pomogła przywódcom republikańskim osiągnąć idee oświeceniowe w Turcji, ale także przyczyniła się do osiągnięcia i wprowadzenia przyjętych na Zachodzie standardów. To z kolei „pozwoiliło przywódcom Turcji rościć sobie prawo do bycia traktowanym jednakowo i z należyтым szacunkiem”¹⁰.

Niemniej jednak Kemalizm, Etatyzm i Nacjonalistyczna Doktryna Państwa Tureckiego, są częściowo oparte na wartościach obcych zachodniej liberalnej demokracji. Krajowe praktyki polityczne Turcji zostały zatem zbudowane na podłożu konfliktu z podstawowymi, europejskimi normami demokratycznymi i prawami człowieka¹¹. Ponadto utworzona w 1923 r. Republika Turcji odziedziczyła po Imperium Osmańskim „silne, scentralizowane i wysoce biurokratyzowane państwo”¹², które w dalszym ciągu konsekwentnie zajmuje dominującą pozycję ponad społeczeństwem obywatelskim¹³.

Niniejsze opracowanie przedstawia zarys stosunków Turcji z Unią Europejską (a wcześniej ze Wspólnotami Europejskimi). Analizą objęto relacje obu podmiotów od powstania Republiki Turcji w 1923 r. do 2002 r., czyli do momentu w którym władzę w tym państwie objęła Partia Sprawiedli-

⁶ A. Akcakoca, *op. cit.*, p. 8.

⁷ F. Schimmelfennig, S. Engart, H. Knobel, *Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey*, „JCMS” 2003, vol. 40, no. 3, p. 508.

⁸ *Ibidem*, p. 508.

⁹ P. Bilgin, A. Bilgic, *Turkey and EU/rope: Discourses Inspiration/Anxiety in Turkey's Foreign Policy*, „Review of European Studies” 2012, vol. 4, no. 3, pp. 112-113.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 112-113.

¹¹ F. Schimmelfennig, S. Engart, H. Knobel, *op. cit.*, s. 506.

¹² S. Sozen, I. Shaw, *op. cit.*, s. 109.

¹³ *Ibidem*, p. 109.

wości i Rozwoju (listopad 2002 r.)

Początki integracji Turcji z Europą

Po drugiej wojnie światowej Turcja zaczęła starać się o włączenie do instytucji zachodnich. Pierwszym ważnym krokiem prowadzącym ku temu, było członkostwo w Radzie Europy. Turcja stała się członkiem tej organizacji zaledwie kilka miesięcy po podpisaniu Traktatu Londyńskiego, a dokładnie w sierpniu 1949 r. Stwierdzono wówczas, że Republika spełnia dwa warunki członkostwa, czyli uznawana jest za kraj europejski i respektuje prawa człowieka, pluralistyczną demokrację oraz rządy prawa¹⁴.

Dzięki przyjętemu geopolitycznemu stanowisku i sprzeciwowi wobec komunizmu, w 1952 r. Turcja została przyjęta do struktur NATO (ang. *The North Atlantic Treaty Organization*) i tym samym stała się elementem euroatlantyckiego systemu obronnego. W kolejnych latach kraj ten został również członkiem Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC, później OECD), Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE, później OBWE) oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR)¹⁵.

W 1959 r., gdy po podpisaniu Traktatów Rzymskich projekt integracji europejskiej nabrał tempa, Ankara złożyła wniosek o stowarzyszenie z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG). Jej starania zakończyły się sukcesem i cztery lata później w 1963 r. podpisano „Porozumienie z Ankary” ustanawiające stowarzyszenie Turcji z EWG¹⁶, które weszło w życie rok później w (1964 r.)¹⁷

Porozumienie wprowadziło państwo na drogę procesu integracji „krok po kroku” i miało zapewnić pomyślne zakończenie etapów przygotowawczych i przejściowych w ustanowieniu unii celnej między stronami (uwzględniając ewentualne przystąpienie Turcji do EWG)¹⁸. Porozumienie z Ankary miało na celu przede wszystkim zmniejszenie przepaści między gospodarką Turcji a gospodarkami państw członkowskich Wspólnoty.

Zgodnie z art. 2 Porozumienia z Ankary, celem stowarzyszenia EWG-Turcja jest: „promowanie stałego i zrównoważonego wzmocnienia stosun-

¹⁴ Independent Commission on Turkey, *Turkey in Europe: More than a promise?*, „Report of Independent Commission on Turkey” 2004, p. 12.

¹⁵ *Ibidem*, p. 12.

¹⁶ S. Sozen, I. Shaw, *op. cit.*, s. 115.

¹⁷ A. Littoz-Monnet, B. Villanueva Penas, *Turkey and the European Union and the Implications of a Specific Enlargement*, <http://aei.pitt.edu/9307/1/050404Turquie-ALM-BVP.pdf> (online: 15.11.2017), p. 2.

¹⁸ *Ibidem*, p. 2.

ków handlowych i gospodarczych między Stronami, przy pełnym uwzględnieniu potrzeby zapewnienia przyspieszonego rozwoju tureckiej gospodarki i poprawy poziomu zatrudnienia i warunków życia ludności tureckiej¹⁹. Stowarzyszenie miało też przygotować kraj do ewentualnego członkostwa, bowiem jak przewidywał art. 28, „gdy Turcja spełni wszystkie warunki, kwestia członkostwa zostanie poddana przeglądowi przez państwa członkowskie”²⁰. Aby osiągnąć cele układu stowarzyszeniowego w latach 1964, 1973 i 1977, podpisano trzy finansowe protokoły, w których przyznano środki na rozwój gospodarczy Turcji²¹.

Przez długi czas stowarzyszenie Turcja-EWG nie uzyskało jednak żadnej istotnej formy. Zmiana nastąpiła dopiero w 1970 r., kiedy obie strony podpisały Protokół dodatkowy – „Protokół z Ankary” (27.07.1970 r.) Ten obowiązujący od 1973 r. dokument ustanowił harmonogram środków technicznych, których podjęcie stało się niezbędne do osiągnięcia unii celnej w ciągu 22 lat²². Przewidywał on zatem długi proces w celu utworzenia unii celnej między Turcją a Wspólnotą Europejską i zgodnie z jego założeniami, EWG miała 1 września 1971 r. znieść wszystkie ograniczenia w stosunkach handlowych z Turcją (z kilkoma zastrzeżeniami), a Turcja zacząć wypełniać swoje zobowiązania od 1973 r. i przejść do procesu mającego trwać przez okres 22 lat (do 1996 r.)

Turcji udało się spełnić tylko dwa pierwsze zobowiązania, w 1973 r. i 1976 r., a następnie ogłosiła, że nie będzie w stanie realizować porozumienia w sprawie swojej taryfy ulg i innych zobowiązań wynikających z Protokołu dodatkowego (zaplanowanych na 1978 r.) Wpływ na tę sytuację miały między innymi skutki kryzysu naftowego z lat 70. XX w., które dotknęły ten kraj²³.

Stowarzyszenie Turcji z EWG/UE podzielono zatem na trzy fazy²⁴:

1. Okres przygotowawczy – był to okres, w trakcie którego Wspólnota wypełniła jednostronne zobowiązania wobec Turcji i próbowała przygotować kraj do wymogów unii celnej do 1972 r. W okresie tym, dzięki złagodzeniu warunków przywozu z Turcji niektórych produktów rolnych oraz wprowadzeniu pierwszego protokołu finansowego, doszło do zwiększenia

¹⁹ AGREEMENT establishing an Association between the European Economic Community and Turkey (signed at Ankara, 12 September 1963), http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8e2f9f4-75c8-4f62-ae3f-b86ca5842eee.0008.02/DOC_2&format=PDF (online: 15.11.2017).

²⁰ C. Topal, *op. cit.*, ss. 12-13.

²¹ A. Littoz-Monnet, B. Villanueva Penas, *op. cit.*, s. 2.

²² *Ibidem.*

²³ C. Ozen, *Neo-functionalism and the Change in the Dynamics of Turkey-EU Relations*, „Perceptions Journal of International Affairs” 1998, vol. 3, no. 3, p. 6.

²⁴ C. Topal, *op. cit.*, s. 13.

udziału handlu między stronami w latach 1964-1972.

2. Okres przejściowy – rozpoczął się w 1973 r., a jego celem było ustanowienie unii celnej dla produktów przemysłowych. Wspólnota wprowadziła zakaz wszelkich podatków celnych i ograniczeń dotyczących tureckich produktów przemysłowych (poza pewnymi wyjątkami). Przewidziano zarazem, że Turcja stopniowo zniesie cła na produkty przemysłowe pochodzące z EWG w okresie 12 lat (okres ten ustalono na 22 lata w przypadku produktów wrażliwych, podlegających ochronie).

3. Ostatni okres – określony w art. 5 Porozumienia z Ankary jako „okres unii celnej między Turcją a Wspólnotą”, przewidywał koordynację polityk gospodarczych między stronami.

Reformy demokratyczne w Turcji i stosunki z EWG w latach 80. XX w.

W kolejnych latach, ze względu na takie problemy jak: napięta sytuacja wewnętrzna w Turcji związana z terroryzmem i zabójstwami politycznymi, napięte stosunki grecko-tureckie (na które wpływ miała m.in. kwestia cypryjska), a także kryzysy paliwowe, relacje między Turcją a EWG znalazły się w stadium stagnacji²⁵.

Po wojskowym zamachu stanu z 1980 r., Wspólnota podjęła decyzję o zamrożeniu stosunków z Turcją (co trwało sześć lat²⁶) i zablokowaniu czwartego protokołu finansowego²⁷. Załamanie demokratycznego reżimu oznaczało też brak szansy, by kraj ten zaakceptowany został jako kandydat do pełnoprawnego członkostwa w perspektywie kilku kolejnych lat.

Normalizacja relacji następowała stopniowo po przywróceniu cywilnego rządu w 1983 r. Nowym premierem został wówczas Turgut Özal, który podjął się reform mających na celu liberalizację tureckiej gospodarki i demokratyzację kraju. W okresie jego rządów wprowadzono kilka demokratycznych poprawek do Konstytucji z 1982 r. oraz tureckiego prawa, na które wpływ miała EWG (wprawdzie niewielki, ale być może znaczący).

Wdrożone reformy polityczne, wśród których należy wymienić: zniesienie zakazu używania języka kurdyjskiego i artykułów 141, 142 i 163 Konstytucji; uznanie kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka do badania skarg indywidualnych; obowiązkową jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; przystąpienie do konwencji ONZ i konwencji euro-

²⁵ A. Bielawska, *Angela Merkel wobec integracji Turcji z Unią Europejską w latach 2005-2015*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 101.

²⁶ A. Akcakoca, *op. cit.*, s. 8.

²⁷ A. Littoz-Monnet, B. Villanueva Penas, *op. cit.*, s. 2.

pejskich dotyczących zwalczania tortur i nieludzkiego traktowania, można przypisać częściowo dążeniu ówczesnego premiera Turcji do członkostwa we Wspólnocie Europejskiej²⁸.

W kwietniu 1987 r., pomimo lekceważących słów niemieckiego kanclerza Helmuta Kohla, który stwierdził, że ani Turcja, ani Wspólnota Europejska nie jest gotowa do akcesji, premier T. Özal złożył wniosek o pełne członkostwo w EWG²⁹. Wtedy jednak Wspólnota państw europejskich nie była przychylna wobec Turcji i nie uznała jej za część kontynentu. Wniosek o członkostwo został odrzucony. Uznano, że zarówno pod względem politycznym, jak i ekonomicznym kraj ten nie był jeszcze gotowy do włączenia do struktur europejskich³⁰. Ponadto „w (tej – przyp. D.L.) chwili (...) Turcja i Wspólnota nie mogą łatwo się zintegrować”. Obiecano jednak ponowne rozpatrzenie wniosku, ale nie określono, kiedy może to nastąpić³¹.

Unia Celna Turcji z Unią Europejską

Unia celna zawarta między Turcją a Unią Europejską (UE) była pionierskim pomysłem i jest to pierwsza unia celna Wspólnoty z podmiotem, który nie był jej członkiem. Jej wdrożenie w 1995 r. uznać można za kluczowy moment w stosunkach handlowych między stronami i za „wyjątkowy” rodzaj stosunków zewnętrznych UE. Niektórzy badacze określają nawet, że są to „najbliższe stosunki gospodarcze i polityczne między UE a państwem trzecim³²”.

Turcja to jedno z zaledwie trzech państw, które zawarły umowę celną z UE zanim stały się kandydatem do członkostwa³³. Decyzja o Unii Celnej Turcja-UE z 1995 r. zobowiązała Turcję do wyeliminowania wszystkich ceł, ograniczeń ilościowych, wszystkich opłat o skutku równoważnym do opłat celnych oraz wszelkich środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w handlu towarami przemysłowymi z UE od 1 stycznia 1996 r. Ponadto Turcja była zobowiązana do przyjęcia Wspólnej Taryfy Celnej (WTC) Wspólnoty Europejskiej wobec importu z państw trzecich (do 1 stycznia 1996 r.) a także do przyjęcia wszystkich umów preferencyjnych, któ-

²⁸ O. C. Vardan, *Turkey-EU Relations and Democracy in Turkey: Problems and Prospects*, http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_vol8_no1_omer_vardan.pdf (online: 15.11.2017), p. 51.

²⁹ A. Akcakoca, *op. cit.*, s. 8.

³⁰ O.C. Vardan, *op. cit.*, s. 50.

³¹ A. Akcakoca, *op. cit.*, s. 8.

³² I. Ozturk, K. Sertoglu, *Turkey and European Union Relations: Concept of Customs Union*, „MPRA Paper” 2007, no. 333, s. 5.

³³ M. Raiser, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, „Report No. 85830-TR” 2014, p. i.

re UE zawarła i zawrze w przyszłości z państwami trzecimi.

W wyniku wypełnienia tych warunków, wszystkie towary przemysłowe (z wyjątkiem produktów Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) zgodne z normami Wspólnoty mogą swobodnie przemieszczać się między Turcją a UE od 1 stycznia 1996 r. W przypadku produktów (nie istniejącej obecnie) EWWiS Turcja podpisała umowę o wolnym handlu (FTA) z UE w lipcu 1996 r. Ponadto z biegiem czasu kraj ten zawarł też umowy o wolnym handlu z państwami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), Izraelem, Macedonią, Chorwacją, Bośnią i Hercegowiną, Palestyną, Tunezją, Marokiem, Serbią, Syrią, Egiptem, Albanią, Gruzją, Czarnogórą, Jordanią i Chile, które objęły towary przemysłowe³⁴.

W ocenie niektórych autorów „to Unia Europejska odniosła większe korzyści z wzajemnego otwarcia rynków”³⁵, a Europejski eksport na rynek turecki na początku XXI w. rósł znacznie szybciej niż wartość eksportu Turcji³⁶. Z drugiej jednak strony pojawiają się głosy, że „istnienie unii celnej przyniosło korzyści obu stronom, niemniej większą wartość dodaną odczuła Turcja”³⁷. Efektem współpracy było bowiem przede wszystkim usunięcie barier celnych, harmonizacja zasad i norm, a także ukształtowanie się w Turcji „pewnej kultury biznesu we wzajemnych relacjach”³⁸. Unia Celna UE-Turcja zachęciła też inwestorów z państw trzecich (m.in. producentów samochodów z Japonii i Korei) do otwarcia w tym kraju zakładów produkcyjnych. Dzięki czemu mogli oni nie tylko móc korzystać z taniej siły roboczej oraz bliskości geograficznej rynku unijnego, ale też eksportować towary do krajów UE bez dodatkowych opłat celnych³⁹.

Relacje Turcji z Unią Europejską w latach 1997-2002

Podczas Szczytu w Luksemburgu w grudniu 1997 r. przywódcy UE zdecydowali, że Turcja wreszcie może ubiegać się o członkostwo, jednak nie jest jeszcze gotowa by uzyskać status „kraj kandydującego”⁴⁰. W konkluzjach Szczytu stwierdzono, że przypadek Turcji będzie rozpatrzony na podstawie

³⁴ S. Togan, *The EU-Turkey Customs Union: A Model for Future Euro-Med Integration*, „MEDPRO Technical Report” 2012, no. 9, p. 2.

³⁵ Z. Czachór, A. Graś, *Vademecum Europa od A do Z*, Vizja Press& IT, Warszawa 2006, s. 211

³⁶ *Ibidem*, s. 211.

³⁷ <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/wiecej-wolnego-handlu-z-turcja/> (online: 15.11.2017).

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ A. Akcakoca, *op. cit.*, s. 8.

tych samych kryteriów, co przypadki innych państw kandydujących, jednak jak do tej pory warunki polityczne i gospodarcze (umożliwiające negocjacje akcesyjne) nie zostały przez to państwo wypełnione.

Elita decydentów politycznych Turcji uznała wtedy za bolesne brak akceptacji dla tego państwa (jako „godnego członkostwa w UE”)⁴¹ i wyraziła ostry sprzeciw wobec takich działań. Stwierdzono, że kraj ten jest dyskryminowany, szczególnie biorąc pod uwagę status niektórych państw postkomunistycznych, takich jak Rumunia, których gospodarcze i polityczne postępy są znacznie słabsze. Uznano też, że stawianie tych państw „przed Turcją w kolejce do członkostwa” jest niewłaściwe, szczególnie, że Ankara miała znacznie dłuższe relacje z UE niż wszyscy pozostali wnioskodawcy, których uznano za kandydatów⁴². Silna reakcja na odrzucenie kandydatury Turcji w Luksemburgu wpłynęła na zawieszenie udziału tego kraju w posiedzeniach Rady Stowarzyszenia UE i tym samym oznaczała wstrzymanie dialogu politycznego ze Wspólnotą.

Przełom w stosunkach między UE a Turcją nastąpił dopiero w grudniu 1999 r. na Szczycie w Helsinkach. Wtedy to Rada Europejska uznała Turcję za kandydata do członkostwa, jednak nie otworzyła negocjacji akcesyjnych, jak to miało miejsce w przypadku wszystkich innych krajów kandydujących w tym czasie (czyli państw Europy Środkowo-Wschodniej, Cypru i Malty). Argumentowano, że w celem otwarcia rozmów akcesyjnych, Turcja musi wypełnić Kryteria Kopenhaskie i poczynić postępy w kierunku rozwiązania problemu cypryjskiego, jak również dwustronnego konfliktu z Grecją⁴³.

Niemniej jednak szczyt w Helsinkach w dniach 10-11 grudnia 1999 r. okazał się prawdziwym punktem zwrotnym w sferze stosunków Turcji z UE. Wspólnota uznała Turcję za kandydata do członkostwa⁴⁴ a stosunki z UE zajęły centralne miejsce w tureckiej polityce zagranicznej⁴⁵. Kraj ten „uwierzył” wreszcie, że po podjęciu odpowiednich kroków zmierzających do wypełnienia kryteriów politycznych może naprawdę stać się członkiem UE⁴⁶.

Decyzja Rady Europejskiej otworzyła nową kartę w stosunkach dwustronnych i tak jak przewidywano w konkluzjach z Helsinek, Komisja Europejska rozpoczęła przygotowanie projektu „Partnerstwa dla członkostwa dla Turcji”, które przyjęto ostatecznie 8 marca 2001 r. Rząd turecki ogłosił

⁴¹ F. Schimmelfennig, S. Engart, H. Knobel, *op. cit.*, s. 508.

⁴² A. Akcakoca, *op. cit.*, s. 8.

⁴³ N. Tocci, *Turkey and the European Union. The Journey in the Unknown*, „Turkey Project Policy Paper” 2014, nr 5, p. 2.

⁴⁴ O.C. Vardan, *op. cit.*, s. 50.

⁴⁵ S. Sozen, I. Shaw, *op. cit.*, s. 115.

⁴⁶ O.C. Vardan, *op. cit.*, s. 51.

w odpowiedzi (19 marca 2001 r.) swój własny „Krajowy Program Przyjęcia Dorobku Prawnego UE”, który po tygodniu przedłożono Komisji Europejskiej⁴⁷.

Program krajowy przygotowano z dokładnym oszacowaniem priorytetów krótko- i średnioterminowych, określonych w „Partnerstwie dla członkostwa”⁴⁸. Przykładowo za priorytety krótkoterminowe uznano: wolność myśli i słowa, wolność do stowarzyszeń, pokojowych zgromadzeń, wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego czy funkcjonowania i efektywności sądownictwa. Wśród priorytetów średnioterminowych znalazły się: kwestia aresztów przed procesem sądowym, problem Rady Bezpieczeństwa Narodowego czy wzmocnienie możliwości naprawienia skutków łamania praw człowieka⁴⁹.

Już w 2001 r. podjęto szereg ważnych kroków celem realizacji politycznych Kryteriów Kopenhaskich. Za najważniejszy uznać można przegląd Konstytucji z 1982 r. i nowelizacje, które zostały do niej wprowadzone. Zmieniono 34 artykuły Tureckiej Konstytucji i przyjęto wiele poprawek, tak jak zakładały zapisy krajowego programu. Nowe regulacje objęły szeroki zakres zagadnień, takich jak zmiany w kwestii praw człowieka, wzmocnienie praworządności, restrukturyzacja instytucji demokratycznych⁵⁰, zwiększenie zakresu wolności zrzeszania się i prawa do zgromadzeń, wzmocnienie kwestii równości płci i ochrony dzieci⁵¹. Wprowadzono też wiele uzupełniających środków legislacyjnych oraz administracyjnych mających zapewnić realizację określonych priorytetów⁵².

W sierpniu 2002 r. Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji przyjęło ponadto „Ustawę zmieniającą różne ustawy”, która nazwana została również Pakietem Reform. Stały się one niezbędne do spełnienia politycznych kryteriów członkostwa w UE. Poprawki obejmowały m.in.: zniesienie kary śmierci, ochronę praw człowieka oraz praw mniejszości. Krok ten nazwany został przez prasę turecką jako „historyczny”, a sama chęć wprowadzenia reform przyjęta została z zadowoleniem przez UE, która podkreśliła jednak znaczenie ich praktycznej realizacji⁵³.

Najbardziej „niezwykłymi” z wprowadzonych przez Turcję w wyniku reform zmian (w tamtym okresie) były: zniesienie kary śmierci (w sierpniu

⁴⁷ S. Sozen, I. Shaw, *op. cit.*, s. 116.

⁴⁸ A. Guney, *The future of Turkey in the European Union*, „Futures” 2005, no. 37, p. 305.

⁴⁹ S. Baykal, *Turkey EU- relations in the aftermath of the Helsinki summit: an analysis of Copenhagen Political Criteria in light of the accession partnership, national programme and the regular reports*, „Ankara Review of European Studies” 2002, vol. 2, no. 3, pp. 28-29.

⁵⁰ S. Sozen, I. Shaw, *op. cit.*, s. 116.

⁵¹ A. Guney, *op. cit.*, s. 305.

⁵² S. Sozen, I. Shaw, *op. cit.*, s. 116.

⁵³ *Ibidem*, s. 116.

2002 r.)⁵⁴, zniesienie ograniczeń indywidualnych praw kulturowych, umożliwienie ponownego rozpatrzenia sprawy w świetle decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zapewnienie prawa do własności wspólnotowych fundacjom należących do oficjalnych mniejszości w Turcji, zagwarantowanie podstaw prawnych niezbędnych dla działalności zagranicznych fundacji, wprowadzenie nowych definicji i środków służących zwalczaniu nielegalnej imigracji. Wszystkie te reformy, co podkreślają badacze, oznaczały „radykalne zerwanie z długą historią etatyzmu” w Turcji⁵⁵.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza objęła relacje Turcji z Unią Europejską w latach 1923-2002. Miała ona na celu przedstawienie historycznego zarysu stosunków między Republiką Turcji a strukturami europejskimi jeszcze przed objęciem władzy przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju w 2002 r. (której rządu uznać można za nowy etap w relacjach Turcji z UE).

W 1999 r. na szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach Turcja została oficjalnie uznana za kandydata do członkostwa w UE. Pomimo tego, że kraj ten złożył wniosek o członkostwo już w 1987 r. i przeprowadził liczne reformy zgodne z oczekiwaniami Wspólnoty, do dziś nie jest wiadome, czy kiedykolwiek jego plany dotyczące członkostwa zostaną zrealizowane.

Wśród powodów, które wpłynęły na sytuację Turcji oraz brak postępów w relacjach z UE, wskazać można: konflikt z Grecją, okupację Cypru Północnego oraz nieuznawanie Cypru jako państwa, problemy w sferze praw człowieka czy problem mniejszości kurdyjskiej. Nie bez znaczenie jest też kwestia populacji tego kraju, którą w dużej mierze stanowią muzułmanie i ich potencjalna emigracja do krajów członkowskich. Turcja dołączyłaby również do grona państw, które wymagają pomocy gospodarczej, co przy jej znacznym terytorium i liczbie ludności stanowiłoby duże obciążenie dla UE.

Po objęciu władzy przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju w 2002 r. oraz fali migracji z państw Bliskiego Wschodu do UE, sytuacja Turcji wydaje się być jeszcze bardziej skomplikowana niż wcześniej. Biorąc pod uwagę pojawiające się głosy o możliwym zawieszeniu procesu akcesyjnego, zarówno ze strony UE, jak i przez samą Turcję, trudno dziś przewidzieć, jak w najbliższym czasie kształtować się będą relacje obu tych podmiotów w przyszłości i czy członkostwo Turcji w UE jest jeszcze w ogólnie możliwe.

⁵⁴ Zniesiono karę śmierci za morderstwo, jednak w tym czasie została jeszcze utrzymana kara śmierci za zdradę i przestępstwa wojenne.

⁵⁵ A. Guney, *op. cit.*, s. 305.

Literatura

- Akçakoca A., *EU-Turkey relations 43 years on: train crash or temporary derailment?*, „EPC Issue Paper “ 2006, no. 59.
- Baykal S., *Turkey EU- relations in the aftermath of the Helsinki summit: an analysis of Copenhagen Political Criteria in light of the accession partnership, national programme and the regular reports*, „Ankara Review of European Studies” 2002, vol. 2, no. 3.
- Bielawska A., *Angela Merkel wobec integracji Turcji z Unią Europejską w latach 2005-2015*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, no. 10.
- Bilgin P., Bilgic A., *Turkey and EU/rope: Discourses Inspiration/Anxiety in Turkey’s Foreign Policy*, „Review of European Studies” 2012, vol. 4, no. 3.
- Czachór Z., Graś A., *Vademecum Europa od A do Z*, Vizja Press& IT, Warszawa 2006.
- Guney A., *The future of Turkey in the European Union*, „Futures” 2005, no. 37.
- Independent Commission on Turkey, *Turkey in Europe: More than a promise?*, „Report of the Independent Commission on Turkey” 2004.
- Ozen C., *Neo-functionalism and the Change in the Dynamics of Turkey-EU Relations*, „Perceptions Journal of International Affairs” 1998, vol. 3, no. 3.
- Ozturk I., Sertoglu K., *Turkey and European Union Relations: Concept of Customs Union*, „MPRA Paper” 2007, no. 333.
- Raiser M., *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, „Report No. 85830-TR” 2014.
- Schimmelfennig F., Engart S., Knobel H., *Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey*, „JCMS” 2003, vol. 40, no. 3.
- Sozen S., Shaw I., *Turkey and the European Union: Modernizing a Traditional State?*, „Social Policy & Administration” 2003, vol. 37, no. 2.
- Tocci N., *Turkey and the European Union. The Journey in the Unknown*, „Turkey Project Policy Paper” 2014, no. 5.
- Togan S., *The EU-Turkey Customs Union: A Model for Future Euro-Med Integration*, „MEDPRO Technical Report” 2012, no. 9.
- Topal C., *Turkey-EU Relations*, [in:] S. Aktekin, P. Harnett, M. Ozturk, D. Smart (eds.), *Teaching History and Social Studies for Multicultural Europe*, Ankara 2009.

Źródła internetowe

- AGREEMENT establishing an Association between the European Economic Community and Turkey (signed at Ankara, 12 September 1963), http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8e2f9f4-75c8-4f62-ae3f-b86ca5842eee.0008.02/DOC_2&format=PDF (online: 15.11.2017).
- <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/paryski-traktat-1856;4011579.html> (online: 15.11.2017).
- <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/wiecej-wolnego-handlu-z-turcja/> (online: 15.11.2017).
- Littoz-Monnet A., Villanueva Penas B., *Turkey and the European Union and the Implications of a Specific Enlargement*, <http://aei.pitt.edu/9307/1/050404Turquie-ALM-BVP.pdf> (online: 15.11.2017).
- Vardan O. C., *Turkey-EU Relations and Democracy in Turkey: Problems and Prospects*, http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_vol8_no1_omer_vardan.pdf (online: 15.11.2017).

Autor

mgr Dominika Liszkowska
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego
w Bydgoszczy
Instytut Nauk Politycznych

7 GENEZA MIĘDZYNARODOWEGO SĄDOWNICTWA KARNEGO¹

Magda Olesiuk-Okomska

Słowa kluczowe: międzynarodowe prawo karne, międzynarodowe trybunały karne, zbrodnie międzynarodowe.

Wprowadzenie

Międzynarodowe sądownictwo karne wyrosło z potrzeby urzeczywistnienia idei sprawiedliwości na arenie międzynarodowej² i konieczności pociągnięcia do odpowiedzialności karnej jednostek winnych najpoważniejszych naruszeń prawa międzynarodowego. Na przestrzeni lat to karnoprawne ściganie winnych popełnienia zbrodni międzynarodowych przybierało wiele różnych form. Wśród typów międzynarodowych trybunałów karnych najczęściej wymienia się: trybunały wojskowe (typu „norymberskiego”; do-razne), trybunały *ad hoc*, stały trybunał oraz trybunały hybrydowe (o charakterze mieszanym; *quasi*-trybunały; umiędzynarodowione; z elementem międzynarodowym). Królikowski i in. wskazują także³ trybunały *in statu creandi*, czyli takie, które nigdy nie podjęły działalności. Ponadto, niejednokrotnie powoływano także komisje prawdy i pojednania, mające na celu ujawnienie okoliczności najpoważniejszych naruszeń prawa humanitarne- go. Wszystkie te instytucje stanowiły próbę przeciwstawienia się wojnie i najpoważniejszym naruszeniom prawa międzynarodowego, ale także zapobiegania im w przyszłości.

Niniejsze opracowanie ma na celu zarysowanie problematyki związanej z międzynarodowym sądownictwem karnym i przedstawienie jego ewolucji. Omówiono początki międzynarodowego sądownictwa karnego, tło powołania Międzynarodowych Trybunałów Wojskowych w Norymberdze oraz Tokio i Międzynarodowego Trybunału Karnego, jak również problematykę powołania trybunałów *ad hoc*, trybunałów o charakterze mieszanym oraz komisji prawdy i pojednania.

¹ Publikacja sfinansowana ze środków Uniwersytetu w Białymstoku.

² Zob. M. Matysiak, P. Domagała, *Międzynarodowe trybunały karne oraz inne instrumenty sprawiedliwości tranzytywnej*, Difin, Warszawa 2012, s. 65.

³ M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*, Oficyna, Warszawa 2008, s. 50.

Początki międzynarodowych sądów karnych

Pierwsze próby powoływania międzynarodowych sądów karnych miały miejsce już w XIII w. Jako przykład wskazuje się międzynarodowe sądy powoływane we Włoszech, w skład których wchodziłi sędziowie pochodzący z różnych państw, a których celem było osądzenie sprawców najcięższych przestępstw. Pierwszym przypadkiem znanym w nowożytnej historii był proces Conrada von Hohenstafena za wszczęcie niesłusznej wojny, toczący się w 1268 r. w Neapolu⁴. W literaturze przywołuje się także sprawę Petera von Hagenbacha, sądanego przed trybunałem *ad hoc* składającym się z 26⁵ przedstawicieli państw wchodzących w skład Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego, skazanego na śmierć w Breisach (Niemcy) w 1474 r. za przestępstwa popełnione podczas okupacji właśnie tego miasta⁶. Niektórzy wskazują, że od tego momentu rozpoczęło się międzynarodowe sądownictwo karne⁷, a trybunał ten stanowił pierwszy w historii karny sąd międzynarodowy⁸.

Mimo że w literaturze przywołuje się przypadek Napoleona Bonaparte, uznanego za wspólnego jeńca aliantów i zesłanego na wyspę św. Heleny na podstawie wspólnej deklaracji z 1815 r.⁹ czy przypadki sądenia za naruszenia prawa wojennego z czasów wojny secesyjnej¹⁰, to jednak większość autorów jest zgodna, że potrzebę utworzenia sądu międzynarodowego dostrzeżono po zakończeniu I wojny światowej i wówczas podjęto pierwszą próbę osądzenia na arenie międzynarodowej sprawców najpoważniejszych zbrodni. Traktat wersalski podpisany w 1919 r.¹¹ przewidywał pociągnięcie do odpowiedzialności niemieckich przestępców wojennych. Problematyce tej poświęcono artykuły od 227 do 230 części VII zatytułowanej „Sankcje”. Przewidywały one m.in. postawienie w stan publicznego oskar-

⁴ M.Ch. Bassiouni, *International Criminal Law*, Bruksela 1998, p. 1.

⁵ W literaturze nie ma zgody co do liczby sędziów, por. M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *op. cit.*, s. 52; D. Drózdź, *Międzynarodowe trybunały karne (geneza, skład, jurysdykcja, postępowanie, działalność)*, Społeczna Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2011, s. 15.

⁶ Zob. np. M.Ch. Bassiouni (ed.), *International Criminal Law, Vol. I: Sources, Subjects and Contents*, wyd. 3, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2008, p. 18; W. A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, wyd. 5, Cambridge University Press, Cambridge 2017, p. 1.

⁷ Zob. np. W.A. Schabas, N. Benraz (eds.), *Routledge Handbook on International Criminal Law*, Routledge, Nowy Jork 2011, p. 345.

⁸ W. Czapliński, *Odpowiedzialność za naruszenia prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 232.

⁹ Zob. np. L. Gardocki, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, PWN, Warszawa 1985, s. 28; D. Drózdź, *op. cit.*, ss. 15-16.

¹⁰ Zob. np. M. Matysiak, P. Domagała, *op. cit.*, ss. 15-16; D. Drózdź, *op. cit.*, s. 16.

¹¹ Dz.U. 1920 Nr 35, poz. 200.

żenia Wilhelma II Hohenzolerna, byłego cesarza Niemiec, za „najwyższą obrazę moralności międzynarodowej i świętej powagi traktatów”¹²; ustanowienie specjalnego Trybunału dla jego osądzenia, składającego się z 5 sędziów mianowanych przez Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Francję, Włochy i Japonię; przyznanie mocarstwom sprzymierzonym i stowarzyszonym przez rząd niemiecki prawa do pociągnięcia przed ich trybunały wojskowe osób oskarżonych o dokonanie czynów przeciwnych prawu i zwyczajom wojennym; obowiązek wydania przez rząd niemiecki mocarstwom wszystkich osób oskarżonych o popełnienie czynu przeciwnego prawom i zwyczajom wojennym; postawienie przed trybunałem wojskowym poszczególnych mocarstw sprawców czynów popełnionych przeciwko obywatelom tychże mocarstw; zobowiązanie rządu niemieckiego do dostarczenia wszystkich dokumentów i wiadomości, koniecznych dla poznania inkryminowanych faktów, poszukiwania winnych i ścisłego stwierdzenia odpowiedzialności. Traktat wprowadził zatem zasadę sądenia najważniejszego zbrodniarza wojennego przed trybunałem międzynarodowym, pozostawiając pozostałych zbrodniarzy sądom krajowym¹³. Podobne postanowienia znalazły się w traktatach pokojowych z Austrią, Bułgarią i Węgrami. Jednak Wilhelma II nigdy nie postawiono w stan oskarżenia (Holandia odmówiła ekstradycji); nie doszły także do skutku procesy pozostałych przestępców (wyjątek stanowią procesy lipskie)¹⁴.

W okresie pomiędzy I a II wojną światową, problem określenia zasad odpowiedzialności za zbrodnie międzynarodowe podejmowały środowiska naukowe oraz międzynarodowe organizacje prawnicze¹⁵. W 1937 r., pod patronatem Ligi Narodów, przyjęto m.in. Konwencję o utworzeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego, która jednak nigdy nie weszła w życie¹⁶. A wybuch II wojny światowej zaprzepaścił wysiłki podejmowane w zakresie utworzenia sądu międzynarodowego.

¹² Sformułowanie mieszczące w sobie zbrodnie przeciwko ludzkości, wojenne oraz przeciwko pokojowi. Zob. M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *op. cit.*, s. 52.

¹³ *Ibidem*, s. 53.

¹⁴ Określanych także mianem „farsy lipskiej”, zob. M. Matysiak, P. Domagała, *op. cit.*, s. 21-23; D. Drózd, *op. cit.*, s. 17.

¹⁵ Zob. szerzej L. Gardocki, *op. cit.*, s. 31-33.

¹⁶ League of Nations O.J. Spec. In Supp. No. 156 (1936), League of Nations Doc. C.547(I).M.389.1937.V(1938).

Międzynarodowe sądownictwo karne po zakończeniu II wojny światowej

Po zakończeniu II wojny światowej, w 1945 r. podpisano Porozumienie w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych osi europejskiej (tzw. Porozumienie londyńskie)¹⁷, które w art. 1 przewidywało utworzenie Międzynarodowego Trybunału Wojskowego dla osądzenia przestępców wojennych. Załącznikiem do Porozumienia była Karta Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, stanowiąca jego nieodłączną część i określająca ustrój i kompetencje Trybunału oraz procedurę. Zgodnie z art. VI, jurysdykcji Trybunału podlegały: zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciwko ludzkości. Przed Trybunałem oskarżono¹⁸ 24 osoby, z czego 22¹⁹ były sądzone. Po procesie trwającym dziesięć miesięcy, 12 osób skazano na karę śmierci, 3 osoby na karę dożywotniego więzienia, 2 na karę 20 lat pozbawienia wolności, 1 osobę na karę 15 lat pozbawienia wolności, 1 osobę na karę 10 lat pozbawienia wolności, a 3 osoby uniewinniono²⁰.

W 1946 r., zarządzeniem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na Dalekim Wschodzie gen. Douglasa MacArtura, wydanym na podstawie wielostronnego porozumienia²¹, powołano Międzynarodowy Trybunał Wojskowy dla Dalekiego Wschodu z siedzibą w Tokio, który miał osądzić japońskich zbrodniarzy wojennych. Karta Trybunału²² w zasadniczych postanowieniach przyjmowała sformułowania Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego²³. Tutaj również, zgodnie z art. 5, jurysdykcji Trybunału podlegały: zbrodnie przeciw pokojowi, zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciw ludzkości. Proces przed Międzynarodowym Trybunałem Wojskowym dla

¹⁷ Porozumienie międzynarodowe w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej, podpisane w Londynie dnia 8 sierpnia 1945 r. (Dz.U. 1947 Nr 63, poz. 367).

¹⁸ Tekst Aktu oskarżenia dostępny w: T. Cyprian, J. Sawicki, *Materiały norymberskie*, Spółdzielnia Wydawnicza „Książka”, Warszawa 1948, s. 65 i nast.

¹⁹ Robert Ley popełnił samobójstwo w celi, a Gustav Krupp von Bohlen und Halbach nie był sądzony ze względu na stan zdrowia.

²⁰ Zob. szerzej J.J. Heydecker, J. Leeb, *Proces w Norymberdze*, Świat Książki, Warszawa 2006; T. Cyprian, J. Sawicki, *Przed Trybunałem Świata: (refleksje, wspomnienia, dokumenty)*. Cz. 1, wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1962; T. Cyprian, J. Sawicki, *Przed Trybunałem Świata: (refleksje, wspomnienia, dokumenty)*. Cz. 2, wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1962.

²¹ Zob. szerzej J. Nowakowska-Małusecka, *Odpowiedzialność karna jednostek za zbrodnie popełnione w byłej Jugosławii i Rwandzie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 19.

²² *International Military Tribunal for the Far East*, http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.3_1946%20Tokyo%20Charter.pdf (wrzesień 2017).

²³ Zob. L. Gardocki, *op. cit.*, s. 60.

Dalekiego Wschodu toczył się między 29 kwietnia 1946 r. a 12 listopada 1948 r. w Tokio. W skład Trybunału weszło 11 sędziów; oskarżenie dotyczyło 28 osób, nie obejmowało cesarza Japonii Hirohito. W wyroku Trybunału, który dotyczył 25 oskarżonych²⁴, 7 skazano na karę śmierci, 16 na karę dożywotniego pozbawienia wolności, 1 na karę 20 lat pozbawienia wolności i 1 na karę 7 lat pozbawienia wolności. Wyroki śmierci wykonano 23 grudnia 1948 r.; 6 skazanych na kary pozbawienia wolności zmarło w więzieniu, pozostali przedterminowo wyszli na wolność²⁵.

W późniejszym czasie, przeprowadzono kolejne procesy przeciwko oskarżonym o zbrodnie wojenne, które toczyły się na mocy ustawodawstwa wewnętrznego poszczególnych państw lub Ustawy nr 10 Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami z 1945 r. o karaniu osób winnych zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko pokojowi i zbrodni przeciwko ludzkości. Do roku 1949 trybunały wojskowe mocarstw zachodnich wydały ponad 5000 wyroków skazujących, w tym 806 osób skazano na karę śmierci²⁶.

W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych (ZO ONZ) nr 177 (II) z dnia 11 grudnia 1946 r.²⁷ potwierdzono, że zasady zawarte w Karcie MTW i Wyroku Trybunału Norymberskiego²⁸ stanowią zasady prawa międzynarodowego; na jej mocy Komisja Prawa Międzynarodowego sformułowała ostatecznie „zasady norymberskie” i przedstawiła je na forum ONZ w 1950 r.²⁹

Dnia 9 grudnia 1948 r. ZO ONZ przyjęło Konwencję w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa³⁰, która w art. VI przewidywała sądownie osób oskarżonych o ludobójstwo „przez właściwy trybunał państwa, na którego obszarze czyn został dokonany lub przez międzynarodowy trybunał karny, którego kompetencja będzie obejmowała te Umawiające się Strony, które kompetencję tę przyjmą”. Międzynarodowy trybunał karny jednak nie został utworzony.

²⁴ Dwóch oskarżonych zmarło podczas procesu, jeden został uznany za niezdolnego do udziału w procesie, zob. *Ibidem*, s. 61.

²⁵ L. Gardocki, *op. cit.*, s. 64.

²⁶ Zob. D. Drózdź, *op. cit.*, s. 28.

²⁷ UN Doc. GA Res. 95 (I), 11.12.1946.

²⁸ Wyrok Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w sprawie głównych niemieckich przestępców wojennych, ogłoszony w Norymberdze dn. 30 IX i 4 X 1946 r.; tekst dostępny w: T. Cyprian, J. Sawicki, *Materiały...*, s. 139 i nast.

²⁹ Zob. np. L. Gardocki, *op. cit.*, s. 102; D. Drózdź, *op. cit.*, s. 29; M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *op. cit.*, s. 58.

³⁰ Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1950 r.) (Dz.U. 1952 nr 2, poz. 9).

Z „ducha Norymbergi” wrósł szereg umów międzynarodowych³¹, m.in. przyjęta Rezolucją ZO ONZ z 1948 r. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka; Konwencje genewskie o ochronie ofiar wojny z 1949 r.; Konwencja o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości z 1968 r.; Konwencja o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu z 1973 r., Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 1977 r. Jednocześnie podejmowano prace nad utworzeniem stałego międzynarodowego trybunału karnego.

Powołana przez ZO ONZ Komisja, w latach 1951 i 1953 przedstawiła projekty statutu, będące przedmiotem obrad w latach 1952 i 1954. Prace te jednak odroczone z uwagi na brak definicji agresji oraz ich związek z problematyką Kodeksu przestępstw przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości, przygotowanego przez Komisję Prawa Międzynarodowego (KPM) oraz przyjętego w 1954 r.³² Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1974 r. w rezolucji 3314 (1974) przyjęło definicję agresji. W 1978 r. wznowiono prace nad projektem³³, a w grudniu 1981 r. ponownie zwróciło się do KPM o przygotowanie projektu kodeksu karnego³⁴. Wówczas jednak na tym etapie zakończyły się prace nad powołaniem międzynarodowego trybunału karnego.

Do pomysłu utworzenia trybunału powrócono wraz z zakończeniem zimnej wojny, a w 1989 r. Trynidad i Tobago na form ZO ONZ zgłosiły oficjalnie pomysł powołania Międzynarodowego Trybunału Karnego³⁵. Komisja Prawa Międzynarodowego w 1994 r. zaprezentowała ZO ONZ ostateczny projekt Statutu MTK. Finalnie, podczas Konferencji Dyplomatycznej Przedstawicieli Państw-Stron ONZ, dnia 17 lipca 1998 r. doszło do uchwalenia Statutu MTK³⁶. Dla wejścia w życie wymagał on ratyfikacji przez co najmniej 60 państw, co nastąpiło dnia 1 lipca 2002 r. Jego jurysdykcja ograniczona jest do najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej i obejmuje: zbrodnię ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne oraz zbrodnie agresji³⁷. Dotychczas³⁸ przed MTK toczyło się 25 spraw: w 17 postawiono zarzut zbrodni wojennych, w 16 zbrodni przeciw-

³¹ T. Cyprian, J. Sawicki, *Ludzie i sprawy Norymbergi*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1967, s. 479.

³² L. Gardocki, *op. cit.*, s. 104.

³³ *Ibidem*, s. 104.

³⁴ M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *op. cit.*, s. 59.

³⁵ Zob. szerzej M. Ch. Bassiouni, W. Schabas (red.), *The legislative history of the International Criminal Court*, wyd. 2, Brill Nijhoff, Leiden 2016, p. 69.

³⁶ Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78, poz. 708).

³⁷ Zbrodnię agresji zdefiniowano dopiero podczas Konferencji rewizyjnej w Kampali w dniach 10-11 lipca 2010 r.

³⁸ Stan na wrzesień 2017 r.; dane MTK, <https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx>.

ko ludzkości i w 1 ludobójstwa. Wstępnie badanych jest obecnie 10 spraw, w 10 toczy się postępowanie przygotowawcze. Przed sądem toczą się obecnie 2 postępowania, kolejne 2 są w przygotowaniu.

Trybunały *ad hoc*

W odróżnieniu od trybunałów wojskowych, trybunały *ad hoc* powołano nie przez strony konfliktu, a przez społeczność międzynarodową, na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (RB ONZ). Osądzić miały one sprawców zbrodni popełnionych w trakcie konkretnych konfliktów. I tak, w 1993 r. RB ONZ działając na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, na mocy rezolucji Nr 808³⁹ oraz Rezolucji Nr 827⁴⁰ utworzyła Międzynarodowy Trybunał Karny do Ścigania Osób Odpowiedzialnych za Poważne Naruszenia Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popełnione na Terytorium Byłej Jugosławii od roku 1991 (Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii – MTKJ), do osądzenia zbrodni popełnionych w trakcie wojny domowej toczącej się na terytorium tego państwa w latach 1991-1995⁴¹. Natomiast w 1994 r., na mocy rezolucji NR 995⁴², RB ONZ utworzyła Międzynarodowy Trybunał Karny do Ścigania Osób Odpowiedzialnych za Ludobójstwo i inne Poważne Naruszenia Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popełnione na Terytorium Rwandy oraz Obywateli Rwandy Odpowiedzialnych za Ludobójstwo i inne takie Naruszenia Popełnione na Terytorium Sąsiednich Państw (Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy – MTKR), który oficjalnie zakończył swoją działalność dnia 31 grudnia 2015 r.⁴³ Działalność MTKJ również zbliża się ku końcowi – ma nastąpić wraz z końcem 2017 r.⁴⁴ W literaturze podkreśla się, że powołanie tychże Trybunałów *ad hoc* utworowało pośrednio drogę do powołania trybunałów o charakterze mieszanym⁴⁵.

³⁹ SC Resolution S/Res/808 (1993), 22.02.1993.

⁴⁰ SC Resolution S/Res/827 (1993), 22.05.1993.

⁴¹ Zob. więcej Oficjalna strona internetowa MTKJ, <http://www.icty.org/en> (wrzesień 2017).

⁴² SC Resolution S/Res/995 (1994), 8.11.1994.

⁴³ Zob. szerzej: Oficjalna strona internetowa MTKR, <http://unictr.unmict.org/en> (wrzesień 2017).

⁴⁴ Zob. szerzej: oficjalna strona internetowa MTKJ, <http://www.icty.org/en> (wrzesień 2017).

⁴⁵ Zob. np. D. Drózdź, *op. cit.*, s. 86.

Trybunały o charakterze mieszanym

Obok trybunałów powołanych na mocy rezolucji RB ONZ (MTKJ i MTKR) oraz MTK, funkcjonują także trybunały o charakterze mieszanym (*quazi*-trybunały; trybunały hybrydowe; umiędzynarodowione; z elementem międzynarodowym). Zrodziły się z potrzeby osądzenia sprawców przestępstw popełnianych w trakcie konfliktów zbrojnych, które miały miejsce w różnych częściach świata na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Działają one jako trybunały krajowe, ale ich organizacja zbliżona jest do działania trybunałów międzynarodowych.

W 2001 r., na mocy ustawy Senatu Kambodży utworzono Nadzwyczajne Izby do osądzenia zbrodni popełnionych podczas rządów Czerwonych Khmerów w latach 1975-1979, jednak ONZ zerwało negocjacje z Rządem Kambodży i nie wyraziło poparcia tym instytucjom; po osiągniętym porozumieniu w 2003 r., na mocy Rezolucji ZO ONZ⁴⁶ Izby zostały powołane do życia⁴⁷.

W 2000 r., na mocy Rezolucji Nr 2000/15⁴⁸, Tymczasowa Administracja ONZ dla Wschodniego Timoru powołała Specjalne Sądy Wschodniego Timoru do osądzenia zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennych, popełnionych w trakcie trwającej 24 lata okupacji wschodniej części wyspy. Wraz z wygaśnięciem mandatu Misji Wsparcia ONZ dla Wschodniego Timoru⁴⁹ w 2005 r., zakończyła się także działalność tychże Specjalnych Sądów⁵⁰.

W 2002 r., na mocy decyzji Wysokiego Przedstawiciela utworzono Trybunał dla Bośni i Hercegowiny, który miał wspomagać MTKJ.

W 2002 r., w Rezolucji RB ONZ Nr 1315⁵¹ zapowiedziano utworzenie Specjalnego Trybunału dla Sierra Leone (STSL), dla osądzenia zbrodni popełnionych od listopada 1996 r. w trakcie trwania wojny domowej; a Porozumienie w sprawie jego utworzenia podpisano dnia 16 stycznia 2002 r.

W 2007 r., na mocy Rezolucji RB ONZ Nr 1757⁵² powołano Specjalny Trybunał dla Libanu, by osądzić osoby odpowiedzialne za zamach z dnia 14 lutego 2005 r., w którym zginął m.in. premier Libanu Rafik Al-Hariri.

⁴⁶ A/Res/57/228 B1.

⁴⁷ Zob. szerzej D. Drózdź, *op. cit.*, s. 119-124.

⁴⁸ UNTAET/REG/2000/15, 6.6.2000.

⁴⁹ Zob. szerzej strona internetowa Misji

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmiset/index.html> (wrzesień 2017).

⁵⁰ M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *op. cit.*, s. 66-67.

⁵¹ SC Resolution S/Res/1315 (2000), 14.08.2000.

⁵² SC Resolution S/Res/1757 (2007), 30.5.2007.

Komisje prawdy i pojednania

Wskazać należy także na komisje prawdy i pojednania, których celem jest ujawnienie okoliczności popełnienia najpoważniejszych naruszeń prawa humanitarnego⁵³. Powoływane były zazwyczaj tam, gdzie potrzebę przywrócenia w kraju pokoju postrzegano jako ważniejszą od osądzenia sprawców; szczególnie w sytuacji braku możliwości lub chęci osądzenia wszystkich sprawców przestępstw w danym państwie⁵⁴. Pierwsza komisja została powołana w Ugandzie w 1974 r. Kolejne m. in. w Boliwii (1982-1984), Argentynie (1983-1984), Urugwaju (1985), Zimbabwe (1985), ponownie w Ugandzie (1986-1995), Nepalu (1990-1991), Chile (1990-1991), Czadzie (1991-1992), RPA (1993), Sri Lance (1994-1997), Haiti (1995-1996), Burundi (1995- 1996), ponownie RPA (1995-2000), Ekwadorze (1996-1997), Gwatemali (1997-1999), Nigerii (1999-2000), Sierra Leone (2000-2001), Peru (2001), ponownie Sierra Leone (2000-2001), Timor Wschodni (2003), i ponownie Burundi (2003)⁵⁵.

Podsumowanie

Rozwój międzynarodowego sądownictwa karnego stanowi odzwierciedlenie sytuacji politycznej i społecznej w ujęciu zarówno międzynarodowym, jak i krajowym⁵⁶. W rozwoju historycznym zaobserwować można ewolucję od utworzenia Międzynarodowych Trybunałów Wojskowych w Tokio i Norymberdze, powołanych przez zwycięską stronę konfliktu zbrojnego w celu osądzenia konkretnych zbrodni popełnionych przez obywateli państw pokonanych; powołanie, już przez społeczność międzynarodową, a nie strony konfliktu dwóch trybunałów *ad hoc*; po utworzenie stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego z jurysdykcją uniwersalną, nie będącego organem organizacji międzynarodowej. Ponadto, z praktycznych trudności w wymierzaniu sprawiedliwości karnej⁵⁷ zrodziły się trybunały o charakterze mieszanym, łączące elementy krajowe i międzynarodowe, w których społeczność międzynarodowa wspiera krajowe organy wymiaru sprawiedliwości. Natomiast w państwach, w których brakowało chęci lub możliwo-

⁵³ Zob. więcej Strona internetowa Komisji, <http://www.justice.gov.za/trc/> (wrzesień 2017).

⁵⁴ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000, s. 300.

⁵⁵ D. Drózdź, *op. cit.*, s. 31, cyt. za: P.B. Hayner, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, Londyn 2001, Appendix 1, Chart 1, pp. 291-297.

⁵⁶ Zob. M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *op. cit.*, s. 50.

⁵⁷ Zob. M. Matysik, P. Domagała, *op. cit.*, s. 70.

ści osądzenia sprawców najpoważniejszych naruszeń prawa humanitarne- go powoływano komisje prawdy i pojednania. Celem tych instytucji, poza osądzeniem sprawców najpoważniejszych zbrodni międzynarodowych, było przeciwstawienie się wojnie i zapobieganie przyszłym konfliktom zbrojnym. Dzisiaj już nie ma wątpliwości, że zbrodnie międzynarodowe stanowią podstawę do pociągnięcia ich sprawców do odpowiedzialności karnej nie tylko na arenie krajowej, ale także międzynarodowej. Wątpliwości budzi natomiast skuteczność mechanizmu egzekwowania postanowień trybunałów międzynarodowych. Pytanie o ich przyszłość pozostaje otwarte.

Literatura

- Bassiouni M.Ch. (ed.), *International Criminal Law, Vol. I: Sources, Subjects and Contents*, wyd. 3, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2008.
- Bassiouni M.Ch., *International Criminal Law*, Bruksela 1998.
- Bassiouni M.Ch., Schabas W. (eds.), *The legislative history of the International Criminal Court*, wyd. 2, wyd. Brill Nijhoff, Leiden 2016.
- Cyprian T., Sawicki J., *Ludzie i sprawy Norymbergi*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1967.
- Cyprian T., Sawicki J., *Materiały norymberskie*, wyd. Spółdzielnia Wydawnicza „Książka”, Warszawa 1948.
- Cyprian T., Sawicki J., *Przed Trybunałem Świata: (refleksje, wspomnienia, dokumenty). Cz. 1*, wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1962.
- Cyprian T., Sawicki J., *Przed Trybunałem Świata: (refleksje, wspomnienia, dokumenty). Cz. 2*, wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1962.
- Czapliński W., *Odpowiedzialność za naruszenia prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Drózd D., *Międzynarodowe trybunały karne (geneza, skład, jurysdykcja, postępowanie, działalność)*, wyd. Społeczna Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2011.
- Gardocki L., *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, PWN, Warszawa 1985.
- Hayner P. B., *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, Londyn 2001.
- Heydecker J. J., Leeb J., *Proces w Norymberdze*, Świat Książki, Warszawa 2006.
- Królikowski M., Wiliński P., Izydorczyk J., *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*, Oficyna, Warszawa 2008.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000.
- Matysiak M., Domagała P., *Międzynarodowe trybunały karne oraz inne instrumenty sprawiedliwości tranzytywnej*, Difin, Warszawa 2012.
- Nowakowska-Małusecka J., *Odpowiedzialność karna jednostek za zbrodnie popełnione w byłej Jugosławii i Rwandzie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
- Schabas W. A., *An Introduction to the International Criminal Court*, wyd. 5, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Schabas W.A., Benraz N. (eds.), *Routledge Handbook on International Criminal Law*, Routledge, Nowy York 2011.

Akty prawne

Porozumienie międzynarodowe w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej, podpisane w Londynie dnia 8 sierpnia 1945 r. (Dz.U. 1947 nr 63, poz. 367).

Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1950 r.) (Dz.U. 1952 nr 2, poz. 9).

Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78, poz. 708).

Źródła internetowe

Dane MTK dostępne pod adresem: <https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx>

<http://www.justice.gov.za/trc/> (wrzesień 2017).

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmiset/index.html>
(wrzesień 2017).

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmiset/index.html>
(wrzesień 2017).

International Military Tribunal for the Far East,

http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.3_1946%20Tokyo%20Charter.pdf (wrzesień 2017).

Oficjalna strona internetowa MTKJ <http://www.icty.org/en> (wrzesień 2017).

Oficjalna strona internetowa MTKR <http://unictr.unmict.org/en> (wrzesień 2017).

Inne

League of Nations O.J. Spec. In Supp. No. 156 (1936), League of Nations Doc. C.547(I).M.389.1937.V(1938).

A/Res/57/228 B1.

UN Doc. GA Res. 95 (I), 11.12.1946.

SC Resolution S/Res/808 (1993), 22.02.1993.

SC Resolution S/Res/827 (1993), 22.05.1993.

SC Resolution S/Res/995 (1994), 8.11.1994.

UNTAET/REG/2000/15, 6.6.2000.

SC Resolution S/Res/1315 (2000), 14.08.2000.

SC Resolution S/Res/1757 (2007), 30.5.2007.

Autor
mgr Magda Olesiuk-Okomska
Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa
Katedra Prawa Karnego

Spis treści

Problemy nauk prawnych. Tom 1

ISBN 978-83-65374-21-9, eISBN 978-83-65374-20-2

- **EWOLUCJA I FUNKCJONOWANIE SYSTEMU TELEINFORMATYCZNEGO W DZIAŁALNOŚCI SPÓŁEK HANDLOWYCH W POLSCE CZ. I**
Mateusz Buszkiewicz, Przemysław Mańke
- **EWOLUCJA I FUNKCJONOWANIE SYSTEMU TELEINFORMATYCZNEGO W DZIAŁALNOŚCI SPÓŁEK HANDLOWYCH W POLSCE CZ. II**
Mateusz Buszkiewicz, Przemysław Mańke
- **INSTYTUCJA TAJEMNICY BANKOWEJ W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM** *Anna Hnatów, Tomasz Olejnik*
- **PROBLEMATYKA INSTRUMENTÓW POCHODNYCH W ŚWIELE „KSIĘGI I” KODEKSU CYWILNEGO** *Marta Gabrysiak, Artur Pięta*
- **CULTURAL DEFENCE A RZECZYWISTOŚĆ WSPÓŁCZESNEJ EUROPY** *Magdalena Janssen*
- **PROBLEM PRZEKROCZENIA GRANIC OBRONY KONIECZNEJ NA PODSTAWIE ORZECZNICTWA SĄDÓW POLSKICH**
Damian Łybacki
- **ZAKRESY KRYMINALIZACJI ZACHOWAŃ ZWIĄZANYCH Z FUNKCJONOWANIEM PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ W PRAWIE KARNYM POLSKIM I UKRAIŃSKIM** *Diana Szwejser*
- **WĄTPLIWOŚCI INTERPRETACYJNE ZWIĄZNE Z USTAWĄ DEKOMUNIZACYJNĄ** *Adam Kochanecki*
- **EWOLUCJA REGRESU NIETYPOWEGO W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM** *Beata Walczyna*

Spis treści

Problemy nauk prawnych. Tom 2

ISBN 978-83-65374-39-4, eISBN 978-83-65374-38-7

- **ZAWIADOMIENIE O POPEŁNIENIU PRZESTĘPSTWA**
Bartłomiej Suchowierski
- **OCHRONA POKRZYWDZONYCH PRZESTĘPSTWEM
ZNĘCANIA SIĘ – WYBRANE ZAGADNIENIA** *Piotr Krzyżanowski*
- **ROZWÓJ UNORMOWAŃ DOTYCZĄCYCH OCHRONY
POKRZYWDZONEGO W POLSKIM PROCESIE KARNYM**
Kamila Kraszewska
- **ŚRODKI ODDZIAŁYWANIA PENITENCJARNEGO** *Kinga Bąk*
- **INSTYTUCJA RECYDYWY W POLSKIM PRAWIE KARNYM**
Kinga Bąk
- **WYKONYWANIE KARY POZBAWIENIA WOLNOŚCI WOBEC
RECYDYWISTÓW PENITENCJARNYCH** *Kinga Bąk*
- **REGUŁY NE PEIUS W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCEGO KODEKSU
POSTĘPOWANIA KARNEGO** *Klaudia Runge*
- **PRAWNOKARNE ASPEKTY ZJAWISKA SAMOBÓJSTWA**
Patrycja Mencil
- **PRZESTĘPSTWA „RELIGIJNE” W ŚWIELE NEUTRALNOŚCI
I BEZSTRONNOŚCI ŚWIATOPOGLĄDOWEJ PAŃSTWA**
Patrycja Olszak
- **OSIĄGNIĘCIA WSPÓŁCZESNEJ PSYCHIATRII I PSYCHOLOGII
KLINICZNEJ W ODNIESIENIU DO AKTUALIZACJI
OBOWIĄZUJĄCYCH REGULACJI PRAWNYCH** *Anna Lisowska*
- **WYMIAR PROBLEMÓW ZE ZDROWIEM PSYCHICZNYM NA
GRUNCIE PRZEPISÓW PRAWA KARNEGO I CYWILNEGO
– ZESTAWIENIE PORÓWNAWCZE** *Anna Lisowska*
- **WSPÓŁPRACA BIUR DETEKTYWISTYCZNYCH Z ZAKŁADAMI
UBEZPIECZEŃ W WALCE Z OSZUSTWAMI I WYŁUDZENIAMI
UBEZPIECZEŃ KOMUNIKACYJNYCH** *Joanna Patyk*
- **ANALIZA TYPÓW CZYNÓW ZABRONIONYCH SŁUŻĄCYCH
OCHRONIE INFORMACJI POUFNEJ NA RYNKU KAPITAŁOWYM**
Monika Utracka

- **ZASADA KOMPLEMENTARNOŚCI MIĘDZYNARODOWEGO TRYBUNAŁU KARNEGO A ZASADA WZGLĘDNOŚCI ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH NA PRZYKŁADZIE POSTANOWIEŃ UMOWNYCH PRZEWIDUJĄCYCH AMNESTIĘ W STOSUNKU DO ZBRODNI MIĘDZYNARODOWYCH** *Bartłomiej Pyka*
- **PRAWO DO DODATKU AKTYWIZACYJNEGO** *Joanna Patyk, Magda Duniewska*
- **WYBRANE ZAGADNIENIA ZWIĄZANE Z LIKWIDACJĄ STANOWISKA PRACY PRZEŚŁANKĄ DO WYPOWIEDZENIA UMOWY O PRACĘ Z PRZYCZYŃ NIEDOTYCZĄCYCH PRACOWNIKA** *Tomasz Juraszek, Karolina Kostyszak*
- **AGENCJA PRACY TYMCZASOWEJ JAKO INSTYTUCJA SŁUŻĄCA PRZECIWDZIAŁANIU BEZROBOCIU I PROMOCJI ZATRUDNIENIA** *Piotr Sekulski, Dominika Zielińska*
- **ODPOWIEDZIALNOŚĆ IN SOLIDUM W DOKTRYNIE POLSKIEGO PRAWA CYWILNEGO** *Jakub Tekielak*
- **UCHWAŁY NON EXISTENS**
– O ISTNIENIU UCHWAŁ NIEISTNIEJĄCYCH *Agnieszka Jędrulok*
- **DAROWIZNA NA CELE KULTU RELIGIJNEGO – ZAPOMNIANE ŹRÓDŁO FINANSOWANIA INSTYTUCJI WYZNANIOWYCH** *Łukasz Bernaciński*

Spis treści

Problemy nauk prawnych. Tom 3

ISBN 978-83-65374-59-2, eISBN 978-83-65374-58-5

- **MEDIACJA JAKO INSTRUMENT ŁAGODZENIA SPORÓW NA TLE ODPOWIEDZIALNOŚCI PRAWNEJ LEKARZA**
Alicja Ewa Wasilewska
- **USTRÓJ FEDERALNY RFN, ROSJI I USA – ANALIZA ROZWIĄZAŃ KONSTITUCYJNYCH, ADMINISTRACYJNYCH I POLITYCZNYCH**
Joanna Wieczorek-Orlikowska
- **PROBLEMATYKA TŁUMACZEŃ PRAWNICZYCH NA PRZYKŁADZIE POLSKICH I NIEMIECKICH WYROKÓW ROZWODOWYCH** *Agnieszka Pietrzak*
- **INTERPRETACJA PRZESŁANEK POWODUJĄCYCH WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W ŚWIELE ORZECZNICTWA ADMINISTRACYJNEGO**
Katarzyna Sulkowska-Piłat
- **PRZESTĘPSTWO NADUŻYCIA ZAUFANIA – ZARYS PROBLEMATYKI** *Adrianna Tymienicka-Cichoń*
- **PRZESTĘPSTWO NISZCZENIA ZABYTEKÓW NA PODSTAWIE USTAWY O OCHRONIE ZABYTEKÓW I OPIECE NAD ZABYTEKAMI**
Oscar Szczęsny
- **GROŻĄCA SUROWOŚĆ KARY JAKO SAMODZIELNA PODSTAWA STOSOWANIA PRZEZ SĄDY ŚRODKA ZAPOBIEGAWCZEGO W POSTACI TYMCZASOWEGO ARZYSTOWANIA W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCEGO KODEKSU POSTĘPOWANIA KARNEGO** *Klaudia Runge*
- **FUNDUSZE VENTURE CAPITAL W ŚWIELE PRAWA POLSKIEGO I WSPÓLNOTOWEGO** *Piotr Sekulski, Dominika Zielińska*

O Wydawnictwie

EXANTE

⇒ Profil wydawniczy

Wydawnictwo Naukowe Exante specjalizuje się w publikacjach akademickich i publikacjach naukowych.

Nakładem Wydawnictwa Naukowego Exante ukazują się publikacje książkowe i publikacje elektroniczne, przede wszystkim: monografie naukowe autorskie, współautorskie i wieloautorskie.

W dorobku Wydawnictwa znajdują się publikacje naukowe z obszaru nauk społecznych, humanistycznych, ekonomicznych, prawnych, medycznych i innych.

Misja Wydawnictwa Naukowego Exante to popularyzacja dorobku naukowego Autorów publikacji.

⇒ Współpraca

Exante współpracuje z uczonymi z różnych ośrodków naukowych w kraju i za granicą w charakterze autorów, redaktorów i recenzentów. Obsługuje konferencje, targi, kongresy i sympozja.

⇒ Adresaci oferty wydawniczej

Oferta Wydawnictwa skierowana jest do studentów, doktorantów, pracowników naukowych i wszystkich zainteresowanych publikowaniem naukowym.

⇒ Oferta

Exante specjalizuje się w wydawaniu publikacji i prac naukowych w formie książkowej oraz elektronicznej.

Oferujemy możliwość wydania:

- monografii autorskiej,
- monografii współautorskiej lub rozdziału w monografii współautorskiej,
- rozdziału w ramach monografii naukowej wieloautorskiej,
- publikacji naukowej innej niż monografia,
- publikacji pokonferencyjnej,
- publikacji będącej rezultatem innych wydarzeń naukowych,
- prac habilitacyjnych i doktorskich (również w formie monografii naukowych),
- prac promocyjnych: magisterskich, inżynierskich, licencjackich (również w formie monografii naukowych).

Zapraszamy do współpracy



ISBN 978-83-65374-62-2, eISBN 978-83-65374-63-9

