

STUDIA  
PRAWNICZE  
KUL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

## RADA NAUKOWA

Wiesław CHRZANOWSKI, Janina CIECHANOWICZ-McLEAN,  
Andrzej DZIĘGA, Mirosław GRANAT, Józef KRUKOWSKI, Jerzy MENKES,  
Barbara MIKOŁAJCZYK, Henryk MISZTAŁ, Anna PIKULSKA-RADOMSKA,  
Marek SAFJAN, Stanisław SAGAN, Marian STASIAK, Adam STRZEMBOSZ,  
Hanna SUCHOCKA, Renata SZAFARZ, Marian ZDYB, Andrzej ZOLL

## ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Redaktor naczelny – Antoni DĘBIŃSKI

Zastępcy redaktora naczelnego:

Grzegorz GÓRSKI

Piotr STANISZ

Stanisław WRZOSEK

Członkowie redakcji:

Wiesław BAR

Rafał BISKUP

Artur KUŚ

Anna PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK

Tadeusz STANISŁAWSKI

Sekretarze redakcji:

Wojciech Sz. STASZEWSKI

Monika WÓJCIK

Wszystkie artykuły i studia zamieszczone w czasopiśmie są recenzowane.

## RECENZENCI TOMU

Wiesław BAR, Janina CIECHANOWICZ-McLEAN,  
Alicja GRZEŚKOWIAK, Stanisław WRZOSEK

STUDIA  
PRAWNICZE  
KUL

4 (44) 2010

Wydawnictwo KUL  
Lublin 2010

Tłumaczenia streszczeń  
na język angielski: Marzena Rzeszót, Marek Szubiakowski, Konrad Szulga  
na język rosyjski: Bohdan Kukhareenko

Opracowanie redakcyjne  
Monika Wójcik

Opracowanie komputerowe  
Wojciech Olech

Projekt okładki  
Agnieszka Gawryszuk

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2010

ISSN 1897-7146

nakład 250 egz.

Adres redakcji  
„Studia Prawnicze KUL”  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
Al. Raławickie 14  
20-950 Lublin  
tel. 0-81 445-35-31, fax 0-81 445-37-26  
sp\_red@kul.lublin.pl

Wydawnictwo KUL  
ul. Zbożowa 61, 20-827 Lublin  
tel. 0-81 740-93-40, fax 0-81 740-93-50  
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl  
<http://wydawnictwo.kul.edu.pl>

Druk i oprawa  
elpil  
ul. Artyleryjska 11  
08-110 Siedlce  
e-mail: info@elpil.com.pl

# STUDIA I ARTYKUŁY



ARKADIUSZ BARUT\*

## WOLNE SPOŁECZEŃSTWO I „SĘDZIA HERKULES”. INSTYTUCJONALIZACJA SPOŁECZNEJ DYSKUSJI NAD PRAWEM W FILOZOFII RONALDA DWORKINA

### 1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza sformułowanej przez Ronalda Dworkina koncepcji szczególnej roli sądów konstytucyjnych w społecznej dyskusji nad prawem. Zaliczam ją do dyskursowej filozofii prawa, czyli filozofii zakładającej jego kształtowanie w drodze swobodnej komunikacji<sup>1</sup>. Dyskursową filozofię prawa należy z kolei uznać za wyraz XX-wiecznych prób zakwestionowania monologicznego podmiotu kartezjańskiego, które na płaszczyźnie ideologiczno-politycznej zaowocowały ruchem kontrkultury, żądaniami „jakościowymi” i partycypacyjnymi<sup>2</sup>. Wspólną cechą tych zjawisk była swoista socjalizacja rozumu jednostkowego poprzez osadzenie go w praktykach społecznych samookreślających się jako krytyka społeczeństwa istniejącego *hic et nunc*. Wychodząc z tych założeń

---

\* Dr.

<sup>1</sup> Dyskursowa filozofia prawa – czyli koncepcja wychodząca z określonych przesłanek etyczno-politycznych nie jest tożsama z teoriami retoryki i interpretacji prawniczej. Dworkin nie należy, tak jak w szczególności J. Habermas, do myślicieli, którzy oddali jej istotę. Tym niemniej, jego związki z nią są niewątpliwe, o czym świadczy chociażby powoływanie się przez Dworkina na Habermasa jako teoretyka twórczej interpretacji (R. Dworkin, *Imperium prawa*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2006, s. 52), a także szerokie i w zasadzie aprobujące omówienie jego koncepcji w filozoficzno-prawnych rozważaniach Habermasa w *Faktyczności i obowiązaniu* (J. Habermas, *Faktyczność i obowiązanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk i R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 227-239). Należy dodać, że J. Habermas takie rozumienie prawa określa jako proceduralistyczne (J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 430-435), wydaje się jednak, że nazwa „dyskursowa” lepiej oddaje ontologiczne i aksjologiczne przesłanki tej koncepcji.

<sup>2</sup> Na potrzeby artykułu traktuję je jako ideową całość. Podobnego zabiegu dokonują L. Ferry i A. Renaut, konstruuąc typ idealny „Myśli 1968 r.”, na poparcie swych wniosków dobierają jednak inny materiał ideowy (L. Ferry, A. Renaut, *La pensée 68*, La Flèche (Sarthe) 1988).

dyskursowa filozofia prawa chce zerwać z obiektywnością pojętą jako nieuprzedzone czy też „metafizycznie” legitymowane odbicie rzeczywistości, zarazem jednak pragnie utrzymać pojęcie obiektywności sprowadzając ją do procesu komunikacji<sup>3</sup>.

Zestawienie Dworkinowskiej idei prawa jako ogólnospołecznego dyskursu z przypisaniem kluczowej roli w jego interpretacji podmiotom nieposiadającym tradycyjnie pojętego umocowania demokratycznego jawi się jako paradoks. Wyjaśniam go poprzez wpisanie jej w pewien nowożytny paradygmat myślenia, który można odnaleźć również w dyskursowej filozofii prawa. W paradygmacie tym etyka i prawo uznane zostają za wytwór praktyki społecznej, a zarazem ustanowione zostają warunki, decydujące, co za praktykę tę może zostać uznane – następuje „uspołecznienie” myśli, a zarazem „transcendentalizacja” kryteriów uspołecznienia. Trzecim zaś etapem tego procesu jest przejście od pojmowania prawa jako praktyki grupy dokonującej prawidłowej interpretacji do pojmowania go jako praktyki określonego organu władzy.

W filozofii Dworkina można wyróżnić aspekty: filozoficzno-prawny oraz filozoficzno-polityczny. Konieczność ukazania polityczno-ustrojowych implikacji przypisania sądom szczególnej roli interpretacyjnej wymagało łącznego rozpatrzenia ich obu. Polityczny charakter Dworkinowskich tez filozoficzno-prawnych został zaprezentowany jako wynik interpretacji założeń, leżących u ich podstaw<sup>4</sup>.

## 2. J.-J. Rousseau – od zepsutej cywilizacji do prawdziwego uspołecznienia

U źródeł paradoksów koncepcji Dworkina leży nowożytna idea „uspołecznienia” rozumu. Opiera się ona na założeniu, iż z obiektywnej rzeczywistości – natury świata lub człowieka nie da się wyprowadzić powinności.

<sup>3</sup> Filozofia dyskursowa wydaje się być na płaszczyźnie prawnej najbardziej adekwatnym odbiciem zjawisk, które mają miejsce w samoświadomości europejskiej od lat sześćdziesiątych – trudno sobie bowiem wyobrazić filozofię prawa konsekwentnie postmodernistyczną (musiałaby bowiem zostać zakwestionowany przymiot jego obowiązywania. O ile może istnieć system prawny odrzucający jakiegokolwiek materialne założenia aksjologiczne, dający szeroką autonomię systemom prawnym grup etnicznych, pozwalający jednostkom na wybór obowiązującego je prawa, to jednak bezwzględnie obowiązywać muszą normy, które taki postmodernistyczny porządek sankcjonują).

<sup>4</sup> Rozważając myśl Dworkina, trzeba mieć oczywiście świadomość, iż stanowi ona opowiedzenie się po jednej ze stron sporów politycznych, kształtujących współczesne Stany Zjednoczone. O lewicowo-liberalnym wydźwięku postulatu aktywizmu sędziowskiego zob. St. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA. Prawa i wolności obywatelskie*, tłum. J. Krahelska, Warszawa 1997, s. 243-244.



Nie oznacza to przyjęcia pesymistycznej koncepcji antropologicznej. Pro-wadzi jednak do wniosku, iż jednostkowy ogląd świata jest, w istniejących warunkach kulturowych, w znacznym stopniu zdegenerowany. Człowiek powinien więc przywrócić swoje więzy ze wspólnotą. Nie może tu jednak chodzić o więź tradycyjną lub konwenanse oparte na powszechnym mniemaniu. Jednostka musi wrócić do wspólnoty prawdziwej. Jawi się ona na razie tylko jako idea, zarazem jednak nie może być sprowadzona wyłącznie do ideału – staje się bowiem rzeczywistością poprzez realizację. Założenia te w pełni wcielił marksizm. Na potrzeby analizy Dworkina należy jednak sięgnąć do koncepcji znacznie mu bliższych chronologicznie i doktrynalnie, tj. idei szkoły frankfurckiej, a wcześniej do myśli leżącej u źródeł tego paradygmatu, czyli filozofii J.-J. Rousseau.

U autora *Nowej Heloizy* pochwała uspołecznienia ma źródło w konstatacji problemu z odnalezieniem podstawowego celu rozważań nad człowiekiem – autentyczności<sup>5</sup>. Okazuje się ona albo redukcją jaźni do wrażeń zmysłowych – jak w *Przechadzkach samotnego marzyciela* albo stanem umożliwiającym przez kontrolę społeczną<sup>6</sup>. Nie chodzi jednak o społeczeństwo empiryczne – nawet „oświecone”. Warto tu przywołać rozważania E. Cassirera. Wskazuje on, że oświeceniowa idea prawa naturalnego zakładała, iż źródłem prawa nie jest wola (Boga lub monarchy), lecz rozum<sup>7</sup>. Miał mieć on charakter publiczny – ujawniać się w dyskursie oświeconej publiczności. W takim jego rozumieniu prawo naturalne przysługiwało jednostce, chroniąc ją przed arbitralną władzą polityczną<sup>8</sup>. U Rousseau rozum tak pojęty odrzucony został jako składnik zepsutego świata cywilizacji. Miał się on dopiero odtworzyć w społeczeństwie woli powszechnej. Z tego punktu widzenia podmiotem prawa naturalnego przestaje być jednostka, a staje się nią społeczeństwo. W odrzuceniu idei rozumu istniejącego we współczesnej, „oświeconej” elicie, w postulacie całkowitego unicestwienia zepsutej kultury i zbudowania

---

<sup>5</sup> Jeśli nie ma być ona czystą spontanicznością przeżywania (jako wyraz takiej spontaniczności Rousseau podaje np. spontanicznie pisany (czyli „niedbały”) list do kochanki); por. M. Warchała, *Autentyczność i nowoczesność. Idea autentyczności od Rousseau do Freuda*, Kraków 2006, s. 57-58), musi wiązać się z przywołaniem przeszłości, a zatem z pewnym nad nią namysłem, co jednak stawia ją pod znakiem zapytania (tamże, s. 62).

<sup>6</sup> M. Warchała, *Autentyczność...*, s. 48-50; 76. Autor twierdzi, iż tak należy interpretować wskazanie przez Rousseau pozytywnych przykładów spontaniczności – zabaw ludowych w *Liście o widowiskach*, „przystojnych” dzięki publicznemu charakterowi, a także wychowania Emila pod pieczęcią potężnego opiekuna, mającego antycypować koncepcję wyrażoną w *Umowie społecznej* (tamże, s. 48-50). Jawnie paternalistyczny charakter ma też opieka nad służbą sprawowana przez barona Wolmara w *Nowej Heloizie* (M. Błaszke, *Granice egalitaryzmu: społeczność Clarens z Nowej Heloizy*, „Archiwum Historii Filozofii i Myśli Społecznej” 1993, nr 38, s. 208).

<sup>7</sup> E. Cassirer, *The philosophy of the Enlightenment*, tłum. z niem. F. C. A. Koeln i J. P. Pettegrove, Boston 1955, s. 234 i n.

<sup>8</sup> Tamże, s. 267-269.

nowej cywilizacji wolności Rousseau różni się od innych filozofów oświecenia, radykalnych w krytyce „ciemnoty”, ale powściągliwych w formułowaniu planów politycznych<sup>9</sup>. W jego koncepcji społeczeństwo empiryczne zastąpione zostało przez społeczeństwo wyobrażone. W świetle konstatacji o całkowitym upadku człowieczeństwa, a zarazem szansie na jego podźwignięcie poprzez powrót do źródeł ludzkiej natury, stwierdzić trzeba, że Rousseau nie ma na celu wyłącznie przedstawienie czystego ideału – przednowożytnej utopii w stylu Morusa. Idea prawa naturalnego mająca spełniać funkcje krytyczne wobec władzy i uzasadniająca oświeconą praktykę komunikacyjną doprowadziła myśliciela z Genewy do idei zaniku konfliktu między jednostką a państwem. Istnieje od lat spór o rewolucyjność Rousseau<sup>10</sup>. Trzeba stwierdzić, iż nawet jeśli w *Umowie społecznej* Rousseau zarysował tylko stan idealny, a nie środki do jego osiągnięcia<sup>11</sup>, to jednak również na tym etapie wydaje się utożsamiać ideał z praktyką polityczną<sup>12</sup>. W ten sposób następuje kolejne przejście – od uspołecznienia rozumu do instytucjonalizacji uspołecznienia – nosicielem prawdy staje się organ ustawodawczy, zdominowany przez cnotliwą część obywateli. Można bowiem odnaleźć u Rousseau pewien paradoks. Z jednej strony pisze on o woli powszechnej jak o inteligencji praktycznej, uzyskanej dzięki przemianie moralnej człowieka egoistycznego w obywatela<sup>13</sup>, z drugiej mocno podkreśla mechanizmy instytucjonalne, które mają ją zabezpieczać – wymóg demokracji bezpośredniej, cenzurę, zakaz istnienia stowarzyszeń, wychowanie obywatelskie itd. Społeczeństwo zarysowane w *Umowie społecznej* to nie tyle wspólnota idealna (a jej stworzenia można by się było spodziewać po ludziach, którzy odzyskali swą prawdziwą – obywatelską naturę), co stan prawidłowo działających instytucji. Wola powszechna, choć wyraźnie odróżniona od woli

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Komentatorzy jako zalecane przez Rousseau rozwiązanie problemu zepsucia i nierówności wskazywali bądź rewolucję – Engels, bądź edukację – Kant, Cassirer (J. Starobinski, *Jean-Jacques Rousseau Przejrzystość i przeszkoda oraz siedem esejów o Rousseau*, tłum. J. Wojcieszak, Warszawa 2000, s. 41-45. O różnych poglądach w tym przedmiocie M. Błaszke, *Granice...*, s. 213).

<sup>11</sup> J. Starobinski, *Jean-Jacques Rousseau...*, s. 41-45.

<sup>12</sup> J. Starobinski zauważa, że Rousseau wykazuje wahania nawet co do fikcyjności stanu natury, zarysowanego w *Rozprawie o pochodzeniu i podstawach nierówności* – konkretność jego opisu sugeruje, przynajmniej *implicite*, jego historyczność (*Jean-Jacques Rousseau...*, s. 24).

<sup>13</sup> „Należy przeto rozumieć, że wolę czyni powszechną nie tyle liczba głosów, co wspólnym interesem, który je łączy [...] przedziwna to harmonia interesu i sprawiedliwości, nadająca wspólnym obradom cechę bezstronności, która znika w rozprawach nad każdą sprawą partykularną” (J.-J. Rousseau, *Umowa społeczna oraz Uwagi o rządzie polskim, przedmowa do „Narcyza”, List o widowiskach, List o Opatrzności, Listy moralne, List do arcybiskupa de Beaumont, Listy do Malesherbesa*, tłum. B. Baczeko, W. Bieńkowska, M. Pawłowska, A. Peretiakowicz, J. Rogoziński, M. Staszewski, B. Strumiński, Warszawa 1966, s. 40).

ogółu, opisywana jest w postaci pewnej praktyki polityczno-prawnej<sup>14</sup>. Wola powszechna to więc nie tyle słuszność moralna w sprawach politycznych, ile wola cnotliwej większości, uznana za taką dzięki swemu wyrazowi instytucjonalnemu.

Mimo oczywistych różnic, w tym różnicy proporcji, wynikających tak z przyjętych założeń, jak i kontekstu intelektualnego, podobną tendencję spotykamy w koncepcji J. Habermasa.

### 3. Spontanizacja i instytucjonalizacja w teorii krytycznej

Filozofia prawa J. Habermasa jawi się jako jeden z najważniejszych filozoficzno-prawnych wyrazów przełomu kulturowego, jaki dokonał się w latach 60. W ideach kontrkultury konieczność sięgnięcia do wiedzy społecznej uzasadnione jest dodatkowo krytyką idei „ja” kartezjańskiego. Można uznać, że spopularyzowane zostało wówczas zakwestionowanie przez filozofię XX w. oświeceniowej idei podmiotowości<sup>15</sup>. Ta opierała się na modelu indywiduum mogącego zdobyć pełną wiedzę o świecie i z tego względu mającego możliwość pełnego jego przekształcania. W kontrkulturze u podstaw widzenia problematyki etycznej, społecznej i prawnej znalazła się wizja jednostki pozostającej w heterogenicznej więzi ze społeczeństwem i przyrodą. Człowiek jawi się odtąd jako byt ukształtowany

---

<sup>14</sup> Tendencja ta wyraźnie przejawia się w rozważaniach na temat procedury przyjmowania uchwał na zgromadzeniu ludowym. Rousseau wskazuje, że oznaką zgodności danego rozstrzygnięcia z wolą powszechną jest fakt, że padło na nie więcej głosów („Gdy proponuje się ustawę na zgromadzeniu ludowym, obecni są pytani nie o to właściwie, czy pochwalają lub odrzucają wniosek, ale tylko czy jest on zgodny czy niezgodny z wolą powszechną, [...] z obrachunku głosów wynika deklaracja woli powszechnej”), w takim wypadku przegłosowani powinni się zgodzić, że ich sąd jej nie wyrażał (J.-J. Rousseau, *Umowa...*, s. 127). Rousseau zastrzega wprawdzie, iż „to zakłada, co prawda, że wszystkie cechy woli powszechnej znajdują się jeszcze u większości; gdy straci je, bez względu na to co się postanawia, nie ma już wolności” (tamże, s. 127), nie zmienia to jednak konstatacji, iż kryterium spełnienia postulatu idealnego ma być spełnienie warunku prawno-pozytywnego. Warto też wskazać na stwierdzenie, zgodne z którym w sprawach ważniejszych trzeba stosować większość kwalifikowaną, zbliżając się do jednomyślności, a zarazem można poprzestawać na zwykłej większości w sprawach pilnych (tamże, s. 128). Tymczasem, wychodząc z przesłanek samego autora, należałoby stwierdzić, iż skoro sprawa pilna również może być ważna, to jej rozstrzygnięcie również musi koniecznie być wyrazem woli powszechniej – w przeciwnym wypadku uchwała nie może być prawem. We wskazanych przykładach Rousseau dla rozstrzygnięcia kwestii etycznej proponuje test empiryczny, co może być zrozumiałe w aspekcie instrumentalnym, ale nie normatywnym. Autor *Emila* wraca więc do tego, co radykalnie odrzucał na początku *Umowy społecznej* – wnioskowania o tym co słuszne na podstawie tego, co istnieje.

<sup>15</sup> Ferry i Renaut za wyraz zjawiska społeczno-politycznego, jakim były niepokoje końca lat 60. uznają francuską myśl postmodernistyczną (L. Ferry, A. Renaut, *La pensée...*, s. 21-25).

przez sieć dynamicznie pojętych stosunków społecznych. Opierają się one nie tyle na idei wspólnego dobra, ile na ciągłej możliwości przeformułowania norm, określających tak pozycję jednostki w społeczeństwie, jak i uprawnione sposoby wzajemnego oddziaływania jednostek na siebie. Ograniczenie roszczeń do wszechwiedzy sprawia, iż jednostka godzi się na prowadzenie dyskursu co do wszystkich, w zasadzie, kwestii etycznych, społecznych i prawnych. Istotne staje się „odzyskanie” dla konsensualnej refleksji etycznej sfer racjonalności instrumentalnej – techniki i rynku. To, co w ramach paradygmatu liberalnego przyjmowane było jako horyzont dyskursu, stać się teraz może jego przedmiotem – również w ramach praktyki prawnej. W tym sensie zasadniczą wartością nie jest wolność – w sensie negatywnym, lecz równość. Człowiek przełomu kontrkulturowego jest więc istotą społeczną, żyjącą jednak w społeczeństwie wciąż formułującym na nowo swe samorozumienie. Nie znaczy to, że chodzi o społeczeństwo *hic et nunc*. Prawda musi być odnajdywana w grupach mających wgląd w społeczną utopię dzięki praktyce rewolucyjnej (młodzież, margines społeczny, mniejszości etniczne). Kolejnym etapem jest instytucjonalizacja idei grupy uprzywilejowanej poznawczo<sup>16</sup>.

Podobne założenia widoczne są w koncepcjach Habermasa, który od idei odzyskania dla etyki sfer życia społecznego zdominowanych przez racjonalność instrumentalną przechodzi do przypisania szczególnej roli dyskursywnie legitymowanym i kształtowanym procedurom prawnym<sup>17</sup>. Przypomnieć trzeba, iż Habermasowska idea wolnego dyskursu zakłada rezygnację z suwerennego odnajdywania prawdy przez podmiot jednostkowy i oparcie się na wynikach praktyki komunikacyjnej. Nie da się jednak jednoznacznie rozstrzygnąć, czy warunki wolnego dyskursu mają charakter konstatacji empirycznych, czy idei regulatywnych. (Na gruncie teorii krytycznej nie jest to zresztą sprzeczność, co wynika z jej praktycznego (etyczno-politycznego), a nie teoretycznego charakteru). U Habermasa roszczenia ważnościowe, w tym postulat, by brać pod uwagę zdanie wszystkich, których rozstrzygnięcie dotyczy, nie mają ani charakteru w pełni idealnego, ani w pełni empirycznego. Są to roszczenia przekraczające empirię co do

---

<sup>16</sup> Warto tu raz jeszcze wskazać na niewolne od wątpliwości, lecz interesujące wywody Ferry'ego i Renauta, którzy twierdzą, że myśl kontrkultury, pozornie aktywistyczna, w rzeczywistości promuje skrajny, monadyczny indywidualizm, uzasadniający z kolei postulat zapewnienia harmonii przedustawnej przez niekontrolowaną władzę (L. Ferry, A. Renaut, *La pensée...*, s. 59). Wydaje się, że obaj autorzy nie dość mocno eksponują wspólnotowy charakter myśli 1968 r. – tyle że chodzi tu o wspólnotę jako ideę regulatywną.

<sup>17</sup> Ewolucję stosunku Habermasa do prawa pozytywnego zauważają m.in. Z. Pulka, *Struktura poznania filozoficznego w prawoznawstwie*, Wrocław 2004, s. 147-156 oraz R. Wonicki, *Spór o demokratyczne państwo prawa. Teoria Jürgena Habermasa wobec liberalnej, republikańskiej i socjalnej wizji państwa*, Warszawa 2007, s. 120.

możliwości zrealizowania, sformułowane jednak poprzez jej analizę (tj. badanie praktyki językowej). Mają charakter ogólny, ale, jako odnoszące się do zjawisk empirycznych, skłaniają do poszukiwania ich w rzeczywistości społeczno-politycznej. Takie podejście uzasadnia szukanie empirycznego „wcielenia” zasad wolnego dyskursu. Nie może być to przy tym wcielenie sprowadzone do społecznej empirii – praktyki etycznej danej wspólnoty, ponieważ mógłby być zagrożony ich uniwersalistyczny charakter, prowadząc do „metafizycznej” etyki substancjalnej<sup>18</sup>. Wynika z tego pewna „zachowawczość” późnego Habermasa i jego waloryzacja procedur współczesnego państwa liberalno-demokratycznego. Niewątpliwie myśliciel ten podkreśla, że instytucje władzy winny być wciąż poddawane kontroli społeczeństwa obywatelskiego. Tym niemniej, nad społeczną spontanicznością daje wyraźną przewagę procedurom prawnym, nie skażonym jednostkowym czy zbiorowym projektem etycznym, regułom, którym, ze względu na formę językową, łatwo przyporządkować roszczenia uniwersalistyczne.

Habermasowi zarzuca się maskowanie różnic politycznych poprzez podejście jurydyczne<sup>19</sup>. W tym miejscu pojawia się problem roli sądownictwa. Zastrzec należy, iż Habermas daleki jest od przypisania sądom konstytucyjnym tak istotnej roli jak Dworkin. Tym niemniej uważa, że powinny one spełniać istotną rolę w realizacji jego wizji nierozzerwalnego związku autonomii prywatnej i publicznej. Po pierwsze, mogą chronić przed liberalnym zafiksowaniem na prawach jednostki<sup>20</sup>. Po drugie, pełnią istotną rolę w ochronie dyskursu opartego na uniwersalistycznie pojętych roszczeniach ważnościowych przed sprowadzeniem do samorozumienia etycznego określonej wspólnoty<sup>21</sup>. Ostatecznie, sąd konstytucyjny, choć nie

---

<sup>18</sup> Stąd np. krytyka państwa narodowego; J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 548-571; tenże, *Uwzględniając Innego. Studia do teorii politycznej*, tłum. A. Romaniuk, Warszawa 2009, s. 113-164.

<sup>19</sup> Ch. Mouffe, *Paradoks demokracji*, tłum. W. Jach, M. Kamińska, A. Orzechowski, Wrocław 2005, s. 97-123.

<sup>20</sup> Autor *Teorii działania komunikacyjnego* np. krytycznie wypowiada się o poglądzie E. W. Böckenfördego, który ze szczególną rolą sądu konstytucyjnego wiąże przejście od rozumienia praw jednostki jako nieprzekraczalnych granic działania władzy do ich pojmowania jako ogólnych zasad całego systemu prawnego (prawa ekonomiczne i socjalne), interpretowanych przez sąd konstytucyjny, uważając to za odejście od idei państwa prawnego. Zdaniem Habermasa nie można mówić o jego zaniku, a jedynie o zmianie sposobu jego rozumienia (J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 266-271).

<sup>21</sup> Habermas odrzuca wprawdzie poglądy B. Ackermana, iż Sąd Najwyższy USA ma szczególną rolę w artykułowaniu podstawowych wartości wspólnoty w sytuacji, gdy polityka uległa degeneracji i przeważa w niej lobbing i bezosobowe procedury polityczne (B. Ackerman, *We the People*, t. I, *Foundations*, Cambridge, Massachusetts 1991, s. 3-33; J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 294-296). Jego zdaniem jest to podejście paternalistyczne – „nie może on (sąd konstytucyjny) przyjmować roli regenta, który występuje w miejsce niedojrzałego następcy tronu. Pod krytycznym okiem upolitycznionej publiczności prawnej – obywatelstwa, które wyrosło na »wspólnotę interpretatorów konstytucji« – sąd najwyższy może w najlepszym razie pełnić rolę

suwerenny, pojęty jako tylko jeden z elementów struktury instytucjonalnej, zapewniającej tak autonomię prywatną, jak i publiczną, jest jednak jej niezastępowalnym czynnikiem, sprawiającym, że na pierwsze miejsce wysuwa się jurydyczny problem wzajemnego uznania praw, a nie polityczny problem wspólnych celów lub przedpolityczne i przedjurydyczne „naturalne” prawa jednostki.

#### 4. Dworkinowska idea wspólnoty interpretacyjnej

Elementy zarysowanego wyżej procesu – poszukiwanie społecznej natury człowieka w opozycji do jego rzekomo przedspołecznych praw, sprowadzenie społecznej spontaniczności do praktyki określonej grupy, wreszcie jej instytucjonalizacja wyraźnie występują w koncepcji R. Dworkina.

Trzeba, skrótowo, wskazać najważniejsze cechy Dworkinowskiej filozofii prawa.

Dworkin odrzuca aplikowanie w prawoznawstwie reguł poznania naukowego na rzecz konkretności poznania praktyczno-moralnego<sup>22</sup>. Najbardziej słynniejsze jest rozróżnienie na reguły – normy niepozostawiające miejsca na uznanie, mogące w konkretnym stanie faktycznym być spełnione jedynie w sposób pełny (np. formalne wymogi testamentu) oraz standardy. Te ostatnie charakteryzuje stopniowalność stosowalności (dwa lub więcej możliwe rozstrzygnięcia realizują standard, ale w różnym stopniu). Zastosowanie standardów w danej sytuacji nie polega na odnalezieniu przepisu ogólnego i szczególnego, lecz na „wyważeniu” wartości, które wyrażają. Standardy dzielą się na wymogi polityki – określające cele prawa z punktu widzenia potrzeb wspólnoty oraz zasady – wyrażające przysługujące jednostce uprawnienia<sup>23</sup>. Tym ostatnim Dworkin przypisuje podstawowe

---

opiekuna” (tamże, s. 298). Charakterystyczne jednak, że sprzeciwia się przypisywaniu sądom konstytucyjnym szczególnej roli w kontekście krytyki podejścia komunitarnego, które ma ograniczać dyskurs do, jak to określa, dyskursu etycznego, zorientowanego na kontekstualnie określone dobro danej wspólnoty. Uważa, że w ten sposób zapoznana zostaje rola postulatów uniwersalnych – moralnych, które wprawdzie nie eliminują postulatów etycznych, ale mają wobec nich pierwszeństwo (a nadto lekceważy się postulaty pragmatycznych – uzgadniania interesów poprzez uczciwy kompromis, tamże, s. 298-305). Tymczasem to właśnie również takie postulaty winno wcielać prawo: „procedura demokratyczna nie może już czerpać swojej mocy legitymizującej z u p r z e d n i e j zgody wiążącej presuponowaną wspólnotę etyczną, może ją czerpać tylko sama z siebie” (podkr. w tekście, tamże, s. 304.) Ponownie rysuje się więc wyraźna różnica między rzeczywistą praktyką społeczną a dyskursem „wcielonym” w procedurę.

<sup>22</sup> O tożsamości prawa i podstawowych zasad moralnych u Dworkina zob. W. Lang, J. Wróblewski, *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986, s. 144-145.

<sup>23</sup> Tamże, s. 216-219.

znaczenie dla systemu prawa<sup>24</sup>. Chociaż nie zaprzecza, iż sędzia powinien, przynajmniej w „prostych” przypadkach, respektować tekst wyrażony w regulach, to jednak procesu stosowania prawa nie da się, jego zdaniem opisać jako subsumpcji stanu faktycznego pod normę generalną i abstrakcyjną. Jak podkreśla, nie chodzi tutaj po prostu o uznaniowość *implicite* zawartą w egzegezie każdego tekstu prawnego, napisanego w języku naturalnym, zawierającym, co wyraźnie wskazują również pozytywiści prawnicy (a w szczególności główny protagonista Dworkina w latach 60. i 70., H. L. Hart), pojęcia nieostre, czyli, jak to Dworkin określa, o uznanie „słabe”, lecz o tzw. uznanie „mocne”, gdy rozstrzyga się nie tyle w oparciu o wskazówki, które daje tekst, lecz wartości charakterystyczne dla kultury społeczeństwa, w którym podmiot interpretujący działa<sup>25</sup>. Odrzucenie metody dedukcyjnej nie przeczy, według Dworkina, obiektywizmowi poznania i stosowania prawa. Założyć należy jednak nie obiektywizm *quasi*-scjentyistyczny (który jest możliwy w stosunkowo rzadkich przypadkach opierania się wyłącznie na regulach), lecz interpretacyjny. Ostatecznie każdy, nawet najtrudniejszy przypadek, ma nie tyle jedno, dane *a priori* prawidłowe rozwiązanie (które wynikałoby z normy ogólnej, zaistniałej jeszcze przed jego pojawieniem się), ile może być rozstrzygnięty w jeden słuszny, tzn. poparty właściwymi argumentami sposób<sup>26</sup>. Pytanie o „prawdziwość” argumentów strony, o jedyne słuszne rozstrzygnięcie danej sprawy, możliwe jest wyłącznie w ramach przesłanek danego „przedsięwzięcia prawnego” – danej praktyki społecznej<sup>27</sup>.

Poszukiwanie prawa wymaga więc istnienia wspólnoty interpretacyjnej. Powinność uczestniczenia w dyskursie etyczno-prawnym dotyczy nie tylko organów władzy, ale i obywateli. Dworkin kreśli model obywatela aktywnego (choćby w obronie swych indywidualnych uprawnień), biorącego udział w społecznej dyskusji o prawie, rozważającego, czy obowiązujące rzekomo przepisy rzeczywiście mają moc imperatywną. W tym sensie, każdy adresat normy prawnej jest zarazem jej twórcą. Najpełniej przejawia się to w rozważaniach na temat obywatelskiego nieposłuszeństwa. Dworkin odrzuca jego określanie jako postępowania zgodnego z sumieniem – i dlatego godnego szacunku, a przy tym, jako łamiącego przepisy, podlegającego negatywnym konsekwencjom prawnym<sup>28</sup>. Dopuszczanie się obywatelskiego nieposłuszeństwa to nie okoliczność łagodząca, czy też wyraz chwalebny, lecz niepolitycznego idealizmu. Zdaniem Dworkina, jeśli jakiś przepis jest

<sup>24</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 56-68.

<sup>25</sup> Tamże, s. 73-75.

<sup>26</sup> Tamże, s. 195-196.

<sup>27</sup> Tamże, s. 494-514.

<sup>28</sup> Tamże, s. 343-344.

niezgodny z przekonaniem moralnym obywateli, to nie ma obowiązku jego przestrzegania<sup>29</sup>. W kwestii odnajdywania prawa nie można opierać się na poleceniach władzy wykonawczej, ani nawet uznawać bezwzględnie orzeczeń prejudycjalnych<sup>30</sup>. Gotowość do obywatelskiego nieposłuszeństwa jest nie tylko dopuszczalna, ale nawet pożądana. Dzisiejsi kontestatorzy mogą wziąć górę w społecznym dyskursie – jeśli inni wezmą z nich przykład, to może być to dowód ważnej tendencji ideowej w społeczności<sup>31</sup>. Prawda dopiero tworzy się w społeczeństwie, a, jak to Dworkin określa, „prawo zaplecza” – poglądy normatywne aktywnych obywateli<sup>32</sup>, mogą stać się, i to niekonięcznie w drodze rewolucji, „prawem instytucjonalnym” – wyrażonym w ustawodawstwie i orzecznictwie.

## 5. „Aporie” egalitaryzmu dyskursywnego w koncepcji Dworkina

Istnieje jednak polityczna i prawna wartość, której nie można interpretacyjnie zakwestionować, sama jawi się bowiem jako warunek interpretacji. Jest nią równość. O ile przyjąć punkt widzenia „klasycznej” filozofii podmiotu, rodzi się paradoks, wynikający z uznawania prawdy za wynik dyskusji, a zarazem apriorycznego rozstrzygnięcia, co należy za nią uznać. Nie jest to „aporia” właściwa tylko Dworkinowi, ale, jak już wskazano, całej filozofii dyskursowej, która, krytykując „metafizyczny” punkt widzenia, zarazem nie dopuszcza poddawania w wątpliwość demokratycznych wartości. U Dworkina widoczna jest zarówno troska o uznanie równości za konstytutywny czynnik dyskursu, jak i chęć wskazania konkretnych, instytucjonalnych barier zapobiegających jego antyegalitarnym „aberracjom”. Dworkinowska koncepcja równości w aspekcie filozoficzno-prawnym uzasadnia ideę egalitarystycznej wspólnoty interpretatorów prawa, a w zakresie filozoficzno-politycznym – pewną ideę *polis*. Dworkin ma przy tym świadomość, iż jego ideał wolnej dyskusji o prawie nie jest jednak tożsamy z rzeczywistą praktyką społeczną, ani ze sposobem rozumienia przez empiryczne jednostki ich praw. Najistotniejsze ograniczenia wolnego dyskursu mogą

<sup>29</sup> Tamże, s. 336-355.

<sup>30</sup> Mimo że stwierdza, iż dla odrzucenia przepisu ze względu na jego niezgodność z zasadami moralnymi nie jest konieczne wykształcenie w dziedzinie prawa lub filozofii politycznej (tamże, s. 386-387), to jednak można uznać, iż wyobraża sobie, że ten, kto kwestionuje obowiązujący charakter norm zawartych w tekstach prawnych, dokonuje, choćby w nie w pełni skonceptualizowany sposób, analizy powszechnie uznanych norm moralnych na wzór idealnego sędziego (por. niżej).

<sup>31</sup> Tamże, s. 393-394.

<sup>32</sup> Tamże, s. 175-176.



wynikać z bezkrytycznego uznania tradycji i mniemania ogółu, przełożonych na wolę polityczną. Podobne zagrożenie rodzić może przedspołeczne rozumienie wolności.

### 5.1. Powszechne mniemanie i tradycja jako przeszkody wolnego dyskursu

R. Dworkin podkreśla, że uczestnicy dyskursu muszą posługiwać się wspólnym językiem i rozpocząć dyskusję od wspólnych tematów. Deklarując odrzucenie teorii polityki opartych na teleologicznej idei człowieka<sup>33</sup>, kreśli jednak koncepcję „usytuowanego” podmiotu – osoby, której intencje można rozumieć jako optymalizację celu podejmowanych przez nią czynności społecznych<sup>34</sup>. Dworkinowski *homo interpretans* działa w konkretnej, już istniejącej grupie. Podobnie jak hermeneuci i komunitaryści, Dworkin krytykuje pojmowanie interpretacji jedynie jako odkrywania indywidualnych intencji, co, jego zdaniem, wynika z modernistycznego „zafiksowania się” na autentyczności<sup>35</sup>. Zamiast tego proponuje pojęcie interpretacji jako dyskusji na temat wartości na gruncie określonej praktyki kulturowej. Stwierdza, że konieczne są do tego pewne preinterpretacyjne założenia<sup>36</sup>. Zastrzega, że interpretacyjną grupą odniesienia nie może być grupa wymyślona, „naga”<sup>37</sup>. Obywatel ma więc kształtować stosunki z innymi nie na podstawie osobistych wyobrażeń co do sprawiedliwości, lecz w zgodności z uznawanymi w grupie wartościami<sup>38</sup>.

Tym niemniej, tak samo jak podmiot interpretujący nie zajmuje pozycji zewnętrznego obserwatora, tak też nie jest bezwolnym słuchaczem. Powszechność danej normy to tylko jeden z argumentów za jej obowiązywaniem. Na gruncie społecznego dyskursu da się uzasadnić tezy, z którymi nie zgadza się większość społeczeństwa<sup>39</sup>. „Komunitarny” aspekt filozofii

<sup>33</sup> Tamże, s. 314.

<sup>34</sup> R. Dworkin, *Imperium prawa*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2006, s. 58-59. Należy wskazać Dworkinowskie porównanie do literaturoznawstwa – postulat współczesnego odczytania intencji autora – tak, by dzieło wciąż jawiło się jako wybitne, choć rzeczywisty, uwarunkowany historycznie autor takiej interpretacji by nie dokonał (tamże, s. 55-59).

<sup>35</sup> Tamże, s. 60.

<sup>36</sup> Tamże, s. 66-67.

<sup>37</sup> Tamże, s. 203. Jak sam Dworkin wielokrotnie stwierdza, jego koncepcja stanowi interpretację istniejących już praktyk świata anglosaskiego (np. R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 292; tenże, *Imperium prawa...*, s. 123) „teza ta przedstawia nie tyle nowe informacje dotyczące tego, co robią sędziowie, ile nowy sposób opisu tego, o czym wszyscy wiemy, że robią” (tamże, s. 171).

<sup>38</sup> R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 192

<sup>39</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 101-118. Raz jeszcze należy przywołać rozważania dotyczące obywatelskiego nieposłuszeństwa. Idee, w imię których można się go dopuszczać, to nie każde rozpowszechnione mniemanie. Prawnie relewantne są tylko te opinie, które wyrażają postawę moralną wartą, jako przejaw osobistych poglądów, poszanowania. Tu jednak Dworkin for-

Dworkina nie skłania go więc do żadnej postaci konserwatyzmu. W dyskursie Dworkinowskim jest wprawdzie obecny pewien rys troski o zachowanie tradycyjnych instytucji świata zachodniego (a przynajmniej świata anglosaskiego), praktyki, na gruncie której da się, jego zdaniem, uzasadnić równość. Jak wskazuje, poza sytuacjami, w których niesprawiedliwość danej praktyki jest oczywista, ten, kto od niej odchodzi, jest zobowiązany to „wyjaśnić”<sup>40</sup>. Analizowany myśliciel używa więc typowego konserwatywnego argumentu – wnioskowania z istnienia. Samo odrzucenie modelu dedukcyjnego nie musi oczywiście skłaniać do ideowego progresywizmu, a tym bardziej politycznego egalitaryzmu. Na interpretacyjnej koncepcji prawnej opierają się również konserwatywni krytycy liberalnej koncepcji sędziego jako „ust prawa”, wychodzącej z założenia, że jednostka powinna być rządzona przez racjonalnie uzasadnialne reguły, a nie arbitralny kaprys władcy. Przeciwnostawiają temu obraz prawa jako zapośredniczenia wartości (A. Müller)<sup>41</sup>, lub też sędziego jako strażnika tradycji wyrażonej w *common law* (R. Scruton)<sup>42</sup>. Tak pojęte orzecznictwo związane ma być nie przez literę prawa, lecz ucieleśnioną w nim przeszłość. Hermeneutyka prawna może prowadzić też w stronę personalizmu i prawa naturalnego (A. Kaufmann)<sup>43</sup>. Dworkin, chociaż jak każdy, kto głosi koncepcję wiedzy jako praktyki społecznej, musi uznać minimum tradycji identyfikujące zbiorową czynność danej grupy ludzkiej, to jednak zdecydowanie opowiada się za swobodą w uwspółcześnianiu tradycyjnych motywów. Mimo że wskazuje, iż trzeba brać pod uwagę już istniejące praktyki, to jednak w ich interpretacji przyznaje jednostce dużą swobodę. Ma w szczególności prawo pytać o wartości, którym one służą. Zasady etyczne to nie „rzeczy”, które nie mogłyby ewoluować – „osądy moralne dotyczące tego, co słuszne, a co nie, są złożone i pozostają pod wpływem okoliczności, które są względne i się zmieniają”<sup>44</sup>. Autor *Imperium prawa* wyraźnie sytuuje się w nurcie hermeneutyki pro-

---

mułuje najistotniejsze zastrzeżenie: nie są wyrazem takich postaw „uprzedzenia” – zakładające wartościowanie ze względu na cechy niezależne od decyzji jednostek, a także inne przejawy przesądów, na których nie może się opierać wspólnota interpretacyjna – wyrazy ślepych emocji, „racjonalizacje” (błędne konstatacje co do związków przyczynowych), bezwolne przyjmowanie opinii innych, wreszcie wnioski oparte na zasadzie, której nie przyjmuje się we wszystkich jej konsekwencjach (np. potępienie homoseksualizmu ze względu na Biblię, a dopuszczanie cudzołóstwa heteroseksualnego; R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 446-449).

<sup>40</sup> R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 205-207.

<sup>41</sup> K. Mannheim, *Myśl konserwatywna*, tłum. S. Magala, Warszawa 1986, s. 117-118.

<sup>42</sup> R. Scruton, *Co znaczy konserwatyzm*, tłum. T. Bieroń, Poznań 2002, s. 94.

<sup>43</sup> M. Piechowiak, *W poszukiwaniu ontologicznych podstaw prawa. Artura Kaufmanna teoria sprawiedliwości*, Warszawa-Poznań, 1992.

<sup>44</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 257.

gresywistycznej<sup>45</sup>. Przeszłość, która, poza interpretacją, nie istnieje, nie ma dla niego decydującego znaczenia<sup>46</sup>. Kreśląc obraz interpretacji etycznej (tożsamy, w swych podstawowych rysach, z obrazem interpretacji prawnej), Dworkin wskazuje, że musi być ona „konstruktywistyczna” – polegać na kształtowaniu własnego sądu co do najlepszego ujęcia celów praktyki<sup>47</sup>. Wspólnie podzielane wartości – wspólny język musi istnieć, by w ogóle mogła zaistnieć dyskusja, ale nie może być zbyt restryktywny – tak by mógł istnieć spór<sup>48</sup>. Uczestnik praktyki społecznej winien ją interpretować tak, by uzyskać najlepsze zrozumienie zasadności poszczególnych zachowań, w jej skład wchodzących<sup>49</sup> i wyjaśniać przypadki, których nie tłumaczy wystarczająco powszechne mniemanie<sup>50</sup>. Widać więc, że interpretacja może pełnić wobec instytucji i wzorów społecznych funkcję zdecydowanie krytyczną. Stosując Rawlowskie pojęcie techniki równowagi, Dworkin wskazuje, że dyskursywne wyjaśnianie intuicji moralnych polega nie tylko na teoretycznym ujmowaniu posiadanych przekonań, lecz, przede wszystkim, na dwukierunkowym dopasowywaniu teorii i intuicji – w celu uzyskania koherentnej koncepcji. Osiąga się to nie tylko dzięki modyfikowaniu teorii, ale też poprzez rezygnowanie z intuicji, których nie da się wpisać w spójny obraz<sup>51</sup>. O ile bez wspólnoty interpretacyjnej nie ma społecznej „rozmowy”, to bez

---

<sup>45</sup> W dyskusji na temat legitymizacji amerykańskiego Sądu Najwyższego do twórczej wykładni prawa odrzuca *quasi*-konserwatywny argument o przewadze opierania się na „rozumie” zbiorowym wytworzonym w spontanicznym rozwoju społeczeństwa nad prawami jednostki (tamże, s. 266-270).

<sup>46</sup> Dworkin przypisuje znacznie większą rolę filozoficzno-etycznej, a nie historycznej interpretacji konstytucji (Ch. L. Eisgruber, *Should constitutional judges be philosophers*, [w:] S. Hershovitz (red.), *Exploring Law's Empire. The jurisprudence of Ronald Dworkin*, Oxford 2006, s. 5-22; por. też niżej). Charakterystyczna jest krytyka R. Borka, Reganowskiego nominata na sędziego Sądu Najwyższego za rzekomy brak sprecyzowanej teorii konstytucyjnej. Miało się to wyrażać w niechęci do interpretacji woli historycznego ustawodawcy w kontekście pytań, które w jego czasach nie istniały (np. poszukiwania odpowiedzi na pytania o niedyskryminację mniejszości seksualnych w antyrasistowskich poglądach twórców XIV poprawki do konstytucji, uchwalonej po wojnie secesyjnej) z obawy przed przejściem przez sędziów roli legislatora (R. Dworkin, *Freedom's law. The moral reading of the american constitution*, Cambridge, Massachusetts 1996, s. 265-275, tenże, *Imperium prawa...* s. 124-125).

<sup>47</sup> Wychodząc z tych założeń Dworkin kreśli etapy interpretacji – przedinterpretacyjny (nieproblematyzowany w świadomej interpretacji) – rozpoznanie istnienia praktyki, po którym następuje rozpoznanie uzasadnienia praktyki (nie musi być to „sprawozdanie” z praktyki, ale powinno jej na tyle odpowiadać, by „by interpretator był w stanie postrzegać samego siebie jako interpretatora tej praktyki, a nie wynalazcę nowej” (R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 67), wreszcie kwalifikacja poszczególnych zachowań jako z nim zgodnych lub nie (tamże, s. 66-69).

<sup>48</sup> R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 64.

<sup>49</sup> Tamże, s. 66-69.

<sup>50</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 285 i n.

<sup>51</sup> Tamże, s. 292 i n.

jednostkowej swobody interpretacyjnej „rozmowa” ta nie może stać się sensowna.

## 5.2. Idea przedspołecznych praw człowieka jako zapoznanie idei wolnego dyskursu

Jednym z naczelných hasel Dworkina jest obrona jednostki, której dobro powinno mieć przewagę nad interesem ogółu<sup>52</sup>. W swych sztandarowych dziełach amerykański filozof deklaruje, że to ją należy przede wszystkim bronić przed arbitralnością władzy politycznej. Wskazuje, iż szczególnie istotne jest, by władza – w szczególności wykonawcza – z istoty skłonna do instrumentalizowania prawa i etyki, miała świadomość swych ograniczeń. To ona jest głównym adresatem postulatów egalitarnych. Prawa obywatelskie stanowią wobec rządu „karty atutowe”, mające przewagę nad względami powszechnej użyteczności<sup>53</sup>. Podkreślić jednak trzeba, że chociaż Dworkin w swych rozważaniach filozoficznoprawnych nie rozstrzyga kwestii ontologicznego statusu praw jednostki, to jednak wyraźnie wskazuje, że posiada ona takie prawa, jakie daje jej kontekst społeczny – choćby twórczo interpretowany. Ma nie tyle prawo do izolacji od społeczeństwa, ile prawo do takiej interpretacji tradycji wspólnoty, która zapewnia jej partycypację w dyskursie. Wolno jej krytykować władze łamiące jej uprawnienia, ale nie wolno kwestionować potrzeby ich społecznej reinterpretacji.

Przejawia się to w rozważaniach na temat wolności. Zdaniem Dworkina człowiek nie ma prawnie i politycznie relewantnego prawa do wolności, przynajmniej tej, która opiera się na koncepcji wzajemnego ograniczania się swobody jednostkowej i wymogów stanu społecznego<sup>54</sup>. Autor *Imperium prawa* krytykuje Berlinowską koncepcję wolności negatywnej. Jego zdaniem,

---

<sup>52</sup> Np. tamże, s. 257.

<sup>53</sup> Odnosząc się do realiów amerykańskich odrzuca dwa podejścia, które, jego zdaniem, charakteryzują nie tylko opacznie pojmowaną jurysprudencję, ale przede wszystkim politykę – *quasi*-scjentystyczne (podstawa pozytywizmu) i utylitarystyczne. Należy dodać, że skoncentrowanie się na „kartach atutowych jednostki” miało aktualną wymowę. W kontekście niespokojnych lat sześćdziesiątych w USA, które upłynęły zarówno pod znakiem obywatelskiego nieposłuszeństwa, jak i zamieszek, Dworkin rozróżnia zachowania, które muszą być zawsze karane, ponieważ wyrządzają szkodę określonym osobom (zamach na zdrowie i życie, zniszczenie mienia) od tych, które nie szkodzą określonym osobom lub szkodzą im w sposób minimalny. Tutaj należy miarkować karanie, a nawet odstępować od niego, ponieważ obowiązywanie przepisu może być wątpliwe, a szkoda – zmuszenie kogoś do postąpienia wbrew sumieniu – nieodwracalna (tamże, s. 390-399). Wskazuje więc, że nie należy karać tych, co uchylają się od służby wojskowej w czasie wojny wietnamskiej odwołując się do argumentu moralnej naganności wojny – skoro nie ma istotnej szkody po stronie określonych osób, a względ na dobro ogółu nie może przeważać (tamże, s. 370-399).

<sup>54</sup> Tamże, s. 472-493.

gdyby przyjąć takie założenia, to należy skonstatować, iż wszelkie, nawet oczywiste ograniczenia swobody działania uderzają w prawo do wolności, każde więc jej ograniczenie jest kompromisem pomiędzy wolnością a innymi wartościami – w szczególności równością<sup>55</sup>. Jest to, zdaniem Dworkina, nieporozumienie. Wskazuje, że należy odróżnić swobodę (możliwość robienia tego, co się chce – w tym sensie swobodzie najbardziej zagrażają prawa chroniące inne jednostki) i niezależność – niepodlegania arbitralnej władzy innych<sup>56</sup>. Pozycję jednostki w społeczności określa nie prawo do wolności, lecz równego szacunku i troski ze strony innych, a w szczególności władzy politycznej<sup>57</sup>. Dopiero to prawo implikuje prawa do różnych wolności – słowa, wyznania, zrzeszania się itd. – jako warunków równego szacunku. Dla Dworkina, podobnie jak Habermasa, wolność rodzi się wraz ze społeczeństwem i nie może pozostawać w konflikcie z innymi prawami, które już w swej definicji zakładają stan społeczny. Dworkin, chcąc uchronić jednostkę przed opresją władzy politycznej, nie zamierza jej uwalniać od presji społecznej. Dworkinowski obywatel nie może raz na zawsze schronić się w „zaciszu” liberalnego rozgraniczenia na sferę publiczną i prywatną, granice między jedną a drugą mogą bowiem zostać przededefiniowane<sup>58</sup>. Skoro publiczny dyskurs może na nowo określać prawa uznawane w tradycji liberalnej za typowo prywatne, to jednostka musi się też przygotować

---

<sup>55</sup> Tamże, 474-475.

<sup>56</sup> Tamże, s. 461-471.

<sup>57</sup> Równość dostępu do „zasobów”; R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 300.

<sup>58</sup> Wyraża się to w rozważaniach na temat „pozytywnej dyskryminacji” przy różnicowaniu wymogów wobec kandydatów na studia uniwersyteckie w zależności od pochodzenia etnicznego oraz przymusowego dowożenia dzieci do odległych szkół dla wyrównania proporcji rasowych. Wyróżnia trzy potencjalne interpretacje amerykańskiej praktyki prawnej, z których każda, *prima facie*, spełnia wymogi egalitarne – odrzucenie „podejrzanych klasyfikacji” – zakaz pomijania w ustawodawstwie i praktyce orzeczniczej korzyści jakiejś grupy ludności, odrzucenie „zakazanych kryteriów” – zakaz stosowania jakichkolwiek zróżnicowań ze względu na rasę, wreszcie odrzucenie „zakazanych podstaw” – zakaz klasyfikowania na podstawie nagannych moralnie przesądów. Pierwsza promuje prawo do formalno-prawnej równości w stosunkach między grupami społecznymi (tak by np. szkoły dla mniejszości rasowych miały taki sam poziom jak szkoły dla większości). Druga promuje prawo do formalno-prawnej równości między jednostkami, uzasadniając słynną akcję zniesienia segregacji rasowej w szkołach (orzeczenia amerykańskiego Sądu Najwyższego z lat 50. XX w.). Trzecia uzasadnia akcję afirmacyjną – „pozytywną dyskryminację”, opartą na założeniu, że różnice rasowe mogą być brane pod uwagę dla wyrównania szans grup upośledzonych (tamże, s. 382-397). Dworkin nawiązuje tu do kryteriów oceny konstytucyjności ustaw wypracowanych przez Sąd Najwyższy USA (St. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 23-24). Zgodnie ze stanowiskiem autora *Imperium prawa*, indywidualne preferencje, związane np. z wyborem szkoły dla dziecka, czy indywidualne roszczenia, jak prawo takiej samej dla wszystkich klasyfikacji przy przyjęciu na studia uniwersyteckie, mogą być, w świetle społecznego charakteru praw indywidualnych, ocenione jako bezpodstawne.

na interpretacyjne przeformułowane jej sytuacji prawnej<sup>59</sup>. Choć za konstytutywne zagadnienie prawa uznaje problem legitymacji używania przemocy<sup>60</sup>, to jednak zaprzecza, by jego podstawowym celem była pewność jednostek co do przypadków legitymowanego użycia siły pojęta w ten sposób, iż przeszłe „decyzje polityczne” (teksty ustaw, precedensy) przesądzą o wygranej jednej ze stron procesu<sup>61</sup>.

Spółeczność interpretacyjna nie ma być więc ani wspólnotą, ani stowarzyszeniem, lecz egalitarnym społeczeństwem obywatelskim. Dworkin nie obawia się gęstej sieci stosunków społecznych, na płaszczyźnie których rodzą się stosunki polityczne (czyli, używając języka Habermasowskiego, władzy komunikacyjnej). Odrzucając modele wspólnoty „faktycznej” – której członkowie nie różnicują swoich i obcych, oraz „regulaminowej” – gdzie stosunki są oparte wyłącznie na zasadach formalno-prawnych, kreśli, jak twierdzi, obraz wspólnoty „braterskiej”, mogącej w legitymowany sposób nakładać na jednostkę obowiązki<sup>62</sup>. Pojawia się więc pytanie o źródła tej legitymacji.

## 6. Dworkin o roli sądów

Próbując na nie odpowiedzieć, Dworkin wprowadza słynną figurę „sędziego Herkulesa”, orzecznika doskonałego, mającego pełną wiedzę o zasadach i regułach. Należy postawić pytanie, jak pogodzić ideę powszechnego dyskursu z przypisaniem sądom tak fundamentalnej roli w interpretacji jego wyników. Wyjaśnienie teoretycznoprawne – przyjęcie, iż Dworkin, polemizując z Hartem, chce lepiej opisać proces orzeczniczy, nie jest wystarczające.

Wskazuje na to przede wszystkim analiza argumentu o swego rodzaju „terapeutycznej” funkcji, jaką ma pełnić wobec orzecznictwa ujawnienie

<sup>59</sup> Nic więc dziwnego, że jeden z krytyków (J. Raz) postawił mu zarzut, że choć rozważając w *Biorąc prawa poważanie* wykładnię prawa, posługuje się pojęciem praw jako „kart autowych”, „przebijających” uzasadnienia utylitarystyczne, to zarazem w tej samej pracy (rozdz. XII) odrzuca liberalny paradygmat wolności pojętej jako sfera wolna od ingerencji ze strony innych (zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 647-648).

<sup>60</sup> R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 96-98; por. niżej.

<sup>61</sup> Jednak, jak sam przyznaje, wyjaśnia tu przede wszystkim praktykę prawa cywilnego. Inaczej wygląda sytuacja w prawie karnym, w którym cele gwarancyjne muszą być silnie zaakcentowane (tamże, s. 142-146).

<sup>62</sup> R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 210-216. Dworkin prezentuje też ideę demokracji partnerskiej, czyli systemu, który uzasadnia moralną odpowiedzialność obywateli za decyzje polityczne nie poprzez zapewnienie im pełnej partycypacji w ich podejmowaniu, lecz traktowanie ich z równym szacunkiem i troską. Legitymizuje to pozycję organów nieposiadających tradycyjnie pojętej legitymacji demokratycznej, czyli sądów (R. Dworkin, *Freedom's law...*, s. 19-26).

jego „istotowo” dyskrejonalnego charakteru. Dworkin podkreśla, że jego teoria nie prowadzi do większej arbitralności sędziowskiej, a wręcz przeciwnie – wskazując na ciężący na sądach obowiązek interpretacji zasad moralnych, ograniczać ma bezrefleksyjny, prymitywny tekstualizm, prowadzący do „zabawy kruczkami prawnymi”<sup>63</sup>. Uprzedzając poniższą analizę jego koncepcji, należy jednak zwrócić uwagę, iż sytuacja, gdy dla jakiegoś przypadku normy prawnej nie ma, a trzeba ją odnaleźć – wtedy rzeczywiście otwarte przypisanie sędziemu władzy *quasi*-prawotwórczej pozwala na jej dyskursywną kontrolę – różni się od sytuacji, gdy sąd może w jakimś przypadku nie interweniować – np. opierając się na woli historycznego ustawodawcy, stwierdzić, iż nie przewidział on ochrony praw danego rodzaju. Tak jest w przypadku amerykańskich sporów o sposób interpretacji konstytucji. Kontrola społeczna pozostanie wtedy jawna – jej przedmiotem będzie działalność legislatury, której sędzia pozostawi decyzję. O „ukrytej” dyskrejonalności będzie można mówić tylko w aspekcie niewykorzystania okazji do zrealizowania określonej, metadyskursywnej wizji etycznej. By wyjaśnić Dworkinowski postulat aktywizmu sędziowskiego należy przejść do analizy filozoficzno-politycznej. Koncepcja Dworkina jawi się wówczas jako wynik wewnętrznej logiki idei dyskursu, która zmierza do instytucjonalizacji praktyki społecznej. Specyfiką poglądów autora *Imperium prawa* jest próba wskazania mechanizmów mających pozwolić na uniknięcie jej politycyzacji.

Zdaniem Dworkina, wola większości nie może być wystarczającą gwarancją egalitaryzmu. Ideologia wiernego przestrzegania ustaw uniemożliwia świadomą ich interpretację, rodząc niebezpieczeństwo arbitralności i wykładni mechanicznej, nieuwzględniającej zmiennych wyrazów egalitaryzmu. Nie tylko w tym jednak tkwi niebezpieczeństwo. „Biorąc prawa poważnie”, nie wolno iść bezkrytycznie za społecznym mniemaniem. *Quasi*-metafizyczna przesłanka Dworkinowskiej filozofii, równość, może zostać w (empirycznym) dyskursie zakwestionowana. Pojawia się więc potrzeba jej zagwarantowania przez instytucję. Nie może być nią ciało czysto polityczne, ponieważ mogą przeważać w nim zdania przeciwne równości – utylitarystyczne lub partykularne. Szermierzem egalitaryzmu nie jest władza ustawodawcza, ani tym bardziej wykonawcza, do jego zachowania niewystarczająca jest też obywatelska aktywność. Pojawia się potrzeba odnalezienia autorytetu zarazem niepolitycznego i nietranscendentnego, który by chronił przed zagrożeniem przejawiającym się w polityce – dyskursem empirycznym, skażonym wolą ogółu i bezrefleksyjnym tradycjonalizmem. Konieczna jest instytucja pozapolityczna, ale oddziałująca na sprawy regulowane politycznie (na podobieństwo papieża w koncepcji J. de Maistre’a).

<sup>63</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 641; por. też s. 519.

Dworkin wskazuje na sędziów. Stwierdza, iż nie można pojmować ich roli jako wykonawców ustaw (które rodzą się w politycznym zamieszaniu), lecz jako ich interpretatorów. Chociaż wydaje się wierzyć w szczególną rolę publicznego przewodu sądowego, w którym każdy powinien mieć prawo do przedstawienia swego zdania<sup>64</sup>, to jednak kluczowa rola przypada *dominis litis*. Głównym zagrożeniem ma być nie ich arbitralność, lecz kaprysy polityków i przesady ogółu.

Dworkin stoi na stanowisku, że to właśnie sąd, dokonując interpretacji, może bronić jednostkę. Jej ochrony przed arbitralnością władzy oraz niesprawiedliwością pobratymców szukać należy w progresywistycznej hermeneutyce prawniczej. Jak stwierdza, na pytanie o kwestię możliwości legitymowanego użycia przemocy wobec jednostki jedyną właściwą odpowiedzią jest, jak to określa „integryzm”, nakazujący, by rozstrzygnięcia prawne były dopasowane nie tyle do obiektywnego tekstu prawnego, lecz do „kontekstu instytucjonalnego” – jej praw, wyrażonych w konstytucji, ustawach, precedensach, a także powszechnie uznawanych zasadach moralnych<sup>65</sup>. Podkreślić trzeba, iż trafna decyzja interpretacji prawa musi nie tylko spełniać kryterium „progu odpowiedniości” – zgadzać się z istniejącymi ustawami i precedensami, by można ją było uznać za ich interpretację, ale również maksymalnej koherencji – realizować demokratyczne wartości<sup>66</sup>. Stąd koncepcja interpretacji prawniczej jako „powieści łańcuskowej”, w której każdy kolejny twórca musi dopisać kolejny rozdział, tak by powieść jawiła się jako całość<sup>67</sup>. Powinien w sposób niededukcyjny wyważyć wartości i idee w niej zawarte, a następnie wybrać najlepszą interpretację. Tych wysokich wymagań dyskursywnych nie mogą, na gruncie koncepcji Dworkina, spełniać politycy, skłonni do instrumentalnego traktowania prawa. Nie są również do takiego zabiegu zdolni zwykli obywatele – i nie chodzi tu o trywialne stwierdzenie o braku odpowiedniej wiedzy oraz zagwaranto-

---

<sup>64</sup> Już przy okazji rozważań o nieposłuszeństwie obywatelskim widoczny jest związek pomiędzy pozainstytucjonalną aktywnością obywatelską a rolą sądów. Spór sądowy ma istotną funkcję poznawczą, umożliwia bowiem społeczne odnajdywanie prawa. „Gdyby państwo nigdy nie oskarżało, sądy nie mogłyby korzystać z doświadczeń i argumentów dostarczonych przez sprzeciwiających się” (R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 387; J. Waldron, *The Rule of law as a theater of debate*, [w:] J. Burley (red.), *Dworkin and his critics*, Oxford 2004, s. 331-332).

<sup>65</sup> R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 97 i n.

<sup>66</sup> Spełniać w maksymalny sposób postulat: sprawiedliwości – równego udziału w dobrach, słuszności – równego udziału we władzy, a także sprawiedliwego procesu. Optymalne wyważenie tych wartości umożliwi właśnie cnota „integralności”. Jak to ujmuje Z. Pulka, każda decyzja interpretacyjna winna więc zawierać element historyczny – brać pod uwagę materiał ustawowo-precedensowy oraz prognostyczny – etyczny (*Struktura poznania...*, s. 160).

<sup>67</sup> Musi on, po pierwsze, uwzględnić konstytucję, po drugie, zinterpretować wolę ustawodawcy zawartą w ustawach, wreszcie przeanalizować precedensy – tutaj szczególnie ważne są wyrażone w nich zasady (R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 199-215).



wanego instytucjonalnie obiektywizmu. Szczególna rola, przypisana sędziom, uzasadniona jest przez założenia stanowiące o samej istocie „aporii” filozofii dyskursowej.

Dworkin, świadom stawianego mu zarzutu uzasadniania sędziowskiej arbitralności, wskazuje, że sądowa interpretacja prawa nie może być „ekscentryczna”<sup>68</sup>. Zasadniczo, sędziowie powinni akceptować tylko takie interpretacje, które są do zaakceptowania jako wytwór orzecznictwa (co nie znaczy, że nie budzą wątpliwości) przez przeciętnego uczestnika dyskursu<sup>69</sup>. Nie zawsze jednak proces orzeczniczy na tym się kończy. Szczególną uwagę Dworkin poświęcił zagadnieniu tzw. trudnych przypadków, tj. sytuacji, gdy, zdaniem Harta, sędzia, na podstawie legitymacji polityczno-konstytucyjnej, tworzy prawo według swobodnego uznania. W koncepcji Dworkina „trudne przypadki” to takie, w których przez próg odpowiedniości przechodzi więcej niż jedna interpretacja. Wtedy sędzia musi nadal dokonywać wykładni, wybierając którąś z nich. Sądowa interpretacja prawa, o ile sąd ma pełnić rolę gwaranta równości, musi mieć ze swej istoty charakter aktywny. Dokonując jej, sędzia powinien starać się otrzymać jego spójny obraz – choćby nawet miał pominąć niektóre „niepasujące” elementy tradycji prawnej<sup>70</sup>. Wyżej wskazany sposób rozumienia techniki równowagi dotyczy również przepisów i precedensów. W tym sensie pewność prawna to pewność realizacji fundamentalnych wartości.

Wyżej przedstawione zasady orzecznicze przejawiają się w szczególności w rozstrzyganiu spraw konstytucyjnych przez amerykański Sąd Najwyższy – zagadnieniu, które, od kiedy w początkach XIX w. przejął on rolę gwaranta ustawy zasadniczej, budzi w USA ogromne kontrowersje. Dworkin wskazuje, iż w konstytucji znajdują się pojęcia (np. równość), których nie da się stosować bez przyjęcia określonej koncepcji moralności (rozstrzygającej np. czy równość wymaga szkół wielorasowych). Koncepcję taką, wyrażoną w konstytucji tylko w sposób ogólny, musi w każdym przypadku stworzyć organ orzeczniczy. Rezygnacja z tego zabiegu nie oznaczałaby poszanowania konstytucji, lecz, w istocie, rezygnację z jej wykładni i uznanie *status quo* – posłuszeństwo rozstrzygnięciu innego organu – legislatywy lub egze-

<sup>68</sup> Ten, kto pisze „powieść łańcuszkową”, dokonując interpretacji, stara się zachować formalną zgodność z poprzednimi jej częściami, chyba że działa w złej wierze lub ma inną koncepcję zgodności (a zatem wychodzi poza praktykę, nie wiedząc o tym, tj. zdając sobie sprawę ze swej ekscentryczności, ale uważając, że w świetle praktyki jest ona uzasadniona) – jednak w jednym i drugim przypadku jest to widoczne dla obserwatora (tamże, s. 238-239).

<sup>69</sup> Tamże, s. 257.

<sup>70</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 215-222. Koncepcja interpretacji aktywistycznej wpisuje się we współczesne tendencje filozofii języka. Zgodna jest z semantyką Kripkego-Putnama, opartą na założeniu, że o znaczeniu pojęcia nie decyduje moment, w którym zostało ono po raz pierwszy użyte, lecz praktyka społeczna, mająca charakter dynamiczny (M. Matczak, *Interpretacja prawnicza w świetle semantyki Kripkego-Putnama*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6, s. 66-78).

kutywy<sup>71</sup>. Sędzia postępuje tak, jak musi postąpić każdy, kto uprawia praktykę nazywaną prawem – aktywnie ustalać jego treść. Pozytywna ocena aktywizmu obywatelskiego zostaje przeniesiona na jeden z elementów systemu politycznego.

Dworkin nie zaprzecza, iż zinternalizowane pojęcie sprawiedliwości sędziego odegra rolę decydującą. Tym niemniej to właśnie sędzia, kreując normę dla konkretnego przypadku, zdolny jest perspektywnie ocenić dorobek systemu prawa, w ramach którego orzeka<sup>72</sup>. Jest więc to, zdaniem Dworkina, poczucie indywidualne, lecz z uwagi na specyfikę pozycji sędziego, nie można go uznać za subiektywne<sup>73</sup>. Sędziowie, dzięki pełnionej funkcji, nie są podatni na skłonność do instrumentalizacji prawa, występującą u polityków, nie muszą się obawiać głosu wyborców, a zarazem, ze względu na pełnioną funkcję interpretatorów dorobku legislacyjnego, nie mogą dowolnie odwoływać się do zasad „metafizycznych”. To oni właśnie posiadają uprzywilejowany dostęp do dorobku wspólnoty prawnej. Mają dzięki temu szansę dokonać właściwego zapośredniczenia uznanych wzorców etycznych i tradycji – czyli nie opierać się tylko na materii ustawowo-precedensowej. Zarazem nie mogą jej w pełni pominąć, przyjmując rolę inżynierów społecznych, stosujących wiedzę wobec świadomości społecznej czysto zewnętrznej.

Czy z tego jednak ma wynikać, że sędziowie będą pisać „powieść łańcuskową” tak, by w jej najnowszych częściach triumfowała równość? Niewątpliwie równość (głównie w sensie wyrównawczym i proceduralnym, w mniejszym zakresie dystrybucyjnym) jest jednym z głównych haseł, którymi posługuje się amerykański system prawny, co przejawia się w szczególności w zasadach praworządnego postępowania i równej ochrony prawnej (V i XIV poprawka do Konstytucji USA)<sup>74</sup>. Czy amerykańskiej praktyki prawnej nie da się jednak tłumaczyć konserwatywnie lub utylitarystycznie?<sup>75</sup> U podstaw koncepcji Dworkina leży pogląd, który można zinterpre-

<sup>71</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 246-253.

<sup>72</sup> Tamże, s. 164-168.

<sup>73</sup> Z. Pułka zwraca uwagę, iż Dworkin dopuszcza znaczny subiektywizm sędziego (*Struktura poznania...*, s. 161). Sędzia podejmuje decyzję biorąc pod uwagę „historię” prawa oraz uznane wartości, ale sposób interpretacji tych przesłanek nie wynika z rzeczywistych uzgodnień.

<sup>74</sup> Por. St. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 22-23; 94.

<sup>75</sup> J. Waldron stawia więc pytanie o relację pomiędzy proceduralistycznym (dyskursywnym) i obiektywistycznym – egalitarnym aspektem filozofii Dworkina (*The Rule of law...*, s. 321 i n.). By obronić, w pewnym stopniu, Dworkina przed zarzutem apologii elitaryzmu, uznaje je powiązane ze sobą doktrynalnie. Wskazuje jednak, że w debacie obywatelskiej legislatura może spełnić tak sam istotną rolę jak sądy (tamże, s. 332, por. też odpowiedź Dworkina na artykuł Waldrona, w której potwierdza on swe przywiązanie do „procedury” społecznej dyskusji – R. Dworkin, *Jeremy Waldron (odpowiedź)*, [w:] J. Burley (red.), *Dworkin and his critics*, Oxford 2004, s. 387-388). J. Waldron jest jedynym z krytyków przypisywania amerykańskiemu Sądowi

tować w sposób następujący – skoro dyskurs zakłada równość dyskutantów, a prawo jest dyskursem, to właściwe rozumienie prawa prowadzi do uznania egalitaryzmu. Dworkin wierzy, że właśnie praktyka orzecznicza w szczególności sposób konstytuuje nakaz ochrony równości i wykazywanie równego szacunku dla obywateli. Choć niezależny od ciała wyborczego, sędzia jest jednak bardziej narażony na zarzut braku legitymacji, musi więc w trudnych przypadkach – tam gdzie wchodzi w grę uznanie, kierować się raczej zasadami wyrażającymi prawa jednostki niż celami politycznymi<sup>76</sup>.

Nie tylko na tym jednak polega egalitarystyczna „predestynacja” sędziów. Wrócić trzeba do pytania o relację pomiędzy ideą powszechnej interpretacji prawa oraz przypisaniem im szczególnej pozycji. To z kolei nakazuje przywołać „aporię” filozofii dyskursowej. Zakładając, że mniemania istniejącego społeczeństwa są dalekie od ideału, który można wypracować drogą wolnej dyskusji, Dworkin stawia swój podmiot polityczny w sytuacji analogicznej do tej, w której znajduje się podmiot russoistyczny – droga do jego samorealizacji wiedzie przez kształtowanie rzeczywistości społecznej. Autor *Imperium prawa* nie zamierza wracać do oświeceniowej koncepcji woli powszechnej, uzyskiwanej dzięki odpowiedniemu ukształtowaniu instytucji społecznych i politycznych, nie chce bowiem w pełni identyfikować jednostki z grupą – realną lub postulowaną. Zakłada jednak, iż dzięki krytycyzmowi wobec istniejącej praktyki etycznej, a zarazem wysiłkowi jej reinterpretacji, jednostce dana jest możliwość wglądu w jej „rzeczywiste” znaczenie. W ten sposób „wola powszechna” może się odrodzić na poziomie jednostkowym. W szczególności dogodnej sytuacji znajdują się sędziowie, do których obowiązków należy interpretowanie aksjologicznej przeszłości wspólnoty, zawartej w prawie, a przy tym znajdujący się wobec wspólnoty politycznej w swego rodzaju „chlubnym odosobnieniu”. W tym aspekcie sędzia może być równie daleki od mniemania większości jak kontestator, dokonujący aktu obywatelskiego nieposłuszeństwa.

Konstatacje teoretycznoprawne – o otwartości języka prawnego i o tworzącej praktykę prawną ideologii jedynej słusznej decyzji dla każdego przypadku, zostają przełożone na język filozofii politycznej. Odpowiadają one

---

Najwyższemu szczególnie roli w zachowaniu demokracji i praw człowieka (*Law and disagreement*, Oxford 1999).

<sup>76</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 162-163; 216, 224. Zdaniem Dworkina widać tutaj wyraźną różnicę pomiędzy organami sądowymi a pozostałymi władzami; „można oczywiście analizować słuszność polityki rządu i wprowadzać minimalne postulaty spójności, ale, co do zasady ustawodawca ma dużo większą swobodę wyboru celów, a przede wszystkim środków” (tamże, s. 211-215). Trzeba przypomnieć, że wypowiedź ta odnosi się do ustawodawcy rzeczywistego, a nie „racjonalnego”. Argumenty te, o ile oderwać je od kontekstu amerykańskiego, nie są już mocne, na co zwracają uwagę krytycy Dworkina (M. Smolak, *Uzasadnianie sądowe jako argumentacja z dziedziny moralności politycznej. O legitymizacji władzy sędziowskiej*, Kraków 2003, s. 57-58).

w jakimś stopniu realiom amerykańskim, w których sędzia, niezależnie od rodzaju sądu, czuje się znacznie bardziej zobligowany do bezpośredniego stosowania konstytucji niż sędzia europejski<sup>77</sup>. Nic dziwnego jednak, że zarzucono Dworkinowi elitaryzm i przypisanie sędziom konstytucyjnym roli platońskiego króla-filozofa<sup>78</sup>. Co więcej, jeśli rozumieć polityczność jako sferę rozstrzygnięć istotnych dla społeczności dokonywanych przy niepewnych *a priori* przesłankach, domenę konfliktu i rozstrzygającej go władczej decyzji, to sędziowie jawią się jako przywódcy polityczni. Sąd, odnajdując nowy sposób rozumienia konstytucji, dokonuje zarazem wyboru fundamentalnego nie tylko dla jednostki czy grupy społecznej, lecz całej wspólnoty<sup>79</sup>.

## 7. Zakończenie

Filozoficzno-prawne konstatacje Dworkina mają bezpośredni związek z założeniami jego filozofii polityki. Konstruując ją jako odmianę filozofii dyskursu, a przy tym wpisując się w tradycję intelektualną sięgającą J.-J. Rousseau, Dworkin nie uniknął aporii wynikającej z próby połączenia konstatacji empirycznych (rzeczywista praktyka społeczna) oraz idealizacji (dyskurs oparty na równości). Choć głosi ideę wolności i społecznej spontaniczności oraz prymatu praw jednostki nad interesami ogółu, to jednak podkreśla, że praktyka społeczna może popaść w aberrację tradycjonalistyczną, ulec politycznej namiętności, wreszcie ustąpić przed niewłaściwie rozumianą argumentacją z dziedziny praw człowieka. Potrzeba więc władzy, która byłaby przed tymi zagrożeniami zabezpieczona. Powinna ona wybierać najlepsze ze sformułowanych argumentów, a zarazem, po dokonaniu prawidłowej interpretacji, nie ulegać interlokutorom. Znajdować się poza polityką, a przy tym mieć moc kształtowania wspólnoty politycznej. Chronić prawa jednostki, a jednocześnie nie dawać posłuchu roszczeniom stanowiącym wyraz zapoznania ich dyskursowej genezy. Warunki te spełnia, zdaniem autora *Imperium prawa*, sądownictwo, w szczególności sądy konstytucyjne.

---

<sup>77</sup> W. Lang, J. Wróblewski, *Współczesna filozofia i teoria prawa...*, s. 226-245; St. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 20

<sup>78</sup> J. Habermas np. pisze o „monologicznym podejściu” Dworkina (*Faktyczność...*, s. 241).

<sup>79</sup> W takim ujęciu roli sądu konstytucyjnego, jak uważa E. W. Böckenförde, władza polityczna i wymiar sprawiedliwości zostają połączone, a wspólnota polityczna wraca do przednowożytnej praktyki, w której suwerenny władca był zarazem najwyższym sędzią (Por. J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 266-267).

Jako recepta ustrojowa, wywody Dworkina mogą być przekonujące przede wszystkim na gruncie tradycji anglosaskiej, a w szczególności amerykańskiej. Istotne, iż koncepcja Dworkinowska ujawnia sprzeczności tkwiące w paradygmacie filozofii dyskursu polityczno-prawnego. Napięcie pomiędzy idealizacyjnym aspektem komunikacji a jej empirycznym ucieleśnieniem, w przypadku Dworkina jawi się jako napięcie pomiędzy ideą równości a jej politycznymi zagrożeniami. Stąd chęć odpolitycznienia praktyki społecznej oraz poddania jej swoiście pojmowanej jurydyzacji.

#### FREE SOCIETY AND JUDGE HERCULES. THE INSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC DISCUSSION ON LAW IN RONALD DWORKIN'S PHILOSOPHY

##### Summary

The author analyses a concept proposed by Ronald Dworkin of a distinctive role of constitutional tribunals in a public discussion on law.

In this article, the author invokes the category of discourse-based philosophy of law, the concept of moulding legal norms by free communication. As one of its representatives, the author names R. Dworkin. To collate Dworkin's idea of law as a general social discourse with the key role in its interpretation exercised by entities with no traditionally understood democratic legitimacy occurs as a paradox. The author elucidates it by incorporating this role into a modern thinking paradigm, which can also be found in the discourse-based philosophy of law. In this paradigm, ethics and law are considered to be the products of social practice; at the same time, the conditions are put forward determining what can be recognised as such a practice. What follows is the „socialization” of thought, including the comprehension of individual rights, and therefore „transcendentalization” of the criteria of socialization. The third stage of this process is the shift from understanding law as a practice of a group offering the correct interpretation to understanding law as a practice of a specific authority.

This paradigm can be seen as early as in J. J. Rousseau in his picture of the society' general will, outlined in the Social Contract. As the manifestation of general will in his perfect state of the society, Rousseau points to the decisions of the national assembly, thereby equating the practical intelligence with the empirical social phenomenon. J. Habermas, a classic of philosophy of discourse, including the discourse-based philosophy of law, seems to bring down free discourse to the institutional practice a democratic and liberal state. However, this trend is fully manifested in R. Dworkin. On the one hand, he proposes the idea of law as a dynamic social practice. In this discussion, legislative texts do not claim a decisive importance, since, in the act of civil disobedience, they may be counterbalanced by a new and intersubjectively justified understanding of law. Of crucial significance for the legal system are no longer „the rules” - standards with fully framed

manner of application, but „the principles”, setting the directions for exercising individual rights. These rights, in particular the right to equal treatment, should have an advantage over utilitarian justifications, provided by the political authority. At the same time, individual rights must be understood as a manifestation of social practice. „The principles”, as Dworkin points out, are particularly safeguarded in the quasi-sovereign judicature of the U.S. Supreme Court.

As Dworkin’s critics say, constitutional judges do not make interpretations through dialogue, but through a monologue. The author explains this „aporia” by reconstructing Dworkin’s understanding of the court as a „privileged” participant of the social and political discourse, and, in this aspect, capable of resisting ungrounded individual claims, and of disregarding the aims and opinions of the political community.

**СВОБОДНОЕ ОБЩЕСТВО И „СУДЬЯ ГЕРКУЛЕС”. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ  
В ОБЩЕСТВЕННОЙ ДИСКУССИИ НАД ПРАВОМ В ФИЛОСОФИИ  
РОНАЛЬДА ДВОРКИНА**

**Резюме**

Предметом данной статьи является анализ сформулированной Рональдом Дворкиным концепции, предписывающей конституционным судам особую роль в общественной дискуссии над правом.

В статье используется категория дискурсивной философии права, подразумевающая идею формообразования юридических норм путём свободной коммуникации. Одним из ее представителей считается Р. Дворкин. Сопоставление идеи права Дворкина, как общегражданской диспуты, с приписыванием ключевой роли в его интерпретации субъектам, которые традиционно демократически не закреплены, является парадоксом. Этот парадокс автор выясняет путём вписывания идеи в определение современной парадигмы мышления, которые можно найти также в дискурсивной философии права. В этой парадигме этика и право признаны результатом общественной практики, и одновременно устанавливаются условия, определяющие, что такой практикой может быть. Наступает „обобществление” мысли, также индивидуальных прав, и одновременно „трансцендентализация” критериев обобществления. Третьим этапом этого процесса является переход от понимания права, как практики группы, совершающей правильную интерпретацию, к пониманию его, как практики определенного органа власти.

Эту парадигму можно отыскать уже у Ж. Ж. Руссо в его образе общества общей воли, описанной в «Общественном договоре». Руссо, как выражение общей воли в представленном идеальном обществе, представляет решения народного собрания, отождествляя, таким образом, практическую интеллигентность с эмпиричным общественным явлением. И. Хабермас, классик

философии диспута, в том числе дискурсивной философии права, по всей вероятности, возводит свободный диспут к институциональной практике современного либерально-демократического государства.

В полной мере эта тенденция проявляется, всё-таки, у Р. Дворкина. С одной стороны он представляет идею права как динамическую общественную практику. В этой дискуссии текст юридических актов, которому, в акте гражданского неповиновения можно противопоставить новое, intersubъективно обоснованное понимание права, не имеет решающего значения. Основное значения для правовой системы должны иметь не „правила” – нормы, сформулированные в полной мере соответственно условиям своего применения, но „принципы”, указывающие на направления реализации индивидуальных прав. Эти права, в особенности право на равенство, должны иметь преимущество над утилитарными обоснованиями, которые преподносит политическая власть. Одновременно индивидуальные права должны выражать общественную практику. Дворкин считает, что „принципы” особенно должны оберегаться в квази-суверенной судебной практике Верховного Суда США.

Как считают критики Дворкина, конституционные судьи совершают толкование не в форме диалога, но монолога. Автор статьи выясняет это „сомнение” реконструируя дворкиновское понимание суда как „привилегированного” участника социально-политической беседы – в этом аспекте способного противостоять неправомочным претензиям, который может абстрагировать от целей и усмотрений политического содружества.





MICHAŁ KASIŃSKI\*

## POSZUKIWANIA PARADYGMATU INTEGRACYJNEGO NAUK ADMINISTRACYJNYCH

### 1. Paradygmaty nauki prawa administracyjnego

W dyskusji na temat współzależności dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej można dostrzec zasadniczą trudność współpracy, a nawet porozumienia przedstawicieli dwóch wiodących nauk administracyjnych: nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji. M. Zirk-Sadowski zwrócił uwagę, iż przyczyną tego stanu rzeczy jest konflikt paradygmatów, to znaczy wzorów praktyki naukowej, akceptowanych na gruncie każdej z tych nauk. Jego zdaniem, w nauce prawa administracyjnego dominuje paradygmat pozytywizmu prawniczego, natomiast w nauce administracji paradygmat antypozytywistyczny. Idąc tokiem tego sposobu myślenia należałoby przyjąć, iż w nauce prawa administracyjnego badaniu podlega jedynie prawo obowiązujące, postrzegane jako system składający się z zespołów ustanowionych norm prawnych. Prawnik administratywista pozytywista uznaje za swoje główne zadania ustalenie obowiązującego (walidację), systematyzację oraz interpretację tych norm. Są to w istocie jedynie operacje pojęciowe i logiczne dokonywane na już ustanowionych normach. Działania te nigdy nie mają bezpośrednio na celu tworzenia lub modyfikacji prawa. Zadania wykładni prawa pojmowane są również bardzo formalistycznie i rygorystycznie, z uwagi na dominującą statyczną teorię wykładni – preferującą językowe i systemowe dyrektywy interpretacyjne, jako rzekomo gwarantujące obiektywizm ustaleń, z nieufnością odnoszącą się natomiast do dyrektyw funkcjonalnych (celowościowych) uznawanych

---

\* Dr hab., prof. Uniwersytetu Łódzkiego.

za niepewne i niebezpieczne<sup>1</sup>. Tak istotnie uprawiana była niegdyś, głównie w XIX w., nauka prawa administracyjnego, dzieląc losy wszystkich tzw. dogmatyk prawniczych, hołdujących paradygmatowi pozytywistycznemu. Nauki te zostały ściśle oddzielone nie tylko od wszelkiej refleksji moralnej (zakaz wartościowania „prawa jakim ono jest” z pozycji innych systemów aksjologicznych, zwłaszcza z punktu widzenia moralności), ale także od nauk społecznych i ich metod. Dogmatyki w zasadzie nie zajmowały się badaniem prawa w kontekście jego społecznych funkcji, gdyż pozytywiści prawnicy nie pojmowali prawa jako zjawiska społecznego. Z zadań prawnoznawstwa wykluczone zostało podejmowanie problemów społecznego działania prawa i stosowanie metod empirycznych (socjologicznych, ekonomicznych i psychologicznych). Problemy *de lege ferenda* wykraczające poza czysto techniczne doskonalenie tekstów prawnych pozostawały poza horyzontem dociekań tej nauki, były uważane za domenę polityki i ewentualnie nauk politycznych. W ten sposób ortodoksyjnie pozytywistyczna doktryna prawno-administracyjna sama pozbawiała się wpływu na racjonalizację prawa administracyjnego, uskarżając się równocześnie na ignorowanie jej ustaleń przez polityków. Czy prezentowane ujęcie rzeczywiście dominuje także w naszych czasach? Opinie w tej kwestii są podzielone. W myśl jednego z wygłaszanych poglądów, tradycyjne pozytywistyczne określenie dogmatyk prawniczych straciło współcześnie uzasadnienie. Po pierwsze, na skutek upowszechnienia w krajach europejskich sądownictwa konstytucyjnego – sądy te badając konstytucyjność aktów normatywnych w nieuchronny sposób odrzucają założenie, że prawnik musi zawsze akceptować prawo takim, jakie ono jest. Otwiera to na nowo perspektywę naukowego badania aksjologicznych założeń między innymi prawa administracyjnego, szczególnie zaś uzasadnia na gruncie nauki tego prawa rozważania o wartościach moralnych, które w danym systemie prawnym są imiennie nazwane i normatywnie wskazane w konstytucji jako fundamentalne dla porządku prawnego<sup>2</sup>. Po drugie, na skutek dopuszczenia i rozwoju badań empirycznych na gruncie szczegółowych nauk prawnych od czasu, gdy zaczęły one zajmować się problematyką *de lege ferenda* nie można racjonalnie tworzyć ani choćby tylko poddawać krytyce prawa nie wiedząc, jak to prawo funkcjonuje, czy jest skuteczne, czy prowadzi do zamierzonych przez prawodawcę rezultatów. Między innymi w nauce prawa administracyjnego upowszechniają się badania prawno-empiryczne oraz stosowanie metod socjologicznych,

<sup>1</sup> M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 617 i nn.

<sup>2</sup> S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu...*, s. 633 i nn.

psychologicznych, ekonomicznych w ramach podejścia wielopłaszczyznowego<sup>3</sup>. W myśl innego poglądu jednak, mimo powszechnych deklaracji, że tradycyjny pozytywizm nie występuje już dziś w czystej postaci w nauce prawa administracyjnego, w praktyce nadal dominuje w myśleniu o prawie administracyjnym i jest obecny w formie ukrytej, zakamuflowanej. Przejawem tego ma być dominacja opracowań typu komentarzy lub glos, unikanie zaś podejmowania całościowej i systematycznej krytycznej refleksji nad prawem administracyjnym<sup>4</sup>.

Podjęwane w ciągu XX w., zwłaszcza po II wojnie światowej próby usunięcia głównych wad tradycyjnego sposobu uprawiania nauk prawnych polegają na uznaniu społecznego charakteru i funkcji prawa oraz rozszerzeniu katalogu metod prawoznawstwa. Łączą się z odrzuceniem podejścia skrajnie pozytywistycznego, traktującego prawo jako zjawisko poznawalne wyłącznie w jego formie językowej i postulującego ograniczenie roli prawnika do zrozumienia (prawidłowego odkodowania) tekstu prawnego, a roli nauki prawa do systematyzowania pojęć i stosowania rozumowań prawniczych. Oznaczają postulat oparcia badań naukowych w tej dziedzinie na zrewidowanym paradygmacie pozytywistycznym lub na innych paradygmatach. W pierwszym przypadku do pozytywistycznego modelu nauki wprowadza się dwie daleko idące zmiany, dopuszczające rozważania *de lege ferenda* i wielopłaszczyznowe badania procesów stosowania prawa; nadal jednak prawo pojmuje się zgodnie z pozytywistyczną tradycją jako zbiór norm ogólnych, pochodzących od organów państwa, na których strażą stoi przymus państwowy. W drugim przypadku przyjęte zostają paradygmaty niepozytywistyczne o różnej treści, w istocie odwołujące się do innego pojmowania prawa. Wspólną cechą tych koncepcji jest uznanie za immanentny składnik każdego prawa elementarnych zasad sprawiedliwości i racjonalności, bez względu na to, czy zostały wyrażone w tekstach wydanych przez władzę państwową aktów normatywnych<sup>5</sup>. W szkołach prawa naturalnego kwestionuje się pozytywistyczną tezę o separacji prawa i moralności oraz uznaje się istnienie obok prawa pozytywnego, pochodzącego od władzy państwowej, jeszcze innego, nadrzędnego porządku prawnego – określanego jako prawo naturalne lub prawo natury, którego ostatecznym źródłem jest Bóg, natura człowieka, czy też zasady współżycia w społeczeństwie. W innych kierunkach postuluje się badanie rzeczywistych procesów działania prawa jako zjawiska społecznego, za pomocą metod socjologii, politologii i innych nauk społecznych. Przyjęcie

---

<sup>3</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009, s. 15; J. Wróblewski, *Badania prawno-empiryczne a metodologia prawoznawstwa*, „Problemy Rad Narodowych” 1981, nr 50.

<sup>4</sup> M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk...*, s. 622.

<sup>5</sup> L. Morawski, *Wstęp...*, s. 24.

nowego paradygmatu może łączyć się z uznaniem dopuszczalności posługiwania się jedną tylko metodą badawczą (postulat jednopłaszczyznowości prawoznawstwa) i w konsekwencji odrzuceniem metod pozytywistycznych, bądź też z uznaniem poprawności posługiwania się w badaniach metodami różnych nauk (postulat wielopłaszczyznowości prawoznawstwa), co może oznaczać uznanie dopuszczalności, a nawet konieczności dalszego stosowania metod pozytywistycznych w oznaczonym zakresie badań.

W konsekwencji opisanych przemian, współcześnie mamy do czynienia z wielością konkurujących między sobą paradygmatów, zarówno na obszarze ogólnego prawoznawstwa, jak i w jego dyscyplinach szczegółowych. Tendencja ta występuje również w nauce prawa administracyjnego, znacznie wyraźniej w dziedzinie prawa ustrojowego, niż prawa proceduralnego i materialnego. Jest to zapewne wynikiem silniejszych związków regulacji prawnoustrojowej z dyrektywami racjonalności organizacyjnej i celowości politycznej oraz ze społeczno-politycznymi funkcjami norm prawnoustrojowych. Coraz bardziej staje się widoczne, że treści tych norm nie można prawidłowo kształtować i stosować, a także konstruować modeli prawnych instytucji władzy publicznej bez uwzględnienia aksjologicznych założeń systemu politycznego, reguł dobrej organizacji oraz społeczno-politycznego i organizacyjnego kontekstu obowiązywania<sup>6</sup>. W pozostałych dziedzinach regulacji – prawa o postępowaniu administracyjnym oraz materialnego prawa administracyjnego, wymóg legalizmu działania administracji w zakresie tworzenia, interpretacji i stosowania prawa, postrzegany jest jako warunek efektywności nadzoru i kontroli oraz doniosła gwarancja ochrony praw obywatela, co sprzyja podejściu konserwatywnemu: istotnie nadal dominuje tu pozytywistyczny paradygmat badań naukowych. Należy jednak zauważyć, że także na tym obszarze coraz śmielej formułowane są postulaty podejścia wielopłaszczyznowego do badania prawa, jeżeli sama dogmatyka nie zapewnia osiągnięcia celów poznawczych<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Zob. J. Wróblewski, *Problemy metodologiczne badania instytucji prawnoustrojowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1973, nr 25, s. 9 i n.; tenże, *Modele terenowego organu administracji i problemy jego doskonalenia*, „Problemy Rad Narodowych” 1980, nr 49, s. 5–42.

<sup>7</sup> Zob. w szczególności: B. Adamiak, *Nauka postępowania administracyjnego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 161 i n.; J. Borkowski, *Nauka postępowania administracyjnego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność...*, s. 171 i n.; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Nauka materialnego prawa administracyjnego a nauki techniczne w sferze badań nad administracją publiczną na przykładzie Prawa budowlanego*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność...*, s. 557 i n.

## 2. Paradygmaty nauki administracji

Burzliwy przebieg dyskusji o metodologii nauki prawa administracyjnego wpłynął na niejasność statusu oraz rozbieżność poglądów w kwestii zakresu i metod badań drugiej z głównych nauk administracyjnych – nauki administracji. Nie jest nawet do końca uzgodnione, czy chodzi tu rzeczywiście o dyscyplinę naukową, czy też raczej o sztukę, to znaczy zespół umiejętności praktycznych „dobrego administrowania”. Nawet podzielając opinię, iż jest to jednak nauka, to znaczy system uzasadnionych twierdzeń i hipotez dotyczących administrowania, nie znajdujemy zadowalającej odpowiedzi na pytanie o swoiste cechy metod badawczych nauki administracji (Z. Leoński). Być może dlatego, że tych swoistych metod nauki administracji nie ma. Odnieść można wrażenie, że nauka ta bywa traktowana jako swego rodzaju „worek”, w którym badacz pragnie umieścić wszystkie te problemy badawcze, które uznaje za godne podjęcia i wszystkie metody, które uznaje za godne zastosowania, a które nie do końca są zgodne z przyjętym paradygmatem nauki prawa administracyjnego i nie mieszczą się bez reszty w wyznaczonym przez ten paradygmat polu refleksji naukowej. Tak wygląda niekiedy uprawianie nauki administracji przez badaczy, którzy za swoją pierwszoplanową misję uznają badanie prawa administracyjnego w myśl paradygmatu pozytywistycznego. Prawnicy naukę administracji uznają za jedną z nauk prawnych, gdyż regulację prawną uważają za główny czynnik determinujący budowę i funkcjonowanie administracji publicznej. W badaniach prowadzonych w ramach tej dyscypliny pomijają lub rozluźniają wszakże rygory związane z podejściem pozytywistycznym, zastępując je wzorami praktyki naukowej o bardzo niejednorodnej treści, na ogół jednak obejmujących opis i ocenę instytucji administracji publicznej w pewnej relacji wobec prawa. Nie jest to bynajmniej jedyne, ani nawet przeważające podejście w tej dyscyplinie naukowej. Obok koncepcji prawniczych występują bowiem koncepcje nieprawnicze nauki administracji, które postulują empiryczny opis administracji oraz jej oceny z punktu widzenia kryteriów pozaprawnych.

Zapewne można mówić o wielu różnych naukach administracji, w zależności od przyjętej koncepcji zakresu i preferowanych metod badań<sup>8</sup>. Na ogół stosowane jest jednak wyodrębnienie głównych podejść badawczych w ramach jednej dyscypliny – nauce administracji. Między innymi wyróżnia się podejście uniwersalistyczne i podejście skoncentrowane na badaniu administracji publicznej. Współcześni zwolennicy podejścia uniwersalistycznego, w ślad za XIX-wiecznym klasykiem teorii organizacji, H. Fayolem, próbują

---

<sup>8</sup> W. Dawidowicz, *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 11.

objąć zakresem badań całą „administrację przemysłową i ogólną”, stosując ten sam zespół metod do badania organizacji gospodarczych i urzędów, formułując twierdzenia teoretyczne i zalecenia praktyczne odnoszące się do obydwu rodzajów administracji. W szczególności zaś przenoszą spostrzeżenia i tezy dotyczące biznesu na grunt administracji publicznej. Ten kierunek refleksji naukowej znalazł wyraz w wywodzących się z USA ekonomicznych koncepcjach *New Public Management*, jawnie przyjmujących paradygmat administracji racjonalnej w sensie rynkowym, to znaczy osiągającej zyski finansowe. Konkurencyjny wariant podejścia uniwersalistycznego prezentowany jest w politologicznych koncepcjach *Public governance* – opartych na paradygmacie partycypacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego w działalności sektora publicznego, w tym także administracji publicznej<sup>9</sup>.

Na gruncie europejskim wciąż żywa jest jednak tradycja odrębnych badań nad administracją publiczną, prowadzonych w ramach trzech dyscyplin: nauki prawa administracyjnego, nauki administracji i nauki polityki administracyjnej<sup>10</sup>. Niekiedy przyjmuje się podział dychotomiczny: nauka prawa administracyjnego i nauka administracji obejmować mają cały obszar wiedzy naukowej o administracji. W tej koncepcji nauka polityki administracyjnej uznawana jest za część nauki administracji, w związku z czym wyróżnia się dwie funkcje tej nauki: funkcję deskryptywną – dostarczanie wiedzy na temat rzeczywistości administracyjnej w danym czasie oraz funkcję preskryptywną – celowe kształtowanie działań administracji, formułowanie dyrektyw ich racjonalizacji<sup>11</sup>. Krytycy takiego ujęcia wskazują na odrębność przedmiotu badań tych nauk: dla nauki administracji jest nim sama administracja jako organizacja realizująca określone prawem zadania publiczne, dla nauki polityki administracyjnej – kwestia optymalizacji skuteczności działalności publicznej, a więc zewnętrzna sprawność działalności administracyjnej państwa lub samorządu. Z drugiej strony dostrzegany jest wspólny cel – formułowanie dyrektyw racjonalnego działania pod adresem ustawodawcy i samej administracji – oraz wzajemne przenikanie się obydwu dyscyplin<sup>12</sup>. Zgłoszona została niedawno jeszcze dalej idąca propozycja, kwestionująca słuszność podtrzymywania tradycyjnego podziału na naukę prawa administracyjnego, naukę administracji i naukę polityki administracyjnej z tej racji, że dla właściwego działania administratywisty, jako badacza

<sup>9</sup> J. Hauser, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 24.

<sup>10</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2001, s. 5-6; autor pisze, że w tym ujęciu, wywodzącym się od F. Stier-Somlo, nauka administracji jest nauką opisową, przedstawiającą urządzenia administracyjne, działania administracji, jej historię i dającą w tym zakresie naukową krytykę. Zadaniem nauki polityki administracyjnej jest natomiast formułowanie zaleceń, jak należy administrować.

<sup>11</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2005, s. 24.

<sup>12</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 276.

i równocześnie „uzdrowiciela” administracji publicznej, konieczne jest sprawne operowanie we wszystkich tych trzech obszarach<sup>13</sup>. Poza wspomnianym już podejściem prawniczym, które ma za sobą długą historię i znaczące osiągnięcia badawcze, nauki administracji nie zalicza się do nauk prawnych i w tym sensie można zasadnie twierdzić, że cechuje się ona paradygmatem antypozytywistycznym. Jeżeli obejmuje ona badanie zjawisk prawnych w administrowaniu, to raczej tylko jako „prawo w działaniu” za pomocą metod stosowanych w różnych odmianach realizmu prawniczego. W każdym razie naukę administracji pojmuje się tu jako dyscyplinę odrębną od nauki prawa administracyjnego, choć pozostającą z nią w związkach funkcjonalnych. Zasadnicza różnica polegać ma na innym podejściu do wspólnego przedmiotu badań, jakim jest administracja publiczna. Obiektem zainteresowania nauki prawa administracyjnego są bowiem normy prawne, które dotyczą ustroju lub aktywności administracji. Nauka administracji zajmuje się natomiast zawsze rzeczywistą administracją wraz z różnymi czynnikami wpływającymi na jej strukturę i funkcjonowanie oraz złożonym kontekstem jej działalności, wpływem administracji publicznej na otoczenie społeczne, polityczne, gospodarcze, kulturowe itd. Jest to więc dyscyplina praktyczna, preferująca metody empiryczne, wnioski indukcyjne, w odróżnieniu od nauki prawa administracyjnego, która jest dyscypliną teoretyczną, preferującą analizę dogmatyczną norm prawnych oraz wnioski dedukcyjne<sup>14</sup>. Podstawowy paradygmat tak pojmowanej nauki administracji uznaje się za wspólny z innymi naukami społecznymi, skoro dotyczy ona szczególnego wycinka rzeczywistości społecznej, jaką jest administracja publiczna – może korzystać z ogólnych ustaleń nauk społecznych, przystosowując ich pojęcia, metody i inne osiągnięcia do własnych specyficznych potrzeb badawczych<sup>15</sup>. W tych ogólnie zakreślonych ramach przyjmowane są w nauce administracji rozmaite szczegółowe wzory praktyki naukowej, preferujące stosowanie metod socjologii, prakseologii, nauk politycznych i nauk o państwie, psychologii społecznej czy też ekonomii. W zasadniczym nurcie refleksji naukowej unika się ujęć jednostronnych, wskazując na konieczność stosowania w badaniach metod różnych dyscyplin naukowych, co ma się dokonywać w ramach tzw. podejścia

---

<sup>13</sup> J. Przedzińska, *Kształtowanie perspektywy badawczej. Nadzieje i zagrożenia dla nauki administracji*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, s. 584.

<sup>14</sup> J. Homplewicz, *Integracja czy kooperacja nauk o administracji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 6; Z. Leoński, *Nauka administracji...*, s. 21 uznał natomiast naukę administracji za dyscyplinę z pogranicza nauk praktycznych i teoretycznych, twierdzenia wypowiediane na jej gruncie mogą mieć bowiem różny charakter.

<sup>15</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 213-215, cyt. za J. Borkowski, *Nauka postępowania...*, s. 174.

kompleksowego. Jego zwolennicy najczęściej wskazują jako wiodące metody jednej z tych dyscyplin, pozostałe uznając za uzupełniające lub traktując je instrumentalnie. Istnieje na przykład mniemanie, iż skoro nauka administracji zajmuje się administracją rzeczywistą, to w jej badaniach należy eksponować wskazania metodologiczne i techniki badawcze socjologii<sup>16</sup>. W myśl innej koncepcji, naukę administracji tworzą (powinny tworzyć) zintegrowane badania administracji w jej różnych uwarunkowaniach: prawnych, społecznych, organizacyjnych; nauka ta ma jednak uzasadnienie tylko wówczas, gdy jej badania i rozwój potencjalnie mogą wpływać na kształt i rozwój rzeczywistej administracji ocenianych kryteriami sprawnościowymi (z kryterium skuteczności na czele). Z tej racji metody badawcze nauki administracji powinny być zintegrowane wokół prakseologii<sup>17</sup>. Godne uwagi jest jednak także podejście systemowe, w ramach którego postuluje się stosowanie w nauce administracji wielu metod socjologii, nauk o zarządzaniu, politologii, ekonomii itd. – zależnie od celów i problemów badawczych oraz fazy procesu badawczego, bez przyznawania którejkolwiek z nich priorytetu. W tej koncepcji uznaje się również przydatność badań norm prawnych, jako części materiału, którym posługuje się nauka administracji – choć są one traktowane wyłącznie instrumentalnie, nie zaś jako obiekt poznania o wartości samej w sobie<sup>18</sup>.

Obserwowana współcześnie wielość paradygmatów nauki administracji i jej niezborność metodologiczna może być interpretowana jako eklektyzm – symptom kryzysu lub niedojrzałości tej dyscypliny. W istocie nauka administracji nadal poszukuje swej tożsamości<sup>19</sup>. Niepodważalna wydaje się jej samoistość w sensie przydatności dla celów praktycznych i dydaktycznych, do czego wystarcza łączenie dorobku różnych nauk badających rozmaicie definiowaną administrację lub niektóre jej aspekty. Kontrowersje wokół przedmiotu badań, spory dotyczące charakteru metod badawczych i zakresu ich zastosowania stawiają natomiast pod znakiem zapytania zasadność uznania nauki administracji za samodzielną teorię (metateorię) naukową (T. Skoczny, J. Jeżewski, S. Wrzosek)<sup>20</sup>. Bliższa analiza tych problemów prowadzi do wniosku, iż trudności są spowodowane dwoma zasadniczymi

---

<sup>16</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji...*, s. 23.

<sup>17</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 71.

<sup>18</sup> E. Knosala, *Zarys nauki...*, s. 32 i n.

<sup>19</sup> H. Izdebski, M. Kulesza *Administracja publiczna...*, s. 247; J. Jeżewski, *Eklektyzm czy synteza. Nauka administracji wobec dyscyplin badających administrację publiczną*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin...*, s. 403 i n.

<sup>20</sup> T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 135; S. Wrzosek, *Wpływ nauki administracji na rozwój badań nad administracją publiczną*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin...*, s. 398; J. Jeżewski, *Eklektyzm czy synteza...*, s. 409.



przyczynami. Po pierwsze, w podejściu prawniczym – bezzasadnym pojmowaniem nauki administracji jako uzupełnienia lub dodatku do uprawianej w myśl paradygmatu pozytywistycznego nauki prawa administracyjnego. Po drugie, w podejściu nieprawniczym – bezzasadnym pojmowaniem nauki administracji jako dyscypliny całkowicie odrębnej od prawoznawstwa i jego metod, opierającej się na metodach innych dyscyplin naukowych i prowadzącej badania w myśl paradygmatu antypozytywistycznego. Konflikt pozytywistycznego i antypozytywistycznego paradygmatu występuje więc już w łonie samej nauki administracji, utrudniając kooperację różnych nurtów badawczych tej dyscypliny i uniemożliwiając budowę na jej gruncie ogólnej teorii administracji publicznej. W szerszej perspektywie ten sam konflikt paradygmatów paraliżuje możliwości współpracy nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Ta sytuacja uzasadnia poszukiwanie sposobów usunięcia lub przynajmniej złagodzenia opisanego konfliktu poprzez kompromis metodologiczny, który M. Zirk-Sadowski nazwał paradygmatem integracyjnym<sup>21</sup>.

### 3. W kierunku paradygmatu integracyjnego

Punktem wyjścia w poszukiwaniach nowego, integracyjnego paradygmatu nauk administracyjnych powinna być weryfikacja podejść badawczych, które dominują w każdej z tych nauk. Pierwszym krokiem na tej drodze byłaby próba uzgodnienia sposobu pojmowania administracji publicznej jako przedmiotu badań naukowych. Istotne możliwości w tym względzie zdaje się stwarzać teoria systemów, traktowana jako metateoria dla zintegrowanych badań nad administracją publiczną<sup>22</sup>. W tym ujęciu administracja publiczna to megasystem organizacyjny, który może podlegać badaniu ze stanowiska ogólnej teorii organizacji, zaś jego poszczególne podsystemy także ze stanowiska różnych nauk szczegółowych. W opinii S. Wrzosa podejście systemowe ułatwić może identyfikację administracji publicznej jako obiektu poznania naukowego, w szczególności zaś określenie funkcji systemu administracji publicznej, identyfikację otoczenia administracji publicznej oraz określenie wzajemnych relacji między systemem administracji publicznej a jej otoczeniem<sup>23</sup>. Propozycja metodologiczna jest zachęcająca, zwłaszcza dla orędowników transformacji tradycyjnej nauki administracji w stronę ogólnej teorii administracji z programem badań

<sup>21</sup> M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk...*, s. 629.

<sup>22</sup> T. Skoczny, *Podstawowe dylematy...*, s. 176 i n.

<sup>23</sup> S. Wrzosek, *Wpływ nauki...*, s. 398-399.

interdyscyplinarnych, prowadzonych w myśl paradygmatu prakseologicznego (sprawności działania). Może służyć integracji podejść badawczych w nauce administracji i podniesieniu na wyższy poziom refleksji teoretycznej w tej dziedzinie.

Z punktu widzenia prawników, administracja publiczna nie może być rozpatrywana jednak tylko jako jeden z wielu obszarów zastosowania metod badawczych teorii systemów, jako jeden z wielu systemów organizacyjnych<sup>24</sup>. Administracja współczesnego państwa prawnego jest dla nich głównie konstrukcją prawną, obejmującą prawne określenie zadań publicznych, organów wykonujących te zadania i odpowiedzialności za wykonanie zadań<sup>25</sup>. Prawnik, zwłaszcza pozytywista, nawet jeśli widzi w administracji wysoce złożony system organizacyjny, to skłonny jest sformułować wymóg, aby badanie każdego aspektu tego systemu uwzględniało nie tylko jego determinację normami prawnymi, ale wręcz odbicie w języku tych norm oraz kategorii pojęciowych prawoznawstwa. Przypisuje poznawaniu tych norm prawnych wartość samoistną i nie akceptuje ich badania wyłącznie jako środków realizacji wartości etycznych prakseologicznych, politycznych, czy też ekonomicznych w administrowaniu. A. Błaś, J. Boć i J. Jeżewski we wprowadzeniu do podręcznika nauki o administracji publicznej piszą wręcz: „Administracja publiczna nie jest funkcją zbudowaną w oparciu o kategorie ekonomiczne, socjologiczne czy polityczne. Nie służy osiągnięciu celów ekonomicznych, socjologicznych czy politycznych, służy wykonywaniu zadań publicznych określonych w pierwszym rządzie w konstytucji. Impulsy dla administracji publicznej nie płyną z rachunku ekonomicznego ani z sondaży opinii publicznej, lecz z prawa powszechnie obowiązującego [...]. Koncepcje administracji publicznej abstrahując od prawa powszechnie obowiązującego mogą więc w istocie doprowadzić do naruszania jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa – zasady praworządności”; wskazują jako niebezpieczne z tego punktu widzenia koncepcje administracji jako uczestnika gry interesów, gry rynkowej, czy też uczestnika w procesie wymiany politycznej<sup>26</sup>. Problem jednak w tym, że wszystkie te i jeszcze inne role są wypełniane w rzeczywistym działaniu administracji, którego żadną miarą nie da się sprowadzić wyłącznie do roli wykonywania powszechnie obowiązującego prawa. To prawda, że badanie tych ról w izolacji, bez uwzględnienia wzajemnych uwarunkowań może prowadzić do intelektualnych nieporozumień. Administrowanie publiczne nie jest synonimem ani politycznego rządzenia, ani biznesowego zarządzania, lecz – używając słów J. Bocia – przejętym przez państwo i realizowanym przez jego zawisłe

<sup>24</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 274.

<sup>25</sup> A. Błaś, *Nauka administracji...*, s. 382.

<sup>26</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2004, s. 5-6.

organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajaniem zbiorowych i indywidualnych obywateli, wynikających ze współzycia ludzi w społecznościach<sup>27</sup>. W tym zawiera się społeczne znaczenie określonych w konstytucji i ustawach zadań publicznych, których należytemu wykonywaniu ma służyć administracja publiczna. Nie może ono być pomijane jako przedmiot badań nauk o tej administracji, zarówno nauki administracyjnego jak i nauki administracji (w szerokim znaczeniu, obejmującym też naukę polityki administracyjnej), z uwzględnieniem perspektywy poznawczej każdej z tych dyscyplin. Sens społeczny „zaspokajania potrzeb obywateli” przez administrację decyduje o jej roli w państwie demokratycznym, choć ta działalność ma też aspekty organizacyjne, polityczne, ekonomiczne.

Niezwykle cenne dla naszych rozważań jest wyodrębnienie przez E. Ochendowskiego typowych cech administracji publicznej, charakteryzujących samą jej istotę. Po pierwsze, administracja jest zjawiskiem społecznym, jej przedmiotem jest współzycie społeczne i z faktu tego wynika ukierunkowanie administracji na interes publiczny. Po drugie, administrację cechuje aktywność, inicjatywa, działalność ukierunkowana na przyszłość; nie ogranicza się ona jedynie do wykonywania ustaw, lecz ponadto wykonuje wiele zadań, które nie są szczegółowo ustalone w drodze ustaw, rozwijając swoją inicjatywę realizuje określone cele państwa lub związków publiczno-prawnych, kształtuje przez to przyszłość. Po trzecie, administracja podejmuje konkretne środki do uregulowania spraw jednostkowych i urzeczywistniania określonych przedsięwzięć, choć podejmuje też sprawy o dużym stopniu ogólności<sup>28</sup>. Ujęcie administracji publicznej jako swoistego zjawiska społecznego, stanowiące punkt wyjścia rozważań autora w podręczniku prawa administracyjnego, zdaje się odpowiadać przedstawionym wyżej postulatam tworzenia pojęciowych i metodologicznych podstaw interdyscyplinarnego dialogu nauk administracyjnych. Niepokoić mogą natomiast koncepcje metodologiczne, które odrzucają konieczność uwzględniania w badaniach sensu społecznego zarówno regulacji prawnej publicznego administrowania, jak i rzeczywistości tą regulacją współkształtowanej. Niebezpieczna jest nie tylko tendencja abstrahowania w niektórych szkołach nauki administracji od roli prawa jako wyznacznika działalności administracyjnej, ale i tendencja monopolizowania refleksji naukowej nad administracją przez pozytywistycznie zorientowaną doktrynę prawa administracyjnego, abstrahującą od badania społecznych – prawnych i poza-prawnych – aspektów rzeczywistego administrowania.

---

<sup>27</sup> J. Boć, *Pojęcia*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna...*, s. 10.

<sup>28</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 22 i n.

Niezbędne jest przeto wykonanie drugiego kroku na drodze weryfikacji podejść badawczych – uzgodnienie takiego sposobu rozumienia prawa administracyjnego w doktrynie prawniczej oraz w nauce administracji, który byłby przydatny w badaniach prowadzonych na gruncie obydwu dyscyplin. Interesujące jest spostrzeżenie I. Lipowicz, iż w pojmowaniu prawa administracyjnego nastąpiła znamienna ewolucja od „prawa administracji”, dla niej tworzonego i stwarzającego podstawy jej działań jednostronnych do prawa normującego relacje między administracją publiczną a jednostkami – adresatami jej działań<sup>29</sup>. W ten sposób nauka prawa administracyjnego zdaje się uwzględniać propozycje płynące z teorii systemów i nauk o zarządzaniu, aby przedmiotem badań w naukach administracyjnych uczynić również relacje między administracją a jej społecznym otoczeniem. Przede wszystkim jednak do naukowych definicji prawa administracyjnego włącza się element celu administrowania, poprzez wskazanie na wartości, które stoją za tym prawem: interes publiczny, dobro wspólne, dobro administrowanych, dobra administracja. W niektórych określeniach wyraźnie wskazuje się na podstawy aksjologiczne prawa administracyjnego. Według Z. Cieślaka jest to „uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”<sup>30</sup>. Z kolei zdaniem Z. Duniewskiej, zakres i treść prawa administracyjnego są zmienne, wyznaczone obowiązującym systemem prawa i akceptowanymi w nim wartościami, ustrojem i formą państwa. Autorka proponuje, aby za prawo administracyjne uznać „taką gałąź prawa nieobjętą zakresem innych gałęzi prawa, która służyć urzeczywistnianiu prawa do dobrej administracji, wyznacza: 1) tworzenie, strukturę organizacyjną, zasady, zakres i formy działania organów administracji publicznej, a także innych podmiotów administrujących, wykonujących (dla dobra wspólnego – zharmonizowanego i sprawiedliwie wyważonego z dobrem jednostki) zadania z zakresu administracji publicznej; 2) relacje zachodzące pomiędzy wskazanymi powyżej podmiotami; 3) prawa i obowiązki podmiotów administrowanych przez podmioty administrujące”<sup>31</sup>. Otwarcie perspektywy systemowej i aksjologicznej badań nad prawem administracyjnym wyraźnie już oznacza odchodzenie od pozytywistycznych schematów uprawiania nauki tego prawa w kierunku upatrywania w nim narzędzia realizacji wartości oraz płaszczyzny porozumienia

<sup>29</sup> I. Lipowicz, *Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu...*, s. 30-32.

<sup>30</sup> Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 56.

<sup>31</sup> Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 47-48.

społecznego. Dzięki temu powstają nowe możliwości wykorzystywania w nauce prawa administracyjnego osiągnięć innych dyscyplin naukowych bez obawy utraty własnej tożsamości. W szczególności zaś powstają nowe szanse przełamania izolacji tej nauki od nauki administracji. Wykorzystanie tych szans wymaga jednak rewizji tradycyjnie dominującego w nauce prawa administracyjnego paradygmatu pozytywistycznego, a z drugiej strony odejścia od radykalizmu antypozytywistycznych ujęć w nauce administracji. Obydwa postulaty spełnia ogłoszona przez M. Zirk-Sadowskiego koncepcja paradygmatu integracyjnego, nawiązująca do zaproponowanego przez H. Harta rozróżnienia wewnętrznego i zewnętrznego aspektu poznawania prawa oraz teorii kompetencji komunikacyjnej J. Habermasa. Poznawanie wewnętrzne jest możliwe w dyskursie wspólnoty prawników, który prowadzi nie do zwykłego odczytania tekstu prawnego za pomocą analizy dogmatycznej i formalnych rozumowań prawniczych, lecz niejako „wynegocjowania” jednego z jego możliwych znaczeń oraz generowania pojęć prawnych. Poznawanie zewnętrzne jest objaśnianiem prawa jako pewnego zjawiska społecznego, w badaniach prowadzonych za pomocą metod socjologii, teorii organizacji, politologii itd. Sens prawa „ukonstytuowany” przez wspólnotę prawników w drodze wewnętrznego poznania wskazuje przedmiot badania zjawisk prawnych drogą poznania zewnętrznego, wyznacza granice badań tych zjawisk np. z pozycji socjologicznych – jako pewnych regularności zachowań występujących w społeczeństwie. Poznanie zewnętrzne umożliwia natomiast wspólnocie prawników użycie tzw. reguł przejścia, to znaczy wykorzystanie argumentów typu empirycznego lub teoretycznego<sup>32</sup>.

Zastosowanie paradygmatu integracyjnego pozwala na wyodrębnienie w nauce prawa administracyjnego dwóch obszarów problematyki badawczej. Problematyka pierwszego stopnia może być przedmiotem badania wewnętrznego, w postaci czterech podstawowych testów: testu walidacyjnego (rodowodu normy), testu koherencji (spójności unormowania), testu inferencji (konsekwencji normy), testu interpretacji (ustalania granic znaczenia normy), za pomocą analizy językowej, argumentacji oraz ważenia zasad prawnych, to znaczy procesu wyboru zasad prawnych w sytuacji ich kolizji. Obejmuje opisy instytucji, definiowanie pojęć, opisy struktur i systemów prawa danego państwa w komentarzach, głosach, monografiach opisowych. Nie wystarcza jednak do podjęcia problemów drugiego stopnia: badania podstaw nauki, budowy twierdzeń oraz racjonalizacji prawa poprzez projekty nowych rozwiązań, instytucji, doktryn. Wymagają one badania zewnętrznego, użycia w argumentacji reguł przejścia, sięgania do specyficznych dyskursów empirycznych i teoretycznych. Formami badań

<sup>32</sup> M. Zirk-Sadowski, *Metodologia...*, s. 628-629.

tych problemów są monografie nieograniczające się do opisu i analizy konkretnych rozwiązań prawnych, lecz poszukujące nowych modeli prawnych administracji. Takie poszukiwania wymagają uzupełnienia argumentacji poprzez odwołanie się do nauki administracji, korzystającej z metod socjologii, teorii organizacji, nauk politycznych itd. W ten sposób badane mogą być problemy celów i zadań publicznych, aksjologii administracji, konsekwencji działań administracji. Paradygmat integracyjny pozwala na wzajemne uzupełnianie się badań prowadzonych w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym prawa<sup>33</sup>.

Nauka administracji dostarcza argumentacji niezbędnej do badań wewnętrznych prawa administracyjnego na drugim, wyższym poziomie. Nauka prawa administracyjnego wyznacza natomiast pole badań prowadzonych w ramach nauki administracji. Współpraca obydwu dyscyplin umożliwia uwolnienie dyskursu prawnego od formalizacji, wewnętrznego zamknięcia w kręgu analiz dogmatycznych. Z drugiej strony zapobiega wyłączeniu aspektu prawnego z przedmiotu badań różnie pojmowanej nauki administracji. W myśl paradygmatu integracyjnego badania relewantnych z punktu widzenia nauk prawnych zjawisk społecznych winny bowiem zawsze uwzględniać element normatywny. Prawo jednak jest postrzegane tutaj jako zjawisko złożone, wymagające badań prawoznawczych na różnych poziomach i w powiązaniu z innymi dziedzinami nauki. Uwzględnianie elementu normatywnego w nauce administracji oznacza, że dostrzegana jest różnorodność źródeł i charakteru determinacji prawnej administracji państwowej, samorządowej, społecznej. Podstawowe dylematy badawcze tej nauki: sprawność lub niesprawność, biurokratyzacja lub anarchizacja, profesjonalizacja lub uspołecznienie, ekonomizacja lub upolitycznienie funkcjonowania różnych rodzajów i dziedzin administracji wymagają uwzględnienia roli prawa i czynników pozaprawnych, zastosowania metod prawoznawstwa i innych dyscyplin naukowych w sposób poddany rygoryzmowi metodologii badań interdyscyplinarnych. Paradygmat integracyjny oznacza, że przedmiot badań nauki administracji opiera się na osiągnięciach dyskursu prawnego, w tym znaczeniu, że ich podstawą jest ukonstytuowana we wspólnocie komunikacyjnej prawników normatywność reguł rzeczywistego administrowania. Nauka administracji dyskurs ten jednak przekracza, stając się płaszczyzną dialogu prawników z przedstawicielami innych gałęzi wiedzy o administracji, dzięki czemu uzyskuje zdolność kreowania impulsów pobudzających do prowadzenia pogłębionych badań w zakresie prawoznawstwa oraz zwiększenia szans wpływu ustaleń doktryny na racjonalizację pozytywnej regulacji w dziedzinie prawa administracyjnego. Uzyskuje również nowe możliwości realizacji swego zasadniczego powołania –

<sup>33</sup> Tamże, s. 630.

budowy empirycznych i racjonalizacyjnych modeli działania administracji, tak w aspekcie prawnym jak i w aspekcie „faktów administracyjnych” (F. Longchamps) oraz formułowania skutecznych i przydatnych rekomendacji dla praktyki administracyjnej<sup>34</sup>.

Dyskurs prawniczy poszerzony o dialog i współpracę z innymi naukami, oparty na koncepcji paradygmatu integracyjnego nauk administracyjnych umożliwia przełamanie ograniczeń poznawczych narzuconych przez kanyony pozytywizmu prawniczego. Podzielam ocenę E. Smoktunowicza, że pozytywizm prawniczy nie odpowiada potrzebom państwa demokratycznego, w którym mają być przede wszystkim urzeczywistniane wartości<sup>35</sup>. Stąd też ogromne znaczenie mają inspiracje płynące ze strony przedstawicieli filozofii prawa, które zachęcają do zaprzestania oddawania hołdu bożkowi prawa pozytywnego i sprowadzania roli nauki prawa administracyjnego do odczytywania woli prawodawcy.

Podjęcie metodologiczne zwane paradygmatem integracyjnym stwarza przesłanki kształtowania prawa administracyjnego w drodze dyskursu, w którym na równych prawach z członkami organów prawodawczych, sędziów, kompetentnych urzędników i zainteresowanych organizacji społecznych wezmą udział również przedstawiciele nauki prawa i innych nauk zajmujących się problemami administracji. Oznaczać to będzie zwiększenie szans wpływu nauki na doskonalenie procesów stanowienia i stosowania prawa pozytywnego, także prawa administracyjnego – tak aby stawało się one w praktyce życia społecznego coraz bliższe wartościom zakorzenionym w porządku prawa naturalnego wraz z jego naczelną zasadą, wspólną każdemu prawemu sumieniu – dobro należy czynić, zła należy unikać – aby prawo stanowione służyło ochronie godności człowieka, życia ludzkiego, wolności i praw niezbędnych do urzeczywistnienia tych wolności, a także urzeczywistnieniu sprawiedliwości społecznej – zapewniającej równe szanse pełnego rozwoju każdej osobie ludzkiej<sup>36</sup>. W ten sposób nauki administracyjne uzyskalyby nowy wymiar swojej misji – skutecznego przyczyniania się do budowy takiego właśnie prawa, które mogłoby stanowić trwałą podstawę działania publicznej administracji na rzecz urzeczywistniania

---

<sup>34</sup> Zob. J. Przedańska, *Kształtowanie perspektywy...*, s. 584-585. Próbę zastosowania paradygmatu integracyjnego prezentuję w mojej pracy M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009.

<sup>35</sup> E. Smoktunowicz, *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dęba 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 154.

<sup>36</sup> S. Fundowicz, *Aksjologia prawa...*, s. 635.

dobra wspólnego i związanego z nim prawdziwego dobra poszczególnych osób<sup>37</sup>.

## THE SEARCH FOR A PARADIGM INTEGRATING ADMINISTRATIVE SCIENCES

### Summary

The cause of elemental difficulties in the cooperation between the science of administrative law and the science of administration is the conflict of paradigms, that is, the accepted standards of scientific practice adopted by each of these sciences. The science of administrative law is traditionally dominated by the paradigm of legal positivism; on the other hand, the model of the science of administration is that of anti-positivist. Nowadays, both sciences present research concepts based on different methodological assumptions. In the science of administrative law, a multi-dimensional approach has gained in significance, providing for empirical research, the use of sociological methods, psychology, economics, and tackling the issue of rationalization of law, also with regard to its axiological facets. As a result, the positivist demand for reducing research to the formal and dogmatic analysis of positive law is rejected in favour of the concepts of natural law or different types of legal realism. In the science of administration, the discrepancies in applied methodologies are so huge that the discipline is reckoned to suffer from the crisis of identity. There are two rival universalist approaches (proposing the applying of methods for the study of economic organizations to public offices) and various types of approaches focused on the study of public administration: legal approaches (concerned with the legal system) and non-legal ones, opting for the methods of sociology, praxeology, or the general theory of systems. The views come to light that reject the jurisprudence consideration in the study of administration, or prefer an implemental treatment of the legal aspects of public administration. This state of affairs threatens the dialogue and reapproachment of administrative sciences and weakens their cognitive capacity. The author sees the remedy in the concept of M. Zirk-Sadowski of the paradigm of integration, which proposes the isolation of the internal and external cognition of rule of law (H. Hart), and in the theory of communication competence (J. Habermas). He presents the methodological implications arising from this approach that might stimulate interdisciplinary reflection and exchange of experiences at different levels of research of the science of administrative law and the science of administration.

---

<sup>37</sup> Zob. W. Łączkowski, *Granice prawa publicznego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.) *Współzależność dyscyplin...*, s. 538.



**ПОИСКИ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПАРАДИГМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАУК****Резюме**

Причиной основных сложностей сотрудничества науки административно-го права и науки администрации является конфликт парадигм, то есть образцов научной практики, акцептированных на почве каждой из этих наук. В науке административного права традиционно доминирует парадигма юридического позитивизма, зато в науке администрации – парадигма антипозитивистская. В настоящее время в обеих науках также имеют место исследовательские концепции, основанные на базе других методологических предпосылок. В науке административного права распространился так называемый многоплановый подход, предусматривающий проведение эмпирических исследований, применение методов социологии, психологии, экономики, а также поднятие проблематики рационализации права с учетом его аксиологических аспектов.

В результате поддается ревизии или даже отбрасывается постулат позитивизма, ограничивая исследования анализом формально-догматичного права, в пользу естественно-правовой концепции или иных версий юридического реализма.

В науке администрации методологические расхождения такие большие, что можно говорить даже о кризисе этой дисциплины. Конкурируют между собой разные трактовки универсализма (постулировавшие применение методов исследования экономических организаций по отношению к публичным учреждениям), а также разные версии трактовок, сконцентрированных на исследовании публичной администрации: юридические (правовые основы) и неюридические подходы: методы социологии, праксиологии, или общей теории систем. Существуют мнения о бесполезности юридической рефлексии в исследовании администрации, или всего лишь инструментальном понимании юридических аспектов в публичном администрировании.

Это положение вещей грозит параличом диалога и сотрудничества административных наук, а также ослаблением познавательных возможностей каждой из них. Автор видит выход из сложившейся ситуации в обнародованной М. Зирко-Садовским концепции интеграционной парадигмы, использующей предложение отделения внутреннего и внешнего познания юридической нормы (Х. Харт), а также теории коммуникационной компетенции (Д. Хабермас). В статье представлены методологические последствия этой концепции для порождения междисциплинарной рефлексии и обмена опытом на разных уровнях исследований в границах науки административного права и науки администрации.



JERZY MIGDAŁ\*

## RESOCJALIZACJA SKAZANYCH – UTOPIA CZY WYZWANIE. PERSPEKTYWY WYKONYWANIA KARY POZBAWIENIA WOLNOŚCI

Ogólnoświatową tendencją jest wzrost ogólnych rozmiarów przestępczości, w tym młodzieży, pojawianie się na szeroką skalę przestępczości kobiet, znaczące obniżenie dolnej granicy wiekowej sprawców przestępstw, eskalacja przestępczości gwałtownej (przeciwko życiu i zdrowiu, zachowań agresywnych), znaczący wzrost przestępczości i innych rodzajów zachowań dewiacyjnych wśród młodzieży wywodzącej się z rodzin o średnim i wyższym statusie socjoekonomicznym. Współwystępowanie przestępczości z innymi rodzajami patologii społecznej (głównie narkomanią), wykorzystywanie do aktów przestępczych najnowszych rozwiązań naukowo-technicznych, tendencje do umiędzynarodowienia się przestępczości, pojawienie się tzw. przestępczości zabawowej np. na stadionach<sup>1</sup>.

Eskalacja przestępczości ogólnej, pojawienie się nowej kategorii przestępców oraz dysfunkcjonalność w systemie polityki karnej i przywiązanie do orzekania tradycyjnych środków karnych doprowadziło do nieadekwatności rozwiązań penitencjarnych w stosunku do rozmiarów i rodzajów współczesnej przestępczości.

Najbardziej dramatycznym przejawem tej nieadekwatności jest przedludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych oraz recydywa i niskie wskaźniki społecznej readaptacji osób odzyskujących wolność.

Te wymierne zjawiska wywołują skrajnie krytyczne opinie o systemie penitencjarnym i wspierają poglądy o kryzysie resocjalizacji.

Wszystkie te negatywne tendencje i zjawiska głęboko kontrastują z ideą współczesnej resocjalizacji, która winna uwzględniać wyraźnie poszerzony zakres wolności, praw ogólnoludzkich i obywatelskich oraz z zasadą

---

\* Dr hab.; prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

<sup>1</sup> B. Urban, J. M. Stanik (red.), *Resocjalizacja*, Warszawa 2007, s. 11.

godności i podmiotowości wynikającą z międzynarodowych praw i zobowiązań przyjętych przez Polskę<sup>2</sup>.

Podkreślał to także Ojciec Święty Jan Paweł II w przemówieniu wygłoszonym do więźniów w Zakładzie Karnym w Płocku 7 czerwca 1991 r. Stwierdził wówczas, iż jeśli w systemie wymierzania kary zabraknie podstawowego szacunku dla ludzkiej godności więźniów, więzienia przemienia się z czasem w szkoły nowych przestępców oraz w miejsca, w których pogłębia się wyobcowanie, a nawet nienawiść do społeczeństwa<sup>3</sup>. Studiując teksty papieskie skierowane do więźniów i służb penitencjarnych trudno znaleźć w nich przejawy mocnej wiary w skuteczność samego systemu i w resocjalizacyjny charakter kary pozbawienia wolności, choć nie należy twierdzić, że brak tej wiary w ogóle<sup>4</sup>.

Liczne są opracowania analizujące istotę, przyczyny i konsekwencje tegoż kryzysu dla efektów pracy penitencjarnej, w szerszym zaś kontekście skuteczności prowadzonej przez państwo polityki kryminalnej. Niewiele jest jednak prób wskazania, jakie są możliwości wyjścia z tego kryzysu, zwłaszcza zaś nowych rozwiązań i sposobów postępowania z więźniami, w tym szczególnie z młodocianymi.

Najczęściej zgłaszane propozycje mają charakter radykalny, tzn. wskazują na konieczność zastąpienia kary pozbawienia wolności przez inne środki o charakterze wolnościowym, w tym zwłaszcza system środków probacyjnych.

Tym, co nadaje szczególnie znamiennej wymowę współczesnej krytyce kary pozbawienia wolności, są stanowiska i poglądy najwybitniejszych specjalistów z zakresu penitencjarystyki oraz badaczy problemów przestępczości, resocjalizacji i sposobów odbywania kar.

Charakterystyczną cechą tej krytyki jest fakt, że wyrasta ona z motywacji lepszych sposobów humanitarnej resocjalizacji. Chociaż motywacja ta jest bardzo silna, to doprowadza najczęściej tylko do wskazania wielkiej niekonsekwencji, jaką jest więzienie, a więc kończy się na krytyce negatywnej.

Tymczasem, przy pełnej zgodzie na argumentację przemawiającą przeciwko karze pozbawienia wolności, powstaje trudny do dyskusji kontrargument, że więzienia jako instytucji spełniającej zadania w zakresie prewencji generalnej zlikwidować się nie da.

Dla niektórych kategorii przestępców jest ono bowiem środkiem w praktyce niezastąpionym. Jak dowodzi historia cywilizacji, więzienie było, jest

<sup>2</sup> Tamże, s. 12.

<sup>3</sup> Jan Paweł II, *Przemówienie do więźniów w Zakładzie Karnym w Płocku 7 czerwca 1991 r.*, [w:] *Polskie więzienia CZZW*, Warszawa 2005, s. 142-143.

<sup>4</sup> Jan Paweł II, *Orędzie na Jubileusz w więzieniach (9 lipca 2000 r.)*, zob. J. Gocko SDB, *Budzić nadzieję. Przesłanie Jana Pawła II do więźniów i służb penitencjarnych*, [w:] J. Świtka, M. Kuć (red.), *Nauczanie Papieża Jana Pawła II do więźniów i służb penitencjarnych*, Lublin 2006, s. 69.

i wszystko na to wskazuje, że będzie jednym z podstawowych środków reakcji na przestępstwo. Takie są realia i oczekiwania społeczne i nie sposób od nich abstrahować.

W tej sytuacji powstaje pytanie, w jaki sposób ma być wykonywana kara pozbawienia wolności, aby mogły być realizowane jej cele; co ma stanowić jej treść w przełożeniu na język codziennych oddziaływań penitencjarnych<sup>5</sup>.

Problem poszukiwania i ukształtowania najlepszej, najefektywniejszej metody oddziaływania penitencjarnego na skazanych nie jest problemem nowym. Od początku formowania nowożytnego więziennictwa boryka się z nim nauka i praktyka penitencjarna modyfikując różnorakie rozwiązania i systemy kary pozbawienia wolności<sup>6</sup>, a sposoby wykonania tej kary wzbudzają od wielu lat liczne kontrowersje wśród teoretyków i praktyków zajmujących się tą problematyką.

Krytycznie o karze pozbawienia wolności pisał już wiele lat temu J. Śliwowski podnosząc, że coraz więcej zarzutów gromadzi się przeciwko tej „królowej kar”<sup>7</sup>; M. Rudnik wykazywał, że jej dolegliwość przysparza więźniom głęboko odczuwalnych cierpień nasilonych w niektórych okresach odbywania kary<sup>8</sup>.

L. Bogunia twierdzi, że dotychczasowe jej wykonywanie spotkało się z uzasadnioną krytyką penologów, penitencjarystów, socjologów i innych środowisk naukowych, a ich badania empiryczne pozwalają kwestionować odstraszący i represyjny cel tej kary, jak i jej resocjalizacyjny charakter<sup>9</sup>, a A. Masłow podnosił, iż następstwem wykonywania tej izolacyjnej kary dla skazanych jest pełna lub częściowa deprawacja najważniejszych potrzeb ludzkich, takich jak: wolność, autonomia, samodecydowanie i przemieszczanie się oraz potrzeby emocjonalne<sup>10</sup>.

Według B. Hołysza długotrwała krytyka kary pozbawienia wolności implikowała wszczęcie intensywnych poszukiwań takich rozwiązań prawnych, które eliminowałyby konieczność bezwzględnego stosowania środków izolacyjnych w postępowaniu ze sprawcami przestępstw, zwłaszcza że

---

<sup>5</sup> P. Stępnia, *Kryzys resocjalizacji penitencjarnej a praca socjalna*, [w:] „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 44-45 (2004), s. 29.

<sup>6</sup> Zob. R. Gdyla, *Systemy wykonywania kary pozbawienia wolności*, [w:] L. Bogunia (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Józefa J. Wąsika*, Wrocław 1999.

<sup>7</sup> J. Śliwowski, *Kara pozbawienia wolności we współczesnym świecie. Rozważania penitencjarne i penologiczne*, Warszawa 1981, s. 5.

<sup>8</sup> Zob. M. Rudnik, *Z badań nad problemem dolegliwości kary pozbawienia wolności*, „Państwo i Prawo” nr 8-9, s. 288-290.

<sup>9</sup> Zob. L. Bogunia, *Status prawny skazanego na karę pozbawienia wolności w projekcie kodeksu karnego wykonawczego*, [w:] M. Bojarski (red.), *Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 1994.

<sup>10</sup> Zob. A. Masłow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990, s. 160 i n.

penitencjarne oddziaływanie za pomocą środków instytucjonalnych jest ciągle nieefektywne<sup>11</sup>.

Głosy te współbrzmiają z głosami innych autorów, np. K. Krajewskiego, podnoszących szerszą kwestię na gruncie dorobku współczesnej kryminologii, iż jakkolwiek jest on znaczny, to zgromadzona została spora wiedza – zarówno teoretyczna jak i empiryczna – na temat tego, do czego prawo karne i wymiar sprawiedliwości na pewno się nie nadają i jakich celów nie są w stanie zrealizować, jakie działania podejmowane za pomocą tych instytucji przynoszą w gruncie rzeczy więcej szkody niż pożytku.

Inaczej mówiąc, kryminologia współczesna nie zdołała i nie należy przypuszczać, aby zdołała kiedykolwiek wypracować program pozytywnego „ostatecznego rozwiązania problemu przestępczości”. Ma natomiast na pewno dość dobry program negatywny, pokazujący, czego należy unikać, program, który w pewnym sensie streszcza się w dewizie *primum non nocere*<sup>12</sup>, a społeczeństwa współczesne powinny mieć skromniejsze oczekiwania wobec kary w sensie spodziewanych po niej rezultatów<sup>13</sup>.

Znacznie rzadziej w literaturze przedmiotu odnajdujemy poglądy odbiegające od krytycznych uwag dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności w drugiej połowie XX w. Przykładowo J. Bafia podnosi, iż podjęte dyskusje nad reformami prawa karnego penitencjarnego skłaniają się do paru uwag o tzw. kryzysie prawa karnego, kryzysie kary pozbawienia wolności. Uważa on, iż niezbędnym jest stwierdzenie, że wypowiedzi o kryzysach nie są twierdzeniami naukowymi lecz są ocenami politycznymi, zdominowanymi przeważnie celami politycznymi. Według tego autora, prawo karne przechodzi procesy istotnej humanizacji, zaś sama kara pozbawienia wolności jest coraz bardziej ograniczona i orzekana wobec sprawców, którzy kiedyś byli eliminowani ze społeczeństwa karą śmierci. J. Bafia zarzuca, iż istotą poglądów o kryzysach m.in. kary pozbawienia wolności jest radykalny krytycyzm skierowany przeciw przemocy państwa, potrzebne są one np. ruchowi abolicjonizmu zmierzającego do odrzucenia w ogóle kary pozbawienia wolności jako sprzeczną, zdaniem zwolenników tego ruchu, z godnością człowieka.

Ideologia kryzysów wyraża nurt pesymizmu i ogólnej bierności wobec przestępców, stwarza nastrój wrogości wobec realizacji prawa państwa do karania. Jej tworem jest propagowanie ogólnej liberalizacji prawa karnego i równania w polityce karnej do krajów najłagodniejszych<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> B. Holyst, *Kara pozbawienia wolności w teorii i praktyce. Wybrane zagadnienia*, [w:] A. Marek (red.), *Księga Jubileuszowa Więziennictwa Polskiego 1918-1988*, Warszawa 1990, s. 140.

<sup>12</sup> K. Krajewski, *Teorie kryminologiczne a prawo karne*, Warszawa 1994, s. 149.

<sup>13</sup> D. Garland, *Punishment and Modern Society. A Study in Social Theory*, Oxford 1990, s. 291.

<sup>14</sup> J. Bafia, *Podstawy prawne wykonania kary pozbawienia wolności*, [w:] A. Marek (red.), *Księga Jubileuszowa...*, s. 80.

Wsluchując się w powyższe głosy można przyjąć, iż problem polega nie tyle na negowaniu bądź nie kary pozbawienia wolności jako takiej i poszukiwaniu w jej miejsce innych środków reakcji na przestępstwo, lecz na podjęciu odpowiedzialnej dyskusji, czym kara ta w obecnej rzeczywistości społecznej ma być, w stosunku do jakich kategorii przestępców można i należy ją stosować, jak powinno się ją wykonywać, jakie z deklarowanych celów można osiągnąć, jakie zaś nie; ponadto jakimi środkami i metodami to zrobić. W tym kontekście należy też widzieć problem kryzysu oddziaływania resocjalizacyjnego jako upowszechnianego w nauce i praktyce penitencjarnej standardu postępowania z więźniami, który jednak nie przynosi takich rezultatów jakich oczekiwano<sup>15</sup>. W związku z tym brakiem rezultatów resocjalizacyjnych model prawa karnego stał się od pewnego czasu przedmiotem kontrowersji<sup>16</sup>.

Modelowi temu stawia się dwa główne zarzuty: po pierwsze, naruszenie ludzkiej godności i praw człowieka przez radykalną ingerencję w sferę autonomii, po drugie – co z praktycznego punktu widzenia jest najważniejsze – brak skuteczności<sup>17</sup>.

W kwestii skuteczności czy braku skuteczności rozmaitych zabiegów resocjalizacyjnych podejmowanych w zakładach karnych, warto jednak odnotować dostrzegalną w ostatnich latach zmianę zapatrywań w literaturze naukowej. Da się ona w wielkim skrócie opisać jako droga od „nothing works” – „nic nie działa” – wniosek z książki D. S. Liptona, R. Martinsona, i J. Wilksa opublikowanej w 1975 r., do „something works” – „coś działa” – wniosek z opracowania D. S. Liptowa z 1998 r.<sup>18</sup>

Przywiązanie jednak do idei resocjalizacji jest nadal bardzo silne. Próba rozwiązania problemu z jej brakiem efektywności są zabiegi precyzujące coraz to inne zakresy pojęciowe zjawiska lub zastosowanie innego nazewnictwa<sup>19</sup>.

Z tych przyczyn warto w tym miejscu sformułować kilka uwag na temat samego terminu resocjalizacji i resocjalizacyjnego modelu wykonania kary. Wśród celów wymierzenia kary poczesne miejsce zajmuje prewencja

---

<sup>15</sup> P. Stępnia, *Kryzys resocjalizacji...*, s. 29.

<sup>16</sup> Zob. B. Stańdo-Kawecka, *Prawne podstawy resocjalizacji*, Kraków 2000.

<sup>17</sup> J. Hołda, Z. Hołda, *Prawo karne wykonawcze*, Kraków 2006, s. 21.

<sup>18</sup> Tamże. Zob. także D. Lipton, R. Martinson, J. Wilks, *The effectiveness of correctionall treatment. A survey of treatment evaluation studies*, New York 1975; D. van Zyl Smit, F. Dünkel (red.), *Imprisonment Today and Tomorrow. International Perspectives on Prisoners' Rights and Prison Conditions*, The Hague-London-Boston 2001.

<sup>19</sup> J. Tischner, *Pomoc w rachunku sumienia*, Kraków 2004, s. 11-12; M. Szerer, *Karanie a humanizm*, Warszawa 1964, s. 211. Zob. też K. Pospiszyl, *Resocjalizacja. Teoretyczne podstawy oraz przykłady programów oddziaływania*, Warszawa 1998; K. Obuchowski, *Człowiek intencjonalny, czyli o tym jak być sobą*, Poznań 2000.

indywidualna. Pojęcie to często sprowadzane jest do poprawy sprawcy osiągananej przez wymierzenie mu i wykonanie wobec niego kary. Oczywiście w historii do poprawczej funkcji kary przywiązywano raz większe, raz mniejsze znaczenie. Od wielu lat na określenie poprawczej funkcji kary używa się terminu resocjalizacja<sup>20</sup>. Mówiąc i pisząc o kryzysie resocjalizacji trzeba możliwie precyzyjnie określić, czym resocjalizacja jest, co oznacza to pojęcie, jakie są elementy składowe zbudowanej na nim koncepcji postępowania z osobami, które weszły w konflikt z prawem, bądź też są nieprzystosowane społecznie. Inaczej nietrudno o nieporozumienia, utrudniające rzeczową analizę sygnalizowanego zjawiska<sup>21</sup>. Nie jest to zadanie łatwe. Przykładowo, do dzisiejszego dnia nie udało się zdefiniować jednolicie pojęcia resocjalizacji. W klasycznym rozumieniu tego słowa, resocjalizacja oznacza proces zmian w obszarze osobowości człowieka, którego celem jest zlikwidowanie lub znaczne zmniejszenie jego nieprzystosowania społecznego<sup>22</sup>. W ujęciu tym resocjalizacja jest swoistym procesem wychowawczym, podlegającym odpowiednio adoptowanym regułom i metodyce wychowania. Takie ujęcie resocjalizacji jest najbardziej właściwe dla postępowania z nieletnimi. Resocjalizacja człowieka dorosłego polega na korekcie względnie już ukształtowanej struktury osobowości. Proces resocjalizacji umiejscowić należałoby także w tym wypadku w sferze oddziaływań wychowawczych zmierzających do zmian w obszarze osobowości człowieka<sup>23</sup>.

Od takiego zdefiniowania pojęcia resocjalizacji odbiega definicja resocjalizacji sformułowana ostatnio przez L. Pytkę. Według niego resocjalizacja w sensie współczesnym jest zespołem oddziaływań opiekuńczych, wychowawczych i terapeutycznych wobec osób naruszających normy prawne, ale i normy obyczajowe (alkoholicy, narkomani) w środowisku otwartym, naturalnym lub zamkniętym. L. Pytka mówiąc o resocjalizacji ma na myśli jej wersję aktualną i potencjalną, czyli również profilaktykę, a więc zapobieganie przestępczości<sup>24</sup>. Takie ujęcie resocjalizacji jest próbą obrony idei resocjalizacji poprzez redefiniowanie jej w oparciu o elementy określające pracę socjalną, to jednak zaciera znaczenie obu tych rodzajów oddziaływań.

Wykorzystując osiągnięcia nurtu poznawczego, resocjalizację można pojmować nie jako proces destrukcji starego (dewiacyjnego) jądra osobowości (eliminowanie aspołecznych nawyków i postaw), ale budowanie jądra

<sup>20</sup> J. Hołda, Z. Hołda, *Prawo karne...*

<sup>21</sup> P. Stępnia, *Kryzys resocjalizacji...*, s. 30.

<sup>22</sup> Zob. O. Lipkowski, *Resocjalizacja*, Warszawa 1980, s. 188 i n.

<sup>23</sup> Zob. H. Machel, *Wprowadzenie do pedagogiki penitencjarnej*, Gdańsk 1994; A. Balandynowicz, *Probacja. Wychowanie do wolności*, Primum 1996; M. Ciosek, *Człowiek w obliczu izolacji więziennej*, Gdańsk 1996.

<sup>24</sup> L. Pytka, *Anachronizm czy nowe wyzwanie?*, „Opieka – Wychowanie – Terapia” 2000, nr 1.



alternatywnego w postaci konstruktywnych celów i dążeń oraz koherentnych z nim prospołecznych postaw.

Kierując się taką perspektywą można stworzyć założenie tzw. „twórczej resocjalizacji”, która może być inspiracją do poszukiwania sposobów zastoso-

sowania teorii kognitywnej. Psychologia kognitywna jako podstawa współczesnej resocjalizacji znajduje dopełnienie w paradygmacie symbolicznego interakcjonizmu, który pomaga zrozumieć genezę wielu przejawów dewiacji jako skutków społecznego stygmatyzowania, mechanizmy interakcji prowadzących do izolacji i odrzucenia jednostek z grup społecznych oraz procesu destygmatyzacji i rolę wsparcia społecznego<sup>25</sup>.

Szczególną formą resocjalizacji jest resocjalizacja penitencjarna. Pojęcie to nadal jest złożonym i zróżnicowanym aspektem badawczym, podobnie zresztą jak problem określenia klarownego zakresu i podziału systemów oddziaływań resocjalizacyjnych. W najprostszym ujęciu resocjalizacja penitencjarna oznacza resocjalizację prowadzoną w warunkach więziennych. Współcześnie zajmuje się nią przede wszystkim pedagogika specjalna i psychologia penitencjarna, a praktyczną działalność w jej zakresie prowadzą pedagodzy, psycholodzy, kuratorzy sądowi, pracownicy zakładów karnych i wymiar sprawiedliwości.

Obecnie zarówno penitencjarystyka, jak i pedagogika specjalna nie stosują już jednorodnych systemów oddziaływania, bowiem tylko umiejętne połączenia wielu teorii i metod postępowania ze skazanymi może zapewnić trwale i dogłębne rezultaty w pracy resocjalizacyjnej. Wyznacznikiem kryterium skuteczności pracy resocjalizacyjnej jest stopień przystosowania resocjalizowanej jednostki.

Można więc stwierdzić, że postępowanie resocjalizacyjne zachodzi zawsze, gdy w jakikolwiek sposób mniej lub bardziej zamierzony, celowy i planowy dąży się do poprawy form zachowania się jednostki społecznie niedostosowanej<sup>26</sup>.

W resocjalizacji penitencjarnej chodzi nie tylko o przekazanie określonej wiedzy i zalecenie nowych stylów zachowania, lecz także o zmianę nawyków charakterologicznych, a zwłaszcza o wyeliminowanie antyspołecznych postaw i zachowań człowieka<sup>27</sup>.

W takim ujęciu można w resocjalizacji penitencjarnej widzieć dwa cele: cel minimum i cel maximum.

---

<sup>25</sup> B. Urban, J. M. Stanik (red.), *Resocjalizacja...*, s. 13.

<sup>26</sup> Zob. O. Lipkowski, *Resocjalizacja*, Warszawa 1987; H. Machel, *Więzienie jako instytucja karna i resocjalizacyjna*, Gdańsk 2003.

<sup>27</sup> H. Machel, *Więzienie jako instytucja...*, s. 20.

Pierwszy sprowadzałby się do przynajmniej takich przemian osobowości więźnia, które umożliwiłyby mu funkcjonowanie w społeczeństwie w sposób nienaruszający norm prawnych; drugi zmierzałby do osiągnięcia takiej korekty osobowości więźnia, która zabezpieczyłaby go nie tylko przed konfliktami z normami prawa, lecz umożliwiłaby także życie w zgodzie z ogólnie uznawanymi w społeczeństwie normami moralnymi<sup>28</sup>.

Osiągnięcie celu maksimum ułatwia zatem readaptację i reintegrację społeczną. Osiągnięcie celu minimum pozwala byłemu przestępcy na funkcjonowanie na pograniczu normy prawnej, często nie chroni go przed naruszeniem niektórych norm moralnych, uniemożliwia lub bardzo utrudnia wydostanie się z obszaru stygmatyzacji, odpowiedzialnego często za powrót do przestępstwa. Cel maksimum oznacza zminimalizowanie nieprzystosowania społecznego lub jego zupełną likwidację. Cel minimum oznacza uzyskanie oczekiwania społecznego jedynie w zakresie powstrzymania się od naruszania norm prawnych<sup>29</sup>.

W kontekście tych dwóch możliwości kkw z 1997 r. opowiada się kompromisowo za resocjalizacją, ale z reguły dobrowolną. Resocjalizacja jest więc nie tyle obowiązkiem skazanego, ile ofertą przedstawioną skazanemu, który tę ofertę może zaakceptować, ale może też odrzucić. Widać to najwyraźniej w przypadku systemu programowego oddziaływania, czyli systemu wykonywania kary pozbawienia wolności w szczególny sposób nastawionego na resocjalizację; system ten jest obligatoryjny tylko dla młodocianych, zaś pozostali skazani uczestniczą w tym systemie za swoją zgodą<sup>30</sup>.

O tym, że twórcy kkw bliżej jest do celu minimum w resocjalizacji penitencjarnej świadczy też ostrożne i realistyczne określenie celu wykonania kary pozbawienia wolności, którym zgodnie z art. 67 § 1 kkw jest wzbudzenie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądaných postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa.

Takie realistyczne podejście wynika z trzeźwej oceny sytuacji. Resocjalizacja penitencjarna jest procesem bardzo trudnym do prowadzenia. Dotyczy ona bowiem przestępców, a więc osób na ogół zdemoralizowanych, nastawionych antagonistycznie do otaczającej ich rzeczywistości społecznej. Ponadto jest prowadzona w więzieniu, a więc w warunkach izolacji społecznej, w dużym stopniu ekstremalnych, które z natury rzeczy nie sprzyjają

<sup>28</sup> P. Stępniaak, *Kryzys resocjalizacji...*, s. 32.

<sup>29</sup> H. Machel, *Psychospołeczne uwarunkowanie pracy resocjalizacyjnej personelu więziennego*, Gdańsk 2001, s. 17.

<sup>30</sup> Z. Hołda, *Kodeks karny wykonawczy*, Zakamycze 2003, s. LXI.

temu procesowi. W tej sytuacji powstaje zasadnicza wątpliwość dotycząca jej efektywności, zaś sama idea resocjalizacji penitencjarnej jawi się jako piękna lecz zgoła utopijna.

Obiegowa opinia, że więzienie nikogo jeszcze nie poprawiło, rodzi swoisty oportunistyczny praktyki, która jak się wydaje, wypracowała własne, potoczne rozumienie resocjalizacji. Zgodnie z nim resocjalizacja jest procesem szeroko rozumianej obsługi więźniów przez personel więzienny w trakcie odbywania przez nich kary pozbawienia wolności. Oddziaływania korekcyjne schodzą w nim na plan dalszy bądź też są wręcz pomijane. Podejście takie wynika zapewne z pragmatyki realiów codzienności i *de facto* nadaje ustawowemu celom wykonywania kary pozbawienia wolności specyficzną treść<sup>31</sup>.

Z tych powodów z określeniem „resocjalizacja” w stosunku do oddziaływania na skazanych spotykamy się w dwojakim znaczeniu:

– jako pracy wychowawczej lub penitencjarnej ze wszystkimi skazanymi na karę pozbawienia wolności;

– jako procesu wychowawczego, którym są objęci skazani odbywający karę pozbawienia wolności w systemie programowego oddziaływania<sup>32</sup>.

Na przykład, jak wiadomo, młodociani sprawcy przestępstw co do zasady odbywają karę pozbawienia wolności w systemie programowego oddziaływania. Mimo iż kkw a następnie kkw postanawiają, aby oddziaływanie penitencjarne tak ukierunkować względem skazanych młodocianych, aby ich przede wszystkim resocjalizować poprzez specjalny system wykonania kary, to jednak te odrębności w praktyce przedstawiają się dość skromnie.

Prawo penitencjarne przewiduje pewne różnice w wykonaniu kary wobec młodocianych a penitencjaryści dostrzegają specyfikę i potrzebę specjalnego postępowania z powyższą kategorią skazanych, jesteśmy jednak wciąż daleko od wykształcenia sprawnego systemu resocjalizacji młodocianych.

Jak wiadomo, w art. 67 kkw został określony podstawowy cel wykonania kary pozbawienia wolności, którym jest: wzbudzenie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanego postaw. W dalszej części wspomnianego artykułu został zawarty również sposób, w jaki ma on być osiąganym. Jest nim: zindywidualizowane oddziaływanie na skazanych w ramach określonych w ustawie systemów wykonania kary w różnych rodzajach i typach zakładów karnych. Analizując kolejne przepisy kkw, które mówią o resocjalizacji („prowadzenie działalności resocjalizacyjnej” – art. 38 § 2; „postępy skazanego w resocjalizacji” – art. 76 § 1;

<sup>31</sup> P. Stępnia, *Kryzys resocjalizacji...*, s. 32.

<sup>32</sup> S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy. Praktyczny komentarz*, Warszawa 1999, s. 210.

„kierunki pracy resocjalizacyjnej” – art. 78 § 2; „szczególne względy resocjalizacyjne” – art. 86), a w szczególności art. 53 kk (nakazujący branie pod uwagę celów zapobiegawczych i wychowawczych, które ma osiągnąć wymierzana przez sąd kara), należy jednoznacznie uznać, iż zindywidualizowane oddziaływanie na skazanych jest w swej istocie oddziaływaniem wychowawczym. W takim też świetle należy postrzegać wszelkie środki służące do bezpośredniej realizacji określonego wyżej celu.

Dla osiągnięcia tego celu prowadzi się oddziaływanie na skazanych przy pomocy środków oddziaływania penitencjarnego. Środki te wymienia art. 67 § 3 kwk. Praca – zwłaszcza sprzyjająca zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji zawodowych, nauczanie, zajęcia sportowe, podtrzymywanie kontaktów z rodziną i światem zewnętrznym oraz środki terapeutyczne, to podstawowe środki oddziaływania penitencjarnego. Do środków oddziaływania penitencjarnego zgodnie z powszechnie akceptowaną doktryną należy zaliczyć oddziaływanie za pomocą nagród i kar dyscyplinarnych.

Niebagatelną rolę odgrywają praktyki religijne. W ustawie w art. 67 § 3 ustawodawca nie wymienia kar i nagród oraz praktyk religijnych wśród środków oddziaływania penitencjarnego. Dużą rolę odgrywają też przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>33</sup> oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>34</sup>.

Do tej materii należą też paradoksalnie przepisy regulujące kwestię stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Niektórzy autorzy do środków oddziaływania penitencjarnego zaliczają też takie czynniki, jak: środowisko wykonywania kary pozbawienia wolności, zespoły i rzecznicy skazanych oraz pobudzenie aktywności społecznej skazanych, a także przygotowanie skazanych do zwolnienia z zakładów karnych, warunkowe przedterminowe zwolnienie i pomoc postpenitencjarna<sup>35</sup>.

Pojęcie środków oddziaływania penitencjarnego oznacza ściśle określone formy działania zmierzające do zmiany bądź zmodyfikowania zachowań, postaw, dążeń skazanych w kierunku społecznie pożądanym<sup>36</sup>. Inaczej mówiąc, przez kategorie środków oddziaływania penitencjarnego rozumie się obecnie sformalizowaną i niesformalizowaną działalność wychowawczą, dzięki której jest osiągany podstawowy cel wykonywania kary pozbawienia wolności, czyli faktyczna resocjalizacja i readaptacja społeczna skazanego<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 z późn. zm.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 468 z późn. zm.

<sup>35</sup> W. Rodakiewicz, *Warunkowe zwolnienie młodocianych z reszty kary pozbawienia wolności*, Wrocław 2005, s. 97.

<sup>36</sup> S. Lelental, *Wykład prawa karnego wykonawczego*, Łódź 1996, s. 12.

<sup>37</sup> Zob. D. Gajdus, B. Gronowska, *Europejskie standardy traktowania więźniów*, Toruń 1998, s. 111.

Sposoby posługiwania się tymi środkami nazywane są metodami oddziaływania penitencjarnego. Inaczej mówiąc, środki oddziaływania penitencjarnego to narzędzia działania, metody zaś to sposób posługiwania się tymi narzędziami.

Środki oddziaływania penitencjarnego są określone w aktach prawnych, np. art. 67 § 3 kkw. Są to zatem pojęcia prawne. Akty prawne nie precyzują natomiast metod, czyli sposobów wykorzystania środków oddziaływania penitencjarnego. Metody zatem zachowują przede wszystkim charakter pedagogiczny. Konsekwencją tego jest, iż podmiot je stosujący powinien mieć możliwość ich doboru i twórczego stosowania. Działalność ta jednak nie może być rozwijana poza granicę prowadzącą do neutralizacji dolegliwości kary. Kkw określa (np. art. 67 § 2 i 3) granice, w których mogą być stosowane środki i metody oddziaływania penitencjarnego. Zakres, w jakim mogą być stosowane poszczególne środki i metody oddziaływań penitencjarnych uwarunkowany jest również zasadami, na jakich opiera się klasyfikacja skazanych, typologia ZK czy system wykonania kary.

Problem jednak w tym, że wszystkie te środki oddziaływania nie przynoszą spodziewanych efektów. Nakazuje to ostrożność i umiar w zakresie entuzjazmu wobec możliwości korekcyjnych współczesnego więzienia. Rewelacyjne badania R. Martinsona pokazały, iż z nielicznymi wyjątkami – nie ma istotnej różnicy w zakresie powrotności do przestępstwa między osobami uwięzionymi, które poddane były w więzieniu programom resocjalizacyjnym, a tymi, którzy nimi nie byli objęci<sup>38</sup>.

Podobnie polskie badania jednoznacznie wskazują na wysokie wskaźniki recydywy<sup>39</sup>. Duża część wychowawców więziennych, czyli osób bezpośrednio pracujących ze skazanymi, nie wierzy w resocjalizację penitencjarną w obecnych warunkach<sup>40</sup>. Za recydywę przestępczą winią oni jednak głównie czynniki dotyczące readaptacji społecznej. Wykonywanie kary pozbawienia wolności pociąga za sobą daleko idące ubezwłasnowolnienie, które wynika z reżimu wykonania kary. Przydana skazanemu rola kształtuje wzór wykonania kary, w trakcie której jest on poddany „obróbce” resocjalizacyjnej. Bez względu na treść przypisaną resocjalizacji, proces wykonania kary służy zazwyczaj do wdrożenia skazanego do roli więźnia – tak w czasie odbywania kary, jak i po jej odbyciu. Skutkuje to pogłębieniem lub wykształceniem się u więźniów postawy roszczeniowej i wyuczonej

---

<sup>38</sup> Zob. R. Martinson, *What Works? Questions and Answers about Prisons Reform*, The Public Interest 1974.

<sup>39</sup> Zob. A. Szymanowska, *Więzienie i co dalej*, Warszawa 2003.

<sup>40</sup> H. Machel, *Czym jest dzisiejsze polskie więzienie*, [w:] H. Machel (red.), *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w Polsce – w poszukiwaniu skuteczności*, Gdańsk 2006, s. 15.

bezradności. Obie te cechy wyrażają się w bierności, braku umiejętności zadbania o siebie i poczuciu, że nie ma się żadnego wpływu na swój los.

Wykonywanie kary w sposób pozbawiający skazanego konieczności dbania o siebie, od zarabiania na utrzymanie, poprzez przygotowanie sobie jedzenia i pranie swoich rzeczy, po rozwijanie i utrzymywanie bliskich kontaktów i więzi społecznych – w rodzinie i poza nią, prowadzi do tego, iż po wyjściu na wolność mimo czasem najlepszych chęci nie jest on w stanie funkcjonować w społeczeństwie, co prowadzi go w konsekwencji z powrotem do więzienia.

W dniu 11 stycznia 2006 r. weszły w życie nowe Europejskie Reguły Więzienne, przyjęte na 952. posiedzeniu wiceministrów, stanowiąc nowe zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw w zakresie standardów wykonywania kary pozbawienia wolności.

Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. nie są tylko poprawioną wersją poprzednich regulacji międzynarodowych. Zawierają one nową filozofię wykonywania kary pozbawienia wolności i dlatego ich znaczenie daleko wykracza poza wąsko pojętą politykę penitencjarną.

Wcześniejsze dokumenty międzynarodowe prezentowały inne podejście do tej kary. Nie kwestionowały jej istoty, ani potrzeby jej stosowania. Wzorcowe Reguły Minimum Postępowania z Więźniami uchwalone w 1955 r. przez I Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie Przystępności i Postępowania z Przestępcami precyzowały, co jest dopuszczalne jako pewne minimum w postępowaniu z osobami pozbawionymi wolności. Wskazywały, jakie minimalne warunki muszą być zapewnione osobom uwięzionym, by umożliwiły zachowanie tak zdrowia fizycznego, jak i psychicznego. Generalnie miały wyznaczać standardy postępowania wobec uwięzionych, chroniące przed niewłaściwym traktowaniem przez wykonujących tę karę. Narzucały wizję, iż skazany mimo uwięzienia ma prawo do poszanowania jego ludzkiej godności.

Europejskie Reguły Więzienne z 1973 r., a szczególnie z 1987 r., w istocie stanowiły regionalną, bardziej wymagającą wersję reguł ONZ<sup>41</sup>.

Istnieje szeroko reprezentowany pogląd<sup>42</sup>, iż katalog praw więźnia należy tworzyć właśnie w oparciu o Reguły Minimum ONZ i Europejskie Reguły Więzienne.

Przewidywane w tych dokumentach reguły są uzupełnieniem ogólnych sformułowań Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowego

---

<sup>41</sup> Z. Hołda, *Prawa i obowiązki więźniów*, [w:] T. Bulenda, R. Musidłowski (red.), *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, Warszawa 2003, s. 159.

<sup>42</sup> Z. Lasocik, *Prawa więźniów*, [w:] *Szkola Praw Człowieka. Tekst wykładów*, Warszawa 1996, s. 311.

Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Dokumenty europejskie podnosiły zatem godność więźnia do rangi podstawowej zasady wykonywania kary pozbawienia wolności i narzucały wysokie standardy jej realizacji, ale także nie kwestionowały zasadności stosowania kary pozbawienia wolności, choć zdecydowanie nie były do niej nastawione euforycznie.

Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. nie tylko od strony aksjologicznej, ale także pod względem semantycznym – traktują problematykę wykonywania kary pozbawienia wolności odmiennie od wcześniejszych dokumentów. Czerpiąc z dorobku idei zawartych we wcześniejszych regulach i doświadczeniach praktyki modyfikują swoje nastawienie, odchodząc od nierealnych oczekiwań stawianych karze pozbawienia wolności, formułując jednocześnie nowe przesłanie.

Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego przyjmują do wiadomości karę więzienia, ale równocześnie przyznają wprost, że kara pozbawienia wolności szkodzi, a zatem jej wykonanie powinno odbywać się w sposób, który minimalizuje szkody, od początku służąc społecznej integracji skazanego. Przemawia za tym dążenie do minimalizowania zarówno finansowych, jak i społecznych kosztów uwięzienia.

Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. wymagają, by warunki odbywania kary były zbliżone, także ze względu na obowiązki, do pozytywnych aspektów życia na wolności. Podkreślają, że dolegliwością jest sam fakt pozbawienia wolności. Nakładane ograniczenia muszą być uzasadnione względami bezpieczeństwa i utrzymania porządku, w takim stopniu, by nie utrudniać powrotu skazanego do społeczeństwa.

Wprowadzona w Europejskich Regulach Więziennych z 2006 r. zasada normalizacji uznaje, iż zasadniczo za rezultaty wykonywania kary pozbawienia wolności odpowiedzialność ponoszą tak podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie jednostek penitencjarnych, jak i sami więźniowie. To prawo i obowiązek więźnia do współkształtowania zarówno warunków odbywania kary, jak i swego przyszłego funkcjonowania w społeczeństwie po jej zakończeniu jest bodaj najbardziej symptomatyczne.

Więzień, według Europejskich Regul Więziennych z 2006 r., nie może odbywać kary w warunkach, które uczą go roli więźnia. Ubezłasnowolnienie osoby uwięzionej i to w najdrobniejszych przejawach życia więziennego było cechą charakterystyczną wszelkich systemów więziennych. Więźniowie niekiedy pracowali, czasem uczyli się, podejmowano wobec nich inne środki oddziaływania, ale tak naprawdę o niczym nie decydowali, odizolowani od świata zewnętrznego i jego problemów.

Po zakończeniu kary, która trwała nieraz wiele lat, wychodzili na wolność i oderwani od rzeczywistości nie potrafili załatwić najprostszej sprawy. W miarę humanizacji warunków wykonania kary w cywilizowanych krajach wiedzieli o swoich prawach, nie chcieli wiedzieć lub nie umieli o swoich obowiązkach. Sami bierni, bez poczucia odpowiedzialności za siebie i innych prezentowali postawy roszczeniowe.

Europejskie Reguły Więzienne powtarzając dotychczasowe regulacje dotyczące praw więźniów, wskazują jednocześnie, iż kara ma być tak wykonywana, by uczyć ich odpowiedzialności za swój los, służąc ich integracji społecznej. Zasadą jest, by ich warunki życia maksymalnie zbliżyć do tych na wolności, poczynając od nauki dbania o siebie tj. zarabiania na swoje utrzymanie, prania swoich rzeczy, gotowania sobie jedzenia, po sprawy z wyższej półki, tzn. nawiązywanie kontaktów i więzi społecznych ze światem zewnętrznym, uczących prawa i obowiązku więźnia do decydowania o sobie i ponoszenia konsekwencji dokonanych wyborów. Personel penitencjarny ma skazanemu w tym pomóc, ale go nie wyręczać.

Sytuacja, w której administracja więzienna decyduje niemal o wszystkim, przejmując kontrolę nad życiem więźnia, ma niewiele wspólnego z poszanowaniem godności ludzkiej, ale bywa wygodna, bo zwalnia od myślenia i odpowiedzialności. Koszt społeczny takiego rozwiązania jest jednak wysoki.

Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. dokonują upodmiotowienia i uwłasnowolnienia więźnia, zalecając liczenie się z jego zdaniem, wymagając od niego nie mniej niż od funkcjonariusza, czy człowieka z drugiej strony muru. Więzień ma obowiązek przestrzegania norm i wartości obowiązujących na wolności<sup>43</sup>.

Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r., choć dążą do ograniczenia szkodliwych skutków uwięzienia, wyrastają z bieżącej kultury prawnej, praktyki i rutyny. Nie mogą pójść za daleko, bo staną się nierealistycznymi wizjami, które nawet nie będą w praktyce próbowane być wcielane w życie.

Niemniej już teraz przewidując, że z czasem standardy wzrosną, jak w przypadku potrzeby zmian standardów z 1987 r., zalecają w regule 108. systematyczną aktualizację swoich zapisów.

Dla polskiego systemu penitencjarnego problemem nie jest jednak przyszła nowelizacja Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r., ale pytanie, czy zdoła istniejące zasady wykonania kary pozbawienia wolności do tych reguł dostosować. Nie chodzi przy tym o dostosowanie werbalne w postaci formalnej akceptacji zawartych tam standardów, ale o faktyczne funkcjonowanie systemu.

---

<sup>43</sup> M. Płatek, *Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r.*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 2, s. 15.



Zagadnienie to można rozpatrywać na trzech wzajemnie się przenikających płaszczyznach:

- koncepcji realizowanej polityki penitencjarnej;
- regulacji normatywnych;
- praktyki funkcjonowania.

W nowoczesnym ujęciu mianem polityki penitencjarnej należałoby określić ogólny program postępowania ze skazanymi w warunkach pozbawienia wolności i różnych form jej ścieśnienia oraz z osobami izolowanymi i nadzorowanymi na innych legalnych podstawach w ramach zwalczania i profilaktyki przestępczości. Program ten ma na celu zapobieganie nieuchronnym ubocznym, negatywnym skutkom postępowania penitencjarnego i jest wcielany w życie przez organy publiczne i inne podmioty życia społecznego<sup>44</sup>.

Z pojęciem polityki penitencjarnej łączą się próby rozwoju usystematyzowanych programów postępowania ze skazanymi, które miały stać się podstawą racjonalnych działań aparatu państwa. Przez wiele dziesięcioleci programy te budowane były w oparciu o różnie definiowane, ale zawsze przymusowe oddziaływanie resocjalizacyjne podejmowane wobec całej populacji uwięzionych.

Przymus oddziaływań resocjalizacyjnych na wszystkich skazanych na karę pozbawienia wolności czynił tę działalność coraz bardziej iluzoryczną. Organy państwowe zajmujące się wykonywaniem kary pozbawienia wolności, w szczególności administracja penitencjarna formalnie działania te traktowała jako nadrzędny cel wykonywania kary, zaś skazani mniej lub bardziej udawali, że oddziaływania te akceptują.

Z biegiem lat rozbieżność pomiędzy piękną fasadą systemu, a praktyką działania była coraz bardziej widoczna.

W literaturze zachodniej można znaleźć wiele raportów z wdrażania koncepcji i założeń resocjalizacyjnych realizowanych w różnych typach zakładów obejmujących różne kategorie skazanych.

Metaanalizy tych raportów i częściowych ocen mogą doprowadzić do wniosków nie tylko natury praktycznej, ale również o znaczeniu poznawczym, rozstrzygającym o wartości systemów resocjalizacji, opartych na ogólnych teoriach, głównie psychologicznych. Były one przedstawiane w polskiej literaturze<sup>45</sup>.

W zdecydowanej większości współczesne raporty wskazują na niską efektywność i znaczenie takich zmiennych jak: wiek skazanych, kontakty ze środowiskiem zewnętrznym, zatrudnienie w okresie odbywania kary pozba-

<sup>44</sup> J. Utrat-Milecki, *Podstawy penologii. Teoria kary*, Warszawa 2006, s. 30.

<sup>45</sup> Zob. K. Pospiszyl, *Resocjalizacja...*; L. Pytka, *Pedagogika resocjalizacyjna. Wybrane zagadnienia teoretyczne, diagnostyczne i metodyczne*, Warszawa 2000.

wienia wolności oraz przygotowanie do opuszczenia zakładu i pomoc post-penitencjarną<sup>46</sup>.

Ostatecznie zgodnie z zasadą, iż teoria która jest nieprawdziwa, choćby była najbardziej elokwentna i elegancka, a także niezależnie od tego, przez kogo jest głoszona, musi być odrzucona albo poddana krytyce – penitencjarystyka pogodziła się z prawdą, iż iluzją jest resocjalizowanie wszystkich osób przebywających w danej chwili w jednostkach penitencjarnych.

Twórcy kkw z 1997 r. wybrali rozwiązanie pośrednie, mianowicie iż oddziaływanie resocjalizacyjne stosowane wobec skazanego za wyjątkiem młodocianych oraz skazanych objętych przymusem leczenia stało się jego uprawnieniem, ofertą ze strony organu wykonującego, z której nie musi on skorzystać.

Odrzucenie przymusu resocjalizacji w czasie odbywania kary wychodzi więc z koncepcji poszanowania praw człowieka do decydowania o sobie oraz z realistycznego uznania faktu, że efektywne jest takie zwłaszcza oddziaływanie na dorosłego człowieka, które on sam zaakceptuje jako jego podmiot – nawiąże współdziałanie z wychowawcami, nauczycielami, terapeutami itd.<sup>47</sup>

Z drugiej strony pojęcie „resocjalizacji” i „społecznej readaptacji” uznaje się w literaturze za synonimy<sup>48</sup> albo za pojęcia zbliżone<sup>49</sup>. Stwierdzono, że pod określeniem społecznej readaptacji skazanego należy rozumieć taki jego powrót do społeczeństwa, który charakteryzuje się nie tylko powstrzymaniem się od popełnienia przestępstw, ale także właściwym funkcjonowaniem w społeczeństwie (w środowisku rodzinnym, pracy, sąsiedztwie czy też grupie rówieśniczej), czyli przestrzeganiem nie tylko norm prawnych, ale również społecznych i podstawowych norm etycznych.

Zawsze jednak sprawa ta jest rozpatrywana w konwencji jurydycznej pod hasłem położenia prawnego skazanego, a więc w płaszczyźnie li tylko prawa pozytywnego i w obrębie jego założeń aksjologicznych<sup>50</sup>. Prawdopodobnie przyczynił się do tego kryzys ideologii resocjalizacji.

Pozbawiona własnych podstaw teoretycznych i aksjologicznych penitencjarystyka musi się opierać w sferze praktycznego działania przede wszystkim na dogmatycznej analizie przepisów i cząstkowej wiedzy swoich

---

<sup>46</sup> B. Urban, *Ocena rezultatów resocjalizacji*, [w:] B. Urban, J. M. Stanik (red.), *Resocjalizacja...*, s. 315.

<sup>47</sup> J. Hołda, Z. Hołda, *Prawo karne...*, s. 136.

<sup>48</sup> T. Kalisz, *Cele wykonywania kary pozbawienia wolności*, [w:] L. Bogunia (red.), *Nowe kodyfikacje prawa karnego*, t. VI, Wrocław 2000, s. 224.

<sup>49</sup> T. Szymanowski, Z. Świda, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 150.

<sup>50</sup> M. Porowski, *Ludzkie prawa więźniów*, „Ethos” 1992, nr 17, s. 164.

subdyscyplin, a w sferze aksjologicznej jedynie na ogólnych konstrukcyjnych założeniach dotyczących ochrony godności ludzkiej.

W praktyce brak założeń teoretycznych i aksjologicznych musi też wpływać na większą podatność na wpływy zewnętrzne. W takiej sytuacji brak wewnętrznych podstaw ideowych jasno określających węzłowe założenia systemu, jak i jego podstawy aksjologicznej jest źródłem słabości penitencjarystyki. Stan ten przemawia za potrzebą ożywienia studiów penologicznych, które mogłyby wypracować jasne podstawy teoretyczne różnych form instytucji kary kryminalnej<sup>51</sup>.

Pewną wizję wyjściową w stosunku do kary pozbawienia wolności zdają się dawać przywołane Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r., w których m.in. bezpośrednio z zasady normalizacji wynika zasada uwłasnowolnienia. Oznacza ona prawo i obowiązek więźnia do decydowania o sobie i ponoszenia konsekwencji dokonywanych wyborów. Wyraża się to w zobowiązaniu, by skazany w największym możliwym stopniu dbał o swoje życiowe (długofalowe) oraz codzienne sprawy. Reguła mówi o potrzebie zachęcenia więźnia do samodzielnego przygotowania planu pobytu w więzieniu. Dotyczy to pracy, edukacji, innych aktywności, przygotowania do zwolnienia. Nie ma tu miejsca na schemat, rutynę czy wydruk gotowego formularza. Nie ma też zgody na to, by dzielić więźniów na tych, którzy wyrażają wolę uczestnictwa w systemie programowanego oddziaływania (Reg. 103,4). Więzienie to ani kolonie dla niedojrzałych dorosłych ani przechowalnia miejska. W dodatku kosztuje zbyt drogo, by akceptować niszczenie ludzkiego potencjału. Każdy więzień musi więc zaplanować swój pobyt w więzieniu. Funkcjonariusze mogą mu w tym zadaniu pomóc, nie powinni skazanego jednak w tym wyręczać. Reguła ta stanowi *novum* w stosunku do utartych przekonań, które nie sprzyjają organizowaniu życia w więzieniu w sposób wymagający od skazanego zadbania o swoje sprawy – od wyżywienia, przez utrzymanie czystości pościeli, ubrań, radzenia sobie w urzędach, z rodziną, z planowaniem własnej przyszłości<sup>52</sup>.

Jeśli chodzi o perspektywy kary pozbawienia wolności w kontekście regulacji normatywnych, to zagadnienie to należy rozpatrywać w odniesieniu do zakładanych celów.

Jeżeli punktem wyjścia będzie perspektywa wykonywania kary pozbawienia wolności z jej dotychczasowymi standardami, to istniejące normy można uznać za niewymagające większych zmian. T. Szymanowski słusznie podnosi, iż wprowadzona w życie nowa kodyfikacja karna z 1997 r. wielokrotnie później nowelizowana, wraz z normami podstawowymi miała służyć trzem celom:

<sup>51</sup> J. Utrat-Milecki, *Podstawy penologii...*, s. 34.

<sup>52</sup> M. Płatek, *Europejskie Reguły...*, s. 13.

- skuteczniejszej ochronie społeczeństwa przed groźną przestępczością;
- praworządному wykonywaniu kary przy zastosowaniu europejskich standardów;
- społecznej readaptacji skazanego.

Nowe prawo karne wykonawcze wprowadziło szereg instytucji i unormowań, które mają się przyczynić, obok dotychczas obowiązujących przepisów, do osiągnięcia wymienionych celów<sup>53</sup>. Zdały one w większości egzamin zapewniając w zasadzie praworządne i humanitarne wykonywanie kary pozbawienia wolności, o czym najlepiej świadczy stanowisko Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), który po wizytacji polskich więzień w 2004 r. również pozytywnie wypowiedział się o w zasadzie prawidłowym wykonywaniu swych obowiązków przez administrację penitencjarną wobec pozbawionych wolności.

Także drugi cel stawiany przed systemem penitencjarnym, tj. ochrona społeczeństwa przed najgroźniejszą przestępczością w zakresie, w jakim ponosi za to odpowiedzialność norma prawna, był wypełniony należycie.

Problem natomiast pojawia się przy ocenie trzeciego najważniejszego celu, tj. efektywności tej kary w zakresie społecznej readaptacji skazanych. Przy wszystkich zastrzeżeniach co do możliwości prawidłowego ocenienia tego zjawiska, w zasadzie wszyscy penitencjaryści zgadzają się, iż jest ona niska. Można generalnie zgodzić się z poglądem, iż pewnie nigdy przy kontynuacji dotychczasowego modelu wykonania kary pozbawienia wolności efektywność ta nie będzie wysoka.

Zatem może trzeba zmienić podejście do kary pozbawienia wolności na proponowane przez Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. Odczytywane w świetle innych dokumentów międzynarodowych podkreślają one, że ich celem jest ograniczenie stosowania tej kary. Kara pozbawienia wolności ma być środkiem ostatecznym, a nie wymierzonym rutynowo.

Szczególne znaczenie mają zalecenia Rady Europy Rec (92)16 – Europejskie Reguły Stosowania Karnych Środków Nieizolacyjnych. Przyjęte 19 października 1992 r., pomyślane były jako sposób na jednoczesne eliminowanie przestępstw i negatywnych efektów uwięzienia.

W dniu 29 listopada 2000 r. przyjęto zalecenia Rady Europy Rec (2000)22, wydane w celu zwiększenia efektywności stosowania zaleceń Rec(92)16. Podkreślają, że ich celem jest ograniczenie stosowania kary pozbawienia wolności i wskazują na wszelkie racjonalne i emocjonalne okoliczności, które mogą przemawiać za odstępniem od kary więzienia (pkt 6,8).

---

<sup>53</sup> T. Szymanowski, *Stosowanie nowych unormowań w systemie penitencjarnym po reformie prawa karnego w Polsce*, [w:] H. Machel (red.), *Wykonywanie kary pozbawienia...*, s. 41.

Punkt 1 załącznika do Rec (2000)22 zawiera otwarty katalog środków. Wymienia on: areszt domowy; nadzór określonej organizacji wskazanej przez sąd; probację jako niezależną karę bez orzekania kary pozbawienia wolności; karę pozbawienia wolności z zawieszeniem i nałożeniem określonych obowiązków; prace społeczne (np. bezpłatne prace na rzecz społeczności); kompensację na rzecz pokrzywdzonego (naprawienie szkody); mediację między osobą sprawcy i osobą pokrzywdzoną; skierowanie na terapię odwykową dla alkoholików, narkomanów, dla osób z zaburzeniami psychiatrycznymi; intensywny nadzór; ograniczenie prawa do swobodnego poruszania się; monitoring elektroniczny; warunkowe przedterminowe zwolnienie oraz nadzór w okresie próby<sup>54</sup>.

Natomiast jeśli już kara pozbawienia wolności musiałaby być zastosowana, to jej wykonanie przy zastosowaniu reguł zapisanych w Europejskich Regulach Więziennych z 2006 r. znacznie zwiększałoby szansę na społeczną integrację skazanego. Wymagałoby to z pewnością dokonania zmian normatywnych w istniejących regulacjach prawnych, ale trzeba to podkreślić z całą mocą: zmiany te nie szłyby w kierunku zwiększenia represji karnej, a wręcz odwrotnie. Urealniając zasady wykonywania kary przyczyniłyby się w jeszcze większym stopniu do praworządnego i humanitarnego wykonania kary i środków penalnych.

Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. największą perspektywę zmian niosą niewątpliwie dla praktyki funkcjonowania wykonania kary pozbawienia wolności. Stoją temu na przeszkodzie ograniczenia instytucjonalne, organizacyjne, mentalne i materialne. Brak tu miejsca na omówienie choćby skrótowe wszystkich.

Więzienie z jednej strony będzie podlegać przekształceniom wymuszonym przez warunki zewnętrzne dotyczące takich sfer, jak np. przemiany kulturowe, polityka karna, rynek pracy czy stan budżetu państwa, z drugiej zaś strony będzie obszarem świadomego oddziaływania człowieka, będzie miejscem eksperymentowania i poszukiwania nowych rozwiązań dla ciągle tych samych problemów więziennictwa. Więzienie będzie zatem przedmiotem działań reformatorskich<sup>55</sup>.

Problem tylko, na czym praktycznie ta działalność reformatorska będzie polegać. Zwyczajni obywatele straszni wizją wzrastającej przestępczości mają skłonność do domagania się zamykania przestępców w więzieniach, i to najlepiej na jak najdłużej. W tej perspektywie izolacja musi być gdzieś realizowana. Stąd głośny program budowy 10 tys. nowych miejsc w więzieniach.

---

<sup>54</sup> M. Płatek, *Europejskie Reguły...*, s. 7.

<sup>55</sup> Zob. na ten temat M. Porowski, A. Rzepliński, *O granicach reformy więziennictwa*, [w:] S. Walczak (red.), *Spory wokół reformy więziennictwa*, Warszawa 1985.

Polskie więziennictwo może zgodnie ze standardami międzynarodowymi oraz ustawowymi regulacjami, w tym szczególnie kodeksem karnym wykonawczym, wykonywać karę pozbawienia wolności wobec 40 tys. osób. Gdy liczba ta waha się w przedziale 40-70 tys., Służba Więzienna zajmuje się już praktycznie wyłącznie patologią, której ilość i skala rośnie wraz z przybywaniem kolejnych więźniów. Gdy osadzonych jest ponad 70 tys., to Służba Więzienna, a zatem państwo, bliskie jest utraty kontroli nad zakładami karnymi<sup>56</sup>. W chwili obecnej w jednostkach penitencjarnych jest ponad 80 tys. osób. Czterdziestotysięczna aktualnie kolejka do odbycia kary pozbawienia wolności i dramatyczne przeludnienie więzień to degradacja prawa i nieliczenie się z zasadą humanitarnego wykonywania kary pozbawienia wolności.

Warunki więzienne, które prowadzą do ograniczenia praw człowieka więźniów, nie mogą być zgodnie z regułą 4. Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r. usprawiedliwane brakiem środków (również finansowych). Wymóg ten jest wzmocniony wyrażoną *expressis verbis* regułą, iż krajowe prawo musi przewidywać mechanizmy, które nie dopuszczają do naruszenia wymogów Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r. wskutek przeludnienia więzień (Reg. 18.4)<sup>57</sup>.

Warunkiem absolutnie niezbędnym, leżącym zresztą u podstaw jakiegokolwiek racjonalnego działania, jest zatem radykalne rozgęszczenie liczby osób pozbawionych wolności, przetrzymywanych w polskich jednostkach penitencjarnych. Rozgęszczenie osób w jednostkach penitencjarnych może nastąpić poprzez budowę nowych zakładów, ale może także nastąpić poprzez ograniczenie stosowania kary pozbawienia wolności wobec osób, które popełniły drobne, choć uciążliwe społecznie przestępstwa.

Jeśli pójdziemy w kierunku budowy nowych więzień, szybko okaże się, że zapelnia się pensjonariuszami i trzeba będzie tworzyć program budowy następnych 10 tys. miejsc w więzieniach, choć może na czas rządów danego ministra, nierozsądnie wydatkując pieniądze podatników, uda się stworzyć chwilowe wrażenie poprawy sytuacji.

Następną barierą zmian w podejściu do wykonywania kary pozbawienia wolności stanowi swoisty konserwatyzm obydwu społeczności jednostek penitencjarnych tj. zarówno Służby Więziennej, jak i samych więźniów. Paramilitarnie ukierunkowana Służba Więzienna nastawiona jest bardziej na wypełniania zgodnie z domniemaną wolą zwierzchników różnych ich zarządzeń i poleceń, niż prowadzeniem nieefektywnej pracy z uwięzionymi.

---

<sup>56</sup> M. Moczydłowski, *Stan i perspektywy polskiej polityki karnej*, „Tygodnik Powszechny” 2002, nr 16.

<sup>57</sup> M. Płatek, *Europejskie Reguły...*, s. 5.

Więzienie ma funkcjonować prawidłowo; to jest jego prawdziwy cel. Dyrektora nie rozliczamy z tego, ilu więźniów zresocjalizował, tylko z tego, ilu więźniów uciekło, ilu strażników się upiło albo ilu przemyciło telefon do zakładu. Dyrektor nie rozlicza kierowników działów z tego, ilu więźniów zaczęło pisać płomienne listy do swoich bliskich, tylko z tego, jak wykonują bardziej lub mniej mądre zalecenia i wytyczne centrali<sup>58</sup>. Wreszcie więźniowie nie są skłonni do zmian dlatego, że brakuje im zaufania do kadry.

Choć brzmi to dziwnie, jednak trzeba stwierdzić, że więźniowie są również konserwatywni i nie lubią innowacji. Więźniowie, przez fakt pozbawienia wolności i poczucie społecznego odrzucenia, koncentrują uwagę na sobie, lubią dbać o swoje korzyści, a najbardziej lubią wolność, ale nie innowacje. Jeśli innowacja nie przynosi im korzyści, nie zaakceptują jej tylko dlatego, że ktoś ich będzie przekonywał, iż to pomoże im się zresocjalizować. Ale powiedzmy więźniowi o tym, jak program zwiększa szanse warunkowego zwolnienia, a prawie natychmiast go przyjmie<sup>59</sup>.

Próbą rozwiązania problemu jest więc zgodnie z zaleceniami ERW 2006 propozycja, by Służba Więzienna była służbą cywilną, oddzieloną od innych służb militarnych, policji i służb śledczych (Reg. 71). Dobór kadry ma na względzie szczególne zadanie, którego wykonanie wymagają Europejskie Reguły Więziennicze z 2006 r. Stąd nacisk położony jest na równomierne zatrudnienie na wszelkich etatach więziennych kobiet i mężczyzn (Reg. 85) wykształconych, przygotowanych merytorycznie bez złudzeń co do możliwych efektów swej pracy, ale profesjonalnie wykonujących swoje zadania.

Poczynione uwagi nie wyczerpują w żadnej mierze problematyki perspektyw dla wykonywania kary pozbawienia wolności w Polsce. Są tylko niewielkim szkicem zarysującym problem.

Niemniej wydaje się, iż problem tkwi w zmianie podejścia do osoby odbywającej karę pozbawienia wolności. Dziś wiemy, że wiele programów więziennych skazanych było na porażkę, ponieważ przygotowywało więźniów przede wszystkim do biernego odbioru działań resocjalizacyjnych, a nie uczyło samodzielności i odpowiedzialności za swój los. Nie jest to zadanie łatwe. Wymaga przewartościowania podejścia do zagadnienia ze strony zarówno wszystkich organów biorących udział w procesie wykonywania tej kary, jak i zmiany postaw samych skazanych, ale jest to wizja realna. Została skonkretyzowana w Europejskich Regułach Więzienniczych z 2006 r.

Godnym odnotowania jest, iż idee te korespondują ze społeczną nauką Kościoła, a szczególnie nauczaniem Ojca Świętego Jana Pawła II o reformie

---

<sup>58</sup> Z. Lasocik, *Teoria i praktyka penitencjarna systemu więziennego*, [w:] H. Machel (red.), *Wykonywanie kary pozbawienia...*, s. 33.

<sup>59</sup> Tamże, s. 34.

systemu penitencjarnego w Polsce. Jan Paweł II wyrażał pogląd, iż kara pozbawienia wolności w wielu przypadkach rodzi większe problemy niż te, którym próbuje zaradzić, że więzienia mogą stać się środowiskiem przemocy, co przekreśla jakiegokolwiek działania wychowawcze kary odosobnienia<sup>60</sup>. Generalny postulat Ojca Świętego idzie więc w tym kierunku, by przeprowadzane reformy systemu więziennego lepiej przystosować do wymogów, jakie stawia godność człowieka, a także by wprowadzać stosowanie innych kar niż pozbawienie wolności. Jeżeli zaś jest już koniecznym zastosowanie tej kary, to konkluzja papieska w tym zakresie jest jednoznaczna. Więzienie nie może być środowiskiem antywychowawczym, uczącym bezczynności czy wręcz wpajającym złe skłonności, lecz przeciwnie – ma być miejscem poprawy życia<sup>61</sup>.

Zgodnie z nauczaniem papieża Jana Pawła II, reforma systemu penitencjarnego winna zmierzać do osiągnięcia podwójnego celu: a) zapobieganie przestępczości i skuteczne jej zwalczanie; b) wskazanie ludziom łamiącym prawo sposobów odkupienia winy i ponownego przystosowania się do życia w społeczeństwie<sup>62</sup>.

#### REHABILITATION OF THE CONDEMNED – UTOPIA OR A CHALLENGE. PROSPECTS OF DETENTION

##### Summary

The author gives careful consideration to the efficiency, or rather lack of it, of the rehabilitation of condemned persons, the foundations of the system crisis and wavering faith in the rehabilitative impact of penalty, as well as analysing the causes of this state of affairs and a possible and desirable course of action to remedy the current situation.

The author agrees with the criticism of detention, while pointing to the fact that no elimination of penitentiary institutions is feasible, since they handle the objectives of general prevention; he also makes conclusions on the purpose, form and definition of rehabilitation, the re-integration model of serving the sentence and the ways and methods of use of penitentiary measures.

In the central part of his work, the author refers to the international instruments and stresses the invariable and vital standards and principles adopted in the European Prison Rules of 2006 on the execution of custodial sentence by inmates; detention must concentrate on instructing the prisoners on bearing re-

---

<sup>60</sup> Zob. Jan Paweł II, *Oroędzie na Jubileusz w więzieniach (9 lipca 2000 r.)*, zob. J. Gocko SDB, *Budzić nadzieję...*, s. 70.

<sup>61</sup> Tamże, s. 71.

<sup>62</sup> Tamże, s. 69.



sponsibility for their fate, offer the opportunity of social integration, and above all furnish such life conditions that might be likened to being free, so that the inmate will not be accustomed to being a prisoner, but rather be stimulated to participate in the re-integration programme offered by the system.

The article also points out that the question concerning the prospects of imprisonment in the context of normative regulations should be judged against the assumed objectives, which are discussed in detail.

In the concluding part of the article, the author asserts that the penitentiary science comes to terms with the truth that no rehabilitation of all inmates serving at a given time in penitentiaries is workable; moreover, the existing forty-thousand queue of the convicted individuals waiting to start detention, which is attributed to overcrowding, translates into a decline of law and disregard for the principle of humane execution of custodial sentence.

The solution to overcrowded prisons and remands may be the construction of new penitentiaries; however, the author stresses that such measures will only improve the situation in the short-term, because a more reasonable solution is possible, namely to diminish the proportion of imprisonment for persons who committed minor, though socially harmful offences.

One of the final conclusions is to attract the reader's attention to the need to alter the overall approach to inmates.

#### **ПЕРЕВОСПИТАНИЕ ОСУЖДЕННЫХ – УТОПИЯ ИЛИ ВЫЗОВ. ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛНЕНИЯ ПРИГОВОРА ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

##### **Резюме**

Ведущим мотивом статьи являются размышления над эффективностью, а точнее её отсутствием, в перевоспитании осужденных, над основами кризиса результативности самой системы и нехватки веры в исправительный характер кары, а также о поиске причин такого положения вещей, о возможностях и о желаемых направлениях действий, которые приведут к улучшению актуальной ситуации.

Автор соглашается с критикой наказания в виде лишения свободы, одновременно указывая на невозможность ликвидации пенитенциарных учреждений, как институций, исполняющих задания в сфере генеральной превенции, формулирует также замечания, которые касаются цели, форм и определения срока перевоспитания, исправительной модели выполнения наказания, а также способов и методов использования ресурсов пенитенциарного влияния.

В центральной части работы автор ссылается на международные документы и подчеркивает чрезвычайно существенные стандарты и принципы, принятые в Европейских Тюремных Правилах с 2006 г., которые касаются способа отбывания наказания лишения свободы заключёнными, исполнение которого

должно концентрироваться на учении осуждённых ответственности за свою судьбу, предоставлению возможности общественной интеграции, а прежде всего на создании условий жизни максимально приближенных к тем, на свободе, чтобы избежать приучения заключённого к роли узника, а мобилизовать его к принятию участия в системе программного воздействия.

В статье также указано, что вопрос, который касается перспектив наказания лишения свободы в контексте нормативных регуляций, нужно рассматривать относительно заданных целей. Далее приводится их детальный разбор.

В конечной части статьи находится констатирующая формулировка, что пенитенциарная система смирилась с правдой об иллюзорности перевоспитания всех лиц, находящихся в данный момент в пенитенциарных учреждениях. Кроме того, актуальная сорокатысячная очередь лиц, ожидающих исполнения наказания лишения свободы, вызванная нехваткой мест в пенитенциарных учреждениях, влечёт за собой деградацию права и то, что перестают считаться с принципом гуманитарного исполнения наказания лишения свободы.

Решением для переполненных пенитенциарных учреждений и следственных изоляторов может быть постройка новых объектов, однако автор отмечает, что это даст исключительно кратковременное впечатление улучшения ситуации, потому другим более разумным выходом из сложившейся ситуации является ограничение применения наказания лишения свободы по отношению к лицам, которые совершили мелкие, хоть и общественно обременительные преступления.

В одном из конечных выводов обращается внимания читателя на необходимость изменения подхода к лицу, отбывающему наказание лишения свободы.

ANDRZEJ RAPAŁA\*

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA SZKODY WYRZĄDZONE USTANOWIENIEM AKTU PRAWA MIEJSCOWEGO PRZEZ ORGANY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Wprowadzenie

W zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z wykonywaniem władzy publicznej mieści się, obok innych działań ze sfery *imperium*, także wyrządzenie szkody wydaniem aktu normatywnego niezgodnego z prawem. Według rozwiązania przewidzianego przez Kodeks cywilny, rekompensaty w tym wypadku można żądać po stwierdzeniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, czemu służyć mają właściwe w tym względzie postępowania (art. 417<sup>1</sup> § 1 kc). Działalność prawotwórcza została także w określonym zakresie przekazana jednostkom samorządu terytorialnego. Wydanie aktu prawa miejscowego przez organy gminy, powiatu czy województwa, jeżeli spowodowało szkodę, stanowić będzie przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej po uznaniu tego aktu za bezprawny.

### I. Działalność normatywna jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej

Akt normatywny, jako akt skierowany do nieokreślonego indywidualnie adresata, trudno jest kwalifikować jako przyczynę szkody, jeżeli uznamy, że, mając na celu interes ogólny, dopiero jego konkretyzacja, poprzez akty władzy skierowane do danego podmiotu, może powodować naruszenie interesu jednostkowego i odpowiedzialność odszkodowawczą z tego tytułu. Tego typu argument podnoszony jest z reguły dla przeciwstawienia się

---

\* Dr; Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

obciążaniu państwa czy innych podmiotów prawa publicznego obowiązkiem naprawienia szkód wyrządzonych działalnością prawodawczą<sup>1</sup>.

Historycznie rzecz ujmując, o ile w ogóle idea odpowiedzialności władzy publicznej stanowiła w rozwoju państwa element, który długo musiał sobie torować drogę, aby osiągnąć stan obecny, poddanie stanowienia prawa sankcji odszkodowawczej napotykało na jeszcze większe trudności. Na przeszkodzie temu w systemie trójpodziału władz stała przede wszystkim suwerenność władzy ustawodawczej, której nie powinna naruszać ingerencja sądów podporządkowanych ustawom i obowiązanych do ich stosowania. Ponadto, jak to już zostało zasygnalizowane, generalny i abstrakcyjny charakter aktu normatywnego nie pozwala na bezpośrednie nawiązanie stosunków z obywatelem, w związku z tym szkoda mogłaby zostać wyrządzona wszystkim jednostkom generalnie w akcie ujętym, co będzie stanowić w istocie ciężar publiczny, będący konsekwencją funkcjonowania w społeczeństwie<sup>2</sup>. Dlatego pojedynczy obywatel czy też jednostka organizacyjna mogliby zostać poszkodowani w wyniku działań ustawodawczych tylko pośrednio, a mianowicie poprzez akt stosowania ustawy<sup>3</sup>.

Zauważyć też należy, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w omawianej dziedzinie znajdzie swoje uzasadnienie wówczas, jeżeli uznana zostanie możliwość i potrzeba badania legalności stanowionego prawa z punktu widzenia jego zgodności z normami hierarchicznie wyższymi, w szczególności z Konstytucją. Rozwój sądownictwa konstytucyjnego dawał więc argument i narzędzie do oceny działań prawotwórczych jako niezgodnych z prawem, a taka ocena może być już poczytana jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej. Dzieje się tak nie tylko w przypadku wydania aktu na podstawie ustawy, która okazała się niezgodna z Konstytucją, ale również wówczas, gdy zainteresowany udowodni, że samo zaistnienie takiej ustawy w porządku prawnym było przyczyną sprawczą odniesionego uszczerbku, bez konieczności jej indywidualizacji poprzez odpowiednie działanie upoważnionych organów.

W stanie prawnym sprzed wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. oraz nowelizacji Kodeksu cywilnego, dokonanej ustawą z 17 czerwca 2004 r.

---

<sup>1</sup> Zob. zwłaszcza A. Szpunar (*O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 6, s. 89), który zdecydowanie sprzeciwiał się nakładaniu na państwo obowiązku naprawienia szkód powstałych wskutek wydania aktów normatywnych, podnosząc na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji: „Roszczenie odszkodowawcze nie będzie uzasadnione, jeżeli nastąpiło naruszenie norm prawnych, mających na celu ochronę dobra powszechnego, interesów całej społeczności”; tenże, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 16; 101; podobnie SN w wyroku z 20 kwietnia 1970 r. (III CZP 4/70, OSNCP 1970, nr 9, poz. 146).

<sup>2</sup> Zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999, z. 3, s. 515.

<sup>3</sup> Tamże.

o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>, trudno było uznać art. 417 kc w poprzednim brzmieniu za generalną podstawę do naprawienia szkody powstałej wskutek wydania aktów normatywnych. Taką podstawę mogły stanowić – i to w stosunku do aktów podustawowych – przepisy szczególne<sup>5</sup>.

W związku z wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., dopuszczano możliwość oparcia roszczenia o naprawienie szkody powstałej wskutek wydania aktu normatywnego na jej art. 77 ust. 1<sup>6</sup>. Zalecano jednakże w związku z tym dużą ostrożność, akcentując przede wszystkim konieczność zachowania i respektowania procedur kontroli legalności tychże aktów<sup>7</sup>.

Podjmujący obecnie tę problematykę art. 417<sup>1</sup> § 1 kc stanowi, że w razie wyrządzenia szkody przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Mamy tu więc do czynienia z wyraźnym wskazaniem na działalność prawotwórczą jako jedną z form wykonywania *imperium*, która może być źródłem uszczerbku podlegającego naprawieniu według zasad prawa cywilnego. Zanim jednak te zasady mogą znaleźć zastosowanie, co dotyczy postaci

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 162, poz. 1692. Wyrokiem z 8 grudnia 2009 r. (SK 34/08, Dz. U. Nr 215, poz. 1675) TK uznał art. 5 tejsze ustawy za niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w którym przepis ten wyłącza wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu uzyskującego prawomocność po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., a będącego źródłem szkody.

<sup>5</sup> Zob. A. Agopszowicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin według przepisów k.p.a. i ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11, s. 40. Autor ten wskazuje na przepis art. 36 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), który dopuszczał odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Po uchyleniu wyżej wymienionej ustawy problematykę tę reguluje obecnie (również w art. 36) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Tak R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 522; M. Safjan (*Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4, s. 12) łagodzi, jak można wnosić, interpretację art. 77 ust. 1 Konstytucji poprzez wymóg powiązania wadliwego aktu normatywnego z konkretnymi aktami władzy podjętymi na jego podstawie. Warto zauważyć, że Rekomendacja nr R(84)15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej, przyjęta przez Komitet Rady Ministrów Rady Europy 18 września 1984 r. (tekst Rekomendacji w: M. Safjan (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II, *Prawo cywilne*, Warszawa 1995, s. 262-266), nie wymaga od państw członkowskich tej organizacji przyjmowania w zakresie własnych regulacji prawnych generalnej zasady odpowiedzialności za akty normatywne. Zalecenia Rekomendacji obejmują w tym względzie tylko akty o charakterze wykonawczym (ust. 4 pkt a załącznika do Rekomendacji; tamże, s. 263), co nie wyklucza możliwości rozszerzenia przez państwo systemu odpowiedzialności na pozostałe akty normatywne, stanowione przez kompetentne organy, w szczególności parlament krajowy (pkt a przepisów końcowych Rekomendacji; tamże, s. 266).

<sup>7</sup> Zob. M. Safjan, *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji* (W odpowiedzi prof. Adamowi Szpunarowi), „Państwo i Prawo” 1999, nr 9, s. 83 i n.

naruszenia, związku przyczynowego, sposobu rekompensaty, ustawa wymaga prejudykatu w postaci uznania aktu normatywnego, którego wydanie spowodowało szkodę, za niezgodny z prawem w postępowaniu, które w systemie prawa zostało przewidziane jako właściwe do badania legalności aktów stanowiących źródło prawa. Dodać należy, że zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 kc, jeżeli na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą zostało wydane prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja, wówczas, po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu bezprawności tego orzeczenia lub decyzji, można dochodzić rekompensaty za powstałą w ten sposób szkodę.

Zauważyć należy, że wykonywanie władzy publicznej poprzez wydawanie aktów generalnych i abstrakcyjnych należy przede wszystkim do organów państwa. Jednakże pewne funkcje prawodawcze zostały przewidziane m.in. również dla społeczności lokalnych oraz regionalnych.

Biorąc za przedmiot zainteresowania przyznaną samorządowi terytorialnemu władzę wydawania aktów normatywnych, w postaci aktów prawa miejscowego, należy wskazać przewidziane prawem rodzaje tychże aktów wraz z wynikającymi stąd zagadnieniami ich charakteru oraz skuteczności ich wydania, jak również podjąć próbę ustosunkowania się do problematyki ustalenia właściwego postępowania w przedmiocie uznania działalności prawotwórczej odpowiednich organów jednostek samorządu terytorialnego za niezgodną z prawem, według wymogu wynikającego z art. 417<sup>1</sup> § 1 kc. Z uwagi na ramy opracowania, zgodnie z przyjętym zakresem rozważań ograniczającym się do aktów prawa miejscowego, które zaistniały w systemie prawnym, przedmiotem opracowania jest aspekt odpowiedzialności cywilnoprawnej za wydanie aktu o charakterze normatywnym, natomiast nie obejmuje ono skutków związanych z zaniechaniem w tej dziedzinie (art. 417<sup>1</sup> § 4 kc)<sup>8</sup>.

## **II. Działania organów samorządu terytorialnego kwalifikowane jako wydanie aktu normatywnego**

Uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej dotyczy, obok innych przewidzianych prawem form, także stanowienia prawa, co postrzegać należy jako istotny czynnik w organizowaniu życia społecznego w samorządowych wspólnotach lokalnych

---

<sup>8</sup> W zakresie interesujących zagadnień intertemporalnych związanych z zaniechaniem legislacyjnym, zaistniałym przed nowelizacją Kodeksu cywilnego, dokonaną wymienioną wyżej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r., zob. uchwałę SN z 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, LEX nr 493964; wyrok SN z 5 grudnia 2007 r., i CSK 237/07, OSNC 2009, nr 2, poz. 28.

i regionalnych<sup>9</sup>. Zgodnie więc z art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego, obok terenowych organów administracji rządowej, wydają akty prawa miejscowego. Przepisy tych aktów stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 2 Konstytucji), tworząc, obok Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń, system źródeł prawa (art. 87 ust. 1 Konstytucji).

Prawo stanowione przez samorząd terytorialny posiada swoiste, charakterystyczne cechy, odróżniające je od prawa pochodzącego od organów państwowych. Cechy te wynikają zarówno z uregulowań konstytucyjnych, jak i z ustaw ustrojowych samorządu. Brak jest natomiast jednego aktu prawnego, który z założenia byłby poświęcony w sposób kompleksowy temu zagadnieniu<sup>10</sup>.

Przede wszystkim więc, z uwagi na to, że samorząd terytorialny funkcjonuje w określonych dla administracji publicznej ramach, kompetencje prawotwórcze zostały obostrzone w sposób właściwy dla delegacji kierowanych w tym zakresie do organów administracji. Akty prawa miejscowego mogą być stanowione tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji). Ponadto Konstytucja w dwóch przepisach akcentuje ograniczony zakres ich obowiązywania, mianowicie, w art. 87 ust. 2 oraz w art. 94 stwierdza się, że są one prawem wiążącym na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Według ustaw ustrojowych odnoszących się do samorządu terytorialnego, prawo stanowienia aktów prawa miejscowego mają gminy, powiaty i województwa<sup>11</sup>. Art. 40 ust. 1 U.s.p. i art. 89 ust.1 U.s.w. w sposób podobny potwierdzają reguły wynikające z Konstytucji, dotyczące stanowienia tych aktów na podstawie i w granicach ustaw. W odniesieniu do gminy brak jest wyznacznika działania w granicach ustawy (art. 40 ust. 1 U.s.g.), ale wymaga podkreślenia, że należy go stosować również do tego szczebla samorządu, z uwagi przede wszystkim na wskazaną wyżej regulację konstytucyjną<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> B. Jaworska-Dębska, ([w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne; pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 180) podkreśla, że „Przyznanie uprawnień prawotwórczych organom lokalnym pozwala na przybliżenie prawodawcy do regulowanych prawem sytuacji, stanowi gwarancję ich lepszej znajomości”.

<sup>10</sup> Por. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 32.

<sup>11</sup> Rozdział 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) [dalej: U.s.g.]; rozdział 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) [dalej: U.s.p.] oraz rozdział 8 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) [dalej: U.s.w.].

<sup>12</sup> Por. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, s. 34.

Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają więc kompetencji tworzenia przepisów o charakterze miejscowym bez podstawy prawnej, którą stanowić ma norma ustawowa<sup>13</sup>. W kontekście rodzaju takiego upoważnienia wyróżnia się akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym do ustaw szczególnych oraz, wydawane na podstawie norm generalnych wynikających z ustaw ustrojowych samorządu, akty strukturalno-organizacyjne i akty porządkowe<sup>14</sup>.

Zastosowane kryterium podziału aktów prawa miejscowego według źródła upoważnienia koresponduje z ich klasyfikacją pod względem regulowanej materii. Przepisy wykonawcze powinny mieścić się w wyznaczonym przez ustawę zakresie regulacji i służyć uszczegółowieniu ustaw o charakterze materialnoprawnym, w kontekście specyfiki funkcjonowania danej społeczności lokalnej<sup>15</sup>. Jako przykład tego typu działalności prawodawczej można powołać wydawany przez gminę, na podstawie art. 4 Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>16</sup>, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Natomiast przepisy strukturalno-organizacyjne, stanowione na podstawie ustaw samorządowych, dotyczyć mają obszarów aktywności samorządu wymienionych w tychże ustawach. U.s.g. stanowi, że obejmuje to wewnętrzny urząd gminy i jednostek pomocniczych, organizację urzędów i instytucji gminnych, ustalenie zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2). Podobnie, w myśl U.s.p., odpowiednie organy powiatu stanowią akty prawa miejscowego w sprawach wymagających uregulowania w statucie, dotyczących szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu, zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jak również stanowią przepisy porządkowe (art. 40 ust. 2; art. 41 ust. 1). Również U.s.w. stwierdza w art. 18 ust. 1, że na szczeblu województwa stanowione są przepisy obejmujące zwłaszcza: statut województwa, zasady gospodarowania mieniem wojewódzkim, zasady i tryb korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W ujęciu generalnym przedmiotem tego typu regulacji określone zostały w doktrynie „sprawy organizacji i funkcjonowania gminy jako instytucji”<sup>17</sup>,

<sup>13</sup> Zob. szerzej P. Dobosz, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 391-393.

<sup>14</sup> B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 11.

<sup>15</sup> Tak M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, s. 34; por. też Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 1998, s. 90 i n.

<sup>16</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.

<sup>17</sup> J. Lang, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 38.



co w jednakowym stopniu dotyczy również pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Za najważniejszy akt regulujący ten zakres spraw należy niewątpliwie uznać statut, określający ustroj jednostki samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 1 U.s.g.; art. 2 ust. 4 U.s.p.; art. 7 ust. 1 U.s.w.), co stanowi realizację konstytucyjnej zasady o samodzielnym kształtowaniu ustroju wewnętrznego przez te jednostki poprzez ich organy stanowiące (Art. 169 ust. 4 Konstytucji)<sup>18</sup>.

Ostatnią wyodrębnioną grupą aktów normatywnych stanowiących na szczeblu samorządu terytorialnego są akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym. Uprawnienie do ich stanowienia przysługuje jednak tylko gminom i powiatom, nie zostały w nie wyposażone województwa. Zgodnie więc z art. 40 ust. 3 U.s.g., w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Natomiast U.s.p. do tych uwarunkowań stanowienia przepisów porządkowych dodaje jeszcze przesłankę zaistnienia szczególnie uzasadnionych przypadków, ponadto przedmiotem ochrony może być również mienie obywateli oraz środowisko naturalne, a przyczyny wymienione przez ustawę występują na obszarze więcej niż jednej gminy (art. 41 ust. 1).

W kontekście zarysowanych działań organów samorządu terytorialnego, kwalifikowanych jako proces stanowienia prawa, dodać należy, że warunkiem obowiązywania aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji), co regulowane jest przez Ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>19</sup>. Przepisy prawa miejscowego ogłaszane są w myśl tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13); ponadto, przepisy o charakterze porządkowym wymagają jeszcze ogłoszenia w drodze obwieszczenia,

---

<sup>18</sup> Według Z. Zella (*Prawo numer dwa*, „Wspólnota” 1990, nr 14, wkładka: *Projekt statutu gminy*, s. III) statut to „zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, a regulujących zadania, strukturę, wreszcie sposób działania instytucji lub organizacji”; por. też B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7-8, s. 63 i n. Wobec wyartykułowanych w literaturze wątpliwości co do kwalifikacji statutu gminy jako aktu ogólnie obowiązującego (A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska (red.), *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 52), zob. np. przekonujące argumenty, na rzecz uznania statutu jednostki samorządu terytorialnego jako aktu powszechnie obowiązującego, przytoczone przez P. Dobosza, [w:] P. Chmielnicki (red.) *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym...*, s. 397 i n.

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95. Ogłoszenie aktu normatywnego, czego następstwem jest jego wejście w życie, jako zdarzenie istotne dla oceny odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 kc, akcentuje SN w wyroku z 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07, OSP 2009 nr 4, poz. 31 z aprobuską głosią L. Boska.

a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (art. 14).

### III. Ustalenie niezgodności z prawem aktu prawa miejscowego

Na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 kc, w związku z art. 417 § 1 kc, stwierdzić należy, że wydanie aktu normatywnego, jako działanie stanowiące wykonywanie władzy publicznej, rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą, jeżeli nosi cechy niezgodności z prawem. Wymieniony przepis art. 417<sup>1</sup> § 1 kc precyzuje, że w stosunku do tego typu działalności władzycznej przewidziano odpowiednie procedury ustalania ich bezprawności, a mianowicie dotyczące stwierdzenia niezgodności tychże aktów z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

W związku z prawotwórczą działalnością jednostek samorządu terytorialnego, przejawiającą się w wydawaniu aktów prawa miejscowego, przybierających postać określoną powyżej, pojawia się zagadnienie ustalenia postępowania właściwego dla stwierdzenia ich niezgodności z prawem.

Zasadniczo w naszym systemie prawa władnym do orzekania o zgodności normy niższego rzędu z normą nadrzędną jest Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie bowiem z art. 188 Konstytucji, orzeka on między innymi w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie oraz zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami<sup>20</sup>.

Natomiast zgodność z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego, jak i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej, poddana została kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Jest to wynikiem ogólnego konstytucyjnego założenia, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej, do której to działalności należy również stanowienie aktów prawa miejscowego przez gminę, powiat i województwo (art. 184 Konstytucji).

<sup>20</sup> Zob. też art. 2 Ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.). W odniesieniu do komplikacji związanych ze skutkami wyroków Trybunału Konstytucyjnego o uznaniu aktu normatywnego za niekonstytucyjny, w związku z przesłanką bezprawności, wymaganą przez art. 417<sup>1</sup> § 1 kc; zob. M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 54-69; J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 219-224; Z. Banaszczyk, [w:] A. Olejniczak (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, Warszawa 2009, s. 814-817.

Jednocześnie nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego sprawowany jest nadzór, którego organami są Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa. Nadzór ten sprawowany jest według kryterium zgodności z prawem (art. 171 ust. 1-2 Konstytucji). Organy nadzoru badają więc działania samorządu terytorialnego według takiego samego kryterium, o jakim mowa w art. 417 § kc. W związku z tym, również postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, mogłoby być uznane za postępowanie właściwe, o jakim mowa w art. 417<sup>1</sup> § 1 kc<sup>21</sup>. Trzeba jednak mieć na uwadze, że akty prawa miejscowego jako akty podustawowe – na co wskazują wymienione ich cechy, wśród nich przede wszystkim konieczność umocowania ustawowego – podlegają kontroli zgodności z ustawami i Konstytucją, którą to kontrolę mógłby przeprowadzić, dla potrzeb rozstrzyganej sprawy, każdy sąd, zgodnie z art. 178 Konstytucji, który stanowi, że sędziowie są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom<sup>22</sup>.

W związku z tym nasuwa się wniosek, iż skoro sąd powszechny jest władny kontrolować zgodność z prawem aktów niższego rzędu niż ustawa, do których należą akty prawa miejscowego, to prejudykat w postaci stwierdzenia – ogólnie rzecz ujmując, w rozstrzygnięciu nadzorczym czy też w orzeczeniu sądu administracyjnego – niezgodności z prawem wydanego aktu normatywnego nie byłby konieczny<sup>23</sup>. Z drugiej jednak strony stwierdzenie sprzeczności z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, będącej aktem prawa miejscowego, w wyniku postępowania nadzorczego lub orzeczenia sądu administracyjnego, jest wiążące dla sądu orzekającego o odszkodowaniu, który powinien uznać taką sytuację za realizującą przesłankę niezgodnego z prawem działania organu jednostki samorządu terytorialnego. Należy więc zwrócić uwagę na najistotniejsze

---

<sup>21</sup> Zob. M. Safjan, *Rekomendacja nr R (84) 15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej a stan prawny obowiązujący w Polsce*, [w:] M. Safjan (red.), *Standardy prawne...*, s. 292 i n.; J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 224; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 533 i n.; tenże, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 276; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 334; M. Adamczyk, *Prejudycjalne ustalenie bezprawności aktów władzy publicznej – art. 417<sup>1</sup> K.C.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 4, s. 44. Odmiennie E. Bagińska, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 381.

<sup>22</sup> Zdecydowanie opowiada się za tym L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” 1998, z. 1, s. 9 i n.; zob. też A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 283; podobnie J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje...*, s. 282; por. również I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r.*, SK 18/2000, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2002, nr 1-2, s. 106.

<sup>23</sup> Por. L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 189.

zagadnienia, które dotyczą trybu ustalenia bezprawności normatywnej związanej ze stanowieniem aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego.

Na początek należy przypomnieć, że nie wszystkie uchwały rady gminy, powiatu czy województwa zawierają przepisy powszechnie obowiązujące, zgodnie z wymogami stawianymi przez Konstytucję źródłom prawa, uszczegółowionymi przez ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego w stosunku do jego działalności prawotwórczej. Zgodnie ze wskazówkami wynikającymi z orzecznictwa, „kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ, stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego, nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego”<sup>24</sup>.

Zasadniczo, jeżeli chodzi o nadzór nad działalnością gminną oraz działalnością powiatów i województw, akty prawa miejscowego podlegają trybowi badania zgodności z prawem przewidzianemu ogólnie dla uchwał i zarządzeń organów tych jednostek. Zgodnie więc z art. 90 U.s.g., wójt ma obowiązek przedłożyć organowi nadzoru uchwały rady gminy w ciągu 7 dni od ich podjęcia, a jeżeli są to przepisy porządkowe – w ciągu 2 dni. Podobnie starosta przedkłada temu organowi uchwały rady powiatu (art. 78 U.s.p.), a marszałek województwa – uchwały sejmiku województwa (art. 81 U.s.w.).

Po otrzymaniu uchwały przez organ nadzoru, może on wszcząć postępowanie nadzorcze, jeżeli uchwała budzi jego wątpliwości co do zgodności z prawem<sup>25</sup>. Do postępowania stosuje się regulacje ustaw samorządowych oraz odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 91 ust. 5 U.s.g.; art. 79 ust. 5 U.s.p.; art. 82 ust. 6 U.s.w.). W wyniku tego postępowania uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego może zostać uznana za nieważną, zgodnie z przepisami art. 91 ust. 1 U.s.g., art. 79 ust. 1 U.s.p. oraz art. 82 ust. 1 U.s.w. Rozstrzygnięcie organu nadzoru ma tu jednak charakter deklaracyjny, stwierdzający nieważność uchwały w całości lub w części<sup>26</sup>.

Punktem odniesienia dla stwierdzenia legalności uchwał, w tym aktów prawa miejscowego, jest obowiązujące prawo. W wyroku z 9 grudnia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przez sprzeczność uchwały z prawem należy rozumieć „niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 5 kwietnia 2002 r., I S.A. 2160/01, LEX nr 81765.

<sup>25</sup> Zob. szerzej Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 100.

<sup>26</sup> Tak NSA w wyroku z 12 października 1990 r., SA/LU 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6.

z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego<sup>27</sup>. Mając na uwadze ostatnią kategorię aktów normatywnych, wskazaną przez Trybunał, a więc akty prawa miejscowego, jako szczególnie trudne, w zakresie badania zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, jawi się ustalenie hierarchii aktów prawa miejscowego, co dotyczy w szczególności roli statutu danej jednostki samorządu terytorialnego dla oceny innych uchwał przyjmowanych w tej jednostce oraz aktów prawa miejscowego stanowionych na różnych szczeblach samorządu.

W odniesieniu do statutów jednostek samorządu terytorialnego trudno jest wskazać regulację prawną, która nadawałaby im rangę nadrzędną w stosunku do innych aktów normatywnych samorządu. Skłania to do zaakceptowania wskazanego w literaturze rozwiązania o stosowaniu w omawianym kontekście ogólnych reguł kolizyjnych, dotyczących pierwszeństwa regulacji późniejszej, a także regulacji o charakterze szczególnym przed regulacją ogólną<sup>28</sup>.

W zakresie zaś aktów prawa miejscowego funkcjonujących na różnych szczeblach samorządu, nie można opierać relacji między nimi na podporządkowaniu organów niższego rzędu w systemie administracji publicznej, ponieważ takie podporządkowanie w strukturze samorządu terytorialnego nie ma miejsca<sup>29</sup>. Jednocześnie, wobec braku reguł kolizyjnych w ustawach samorządowych, konieczne jest znalezienie przynajmniej podstawowych zrębów rozwiązania kwestii obowiązywania na tym samym obszarze różnych aktów prawa miejscowego, dotyczących tych samych zakresów regulacji. Dotyczy to zwłaszcza przepisów porządkowych.

W odniesieniu do tychże przepisów, rozwiązanie wydaje się wynikać z art. 40 ust. 1 U.s.g. i podobnego w brzmieniu art. 41 ust. 1 U.s.p., gdzie stwierdza się, że mogą być one wydawane tylko wówczas i w takim zakresie, jaki nie został już uregulowany w odrębnych ustawach lub innych powszechnie obowiązujących przepisach, a więc również, jak należy wnosić, w innych obowiązujących już przepisach porządkowych, i to bez względu na to, czy zostały one już wydane przez gminę czy przez powiat (województwo).

<sup>27</sup> Sygn. P 9/02, OTK ZU 2003, nr 9, s. 1158.

<sup>28</sup> Zob. D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005, s. 59; też, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005, s. 81; zob. jednak wyrok NSA z 9 marca 1999 r. (II SA 6/99, LEX nr 46743), gdzie stwierdzono, że postanowienia statutu gminy są „prawem, którego naruszenie przez uchwałę organu gminy uzasadnia stwierdzenie jej nieważności”; por. też W. Kisiel, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym...*, s. 72; A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 9 i n.

<sup>29</sup> Por. B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego...*, s. 19.

two, jak to zostało zasygnalizowane, nie posiada tego typu kompetencji<sup>30</sup>. Za regułę należałoby więc przyjąć priorytet przepisów wcześniej ustanowionych, odmiennie niż w klasycznym rozwiązaniu *lex posterior derogat legi priori*<sup>31</sup>.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy takie rozwiązanie można również stosować w przypadku ewentualnej kolizji norm prawa miejscowego o innym niż porządkowy charakterze, stanowiących na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. Raczej należałoby zgodzić się z poglądem o niemożliwości wskazania jednoznacznego rozwiązania takich sytuacji<sup>32</sup> i ograniczyć się do postulatu kierowanego do ustawodawcy, aby zwłaszcza w dziedzinie przepisów o charakterze wykonawczym zadbał o szczególną staranność w formułowaniu podmiotowego zakresu delegacji ustawowych<sup>33</sup>.

Badanie zgodności uchwał jednostek samorządu terytorialnego z prawem nie sprowadza się tylko do rozstrzygnięć dokonywanych przez organ nadzoru. Działanie administracji zostało bowiem poddane, jak to zostało wspomniane, kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Zauważyć trzeba, że jeżeli chodzi o prawo miejscowe, do czasu wejścia w życie Ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>34</sup> nie było prawnej drogi dla zaskarżenia tego typu przepisów ani do Trybunału Konstytucyjnego, ani do sądu administracyjnego. Ustawa ta do zakresu kognicji tego sądu włączyła również orzekanie w sprawach skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego będące przepisami prawa miejscowego (art. 16 ust. 1 pkt 5)<sup>35</sup>.

Obecnie zagadnienie to normuje Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>36</sup> oraz Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>37</sup>. Obydwie wymienione regulacje potwierdzają wyrażoną w Konstytucji zasadę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne, poprzez między innymi kontrolę działalności administracji publicznej. Prawo o postępowaniu

---

<sup>30</sup> Por. tamże, s. 20; zob. też E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 30; W. Kręcis, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 59.

<sup>31</sup> Tak M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, s. 42.

<sup>32</sup> Tak R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 69.

<sup>33</sup> Por. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, s. 42.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.

<sup>35</sup> Zob. J. P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 422 i n.

<sup>36</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

niu przed sądami administracyjnymi precyzuje w art. 3 § 2 pkt 5, że kontrola ta obejmuje również akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Według ustaw samorządowych organ nadzoru ograniczony jest terminem 30-dniowym dla stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, licząc od dnia ich doręczenia nadzorującemu. Po tym terminie nie może sam stwierdzić nieważności, natomiast przysługuje mu skarga do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 U.s.g.; art. 81 ust. 1 U.s.p.; art. 82c ust. 1 U.s.w.), który jest władny stwierdzić wówczas nieważność aktu prawa miejscowego.

Badanie legalności działań podejmowanych przez gminę, powiat oraz samorząd województwa obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na uchwały i zarządzenia wydane z naruszeniem interesu prawnego lub prawa<sup>38</sup>. Zgodnie z art. 101 ust. 1 U.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (zbliżoną regulację zawierają pozostałe ustawy samorządowe – art. 87 ust. 1 U.s.p; art. 90 ust. 1 U.s.w.). Zagadnienie to wymaga szerszego nakreślenia ze względu na swoiste „uwikłanie” w tym przypadku przesłanki bezprawności, wymaganej w ramach odpowiedzialności władzy publicznej, w problematykę naruszenia indywidualnego interesu lub uprawnienia.

Biorąc pod uwagę ten mechanizm kontroli zgodności z prawem uchwał będących aktami prawa miejscowego, dla potrzeb ustalenia przesłanki niezgodności z prawem wynikającej z art. 417<sup>1</sup> § 1 w związku z art. 417 § 1 kc, zauważyć należy, że U.s.w. wprost stwierdza, że przedmiotem zaskarżenia mogą być przepisy aktu prawa miejscowego wydawane przez województwo (art. 90 ust. 1), natomiast pozostałe ustawy samorządowe mówią ogólnie o uchwałach i zarządzeniach (art. 101 ust. 1 U.s.g.) lub uchwałach (art. 87 ust. 1 U.s.p.) odpowiednich organów. Nie podejmując szerszej próby ustalenia przyczyn tej odmienności, zwłaszcza że może to zostać przypisane również niekonsekwencji ustawodawcy, podnieść trzeba fakt, że instytucja ta umieszczona została w rozdziale poświęconym aktom prawa miejscowego stanowionym przez samorząd województwa, odmiennie niż w ustawach ustrojowych gmin i powiatów, gdzie znajduje się ona wśród przepisów o nadzorze. Uznając ten stan rzeczy wypada stwierdzić, że z punktu

---

<sup>38</sup> Usunięcie naruszenia wywołanego aktem prawa miejscowego, na skutek wezwania skierowanego do organu jednostki samorządu terytorialnego, za postępowanie właściwe według art. 417<sup>1</sup> § 1 kc uznaje J. J. Skoczyła, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 225; por. też M. Adamczyk, *Prejudycjalne ustalenie...*, s. 46.

widzenia niniejszych rozważań nie stanowi on zagadnienia koniecznego do rozstrzygnięcia, a to z tego względu, że przedmiotem wszystkich powyższych unormowań jest ukazanie sposobu ustalenia bezprawności uchwał zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, i to na szczeblu zarówno województwa, jak i pozostałych jednostek samorządu, co stanowi podstawę rozważań nad określoną w art. 417 § 1 kc przesłanką niezgodności z prawem działania organów władzy publicznej<sup>39</sup>.

Legitymowanym do wniesienia omawianej skargi jest każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone wskazanymi wyżej działaniami prawotwórczymi jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi więc o skargę „konkretnego obywatela lub ich grupy bądź wreszcie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie w inny sposób (np. jest właścicielem nieruchomości położonej na terenie gminy)”<sup>40</sup>.

Podstawę zaskarżenia stanowi naruszenie interesu prawnego, jak również naruszenie uprawnienia. W kontekście jednak badania zgodności z prawem uchwał jednostek samorządu terytorialnego szczególnie istotnego znaczenia nabiera pytanie, czy taką podstawę stanowi również – w koniunkcji z już wymienionymi – niezgodność z prawem. Orzecznictwo zdaje się być w tym względzie zgodne, stwierdzając, że „podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień”<sup>41</sup>. W odniesieniu do działalności uchwałodawczej gminy rozważano w doktrynie możliwość oderwania wymienionych w art. 101 ust. 1 U.s.g. przesłanek od bezprawności, co odnosiłoby się do uznania naruszenia uprawnienia lub interesu również poprzez działania, które nie są niezgodne prawem stanowionym<sup>42</sup>. Na tle art. 417 § 1, w związku z art. 417 § 1 kc, mógłby to być argument przemawiający za szerokim ujęciem niezgodności z prawem przy ocenie działań władczych, obejmującym dobre obyczaje. Zagadnienie to jest przedmiotem ożywionej dyskusji, zapoczątkowanej na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji, a kontynuowanej po nowelizacji Kodeksu cywilnego dokonanej w 2004 r.<sup>43</sup> Odniesienie więc

---

<sup>39</sup> Co do możliwości zaskarżenia uchwały gminy o charakterze indywidualnym zob. wyrok WSA w Warszawie z 13 maja 2004 r., I SA 2184/03, LEX nr 148881.

<sup>40</sup> Wyrok TK z 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK 2003, nr 8, poz. 84.

<sup>41</sup> Tamże. Podobnie NSA w wyroku z 3 września 2004 r. (OSK 476/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 2), gdzie podkreśla się, że uwzględnienie skargi wymaga zaistnienia, obok naruszenia interesu oraz uprawnienia, także naruszenia obiektywnego porządku prawnego.

<sup>42</sup> Por. M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 12, s. 60.

<sup>43</sup> Zob. przede wszystkim uzasadnienie do wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., SK18/2000, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256, a także liczne wypowiedzi doktrynalne, m.in. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4, s. 9;



do zasad moralnych, przyjmowane przy ocenie legalności aktów prawa miejscowego, mogłoby następować przy uwzględnieniu szerokiego ujęcia bezprawności, co w konsekwencji nie wyłącza teź spośród komponentów towarzyszących instytucji z art. 101 U.s.g.

Zważywszy na powyższe ustalenia, dotyczące podstawy skargi przewidzianej w art. 101 ust. 1 U.s.g. oraz w pozostałych wymienionych wyżej przepisach ustaw samorządowych, za słuszne należałoby uznać zaprezentowane w literaturze twierdzenie, że podstawą tą jest „[...] niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, wywołującej negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego (zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego) [...]”<sup>44</sup>.

Wymóg wywołania naruszenia sfery interesów i uprawnień skarżącego przez bezprawną uchwałę przesądza jednak o tym, że skarga ta nie może być traktowana jako swoista *actio popularis*, tzn. do jej wniesienia nie upoważnia sama tylko sprzeczność z prawem uchwały ani teź stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia<sup>45</sup>. W tym kontekście skarżący powinien wykazać związek między jego sytuacją chronioną prawem a zaskarżoną uchwałą<sup>46</sup>.

Na zakończenie rozważań dotyczących ustalenia niezgodności z prawem aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, podnieść należy jeszcze zagadnienie objęcia tych aktów skargą konstytucyjną przewidzianą w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z wymienionym przepisem, każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, przysługuje prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji.

---

Z. Radwański, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 21, s. 973; J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9, s. 24 i n.; K. Pietrzykowski, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej a zasady współżycia społecznego i dobre obyczaje*, [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, Zakamycze 2004, s. 176; G. Bieniek, [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 1, Warszawa 2007, s. 302 i n.

<sup>44</sup> M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia...*, s. 64; zob. teź cytowany wyżej wyrok WSA w Warszawie z 13 maja 2004 r.

<sup>45</sup> Zob. cytowany wyżej wyrok TK z 4 listopada 2003 r.; wyrok SN z 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004, nr 7, poz. 114.

<sup>46</sup> Por. cytowany wyżej wyrok SN z 7 marca 2003 r.

Bez wątpienia akty prawa miejscowego stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego są aktami normatywnymi, co wynika z przesłanek podniesionych wyżej. W związku z tym, jeżeli nawet podlegają one ograniczeniom terytorialnym oraz przedmiotowym, wynikającym z realizacji zadań o znaczeniu lokalnym, niewątpliwie mogą dotyczyć niektórych praw lub wolności konstytucyjnych jednostki, co pociąga za sobą twierdzenie, że nie można odmawiać ochrony tych praw w drodze skargi konstytucyjnej<sup>47</sup>.

Nie odmawiając słuszności takiej argumentacji, podyktowanej przecież maksymalizacją ochrony praw jednostki, trzeba jednak odnieść ją do prezentowanej już, a nienapotykalającej na formalne przeszkody, możliwości badania zgodności aktów podstawowych z Konstytucją przez sąd powszechny. W ostatnim jednak przypadku będziemy mieli do czynienia z uznaniem niezgodności aktu prawa miejscowego w ramach konkretnej, toczącej się przed sądem sprawy. Natomiast uznanie niekonstytucyjności przepisu prawa miejscowego przez Trybunał Konstytucyjny skutkowałoby jego eliminacją z systemu prawa, co należałoby uznać za wartość godną urzeczywistnienia. W związku z tym, nie można wykluczyć dopuszczalności skargi konstytucyjnej na przepis aktu prawa miejscowego z powołaniem się na naruszenie wolności lub praw chronionych przez Konstytucję.

W zakresie zagadnień związanych z ustaleniem bezprawności normatywnej zwrócić należy także uwagę na kwestię niezgodności między aktem normatywnym krajowym a uregulowaniami prawa unijnego. W kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej, biorąc pod uwagę ustalenie przesłanki niezgodności z prawem, istotny jest fakt, że art. 417<sup>1</sup> § 1 kc nie wymienia prawa Unii Europejskiej jako punktu odniesienia dla badania legalności aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego. Sugerowałoby to, jak podniesiono w literaturze, że przewidziany w tym przepisie przedsąd nie jest wymagany w odniesieniu do naprawienia szkody, jaka wiązałaby się z wydaniem krajowego aktu normatywnego niezgodnego z prawem unijnym<sup>48</sup>. W tym kontekście istotna byłaby prezentowana w doktrynie teza o możliwości uznania ustanowienia uregulowań krajowych niezgodnych z prawem unijnym za zdarzenie skutkujące odpowiedzialnością odszkodowawczą, co wynikałoby z możliwości zakwalifikowania

---

<sup>47</sup> Zob. W. Kręcisiz, W. Zakrzewski (*Skarga konstytucyjna...*, s. 62), których zdaniem uprawnienia prawotwórcze samorządu terytorialnego „[...] da się pogodzić z ochroną praw podstawowych obywateli tylko przy zaakceptowaniu powszechnej zaskarżalności niekonstytucyjnych aktów prawa miejscowego [...]. Brak jest przesłanek do wyłączenia spod skargi konstytucyjnej pewnych aktów z uwagi na ich formę, a tym bardziej terytorialny zasięg obowiązywania”.

<sup>48</sup> Zob. J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 227; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, s. 221; por. też E. Bagińska, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 388 i n.

aktu normatywnego niezgodnego z prawem unijnym jako bezprawny.<sup>49</sup> Trudno jednak bez zastrzeżeń zaakceptować takie podejście jako generalne rozwiązanie, zwłaszcza w odniesieniu do złożonych relacji między unijnym porządkiem prawnym a prawem krajowym. Zagadnienie wymaga niewątpliwie odrębnych, szerszych rozważań, wykraczających poza ramy niniejszego opracowania.

#### IV. Odpowiedzialność oparta o względy słuszności

W zakresie odpowiedzialności za szkody spowodowane ustanowieniem aktu prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego należy też zwrócić uwagę na zaostrzenie odpowiedzialności w sytuacjach szczególnych, związanych z uszczerbkiem na osobie. Art. 417<sup>2</sup> kc umożliwia bowiem w takich wypadkach ubieganie się o odszkodowanie mimo braku nielegalności w działaniu władzy publicznej, wskazując na względy słuszności jako przyczynę rekompensaty, przy zaistnieniu takich okoliczności, jak w szczególności niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne. Rozwiązanie takie odpowiada zaleceniom wynikającym z Rekomendacji Rady Europy z 18 września 1984 r. w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej<sup>50</sup>, która przewiduje możliwość rozszerzenia odpowiedzialności władzy publicznej w tym kierunku (Zasada 2. Rekomendacji).

W sferze działalności prawodawczej jednostek samorządu terytorialnego nie można wykluczyć tego typu sytuacji szczególnych, uzasadniających przyznanie odszkodowania mimo niezakwestionowanej legalności określonego aktu prawa miejscowego. Dotyczyć to może zwłaszcza aktów o charakterze porządkowym, w których rozwiązania podjęte dla ochrony życia lub zdrowia ogółu mieszkańców danego terytorium czy też dla bezpieczeństwa na danym terytorium, mogą naruszyć dobra osobiste w jednostkowych przypadkach. Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w powołanym art. 417<sup>2</sup> kc, rekompensata może obejmować zarówno uszczerbek majątkowy, jak i niemajątkowy z tym związany<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Zob. W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, w oprac. A. Brzozowskiego, M. Safjana, E. Skowrońskiej-Bocian, Warszawa 2009, s. 245 i n.; M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 69 i n.

<sup>50</sup> Zob. przyp. 6.

<sup>51</sup> Zob. szerzej A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszności*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 2, s. 237 i n.; A. Rapała, *Odszkodowanie na zasadzie słuszności jako przejaw humanizacji reguł odpowiedzialności cywilnej*, [w:] G. Dammacco, B. Sitek, O. Cabaj (red.), *Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią w procesie integracji europejskiej*, Olsztyn-Bari 2008, s. 183-186.

Zasada ta stanowi dopełnienie konstytucyjnej zasady odpowiedzialności organów władzy publicznej za działania władcze, rozszerzając ją na przypadki wymagające odejścia od przesłanki bezprawności wykonywania władzy, na rzecz uzasadnionych okolicznościami względów słuszności.

## Podsumowanie

Objęcie odpowiedzialnością odszkodowawczą działalności normatywnej stanowi ważny przejaw konstytucyjnej zasady naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Zastosowanie tej zasady w odniesieniu do aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego przejawia swoją specyfikę szczególnie w aspekcie sposobu ustalenia niezgodności z prawem tych unormowań. Różnorodność postępowań branych w tym względzie pod uwagę, mimo pojawiających się niejednokrotnie wątpliwości interpretacyjnych, może być odbierana jako zaleta, umożliwiając jak najdalej idącą ochronę osób poszkodowanych. Ponadto nie można także zapominać o rozszerzeniu odpowiedzialności władzy publicznej na działania zgodne z prawem. Odpowiedzialność ta, przyjęta w zakresie ustalonym w Kodeksie cywilnym, w sposób istotny uzupełnia powołaną zasadę wyrażoną w Konstytucji.

### LIABILITY FOR THE DAMAGES CAUSED BY PASSING THE ACTS OF LOCAL LAWS BY THE LOCAL GOVERNMENT BODIES

#### Summary

Legislative activity of the local government, if causes harm, should be treated equally as all other actions of executing public authority, and should be subject to liability for damages regulated in the Polish Constitution and Civil Code. The liability is dependent on declaring whether the act of local law established in a municipality, county or voidvoidship is or not in the accordance with the law. The method of declaration of the normative illegality in this case constitutes a wide and not an easy issue. The reason for that is the specific character of a source of law established on the local level. Furthermore, in cases of damages with detriment to a person, there is a possibility to evoke liability for damages caused by the authorized legal actions. The result of such an approach constitutes the broadening of the scope of liability in regards to the organs of the local government in the sphere of legislation.

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА УЩЕРБ, ПРИЧИНЕННЫЙ ВОЗНИКНОВЕНИЕМ  
ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО АКТА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ****Резюме**

Нормативная деятельность органов местного самоуправления, если она становится причиной ущерба, охватывается, так же как другие действия имеющие черты исполнения публичной властью. санкцией ответственности о возмещении ущерба, предусмотренной Конституцией Польши и Гражданским кодексом. Эта ответственность зависит в первую очередь от признания за незаконный правового акта установленного в гмине, повете или воеводстве. Способ определения незаконности в этом случае является богатой, не лишённой трудностей проблемой, которая проистекает из специфики источника правовых норм учреждённых на уровне местного самоуправления. Кроме того, в некоторых случаях, связанных с ущербом лицу, предвидится возможность ответственности за ущерб причинённый действиями согласными с действиями власти, что значительно расширяет сферу ответственности также в отношении местных органов самоуправления, действующих в сфере законотворчества.



MAREK SZUBIAKOWSKI\*

## POGRANICZA NAUKI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO. NOWE ZJAWISKA BADAWCZE

Tradycyjne spojrzenie na relacje prawa administracyjnego wobec innych gałęzi prawa skupiło się na podkreślaniu odrębności obszaru regulacji administracyjno-prawnej, akcentując potrzebę krystalizacji kryteriów odróżnienia sfer regulacji. Chociaż przedmiotem rozważań były też obszary wspólne oraz przenikanie się wyodrębnianych w doktrynie obszarów regulacji, to kluczowym problemem było jednak poszukiwanie kryteriów delimitacji<sup>1</sup>.

Ze względu na liczne potrzeby badawcze problem wytyczenia granic nie stracił na aktualności. Współczesny stan regulacji wysuwa jednak na plan pierwszy inne problemy. Są one następstwem głębokiej ewolucji systemu, narastającego wpływu prawa wspólnotowego, jak i rozwiązań prawnych stosowanych w innych państwach, której jesteśmy świadkami od końca lat osiemdziesiątych. Multicentryczność<sup>2</sup> systemu prawnego, którym przychodzi nam się zajmować, rodzi całkowicie nowe zjawiska nakazując objęcie ich badaniami, bez których poznanie współczesnego systemu prawa administracyjnego nie jest już możliwe. Niezależnie od tego, czy pogranicze dziedzin prawa takich jak prawo konstytucyjne, międzynarodowe czy prawo Wspólnot Europejskich traktować będziemy jako pole kolizji, czy granicę wytyczającą systematyki teoretyczne, sferę działalności ustawodawcy, czy przedmiot aktywności dydaktycznej, nie sposób pominąć narastającego zjawiska przenikania się dziedzin prawa, które do niedawna były odrębnymi

---

\* Dr; Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16, s. 3 i nn.

<sup>2</sup> E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawnego i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 3 i nn.; też, *Multicentryczność systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] L. Ogieńko, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Zakamycze 2005, s. 1127 i nn.

obszarami<sup>3</sup>. Ich wzajemne związki w nauce prawa administracyjnego z pewnymi wyjątkami<sup>4</sup> stanowiły margines problematyki badawczej.

Uchwalenie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. oraz wejście Polski do Wspólnot Europejskich spowodowały, że pojawiły się nowe zjawiska wymagające zbadania przy poszukiwaniu nowych instrumentów badawczych. W obecnym czasie statyczne spojrzenie na prawo administracyjne pomijające te nowe zjawiska, stanie się poważnym zawężeniem pola badawczego. Spójrzmy zatem na nowe zjawiska w interesującej nas sferze.

Nowym zjawiskiem o szczególnie doniosłym znaczeniu jest nadal skąpo dyskutowane w nauce prawa administracyjnego współstosowanie Konstytucji i ustaw w sytuacji, gdy norma Konstytucji zgodnie z art. 8 ust. 2 będzie stosowana bezpośrednio. Niedostatecznie dostrzegany jest też problem stosowania regulacji administracyjno-prawnej w świetle zasad Konstytucji, i to zarówno zawartych w rozdziale 1 (*Rzeczpospolita*) jak i rozdziale 2 (*Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*).

Chociaż ścisły związek prawa administracyjnego i ustawy zasadniczej nie budził wątpliwości już w starszej literaturze<sup>5</sup>, to istniejąca wówczas regulacja tworzyła nieporównanie mniej pól wspólnych dla oddziaływania obu regulacji. Należy podkreślić metodę regulacji prawnej o wspólnym dla obu dziedzin charakterze, a także wspólny w wielu punktach przedmiot regulacji. Nowe obszary analiz odnoszą się do zjawisk, które do tej pory nie były przedmiotem zainteresowania ze względu na charakter regulacji konstytucyjnej. Podkreślenie przez ustrojodawcę normatywnego charakteru ustawy zasadniczej i zawarcie w tym akcie licznych unormowań wprost regulujących obszar tradycyjnie objęty normami prawa administracyjnego, spowodowało powstanie zjawisk wymagających nowego spojrzenia na rozwiązania Konstytucji. Przykładem odmiennego od tradycyjnego unormowania może być konstytucyjna regulacja prawa do informacji (art. 61 Konstytucji). Od tradycyjnego rozwiązania, w którym to norma ustawowa rozwija i realizuje postanowienia Konstytucji regulacja ta różni się tym, że prawo do informacji wprowadzone zostało bezpośrednio obowiązującą normą ustawy zasadniczej. Regulacja ustawowa zgodnie z art. 61 ust. 4 ma za zadanie jedynie określić tryb udzielania informacji.

Obszarem daleko idących nowych rozważań w sferze regulacji administracyjno-prawnej jest jej współlistnienie z regulacją prawa wspólnotowego. Sytuacja w takim wypadku odbiega od problemów pojawiających się

---

<sup>3</sup> T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny: porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe*, Toruń 2004 oraz B. Liżewski, *Prawo międzynarodowe w polskiej praktyce sądowej*, Lublin 2005.

<sup>4</sup> Zob. np. J. Boć, L. Dziwięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008.

<sup>5</sup> F. Longchamps, *Problemy pogranicza...*, s. 6.



przy bezpośrednim stosowaniu Konstytucji. Chodzi o współistnienie obok siebie dwóch porządków prawnych, czyli prawa krajowego i regulacji prawa europejskiego. Sytuacje, w których ta sama sfera poddana jest łącznie obu regulacjom będzie się rozwijać i poszerzać, choć i dzisiaj w wielu obszarach unormowania obu regulacji są stosowane łącznie. Przykładem może tu być prawo celne, w obszarze którego organy administracji celnej stosują łącznie regulacje wspólnotowe i krajowe<sup>6</sup>. O głębokości i wszechstronności tego zjawiska świadczyć może to, że z taką samą sytuacją mamy do czynienia w sferze regulacji, która do niedawna stanowiła wyłączną domenę prawa krajowego, a mianowicie w postępowaniu cywilnym<sup>7</sup>. We wskazanym obszarze zagadnieniem niemal dziś nieobjętym zainteresowaniem, jest relacja krajowego prawa administracyjnego opartego na konstytucyjnym systemie źródeł prawa do regulacji wspólnotowej jako źródła prawa o bardzo zróżnicowanym charakterze. W tym obszarze problematyki należy też wskazać zagadnienie pierwszeństwa prawa wspólnotowego, co zmusza do głębszego wniknięcia w dorobek Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Elementy tej problematyki już ujawniły się w sytuacji orzecznictwa sądów administracyjnych, zwłaszcza w przypadku braku publikacji aktu wspólnotowego w języku polskim.

Sferą, stanowiącą przykład nowych zjawisk w obszarze prawa administracyjnego, jest rozszerzanie się regulacji poddanej normowaniu przez prawo międzynarodowe. Coraz szerszy zakres regulacji, w którym normy prawa międzynarodowego stosowane są w obszarze działania administracji publicznej przez organy administracji oraz obszar, w którym normy te stanowią materię rozwijaną przez prawo administracyjne, jest wynikiem dwóch zjawisk. Po pierwsze, rozwijające się więzy naszego kraju z innymi państwami przyczyniają się do rozszerzania się obszaru poddanego regulacji prawa międzynarodowego. Po drugie, Konstytucja wyraźnie określiła miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym naszego kraju i zastrzegła w art. 9, że Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Wyraźne określenie roli pełnionej przez umowy międzynarodowe w systemie źródeł prawa i zawarty w przepisach ogólnych Konstytucji obowiązek przestrzegania tego prawa powoduje, że stosowanie regulacji tego rodzaju przez organy administracji jest obecnie stałym

---

<sup>6</sup> A. Drwiło, *Unijne i polskie prawo celne*, [w:] W. Konieczny (red.), *Ius suum quique. Studia prawnofinansowe*, Warszawa 2005, s. 161 i nn.

<sup>7</sup> Zob. rozporządzenie (WE) Nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawach europejskiego nakazu zapłaty (Dz. Urz. UE L 399 z 30 grudnia 2006 r., s. 1) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (Dz. Urz. UE L 199 z 31 lipca 2007 r., s. 1). Szerzej w tej sprawie H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2009, s. 582 i nn.

elementem procesu stosowania prawa<sup>8</sup>. Podobnie jak w wypadku prawa wspólnotowego, nowym zjawiskiem jest sytuacja, w której organy państwa mają obowiązek pominąć regulację krajową i zastosować bezpośrednio unormowania prawnomiędzynarodowe w wypadku sprzeczności tych dwóch sfer regulacji.

Kolejnym czynnikiem podnoszącym znaczenie umów międzynarodowych w porządku wewnętrznym państwa jest dynamicznie rozwijająca się współpraca międzynarodowa, której efektem jest rosnąca liczba umów zawieranych na różnych szczeblach. Ich celem jest dwu lub wielostronne normowanie zagadnień, które nie tylko wynikają z potrzeb regulowania problemów będących ich przedmiotem, ale też odnoszą się do statusu osób związanych z realizacją takich zadań.

Zarysowane przykładowo sfery postępujących zmian w regulacji administracyjno-prawnej, wywołane nowymi zjawiskami, które powstają w budowie regulacji, stanowią nowe wyzwania w obszarze badawczym prawa administracyjnego. Zgodnie z przyjętym przedmiotem rozważań, skupimy się jednak na problemie konsekwencji takich zjawisk w sferze metod badawczych. Tradycyjne podejście do metodologii badania regulacji administracyjno-prawnej, któremu poświęcono w nauce wiele miejsca<sup>9</sup> nie jest już wystarczające. Nie obejmują one bowiem sygnalizowanych zjawisk, które obecnie rozwijają się w omawianych sferach.

Relację pomiędzy Konstytucją a prawem administracyjnym cechuje, jak już powiedziano, wspólna metoda regulacji. Zarazem jednak nowym zjawiskiem jest sposób oddziaływania Konstytucji w sferze tworzenia i stosowania prawa administracyjnego. W zakresie tworzenia tego prawa czynnikiem oddziaływującym na budowę regulacji jest nie tylko system źródeł prawa określony w Konstytucji i determinujący podmiotowy aspekt prawotwórstwa. Nie mniej doniosłą rolę odgrywa postanowienia rozdziału II *Wolności, prawa i obowiązki obywatelskie*. Zamieszczona tu regulacja obok zasad ustrojowych zawartych w rozdziale I Konstytucji, zawiera wzorzec, którym musi posługiwać się prawotwórca niezależnie od tego, na jakim szczeblu realizuje swoją funkcję. Postanowienia rozdziału II mają podstawowe znaczenie dla tworzenia regulacji. Równie doniosłe znaczenie regulacja ta pełni w procesie

---

<sup>8</sup> M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005, s. 55.

<sup>9</sup> Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974; E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajewicz, S. Marcinkiewicz, K. Żukowski, *Metodologiczne problemy prawa administracyjnego*, [w:] *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa*, Ossolineum 1982, s. 71 i nn.; Z. Rybicki, S. Piontek, *Zainteresowania badawcze w nauce prawa administracyjnego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1975, nr 8-9, s. 2 i nn.; M. Jałowicki, *Aktualne kierunki badań nad administracją*, „Organizacja – Metody – Technika” 1975, nr 8-9, s. 7 i nn.; J. Łętowski, *Aktualne problemy nauki prawa administracyjnego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1975, nr 8-9, s. 14 i nn.

stosowania prawa. Znaczenie i rola regulacji konstytucyjnej zapewnia zgodność wykładni z zasadami wyrażonymi w normach Konstytucji. Zaś posługiwanie się wzorcem konstytucyjnym przez sądy stanowi podstawę uwzględnienia norm ustawy zasadniczej w procesie stosowania prawa i kontroli tego procesu.

Stan taki rodzi jednak konieczność głębszego niż do tej pory poznania relacji norm Konstytucji do norm prawa administracyjnego. Odrębna analiza obu sfer regulacji przestaje być wystarczającym instrumentem poznania nowych zjawisk. Konieczne staje się przeciwne wobec tradycyjnego spojrzenia opartego na delimitacji, podejście całościowe pozwalające na oderwanie się od oceny na podstawie skutku oddziaływania normy o określonym charakterze. Ewolucja regulacji prowadzi do wniosku, że stosunek administracyjno-prawny przestaje być wystarczającym kryterium wyodrębnienia analizowanych unormowań dla celów badawczych. Konieczne staje się spojrzenie na przedmiot rozważań, zapewniające bardziej wielostronne wyniki badania. Należy przyjąć, że obecnie jest zbyt wcześnie na przesądzenie, jaka metoda jest najbardziej adekwatna dla zintegrowanego procesu badania nowych zjawisk. Wydaje się jednak, że podejście od delimitacji przedmiotu badania jedynie na podstawie kryterium charakteru stosunku prawnego przestaje być wystarczające i rozważyć można np. sięgnięcie do przyjęcia jako przedmiotu badania sytuacji administracyjno-prawnej<sup>10</sup>. Jest to jedna z licznych możliwości. Obecnie wymaga jednak nowego wysiłku ukierunkowanego na stworzenie metody badawczej skutecznej w odniesieniu do nowej struktury regulacji prawnej. Nie wydaje się przy tym, aby konieczne było tworzenie zupełnie nowej metody badawczej. Dotychczasowy dorobek nauki dostarcza szeregu narzędzi badawczych, których wykorzystanie uzupełnia tradycyjną metodę analizy dogmatycznej i pozwala na poznanie zjawisk zachodzących w relacjach o odmiennym miejscu w ich hierarchii norm.

Odmienne problemy metodologiczne powstają w wypadku badania relacji pomiędzy prawem krajowym i prawem wspólnotowym. Jak wiadomo, w nauce wypracowane zostały środki wykładni prawa wspólnotowego, która cechuje się specyfiką<sup>11</sup>. Powoduje to konieczność ich uwzględnienia w procesie badania regulacji, w której pełnią one swoją funkcję. Rekonstrukcja norm wykorzystująca zarazem dorobek ETS spowoduje przenikanie do naszego systemu prawnego dorobku orzeczniczego tego Trybunału także w obszarach, które Parlament zdecydował pozostawić poza naszym systemem prawnym, jak np. Karta Praw Podstawowych. Okoliczność ta może

<sup>10</sup> R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 211.

<sup>11</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 265.

budzić refleksję z tego powodu, że zawarte w Karcie prawo do dobrej administracji uznawane jest za przejaw nadania tej zasadzie statusu normy nadrzędnej<sup>12</sup>. W omawianym zakresie osobnym przedmiotem badania będzie musiał stać się proces wzajemnych relacji pomiędzy prawem krajowym i prawem powstałym poza obszarem naszego państwa. Ten aspekt nowych zjawisk stawia na porządku dziennym prac badawczych odpowiedź na pytanie, czy istniejące w naszym systemie mechanizmy kontroli są wystarczające dla zapewnienia prawidłowego oddziaływania regulacji o takim charakterze. Czy np. sposób określenia przedmiotowego zakresu kontroli sądów administracyjnych zapewnia właściwą realizację funkcji kontrolnej. Innymi słowy, czy koncepcja prawnych form działania administracji przyjęta dla określenia kontrolowanych działań jest obecnie wystarczająca. Jest to problem o zasadniczym znaczeniu, bowiem zastosowane w tym zakresie rozwiązanie zdecyduje o skuteczności kontroli sądowej.

Podjęcie problematyki badawczej w sferze nowych zjawisk w obszarze regulacji prawnej, o której mowa, ma niewątpliwe walory w sferze teoretycznej, a także w sferze prawotwórstwa oraz w sferze dydaktyki. We wszystkich tych obszarach wyniki badań będą miały kluczowe znaczenie.

Wyniki badania zarysowanego obszaru mają także inne walory. W dziedzinach prawa administracyjnego objętych oddziaływaniem prawa międzynarodowego i wspólnotowego należy dążyć do wypracowania metod wykładni, które pozwolą na unikanie odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego, w szczególności ustawy w wypadku braku harmonizacji z prawem ponadnarodowym. Organ stosujący prawo powinien w pierwszym rzędzie usuwać rozbieżności w drodze wykładni pozwalającej na zachowanie regulacji. Chodzi o uzyskanie takiej interpretacji prawa krajowego, aby doprowadzić do realizacji celów obrotu międzynarodowego oraz Wspólnot Europejskich, także odstępując od wykładni literalnej. Istotnym instrumentem wykładni prawa jest obecnie instytucja pytań prawnych, zarówno w stosunku do Trybunału Konstytucyjnego w stosunkach wewnętrznych, jak i pytań prejudycjalnych kierowanych do ETS. Organy stosujące prawo, zwłaszcza sądy, powinny w ten sposób systemowo usuwać rozbieżności. Orzekanie o odmowie zastosowania przepisu prawa krajowego, w szczególności ustawy, powinno ulegać w miarę możliwości eliminacji z procesu stosowania prawa.

Podsumowując powyższe uwagi należy podkreślić, że, pomimo iż materia wzajemnych relacji różnych porządków prawnych jest od dawna obecna w naszej literaturze, centralnym problemem nauki prawa

---

<sup>12</sup> K. Kańska, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. rocznicy urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Zakamycze 2005, s. 147 i nn.

administracyjnego powinno być podjęcie zagadnień, które pozostają w ścisłym związku z nowymi zjawiskami w obszarze prawa administracyjnego, a zwłaszcza z koniecznością wypracowania nowych instrumentów badawczych służących ich poznaniu i wykorzystaniu.

**THE BORDER LINES BETWEEN THE ADMINISTRATIVE LAW AND OTHER BRANCHES OF LAW. NEW SUBJECTS OF THE SCIENTIFIC RESEARCH**

**S u m m a r y**

The traditional way of approach to the problem of research in the field of the administrative law was based on the concept of the borders lines between the administrative law and other fields of regulation such as the constitutional law or the law of the European Union. New approach in the sphere of the research should be concentrated on the elements of the regulation which form a complex web of legal norms creating the present day single administrative regulation.

The new appearances in this field such as direct application of the Constitution the international law and the EU legal system demand considering today's administrative regulation as a single mechanism created of different elements still regarded as a single tool of solving problems traditionally present in the work of the administration.

The main aim of such approach is not only creation of a unified regulation. Such approach should be of significant help in limiting the number of situations in which a conflict between national law and the law created outside the state system may occur.

**ПОГРАНИЧЬЯ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА.  
НОВЫЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ЯВЛЕНИЯ**

**Р е з ю м е**

Традиционный взгляд на вопрос исследований в сфере административного права опирался на идею определения границ между административным правом, а другими областями регуляции, такими, как конституционное право или право Европейского Союза. Новый подход к этому явлению должен концентрироваться на тех элементах регуляций, которые образуют сложную сеть юридических норм и создают в настоящее время отдельные административные регуляции.

Новые явления в этой сфере, такие, как непосредственное применение Конституции, международного права, а также европейская система права, требуют восприятия административных регуляций, как одиночных механизмов,

созданных из разных элементов, до сих пор воспринимаемых, как одиночные инструменты, целью которых является традиционное решение проблем соответствующих сфере администраций.

Главной целью такого взгляда является не только формирование унифицированных регуляций. Такой подход должен служить ограничению числа ситуаций, в которых возникает конфликт между общегосударственным правом и регуляциями, введенными из негосударственной юридической системы.

PIOTR ZACHARCZUK\*

## OPLATY ZA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA ZWIĄZANE Z FUNKCJONOWANIEM ELEKTROWNI WYTWARZAJĄCYCH ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ W WYNIKU SPALANIA PALIW

### 1. Wprowadzenie

Funkcjonujące w Polsce duże elektrownie systemowe wytwarzają energię elektryczną w dalszym ciągu przede wszystkim w oparciu o węgiel kamienny lub brunatny. Stosunkowo od niedawna w coraz większym zakresie do produkcji energii elektrycznej w ramach procesu spalania wykorzystywana jest biomasa. Proces energetycznego wykorzystania biomasy odbywa się najczęściej na drodze współspalania biomasy z paliwem konwencjonalnym tj. węglem kamiennym.

W przypadku funkcjonowania dużych elektrowni systemowych dysponujących jednostkami energetycznymi w postaci kotłów opalanych tylko węglem kamiennym (brunatnym) lub kotłów opalanych węglem i biomasą niezwykle istotne są przede wszystkim wymagania dotyczące dopuszczalnych wielkości emisji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych do powietrza atmosferycznego. Niemniej jednak dla elektrowni systemowych wytwarzających energię elektryczną w wyniku procesu spalania paliw istotna jest również kwestia opłat za korzystanie ze środowiska.

System opłat za korzystanie ze środowiska został ukształtowany zasadniczo przepisami Tytułu V ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup> [dalej: u.p.o.ś.]. Na system opłat za korzystanie ze środowiska składają się także regulacje zawarte w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>2</sup>, ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne

---

\* Dr; Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

i górnicze<sup>3</sup>, ustawie z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>4</sup> oraz innych ustaw zawierających szczególne przypadki ponoszenia opłat.

## 2. Podmioty zobowiązane do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska

Opłaty za korzystanie ze środowiska, jak sama nazwa wskazuje, należą się z tytułu korzystania ze środowiska polegającego na wprowadzaniu gazów (pyłów) do powietrza, wprowadzaniu ścieków do wód (ziemi), poborze wód, składowaniu odpadów, usuwaniu drzew (krzewów) oraz wykonywaniu niektórych rodzajów działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym<sup>5</sup>.

Do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska zobowiązane są, co do zasady, podmioty korzystające ze środowiska<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 3 pkt 20 u.p.o.ś. pod pojęciem podmiotu korzystającego ze środowiska rozumie się:

– przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>7</sup> [dalej: u.s.d.g.], a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki,

– jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu u.s.d.g.,

– osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w pierwszym punkcie, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Jeżeli obowiązek poniesienia opłaty jest związany z eksploatacją instalacji, podmiotem obowiązany do poniesienia opłat z tytułu:

– emisji polegających na wprowadzaniu gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, wytwarzaniu odpadów – jest prowadzący instalację,

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 281, poz. 2784 z późn. zm.

<sup>5</sup> A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 309.

<sup>6</sup> M. Górski, *Instrumenty finansowoprawne*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 144.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.



– poboru wody – jest użytkownik urządzenia wodnego w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>8</sup>.

W razie składowania lub magazynowania odpadów podmiotem korzystającym ze środowiska, obowiązującym do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, jest posiadacz odpadów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>9</sup>.

Limity substancji emitowanych do środowiska w odniesieniu do każdego z podmiotów określane są odrębnie w drodze pozwoleń emisyjnych tj. pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. W przypadku dużych elektrowni spalających paliwa o mocy nominalnej ponad 50 MWt warunki emisji określane są w pozwoleniu zintegrowanym.

Podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska. W razie korzystania ze środowiska z przekroczeniem lub naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu podmiot korzystający ze środowiska ponosi, oprócz opłaty, administracyjną karę pieniężną.

W ramach funkcjonowania systemu opłat za korzystanie ze środowiska przewidziano katalog zwolnień dotyczących opłat za pobór wody, wprowadzanie ścieków i za składowanie odpadów. W art. 294 u.p.o.ś. przedstawiono sytuacje, w których nie powstaje obowiązek uiszczenia opłaty za pobranie wody. Z punktu widzenia funkcjonowania dużych elektrowni systemowych spalających paliwa istotne znaczenie ma zwolnienie wyszczególnione w pkt 3 art. 294 u.p.o.ś. Na podstawie powyższego przepisu zwolniony z opłat jest podmiot, który dokonuje poboru wody powierzchniowej na potrzeby związane z wytwarzaniem energii cieplnej lub elektrycznej w części odpowiadającej ilości tej wody odprowadzanej do odbiornika, pod warunkiem, że pobór ten oraz odprowadzanie wód chłodniczych i wód pochodzących z obiegów chłodzących są zgodne z pozwoleniem. Z powyższym koresponduje zawarte w art. 296 pkt 2 u.p.o.ś. zwolnienie z opłaty podmiotu, który wprowadza do wód lub ziemi wody chłodnicze i wody pochodzące z obiegów chłodzących. Jednakże zwolnienie nie obejmuje sytuacji, gdy podmiot wprowadza do wód lub ziemi wody chłodnicze i wody pochodzące z obiegów chłodzących, których temperatura przekracza +26°C albo naturalną temperaturę wody, w przypadku gdy jest ona wyższa niż +26°C.

Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, iż przedsiębiorca wytwarzający energię elektryczną w wyniku spalania paliw jako prowadzący instalacje, któremu przyznano uprawnienia do emisji jest zobowiązany do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska przede wszystkim w związku

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.

z emisją zanieczyszczeń pyłowo-gazowych do powietrza atmosferycznego tj. emisją CO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, CO oraz pyłów. Ponadto przedsiębiorca wytwarzający energię elektryczną w wyniku spalania paliw może być zobowiązany do uiszczenia opłaty za korzystanie ze środowiska w związku z wprowadzaniem do wód lub do ziemi wód chłodniczych i wód pochodzących z obiegów chłodzących oraz składowaniem odpadów w postaci popiołów.

### 3. Wysokość opłat za korzystanie ze środowiska

W zależności od rodzaju emisji opłata ustalana jest na podstawie odrębnych kryteriów. Kryteria ustalania opłaty środowiskowej zostały ustalone w art. 274 u.p.o.ś. Zgodnie z tym przepisem wysokość opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych zależy odpowiednio od:

- 1) ilości i rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza;
- 2) ilości i jakości pobranej wody oraz od tego, czy pobrano wodę powierzchniową czy podziemną, a także od jej przeznaczenia.

Z kolei wysokość opłaty za wprowadzanie ścieków zasadniczo zależy od rodzaju substancji zawartych w ściekach i ich ilości, rodzaju ścieków, a w wypadku wód chłodniczych – od temperatury tych wód. Wysokość opłaty za składowanie odpadów zależy natomiast od ilości i rodzaju składowanych odpadów, z tym że wysokość opłaty podwyższonej zależy także od czasu składowania odpadów.

Opłaty za korzystanie ze środowiska podmiot korzystający ze środowiska wnosi na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce korzystania ze środowiska. Opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wynikające z eksploatacji urządzeń, wnosi się na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce rejestracji podmiotu korzystającego ze środowiska.

Do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>10</sup>, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

System opłat został ukształtowany na zasadzie samoobliczenia. Za ustalenie wysokości i dokonanie wpłaty we właściwym czasie odpowiedzialny jest podmiot korzystający ze środowiska. Realizacja obowiązków sprawozdawczych umożliwiających organom weryfikację poprawności naliczenia opłaty, odbywa się poprzez złożenie stosownych wykazów, których

<sup>10</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

wzory i zakres informacji w nich zawartych, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat<sup>11</sup>. Rozporządzenie określa następujące rodzaje wykazów:

- Wykaz zawierający zbiorcze zestawienie informacji o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat (załącznik nr 1);
- Wykaz zawierający informacje o ilości i rodzajach gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, dane, na podstawie których określono te ilości, oraz informacje o wysokości należnych opłat (załącznik nr 2);
- Wykaz zawierający informacje o ilości i jakości pobranej wody podziemnej i powierzchniowej oraz informacje o wysokości należnych opłat (załącznik nr 3);
- Wykaz zawierający informacje o ściekach wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz informacje o wysokości należnych opłat (załącznik nr 4);
- Wykaz zawierający informacje o składowanych odpadach oraz informacje o wysokości należnych opłat (załącznik nr 5).

Wykazy określone powyżej składane są marszałkowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska lub wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w zależności od rodzaju zakresu korzystania ze środowiska.

W art. 290 u.p.o.ś. zostały ustalone górne jednostkowe stawki opłat za określone rodzaje korzystania ze środowiska. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 290 ust. 2 u.p.o.ś. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska<sup>12</sup> uchwaliła wysokość jednostkowych opłat za poszczególne rodzaje korzystania ze środowiska.

Zgodnie z § 1 rozporządzenie określa jednostkowe stawki opłaty za:

1. gazy lub pyły wprowadzane do powietrza;
2. substancje wprowadzane ze ściekami do wód lub do ziemi;
3. wody chłodnicze wprowadzane do wód lub do ziemi;
4. umieszczenie odpadów na składowisku;
5. pobór wody podziemnej;
6. pobór wody powierzchniowej śródlądowej;
7. powierzchnie zanieczyszczone o trwałej nawierzchni, z których wprowadzane są do wód lub do ziemi wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne;
8. każde rozpoczęte 100 kg przyrostu masy ryb innych niż łososiowate lub innych organizmów wodnych w ciągu cyklu produkcyjnego w obiektach

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 97, poz. 816.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 196, poz. 1217.

chowy lub hodowli tych ryb lub tych organizmów, jeżeli średnioroczny przyrost masy tych ryb lub tych organizmów w poszczególnych latach cyklu produkcyjnego przekracza 1500 kg z 1 ha powierzchni użytkowej stawów rybnych tego obiektu w jednym roku danego cyklu.

Pierwotne stawki opłat za korzystanie ze środowiska określone w rozporządzeniu podlegają aktualizacji z dniem 1 stycznia każdego roku tj. podwyższeniu w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

W 2010 r. obowiązują stawki w wysokości określonej obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 18 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2010<sup>13</sup>.

W przypadku elektrowni wytwarzających energię elektryczną w wyniku procesu spalania wysokość opłat za korzystanie ze środowiska zależy głównie od ilości gazów oraz pyłów wprowadzonych do powietrza oraz od ilości wytworzonych odpadów.

#### **4. Opłata za wprowadzanie CO<sub>2</sub> do powietrza ponoszona przez podmioty uczestniczące w systemie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji**

Przepisem szczególnym w stosunku do regulacji zawartych w u.p.o.ś. regulującym kwestie opłat za korzystanie ze środowiska jest art. 25 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Powyższa ustawa ma niewątpliwie zastosowanie do dużych elektrowni systemowych spalających paliwa. Na podstawie art. 25 ust. 1 powołanej powyżej ustawy prowadzący instalację, któremu przyznano uprawnienia do emisji, uiszcza opłatę w wysokości równej iloczynowi liczby uprawnień do emisji przyznanym na pierwszy rok okresu rozliczeniowego i, obowiązującej w roku poprzednim, jednostkowej stawki opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, dotyczącej substancji objętej uprawnieniem do emisji, pomnożonej przez tysiąc. Jednostkowej stawki opłaty nie mnoży się przez tysiąc w przypadku, gdy dotyczy ona dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) i metanu (CH<sub>4</sub>).

Prowadzący instalację, który uiszczył powyższą opłatę, nie ponosi, w pierwszym roku okresu rozliczeniowego, opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, o których mowa w u.p.o.ś., za wprowadzanie do

<sup>13</sup> M. P. Nr 57, poz. 780.

powietrza substancji, na których emisję uzyskał uprawnienia do emisji, z tym że jest obowiązany zgodnie z przepisem art. 286 u.p.o.ś., do złożenia marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska wykazu zawierającego informacje i dane o wprowadzonych do powietrza ilościach substancji.

Prowadzący instalację jest obowiązany uiścić:

1. 50% kwoty opłaty, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o handlu uprawnieniami do emisji, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie:

a) rozporządzenia zawierającego krajowy plan dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji – w przypadku gazów cieplarnianych,

b) rozporządzenia zawierającego krajowy plan dla krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji – w przypadku substancji objętych krajowym systemem handlu uprawnieniami do emisji;

2. 50% kwoty opłaty, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o handlu uprawnieniami do emisji, w terminie 7 miesięcy od dnia wejścia w życie:

a) rozporządzenia zawierającego krajowy plan dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji – w przypadku gazów cieplarnianych,

b) rozporządzenia zawierającego krajowy plan dla krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji – w przypadku substancji objętych krajowym systemem handlu uprawnieniami do emisji.

Do ponoszenia opłaty, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o handlu uprawnieniami do emisji, stosuje się przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi właściwemu do wydania zezwolenia dla prowadzącego instalację objętą systemem tj. organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, o których mowa w u.p.o.ś. Opłatę powyższą wnosi się na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

## 5. Zmiany w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska

Badając wpływ regulacji prawnych w zakresie opłat środowiskowych na działalność elektrowni systemowych warto odnieść się do przepisów prawnych oczekujących na wejście w życie oraz warto odnieść się także do projektowanych regulacji prawnych.

Przed wszystkim trzeba wspomnieć, iż przepisy Ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych

innych ustaw<sup>14</sup> dokonujące zmian w u.p.o.ś. w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. z punktu widzenia funkcjonowania dużych elektrowni systemowych nie będą miały znaczenia. Nowela zmierza bowiem do dostosowania przepisów u.p.o.ś. do rozwiązań zawartych w nowej Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup>.

Ważne natomiast z punktu widzenia funkcjonowania dużych elektrowni systemowych są projektowane regulacje prawne. Przede wszystkim w projekcie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>16</sup> przewidziano ogólne zasady uiszczania opłaty za wprowadzanie CO<sub>2</sub> do powietrza.

Projektowana regulacja w zakresie opłaty za wprowadzanie CO<sub>2</sub> do powietrza w zasadzie nie odbiega w sposób znaczący od obowiązującej ustawy o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Różnica pomiędzy obowiązującą ustawą, a projektem ustawy dotyczy wprowadzenia obowiązku wnoszenia opłat dla instalacji nowych włączanych do systemu w trakcie okresu rozliczeniowego lub instalacji zmienionych w trakcie okresu rozliczeniowego. W ustawie z dnia 22 grudnia 2004 r. handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji opłata odnosi się tylko do pierwszego roku okresu rozliczeniowego w obecnym projekcie ustawy instalacje nowe lub instalacje zmienione będą wnosić opłatę za uprawnienia w pierwszym roku przydziału uprawnień do emisji w zezwoleniu. Obowiązująca ustawa pozwala na pobranie opłaty jedynie za uprawnienia wydawane w pierwszym roku okresu rozliczeniowego, natomiast propozycja art. 27 projektu odnosi się do uprawnień wydawanych na pierwszy rok uczestnictwa instalacji w systemie w okresie rozliczeniowym. To jest różnica, pozwalająca na pobieranie opłat za uprawnienia wydawane np. instalacjom nowym włączanym do systemu w trakcie okresu rozliczeniowego. Należy dodać, że pozostałe podmioty, które już wnieśli opłatę po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2008-2012 dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji<sup>17</sup>, nie ponoszą ponownie tej opłaty.

---

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 215, poz. 1664.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 57, poz. 1240 z późn. zm.

<sup>16</sup> Pismem z dnia 26 lipca 2010 r. projekt ustawy został przekazany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2010\\_08/d9242c61e258cef571aed3da9c80d56f.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2010_08/d9242c61e258cef571aed3da9c80d56f.pdf) [10.09.2010 r.].

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 202, poz. 1248.

W chwili obecnej trwają również prace nad projektem ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) i emisji tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) dla dużych źródeł spalania<sup>18</sup>. Projekt powyższej ustawy w ogóle nie odnosi się do kwestii opłat z tytułu wprowadzania gazów w postaci dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) i tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) do powietrza. Oznacza to, iż w przypadku wprowadzania do powietrza powyższych gazów zastosowanie będą miały przepisy u.p.o.ś. na obecnie obowiązujących zasadach.

## 6. Podsumowanie

Opłaty za korzystanie ze środowiska są ponoszone w przypadku wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, poboru wód oraz składowania odpadów. Opłaty te ponosi każdy podmiot gospodarczy korzystający ze środowiska, dotrzymujący przepisów prawa i norm w nich określonych. Dotrzymywanie obowiązujących norm ekologicznych we wszystkich elementach korzystania ze środowiska skutkuje brakiem obowiązku zapłaty, o wiele wyższych od opłat za korzystanie ze środowiska, administracyjnych kar pieniężnych.

W przypadku elektrowni systemowych wytwarzających energię elektryczną w wyniku spalania paliw opłaty za korzystanie ze środowiska przede wszystkim wynikają z emisji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych do powietrza atmosferycznego tj. emisji CO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, CO oraz pyłów. Ponadto, w przypadku tego typu elektrowni, opłaty za korzystanie ze środowiska mogą także wynikać z wprowadzania do wód lub do ziemi wód chłodniczych i wód pochodzących z obiegów chłodzących oraz składowania odpadów w postaci popiołów.

W związku z tym, iż w przypadku dużych elektrowni wytwarzających energię elektryczną w wyniku procesu spalania wysokość opłat za korzystanie ze środowiska zależy głównie od ilości gazów oraz pyłów wprowadzanych do powietrza oraz od ilości wytworzonych odpadów, warto podejmować działania modernizujące elektrownie mające na celu ograniczanie emisji.

---

<sup>18</sup> Projekt ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) i emisji tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) dla dużych źródeł spalania w dniu 26 lipca 2010 r. został przekazany do Stałego Komitetu Rady Ministrów, [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2010\\_08/4fb4802b9814557dc795f24447dc768f.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2010_08/4fb4802b9814557dc795f24447dc768f.pdf) [10.09.2010 r.].

## ENVIRONMENTAL FEES RELATED TO THE OPERATION OF POWER PLANTS GENERATING ELECTRICITY THROUGH FUEL COMBUSTION

### Summary

As regards the operation of large power plants employing energy units such as hard coal-burning (or lignite-burning) boilers or coal and biomass-burning boilers, the question of environmental fees comes to the fore. The system of environmental fees has been substantially moulded by the provisions of the Act of 27 April 2001 Environmental Protection Law. The system of environmental fees is also regulated by the 16 April 2004 Nature Conservation Act, the Act of 4 February 1994 Geological and Mining Law, the Act of 22 December 2004 on greenhouse gas and other substances emission allowance trading scheme, and other laws that mention some specific instances of environmental charges. Environmental fees are due for the use of the environment consisting mainly in emitting gas (dust) into the air, dumping of sewage into the water (soil), water consumption, and disposal of waste. Environmental fees are paid by the entity using the environment to the banks account of the marshal's office having jurisdiction over the location of the use. The system of fees has been so designed as to enable self-calculation. In the case of large power plants generating electricity through combustion, the level of fees for using the environment depends largely on the volume of gas and dust emitted into the air, and on the amount of produced waste; therefore, modernization of power plants with a view to diminishing emissions should be given priority.

### ОПЛАТЫ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, СВЯЗАННЫЕ С ФУНКЦИОНИРОВАНИЕМ ЭЛЕКТРОСТАНЦИЙ, ПРОИЗВОДЯЩИХ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИЮ ПРИ СЖИГАНИИ ТОПЛИВА

### Резюме

В случае функционирования больших системных электростанций, которые имеют в своём распоряжении энергетические единицы в виде котлов, отапливаемых только каменным (бурым) углем, или котлов, отапливаемых углем и биомассой, очень существенным является вопрос оплат за использование окружающей среды. Система оплат за использование окружающей среды осталась в основном сформированной положениями закона от 27 апреля 2001 г. Право охраны окружающей среды. В систему оплат за использование окружающей среды входят также регуляции закона от 16 апреля 2004 г. об охране природы, закона от 4 февраля 1994 г. Геологическое и горное право, закона от 22 декабря 2004 г. о торговле полномочиями эмиссии в воздух тепличных газов и других субстанций, а также других законов, которые оговаривают особенные случаи в несения оплат. Оплаты за использование



окружающей среды налагаются на основании использования окружающей среды, заключающегося, прежде всего, в выбросе газов (пыли) в воздух, введении стоков в воду (землю), потреблении воды, складировании отходов. Оплаты за использование окружающей среды субъект, использующий окружающую среду, вносит на счёт маршалского учреждения соответственно месту использования окружающей среды. Система оплат была сформирована по принципу саморасчёта. В связи с тем, что в случае больших электростанций, производящих электроэнергию в результате процесса сжигания, размер оплат за использование окружающей среды зависит главным образом от количества газов, а также пыли, выбрасываемых в воздух, а также от количества выработанных отходов, стоит предпринимать определённые действия, модернизирующие электростанции, чтобы ограничить эмиссию.



**MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE  
DO STUDIÓW NAD PRAWEM**



## **Duncan V. Louisiana,**

Supreme Court of the United States

391 U.S. 145, 88 S.Ct. 1444, 20 L. Ed.2<sup>nd</sup> 491 (1968)\*

SĘDZIA WHITE (sprawozdawca):

Odwołujący się, Gary Duncan, został skazany za naruszenie nietykalności cielesnej w obrębie Dwudziestego piątego Okręgu Sądowego Stanu Louisiana. Według prawa stanowego naruszenie nietykalności cielesnej stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności do lat dwóch oraz grzywną w wysokości 300 USD. Oskarżony wnosił o proces karny przed sądem przysięgłych. Uwzględniając jednak fakt, że Konstytucja Stanu Louisiana dopuszcza rozprawę z udziałem ławy przysięgłych wyłącznie w przypadkach przestępstw zagrożonych karą śmierci lub pozbawienia wolności w połączeniu z ciężkimi robotami, sędzia sądu rejonowego wniosek oddalił. Oskarżony został uznany za winnego i skazany na karę pozbawienia wolności na 60 dni w miejskim areszcie oraz grzywnę w wysokości 150 USD. Następnie odwołał się do Sądu Najwyższego stanu Louisiana podnosząc, że odmowa procesu karnego z udziałem ławy przysięgłych naruszyła jego prawa gwarantowane przez Konstytucję Stanów Zjednoczonych. Sąd Najwyższy stanu Louisiana nie dopatrując się „żadnego błędu prawnego w zaskarżonym postępowaniu”, odmówił prawa ponownego rozpatrzenia sprawy. Następnie oskarżony odwołał się do Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych podnosząc, że Szósta i Czternasta Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych zapewnia prawo do sądu przysięgłych w stanowych karnych postępowaniach, w których oskarżony zagrożony jest karą pozbawienia wolności do dwóch lat.

19 października 1966 r. jadąc autostradą nr 23. w gminie Plaquemines, odwołujący się dostrzegł dwóch młodszych kuzynów rozmawiających z czterema białymi chłopcami na skraju drogi. Wiedząc, że jego czarnoskórzy kuzyni, przeniesieni niedawno do liceum dotychczas wyłącznie przeznaczonych dla białych, zgłaszali wypadki incydentów rasistowskich, Duncan zatrzymał samochód i podszedł do grupy. Zeznania wykazują wiele spornych punktów, ale świadkowie zgodni są co do tego, że odwołujący się oraz

---

\* Fragment orzeczenia w języku angielskim dostępny w S. Kadish, S. J. Schulhofer, *Criminal Law and Its Processes. Cases and Materials*, Boston–New York–Toronto–London, 1995, s. 59-66.

biali chłopcy uwikłani byli w rozmowę, że odwołujący się namawiał kuzynów do opuszczenia zgromadzenia i odjechania z nim, i że w pewnym momencie miał wsiąść do swojego samochodu i odjechać wraz z kuzynami. Zeznania białych wykazują, że tuż przed odjazdem odwołujący się uderzył w łokieć Hermana Landry'ego, jednego z białych. Z zeznań czarnoskórych uczestników zajścia wynika, że odwołujący się nie uderzył Landry'ego, a jedynie lekko go dotknął. Sędzia I instancji uznał, że Stan Louisiana udowodnił ponad wszelką wątpliwość, że oskarżony Duncan dopuścił się czynnej napaści i uznał go za winnego zarzucanego mu czynu [...].

Wierząc, że prawo do sądu przysięgłych w sprawach karnych stanowi fundament amerykańskiego systemu prawnego, podtrzymujemy, że Czternasta Poprawka gwarantuje prawo do sądu przysięgłych we wszystkich sprawach karnych, które – jeśli rozpatrywane w sądzie federalnym – mogłyby wejść w zakres gwarancji Szóstej Poprawki. Uznając, że wnoszone odwołanie należy do jednych z takich spraw, podtrzymujemy, że przepisy Konstytucji zostały naruszone, gdy wniosek oskarżonego o proces karny z udziałem ław przysięgłych został oddalony.

Historia sądów przysięgłych w sprawach karnych była niejednokrotnie przywoływana. W obecnej sprawie wystarczające niech będzie stwierdzenie, że na długo przed uchwaleniem naszej Konstytucji, zasada sądów przysięgłych w sprawach karnych funkcjonowała w Anglii przez wieki, sięgając swym imponującym korzeniom do Wielkiej Karty. Utrzymanie i starania właściwej realizacji tej zasady stanowiącej ochronę przed arbitralnymi sądami należało do jednych z ważniejszych celów rewolucyjnego osiągnięcia, wyrażonego w Deklaracji i Karcie Praw z 1689 roku. [...]

Gwarancje procesu z udziałem ławy przysięgłych w Konstytucji federalnej i konstytucjach stanowych odzwierciedlają ważne podejście co do sposobu stosowania prawa i osiągnięcia sprawiedliwości. Prawo do sądu przysięgłych przysługuje oskarżonym w postępowaniu karnym w celu ochrony przed opresją sprawujących władzę. Ci, którzy pisali nasze konstytucje, wiedzieli z historii i doświadczenia, że ochrona przed nieuzasadnionymi oskarżeniami wnoszonymi jedynie w celu wyeliminowania wrogów oraz przed sędziami zbyt ulegającymi naciskom zwierzchnim wpływom jest konieczna. Autorzy konstytucji dążyli do powołania niezależnego sądownictwa, ale jednocześnie nalegali na stworzenie ochrony przed arbitralnymi działaniami. Zapewnienie oskarżonemu prawa do sądu z decydującym głosem osób jemu równych, daje niepodważalną ochronę przed skorumpowanym lub nadgorliwym oskarżeniem oraz przed uległym stronnictwem lub ekscentrycznym sędzią. Jeśli oskarżony wolałby zdroworozsądkowy osąd ławy przysięgłych nad bardziej profesjonalnym, lecz prawdopodobniej mniej współczującym osądem sędziego zawodowego,

takie jest jego prawo. Co więcej, zasada sądów przysięgłych w Konstytucji federalnej i konstytucjach stanowych odzwierciedla fundamentalne podejście co do sprawowania władzy publicznej – przejawiające się w niechęci do powierzania władzy decydowania o życiu i wolności obywateli pojedynczym sędziom lub grupie sędziów. [...] Duże zaangażowanie Narodu w realizację prawa do sądu przysięgłych w poważnych sprawach karnych stanowiące ochronę przed arbitralnym stosowaniem prawa zasługuje na objęcie zasadą legalności z Czternastej Poprawki i, w związku z tym, musi być przestrzegane przez stany [...].

Jesteśmy świadomi długotrwałej dyskusji, w szczególności w tym studium, pomiędzy tymi, którzy piszą na temat realizowania idei sprawiedliwości co do koncepcji pozwolenia niewykształtowanym laikom decydować o faktach w postępowaniach cywilnych i karnych. Większość kontrowersji koncentruje się na sądach przysięgłych w sprawach cywilnych. Punkt centralny dyskusji stanowi wyrażone lub wywnioskowane założenie, że sędziowie przysięgli nie są zdolni do adekwatnego zrozumienia materiału dowodowego lub do właściwego decydowania o kwestiach faktycznych i w związku z tym stanowią [...] nieco lepsze rozwiązanie od rzutu kośćmi. Jednakże, najnowsze i najbardziej wyczerpujące badania sądów przysięgłych w sprawach karnych pokazują, że sędziowie przysięgli w istocie rozumieją zasady dowodowe i dochodzą do słusznych wniosków w większości spraw oraz że w przypadkach, gdy sędziowie przysięgli podejmują odmienną decyzję od tej, jaką podjąłby sędzia zawodowy, czynią to zazwyczaj z powodów, z jakich zostali powołani i dla których obecnie sprawują swą funkcję.

Stan Louisiana podnosi, że Czternasta Poprawka obejmując prawo do sądu przysięgłych, podważy integralność każdego procesu przeprowadzonego bez udziału ławy. [...] Nie jest jednak naszym zamiarem stwierdzenie, że każda rozprawa karna – lub jakakolwiek rozprawa w tym względzie – przeprowadzona z udziałem wyłącznie sędziego zawodowego jest niesprawiedliwa lub że oskarżony nigdy nie będzie traktowany sprawiedliwie w równym stopniu przez sędziego zawodowego, jak mógłby być potraktowany przez sędziów przysięgłych. W związku z czym, nie widzimy żadnych konstytucyjnych zastrzeżeń co do praktyk, stosowanych zarówno przed sądami federalnymi, jak i stanowymi, uznawania zrzeczenia się prawa do sądu przysięgłych i co do skarżenia drobnych występków bez rozszerzania na nie prawa do sądu przysięgłych. Jednakże, faktem jest, że w przypadku poważniejszych przestępstw, większość rozpraw odbywa się przed sądem przysięgłych, a nie z udziałem wyłącznie sędziego zawodowego; znaczący procent oskarżonych woli poddać się osądowi sędziów przysięgłych niż sędziemu zawodowemu. Nawet jeśli oskarżony zadowolony jest z procesu

przed sędzią zawodowym, prawo do sądu przysięgłych wypełnia cel ograniczania możliwości występowania niesprawiedliwych działań sądu lub oskarżenia.

Stan Louisiana ostatecznie podnosi, że, nawet jeśli jest zobowiązany do zapewnienia prawa do sądu przysięgłych w poważnych sprawach karnych, werdykt w obecnej sprawie jest ważny i wydany zgodnie z Konstytucją ze względu na fakt, że odwołujący się został oskarżony o popełnienie czynnej napaści i skazany tylko na sześćdziesiąt dni pozbawienia wolności. Sąd nie przyjmuje tej argumentacji. Nie ma wątpliwości co do tego, że istnieje kategoria drobnych przestępstw lub wykroczeń, które nie podlegają obowiązkowi zapewnienia sądu przysięgłych na podstawie Szóstej Poprawki i w związku z tym nie powinny być odnoszone do procedur stanowych na podstawie Czternastej Poprawki [...].

Jednakże, nie widzimy konieczności wytyczania w obecnej sprawie dokładnej granicy między drobnymi przestępstwami a wykroczeniami. Wystarczającym jest w odczuciu Sądu postanowienie, że przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności do lat dwóch, na podstawie wcześniejszych i obecnie obowiązujących standardów w tym kraju, stanowi poważne przestępstwo, a nie drobne wykroczenie. W związku z powyższym, odwołujący się miał prawo do sądu przysięgłych, a odmowa tego prawa stanowiła naruszenie jego praw.

Uchylone i przekazane do ponownego rozpoznania.

SĘDZIA HARLAN, z którym zgadza się SĘDZIA STEWART, zgłasza zdanie odrębne.

[...] Istnieje szeroki zakres poglądów co do żądania sądów przysięgłych i co do sposobów najkorzystniejszego ich wykorzystania; istnieją także znaczące różnice między stanami co do lokalnych warunków, takich jak: rozmiary obciążenia sądów sprawami karnymi, łatwość lub trudności we wzywaniu sędziów przysięgłych i innych procesowych warunków mających wpływ na sprawiedliwość. Mamy przed nami zatem prawie idealny przykład sytuacji, w której osławiona opinia sędziego Brandeisa powinna mieć zastosowanie. Jest to – jak stwierdził: „jeden ze szczęśliwych przypadków w systemie federalnym, gdy jeden odważny stan może, jeśli jego obywatele tak zdecydują, służyć jako laboratorium...” *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 280, 311 (zdanie odrębne). Ten Sąd, inne sądy oraz procesy polityczne są w stanie poprawiać jakiegokolwiek eksperymenty w postępowaniu karnym, które będą fundamentalnie niesprawiedliwe dla oskarżonego.



## Objaśnienie

Sprawa 19-letniego czarnoskórego Gary'ego Duncana oskarżonego o naruszenie nietykalności cielesnej białego kolegi z roku 1966 z południowego stanu Louisiana znalazła swój finał przed Sądem Najwyższym Stanów Zjednoczonych. Oskarżony wnosił, że jego prawo do sądu przysięgłego gwarantowane przez Szóstą Poprawkę do Konstytucji Stanów Zjednoczonych zostało naruszone. Sąd Najwyższy uznał za zasadne rozpatrzenie kwestii, czy Szósta Poprawka do Konstytucji gwarantująca m.in. prawo do sądu z udziałem ławy przysięgłych ma zastosowanie do postępowania karnego przed sądami stanowymi wyłącznie w sprawach o ciężkie przestępstwa.

Sąd Najwyższy rozpatrzył sprawę 17 stycznia 1968 r.; wyrok został ogłoszony 20 maja 1968 r. Głosami siedem do dwóch orzeczenie Sądu Najwyższego Stanu Louisiana podtrzymującego skazujący wyrok sądu I instancji, zostało uchylone. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy potwierdza, że Szósta Poprawka zapewnia oskarżonym w procesach karnych sąd z udziałem przysięgłych, co stanowi fundamentalny element amerykańskiego wymiaru sprawiedliwości oraz że stany na podstawie Czternastej Poprawki są zobowiązane do zapewnienia tego prawa oskarżonym w postępowaniach karnych przed sądami stanowymi. Jednocześnie nie wskazując jednoznacznej granicy pomiędzy kategoriami czynów niedozwolonych objętych obowiązkiem zapewnienia procesu z udziałem przysięgłych, Sąd Najwyższy stwierdził, że przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności do lat dwóch stanowią wystarczającą kategorię spraw, dla których zapewnienie sądu przysięgłych jest wymagane.

Sędzia Byron R. White jest sędzią sprawozdawcą przedstawiającym opinię większości (Earl Warren, Hugo L. Black, William O. Douglas, William J. Brennan Jr., Abe Fortas, Thurgood Marshall). Sędzia John M. Harlan zgłosił zdanie odrębne, które poparł sędzia Potter Stewart.

*tłum. Marzena Rzeszót*



**RECENZJE**



**Lech Mażewski**

*Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956-1989. Analiza ustrojowopolityczna*  
Biblioteka konserwatyzm.pl, Warszawa–Biała Podlaska 2010, ss. 233.

Formacja państwowa jaka istniała na ziemiach polskich po 1944 r., od 1952 r. pod oficjalną nazwą Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, nadal budzi zainteresowanie wśród prawników i politologów. Okres przeszło dwudziestu lat od transformacji ustrojowej w Polsce pozwala na dokonanie analiz i podsumowań dorobku tamtego ustroju, bez odwoływania się do emocji. Nowa książka dr. Lecha Mażewskiego pt. *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956-1989. Analiza ustrojowopolityczna* jest właśnie pewnego rodzaju próbą analizy i bilansu dorobku tamtego państwa; jej ambicją jest także opisanie i zdiagnozowanie przyczyny upadku PRL.

Zamiarem autora było dokonanie analizy prawnoustrojowej wybranych aspektów funkcjonowania ustroju PRL w latach 1956-1989. Wskazać jednak należy, że autor – zupełnie słusznie – nie ograniczył się do tej cezury czasowej, lecz zbadął i „źródła”, czyli założenia prawno-ideowe, jakie legły u podstaw PRL i jej Konstytucji z 22 lipca 1952 r.<sup>1</sup> Jest to o tyle ważne, że – jak się wydaje – kres totalitaryzmu w 1956 r. i zastąpienie go pewną formą socjalistycznego autorytaryzmu, oznaczać docelowo musiał upadek „państwa ludowego” w tamtej formule. Okres po „odwilży październikowej” w 1956 r. jawi się wobec tego jako powolny rozkład systemu politycznego narzuconego Polsce przez ZSRR. L. Mażewski dodaje, że niemożność utrzymania w 1956 r. komunistycznej despotii wynikała z niemożności uzgodnienia dwóch kluczowych dla elity władzy wartości: jedności i bezpieczeństwa (s. 39). Elita władzy pragnęła utrzymania ustroju w znanym sobie kształcie, ale już nie za cenę petryfikowania go wszechobecnym strachem. A strach przed represjami był podstawowym spoiwem tamtej formacji. Od tego to momentu następowała nieustająca erozja systemu ustrojowo-społecznego PRL, objawiająca się postępującą, choć niekiedy okresowo wstrzymywaną, liberalizacją (lecz nie demokratyzacją) stosunków politycznych, ekonomicznych, społecznych w państwie.

Autor recenzowanej pracy podjął się również udowodnienia tezy, iż PRL nie był tak do końca „czarną dziurą” polskiej państwowości, tzn. okresem w którym nie udało się wypracować żadnych wartych zachowania

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

rozwiązań ustrojowych. Wskazać trzeba na powołane w tamtym okresie organy właściwe państwu prawa: Najwyższą Izbę Kontroli, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu, Rzecznika Praw Obywatelskich, choć w kształcie bez wątpienia wymagającym dopracowania.

Układ pracy jest logiczny i spójny. Materiał wyłożony w książce ujęty został w XII rozdziałach. Pierwszy rozdział poświęcony został totalitaryzmowi demokratycznemu, następnie chronologicznie przedstawiono proces detotalitaryzacji struktury państwowej i społecznej, jaka odbywała się od 1956 r., skutkowałą przyjęciem formuły autorytarnej i wreszcie całkowitym wyczerpaniem się możliwości PRL, oznaczającym konieczność przeprowadzenia transformacji ustrojowej. Wywód autor zamknął rozważaniami nad końcowym bilansem PRL jako formacji politycznej i gospodarczej (rozdział XII).

Od „październikowej odwilży”, a nawet wcześniej – od likwidacji Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego (grudzień 1954 r.), postępowała liberalizacja ustroju, która, jak wskazał autor, przejawiała się poprzez: wydatne zwiększenie zakresu autonomii PRL względem Związku Radzieckiego przy coraz śmielszym nawiązywaniu stosunków z państwami Zachodu, zaniechanie programu masowej kolektywizacji rolnictwa, wprowadzenie pewnych ułatwień dla prowadzenia drobnej działalności gospodarczej w miastach, stworzenie warunków do pragmatycznej polityki względem Kościoła, kultury i nauki, i wreszcie rezygnację ze stosowania terroru aparatu bezpieczeństwa na szeroką skalę (s. 46). Konkluzja autora jest odważna: co prawda nadal formalnie funkcjonowały formy prawne wypracowane w szczytowym okresie stalinizmu, ale faktycznie od 1956 r. mieliśmy do czynienia z nowym ustrojem – efektem zaniechania budowy formacji totalitarnej (s. 50) i wypracowania formuły posttotalitarnego autorytaryzmu. Zresztą zarówno rządy triumwiratu Bolesław Bierut – Jakub Berman – Hilary Minc, jak i Władysława Gomułki, łączył fakt, że znajdowały one oparcie w formule pozakonstytucyjnej, nawet częściowo pozaprawnej, a wierzchołek władzy partyjnej najczęściej pozostawał poza formalną strukturą władzy publicznej.

Rozbieżność pomiędzy stanem deklarowanym, który wynikał z Konstytucji z 1952 r., a stanem faktycznym pogłębił się wraz z największą nowelizacją Konstytucji, tj. nowelą z 10 lutego 1976 r.<sup>2</sup> Pierwszym przesłaniem nowych przepisów rangi konstytucyjnej było silne zaakcentowanie ideologicznego charakteru państwa – państwa oficjalnie „w pełni socjalistycznego”, co jednak nie znajdowało pokrycia w rzeczywistości. Co prawda z brzmienia znowelizowanych przepisów można wnioskować o woli budowania na nowo projektu „demokratycznego totalitaryzmu”, ale „nie takie

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 29.

chyba były zamierzenia twórców noweli konstytucyjnej z 1976 r., a poza tym czasu nie dało się już cofnąć” (s. 85). Relatywizacja konstytucyjnych norm była obecna właściwie przez cały okres PRL; L. Mażewski wskazuje, że w połowie lat 80. (petryfikacja władzy Wojciecha Jaruzelskiego) okazało się po raz kolejny, że przepisy konstytucyjne „mogą okazać się nikłą przesłanką do zajmowania kluczowych pozycji w państwie” (s. 109).

Autor nie ulega stereotypowym ocenom, co budzić musi aprobatę. I tak np. wskazuje – inaczej niż niektórzy badacze<sup>3</sup>, że elementy prawa wyborczego do Sejmu w Konstytucji PRL, a szczególnie rozwijające je przepisy ordynacji wyborczej z 1 sierpnia 1952 r.<sup>4</sup>, wcale nie wykluczały organizacji wyborów, które określić moglibyśmy mianem „demokratycznych”. L. Mażewski wyjaśnił, że to nie tyle totalitarny czy antydemokratyczny rys tych przepisów wykluczył demokratyczne formuły wyłaniania reprezentacji „ludu pracującego miast i wsi”, lecz działania faktyczne: agresywna indoktrynacja i wszechobecny strach przed represjami ze strony aparatu bezpieczeństwa. Zresztą następnie uchwalane ordynacje wyborcze były znacznie mniej demokratyczne w brzmieniu swych postanowień, a opór elity władzy przed demokratyzacją uległ wzmocnieniu (s. 28-31).

Wiele prac prawniczych wyraźnie pomija lub marginalizuje socjologiczne i ekonomiczne przesłanki prawotwórstwa. Zaletą pracy L. Mażewskiego jest szczególne zwrócenie uwagi na aspekt ekonomiczny schyłku PRL (rozdział X) i jego wpływ na przemiany ustrojowe – na czele z powstawaniem tzw. spółek nomenklaturowych, ale i uchwaleniem pakietu ustaw gospodarczych w grudniu 1988 r., będących preludium do restytucji kapitalizmu w Polsce (oczywiście wbrew postanowieniom Konstytucji PRL). Wynikałoby z tego, że powrót do gospodarki wolnorynkowej Polska zawdzięcza nie politykom obozu „Solidarności”, przynajmniej nie wyłącznie im, lecz także Mieczysławowi Rakowskiemu i jego podwładnym (zob. s. 176). Ciekawym aspektem tego procesu były postanowienia ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w PRL z dnia 17 maja 1989 r.<sup>5</sup>, regulujące tzw. postępowania regulacyjne „w przedmiocie przywrócenia im własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części” (art. 61-64 ustawy). L. Mażewski trafnie skonstatował, że „postępowania regulacyjne” stanowiły jedyne systemowe rozwiązanie kwestii reprivatyzacji w Polsce (s. 175).

Niestety nie podjęto w pracy rozważań na temat alternatywnych możliwości transformacji systemu gospodarczo-politycznego PRL. W szczególności interesująca kwestia badawcza zawiera się w odpowiedzi na pytanie: czy rozkład PRL musiał skutkować zaprowadzeniem w Polsce ustroju libe-

<sup>3</sup> Por. A. Garlicki, *Stalinizm*, Warszawa 1993.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 35, poz. 246.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 29, poz. 154.

ralno-demokratycznego? Czy możliwe były inne warianty, np. taki, który opisowo określilibyśmy mianem „chińskiego” (liberalizacja gospodarcza, posunięta aż do zaprowadzenia kapitalizmu, przy zachowaniu autorytarnego porządku politycznego sprawowanego przez monopartię) – a reformy gospodarcze podjęte w II poł. lat 80. mogłyby na to wskazywać, czy też obranie drogi podobnej do serbskiej (jugosłowiańskiej), tj. przejęcie przez monopartię retoryki nacjonalistycznej, przy nieznaczonej korekcie systemu gospodarczego?

Zastrzeżenia dotyczące recenzowanej książki budzić może niechęć autora do odwołań i oparcia analizy na źródłach innych niż polskie. I tak np. na stronie 35 słusznie wskazał, że niemiecki narodowy socjalizm można określić mianem totalitaryzmu o silnych cechach demokratyzmu. Popularny stereotyp głosi, że istnieje konieczny antagonizm pomiędzy demokracją a totalitaryzmem. Stereotyp ten jest z gruntu fałszywy, gdyż demokracja jest sposobem wyłonienia władzy i rozstrzygnięcia sporów, podczas gdy totalitaryzm formą stosunków między władzą a obywatelami i możemy sobie wyobrazić władzę obieralną demokratycznie, a zaprowadzającą totalitarne stosunki i uzyskującą legitymizację wyborczą w kolejnych wyborach. Rzeczywista antyteza istnieje pomiędzy egalitarnym totalitaryzmem a liberalizmem, gdyż obydwie te teorie dotyczą stosunku pomiędzy jednostką a państwem. L. Mażewski podziela ten pogląd, powołując się na opinię prof. Andrzeja Paczkowskiego. Najlepiej jednak byłoby sięgnąć do źródła, tj. do pracy Adolfa Hitlera *Moja walka*, by znaleźć tam wyraźną pochwałę „prawdziwej demokracji niemieckiej” i szerokiego udziału mas w „sprawowaniu” władzy<sup>6</sup>. W naukach prawnych i politycznych nadal dyskutuje się o totalitarnych formułach demokracji (żeby wspomnieć tylko jednego z najwybitniejszych badaczy problemu – prof. Jakuba Talmona<sup>7</sup>, ale i np. Y. Arieli, N. Rotenstreich (red.), *Totalitarian democracy and after*, London 2002). Sięgnięcie po te źródła z pewnością wzbogaciłoby refleksję dotyczącą problemu totalitaryzmu demokratycznego, który został opracowany chyba jednak zbyt powierzchownie.

W pracy znajdujemy co prawda rozważania nad powołaniem Trybunału Stanu (s. 116-118), i L. Mażewski dostrzega nieefektywność tego organu, właściwie datowaną od samego początku jego powołania i trwającą zresztą do dnia dzisiejszego, lecz nie znajdujemy odpowiedzi na pytanie dotyczące powodów nieskuteczności działań tego specjalnego organu sądowego. Nie wpływa to jednak w żaden sposób na ocenę całokształtu rozprawy.

<sup>6</sup> *Mein Kampf*, s. 48-49 w wydaniu London 1938.

<sup>7</sup> *The rise of totalitarian democracy*, London 1952, czy *The origins of totalitarian democracy*, różne wydania.



Przechodząc do konkluzji: analizy w monografii zostały solidnie udokumentowane, są czytelne i przemyślane. Autor, wykazując umiejętność wnikliwego analizowania aktów prawnych i poglądów doktrynalnych, najpierw przedstawił problemy teoretyczne związane z podstawami szeroko rozumianego ustroju PRL, a następnie dokonał analizy szczegółowych rozwiązań prawnych, które uznał za kluczowe dla funkcjonowania posttotalitarnego autorytaryzmu. Przebieg procesu liberalizacji ustroju („dekompozycji”) został przedstawiony w sposób przekonujący i rzeczowy.

Niewątpliwą zaletą *Posttotalitarnego autorytaryzmu* jest oparcie o trafnie dobrany i bogaty materiał źródłowy, który dotyczy przecież rozległej materii. Stanowi to o wysokiej wartości omawianej pracy pod względem syntetycznego omówienia kluczowych zagadnień ustroju PRL. Wnioski autora są nieszablonowe, co – jak wspomniano – jest dodatkową zaletą publikacji.

Paweł Bała

**Stanisław Sagan, Viktoriya Serzhanova**

*Nauka o państwie współczesnym*

LexisNexis, Warszawa 2010, ss. 232.

Truizmem byłoby stwierdzenie, że problematyka bytu państwowego jest przedmiotem badań wielu dyscyplin naukowych, tak wielu, że rodzi się pytanie, czy możliwe jest ujęcie syntetyczne, a zarazem interdyscyplinarne i jednocześnie skupione wokół określonej myśli przewodniej. Lektura pracy Stanisława Sagana i Viktoriyi Serzhanovej przekonuje, że podjęcie takiej próby jest możliwe, a jej rezultaty wzbogacają wiedzę o państwie.

Praca składa się z dziesięciu formalnie wyodrębnionych części. Pierwsza obejmuje ustalenia terminologiczne, kategorialne, ale również obejmuje teorie powstania państwa, cechy konstytutywne państwa i, co może być dla czytelnika pewnym zaskoczeniem, obejmuje również wybrane teorie negujące konieczność istnienia państwa, co w kontekście ruchów kontestacyjnych drugiej połowy XX w. jest szczególnie istotne. Część druga pracy zawiera charakterystykę celów i funkcji państwa, klasyfikacji funkcji w ujęciu statycznym, ale również ewolucję funkcji państwa. Rozdział trzeci został poświęcony symbolice państwa – godłu, fladze, hymnowi i dewizie. Te zagadnienia w wielu innych przedmiotowo zbliżonych pracach są niesłusznie marginalizowane, a przecież symbolika państwa jest ważnym elementem świadomości obywatelskiej, częstokroć o silnym zabarwieniu emocjonalnym. Rozdział czwarty poświęcają autorzy władzy państwowej, precyzują pojęcie i źródła władzy, prezentują zjawiska pokrewne i komplementarne, w tym zjawiska rządzenia, a także problematykę legitymizacji władzy. Racja stanu jest przedmiotem rozważań piątego rozdziału, w którym autorzy rozwijają pojęcia racji stanu i prezentują doktrynalne ujęcie racji stanu. Rozdział szósty został poświęcony formom współczesnych państw – ustaleniom pojęciowym oraz charakterystyce terytorialnej struktury państwa i stylom rządzenia. Rozdział siódmy zawiera prezentację teorii organów – pojęcie i klasyfikacji organów, a także charakterystyki samorządu terytorialnego. Ósmy rozdział poświęcają autorzy zjawiskom państwowym w kontekście narodu, prezentują różne podejścia w definiowaniu narodu, relacji pomiędzy państwem a narodem oraz prawu narodów do samostanowienia. Rozdział dziewiąty dotyczy zjawiska państwa w kontekście innych form organizacji społeczeństwa, w tym partii politycznych, grup nacisku i lobbingu związków wyznaniowych oraz organizacji społecznych.

Ostatni, dziesiąty rozdział, obejmuje problematykę państwa wobec procesów integracji europejskiej i globalizacji.

Lektura pracy S. Sagana i V. Serzhanovej skłania do określonych refleksji. Przede wszystkim tekst wyraża podejście interdyscyplinarne – w ramach wiedzy prawnej dotyczącej państwa przedstawione są wątki z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego, prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz teorii państwa i prawa, filozofii prawa i doktryn polityczno-prawnych, żeby wymienić najważniejsze. Ale praca nawiązuje również do dorobku socjologii i politologii, przy czym te nawiązania są niezwykle syntetyczne, czego rezultatem jest sporo treści i przemyśleń w zwartym tekście.

Tym metodologicznym walorom odpowiada również interesujący warsztat. Poza naukową syntezą swoistą „sumą obserwacji pojedynczych przypadków” autorzy nie stronią również od doświadczeń na pograniczu nauki i beletrystyki, na pograniczu nauki i sztuki, co jest zamierzeniem nietatwym i wymaga postawy pełnej otwartości i wyjścia poza naukowe przyzwyczajenia. Autorzy inspirować czytelnika do odniesień reporterskich, do dorobku Ryszarda Kapuścińskiego, a więc pośrednio do najlepszych tradycji polskiego reportażu, tradycji twórczej literatury faktu Melchiora Wańkowicza i Xawerego Pruszyńskiego. Prezentowane przez Ryszarda Kapuścińskiego „pojedyncze przypadki” bytów państwowych, kulturowych i etnicznych oraz ich konsekwencji – zjawiska władzy, konfliktu, współdziałania mogą stanowić istotny kontekst syntez tworzonych metodą „od szczegółu do ogółu” metodą indukcyjną. To nieczęsto spotykane zjawisko twórczości naukowej, w ramach której stosuje się konteksty sztuki i beletrystyki. Nieczęsto spotykane choćby z tej przyczyny, że taki sposób uprawiania nauki wymaga głębokiej wiedzy, postawy humanistycznej i skłonności do holistycznego spojrzenia na badane zjawiska.

Poza wskazanymi walorami merytorycznymi na szczególną uwagę zasługuje traktowanie badanych zjawisk w ujęciu dynamicznym, jako określonego procesu, którego natura w konsekwencji rzutuje na dezaktualizację pojęć oraz przewartościowaniem wielu zjawisk. Procesu, który wiąże się z ruchami migracyjnymi, ze zmianami klimatycznymi, z ruchami ekologicznymi z tendencjami integracyjnymi, ale również odśrodkowymi aspiracjami etnicznymi i regionalnymi. Relacje: państwo – jednostka nabierają nowego wymiaru już nie jako absolutystyczna czy totalitarna dominacja nad jednostką bądź anarchizująca czy libertyńska dominacja jednostki nad państwem. Relacja ta przybiera formę współpracy rządów prawa demokratycznego państwa prawa z jednostkami świadomymi konieczności samoograniczenia dla dobra własnego i wspólnego, ze społeczeństwem obywatelskim. To nowe i niespotykane wcześniej w historii tego typu relacje wyznaczające

zupelnie nowe spojrzenie na państwo i jednostkę w różnych płaszczyznach, w tym także w płaszczyźnie egzystencjalnej, w ludzkim dążeniu do rozszerzania pola własnej wolności kosztem korzyści z szerokiego uczestnictwa w życiu zbiorowym oraz w dążeniu do rozszerzenia pola bezpieczeństwa kosztem wolności.

Lektura omawianej pracy może prowadzić właśnie do wielokierunkowych refleksji nad genezą i współczesnością relacji: państwo – jednostka.

Praca została napisana językiem komunikatywnym, co znacznie rozszerza potencjalny krąg czytelników. Jej adresatami mogą być zarówno studenci prawa, administracji, politologii, socjologii i europeistyki, jak i osoby pełniące funkcje publiczne w aparacie państwa i samorządu terytorialnego. To ważny poza wymienionymi wyżej walor pracy, która pełni funkcje poznawcze, niezwykle komunikatywne, ale również jest propozycją określonego ujęcia paradygmatu z pozycji praw człowieka. Starannie opracowane źródła oraz streszczenia w trzech językach znacznie ułatwiają czytelnikowi poruszanie się w obszarach będących przedmiotem pracy. Można sądzić, że omawiana praca wejdzie na trwałe do dorobku nauki o państwie.

*Jan Łukasiewicz*

**Stella Coglievina (a cura di)**

*Le Conferenze episcopali in Europa. Un nuovo attore delle relazioni tra Stati e Chiesa Cattolica*

Vita e Pensiero, Milano 2010, ss. XXI + 226.

Ten tom uznanej serii (diritto/ricerche) został opublikowany w ramach specjalnego programu badawczego pt. *Religie i spójność społeczeństw w europejskich systemach prawnych. Instytucjonalne modele dialogu między państwami i wspólnotami religijnymi w krajach Unii Europejskiej (Religioni e coesione sociale nei sistemi giuridici europei. Modelli istituzionali di dialogo tra Stati e comunità religiose nei paesi dell'Unione Europea)*, realizowanego przy współudziale grupy badawczej z Uniwersytetu Katolickiego w Mediolanie oraz Centrum Studiów nad Instytucjami Kościelnymi (Centro Studi sugli Enti Ecclesiastici). W ramach tegoż programu, w Instytucie Luigi Sturzo w Rzymie, w dniach 16-17 stycznia 2009 r. odbyło się sympozjum zatytułowane *Stolica Apostolska, Konferencje Biskupów, Państwa: doświadczenia krajów Unii Europejskiej (Santa Sede, Conferenze Episcopali, Stati: esperienze di Paesi dell'Unione Europea)*. Omawiana publikacja stanowi pokłosie tej konferencji. Celem niniejszego omówienia jest natomiast nie tyle jej ocena merytoryczna i formalna, ile raczej próba zapoznania czytelnika polskiego z jej treścią oraz ukazanie wartości poznawczej pracy.

Poza przesłaniem Sekretarza Stanu Stolicy Apostolskiej, Tarcisio Bertone, skierowanym do uczestników konferencji, tom zawiera *Przedmowę, Notę wydawniczą*, dziewięć tekstów autorskich, będących rozszerzonymi wersjami wygłoszonych referatów dotyczących poszczególnych państw oraz Unii Europejskiej, a nadto dodatek odnoszący się do rozwoju najnowszych form dialogu państwo–religie we Francji. Na podkreślenie zasługuje fakt, że przedmiotem zainteresowania zespołu autorów omawianego opracowania są nie tylko kraje „starej” Unii, ale również kraje postkomunistyczne (Słowacja, Słowenia, Polska, Republika Czeska i Węgry).

Główny inicjator programu dotyczącego dialogu państwo–Kościół w Unii Europejskiej, Giorgio Feliciani z Katolickiego Uniwersytetu w Mediolanie, wprowadził w problematykę badań w obszernej *Przedmowie* (s. VII-XV). Opowiada się w niej za potrzebą zawierania przez Kościół konkordatów z państwami, wbrew kwestionowaniu jej przez niektóre koła eklezjastycystów po Soborze Watykańskim II. Wieścili oni przekonanie, że Sobór stał się „grobem konkordatów”. Tymczasem po Soborze nastąpił

szczególny rozwój umów konkordatowych, który miał swoje apogeum za pontyfikatu Jana Pawła II, ale jest pielęgnowany również za Benedykta XVI. W dokumentach soborowych głosi się potrzebę współdziałania nie tylko poszczególnych wiernych i innych współobywateli, ale także państwa i Kościoła w zmieniających się okolicznościach miejsca i czasu. Chodzi o wzajemne współdziałanie obu władz oraz interakcję porządków prawnych (państwowego i kościelnego), co nie musi się wyrażać w uprzywilejowaniu kogokolwiek. Temu współdziałaniu sprzyja system konkordatowy. Dlatego Kościół dąży nie tylko do zawierania nowych, ale także do ewentualnych rewizji konkordatów dawniej zawartych. W ich treści dziś nie może chodzić o jakiegokolwiek przywileje Kościoła, które ograniczałyby prawa innych wyznań.

Poza Stolicą Apostolską, szczególnie za zasługą Jana Pawła II, pełnie zastosowano soborową naukę o kolegialności rządzenia w Kościele, włączono w proces normalizacji stosunków państwo-Kościół podmioty bardzo ważne, jakimi są Konferencje Biskupie w poszczególnych krajach, a w ramach Unii Europejskiej – Komisję Episkopatów Wspólnoty Europejskiej (ComECE). Przez ten fakt poszerzyło się pole wzajemnej współpracy między instytucjami politycznymi i Kościołem. Stałe poszerzanie płaszczyzn współdziałania Episkopatów z władzami świeckimi jest zgodne z listem apostolskim Jana Pawła II *Apostolos suos* z 21 maja 1998 r.

Z *Noty wydawniczej* (s. XVII-XXI), napisanej przez Stellę Coglievinę (współpracownika Centrum Studiów nad Instytucjami kościelnymi), dowiadujemy się, że odpowiedzialnymi za prace innych zespołów badawczych uczestniczących w projekcie, są: Francesco Margiotta Broglio z Uniwersytetu we Florencji, Silvio Ferrari z Uniwersytetu w Mediolanie, Marco Ventura z Uniwersytetu w Sienie oraz Giovanni Barberini z Uniwersytetu w Perugii. Jest to uwaga o tyle ciekawa, że podkreśla fakt, iż studia w zakresie prawa wyznaniowego, w tym również w przedmiocie instytucjonalnego dialogu między państwami i religiami w Unii Europejskiej, są podejmowane przez wiele ośrodków naukowych w Italii. Następnie autorka *Noty* informuje o zawartości tomu słusznie zaznaczając, iż pogłębione studium nad wolnością religijną wymaga szerszego spojrzenia, zarówno w świetle prawa międzynarodowego, jak i unijnego.

Patrick Valdrini w artykule poświęconym Francji (s. 3-18), mówiąc o drodze tego państwa do „pozytywnej laickości”, ukazał najpierw kontekst zasady laickości Francji po 1905 r. Zasada ta w praktyce, według słów premiera J. P. Rafrarina wypowiedzianych w 2005 r., nie oznacza całkowitej eliminacji religii z życia społeczeństwa, chociaż jest faktem, że laickość „na sposób francuski” (*alla francese*) polega na całkowitej separacji obu porządków. Prezydent N. Sarkozy określa tę laickość jako „pozytywną”. Ten ton

w debacie publicznej był zresztą obecny już wcześniej, a jednym z jego uzasadnień są próby dialogu władz francuskich z Konferencją Episkopatu Francji. Autor zwraca jednak uwagę na brak „ustalonej metody” prowadzenia tego dialogu, a w szczególności brak jego podstaw prawnych. Wprawdzie w 2002 r. powołano instytucjonalną formę tego dialogu (*instance de dialogue*). Ponadto tradycję posiadają kontakty obu stron, które są możliwe dzięki obecności nuncjusza apostolskiego we Francji oraz ambasadora Francji przy Stolicy Apostolskiej. Benedykt XVI, podczas pobytu w Lourdes 14 września 2008 r., wystąpił jednak z apelem o stworzenie odpowiedniej bazy dla dialogu między państwem francuskim a Kościołem katolickim. Łatwiej te sprawy są rozstrzygane w stosunku do innych wyznań posiadających centralne władze we Francji. W załącznikach do swego opracowania P. Valdrini umieścił dwie wypowiedzi: premiera M. Jospina z 12 lutego 2002 r., która została skierowana do nuncjusza i reprezentantów Kościoła katolickiego oraz deklarację kard. Ricarda, złożoną przy okazji pierwszego spotkania grupy dialogu (*instance de dialogue*) w dniu 12 lutego 2002 r.

O uregulowaniach dotyczących dialogu państwa i Kościoła we Włoszech pisze Mauro Rivella (s. 19-30). Wstępnie nawiązał on do uregulowań konkordatowych niosących rozwiązania narosłych problemów w kontaktach republiki i papieżstwa oraz przypomniał zaakceptowane przez strony zasady: niezależności i autonomii obu społeczności oraz wolności religijnej. Regulacje te mogą stanowić przykład poprawnego układania stosunków państwo–Kościół. Umowa z 1984 r. dała jednak również podstawy do większego udziału Konferencji Episkopatu Italii w kształtowaniu tych relacji. Porównanie z innymi krajami (jak np. Belgia czy Niemcy), w których Konferencje Episkopatu już w XIX w. zbierały się regularnie, pozwala zrozumieć, że w Italii proces wypracowywania samodzielności Konferencji całego Episkopatu był niejako wyhamowywany przez to, że działały konferencje regionalne. Nauka Soboru Watykańskiego II o relacjach prymatu papieskiego i kolegialności biskupów w rządzeniu stała się bodźcem do większego zaangażowania się Konferencji Episkopatu Italii i stanowiły inspirację dla aktywniejszego jej włączenia się w dialog Kościoła z państwem. Z chwilą, kiedy papieżami zostali nie-Włosi, zdaniem autora, Kuria Rzymska skoncentrowała się na sprawach o wymiarze międzynarodowym, a przed Konferencją Episkopatu Italii stanęły do rozwiązywania problemy wewnętrzne i lokalne między państwem i Kościołem. Autor omówił również problem udziału Konferencji Episkopatu w rozwiązaniu kwestii finansowania Kościoła, nauczania religii, ochrony kościelnych dóbr kultury, zapewnienia posług religijnych w strukturach przymusowego pobytu (jak wojsko, policja, szpitale czy zakłady karne).

Ugo Mifsud Bonnici, były premier Malty, w swym artykule (s. 31-45) podejmuje problematykę stosunków państwo–Kościół na tej wyspie, poczynając od historycznego wywodu na temat powstania samej Malty jako kraju katolickiego nawróconego przez św. Pawła i jej dziejów, powiązania z Sycylią, okresu protektoratu angielskiego, aż do czasów najnowszych. Pod koniec historycznych wywodów krótko wspomina o roli nuncjusza i powstaniu państwowo-kościelnej komisji parytetowej oraz o jej pracach i rodzących się problemach. W poprawnie układających się stosunkach między państwem a Kościołem na Malcie widzi problemy związane z różnicą zdań w kwestii prawa aborcyjnego, zapłodnienia *in vitro* czy związków tworzonych przez homoseksualistów.

Najbardziej obszernym jest artykuł Piotra Stanisza (KUL) dotyczący całej problematyki dialogu między państwem a Kościołem w Polsce (s. 47-121). Swoje wywody autor opiera na źródłach, szerokiej literaturze fachowej i niejednokrotnie popiera orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego. Na wstępie została podkreślona wielowiekowa historia dialogu władz politycznych i kościelnych w Polsce, ale zasadnicze wywody dotyczą jego aktualnych form. Punkt wyjścia dla tych rozważań stanowi omówienie konstytucyjnych podstaw tego dialogu we współczesnej Polsce. Zakładająca dialog zasada współdziałania między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego zapisana została wprost w konstytucji (art. 25 ust. 3 Konstytucji). Istotna dla dialogu między państwem i Kościołem jest też zasada bilateralności wynikająca z art. 25 ust. 4 i 5 polskiej ustawy zasadniczej. Po omówieniu podstawowych przepisów konstytucyjnych autor dokonuje szczegółowej analizy dokonań i trudności w działaniu najpierw Komisji Mieszanej, nazwanej później Komisją Wspólną Przedstawicieli Rządu i Episkopatu (porozumienie z 1950 r., małe porozumienie z 1956 r., przerwa w dialogu 1967-1980 i przygotowanie nowego ustawodawstwa z 1989 r.). Po tych wywodach autor ukazał także prace i dokonania Komisji Wspólnej po 1989 r. i wpływ tych prac na rozwój dialogu państwa z innymi związkami wyznaniowymi. Osobny rozdział poświęcony został działaniu Komisji Majątkowej powołanej do życia w 1989 r. oraz innym formom dialogu przewidzianym w ustawach z 1989 r. Zgodnie z tematem Konferencji w Rzymie (16-17 I 2009) druga część artykułu została poświęcona polskim konkordatam, a szczególnie regulacjom prawnym sytuacji prawnej Kościoła w Polsce w konkordatach z 1925 i 1993 r., z uwzględnieniem przewidzianych w nich dalszych form dialogu między państwem a Kościołem na szczeblu krajowym. W zakończeniu autor podkreśla różnorodność form instytucjonalnego dialogu nie tylko między państwem i Kościołem katolickim, ale także innymi związkami wyznaniowymi w Polsce. Reasumując, artykuł P. Stanisza ujmuje całość problematyki dialo-



gu państwo–Kościół w Polsce, a przez jego opublikowanie w języku włoskim stanowi dobrą prezentację dorobku polskich eklezjastycystów szerszemu gronu czytelników.

O bezprecedensowym braku dialogu między państwem i Kościołem, wynikającym z braku stosownej woli po stronie państwa w Republice Czeskiej, pisze Damián Némec (s. 123-148). Po przypomnieniu istotnych etapów rozwoju demokracji w Czechach autor przedstawił genezę i powstanie Konferencji Episkopatu Czechosłowacji (1990) i jej podział na czeską i słowacką (1993), by następnie przejść do omówienia działalności Konferencji Czechosłowackiej w szczególności w latach 1990-1992. Opracowanie D. Némeca ukazuje złożoność „kwestii konkordatowej” w społeczności, która w 60% nie przyznaje się do żadnego wyznania. Punkt wyjścia stanowiły cząstkowe porozumienia w takich sprawach, jak posługi religijne w wojsku, duszpasterstwo w zakładach penitencjarnych, szpitalach i innych instytucjach opieki nad chorymi. Doszło również do przyjęcia porozumień w sprawach środków społecznego komunikowania. Dużą rolę w dialogu z państwem odegrała Konferencja Episkopatu Republiki Czeskiej (lata 2000-2002), która przyczyniła się do wypracowania umowy o charakterze międzynarodowym ze Stolicą Apostolską. Do jej podpisania doszło w 2002 r., trudności z jej ratyfikacją trwają jednak do dziś. Problemem spornym stały się kwestie restytucji majątku kościelnego zawłaszczonego przez państwo za czasów komunistycznych i kwestie utrzymania duchowieństwa. Ostatecznie w 2008 r. powstała Komisja Kościelna, w skład której weszli przewodniczący i wiceprzewodniczący Konferencji Episkopatu Republiki Czeskiej i przewodniczący Rady Ekumenicznej Kościołów. Wspólnie z komisją rządową wypracowano projekt uregulowania zakładającego kompromis polegający na częściowym zwrocie, a częściowym odszkodowaniu za zabrane dobra kościelne oraz na czasowym (20 lat) współfinansowaniu utrzymania duchowieństwa z budżetu państwa (kwota dofinansowania miałyby się zmniejszać każdego roku o 5%). Zmiany polityczne nie pozwoliły jednak na uchwalenie tych przepisów i po zmianie ekipy rządzącej negocjacje będą musiały rozpocząć się na nowo.

W odniesieniu do Słowacji możemy mówić o kilku umowach o charakterze międzynarodowym Republiki ze Stolicą Apostolską. Mają one ograniczony zakres przedmiotowy. Umowa z 2000 r. była uzupełniana podobnymi aktami w 2002 r. (w odniesieniu do posług religijnych w wojsku) oraz w 2004 r. (w odniesieniu do nauczania religii). Marek Šmid zagadnienia te przedstawił dość skrótowo (s. 149-161). Cenne w artykule jest natomiast ukazanie problemów wiążących się z próbą uregulowania w podobnych aktach kwestii tzw. klauzuli sumienia.

Artykuł Ivana Janez Štuheca (s. 163-189) jest poświęcony omówieniu dialogu państwo–Kościół w Słowenii, która swoją niepodległość uzyskała dopiero w 1991 r. Jest to kraj, w którym katolicy stanowią znaczącą większość. Po ustabilizowaniu struktur kościelnych w 1993 r. podjęto decyzję o utworzeniu Komisji mieszanej Kościoła katolickiego i Rządu. Po utworzeniu Urzędu Republiki Słowenii do Spraw Wyznań w 1994 r. rządy liberalne nie dążyły do uregulowania statusu Kościoła katolickiego w umowie ze Stolicą Apostolską. Dopiero w 2004 r., po wcześniejszych porozumieniach rządowych z innymi kościołami, doszło do ratyfikacji takiej umowy. W konsekwencji, regulacja prawna dotycząca wolności religijnej w tym kraju opiera się dziś przede wszystkim na przepisach Konstytucji z 1991 r., umowie ze Stolicą Apostolską z 2004 r., ustawie o wolności religijnej z 2007 r., umowach z innymi wyznaniem oraz umowie z Konferencją Episkopatu Słowenii z 2000 r. Autor w sposób spójny omówił podstawowe problemy relacji państwo–Kościół, uwzględniając stosunkowo szeroki zakres przedmiotowy z nauczaniem religii włącznie, na którym mimo przynależności do struktury Unii Europejskiej ciążyą stare pozostałości systemów totalitarnych.

Ostatnim spośród opracowań dotyczących poszczególnych krajów jest artykuł Balázsa Schandy ukazujący rozwój stosunków dialogu między państwem a Kościołem na Węgrzech (s. 191-206). Autor podzielił całość opracowania na trzy okresy: epokę, kiedy Węgry były włączone do cesarstwa austrowęgierskiego, okres komunizmu oraz czasy najnowsze. Autor skoncentrował się zwłaszcza na bogatych w formy działaniach Konferencji Episkopatu Węgier. Omówił także pozytywną rolę prymasa i ukazał przyjęty sposób rozwiązywania trudności w stosunkach między państwem i Kościołem na Węgrzech.

Cenne i niezbędne, aczkolwiek krótkie (s. 207-215) opracowanie, dotyczy Komisji Episkopatów Wspólnoty Europejskiej (*ComECE*), którego autorem jest Giorgio Feliciani. Autor ukazał w nim genezę i początek tejże Komisji, jej prawną naturę i zasadnicze organy, omówił sprawy, którymi zajmuje się *ComECE* oraz przedstawił perspektywy działań na przyszłość.

Uwagę zwraca też *Apendyks* opracowany przez Francesco Margiotta Broglio, a dotyczący problematyki przemian wprowadzonych we Francji w czasie, gdy prezydentem jest N. Sarkozy, co stanowi uzupełnienie wystąpienia P. Valdriniego (s. 219-226).

W uwagach krytycznych uwzględniłbym niepełną zgodność tytułu tego tomu z tytułem konferencji, której tom ten stanowi pokłosie. W konsekwencji, tylko w niektórych artykułach uwzględniono całą problematykę zakreśloną tytułem konferencji. Niektóre ograniczyły się do ukazania historii stosunków państwo–Kościół, a inne jedynie działań konferencji biskupich. Można też zapytać, czy opracowania tu zamieszczone są reprezentatywne

dla całej zjednoczonej Europy. Wiemy, że sprawy inaczej wyglądają w krajach federalnych jak np. Niemcy. Trudno mieć jednak wątpliwości, że omawiana publikacja stanowi bardzo ciekawy wkład do bogatej już literatury z zakresu „europejskiego” prawa wyznaniowego<sup>1</sup> i z pewnością jest godna polecenia.

Henryk Misztal

---

<sup>1</sup> Zob. w szczególności recenzje H. Misztala: *Silvio Ferrari, I. C. Ibán, Diritto e religione in Europa Occidentale*, Il Mulino 1997, ss. 202, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2001, t. 2, s. 165-170; *Chiesa cattolica ed Europa centro-orientale. Libertà religiosa e processo di democratizzazione*, a cura di Antonio G. Chizzoniti, Vita e Pensiero, Milano 2004, ss. 724, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. 9, s. 269-274; *Ombretta Fumagali Carulli, A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio. Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e Pensiero, Milano 2006, ss. 157, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 407-413; *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, red. G. Robbers, tłum. J. Łopatowska-Rynkowska, M. Rynkowski, Wrocław: Kolonia Limited 2007, ss. 435, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2008, t. 11, s. 321-326; P. Stanisławski, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin, Wydawnictwo KUL 2007, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 1, s. 265-269.

## Gustav Radbruch

### *Filozofia prawa*

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, ss. 289.

Od kilku lat w środowisku polskich teoretyków i filozofów prawa można zaobserwować wzmożone zainteresowanie myślą filozoficznoprawną Gustawa Radbrucha (1878-1949)<sup>1</sup>, wybitnego niemieckiego prawnika i filozofa prawa, a także polityka i wielkiego humanisty. Wydaje się, że nie ma przesady w prognozach przepowiadających przyszłość dziedzictwa filozofii prawa Radbrucha, że „w Polsce jego czas właśnie nadchodzi” – jak napisano na okładce książki będącej przedmiotem niniejszej recenzji – „demokratyczne państwo prawa nie może się obyć ani bez formuły Radbrucha, ani bez edukacji prawnej opartej na jego projekcie, opracowanym ze znanstwem i zaangażowaniem, wciąż niezwykle aktualnym”. Szczególne znaczenie ma możliwość wykorzystania filozofii prawa Radbrucha w praktyce prawniczej, zwłaszcza w orzecznictwie sądów, gdzie istotne jest urzeczywistnianie słusznego prawa, ale także już na etapie tworzenia dobrego prawa<sup>2</sup>. Ten walor myśli Radbrucha dostrzegli także organizatorzy konferencji naukowej, która

---

<sup>1</sup> Z pewnością szczególny wkład w przybliżanie myśli filozoficznoprawnej G. Radbrucha polskiemu czytelnikowi wniósł J. Zajadło publikując szereg opracowań na ten temat, wśród których warto wymienić: J. Zajadło, *Dziedzictwo przeszłości. Gustaw Radbruch: portret filozofa, prawnika, polityka i humanisty*, Gdańsk 2007; tenże, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001; tenże, *Bezpieczeństwo – celowość – sprawiedliwość: antynomie idei prawa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, nr 9, s. 233-248; tenże, *Formuła Radbrucha a paradygmat niepozytywistycznej teorii prawa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 7, s. 683-697; tenże, *Formuła Radbrucha – geneza, treść, zastosowanie*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 6, s. 25-42; tenże, *Ustawa, prawo, „ustawowe bezprawie”*, „Zeszyty Naukowe Wydziału PiA UG – Studia Prawno-Ustrojowe” 1990, s. 187-197. Wśród opracowań innych autorów można wymienić np.: T. Chauvin, *Sprawiedliwość między celowością a bezpieczeństwem prawnym. Ewolucja poglądów Gustawa Radbrucha*, „Studia Iuridica” 37 (1999), s. 15-39; I. Gołowska, *Antynaturalistyczna filozofia prawa Gustawa Radbrucha*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001, s. 149-155; J. Potrzebszcz, *Sprawiedliwość jako idea prawa*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Teoretyczno-prawne problemy integracji europejskiej*, Lublin 2004, s. 65-76; też, *Idea prawa w myśli filozoficznoprawnej Gustawa Radbrucha i Arthura Kaufmanna*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2005, nr 1-2, s. 283-298; A. Kość, *Radbruch Gustav*, [w:] *Powszechna Encyklopedia Filozofii*, t. 8, Lublin 2007, s. 608-610; U. A. Kosieleńska-Grabowska, *Idea sprawiedliwości u Gustawa Radbrucha*, [w:] B. Wojciechowski, M. J. Golecki (red.), *Rozdroża sprawiedliwości we współczesnej myśli filozoficznoprawnej*, Toruń 2008, s. 75-96.

<sup>2</sup> Zob. na ten temat w polskiej literaturze prawniczej np.: A. Kość, *Znaczenie idei prawa dla tworzenia dobrego prawa*, *Studia i Materiały Fundacji Naukowej im. Pawła Włodkowica*, Lublin 2003; I. Wróblewska, *Formuła Radbrucha. Pojęcie i zastosowanie w orzecznictwie*, [w:] L. Morawski

odbyła się 23 lutego 2009 r. w Krakowie z okazji 60. rocznicy śmierci Gustawa Radbrucha<sup>3</sup>. Uczestnicy konferencji, poszukując odpowiedzi na pytanie o warunki, jakie powinno spełniać dobre prawo, uznali, że tych uniwersalnych kryteriów oraz narzędzi oceny jakości prawa należy poszukiwać w koncepcjach Gustawa Radbrucha<sup>4</sup>.

Ukazanie się polskiego przekładu dzieła Gustawa Radbrucha, dokonane przez Ewę Nowak, doskonale wpisuje się zatem nie tylko w obchody 60. rocznicy jego śmierci, ale także odpowiada powstałemu właśnie zapotrzebowaniu na udostępnienie szerokiemu kręgowi polskich prawników, politologów, ekonomistów, teologów, filozofów i socjologów tego klasycznego dzieła. Nie jest to pierwsze tłumaczenie dorobku naukowego Radbrucha. Już w okresie międzywojennym Czesław Znamierowski przełożył na język polski dwa najważniejsze jego dzieła, a mianowicie: *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1924 i *Zarys filozofii prawa*, Warszawa–Kraków 1938. Po długiej przerwie, bo dopiero od połowy lat osiemdziesiątych XX w., tłumaczono także powojenne teksty Radbrucha, które w znaczący sposób zadecydowały o jego miejscu we współczesnej debacie filozoficzno-prawnej, a w szczególności miały wpływ na konstruowanie niepozytywistycznych koncepcji prawa<sup>5</sup>. Chociaż już wcześniej tłumaczono Radbrucha, jednak niniejsze wydanie jego *Filozofii prawa* zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ podstawą tego przekładu jest jedno z najnowszych niemieckich opracowań jego spuścizny naukowej: Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie. Studienausgabe*, C. F. Müller Verlag, Hüthing GmbH & Co. KG Heidelberg

(red.), *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, Toruń 2005, s. 171-185; J. Potrzebszcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007; też, *Przydatność niepozytywistycznej koncepcji prawa w procesie dochodzenia do słusznego prawa przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 53-70.

<sup>3</sup> Konferencja ta została zorganizowana przez Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedrę Socjologii Prawa UJ oraz Rektora Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

<sup>4</sup> Owocem konferencji jest publikacja: P. Mochnaczewski, A. Kociolek-Pęksa (red.), *Dobre prawo, złe prawo – w kręgu myśli Gustawa Radbrucha*, Warszawa 2009, w której zamieszczono m.in. artykuły: J. Zajadło, *Wprowadzenie: rewolucja czy ewolucja w poglądach Gustawa Radbrucha?*, s. 13-26; K. Pałecki, *Wprowadzenie do debaty nad koncepcjami Gustawa Radbrucha – z okazji 60-lecia jego śmierci*, s. 27-29; M. Szyszowska, *Przystawalność teorii prawa natury o zmiennej treści do ustroju demokratycznego*, s. 30-40; T. Kozłowski, *Gustaw Radbruch jako twórca pozytywizmu aksjonormatywnego*, s. 41-63; J. Zajadło, *Gustaw Radbruch jako polityk: socjalizm, demokracja, tolerancja, państwo prawa*, s. 64-86.

<sup>5</sup> Są to: *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, tłum. J. Stelmach, [w:] T. Gizbert-Studnicki, K. Pleszka i in. (red.), *Współczesna filozofia i teoria prawa na Zachodzie Europy*, Kraków 1985, s. 49-58; *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, tłum. Cz. Tarnogórski, [w:] M. Szyszowska, *Zarys filozofii prawa*, Białystok 1994, s. 237-250; *Pięć minut filozofii prawa*, tłum. J. Stelmach, [w:] T. Gizbert-Studnicki, K. Pleszka i in. (red.), *Współczesna filozofia i teoria prawa na Zachodzie Europy*, Kraków 1985, s. 47-48; *Pięć minut filozofii prawa*, tłum. J. Zajadło, „Colloquia Communia” 1988-1989, nr 6(41)-1(42), s. 61-62; *Ustawa i prawo*, tłum. J. Zajadło, „Ius et Lex” 2001, nr 1, s. 96-100.

2003, z przedmową i wprowadzeniem do filozofii prawa Radbrucha autorstwa Ralfa Dreiera i Stanley'a L. Paulsona, dedykowane zmarłemu w 2001 r. Arthurowi Kaufmannowi, uczniowi Radbrucha i wydawcy jego dzieł. Oprócz *Filozofii prawa* z 1932 r., do publikacji tej dołączono także pisma Radbrucha z lat 1945-1947, a mianowicie: *Projekt posłowania do Filozofii prawa*<sup>6</sup>, *Pięć minut filozofii prawa*, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*. Ponadto bardzo ważnym źródłem informacji jest *Bibliografia* zawierająca wybór literatury obejmujący dorobek Radbrucha w dziedzinie filozofii prawa oraz pisma poświęcone Radbruchowi. Polski wydawca dodatkowo umieścił wykaz prac Radbrucha przełożonych na język polski oraz wybór pism polskich autorów poświęconych Radbruchowi. Odbiór dzieła ułatwia *Wykaz skrótów* oraz *Indeks rzeczowy*, opracowany przez Marcina Pańkówa.

Bardzo istotnym walorem omawianej tu publikacji jest zamieszczenie obszernej i niezwykle kompetentnej *Przedmowy do wydania polskiego* autorstwa Jerzego Zajadły. W *Przemowie* tej autor z wielką erudycją wprowadza polskiego czytelnika nie tylko w zawilości myśli Radbrucha, ale także we współczesną dyskusję wokół znaczenia jego koncepcji prawa. Zdaniem J. Zajadły, „jeśli coś w spuściźnie pisarskiej Radbrucha zachowało aktualność do dnia dzisiejszego, to dotyczy to [...] niektórych jego koncepcji filozoficzno-prawnych: przede wszystkim sformułowanej jeszcze przed wojną idei prawa wyrażonej w triadzie bezpieczeństwo-celowość-sprawiedliwość, modyfikowanej po 1933 roku i uzupełnionej następnie po 1945 roku o koncepcję ustawowego bezprawia i ponadustawowego prawa (formuła Radbrucha)” (s. XIX). W podsumowaniu *Przedmowy* J. Zajadły przekonująco ocenił znaczenie Radbrucha, że „jego trójelementowa idea prawa ma ogromne walory uniwersalne – z jednej strony, uświadamia immanentność napięć między bezpieczeństwem, celowością i sprawiedliwością, z drugiej natomiast, pozwala na nadawanie tym elementom coraz to nowych, dopasowanych do wymogów współczesności treści i utrzymywanie ich w stanie homeostatycznej równowagi” (s. LXIV).

Autorka przekładu, Ewa Nowak<sup>7</sup>, w swoim *Słowie od tłumacza* nie ograniczyła się tylko do zwykłych uwag translatorskich, ale zamieściła imponujący wykład na temat dzieła Radbrucha, jego miejsca w filozoficznej refleksji nad prawem XX w. Ukazała ponadto panoramę teorii pozytyw-

<sup>6</sup> Warto podkreślić, że *Projekt posłowania do Filozofii prawa* został sporządzony przez Radbrucha ok. 1947 r., po raz pierwszy został opublikowany dopiero w 1998 r. w Niemczech.

<sup>7</sup> E. Nowak napisała także artykuł na temat twórczości Radbrucha: *Recht und Wert. Zu einigen Affinitäten zwischen Radbruch und Hegel*, [w:] *Recht ohne Gerechtigkeit?*, hg. v. A. Przylebski, M. Wischke, Königshausen-Neumann, Würzburg 2008; wersja polska: *Prawo i wartość. O zbieżnościach między Radbruchem i Heglem*, „Principia” 2009, nr 51. E. Nowak znana jest również jako autorka pierwszego polskiego przekładu *Metafizyki moralności* I. Kanta (seria: Biblioteka Klasyków Filozofii, Warszawa 2005).

wistycznych w XX/XXI w. Jako jeden z motywów podjęcia trudu udostępnienia *Filozofii prawa* G. Radbrucha współczesnemu czytelnikowi wskazała autorka wartość stanowiska metodologicznego relatywizmu dla demokratycznej kultury XX w., a w szczególności naukę płynącą z jego konstytutywnych zasad: „Albowiem relatywizm jest ideową podstawą demokracji: rezygnuje ona z utożsamienia z określonym stanowiskiem politycznym i jest raczej gotowa oddać rządy państwa każdemu stanowisku politycznemu, jeśli tylko zdoła ono zaskarbić sobie większość. Nie zna bowiem jednoznacznego kryterium słuszności poglądów politycznych i nie uznaje także możliwości jakiegokolwiek stanowiska ponadpartyjnego. [...] Skoro zaś nie da się dowieść poglądów jakiegokolwiek partii, każde stanowisko można zwalczać ze stanowiska przeciwnego; a skoro nie da się żadnego obalić, każde zasługuje na szacunek z pozycji przeciwnych. Relatywizm uczy więc zarówno konsekwentnego trwania przy własnym stanowisku, jak i oddawania sprawiedliwości stanowisku cudzemu” (s. LXVI). Tolerancja i szacunek dla odmiennych poglądów nie jest rzeczywiście silną stroną współczesnego życia społeczno-politycznego w Polsce. Jednakże należy zauważyć, że Radbruch nie idealizował demokracji. Jego zdaniem „siła głosujących nie różni się w niczym od siły pięści, tyle że ubranej w bardziej subtelną formę” (s. LXVII). Zatem, „aby demokratyczne społeczeństwo nie stało się areną dla »prawa pięści«, demagogii, bezowocnych werbalnych utarczek i partykularnych interesów, powinno zadbać o rozwijanie u swych obywateli »poczucia prawnego« i »zmysłu sprawiedliwości«” (s. LXVII).

E. Nowak trafnie zauważyła, że „w ciągu ostatniego półwiecza zaznaczyła się w Polsce głęboka cezura, oddzielająca nauki o prawie i teorię prawa od refleksji filozoficznej, wielokroć jeszcze zainteresowanej abstrakcyjnymi ideałami ładu prawnego, metafizyczną legitymacją słusznego prawa bądź idealnymi, pozbawionymi pragmatycznego zmysłu procedurami tworzenia prawa w procesie demokratycznym” (s. LXIX). Zgadzam się z poglądem, że *Filozofia prawa* Radbrucha może stanowić pomost między filozofią prawa a teorią prawa, uświadamiając czytelnikom znaczące zbieżności pomiędzy tymi dyscyplinami. Może także pobudzić przedstawicieli obu tych nauk do podjęcia wspólnego namysłu i nawiązania dialogu, którego celem będzie poprawa jakości tworzonego prawa.

*Filozofię prawa* Radbrucha warto także przeczytać choćby z tego powodu, że jej lektura stanowi prawdziwą ucztę intelektualną. Poza sięganiem do filozofii klasycznej, filozofii Kanta i neokantystów oraz wielu myślicieli jemu współczesnych, Gustaw Radbruch z imponującą swobodą ilustruje swoje rozważania filozoficznoprawne przykładami z klasyki literackiej, np. Sofoklesa, Goethego, Schillera, Strindberga, Tolstoja, Dostojewskiego czy Szekspira. Sięga także często do myśli filozofów z kręgu kultury chrześcijańskiej

wyrażając uznanie dla jej wartości, o czym świadczy np. jego pogląd, że „teoria prawa naturalnego zachowała się nie tylko przy życiu, ale nabrała nowego ducha. Z imponującą spójnością i sprawnością średniowieczne prawo naturalne tryumfalnie wkracza w teraźniejszość, przybierając insygnia katolickiej filozofii prawa”<sup>8</sup> (s. 34). W różnych kontekstach odwołuje się także do protestantyzmu i nauki Kościoła katolickiego. Szczególnie interesujący wydaje się następujący *passus*: „Każdy z nas jest sam dla siebie widowiskiem tego pozornie nierozstrzygalnego konfliktu, jaki toczy się między dwoma systemami moralnymi; pierwszy z nich wspiera się na miłości i pokorze, obowiązku i pokoju, drugi – na prawie i honorze, dumie i boju. Od zarania chrześcijaństwa uniwersum moralne i cała moralna egzystencja człowieka naznaczone są głębokim pęknięciem: chrześcijańskie sumienie ściera się tu z przedchrześcijańskim poczuciem prawnym. Jesteśmy jakby pobożnymi chrześcijanami, którzy nie stronią od walk i pojedynków: Równie żarliwie wierzymy w Miłosiernego Boga, jak i w prawo do wojny. [...] Dopiero Kant umiał pogodzić obydwie zwaśnione ze sobą światy moralne, i to mocą jednego tylko przewodu logicznego [...]: wykazał on mianowicie, że walka o prawa jest w gruncie rzeczy walką o możliwość wypełnienia obowiązków moralnych i wyrazem moralnej autoafirmacji człowieka” (s. 112).

Czytając *Filozofię prawa* Radbrucha nie należy także zapominać, że po wojnie sam autor planował rozwój i przebudowę swoich założeń teoretycznych. Zgodnie z *Projektem posłowania do Filozofii prawa* podstawową przyczyną tych zmian było „naoczne doświadczenie dwóch wydarzeń historycznych: dyktatury narodowego socjalizmu oraz upadku i okupacji Niemiec” (s. 224). Ponadto, jak pisze Radbruch, „obok tych dwóch szeregów zdarzeń na rozwój i przebudowę naszych założeń teoretycznych wpłynęły dwa ruchy intelektualne epoki najnowszej: powrót chrześcijaństwa i [...] zaskakujące powrodozenie filozofii egzystencji” (s. 234). W tym miejscu warto szczególnie podkreślić porównanie protestantyzmu z katolicyzmem odnośnie do stosunku do prawa: „Do istoty protestantyzmu należy to, że nie miał on ani właściwego organu, ani narzędzi intelektualnych, które pozwoliłyby mi przywołać uniwersalny dla chrześcijaństwa ideał prawa. Protestantyzm przejawia wyraźną niechęć do ładu prawnego. Prawo stanowi dla niego twór ustanowiony wyłącznie przez człowieka, niechrześcijański, a nawet zgoła antychrześcijański. Jednak pod naporem narodowosocjalistycznej nienawiści do Kościoła także protestantyzm wznosił się ponad ten pozytywizm. [...] Jednak i w obecnej sytuacji nieznanne mu było święte prawo, ustanowione przez Boga. Przyjmował on wprawdzie zasadę: bądźcie posłuszni bardziej

<sup>8</sup> Radbruch powołuje się tutaj m.in. na dzieło V. Cathreina, *Naturrecht und positives Recht*, wyd. 2, Freiburg 1909.



Bogu niż ludziom. Jednak zasada ta nie była uzasadnieniem dla prawa pochodzącego od Boga, lecz tylko religijnym nakazem, którym kierować się mogą ludzie stanowiący swoje prawa. Katolicyzm uznaje oprócz stanowionego prawa ludzkiego podwójne prawo pochodzące od Boga: zawarte w dziele Stwórcy prawo naturalne oraz boskie prawo stanowione, które czerpie swą moc z boskiego objawienia. [...] Walka tych kościołów przeciwko narodowemu socjalizmowi, która kosztowała wiele ofiar po obydwu stronach, otworzyła na nowo oczy wielu ludziom, którzy oddalili się od chrześcijaństwa. W obrębie filozofii prawa przyczyniła się też do ponownego uznania faktu, że wszelkie prawo ma ostateczne źródła religijne" (s. 237).

Radbruch nie zdążył jednak wprowadzić w życie swoich planów preredagowania treści *Filozofii prawa*. Jednakże w tej formie, która jest obecnie udostępniona polskiemu czytelnikowi, może ona być źródłem inspiracji oraz podstawą różnorodnych interpretacji, w zależności od tego, na co czytelnik zwróci szczególną uwagę. Dzieło Radbrucha jest bogatym skarbem, w którym kryją się różnorodne treści.

Jadwiga Potrzeszcz



# SPRAWOZDANIA



**KAPŁAŃSTWO POSŁUGI**  
**Symposium**  
**Lublin, 25 maja 2010 r.**

Rok Kapłański ogłoszony przez papieża Benedykta XVI na czas 19 czerwca 2009 r. – 11 czerwca 2010 r. ustanowiony został dla dwóch celów: pogłębienia tożsamości kapłańskiej przez duchownych oraz większej i bardziej gorliwej modlitwy za kapłanów przez świeckich. Tematem przewodnim obchodów Roku Ojciec Święty uczynił słowa: *Wierność Chrystusa, wierność kapłana*. Również z jego woli patronem Roku Kapłańskiego został św. Jan Maria Vianney. W przeżywanie tego wydarzenia i w refleksję naukową nad sakramentem kapłaństwa zaangażowali się także pracownicy Katedry Prawa Sakramentów i Instytutów Życia Konsekwowanego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II organizując 25 maja 2010 r. symposium pt. *Kapłaństwo posługi*. Otwarcia symposium dokonał o. dr hab. Wiesław Bar, prof. KUL (Prodziekan Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL). Obradom przewodniczył ks. dr Marek Słomka (Rektor Metropolitalnego Seminarium Duchownego w Lublinie).

Referat pt. *Kapłaństwo w Kościele pierwotnym* wygłosił ks. dr hab. Józef Wroceński, prof. UKSW. Autor poddał szczegółowej charakterystyce występowanie instytucji kapłaństwa w Starym Testamencie oraz sakramentu kapłaństwa w Nowym Testamencie. Podkreślił, że założony przez Chrystusa Kościół jest widzialną wspólnotą Bosko-ludzką, dlatego należy dostrzegać ścisły związek między funkcją kapłańską Chrystusa, a widzialnym kapłaństwem w Kościele. Przedstawił założenia umożliwiające wyjaśnienie roli kapłaństwa, a także wskazał na świadectwa pochodzące od pierwszych wspólnot chrześcijańskich, dzięki którym w czasach współczesnych można zrozumieć początek, cel, strukturę kapłaństwa oraz sposób sprawowania władzy w Kościele. W podsumowaniu stwierdził, że w Kościele pierwotnym posługiwanie kapłańskie było bardziej wspólnotowe i nastawione na Chrystusa, jako na konkretny wzór do naśladowania.

Autorem referatu pt. *Kapłaństwo służebne w uchwałach II Polskiego Synodu Plenarnego* był ks. dr hab. Stanisław Tymosz, prof. KUL. Prelegent przeanalizował uchwały II Polskiego Synodu Plenarnego zawarte w dokumencie synodalnym zatytułowanym *Kapłaństwo i życie konsekrowane jako wspólnota życia i posługi z Chrystusem*. Zgodnie z tematem wystąpienia ograniczył się do charakterystyki uchwał dotyczących sakramentu kapłaństwa. Omówił nastę-

pujące zagadnienia: miłość pasterską jako podstawę duchowości kapłaństwa służebnego, współczesne oczekiwania wobec duchownych, zobowiązanie do formacji ludzkiej, duchowej i intelektualnej, sposoby realizacji formacji permanentnej. Ks. dr hab. S. Tymosz wskazał na organizację codziennego życia kapłańskiego, którego szczegółowe wytyczne przypomniał Synod.

O. prof. dr Zbigniew Suchecki (Papieski Wydział Teologiczny św. Bonawentury „Seraphicum” w Rzymie) wygłosił prelekcję pt. *Ochrona godności kapłańskiej w kościelnym prawie karnym*. Autor we wstępie zaznaczył, że zaproponowany temat referatu dotyczył będzie ochrony godności kapłańskiej w związku z przestępstwami przeciwko szóstemu przykazaniu Dekalogu popełnianymi przez duchownych. Zagadnienie to omówił chronologicznie, tj. przedstawił najpierw normy zawarte w Kodeksie piobenedyktyńskim, a następnie w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 r. Odniósł się także do najnowszych regulacji prawnych w tej materii wydanych przez Stolicę Apostolską oraz do prawa partykularnego, między innymi ustanowionego przez Konferencję Episkopatu USA.

Kolejny referat dotyczył celibatu diakonów i prezbiterów w dyscyplinie Kościoła łacińskiego. Przygotowany został przez ks. dr. hab. Henryka Stawniaka, prof. UKSW. Prelegent zaznaczył, że problematyka sensu i potrzeby celibatu podejmowana jest coraz częściej w wyniku dyskusji wokół skandalu w Kościele. Dlatego też wybór takiego właśnie tematu skłania do całościowego spojrzenia na celibat. Tym samym autor w zarysie przedstawił historię obowiązku celibatu, jego pojęcie, naturę, związek z przyjęciem święceń diakonatu i prezbiteratu, a także dyspensowanie od niego. Ponadto przeanalizował regulacje dotyczące przyjęcia do Kościoła łacińskiego duchownych anglikańskich, którzy nie byli zobowiązani do zachowania celibatu.

Ostatni z zaprezentowanych referatów odnosił się do wymagań stawianych kandydatom do święceń według obowiązującego ustawodawstwa. Został wygłoszony przez ks. dr. hab. Ambrożego Skorupę, prof. KUL. W wystąpieniu referent przedstawił zagadnienie wymagań indywidualnych, moralnych i zdrowotnych stawianych kandydatom do święceń. Szczegółowo omówił przeszkody i nieprawidłowości, jakie prawodawca kościelny wymienił w Kodeksie Prawa Kanonicznego. Podjął także problematykę dopuszczania kobiet do święceń oraz mężczyzn o praktykach lub tendencjach homoseksualnych. W podsumowaniu konstatował, że do święceń powinny zostać dopuszczone i przystąpić osoby odznaczające się wymaganymi przymiotami.

Po wygłoszeniu wszystkich zaplanowanych w programie sympozjum referatach odbyła się dyskusja z udziałem prelegentów, zaproszonych gości, profesorów i studentów. Głos zabrali między innymi: ks. prof. dr hab. Józef

Krukowski (KUL; UKSW), ks. prof. dr hab. Ryszard Sztychmiller (UWM) oraz ks. dr hab. Mirosław Sitarz, prof. KUL. Wymiana opinii dowiodła, że tematyka kapłaństwa stanowi zagadnienie, które wciąż wymaga pogłębionej refleksji, gdyż, jak stwierdził św. Jan Maria Vianney: „nie bójcie się swego brzemienia, Pan niesie je razem z wami”.

*Anna Słowikowska*

**OCHRONA DZIEDZICTWA KULTUROWEGO i MATERIALNEGO POGRANICZA**  
**Konferencja międzynarodowa**  
**Lublin, 6-8 września 2010 r.**

W dniach 6-8 września 2010 r. w Trybunale Koronnym w Lublinie odbyła się Międzynarodowa Konferencja *Ochrona Dziedzictwa Kulturowego i Materialnego Pogranicza*. Spotkanie zostało zorganizowane w ramach owocnej i wytrwałej współpracy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim Jana Pawła II, Miastem Lublin, Fundacją Rozwoju Lubelszczyzny oraz Ośrodkiem Ochrony Zbiorów Publicznych. Komitet Organizacyjny tworzyli: prokurator Andrzej Leciak (p.o. Dyrektora KSSiP), ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński (Dziekan WPPKiA KUL), dr inż. Henryk Łucjan (Prezes Fundacji Rozwoju Lubelszczyzny), dr Monika Sędlak (KSSiP), dr Joanna Hołda (KSSiP), mgr Anna Szpakowska (KSSiP), dr Małgorzata Kruszewska-Gagoś (Katedra Nauki Administracji WPPKiA KUL), mgr inż. architekt Ewa Kipta (UM), mgr Olgierd Jakubowski (OOZP), mgr Eliza Potocka (FRL).

Inspirację do współpracy w zakresie organizacji tej Konferencji stanowiła interdyscyplinarność dziedziny ochrony dziedzictwa, pozostająca w kręgu zainteresowań i działań różnych podmiotów i środowisk. O wieloaspektowości i randze dziedzictwa kulturowego i materialnego pogranicza świadczy również szerokie grono Patronów Honorowych: Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Generalny Konserwator Zabytków, Metropolita Lubelski Wielki Kanclerz KUL, Rektor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Arcybiskup Prawosławnej Diecezji Lubelsko-Chełmskiej, Prezydent Miasta Lublin, Marszałek Województwa Lubelskiego, Dyrektor Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych, Prezes Fundacji Rozwoju Lubelszczyzny, Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Konferencję zaszczylicili znakomici prelegenci z Polski i z zagranicy – wybitni znawcy ochrony dziedzictwa kulturowego i materialnego, którzy dokonali wszechstronnej analizy przedmiotowej problematyki zarówno w ujęciu prawnym, jak i historycznym oraz kulturowym.

Otwarcia konferencji dokonali: sędzia Jacek Czaja (Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości), dr Jacek Sobczak (Wicemarszałek Województwa Lubelskiego), abp prof. dr hab. Józef Życiński (Metropolita Lubelski, Wielki Kanclerz KUL), Abp Abel (Arcybiskup Prawosławnej Diecezji Lubelsko-Chełmskiej), ks. prof. dr hab. Stanisław Wilk (Rektor Katolickiego



Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II) oraz dr inż. Henryk Łucjan (Prezes Fundacji Rozwoju Lubelszczyzny). Konferencji towarzyszyła również okolicznościowa wystawa objęta mecenatem Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych.

Nad tokiem sesji popołudniowej podczas pierwszego dnia Konferencji czuwał sędzia Leszek Pietraszko (p. o. Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury).

Jako pierwszy głos zabrał ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński (KUL), który wygłosił referat pt. *Prawo rzymskie jako podstawa kultury europejskiej*. Ks. Profesor szczególną uwagę zwrócił na etapy tworzenia się kultury europejskiej, nawiązując do prawa stworzonego w antycznym Rzymie. Analizując treść pojęcia „ochrona dziedzictwa kulturowego pogranicza” zaakcentował, że „ostatecznie pojęcie dziedzictwa kulturowego zależy przede wszystkim od tego, jak pojmuje się i definiuje samo pojęcie kultury”. Ponadto ks. prof. A. Dębiński podkreślił, że „swoistego znaczenia [...] nabiera okoliczność, że gospodarzem konferencji jest Lublin, miasto o wielokulturowej, polifonicznej tradycji i przestrzeni, w którym – poprzez stulecia, aż do II wojny światowej – mieszkali ludzie wielu religii i kultur, którzy mówili w różnych językach: polskim, rosyjskim, niemieckim, litewskim, jidysz”.

Do tych aspektów ochrony dziedzictwa nawiązał również kolejny prelegent – prof. dr hab. Ryszard Szczygieł (UMCS), który zaprezentował referat pt. *Lublin miasto wieloetniczne i wielokulturowe w okresie przedrozbiorowym*. Przedostatni referat w tej sesji autorstwa dr. Adama Jankiewicza (Trybunał Konstytucyjny) dotyczył *Historii miast pogranicza*. Natomiast dr Mieczysław Kseniak (Dyrektor Muzeum Wsi Lubelskiej) przedstawił *Zielone zabytki pogranicza*. Pierwszy dzień konferencji został zwieńczony prezentacją filmu pt. *Krajobraz z bruśnieńskiego kamienia* zrealizowanego w związku z niniejszą Konferencją przez Leszka Wiśniewskiego. Producentem filmu jest Muzeum Wsi Lubelskiej. Film zaprezentował uczestnikom Konferencji krainę drewnianych cerkiewek greckokatolickich oraz dzieła artysty Grzegorza Kuźniewicza – krzyże, płaskorzeźby, figury. Ideą przewodnią filmu było wzmocnienie rangi artystycznej kamiennych rzeźb oraz zaakcentowanie konieczności ich ochrony jako obiektów wyjątkowych na obszarze pogranicza.

Drugi dzień Konferencji został podzielony na cztery panele. W pierwszym panelu obejmującym trzy referaty poświęcone miastom historycznym moderatorem był ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński. Referat pt. *Miasta historyczne w prawnym systemie ochrony zabytków w Polsce* przedstawiła dr inż. arch. Halina Landecka (Wojewódzki Konserwator Zabytków w Lublinie). Prelegentka zaakcentowała, że „Każde miasto »historyczne« było kiedyś »współczesne«, podobnie jak miasta współczesne też mają swoją historię. Kontynuacja rozwoju miasta oznacza związek starej tkanki z nową, tradycji

z nowoczesnością, konieczność dostosowania zmian do zastanych uwarunkowań”.

Natomiast przedstawicielka Związku Miast Polskich, Ewa Kipta, zaprezentowała referat *Przyszłość miast historycznych w założeniach do ustawy o rewitalizacji i rozwoju miast*. Zdaniem autorki, ustawa o rewitalizacji i rozwoju miast otworzy możliwości kompleksowej poprawy tradycyjnej tkanki miejskiej, poprzez zwielokrotnienie liczby projektów inwestycyjnych i społecznych, jak również poprzez uruchomienie aktywności partnerów prywatnych. Z kolei dr Andreas Billert (UAM-Collegium Polonicum) dokonał interesującego porównania sytuacji miast Niemiec i Polski wygłaszając referat pt. *Znaczenie regulacji prawno-rewitalizacyjnych dla odnowy historycznych dzielnic miejskich – porównanie sytuacji miast Niemiec i Polski*. Autor dosyć krytycznie ocenił sytuację w Polsce w kontekście unijnej polityki zrównoważonego rozwoju miast oraz europeizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Następny moduł tematyczny konferencji dotyczył ochrony dziedzictwa między innymi w kontekście pogranicza polsko-ukraińskiego. Sesją kierował ks. prof. dr hab. Sławomir Fundowicz. Jako pierwszy w tym panelu konferencji referat pt. *Tradycja w wymiarze sprawiedliwości jako element kultury pogranicza polsko-ukraińskiego* wygłosił mecenas Tadeusz Piłat (Wiceprezes Polsko-Ukraińskiej Izby Gospodarczej). Mecenas w podsumowaniu swojego wystąpienia powołał się na słowa prof. Borysa Tyszczyka: „Uwzględniając realia nowego czasu, w szczególności zrozumienie, stałe i rzeczywiste poparcie okazywane przez polskie społeczeństwo, władzę i Prezydenta Polski dla demokratycznych procesów i społeczeństwa Ukrainy – [...] niezgoda i konfrontacja między oboma narodami odeszły w przeszłość. Współczesne i następne pokolenia sąsiedzkich narodów powinny żyć w pokoju i zgodzie, rozumiejąc się wzajemnie i wzajemnie się popierając”.

Kolejne referaty podczas tej sesji wygłosili wybitni znawcy tematu ochrony dziedzictwa z państw ościennych – Ukrainy i Białorusi. Yurii Savchuk wygłosił referat *Główne zagadnienia obowiązującej ustawy o przemieszczeniu obiektów kulturalnych przez granice Ukrainy*. Problematyki ochrony dziedzictwa w świetle ustawodawstwa ukraińskiego dotyczył również kolejny referat autorstwa dr Oksany Kosyntsevej (Kijowski Uniwersytet Prawa Narodowej Akademii Nauk Ukrainy) oraz dr. Yaroslava Iolkina (Instytut Własności Intelektualnej Akademii Nauk Prawnych Ukrainy). W tej sesji referat przedstawiła również Walentina Ugon (Fundacja „Wołyńskie Perspektywy”) oraz dr Iryna Laurouskaja z Brześcia na Białorusi. Sesję przedpołudniową zamknął referat eksperta UNESCO i ICOMOSu Dennisa Rodwella pt. *Oceny i rekomendacje UNESCO i ICOMOS dla ochrony miast historycznych w ramach prawa krajowego*. Prelegent podkreślił, że chociaż jest

architektem, a nie prawnikiem, to wskaże również prawne regulacje mające na celu ochronę miast historycznych, gdyż te dwie dziedziny cechuje synergia. Zwrócił uwagę na różne elementy ochrony dziedzictwa miast historycznych, powołując się na konkretne przykłady.

Trzecia sesja obrad – popołudniowa – dotyczyła w głównej mierze zagadnień ochrony przestrzeni sakralnych w prawie wyznaniowym. Sesji przewodniczyła mgr inż. architekt Ewa Kipta (Główny Specjalista ds. Kultury Przestrzeni Urzędu Miasta Lublin). W ramach sesji zostały wygłoszone cztery referaty – pierwszy z nich, pt. *Ochrona prawna dóbr kultury w Kościele katolickim*, przedstawił bp dr Mariusz Leszczyński (Diecezja Zamojsko-Lubaczowska). Prelegent szczegółowo i wnikliwie scharakteryzował najważniejsze dokumenty dotyczące ochrony prawnej. Zaakcentował również doniosłą rolę Rady ds. Kultury i Ochrony Dziedzictwa Kulturalnego Konferencji Episkopatu Polski w zakresie opieki nad zabytkami.

Kolejny referat, pt. *Sakralna wartość świątyń prawosławnych i ich ochrona w świetle dyscypliny kanonicznej*, wygłosił ks. Marek Waszczuk (Prawosławna Diecezja Lubelsko-Chełmska). Następnym prelegentem była dr Eleonora Bergman (Dyrektor Żydowskiego Instytutu Historycznego im. E. Ringelbluma), która zaprezentowała referat pt. *Zastosowanie religijnego prawa żydowskiego w ochronie synagog i cmentarzy żydowskich*. Niezwykle ciekawie przedstawiła problematykę ochrony synagog i cmentarzy żydowskich z punktu widzenia społeczności żydowskiej, respektującej swoje prawo religijne (halacha) oraz z punktu widzenia prawa polskiego (na ile respektuje ono żydowskie prawo religijne).

Ostatni referat w tej sesji, zatytułowany *Ochrona sakralnych dóbr kultury w świetle greckokatolickiego prawa wyznaniowego na przykładzie Transgranicznego Centrum Dialogu w Korczminie*, wygłosił ks. dr Stefan Batruch (Prezes Fundacji Kultury Duchowej Pogranicza). Prelegent przedstawił założenia programowe oraz planowane działania Transgranicznego Centrum Dialogu w Korczminie. Analizując działania Centrum zaakcentował, że „kultura pogranicza jest synonimem zbliżenia i otwarcia na inność, traktowaną jako szansa wzbogacenia własnych doświadczeń. Człowiek pogranicza to ktoś wewnętrznie bogaty, znający przynajmniej dwa światy, dwie kultury, dwie tradycje, dwa języki, i zarazem stykający się z ludźmi o różnych zwyczajach, obyczajowości, zmuszony poprzez codzienne kontakty do akceptacji odmienności, uczący się dialogu”.

Kolejnej sesji popołudniowej poświęconej zwłaszcza aspektom prawnym ochrony dziedzictwa przewodniczył dr Mieczysław Kseniak (Dyrektor Muzeum Wsi Lubelskiej). Pierwszym prelegentem w tej sesji był prof. Wiesław Pływaczewski (UWM), który przedstawił referat pt. *Zjawisko grabieży dziedzictwa kultury na tle przestępczości transgranicznej*. Zaakcentował, że

związki przestępczości wymierzonej w narodowe i światowe dziedzictwo kultury z przestępczością transgraniczną i transkontynentalną są dziś niezwykle silne i będą zacieśniać się przede wszystkim w obszarze przestępczości narkotykowej. Zdaniem Profesora, procesy te stymuluje również światowa gospodarka, która sprowadziła dzieło sztuki do roli liczącego się na rynku środka tezauryzacji. W podsumowaniu prelegent podkreślił, że jednym z najskuteczniejszych elementów przeciwdziałania przestępczości w tym zakresie jest międzynarodowa współpraca zarówno służb policyjnych, granicznych, celnych, konserwatorskich jak również muzeów oraz licznych podmiotów spoza tzw. sfery publicznej.

Następnym prelegentem był Wojciech Paczuski (Ministerstwo Finansów; SGH), który zaprezentował referat *Problem handlu i przemieszczania się dzieł sztuki i zabytków w strefach przygranicznych*. Zwrócił uwagę uczestników Konferencji na fakt, że z zainteresowania ochroną dziedzictwa kultury w strefach przygranicznych po obu stronach granicy celnej nie wynika wzajemne uznawanie ustaw o ochronie dziedzictwa kultury. Podkreślił, że „wywóz, przywóz lub przewóz zabytków przez granicę celną jest więc ciągle zdarzeniem nie klasyfikowanym przez taryfę celną, a więc poza stosunkowo łatwą platformą wspólnego rozumienia kontroli granicznej towarów, zmuszając państwa do poszukiwania sprawnych metod kontroli albo współpracy międzynarodowej i w wymiarze prawnym, i w faktycznym, wskutek zasady nieprzestrzegania obcej kontroli wywozowej”.

Następnym prelegentem był mł. insp. Mirosław Karpowicz (Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji), który przedstawił referat pt. *Kradzieże dóbr kultury (zabytków) z obiektów sakralnych wschodniego pogranicza Polski – Podlasia, Lubelszczyzny i Podkarpacia*. Ciekawie przedstawił przedmiotowy problem w aspekcie prawnym, wskazując konkretne przykłady kradzieży dóbr kultury.

Kolejny referat, który zaprezentował dr hab. Artur Kuś (prof. KUL) dotyczył *Polityki kulturalnej Unii Europejskiej*. W trakcie prelekcji Profesor wyeksponował trzy ważne zadania Unii Europejskiej w dziedzinie kultury. „Po pierwsze – umiejscowienie kultury w centrum procesu integracji, uświadamiając jednocześnie, że więcej jest w kulturach państw członkowskich elementów wspólnych, niż tych, które mogą dzielić. Po drugie – promowanie na arenie międzynarodowej wszelkiej formy współpracy w dziedzinie kultury. Po trzecie – rozszerzenie kontaktów kulturalnych”.

Sesję zamknął referat wygłoszony przez dr Katarzynę Zalaśińską pt. *Ochrona prawna historycznych złożeń przestrzennych*. Prelegentka poddała analizie treść odpowiednich przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz obowiązujące orzecznictwo w zakresie przedmiotowej problematyki.

W trzecim dniu konferencji odbyła się jedna sesja zawierająca pięć referatów. Referat autorstwa Piotra Ogrodzkiego (Dyrektor Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych) dotyczył *Kierunków działań prewencyjnych w ochronie zabytków pogranicza*. Natomiast dr Kamil Zeidler (UG) zaprezentował *Definicje legalne w ochronie dziedzictwa kultury*. Kolejny prelegent, dr Maciej Trzciniński (UWr), interesująco przedstawił *Praktyczne aspekty zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom archeologicznym*. Zaakcentował, że „do upowszechnienia nielegalnego handlu zabytkami archeologicznymi niewątpliwie przyczyniły się transakcje internetowe, pozornie tylko anonimowe i pozbawione monitoringu”.

Przedostatni referat, pt. *Przestępstwo nielegalnego wywozu zabytków – główne problemy i propozycje rozwiązań*, wygłosił Olgierd Jakubowski (Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych). Autor prezentując system ochrony zabytków bazował również na przykładach z praktyki. Omawiając ewolucję regulacji prawnych podsumował, że specyfika strefy Schengen wymusza wypracowanie nowych metod ochrony naszego dziedzictwa.

Sesję zamknął referat zaprezentowany przez ks. prof. dr. hab. Sławomira Fundowicza (KUL) pt. *Instytucje promujące dziedzictwo kulturowe*. Prelegent przedstawił pojęcie instytucji kultury, poddając szczegółowej analizie tworzenie i funkcjonowanie bibliotek i muzeów.

Po wygłoszeniu ostatniego referatu, sędzia Leszek Pietraszko podsumował obrady informując jednocześnie, że owocem tej wyjątkowej konferencji będzie książka *Ochrona dziedzictwa kulturowego i materialnego pogranicza*.

Zamykając obrady prokurator Andrzej Leciak podziękował prelegentom, gościom oraz współorganizatorom konferencji. Wyraził również nadzieję, że dyskusja podjęta podczas tej Międzynarodowej Konferencji przyczyni się do znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak skutecznie zwalczać przestępstwa związane z zabytkami.

Małgorzata Kruszevska-Gagoś



**WSPÓLZALEŻNOŚĆ DYSCYPLIN BADAWCZYCH  
W SFERZE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego  
Kazimierz Dolny, 19-22 września 2010 r.**

W dniach 19-22 września 2010 r. w Kazimierzu Dolnym odbył się Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, którego integralną część stanowiła konferencja naukowa pt. *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*. Organizatorami Zjazdu byli pracownicy Katedry Nauki Administracji i Katedry Prawa Administracyjnego Instytutu Administracji Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Mecenat nad Zjazdem Katedr objęli: Bank PKO BP, Lubelski Węgiel Bogdanka S.A, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego oraz Wydawnictwo C.H. Beck. W konferencji udział wzięli liczni przedstawiciele świata nauki, a także wielu znamienitych gości, w tym m.in. Piotr Kluz – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, mec. Arkadiusz Ignasiak – Konsul Honorowy Republiki Czeskiej we Wrocławiu, prof. nadzw. dr hab. Maciej Rudnicki – współpracownik Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, dr Bogusław Uliasz – Zastępca Prezesa KRUS, dr Mariusz Sfora – Prezes URE.

Przybyłych gości i uczestników konferencji przywitał prof. dr hab. Stanisław Wrzosek – Przewodniczący Komitetu Organizacyjnego Zjazdu, który na wstępie odczytał list prof. dr hab. Barbary Kudryckiej – Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego skierowany na ręce Jego Magnificencji ks. prof. dr. hab. Stanisława Wilka, Rektora KUL, a następnie podziękował swoim współpracownikom, członkom Komitetu Organizacyjnego, tj. ks. dr. Tadeuszowi Stanisławskiemu, dr. Michałowi Domagale oraz dr. Janowi Izdebskiemu za przygotowanie tegorocznego Zjazdu Katedr, a także prof. nadzw. dr. hab. Maciejowi Rudnickiemu, dr. Marcinowi Szewczakowi i dr. Piotrowi Zacharczukowi za pomoc w pozyskaniu sponsorów.

Oficjalnego otwarcia konferencji dokonał Prodziekan WPPKiA ks. dr hab. Piotr Stanisławski, prof. KUL, podkreślając wagę i charakter konferencji połączonej z kolejnym Zjazdem Katedr, którego możliwość zorganizowania była szczególnym wyróżnieniem dla KUL. Wskazywał też na zbieg tego wydarzenia z 10-leciem istnienia Instytutu Administracji, który został utworzony w 1999 r. Korzystając z okazji ks. P. Stanisławski przedstawił krótko historię WPPKiA, sięgającego korzeniami początków istnienia KUL, tj. 1918 r. Przez

pierwsze dziesięciolecie istnienia Uczelni w jej ramach funkcjonowały dwa wydziały jurydyczne, tj. Wydział Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych (zlikwidowany w 1952 r.) oraz Wydział Prawa Kanonicznego (istniejący nieprzerwanie do 1984 r.). W związku z reaktywacją w 1984 r. studiów w zakresie prawa, zmieniono nazwę Wydziału Prawa Kanonicznego na Wydział Prawa Kanonicznego i Nauk Prawnych, a w 1989 r. na Wydział Prawa Kanonicznego i Świeckiego. Aktualna nazwa: Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, nadana w 1999 r., wiąże się ściśle z utworzeniem kierunku administracji. Ks. Prodziekan, w imieniu Kolegium Dziekańskiego, a w szczególności w imieniu ks. Dziekana Antoniego Dębińskiego, wyraził głęboką satysfakcję z faktu goszczenia uczestników tego rocznego Zjazdu Katedr. Zwrócił uwagę, że z pewnością tak ważne wydarzenie naukowe przyczyni się znacząco do rozwoju wiedzy na temat współzależności dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej. Składając na ręce prof. dr. hab. S. Wrzoska oraz ks. dr. hab. Sławomira Fundowicza podziękowanie za zorganizowanie tego wydarzenia, ks. Prodziekan życzył wszystkim uczestnikom owocnych obrad.

Po otwarciu konferencji przez ks. Prodziekana, głos zabrał P. Kluz – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Odczytał on list Ministra Sprawiedliwości Krzysztofa Kwiatkowskiego, skierowany na ręce Jego Magnificencji ks. prof. dr. hab. S. Wilka, Rektora KUL. Następnie wręczył medal pamiątkowy Ministra Sprawiedliwości (będący najwyższym odznaczeniem Ministerstwa Sprawiedliwości) ks. Dziekanowi A. Dębińskiemu (w jego imieniu medal odebrał ks. Prodziekan P. Stanisław) oraz dr. hab. M. Rudnickiemu (prof. KUL), honorując zasługi odznaczonych dla polskiego wymiaru sprawiedliwości. Jako kolejny głos zabrał dr. hab. M. Rudnicki, który odczytał list okolicznościowy prof. dr. hab. Jerzego Buzka Przewodniczącego PE skierowany do prof. dr. hab. S. Wrzoska – Dyrektora Instytutu Administracji WPPKiA i jednocześnie Przewodniczącego Komitetu Organizacyjnego Zjazdu Katedr. W swoim liście prof. dr. hab. J. Buzek zwrócił uwagę, iż w państwach UE potrzebna jest debata publiczna nad redefinicją roli współczesnej administracji w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w duchu integracji i solidarności europejskiej. Życzył również uczestnikom spotkania, aby refleksje i wnioski z prowadzonego dyskursu naukowego stały się kamieniami milowymi w rozwoju koncepcji nowoczesnej administracji oraz stanowiły wkład w europejską myśl administratywistyczną. Następnie, słowa uznania odnośnie do wyboru tematyki oraz podziękowania dla Organizatorów wyraził mec. A. Ignasiak – Konsul Honorowy Republiki Czeskiej w Polsce oraz dr. B. Uljasz.

Dziękując wszystkim dotychczasowym mówcom oraz zamykając część organizacyjną konferencji, prof. dr. hab. S. Wrzosek zwrócił się do ks. Pro-



dziekana P. Stanisza o przekazanie prowadzenia dalszej merytorycznej części konferencji ks. dr. hab. Sławomirowi Fundowiczowi – Przewodniczącemu Komitetu Naukowego Zjazdu. Ks. S. Fundowicz wskazał, że program konferencji został podzielony na pięć sesji, celem spojrzenia na administrację publiczną z różnych perspektyw badawczych. W każdej sesji został wskazany moderator, czyli osoba prowadząca daną sesję oraz osoba wygłaszająca referat wprowadzający. Natomiast osoby, które chciały zabrać głos w poszczególnych częściach zgłaszały się na bieżąco podczas przerw. Z okazji tegorocznego Zjazdu Katedr zostały przygotowane dwie publikacje pod redakcją S. Wrzoska, M. Domagały, J. Izdebskiego i T. Stanisławskiego, tj. *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej* (Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010) oraz *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego* (Wydawnictwo KUL, Lublin 2010). Przed rozpoczęciem merytorycznych obrad został zaprezentowany System Informacji Prawnej *Legalis* Wydawnictwa C.H. Beck.

#### Sesja I

Nauka prawa administracyjnego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną

Pierwszej sesji przewodniczył prof. dr hab. Jan Szreniawski (URz). Referat wprowadzający wygłosił prof. dr hab. Jan Boć (UWr), rozpoczynając od przedstawienia podstawowych wartości nauki, tj. funkcji porządkowania i budowania systemu określonej całości wiedzy, funkcji scalania wartości fundamentalnych, funkcji kreatywnej, funkcji tak uformowanego rygoryzmu, który w każdym uzasadnionym przypadku pozwala na wycofanie bez naruszenia granic podstawowych, funkcji uniezależnienia od naporów partyjnych i biznesowych. Rolą nauki, podkreślił prelegent, jest gromadzenie zasobów wiedzy polepszających naszą umysłowość oraz pogłębiających nasze zdolności rozwiązywania problemów. Należy się zbliżyć ze znaczeniem i wynikami do nauk ścisłych i przyrodniczych. Jest potrzeba takich ustaleń i takiej wiedzy, która byłaby nienaruszalna. Czas oddzielić opis od nauki, mimo że w obu przypadkach mamy do czynienia z tłumaczeniem tego co się dzieje. Następnie referent postawił pytania: czy wcześniejsza jest nauka prawa administracyjnego czy nauka administracji?; dlaczego te nauki się rozeszły?; czy z powodu nowego widzenia rzeczywistości czy nowej roli prawa jako wartości pochodzącej od przedstawicieli Narodu? Zdaniem prof. dr. hab. J. Bocia to nauka administracji powinna przejąć funkcję klucza do rozstrzygnięcia wątpliwości i określenia nowej rzeczywistości. Nauka administracji ma być uzupełnieniem nauki prawa administracyjnego, ale uzupełnienie to powinno działać zwrotnie. Naturalnym polem budowania poglądów, wyciągania wniosków, przynależnym nauce prawa adminis-

tracyjnego jest porządek prawny. Zasady jego badania kumulują się w dogodnościach i niedogodnościach metody badania dogmatycznego, która jest najłatwiejsza. Z tego powodu innych badań jest znacznie mniej, a metody indukcyjne doprowadzają nawet do dezorganizacji pierwotnego zakresu treści i pola badania. Prelegent stwierdził, że tam, gdzie kończy się prawo zaczyna się administrowanie. Dla badacza dogmatycznego prawdą jest tylko prawo. Tymczasem dla badacza w zakresie nauki administracji publicznej prawda jest głębsza, trudniejsza do dojścia i bardziej skomplikowana. Dlatego wartość ustaleń nauki administracji publicznej cechuje się wyższą stabilnością i z tego powodu powinna być preferowana wśród innych nauk związanych z prawem. Symptomatyczny jest wyrażony przez prof. dr. hab. J. Bocia w dalszej części wystąpienia pogląd, iż „dziś sędzia zaczyna wyznaczać wszystko”. W granicach jednego prawa tworzy nowe prawo: prawo sędziowskie. Może to przyczynić się do upadku znaczenia nauki administracji. Jeśli prawo będzie zawierać i preferować coraz częściej zasady ogólne, rola ustaleń nauki administracji publicznej wzrośnie. Natomiast prawo administracyjne straci moc oddziaływania, gdy zasada ogólna stanie się podstawą orzeczenia, które będzie np. wątpliwie zgodne z jakimś konkretnym postanowieniem. Prof. dr. hab. J. Boć zwrócił także uwagę, iż normalna administracja publiczna nie może funkcjonować bez celu zewnętrznego, ponieważ byłaby wówczas patologią. Nauka administracji ma za zadanie uzmysławiać istniejące problemy, ma reagować zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W końcowej części swojego wystąpienia prof. dr. hab. J. Boć wspomniał znamienitych profesorów zajmujących się nauką administracji oraz wskazał na konieczność łączenia badań nad nauką administracji i nauką prawa administracyjnego, a także na nieregulowany prawem obszar, jakim jest administracja partyjna.

Kolejny mówca, prof. dr. hab. Marek Górski (USz), podjął temat konstrukcji regulacji prawnych związanych z ochroną środowiska w kontekście wpływu na te regulacje innych dziedzin wiedzy. W referacie pt. *Prawno-administracyjna ochrona środowiska a inne dziedziny wiedzy* wskazał, iż szczególnie istotne w ochronie środowiska jest odwołanie do innych dziedzin wiedzy. Prelegent podkreślał, iż bardzo ważna jest możliwość praktycznego stosowania przepisów, na co mają wpływ trzy czynniki, tj. legislacja (czyli odpowiednie skonstruowanie przepisów), zrozumienie przepisów i ich stosowanie (zarówno przez adresatów normy jak i aparat administracji), a także zrozumienie przepisów i działań aparatu administracji przez organy nadzorujące. Punktem wyjścia jest prawidłowe określenie przedmiotu i zakresu regulacji prawnej, co warunkuje poprawność przyjmowanych rozwiązań materialnych, proceduralnych i organizacyjnych. Prelegent wskazał, że definicja ustawowa „środowiska” zawiera w sobie błąd. W przykładowym

wyliczeniu elementów środowiska używa sformułowania „oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej”, przez co do tych elementów zaliczono wszystkie wymienione wcześniej elementy środowiska. Mimo iż błąd wydaje się ewidentny, to definicja ma charakter definicji legalnej i powinna być podstawą dla interpretacji przepisów szczegółowych. Podobnie pojęcie „ochrona środowiska” oraz „prawo ochrony środowiska” jest punktem wyjścia dla wszelkich innych działań i uwidacznia się np. w regulacji prawa emisyjnego. Przepisy z zakresu ochrony środowiska powinny się odwoływać do wielu szczegółowych dziedzin wiedzy. Jak wskazał prelegent, celem wystąpienia było pokazanie, na ile analizowane przepisy wykorzystują taką specjalistyczną wiedzę i na ile są z nią zgodne. Znajomość wiedzy specjalistycznej wywodzącej się z nauk przyrodniczych i technicznych jest niezbędna zwłaszcza w takich dziedzinach administracji, jak ochrona środowiska.

Kolejny prelegent, dr hab. Marek Szewczyk (prof. UAM), przedstawił problem współzależności dyscyplin badawczych na przykładzie prawa zagospodarowania przestrzeni i teorii urbanistyki. Wskazał, iż w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takie współzależności występują na kilku płaszczyznach, wśród których wymienił cele określenia ładu przestrzennego, które prawo zagospodarowania przestrzeni definiuje, przeszczepiając je z gruntu teorii urbanistyki. W omawianej ustawie znalazły się dwa rodzaje zapożyczeń terminologicznych: z języka specjalistycznego, tj. klauzule generalne oraz definicje legalne, wśród których wymienić można np. ład przestrzenny, obszar problemowy czy obszar wsparcia, które jednak nie zapewniają ustawie cechy adekwatności. Praktyka wskazuje na mylenie treści klauzul generalnych, czego przykładem jest funkcja i przeznaczenie terenu. Na styku dwóch dyscyplin, z których jedną jest dyscyplina prawnicza, łatwo stwierdzić trudności zarówno w kwestii formułowania jak i stosowania prawa. Być może ściślejsze łączenie dyscyplin badawczych byłoby dobrym sposobem rozwiązania powstałych trudności.

Następnie głos zabrał dr Radosław Giętkowski (UG), chcąc poszerzyć problematykę przedstawioną przez przedmówców, podjął się omówienia zagadnienia *Relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną w administracji publicznej a nauką prawa karnego materialnego*. Na wstępie wskazał grupy podmiotów podlegających w prawie polskim odpowiedzialności dyscyplinarnej. Następnie przedstawił poglądy doktryny odnośnie do charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz wskazał sfery, w której nauka prawa karnego materialnego może oddziaływać na treść i rzeczywiste funkcjonowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej w administracji publicznej. Przyjmując, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest instytucją prawa administracyjnego, nie można nie zauważyć, iż jest ona w istotnej

mierze współkształtowana przez stosowane w drodze analogii normy prawa karnego materialnego i związaną z nimi naukę tego prawa. Konieczne jest zatem sięganie do dorobku nauki prawa karnego materialnego.

Następnie głos zabrała dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz (prof. UJ), która nawiązała do wystąpienia prof. dr. hab. J. Bocia oraz innych przedmówców. Współzależność pomiędzy nauką prawa administracyjnego a nauką administracji, stwierdziła, to także współzależność metod badawczych, czyli relacji pomiędzy dogmatyzmem a indukcją. Pierwsza współzależność, na którą zwróciła uwagę prelegentka, była związana z kwestią aktualizowania przez naukę administracji sfery stosunków społecznych, które powinny być regulowane przez normy prawa administracyjnego. To co w danym momencie wymaga szczególnej, szybkiej regulacji wskazuje właśnie nauka administracji. Natomiast nauka prawa administracyjnego w pewnym sensie nie dorasta do zadań stawianych przez naukę administracji, czego przykładem może być ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Referentka podkreśliła, że problem prawidłowej konstrukcji norm jest bardzo istotny. Powinny być one tak pisane, aby pewne cele doraźne mogły być szybko realizowane. Nauka administracji pokazuje te sfery stosunków społecznych, z których regulacji należy się wycofać. Druga współzależność, o której mówiła prelegentka, to weryfikowanie przez naukę administracji dorobku nauki prawa administracyjnego. Jako przykład naiwnego poddania się nauki administracji wskazany został problem niejasności stosowania w praktyce pojęcia wojewody jako organu władzy administracji ogólnej. Efektem była rezygnacja z tego pojęcia, istotnego dla nauki administracji, w nowej ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Natomiast w ustawach szczegółowych nie wprowadzono żadnych zmian. Zdaniem prof. Iwony Niżnik-Dobosz, „radosna twórczość” ustawodawcy wymaga od nauki prawa administracyjnego ustosunkowania się do powstających problemów. Istotny jest także pogląd, iż nie można za wszelką cenę oszczędzać na działalności administracji publicznej, gdyż to co dobre, ze swej istoty nie jest tanie, a to z kolei pociąga za sobą problem tzw. pojemności kompetencyjnej organów administracji. Kończąc swoje wystąpienie prelegentka przytoczyła słowa prof. dr. hab. J. Bocia, że administracja jest tworem inteligentnym, nie można zatem odmawiać jej prawa do korzystania ze swojej inteligencji.

Przewodniczący tej sesji, prof. J. Szreniawski podziękował prelegentom za plastyczne podejście do tematyki i poprosił o podsumowanie tej części obrad przez prof. dr. hab. Eugeniusza Ochendowskiego, który zauważył, iż tematyka zarówno referatu wprowadzającego, jak i wystąpień dyskutantów wskazuje na rozległość problematyki. Zwrócił także uwagę na problem powiązań nauki prawa administracyjnego z nauką tworzenia prawa. Nie

ulega wątpliwości, iż nauka prawa administracyjnego jak i stosowanie prawa administracyjnego ściśle zależą od jakości prawa. Prof. dr hab. E. Ochendowski, zwracając uwagę, iż polska nauka tworzenia prawa jest raczej w stadium początkowym oraz podkreślając zasługi w tej dziedzinie prof. Wronkowskiej i prof. Zielińskiego, wskazał, iż w innych krajach jest ona bardziej zaawansowana. Kończąc przytoczył następujące motto: „Nie używaj nigdy nowego słowa o ile nie posiada ono trzech cech: po pierwsze musi być niezbędne, po drugie musi być zrozumiałe, po trzecie musi dobrze brzmieć”. Legislatorzy i twórcy prawa powinni brać to przesłanie pod uwagę.

## Sesja II

Nauka postępowania administracyjnego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną

Drugiej sesji przewodniczył prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik (UŁ). Referat wprowadzający wygłosili: prof. dr hab. Barbara Adamiak (UWr) i prof. dr hab. Janusz Borkowski (UŁ). Jako pierwsza głos zabrała prof. dr hab. B. Adamiak, która rozpoczęła swój referat od wyjaśnienia, że w jej ocenie o współzależności w nauce można mówić wtedy, gdy prawidłowy wynik badania zależy od zastosowania wielu dyscyplin badawczych. Zdaniem prelegentki współzależność nauki prawa administracyjnego z innymi dyscyplinami badawczymi występuje w takim zakresie, w którym nie można mówić o pełnej ocenie instytucji procesowych postępowania administracyjnego. W ocenie prof. dr hab. B. Adamiak współzależność nauki prawa postępowania administracyjnego jest uzależniona od funkcji, jaką pełni procesowe prawo administracyjne (pierwsza związana z prawem jednostki do obrony wobec władczego działania administracji publicznej, druga odnosi się do realizacji zadań i kompetencji administracji publicznej). Mając na względzie funkcje procesowego prawa administracyjnego, prelegentka przeprowadziła dwuetapową analizę instytucji prawa procesowego: jako instytucji prawa do procesu, a następnie badanie instytucji prawa procesowego jako drogi realizacji zadań i kompetencji administracji publicznej. W każdym przypadku wskazywała na dyscypliny badawcze, z którymi współdziałanie umożliwia pełną, wszechstronną analizę rozwiązań przyjętych w prawie administracyjnym procesowym. Nauka prawa postępowania administracyjnego bada prawo do procesu przy wykorzystywaniu narzędzi badawczych wypracowanych w nauce prawa procesowego sądowego cywilnego i karnego (tzw. zewnętrzna granica współzależności). Prawo do procesu powinno być też badane na płaszczyźnie obowiązującego systemu prawa administracyjnego (tzw. wewnętrzna granica współzależności prawa procesowego, materialnego i ustrojowego). W badaniu instytucji prawa procesowego, w ujęciu drogi realizacji zadań i kompetencji

administracji publicznej prof. dr hab. B. Adamiak wskazała na współzależność nauki prawa administracyjnego z nauką administracji, teorią organizacji i zarządzania. Kończąc swoje wystąpienie prelegentka przeprowadziła krytykę kontrowersyjnych rozwiązań przyjmowanych w wielu ustawach, które zapewniają sprawność działania administracji publicznej poprzez ograniczanie praw procesowych jednostki. Podkreślała, że sprawne działanie administracji publicznej, to nie tylko działanie szybkie, ale też takie, które jest zgodne z przepisami prawa.

Jako następny głos zabrał prof. dr hab. J. Borkowski (UŁ), który wskazał, że współzależność zakłada istnienie (co najmniej dwóch) wyodrębnionych od siebie elementów, pomiędzy którymi dochodzi od wzajemnego oddziaływania. Następnie prelegent w kilku zdaniach omówił prezentowane w teorii prawa trzy modele relacji występujących pomiędzy normami administracyjnego prawa materialnego i procesowego (pełna instrumentalność norm prawa procesowego wobec norm prawa materialnego, pełna autonomiczność norm prawa procesowego, instrumentalność norm prawa procesowego wobec norm prawa materialnego z elementami autonomiczności). Przedstawienie tych relacji stało się punktem wyjścia do analizy, czy prawo procesowe pozostaje w takim samym stosunku do innych dyscyplin wiedzy, w jakim znajduje się prawo administracyjne materialne, czy też w wyniku autonomii proceduralnej ukształtowały się relacje innego rodzaju. Prelegent podkreślał potrzebę czerpania z zakresu pojęć, narzędzi badawczych wypracowanych przez inne gałęzie prawa przy zachowaniu tożsamości administracyjnego prawa procesowego. Kończąc swoje wystąpienie prof. dr hab. J. Borkowski podzielił się kilkoma refleksjami nt. metodologii badań nauki prawa administracyjnego (m.in. ekonomiczna analiza prawa).

Kolejnym wystąpieniem był referat dr. Piotra Przybysza (UW), pt. *Teoria postępowania egzekucyjnego w administracji w perspektywie nauk filozoficznych*. Prelegent rozpoczął swoje wystąpienie od kilku refleksji nt. użyteczności filozofii dla teorii prawa, a w szczególności dla teorii postępowania egzekucyjnego. Następnie zarysował podstawy kilku programów badawczych: normatywistycznego (konstruując normatywistyczną teorię postępowania egzekucyjnego w administracji, której podstawą były poglądy H. Kelsena), pozytywistycznego (konstruując teorię postępowania egzekucyjnego opartego na poglądach H. L. A. Harta), a także programu badawczego opartego na koncepcji działania komunikacyjnego J. Habermasa. Dr P. Przybysz wskazał, że w teorii postępowania egzekucyjnego w administracji jest możliwe równoległe realizowanie wielu programów badawczych, opartych na odmiennych założeniach filozoficznych (wielopradygmataczny charakter teorii postępowania egzekucyjnego w administracji).

Jako kolejny prelegent głos zabrał dr hab. Robert Sawuła (prof. URz), który przedstawił referat pt. *Materialnoprawne aspekty wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej*. Prelegent podkreślił, że w instytucji wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej dochodzi do silnego przenikania się płaszczyzn wzajemnego oddziaływania norm procesowych i materialnoprawnych. Potwierdza to potrzebę interdyscyplinarnego postrzegania prawa administracyjnego. Prof. R. Sawuła skupił się na omówieniu skutków, jakie na płaszczyźnie materialnoprawnej powoduje wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej, przeprowadzając szeroki przegląd rozwiązań normatywnych ujętych w przepisach prawa materialnego.

Jako następny głos zabrał dr Piotr Lissoń (UAM), dzieląc się kilkoma refleksjami, które nasunęły mu się w wyniku referatu przedmówcy – prof. dr. hab. J. Bocia, odnośnie do modelu przekroju pionowego przez różne dyscypliny wiedzy. Model ten składa się z trzech warstw: u dołu są dyscypliny wiedzy pozaprawnej, potem znajduje się warstwa tekstu prawnego, a następnie nauki prawa. Prelegent podkreślił też, że do ustaleń innych dyscyplin wiedzy sięgamy bardzo często w przypadku stosowania wykładni funkcjonalnej. Zasugerował, że ustawodawca polski (wzorem ustawodawcy europejskiego) powinien w sposób wyraźny wyrażać cele ustawy w poprzedzającej jej tekst preambule.

Ostatnim w tej sesji prelegentem był dr Grzegorz Sibiga (Instytut Nauk Prawnych PAN), który odniósł się do zapoczątkowanego w latach 80-tych XX w. przez prof. dr. hab. F. Studnickiego kierunku badawczego zwanego cybernetyką i związanego z nim zagadnieniem tzw. automatyzacji rozstrzygnięć indywidualnych w sprawach administracyjnych. Wskazywał, że projektowane w polskim systemie prawnym zmiany w zakresie wprowadzania nowych technologii informatycznych stanowić będą wyzwanie dla nauki administracji i postępowania administracyjnego (elektroniczna platforma usług elektronicznych na rzecz administracji publicznej).

Wystąpienie ostatniego prelegenta wywołało wśród zgromadzonych uczestników sesji dyskusję dotyczącą pytania, czy nowy sposób komunikowania się za pomocą platformy usług elektronicznych w jakimkolwiek stopniu wpłynie na zmianę relacji pomiędzy obywatelem a organem administracji publicznej. Następnie przewodniczący, prof. dr hab. Z. Kmiecik, zamykając drugą sesję, podziękował prelegentom za niezwykle inspirujące wystąpienia.

### Sesja III

Nauka administracyjnego prawa gospodarczego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną

Bezpośrednio przed rozpoczęciem trzeciej sesji głos zabrała dr Anna Haładyj, która korzystając z okazji zaprosiła słuchaczy na mającą się odbyć

w dniach 11-12 maja 2011 r. konferencję połączoną ze Zjazdem Katedr Prawa Ochrony Środowiska zatytułowaną *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska. Konferencja na dziesięciolecie uchwalenia ustawy – Prawo ochrony środowiska*. Następnie na zaproszenie ks. prof. S. Fundowicza, słowo wstępne do uczestników tej sesji skierował dr M. Sfora (Prezes URE), który podkreślił, jak bardzo „administracja publiczna potrzebuje administratywistów”. Wtorkową poranną sesję poprowadził prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski, oddając na wstępie głos prof. dr. hab. Marianowi Zdybowi (UMCS), który wygłosił referat wprowadzający. Prelegent wskazał na wielość problemów występujących w sferze publicznego prawa gospodarczego oraz stopień ich skomplikowania. Punktem wyjścia dla rozważań nad tymi problemami powinna być zawsze Konstytucja. Mówca podkreślał, że różne dziedziny prawa należy rozważać i badać łącznie, zwracając uwagę na ich wzajemne powiązania, patrząc z punktu widzenia prawa jako całości; chociaż inne spojrzenie na kwestię wolności gospodarczej będzie miał badacz publicznego prawa gospodarczego, inne – badacz prawa finansowego, a jeszcze inne badacz prawa pracy. Instytucje prawa publicznego należy traktować jako swoiste uzupełnienie prawa prywatnego i odwrotnie, chociaż w niektórych regulacjach wyraźnie uwidacznia się podział ról pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym. Konieczne jest szukanie takich rozwiązań, które sprzyjają ich wzajemnemu przenikaniu się. Prelegent podkreślał też, że wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego, a problem interesu publicznego można interpretować w sposób twórczy (choć nie dowolny), umożliwiając kształtowanie się ładu publicznego. Prof. M. Zdyb zwrócił ponadto uwagę na problem podmiotowości publicznoprawnej, która na gruncie doktryny prawa administracyjnego była dość długo nieobecna. Dopiero badania ks. prof. S. Fundowicza, jak i młodego pokolenia prawników, spośród których wymieniona została dr Małgorzata Kruszewska-Gagoś, wypełniły tę lukę. Wskazał także na potrzebę ustawowego uregulowania wszelkich kwestii związanych ze Skarbem Państwa, jego praw i obowiązków, zarówno cywilno- jak i publicznoprawnych, struktury organizacyjnej, charakteru mienia ogólnonarodowego, stosunku Skarbu Państwa do gospodarki budżetowej i przedsiębiorstw publicznych, określenia roli Skarbu Państwa jako kasjera gospodarki narodowej, a przede wszystkim określenie zakresu działalności Skarbu Państwa jako bankiera (emisji pieniądza, zaciągania pożyczek, udzielania dotacji, gwarancji itp.) Powodów braku regulacji rozwiązujących publicznoprawne problemy funkcjonowania Skarbu Państwa należy, zdaniem prof. M. Zdyba, upatrywać nie tylko w braku woli prawodawcy lub braku woli politycznej w tym zakresie, ale także w twierdzeniach cywilistów, iż jest to wyłącznie problematyka cywilnoprawna. Na koniec prelegent zwrócił uwagę na zagadnienia związane



z funkcjonowaniem instytucji hybrydowych, w przypadku których współistnienie niektórych instytucji prawa cywilnego i administracyjnego nie jest do końca zrozumiałe np. w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów: kompetencje Prezesa UOKiK a kompetencje Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Przewodniczący tej sesji, prof. dr hab. Z. Niewiadomski, dziękując za przedstawienie bogactwa dorobku publicznego prawa gospodarczego stwierdził, że o ile dość dobrze zbadana została problematyka w ramach poszczególnych dyscyplin, to zbyt mało badań jest prowadzonych nad pograniczami nauki. Powinno to stanowić wyzwanie dla młodszych przedstawicieli nauki. Następnie przewodniczący sesji przekazał głos prof. dr hab. H. Olszewskiemu, który wyszedł z inicjatywą zbierania propozycji rozwiązań prawnych w kwestii dopalaczy, które to propozycje zostałyby następnie przedyskutowane i przekazane władzom rządowym.

Kolejny referent, prof. dr hab. Teresa Rabska (UAM), wskazała trzy płaszczyzny koniecznych badań w zakresie publicznego prawa gospodarczego. Pierwsza płaszczyzna dotyczy nauk prawnych i prawa krajowego, gdzie najistotniejszą kwestią staje się dzisiaj relacja publicznego prawa gospodarczego do prawa prywatnego i widoczna tendencja zabezpieczania przez regulacje prawa publicznego regulacji prywatnoprawnych. Druga płaszczyzna to oddziaływanie prawa wspólnotowego na publiczne prawo gospodarcze krajowe, gdzie występuje najgłębsza ingerencja, zarówno w zakresie gospodarki jak i działalności organów administracji publicznej. Trzecia, najistotniejsza kwestia, to styk praw ekonomicznych i regulacji formalnoprawnych, gdyż stosunki gospodarcze i rozwój gospodarczy są z istoty swojej przedmiotem nauk ekonomicznych. Prelegentka zwróciła uwagę na aktualność pytania o wpływ badań naukowych na obowiązujące prawo. Czy doktryna, jako niezorganizowane źródło prawa (co podkreślają w swoich pracach: prof. dr hab. J. Boć i prof. dr hab. J. Zimmerman), ma dzisiaj wpływ na tworzenie prawa i jakie są tego rezultaty? Brak stabilizacji prawa powoduje brak możliwości wypracowania stałych i ogólnych zasad. Zatem opracowywanie założeń projektów ustaw wydaje się kwestią zasadniczą. Jednym ze środków zaradczych byłoby także powołanie komisji kodyfikacyjnej prawa publicznego, której zadaniem byłoby stworzenie pewnych ogólnych założeń i koncepcji, ujednoczenie systemu prawa publicznego.

Komentując wystąpienie prof. dr hab. T. Rabskiej, prof. dr hab. Z. Niewiadomski stwierdził, iż zdecydowany nacisk przy tworzeniu prawa należy położyć na działalność konsultacyjną, ponieważ eksperci powinni mieć wpływ na to, aby tworzone prawo nie było fragmentaryczne lecz osadzone systemowo.

Następnie głos zabrała dr hab. Bożena Popowska (prof. UAM), która podkreśliła odrębność publicznego prawa gospodarczego, choć zaznaczyła, że niekwestionowane jest korzystanie z rozwiązań cywilnoprawnych. Prelegentka zauważyła, iż obszarem najbardziej podkreślającym tę odrębność jest proceduralne prawo publiczno-gospodarcze. Klasyczne postępowanie administracyjne ma zastosowanie w bardzo wąskim zakresie. Większość rozwiązań jest specyficzna i związana z określonym przedmiotem gospodarki (np. trzy tryby koncesjonowania w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej czy procedura dofinansowania przedsiębiorców państwowych w ramach programów operacyjnych w oparciu o ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Po wystąpieniu prof. B. Popowskiej, moderujący sesją prof. dr hab. Z Niewiadomski wskazał, iż skoro, jak podkreślali kolejni mówcy, zarówno nazwa jak i przedmiot badań to publiczne prawo gospodarcze, zatem koncentrować się należy nie tylko na administracyjnym prawie gospodarczym, ale także na analizie problemów prawa cywilnego, konstytucyjnego czy finansowego. Podkreślił, iż kończy się czas rozłącznych podziałów dyscyplin i należy odchodzić od funkcjonowania w tym tradycyjnym podziale, choć dotychczas niektóre prace doktorskie czy habilitacyjne spotykały się zarzutem, iż mają charakter zbyt interdyscyplinarny i nie są osadzone w konkretnej dyscyplinie. Aktualne pozostaje natomiast pytanie o granice tej rozłączności.

Kolejny mówca, dr hab. Wojciech Góralczyk (Akademia L. Koźmińskiego w Warszawie), podjął temat styku publicznego prawa gospodarczego i prawa prywatnego. Zwrócił uwagę na niechlujność ustawodawcy, który nie tylko nie grupuje ustaw na publicznoprawne i prywatnoprawne, ale także w jednym rozdziale miesza przepisy z dwóch systemów, tj. publicznego i prywatnego. A przecież pierwszym krokiem w refleksji nad danym przepisem prawa powinno być ustalenie jego natury: czy jest to przepis o charakterze prywatno czy publicznoprawnym. Prof. W. Góralczyk jako przykład wskazał art. 66 Ustawy – Prawo bankowe, stanowiący o obowiązku przyjmowania gotówki od klienta. Z punktu widzenia cywilnoprawnego konieczne byłoby zawarcie umowy. Inaczej wyglądałaby wówczas odpowiedzialność banku w przypadku odmowy przyjęcia gotówki, niż przy traktowaniu tego przepisu z punktu widzenia prawa publicznego. Prelegent wyraził także pogląd, iż obowiązujące procedury tworzenia prawa nie dają możliwości stanowienia dobrego prawa. Krytycznie odniósł się do praktyki tzw. „wrzutek poselskich” proponując zastosowanie rozwiązań francuskich, tj. możliwości zastrzeżenia przez rząd projektu jako całości. Uniemożliwiłoby to wnoszenie jakichkolwiek poprawek nie odbierając parlamentowi uprawnień do przyjęcia bądź nieprzyjęcia takiego projektu.

Następnie dr hab. Ewa Kustra (prof. UMK) wyraziła pogląd o konieczności sformułowania procedury tworzenia prawa rangi ustawowej, uwzględniającej udział ekspertów już na etapie tworzenia projektów założeń. Doprowadziłyby to do należytej kontroli społecznej. Z kolei dr Jan Caban (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi) wspominając projekt założeń ustawy regulującej zawód legislatora wskazał na konieczność skoncentrowania się na nauczaniu technik i metod legislacji.

Ostatni z mówców, dr hab. Karol Kiczka (prof. UW), zwrócił uwagę, iż kolejnym argumentem przemawiającym za usamodzielnieniem publicznego prawa gospodarczego jest jego wyodrębnienie w standardach kształcenia jako samoistnego przedmiotu, a także odrębność organizacyjna w strukturach uczelnianych (samodzielne katedry czy zakłady zajmujące się publicznym prawem gospodarczym). Prelegent wskazał także, komentując rejony współpracy publicznego prawa gospodarczego z innymi dyscyplinami badawczymi, na jego bliskie związki z nauką prawa administracyjnego i nauką postępowania administracyjnego, ale także z naukami ekonomicznymi i naukami technicznymi. Współpraca między dyscyplinami badawczymi w zakresie publicznego prawa gospodarczego przybiera różne formy, wśród których istotna jest siatka pojęciowa, stosowane metody badawcze, wzajemne uznawanie wyników naukowych z poszczególnych dziedzin, przy czym podkreślenia wymagają jednocześnie elementy niepowtarzalne, stanowiące własną część publicznego prawa gospodarczego.

Na zakończenie sesji prof. dr hab. M. Zdyb stwierdził, iż „publiczne prawo gospodarcze jest sferą, gdzie możemy zobaczyć istotę przemian we współczesnym prawie”. Prof. dr hab. Z. Niewiadomski podziękował następnie za przygotowanie referatu wprowadzającego, a także wszystkim dyskusantom za udział w sesji.

#### Sesja IV

Nauka administracji i nauki o zarządzaniu a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną

W drugim dniu obrad, bezpośrednio przed rozpoczęciem popołudniowej sesji, głos zabrał dr hab. Dariusz Kijowski (prof. UwB), który w imieniu białostockiego ośrodka naukowego zaprosił wszystkich uczestników na kolejny Zjazd Katedr, który ma się odbyć za dwa lata. Sesji tej przewodniczył, prof. dr hab. Ernest Knosala (UŚ), który na wstępie zwrócił uwagę na konieczność umiejscowienia nauk o zarządzaniu wśród nauk administracji. Referat wprowadzający wygłosił prof. dr hab. Jan Łukasiewicz (URz), podkreślając na wstępie, iż nauki o zarządzaniu są niedoceniane, a powszechny stosunek do tej nauki jest zbyt emocjonalny i nieuwzględniający wartości tej dyscypliny. Jako cel wystąpienia prelegent wskazał

konieczność kontynuacji dziewiętnastowiecznej tradycji triady nauk administracyjnych, pomimo niewątpliwego zbliżania się poszczególnych jej dyscyplin. Zastanawiając się nad podstawową zasadą w nauce administracji nie sposób pominąć, stwierdził, rozważań dotyczących prakseologii. Jednym z kryteriów rozwiązań normatywnych jest sprawność, która jest właśnie kategorią prakseologiczną i to ta dyscyplina rozważa istotę sprawności oraz jej uwarunkowania. Triada walorów „dobrej roboty”, tj. skuteczność, korzyść i ekonomiczność stanowi punkt wyjścia dla oceny sprawności administracji publicznej. Jednakże takie ograniczenie sprawności byłoby jej wpisaniem w nurt związany z jednej strony z zarządzaniem publicznym, z drugiej natomiast wręcz z potraktowaniem administrowania jako procesu zarządzania charakterystycznego dla świata biznesu. Administracja musi przecież prowadzić także trudne działania i realizować trudne cele. Prof. J. Łukasiewicz przedstawił także kilka refleksji na temat przyszłości kierunku administracji. Coraz częściej badania nad administracją prowadzone są z pozycji zarządzania publicznego. Proces administrowania postrzegany jest jako proces zarządzania. Kształcenie administratywistów nie odbywa się już tylko na wydziałach prawa i administracji, ale także na licznych uczelniach prywatnych i uniwersytetach ekonomicznych, wśród których wiodącą rolę pełni Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Spór co do różnych sposobów widzenia administracji publicznej: z jednej strony z pozycji legalności z uwzględnieniem sprawności i innych kryteriów, a z drugiej strony z pozycji efektywności z uwzględnieniem legalności i innych kryteriów, a także poszukiwanie związków i akcentowanie cech wspólnych pomiędzy *public administration* i *business administration* świadczy o atrakcyjności tego przedmiotu badań. Przypomniana została także teza F. Longchamps de Brier o nierozzerwalności normy i organizacji na gruncie administracji publicznej. Na zakończenie prof. J. Łukasiewicz podkreślił, że prakseologia i nauki o zarządzaniu swoimi kategoriami i możliwościami pozwalają badać podstawowe dla istoty administracji relacje pomiędzy legalnością i racjonalnością. Związek pomiędzy prawem a organizacją jest priorytetem i stałym zadaniem nauk administracyjno-prawnych. Dziękując prelegentowi za wystąpienie, prof. dr hab. E. Knosala zwrócił uwagę na podjęcie przez prof. dr hab. J. Łukasiewicza trzech interesujących problemów stwarzających ramy dla dyskusji, tj. relacji między nauką administracji a prawem administracyjnym, między legalnością a racjonalnością oraz między zadaniem publicznym a zyskiem.

Autorem następnego wystąpienia był dr Andrzej Pakuła (UWr). Dotyczyło ono kilku wybranych kwestii z pogranicza nauki administracji i socjologii. Prelegent sprowadził kwestię ujmowania administracji publicznej do dwóch płaszczyzn: prawnoustrojowej i socjologicznej. Skupił swoje dal-

sze rozważania na drugiej z wymienionych płaszczyzn, którą należy, jego zdaniem, traktować komplementarnie lub uzupełniająco wobec płaszczyzny prawnoustrojowej (co znacznie poszerza możliwości analizy administracji publicznej). Podkreślał, że takie ujęcie administracji publicznej stanowi połączenie dwóch elementów: zjawiska administracji publicznej i układu administracji publicznej. Zjawisko administracji publicznej zdefiniował jako działanie kulturowe na stanowisku publicznym, które to działanie jest objęte podziałem pracy. Następnie przeprowadził wielowątkową analizę poszczególnych elementów koncepcji zjawiska administracji publicznej, odwołując się za każdym razem do dorobku socjologii. Prelegent, odnosząc się do charakteru działań administracji publicznej, podkreślał, że przy ich podejmowaniu przeważać musi racjonalność autogeniczna, a nie racjonalność instrumentalna (wyliczenia ekonomiczne nie mogą mieć pierwszorzędного znaczenia przy wyborze kierunku działania). Następnie zwrócił uwagę na drugi z elementów, jakim było miejsce podejmowania działania kulturowego, czyli stanowisko publiczne ujmowane z perspektywy socjologii jako pozycja społeczna i rola społeczna. W tym kontekście nawiązał do trzech kryteriów dochodzenia do pozycji społecznej i roli społecznej: uniwersalistycznego, partykularystycznego oraz kierowanie się merytoryczną sprawiedliwością.

Następnie głos zabrał dr hab. Michał Kasiński (prof. UŁ), który przedstawił refleksje nt. konfliktu paradygmatu pozytywistycznego, dominującego w nauce prawa administracyjnego i paradygmatu antypozytywistycznego, coraz częściej przeważającego w nauce administracji. Konflikt ten często paraliżuje możliwości współpracy pomiędzy tymi naukami, co wymaga znalezienia kompromisu, paradygmatu integracyjnego. postawił pytanie jak taki kompromis uzyskać. Nie można unikać kontekstu społecznego w badaniu zjawisk prawa (co zarzuca się propozycji paradygmatu pozytywistycznego). Zdaniem prelegenta należy też odróżnić dwa stopnie problematyki badawczej. Jest to problematyka I stopnia, czyli problematyka badań prowadzonych z punktu widzenia obserwatora wewnętrznego. Obejmuje ona takie zagadnienie jak: badanie obowiązywania, spójności, hierarchizacji norm prawnych, które mogą być badane z perspektywy dogmatyki prawniczej. Problematyka II stopnia jest to problematyka badań prowadzonych z perspektywy obserwatora zewnętrznego, który domaga się, by nowe prawo było bardziej racjonalne. Wymaga to poszukiwania nowych modeli prawnych działania administracji, uzupełnienia argumentacji poprzez odwołanie się do osiągnięć interdyscyplinarnej nauki administracji. Prelegent zaznaczył, że w warunkach państwa prawa, w dialogu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji, nauka prawa administracyjnego wyznacza pole badań dla nauki administracji (zawsze trzeba

uwzględniać element normatywny). Kończąc swoje wystąpienie prof. M. Kasiński stwierdził, że nauka administracji ma dostarczyć skutecznych narzędzi, które jako naukowcy i praktycy możemy zastosować w sytuacjach, gdy zwykły formalny legalizm okazuje się niewystarczający (przykład problemu dopalaczy). Najważniejszym czynnikiem służącym zintegrowanemu prowadzeniu badań z zakresu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji jest konieczność podporządkowania się w tym zakresie zasadzie sformułowanej przez o. prof. M. A. Krąpca – „dobro należy czynić, zła unikać”.

Kolejne wystąpienie, dr hab. Jerzego Supernata (prof. UW<sub>r</sub>), dotyczyło tematu złożoności administracji publicznej i wynikającej z tego trudności jej modelowania. W wielości haseł dotyczących instytucji z zakresu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji (ujętych w encyklopedii tych nauk) prelegent wskazał złożoność administracji publicznej. Stając przed problemem złożoności przedstawiciel administracji publicznej instynktownie ją upraszcza, tworząc model w całości niepełny, zawierający element fałszywy. Prof. J. Supernat konkludując stwierdził, że obraz kompleksowy możemy uzyskać tylko we współpracy z innymi dyscyplinami naukowymi, korzystając z dorobku tych nauk.

Następny z prelegentów, dr hab. Eugeniusza Bojanowski (prof. UG), w swoim wystąpieniu przedstawił refleksje dotyczące referatów jego przedmówców. Odniósł się do zagadnienia relacji prawa administracyjnego i nauki administracji, konkludując, że nauka administracji bez prawa administracyjnego byłaby zbyt cenna, nauka ta realizuje bowiem to, co zostało jej zadane przez prawo administracyjne. Prelegent zastanawiał się również nad tym, czyjemu dobru ma służyć prawo administracyjne (dobru jednostki czy dobru ogółu). Podjął też temat relacji pomiędzy prawem materialnym a prawem procesowym, skupiając się na zakresie, w jakim prawo procesowe można traktować jako narzędzie realizacji prawa materialnego.

Kolejny mówca, dr Piotr Bogusz (Politechnika Rzeszowska), nawiązując do wcześniejszych sesji, wyraził kilka refleksji na temat współzależności nauki administracji i prawa administracyjnego. Przypomniał o 12 zasadach wydajności Emersona, spośród których zwrócił uwagę na mającą znaczenie dla administracji regułę, wskazującą, iż wszelkie struktury w celu właściwej realizacji zadań muszą być w odpowiedni sposób finansowane. Prelegent wskazał także na nowe zjawisko wyprowadzania realizacji niektórych zadań poza administrację publiczną (np. projekty decyzji administracyjnych przygotowywane na podstawie umowy cywilnoprawnej przez podmioty zewnętrzne).

Po wystąpieniu dr. P. Bogusza moderujący sesję prof. dr hab. E. Knosala wyraził swoje przemyślenia nt. potrzeby zmiany koncepcji prawnych form

działania administracji: z aktów władczych i niewładczych na akty woli i wiedzy (treść decyzji administracyjnej ulega bowiem stopniowemu zdeterminowaniu przez podmioty prywatne).

Jako ostatni głos w dyskusji zabrał dr Jan Caban, zadając pytanie o wpływ czynnika ludzkiego na działanie administracji publicznej (w kontekście katastrofy samolotu prezydenckiego w Smoleńsku).

Przewodniczący tej sesji, prof. dr hab. E. Knosala, podziękował prelegentom za inspirujące wystąpienia i poprosił o podsumowanie tej części obrad przez prof. dr. hab. J. Łukasiewicza. Prof. dr hab. J. Łukasiewicz skupił swoją wypowiedź na czterech cechach administracji publicznej, które wyznaczają granice możliwości korzystania z jej dorobku (apolityczność działania, jedność organizacyjna, większa lub mniejsza swoboda wykonywania zadań, działania, które nie zawsze spełniają warunek opłacalności ekonomicznej).

#### Sesja V

Granice prawa publicznego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną

Ostatniej sesji obrad przewodniczył ks. dr hab. Sławomir Fundowicz. Referat wprowadzający wygłosili: prof. dr hab. Wojciech Łączkowski (KUL) oraz dr hab. Irena Lipowicz (prof. UKSW). Jako pierwszy zabrał głos prof. dr hab. W. Łączkowski, który poświęcił swoje wystąpienie zagadnieniu ograniczeniom prawodawcy państwowego oraz ponadnarodowego przy tworzeniu prawa, czyli granicom prawa stanowionego w ogólności, a w szczególności prawa publicznego. Ograniczenia te mają wieloraki charakter. Po pierwsze, są to ograniczenia wewnątrzsystemowe, które wynikają z obowiązującego w danym państwie systemu prawa. W sytuacji, w której przeważa doktryna pozytywizmu prawnego uznawane są one za wystarczające. Do drugiej grupy zaliczone zostały ograniczenia wywodzące się z zewnątrz systemu prawa lub tylko luźno z nim związane i im właśnie prelegent poświęcił swoje głównie rozważania. Podkreślił, że nie tylko formalny ład prawny określony w Konstytucji, ale też względy etyczne (aksjologiczno-etycznymi), ekonomiczne i polityczno-ustrojowe uzasadniają wprowadzenie barier, których ustawodawca nie powinien przekroczyć. Odnosząc się do ograniczeń aksjologicznych prelegent postawił pytanie, jak rozpoznać wartości, które są na tyle ważne, że można je stawiać ponad prawem stanowionym i na ich podstawie wyznaczyć granice, których prawo stanowione nie powinno przekroczyć. Problem ten starał się rozwiązać na trzech splecionych ze sobą płaszczyznach: na wielowiekowej tradycji różnicowania *ius* od *lex*, na gruncie praw człowieka oraz w kontekście aksjologii, w której prawa te są zakorzenione. Prelegent dowodził, że prawo

stanowione (zwłaszcza w państwach wyrosłych z kultury chrześcijańskiej) powinno być oparte na uniwersalnych zasadach moralności chrześcijańskiej. Zaznaczał, że uniwersalność nie oznacza, że uznają je wszyscy, lub chociaż większość ludzi. Jest to taki system, który nakazuje miłość wobec innych ludzi, nawet jeśli są nieprzyjaciółmi i wobec tego nie zagraża nikomu i może służyć wszystkim. Nie ma więc racjonalnych powodów, aby obawiać się takiego systemu wartości. Następnie prelegent przeszedł do analizy ograniczeń prawa stanowionego wynikających ze względów ekonomicznych i ustrojowo-politycznych. Nawiązując do tzw. pryncypiów ekonomicznych, wskazał, że prawodawca nie może lekceważyć kogoś z boków tzw. nierozzerwalnego czworoboku (wzrost gospodarczy, bezrobocie, inflacja i dług publiczny), musi koncentrować się na nich wszystkich w takim samym zakresie. Prelegent odniósł się również do zasady pomocniczości, wskazując na jej dwie podstawowe cechy: swoistą hierarchizację zadań oraz oparcie na założeniu, że tylko w przypadku, gdy człowiek z przyczyn obiektywnych nie może samodzielnie zaspakajać i finansować swoich wszystkich podstawowych potrzeb, należy uruchomić pomoc ze strony różnych struktur społecznych, od najbliższej rodziny poczynając, na państwie kończąc. Tę zasadę powinien mieć na względzie prawodawca rozdysponowując pieniądze publicznych m.in. w tzw. ustawach socjalnych. Prelegent nawiązał również do problemu egalitaryzmu, często mylnie utożsamianego przez prawodawcę ze sprawiedliwością. Podkreślał, że nie ma takiej dziedziny prawa, w której wszyscy obywatele byliby równi. Zasadę równości można stosować tylko do grup podmiotów odznaczających się jakimiś wspólnymi istotnymi cechami, które jednak są zmienne w czasie i zależne od decyzji politycznych prawodawcy. Kończąc swoje wystąpienie zaznaczał, że przyjęta w polskim systemie prawnym, w zakresie finansowania opieki zdrowotnej i oświaty, zasada egalitaryzmu może prowadzić wręcz do niesprawiedliwości i powinna zostać zastąpiona przez zasadę pomocniczości i solidarności.

Drugie wystąpienie przedstawione zostało przez dr hab. I. Lipowicz. Prelegentka skupiła swoje rozważania na temat zjawiska przesuwania się granic pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym, które na skutek szybko zachodzących przemian społecznych, politycznych i gospodarczych w XX i XXI w. często przybierało charakter burzliwych wstrząsów, nad którymi nie zawsze można zapanować. Prelegentka nawiązała do przeprowadzonej przez prof. dr. hab. Józefa Nowackiego analizy różnych teorii granic prawa publicznego i prywatnego, w szczególności do teorii interesu. Skłoniła ona jej autora do wniosku, że rozróżnienie tego co publiczne, a co prywatne następuje w oparciu o pozaprawne założenie aksjologiczne. Prof. I. Lipowicz wskazała, że ze względu na występujące w XX i XXI w. szybkie procesy przewartościowywania pewnych idei, przesu-



wanie się granic prawa publicznego i prywatnego wynika często z systemów aksjologicznych lub rezultatów badań innych nauk akceptowanych przez rządzących. Nie zależy natomiast od refleksji uczonych przez lata ustalających tę granicę. Z tego powodu przybiera ona charakter burzliwych wstrząsów. Prelegentka postawiła zatem pytanie: „czy przez działania własne środowiska doktryny, przez prace, które tworzymy jesteśmy w stanie na ten stan rzeczy wpłynąć, czy otwarcie się na inne nauki i przedstawienie naszego sposobu argumentacji pozwala doprowadzić do tego rezultatu”? Prof. I. Lipowicz wskazała następnie na zjawisko szybkiego rozwoju nauk ekonomicznych i politycznych, występujących po okresie panowania dwóch ideologicznych propozycji faszyzmu i komunizmu i powrotu demokracji w państwach Europy Zachodniej a później Europy Środkowej, która doprowadziła do wycofania się prawa publicznego na postulowaną od lat przez doktrynę pozycję. Skutkowało to tym, że nowe idee, które mogły wpłynąć na przesuwanie granic prawa publicznego i prywatnego powstawały w teoriach ekonomicznych i politycznych tak kluczowych wówczas dla rządzących, bo pozwalającymi utrzymać się im przy władzy. Ze względu na istniejący w państwach Europy Zachodniej, a później Europy Środkowej filtr konstytucyjny i filtr sądownictwa administracyjnego i cywilnego (przez które wszystkie te propozycje ekonomiczne i polityczne musiały przejść) zjawisko przesuwania się granic prawa publicznego i prywatnego było spowalniane i rozkładało się w czasie. Zyskano przez to czas na refleksje, zracjonalizowanie idei, pomysłów pokrewnych nauk i w ten sposób prawo (w szczególności prawo administracyjne i publiczne prawo gospodarcze) otwierało się na inne nauki (brak natomiast procesu odwrotnego). Następnie prelegentka przeniosła ten stan rzeczy na grunt państwa wolnego od transformacji ustrojowych, nieposiadającego filtra konstytucyjnego. Ukazała, jaki wpływ na prawo wewnętrzne Wielkiej Brytanii, prawo europejskie i na samo postrzeganie administracji publicznej miały trzy wielkie wizje działania państwa, które radykalnie przesuwały w ciągu ostatnich 40. lat granice pomiędzy prawem publicznym, a prywatnym (koncepcja thatcheryzmu, New Public Management, Big Society premiera Blaira). Kończąc swoje wystąpienie prelegentka wskazała również na zjawisko dwukierunkowego przesuwania się granicy pomiędzy prawem publicznym, a prawem prywatnym. Nie mamy bowiem już do czynienia jedynie z procesem prywatyzacji prawa publicznego, ale też dochodzi do utraty przez prawo prywatne obszaru na rzecz prawa publicznego. Jest to konsekwencją coraz większej roli, jaką odgrywają prawa człowieka i obywatela w prawie krajowym i europejskim. Proces publiczności prawa prywatnego został ukazany na przykładzie prawa ochrony danych osobowych oraz regulacjach prawnych w zakresie stosunków między rodzicami a dziećmi.

Kolejny z mówców, ks. dr Tomasz Barankiewicz (KUL), w swym wystąpieniu podjął temat sposobów refleksji etyczno-administracyjnej w badaniach nad współczesną administracją publiczną. Prelegent przeprowadził krótką analizę różnych sposobów uprawiania etyki urzędniczej: od ujęcia negatywnego, pozytywnego, po ujęcie proceduralne i personalne, systemowe i tzw. studium przypadków. Szczególną uwagę skupił na ujęciu proceduralnym i personalnym etyki urzędniczej, wskazując na panujący w doktrynie spór, w którym ujęciu etyka urzędnicza może być najbardziej owocnie rozwijana, które ujęcie etyki spełnia wszystkie warunki pełnej etycznej teorii dobrej administracji.

Ostatnim prelegentem tej sesji był mgr Dominik Sypniewski (Politechnika Warszawska), który przedstawił tezy przygotowanego wspólnie z dr hab. Helena Kisilowską (prof. Politechnika Warszawska) referatu pt. *Nauka materialnego prawa administracyjnego a nauki techniczne w sferze badań nad administracją publiczną na przykładzie Prawa budowlanego*. Główną z tych tez było stwierdzenie, że nauka administracji ma charakter integrujący w odniesieniu do prawa administracyjnego i nauk technicznych. Prelegent wskazał, jak ważną rolę odgrywa integracja nauk prawnych i technicznych na przykładzie funkcjonowania przepisów techniczno-budowlanych określonych na podstawie art. 7 Prawo budowlane w odniesieniu do katastrof budowlanych.

Przewodniczący tej sesji, ks. dr hab. S. Fundowicz, podziękował następnie wszystkim za uczestnictwo w obradach Zjazdu Katedr i w kilku zdaniach przypomniał trzy grupy rozważań, które przeplatały się podczas wszystkich sesji kończącej się konferencji. Były to: współzależność nauki administracji, prawa administracyjnego a inne nauki pozaprawne; relacja prawa publicznego i prawa prywatnego; współzależność ustrojowego, materialnego i procesowego prawa administracyjnego. Na zakończenie przewodniczący przytoczył także trzy wnioski, jakie zostały sformułowane w wyniku obrad Zjazdu Katedr: propozycje zmian w ustawie o szkolnictwie wyższym i ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym, postulat powołania Komisji Prawa Publicznego równoległe działającej obok Komisji Prawa Prywatnego oraz proponowane regulacje prawne mogące rozwiązać problem tzw. dopalaczy.

Warto przytoczyć, za prof. dr hab. E. Ochendowskim, słowa uczonego polskiego sprzed dwustu lat, sformułowane odnośnie do prawa i aktów prawnych: „Boże chroń, aby nauka, od której zależy porządek społeczny, której każda pomyłka dla ludzi byłaby niebezpieczniejsza niż najcięższa plaga niebios, [...] była niejasna”.

Kamila Sobieraj  
Anna Maria Kozińska

**WSPÓLCZESNE PROBLEMY PRAWA PRACY Z POLSKIEJ  
I AMERYKAŃSKIEJ PERSPEKTYWY  
Międzynarodowa Konferencja Naukowa  
Lublin, 20 października 2010 r.**

W dniu 20 października 2010 r. odbyła się w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II międzynarodowa konferencja naukowa pt. *Contemporary Issues In Labor Law: Polish and American Perspectives (Współczesne problemy prawa pracy z polskiej i amerykańskiej perspektywy)*. Inicjatywę zorganizowania konferencji podjęły: Katedra Prawa Międzynarodowego i Amerykańskiego, Katedra Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL oraz Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa. Pennsylvania Bar Association Labor and Employment Law Section wsparło konferencję jako partner i współorganizator. Celem konferencji była wymiana doświadczeń w zakresie rozwoju i współczesnych rozwiązań w dziedzinie polskiego i amerykańskiego prawa pracy.

Otwarcia obrad dokonali: Dziekan Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL, ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński, Przewodniczący Pennsylvania Bar Association Labor and Employment Law Section, mec. Vincent Candiello, Prezes Zarządu Fundacji Instytut na rzecz Państwa Prawa, dr Tomasz Sieniow (KUL) oraz Dyrektor Ośrodka Doskonalenia Umiejętności Prawniczych KUL, prof. dr Delaine R. Swenson.

Sesji I przewodniczył dr Tomasz Sieniow. Obrady konferencji rozpoczął mec. Vincent Candiello prezentując historyczną ewolucję prawa pracy w Stanach Zjednoczonych i podkreślając znaczenie ruchów społecznych mających na celu ochronę praw pracowników z początku XX w., które doprowadziły do uchwalenia w 1935 r. ustawy regulującej stosunki z zakresu prawa pracy (National Labor Relation Act) w Stanach Zjednoczonych. Mecenas Candiello zaprezentował również rozwój i zmiany w federalnym amerykańskim prawie pracy do chwili obecnej.

Drugi prelegent w sesji I – sędzia Sądu Rejonowego i przedstawiciel ministra sprawiedliwości, Artur Rycak przedstawił zasady *employment at-will* oraz *dismissal for cause*, podkreślając amerykańskie i europejskie podejście do kwestii zwolnień pracowników. Sędzia Rycak w ciekawy sposób porównał rozwiązania amerykańskie i europejskie, co do elastyczności zatrudniania i kształtowania stosunku pracy, wskazując na jej dużą popularność w Stanach Zjednoczonych oraz jej odrzucenie w europejskich porządkach praw-

nych, opartych na zasadzie ochrony pracownika przed nieuzasadnionym zwolnieniem.

Sesję I zakończył dr Paweł Nowik (KUL) prezentacją na temat metod kształtowania wynagrodzenia za pracę w gospodarce rynkowej. Dr Nowik przedstawił rozważania teoretyczno-prawne na tle doświadczeń Polski w dwudziestolecie przemian ustrojowych.

Moderatorem II sesji tematycznej był prof. dr Delaine Swenson (KUL). Jako pierwszy rozważania na temat regulacji prawnych dotyczących pracodawców i związków zawodowych w Stanach Zjednoczonych przedstawił mec. James P. Valentine (PBA). Mecenas zaprezentował obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące praw przysługujących pracownikom z sektora prywatnego oraz projekt nowelizacji – Employee Free Choice Act, wprowadzającej duże zmiany w zakresie tworzenia i organizacji związków zawodowych.

Kontynuację sesji tematycznej podjął mecenas Richard Goldberg (PBA), omawiając regulacje prawne w zakresie prawa pracy sektora publicznego w Stanach Zjednoczonych. Mecenas podkreślił rolę arbitrażu (*interest arbitration* i *grievance arbitration*) jako formy rozwiązywania sporów z zakresu prawa pracy wśród pracowników sektora publicznego, którym nie przysługuje prawo do strajku.

Wystąpienie sędzi Sądu Najwyższego, Marii Teresy Romer na temat elastycznych form zatrudnienia, kończyło obrady tej części konferencji. Prelegentka zwróciła uwagę na kształtowanie się nowych rodzajów umów o pracę stanowiące realizację koncepcji elastyczności zatrudniania w polskim prawie pracy, takich jak: telepraca, *job-sharing* w różnych odmianach: *job-splitting*, *split level job-sharing*, *job-pointing*.

Trzecią sesję konferencji rozpoczął mec. J. Valentine wprowadzeniem do tematu rozwiązywania sporów w amerykańskim prawie pracy. Perspektywę rozwoju i polskie uregulowania w kwestii rozwiązywania sporów z zakresu prawa pracy przedstawił radca prawny Daniel Paul, przedstawiciel NSZZ „Solidarność”. Obrady konferencji zamknęła prezentacja prof. dr hab. Łukasza Pisarczyka (UW), ukazująca polski model zbiorowej reprezentacji interesów pracowniczych.

Konferencja naukowa dotycząca współczesnych problemów prawa pracy umożliwiła wymianę doświadczeń pomiędzy praktykami z dwóch różnych porządków prawnych: polskiego i amerykańskiego. Stała się forum do zaprezentowania, omówienia i podjęcia dyskusji na temat nowych rozwiązań i tendencji we współczesnym prawie pracy.

**APUD PATRES. PRAWO RZYMSKIE W LITERATURZE WCZESNOCHRZEŚCIJAŃSKIEJ**  
**III Seminarium Kazimierskie z Prawa Rzymskiego**  
**Kazimierz Dolny, 22-23 października 2010 r.**

W dniach 22-23 października 2010 r. odbyło się trzecie już z kolei Seminarium Kazimierskie zorganizowane przez Katedrę Prawa Rzymskiego KUL. Zaproponowany temat tegorocznego seminarium miał charakter interdyscyplinarny i w ocenie organizatorów pozwalał na wymianę spostrzeżeń nie tylko historyków prawa, ale także przedstawicieli innych dziedzin, takich jak filologia, teologia czy historia sztuki.

Pierwszą sesję rozpoczęło wystąpienie ks. prof. dr. hab. Antoniego Dębińskiego (KUL), który w ramach *Wprowadzenia do obrad* podkreślił, że obecność uregulowań prawa rzymskiego w pismach autorów wczesnochrześcijańskich jest obszarem nie do końca zbadanym, a niewątpliwie interesującym. Przywołał klasyczne już opracowanie J. Gaudemeta (*Le droit romain dans la littérature chrétienne occidentale du III<sup>e</sup> au V<sup>e</sup> siècle*), które stanowiło inspirację dla organizatorów sympozjum. Wyraził także radość z obecności przedstawicieli innych – poza prawem rzymskim – dyscyplin naukowych.

Pierwsza sesja, której przewodniczył ks. dr Piotr Sadowski (UO), obejmowała cztery referaty. Jako pierwszy wystąpił dr Ryszard Pankiewicz, przedstawiając referat pt. *Od cichego czytania do modlitwy w ukryciu. Z badań nad kulturą duchową późnego antyku*. Dwa kolejne wystąpienia dotyczyły różnych aspektów prawa rzymskiego w dziełach: Salwiana z Marsylii (dr Monika Wójcik (KUL), *Prawo rzymskie w De gubernatione Dei Salwiana z Marsylii*) oraz św. Ambrożego (dr Joanna Misztal-Konecka (KUL),... *quia specialiter non est prohibitum* (Ep. 60,5). *Zakaz małżeństw między bliskimi krewnymi u św. Ambrożego a prawo rzymskie*). Referat dr Pauliny Święcickiej (UJ), dotyczył zagadnień obyczajowo-prawnych w dziele *Adversus nationes* Arnobiusza Starszego (*Arnobius, Adversus nationes 2.67 – czyli o dawnych kultach, obyczajach i prawach*). Zaprezentowane w pierwszej części Seminarium referaty wzbudziły ożywioną dyskusję. Na zakończenie pierwszego dnia obrad uczestnicy wysłuchali prezentacji mgr Romany Rupiewicz pt. *Protokół Piłata – od genialnego fałszerstwa do kanonu w sztuce*. Prezentacja dotyczyła różnorodnych wersji formuł wyroku Piłata odkrytych w XVI w.

W dniu 23 października 2010 r. odbyła się druga sesja Seminarium Kazimierskiego. Pierwszej części sesji przewodniczył prof. dr hab. Marek

Kuryłowicz (UMCS); moderatorem drugiej części została prof. dr hab. Anna Pikulska-Radomska (UŁ). Sesję pierwszą rozpoczęło wystąpienie ks. dr. Piotra Sadowskiego (UO), który przedstawił sylwetkę cesarza Teodozjusza II widzianego przez pryzmat Sozomena i jego dzieła pt. *Historia Kościoła*, zadedykowanego temu właśnie cesarzowi (*Teodozjusz II w świetle Historii Kościoła Hermiasza Sozomena*). Następnie dr Maciej Jońca (KUL) przedstawił zagadnienie autentyczności tzw. testamentu świniaka (*Św. Hieronim krytykuje testamentum porcelli*). Kolejny referent, mgr Łukasz Korporowicz (UŁ), skupił się na przekazach autorstwa Izydora z Sewilli (*Pojęcie i podziały prawa w świetle Etymologarium sive Originum św. Izydora z Sewilli*). Poruszone już we wcześniejszych referatach wątki prawa rodzinnego i obyczajów analizowali również kolejni referenci. Mgr Dorota Stolarek (KUL) omówiła sytuację kobiety cudzołożnej według pochodzącego z II w. *Pasterza Hermasa* (*De dimittenda adultera. Prawo rzymskie w Pasterzu Hermasa*). Następnie ks. mgr Marek Cieśluk (KUL), skupił się na wizji chrześcijańskiego małżeństwa u św. Augustyna (*Święty Augustyn o małżeństwie w De coniugiis adulterinis*). Kolejne referaty również dotyczyły poglądów św. Augustyna. Mgr Michał Burtowy (UG), zanalizował wpływ myśli św. Augustyna na utworzony w 1216 r. bullą papieża Honoriusza III Zakon Kaznodziejski (*Oddziaływanie norm etycznych i prawnych Reguły św. Augustyna na Zakon Kaznodziejski w pierwszym stuleciu jego istnienia*). Kolejny referat, zatytułowany *Czy wojna może być sprawiedliwa? Rzymskie inspiracje św. Augustyna*, przedstawiła mgr Izabela Precz (KUL). W dyskusji podsumowującej dwudniowe obrady podkreślano, że zaprezentowane referaty w interesujący i inspirujący sposób przedstawiały wzajemną relację prawa rzymskiego i literatury wczesnochrześcijańskiej.

Monika Wójcik

**Z ŻYCIA WYDZIAŁU**





**DIARIUSZ**  
**Kalendarium ważniejszych wydarzeń naukowych**  
**z udziałem pracowników Wydziału Prawa,**  
**Prawa Kanonicznego i Administracji KUL,**  
**lipiec-grudzień 2009 r.**

**Wrzesień**

- 4-6 września 2009 r.** – odbyła się w Lublinie I Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. *Finansowanie zadań administracji publicznej ze środków Unii Europejskiej*, podczas której referaty wygłosili: dr **Małgorzata Ganczar** pt. *Finansowanie zadań administracji publicznej ze środków Unii Europejskiej*; dr **Rafał Sura** pt. *Finansowanie zadań administracji publicznej ze środków unii europejskiej na przykładzie związku gmin fortecznych twierdzy przemyski*; dr **Piotr Zacharczuk** pt. *Wymierzanie korekt finansowych beneficjentom realizującym projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej*; dr **Marcin Szewczak** pt. *Finansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego funduszy UE na przykładzie województwa lubelskiego*; dr **Wojciech Wytrażek** pt. *Zarządzanie strategiczne w województwie lubelskim na przykładzie Regionalnego Programu Operacyjnego*.
- 8-9 września 2009 r.** – odbyła się w Częstochowie Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. *Zagadnienia międzywyznaniowe w realizacji misji uświęcającej Kościoła*, zorganizowana przez Stowarzyszenie Kanonistów Polskich, Kurię Metropolitalną w Częstochowie, Katedrę Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL oraz Wydział Nauk Prawnych Towarzystwa Naukowego KUL. Podczas konferencji referaty wygłosili: ks. bp. dr **Artur Miziński** pt. *Communicatio in sacris w prawie powszechnym Kościoła łacińskiego i w przepisach Konferencji Episkopatu Polski*, o. prof. dr hab. **Bronisław W. Zubert** pt. *Prawo wiernych do sakramentów*, oraz ks. dr hab. **Leszek Adamowicz**, prof. KUL, pt. *Forma prawna zawarcia małżeństwa mieszanego*.
- 14-18 września 2009 r.** – odbyło się w Cedzynie XXVIII Seminarium Rzeczników Patentowych Szkół Wyższych, podczas którego dr hab. **Jacek Widło** wygłosił referat pt. *Zastaw rejestrowy na prawach własności przemysłowej. Pierwsze doświadczenia i trudności po nowelizacji ustawy*.

- 15 września 2009 r.** – w Collegium Iuridicum KUL odbyła się konferencja naukowa pt. *Cudzoziemcy w Polsce: problemy i wyzwania*, zorganizowana przez Katedrę Prawa Unii Europejskiej KUL oraz Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa działającą w ramach Lubelskiej Regionalnej Sieci Wsparcia Imigrantów w Lublinie. Podczas konferencji referat pt. *Polityka imigracyjna UE* wygłosił dr **Tomasz Sieniow**.
- 20-22 września 2009 r.** – odbyła się w Toruniu konferencja naukowa pt. *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej. 20-lecie przemian ustrojowych w RP*, zorganizowana przez Katedrę Prawa Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, podczas której referat pt. *Terminowe umowy o pracę a ochrona trwałości stosunku pracy* wygłosiła dr **Ewa Wronkowska**.
- 21 września 2009 r.** – dr hab. **Jacek Widło** wygłosił referat pt. *Charakter prawny digitalizacji dokumentów w postępowaniu cywilnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, podczas konferencji naukowej pt. *Wymiar sprawiedliwości i administracja publiczna wobec prawa nowych technologii*, zorganizowanej przez CBKE Wydziału Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego.
- 22-24 września 2009 r.** – w Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie odbył się I Ogólnopolski Kongres Politologii pt. *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, zorganizowany przez Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Komitet Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk oraz Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Podczas panelu pt. *Kościół i państwo w społeczeństwie pluralistycznym*, referat pt. *Religia w społeczeństwie obywatelskim* wygłosił ks. dr hab. **Krzysztof Orzeszyna**.
- 22-24 września 2009 r.** – w Warszawie odbył się I Ogólnopolski Kongres Politologii, podczas którego o. dr hab. **Wiesław Bar** prof. KUL wygłosił referat pt. *Rodzina jako podmiot życia społecznego*.
- 23-26 września 2009 r.** – Katedrę Prawa Rzymskiego KUL odwiedzili włoscy uczeni: prof. M. R. Cima (Università degli Studi di Sassari) oraz R. Ortu (Università degli Studi di Sassari), celem nawiązania bliższych relacji naukowych oraz zakreślenia ram dalszej współpracy.
- 23-24 września 2009 r.** – odbył się VI Lubelski Festiwal Naukowy, podczas którego dr **Delaine R. Swenson**, prof. KUL wygłosił prezentację pt. *Crime Scene Investigation Meets Reality: How Scientific Evidence is Challenged in a US Criminal Trial*. W prezentacji udział wzięła mgr **Marzena Rzeszót**.

- 24 września 2009 r.** – dr **Andrzej Herbet** wygłosił referat pt. *Kryteria i konsekwencje wyodrębnienia kategorii umów handlowych*, podczas odbywającego się w Łodzi VII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Handlowego.
- 30 września 2009 r.** – ks. dr **Adam Kaczor** wygłosił referat pt. *Kirche und Staat in Polen – Kościół i państwo w Polsce*, w trakcie odbywającego się w Międzynarodowym Uniwersytecie Weneckim seminarium pt. *Staatskirchenrecht – Analyse ausgewählter Vereinbarungen der Katholischen Kirche mit europäischen Staaten (Prawo wyznaniowe – analiza wybranych porozumień Kościoła Katolickiego z państwami europejskimi)*, zorganizowanym przez Instytut Prawa Kanonicznego w Poczdamie i Instytut Kanonistyczny im. Klusa Mörsdorfa w Monachium.

### Październik

- 6 października 2009 r.** – odbyło się kolokwium habilitacyjne dr. **Andrzeja Herbeta**. Rozprawa habilitacyjna pt. *Spółka cywilna. Konstrukcja prawna*.
- 12 października 2009 r.** – dr **Delaine R. Swenson**, prof. KUL wygłosił referat pt. *Legal and Social Challenges faced by Foreigners in Poland*, podczas szkolenia zorganizowanego przez Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa pt. *Integracja cudzoziemców na Lubelszczyźnie* w ramach Programu Migracyjnego.
- 14-15 października 2009 r.** – ks. dr hab. **Leszek Adamowicz**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *Katolicy wschodni w emigracyjnym duszpasterstwie Kościoła łacińskiego*, podczas odbywającego się w Poznaniu Sympozjum Polonijnego *Otoczmy troską życie polskich migrantów* w 5. rocznicę opublikowania Instrukcji *Erga migrantes caritas Christi*, zorganizowanego przez Instytut Duszpasterstwa Emigracyjnego.
- 14-15 października 2009 r.** – odbyła się w Bratysławie Międzynarodowa Konferencja pt. *Financing of churches and religious societies in the 21<sup>st</sup> century*, zorganizowana przez Ministerstwo Kultury Republiki Czeskiej, Instytut do spraw relacji Państwo-Kościół (Ministry of Culture of the Slovak Republic, Institute for State-Church relations), podczas której ks. prof. dr hab. **Józef Krukowski** wygłosił referat pt. *Financing of Churches and Other Religious Societies in Poland*, a ks. dr hab. **Mirosław Sitarz**, przewodniczył sesji naukowej.
- 18 października 2009 r.** – podczas inauguracji roku akademickiego 2009/2010 w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim ks. prof. dr hab. **Antoni Dębiński** wygłosił referat pt. *Prawo rzymskie jako fundament europejskiej kultury prawnej*.

- 19 października 2009 r.** – Katedra Nauki Administracji w ramach projektu pt. *Zostań swoim szefem*, zorganizowała konferencję naukową pt. *Zarządzanie w sektorze prywatnym i administracji publicznej*. Podczas konferencji referaty wygłosili: dr **Michał Domagała** pt. *Aspekty prawne zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej*; dr **Jan Izdebski** pt. *Wpływ teorii organizacji i zarządzania na rozwój nauk administracyjnych*; dr **Piotr Zacharczuk** pt. *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami*.
- 20 października 2009 r.** – odbyło się kolokwium habilitacyjne dr. **Bogumiła Szmulika**. Rozprawa habilitacyjna pt. *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*.
- 21 października 2009 r.** – odbyła się publiczna obrona rozprawy doktorskiej mgr. **Rafała Patryna**, pt. *Odpowiedzialność cywilna lekarza za szkody powstałe przy wykonywaniu usług medycznych*. Promotor: prof. dr hab. Władysław Witczak. Recenzenci: prof. dr hab. Henryk Cioch; prof. dr hab. Mieczysław Sawczuk (UMCS).
- 21 października 2009 r.** – ks. dr hab. **Ambroży Skorupa** wygłosił referat pt. *Posłuszeństwo zakonne w życiu podwładnego* na konferencji naukowej pt. *Ewangeliczna rada posłuszeństwa w życiu konsekrowanym a wolność osoby* zorganizowanej przez Wydział Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
- 23 października 2009 r.** – w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim odbyła się konferencja naukowa pt. *Planowanie inwestycji publicznych – aspekty prawne, ekonomiczne, środowiskowe*, zorganizowana przez Katedrę Administracyjnego Prawa Gospodarczego KUL, Katedrę Instytucji i Rynków Finansowych KUL oraz Katedrę Ochrony Środowiska KUL. Słowo na otwarcie konferencji pt. *Planować, inwestować...*, wygłosił o. dr hab. **Wiesław Bar**, prof. KUL. Podczas konferencji referaty wygłosił dr **Rafał Biskup** i dr **Małgorzata Ganczar** pt. *Potencjalne możliwości wykonywania inwestycji według nowej ustawy o Partnerstwie Publiczno – Prywatnym na przykładzie Aqua-Parku w Lublinie*.
- 23 października 2009 r.** – na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL odbyła się inauguracja Podyplomowych Kwalifikacyjnych Studiów Administracyjnych w zakresie: rejestracja stanu cywilnego, podczas której o. dr hab. **Wiesław Bar**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *Prawo rodzinne z punktu widzenia prawa naturalnego*.
- 28-29 października 2009 r.** – na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. *Wokół granic swobody wypowiedzi*, podczas której dr **Lidia**

**Jaskuła** wygłosiła referat pt. *Uczucia religijne odbiorcy – granica wolności wypowiedzi artystycznej?* (Wybrane aspekty prawne).

### Listopad

- 4 listopada 2009 r.** – dr **Lidia Fiejdasz** wygłosiła referat pt. *Eksperci i biegli w dowodzeniu cudów na terenie diecezji*, podczas trwającego w Krakowie III Ogólnopolskiego kursu dla postulatorów.
- 5 listopada 2009 r.** – w Wyższym seminarium Duchownym w Drohiczyźnie odbyła się zorganizowana przez ks. dr. hab. **Tadeusza Syczewskiego**, prof. KUL, sesja naukowa pt. *Chrystus Sługa – wzór Kapłana w ujęciu Sługi Bożego Księdza Franciszka Blachnickiego*.
- 16 listopada 2009 r.** – odbyły się publiczne obrony rozpraw doktorskich: mgr. **Daniela Uszyńskiego**, pt. *Tworzenie ustaw prawa podatkowego oraz kontrola ich konstytucyjności*. Promotor: prof. dr hab. J. Głuchowski. Recenzenci: prof. dr hab. Andrzej Borodo (UMK); prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski (USz).  
mgr. **Adama Zdunka**, pt. *Przedawnienie w polskim prawie podatkowym*. Promotor: prof. dr hab. J. Głuchowski. Recenzenci: dr hab. Paweł Smoleń prof. KUL; prof. dr hab. Jerzy Małecki (UAM).
- 16-17 listopada 2009 r.** – podczas Międzynarodowej Konferencji pt. *Człowiek i jego decyzje*, zorganizowanej przez Instytut Ekonomii i Zarządzania KUL referat pt. *Partycypacja pracowników w podejmowaniu decyzji w sprawach przedsiębiorstwa. Zagadnienia prawne*, wygłosił dr **Kazimierz Ostaszewski**.
- 17 listopada 2009 r.** – odbyła się publiczna rozprawa doktorskiej ks. mgr. **Andrzeja Kłódki**, pt. *Zadania sędziego w kanonicznym procesie spornym*. Promotor: abp dr hab. Andrzej Dziega, prof. KUL. Recenzenci: dr hab. Marta Greszata-Telusiewicz; ks. dr hab. Tomasz Rozkrut, prof. PAT.
- 17 listopada 2009 r.** – odbyło się kolokwium habilitacyjne ks. dr. **Dariusza Walencika**. Rozprawa habilitacyjna pt. *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed komisją majątkową*.
- 17 listopada-10 grudnia 2009 r.** – przebywał w KUL **Hans-Michael Schwandt**, były Konsul Generalny RFN w Vancouver i Melbourne. W tym czasie poprowadził dwa kursy monograficzne: *Construction of the European Union – long lasting process* oraz *Fostering the future: EU foreign policy as seen by a German diplomat*.
- 18 listopada 2009 r.** – odbyła się publiczna obrona rozprawy doktorskiej mgr **Dobrawy Biadun**, pt. *Wprowadzenie do obrotu produktów biobójczych*.

Promotor: ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. KUL. Recenzenci: prof. dr hab. Wojciech Łączkowski; prof. dr hab. Marek Górski (UŁ).

**19 listopada 2009 r.** – ks. prof. dr hab. **Henryk Misztal** wygłosił referat pt. *Wolność wyznania a symbole religijne w życiu publicznym „państwa laickiego”*, podczas sympozjum pt. *Magisterium Kościoła w zderzeniu z prawem państwowym*, zorganizowanego przez Instytut Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie.

**20-22 listopada 2009 r.** – w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. *Zarządzanie nauką*, zorganizowana przez Wydział Filozofii KUL, podczas której dr **Krzysztof Dobierzyński** oraz dr **Wojciech Włodarczyk** wygłosili referat pt. *Umowy w obrocie wynalazczym*.

**23 listopada 2009 r.** – w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim odbyło się VIII Międzynarodowe Sympozjum z Prawa Kanonizacyjnego pt. *Przygotowanie sprawy beatyfikacyjnej* połączone z wręczeniem Księgi jubileuszowej *Duc in altum. Sprawy kanonizacyjne. Wybór pism* Księdzu Profesorowi **Henrykowi Misztalowi** z racji 40-lecia pracy naukowo-dydaktycznej oraz 25-lecia istnienia Katedry Prawa Kanonizacyjnego, zorganizowane przez Katedrę Prawa Kanonizacyjnego KUL. Otwarcia sympozjum i prezentacji sylwetki Jubilata dokonał ks. dr hab. **Piotr Stanisz**, prof. KUL. Jubilat, ks. prof. dr hab. **Henryk Misztal**, wygłosił słowo od Jubilata oraz referat pt. *Ne pereant probationes*. Wśród zaproszonych naukowców z ośrodków z zagranicy sympozjum gościło o. prof. dr hab. **Zdzisława Kijasa**, Rektora Pontificia Facoltà Teologica san Bonaventura-Seraphicum, który wygłosił referat pt. *Problemy związane z cenzurą pism własnych. Zadania teologa–cenzora (promotor fidei) w procesie kanonizacyjnym*, oraz ks. dr. **Leona Małego**, biskupa pomocniczego Lwowa, który zabrał głos w dyskusji podczas sympozjum. Referat wygłosił również o. dr hab. **Wiesław Bar**, prof. KUL, pt. *Walor ekklezjalny sprawy beatyfikacyjnej i kanonizacyjnej*. Prezentacji Księgi jubileuszowej dokonała dr **Lidia Fiejdasz**.

**30 listopada 2009 r.** – w ramach programu Socrates-Erasmus Katedra Teorii i Filozofii Prawa KUL gościła dr. **Máté Paksy**, pracownika naukowego Catholic University of Hungary (Budapest), która wygłosiła wykłady pt. *Legal Theory and Legal Reasoning* oraz *Theory of State*.

## Grudzień

**2 grudnia 2009 r.** – w Warszawie odbyła się konferencja pt. *Etyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem budowlanym*, zorganizowana przez Wyższą Szkołę Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej, Polski Związek

Pracodawców Budownictwa, Radę Duszpasterstwa Środowisk Budowlanych. Moderatorem Panelu 1., pt. *Przestrzeganie zasad etyki w biznesie*, był ks. dr hab. **Mirosław Sitarz**.

**8-9 grudnia 2009 r.** – odbyły się w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim XXVII Dni Praw Człowieka pt. *Godność człowieka – Prawa człowieka – Krzyż. W kręgu koncepcji Księdza Profesora Franciszka J. Mazurka (1933-2009)*, zorganizowane przez Katedrę Socjologii Prawa i Praw Człowieka, Instytutu Socjologii KUL. Referaty wygłosili: ks. dr hab. **Piotr Stanisław**, prof. KUL, pt. *Symboli religijne w przestrzeni publicznej w państwie świeckim*, oraz ks. dr hab. **Krzysztof Orzeszyna**, pt. *Godność człowieka podstawą jego praw i wolności*.

**10 grudnia 2009 r.** – dr **Jadwiga Potrzeszcz** wygłosiła referat pt. *Czesław Martyniak w kontekście współczesnej dyskusji wokół paradygmatu niepozytywistycznej koncepcji prawa*, na konferencji naukowej pt. *Czesław Martyniak – życie i dzieło. W hołdzie w 70. rocznicę śmierci Profesora*, zorganizowanej przez Katedrę Filozofii Prawa na Wydziale Zamiejscowym Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL w Tomaszowie Lubelskim.

**11 grudnia 2009 r.** – dr **Marcin Szewczak** wygłosił referat pt. *Prawne aspekty wspierania rozwoju obszarów wiejskich jako element polityki regionalnej UE*, podczas III Forum Regionalistycznego pt. *Spójność społeczno-gospodarcza regionów UE*.

**14 grudnia 2009 r.** – odbyła się w Warszawie konferencja naukowa pt. *Bezpieczeństwo w miejscu pracy. Współpraca organów kontrolnych i inspekcyjnych*, zorganizowana przez Urząd Dozoru Technicznego. Podczas konferencji referat pt. *Prawne aspekty zapewnienia bezpieczeństwa w miejscu pracy* wygłosił dr hab. **Maciej Rudnicki**, prof. KUL.

**20-22 grudnia 2009 r.** – ks. prof. dr hab. **Antoni Dębiński**, dziekan Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL, oraz dr **Leszek Ćwikła**, dyrektor Szkoły Prawa Ukraińskiego, przebywali w Kijowie celem nawiązania współpracy z Kijowskim Uniwersytetem Prawa. Podczas wizyty miało miejsce spotkanie z prodziekanem ds. nauki Wydziału Prawa Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki oraz zastępcą dyrektora Naukowo-Doświadczalnego Instytutu Własności Intelektualnej.

oprac. *Monika Wójcik*





# Spis treści

## STUDIA I ARTYKUŁY

ARKADIUSZ BARUT, Wolne społeczeństwo i „sędzia Herkules”. Instytucjonalizacja społecznej dyskusji nad prawem w filozofii Ronalda Dworkina . . . . .	7
Free Society and Judge Hercules. The Institutionalization of Public Discussion on Law in Ronald Dworkin’s Philosophy (summary) . . . . .	29
Свободное общество и „судья Геркулес”. Институционализация в общественной дискуссии над правом в философии Рональда Дворкина (резюме) . . . . .	30
MICHAŁ KASIŃSKI, Poszukiwania paradygmatu integracyjnego nauk administracyjnych . . . . .	33
The Search for a Paradigm Integrating Administrative Sciences (summary) . . . . .	48
Поиски интеграционной парадигмы административных наук (резюме) . . . . .	49
JERZY MIGDAŁ, Resocjalizacja skazanych – utopia czy wyzwanie. Perspektywy wykonywania kary pozbawienia wolności . . . . .	51
Rehabilitation of the Condemned – Utopia or a Challenge. Prospects of Detention (summary) . . . . .	72
Перевоспитание осужденных – утопия или вызов. Перспективы исполнения приговора лишения свободы (резюме) . . . . .	73
ANDRZEJ RAPAŁA, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ustanowieniem aktu prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego . . . . .	75
Liability for the Damages Caused by Passing the Acts of Local Laws by the Local Government Bodies (summary) . . . . .	92
Ответственность за ущерб, причиненный возникновением локального правового акта органами местного самоуправления (резюме) . . . . .	93
MAREK SZUBIAKOWSKI, Pogranicza nauki prawa administracyjnego. Nowe zjawiska badawcze . . . . .	95
The border lines between the administrative law and other branches of law. New subjects of the scientific research (summary) . . . . .	101
Пограничья науки административного права. Новые исследовательские явления (резюме) . . . . .	101
PIOTR ZACHARCZUK, Opłaty za korzystanie ze środowiska związane z funkcjonowaniem elektrowni wytwarzających energię elektryczną w wyniku spalania paliw . . . . .	103
Environmental Fees Related to the Operation of Power Plants Generating Electricity through Fuel Combustion (summary) . . . . .	111
Оплаты за использование окружающей среды, связанные с функционированием электростанций, производящих электроэнергию при сжигании топлива (резюме) . . . . .	112

### MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PRAWEM

- Duncan v. Louisiana*, Supreme Court of the United States 391 U.S. 145, 88 S.Ct. 1444, 20 L. Ed. 2<sup>nd</sup> 491 (1968) (tłum. *Marzena Rzeszót*) . . . . . 117

### RECENZJE

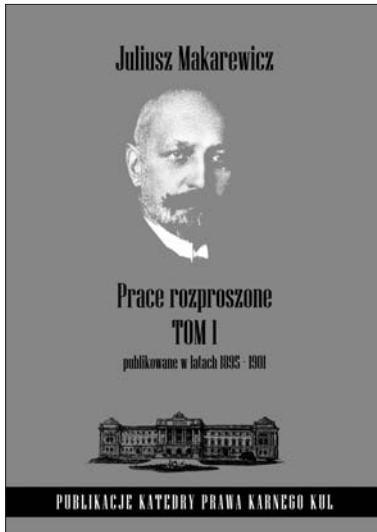
- Lech Mażewski, Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956-1989. Analiza ustrojowo polityczna (rec. *Paweł Bala*) . . . . . 125
- Stanisław Sagan, Viktoriya Serzhanova, Nauka o państwie współczesnym (rec. *Jan Łukasiewicz*) . . . . . 130
- Stella Cogliervina (a cura di), Le Conferenze episcopali in Europa. Un nuovo attore delle relazioni tra Stati e Chiesa Cattolica, a cura di Stella Cogliervina (rec. *Henryk Misztal*) . . . . . 133
- Gustav Radbruch, Filozofia prawa (rec. *Jadwiga Potrzeszcz*) . . . . . 140

### SPRAWOZDANIA

- Kapłaństwo Posługi (Symposium, Lublin, 25 maja 2010 r.) (*Anna Słowikowska*) . . 149
- Ochrona Dziedzictwa Kulturowego i Materialnego Pogranicza (Międzynarodowa Konferencja, Lublin, 6-8 września 2010 r.) (*Małgorzata Kruszevska-Gagoś*) . . . 152
- Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego „Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej” (Kazimierz Dolny, 19-22 września 2010 r.) (*Kamila Sobieraj, Anna Maria Kozińska*) . . . . . 159
- Współczesne problemy prawa pracy z polskiej i amerykańskiej perspektywy (Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Lublin, 20 października 2010 r.) (*Marzena Rzeszót*) . . . . . 179
- Apud Patres. Prawo rzymskie w literaturze wczesnochrześcijańskiej (Seminarium Naukowe, Kazimierz Dolny, 22-23 października 2010 r.) (*Monika Wójcik*) . . . 181

### Z ŻYCIA WYDZIAŁU

- Diariusz. Kalendarium ważniejszych wydarzeń naukowych z udziałem pracowników Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL, lipiec-grudzień 2009 r. (oprac. *Monika Wójcik*) . . . . . 185



**Juliusz Makarewicz**  
*Prace rozproszone. Tom 1.*  
*Publikowane w latach*  
**1895-1901**

**Redakcja naukowa**  
**Alicja Grześkowiak**

ISBN: 978-83-7702-098-2

Stron: 440

Format: B5

Rok wydania: 2010

Cena: 35 zł

## SPIS TREŚCI

### Słowo wstępne

#### **Część I. Filozofia prawa i ogólne nauki**

1. Poglądy socjologiczne Anatola France'a
2. Metoda socjologiczna w historii prawa

#### **Część II. Prawo karne i kryminologia**

1. Ustawodawstwo karne na kongresie paryskim 1895 r.
2. Klasycyzm i pozytywizm w nauce prawa karnego
3. Ewolucja kary
4. Podżeganie do zbrodni z §. 143 u. k
5. Przesłuchanie strony co do poprzedniego ukarania w procesie cywilnym przed zaprzysiężeniem a zbrodnia oszustwa
6. Dalsze uwagi „o przesłuchaniu strony co do poprzedniego ukarania”
7. Z powodu „kilku uwag” profesora Krzymuskiego
8. Faza teokratyczna w ewolucji przestępstwa

#### **Część III. Postępowanie karne i judykatura**

1. Studya z dziedziny postępowania karnego
- I. Postępowanie wstępne z powodu przestępstw małoletnich nie mających lat 14 wieku
- II. Stosunek sędziego śledczego do wniosków prokuratora państwa w dochodzeniach przygotowawczych. (Studjum patologiczne) 265
2. Czy sędzia powiatowy może przedsięwziąć w toku rozprawy karnej postępowanie dowodowe w obrębie innego sądu powiatowego?

#### **Część IV. Prace różne**

Recenzje z roku 1896

1. Dr. Michał Rostworowski Jurzydykcyja karna na okrętach handlowych w portach zagranicznych. Krakow 1895
2. Comm. Avv. Bartolo Longo. Quaranta figli di carcerati. Valle di Pompei 1895
3. G. Sergi. Un nouvel appareil anthropometrique. Rome. 1895
4. Professor J. Kohler. Studien aus dem Strafrecht. II. i III., str. 317, Mannheim 1895

5. Dr. Franz von Liszt. Lehrbuch des deutschen Strafrechts. Siebente durchgearbeitete Auflage. Erster Teil. Berlin 1895
6. R. Garraud. L'anarchie et la repression. Paris 1895. Dr. Adolf Lenz. Der Anarchismus und das Strafrecht. 1896
7. Arthur von Kirchenheim. Die Litteratur des Strafrechts und der Kriminalpolitik 1884 bis 1894. Leipzig 1896
8. Dr. med. van Erkelens. Strafgesetz und widernatürliche Unzucht. Berlin 1895
9. Concepcion Arenal. Quelques observations sur la delit collectif. (Revue internat. de Sociologie z r. 1895 Nr. 5)
10. Dr. August Finger. Das Strafrecht. (Compendien des österreichischen Rechtes). Berlin I. B. 1894 II. B. 1895

z roku 1897

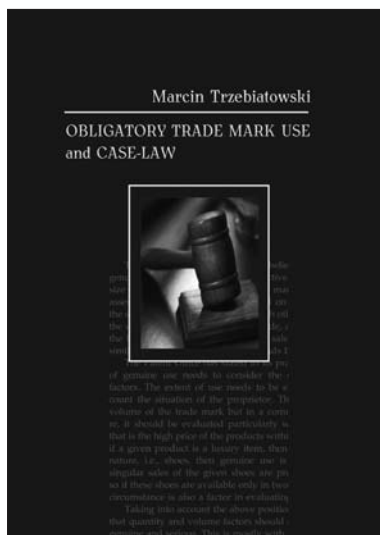
1. L. v. Bar. Zur Lehre von der Beleidigung mit besonderer Rücksicht auf die Presse. (Gerichtssaal. LII. Heft 2. u. 3)
2. Dr. Aleksander Loeffler. Die Schuldformen des Strafrechts in vergleichend historischer und dogmatischer Darstellung. Leipzig 1895. str. X. i 286
3. L'Abbe Maurice de Baets. Les influences de la misere sur la criminalite. Gand. 1895. str. 48
4. Prof. dr. Ferdinand Tonnies. Das Verbrechen als soziale Erscheinung. (Archiv für soz. Gesetzg. und Statistik VIII. 3)
5. Dr. jur. A. Sturm. Die Rechtswidrigkeit der Unterlassung. Berlin 1895
6. Ustawa karna o zbrodniach, występkach i przekroczeniach objaśniona przez prof. dra Jozefa Rosenblatta. Cześć druga. O występkach i przekroczeniach. Kraków 1897
7. Dr. Bronisław Łoziński. Infamia. Studium prawno-społeczne. Lwów 1897
8. Dr. jur. Werner Bintz. Die Teilnahme bei fahrlässig begangenen Handlungen. 1895
9. Cesare Lombroso. La funzione sociale del delitto. Palermo 1896

z roku 1900

1. Anton Marcovich, Das Gefängniswesen in Österreich unter Berücksichtigung der Gesetze, Verordnungen und Vorschriften 1899, str. VII i 109
2. Alfred Amschl, Beiträge zur Anwendung des Strafteerfahrens. Wien, 1899

z roku 1901

1. Dr. Piotr Stebelski. zw. profesor uniwersytetu lwowskiego. Komentarz do austriackiego postępowania karnego. Lwów, Gubrynowicz i Schmidt, 1901, str. 754
2. Przegląd literatury kryminalistycznej w czasopismach z r. 1900



**Marcin Trzebiatowski**  
*Obligatory Trade Mark Use  
and Case-Law. Community  
and Polish Case-Law Studies*

ISBN: 978-83-7702-120-0

Stron: 158

Format: A5 (oprawa twarda)

Rok wydania: 2010

Cena: 25 zł

**TABLE OF CONTENTS**

**Abbreviations**

**Bibliography**

**Introduction**

**CHAPTER 1. The Concept of Obligatory Trade Mark Use**

1.1. Trade Mark Use, Intention and Preparations to Use

1.1.1. Community Practice

1.1.2. Polish Practice

1.2. Trade Mark Use and Conducting Business Activity

1.3. Genuine Trade Mark Use

1.3.1. Community Practice

1.3.2. Polish Practice

1.4. Genuine Trade Mark Use and the Commercialization of the Affixed Good on the Market

1.4.1. Community Practice

1.4.2. Polish Practice

1.5. Genuine Trade Mark Use and Non-Profit Organizations

1.6. Genuine Trade Mark Use and Reputation or Well-Known Trade Marks

1.6.1. Community Practice

1.6.2. Polish Practice

**CHAPTER 2. The Forms of Obligatory Trade Mark Use**

2.1. Use of a Mark Indicating a Company's Name

2.1.1. Community Practice

2.1.1. Polish Practice

2.2. Trade Mark Use as the Name of Product Type

2.3. Trade Mark Use in Correspondence and other Documentation (Orders, Catalogues, Invoices,

Official Correspondence)

2.3.1. Community Practice

2.3.2. Polish Practice

2.4. Trade Mark Use in Advertisements and Promotional Events

- 2.4.1. Community Practice
- 2.4.2. Polish Practice
- 2.5. Trade Mark Use in Agreements and other Similar Trade Contracts
- 2.6. Trade Mark Use in Trade Activity
- 2.7. Trade Mark Use in Services
- 2.8. Trademark Use on the Internet
- 2.8.1. Community Practice
- 2.8.2. Polish Practice

#### **CHAPTER 3. The Extent of Trade Mark Use**

- 3.1. Criteria for the Evaluation of the Significant Extent of Trade Mark Use
  - 3.1.1. Community Practice
  - 3.1.2. Polish Practice
- 3.2. The Relevance of the Volume of Sales or Turnover
  - 3.2.1. Community Practice
  - 3.2.2. Polish Practice

#### **CHAPTER 4. Goods and Services and Obligatory Trade Mark Use**

- 4.1. Community Practice
- 4.2. Polish Practice

#### **CHAPTER 5. The Place of Obligatory Trade Mark Use**

- 5.1. Community Practice
- 5.2. Polish Practice

#### **CHAPTER 6. The Person Fulfilling Obligatory Trade Mark Use**

- 6.1. Community Practice
- 6.2. Polish Practice

#### **CHAPTER 7. The Form of a Mark and Obligatory Trade Mark Use**

- 7.1. Insignificant and Significant Variations of the Form of the Mark
  - 7.1.1. Community Practice
  - 7.1.2. Polish Practice
- 7.2. Special Circumstances, Including the Use of Another, but also Registered Form of a Trade Mark
  - 7.2.1. Community Practice
  - 7.2.2. Polish Practice

#### **CHAPTER 8. Time and Obligatory Trade Mark Use**

- 8.1. Community Practice
- 8.2. Polish Practice

#### **CHAPTER 9. Justification of non-Use of a Trade Mark**

- 9.1. Community Practice
- 9.2. Polish Practice

#### **CHAPTER 10. Sanctions for non-Use of Trade Mark**

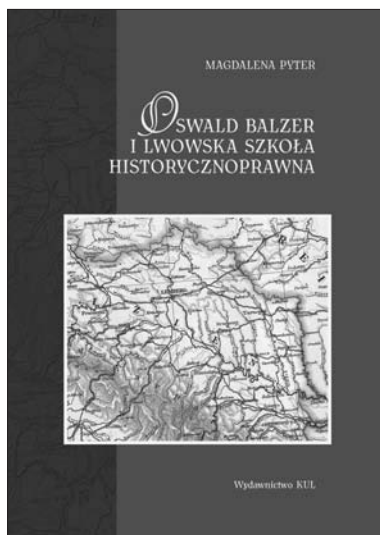
- 10.1. Community Practice
- 10.2. Polish Practice

#### **CHAPTER 11. Means of Evidence in non-Use Trade Mark Cases**

- 11.1. Community Practice
- 11.2. Polish Practice

#### **Conclusions**

#### **Appendix**



## Magdalena Pyter

### *Oswald Balzer i lwowska szkoła historycznoprawna*

ISBN: 978-83-7363-109-5

Stron: 406

Format: B5

Rok wydania: 2010

Cena: 40 zł

#### SPIS TREŚCI

##### Wstęp

##### **Rozdział I. Warunki zewnętrzne rozwoju i funkcjonowania szkoły**

1. Oddziaływanie historiografii prawniczej w XIX i XX w. na lwowskie środowisko historycznoprawne
2. Zmiany ustrojowo-prawne w monarchii habsburskiej i ich wpływ na powstanie szkoły
3. Organizacja Uniwersytetu Lwowskiego oraz Wydziału Prawa jako miejsc rozwoju i działania szkoły

##### **Rozdział II. Rola Oswalda Balzera w procesie tworzenia szkoły**

1. Oswald Balzer i jego poglądy na istotę i funkcjonowanie nauki
2. Wkład Oswalda Balzera w powstanie Katedry Historii Prawa Polskiego
3. Oswald Balzer jako kierownik seminarium naukowego

##### **Rozdział III. Lwowskie środowisko historycznoprawne**

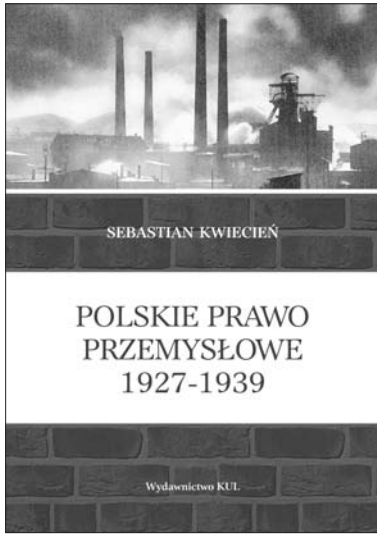
1. Uczestnictwo uczniów Oswalda Balzera w działalności szkoły
2. Udział współpracowników Oswalda Balzera w funkcjonowaniu szkoły

##### **Rozdział IV. Działalność naukowa szkoły**

1. Główne kierunki badań
  - 1.1. Badania nad historią praw słowiańskich i początkami państwa polskiego
  - 1.2. Historia ustroju i prawa sądowego dawnej Polski
  - 1.3. Przyczyny upadku państwa polskiego
2. Polemiki z innymi środowiskami akademickimi
  - 2.1. Polemika nad ustrojem państwa polskiego
  - 2.2. Poglądy na temat przyczyn rozbiorów Polski
  - 2.3. Miejsce dyscyplin historycznoprawnych w wykształceniu prawniczym
3. Edycja materiałów źródłowych

##### **Rozdział V. Inne formy aktywności szkoły**

1. Działalność przedstawicieli szkoły w towarzystwach naukowych
2. Udział lwowskich historyków prawa w życiu publicznym



**Sebastian Kwiecień**  
*Polskie prawo przemysłowe*  
**1927-1939**

ISBN: 978-83-7702-143-9

Stron: 154

Format: A5

Rok wydania: 2010

Cena: 18 zł

**SPIS TREŚCI**

Wprowadzenie

Geneza prawa przemysłowego

Polskie prawo przemysłowe

Prawo przemysłowe 1944-1972

Pojęcie przemysłu i zakres stosowania prawa przemysłowego

Zasada wolności przemysłowej i jej ograniczenia

Ograniczenia wynikające z umów

Ograniczenia ustawowe

Wejście w życie prawa przemysłowego a prawa nabyte

Prawa nabyte a zmiana siedziby przedsiębiorstwa

Prawa nabyte a zakłady podlegające zatwierdzeniu. Warunki praw nabytych dla zakładów podlegających zatwierdzeniu

Władze przemysłowe

Rodzaje przemysłu

Przemysł ze stałą siedzibą

Przemysł wolny

Przemysł koncesjonowany

Rzemiosło

Zakłady przemysłowe

Przemysł okrężny (przemysł bez stałej siedziby)

Targi gminne

Rejestr uprawnień przemysłowych

Prowadzenie przemysłu

Oznaczenie przedsiębiorstwa

Prowadzenie przemysłu przez zastępcę. Dzierżawa przedsiębiorstwa

Ograniczenie swobody handlu

Uczniowie przemysłowi i nauka rzemiosła

Korporacje przemysłowe

Korporacje i ich związki

Zrzeszenia przemysłowe i ich związki

Odpowiedzialność z tytułu naruszenia postanowień prawa przemysłowego

Bibliografia



**Prenumerata kwartalnika „Studia Prawnicze KUL”  
i publikacje Wydawnictwa KUL**

do nabycia:

w siedzibie Wydawnictwa KUL:  
ul. Zbożowa 61, 20-827 Lublin

w Księgarni Uniwersyteckiej Fundacji Rozwoju KUL:  
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin,

za pośrednictwem Księgarni Internetowej Wydawnictwa KUL:  
<http://wydawnictwo.kul.lublin.pl/sklep/>

oraz w formie zamówienia telefonicznego pod nr tel. (81) 740 93 45,  
fax. (81) 740 93 51

lub pocztą elektroniczną: [wydawnictwo@kul.lublin.pl](mailto:wydawnictwo@kul.lublin.pl)

**Zgłoszenia prenumeraty „Studiów Prawniczych KUL” można kierować również  
na adres:**

Redakcja „Studiów Prawniczych KUL”  
Al. Raławickie 14  
Collegium Jana Pawła II pok. 531  
20-950 Lublin  
tel. (81) 445 35 31, [sp\\_red@kul.lublin.pl](mailto:sp_red@kul.lublin.pl)