

ZESZYTY NAUKOWE WSEI
SERIA
ADMINISTRACJA

4 (1/2014)

ZESZYTY NAUKOWE
WYŻSZEJ SZKOŁY EKONOMII I INNOWACJI W LUBLINIE
SERIA: ADMINISTRACJA

Rada naukowa:

prof. dr Yuriy V. Bilousov, prof. dr Viktória Harsági,
prof. zw. dr hab. Władysław Kucharski, prof. dr hab. Oleksander Mereżko,
prof. dr hab. Vytautas Nekrosius, prof. zw. dr hab. Marek Żmigrodzki

Redakcja:

prof. dr hab. Katarzyna Popik (Redaktor Naczelna)
mgr Renata Wybach (Sekretarz Redakcji)
mgr Marek Szczodrak (Redaktor Techniczny)

Redaktorzy tematyczni:

dr Mariusz Paździor (bezpieczeństwo wewnętrzne)
prof. zw. dr hab. Krzysztof Choraży (administracja)

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Mirosław Granat
prof. dr hab. Bogumił Szmulik
prof. zw. dr hab. Stanisław Śladkowski

Redaktorzy prowadzący:

Marek Szczodrak, Anna Konieczna, Paulina Kamińska

© *Copyright by* Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowanie i rozpowszechnianie
całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Printed in Poland
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji
20-209 Lublin, ul. Projektowa 4
tel.: + 48 81 749 17 77, fax: + 48 81 749 32 13
www.wsei.lublin.pl

ISSN: 2084-8080

Spis treści

Mariusz Wojciszko

- System szkolenia obronnego w państwie (zagadnienia podstawowe)
System of defensive instruction (training) in state (question basic)5

Małgorzata Lasota

- Cywilizacyjne czynniki determinujące podejmowanie samobójczych
ataków terrorystycznych
Civilizational Factors Motivvating Perpetrators of Suicide Terrorist Attacks.21

Jan Mojak, Tomasz Turski

- W sprawie przekształcenia się majątku wspólnego wspólników spółki
cywilnej po jej rozwiązaniu
The transformation of the joint property of the partership's company after its
dissolution39

Agnieszka Żywicka, Tomasz Wołowicz

- Nadzór bankowy w dobie integracji nadzoru finansowego w Polsce – rys
historyczny
Banking supervision in the time of the integration of the financial supervision
in Poland. The historical outline51

Piotr Makarzec

- Emerytura pomostowa w prawie polskim
Bridging Pension in the Polish Law63

Maciej Muzyka

- Ewolucja zakazu reformationis in peius
Evolution of prohibition of reformationis in peius73

Karolina Mojak

- Le recul de la place prépondérante de la nationalité comme critère de
rattachement en droit international privé et les efforts d'harmonisation
par les efforts conventionnels
Osłabienie pozycji łącznika obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodo-
wym w kontekście wysiłków harmonizacji prawa konwencyjnego83

Katarzyna Kułak-Krzysiak

- Efficient court feelings citizen – Fact or Fiction
Efektywność postępowania sądowego w odczuciu obywateli – prawda czy fikcja. ...95

Łukasz Wojciechowski

Strategie marketingowe na rynku wyborczym

Marketing strategies in the market election107

Justyna Trubalska

W kierunku dywersyfikacji – rola elektrowni jądrowej w zapewnianiu bezpieczeństwa energetycznego Polski

Towards the diversification. The role of nuclear power plant in ensuring energy security in Poland123

Piotr Makarzec

Świadczenia emerytalne wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych po reformie w 1999 r.

Social Insurances paid out by Social Insurance Institution after the Reform of 1999... 131

Eugeniusz Wilkowski

Stan wojenny postrzegany przez uczestnika i historyka Solidarności

The civil war in Poland seen by a participant and a historian of the Solidarity movement155

dr Mariusz Wojciszko

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego
z siedzibą w Warszawie

System szkolenia obronnego w państwie (zagadnienia podstawowe)

System of defensive instruction (training) in state (question basic)

Streszczenie

Zadania Rady Ministrów w zakresie zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności, określone ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polski wynikają z konstytucyjnej kompetencji rządu. Jednym z przedmiotowych zadań RM określonych w przywołanej ustawie, a mających swoje źródło w art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 Konstytucji RP jest zapewnienie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego państwa. Zadania, o których mowa w art. 6 ustawy w zasadzie określać należy, jako obszary przygotowań obronnych państwa realizowane w czasie pokoju, mające na celu właściwe przygotowanie jego struktur, w szczególności administracji publicznej, do sprawnego funkcjonowania w sytuacji szczególnego zagrożenia i czasie wojny. Dodatkowo planowanie, organizowanie i realizowanie szkolenia obronnego w państwie jest o tyle istotne, iż zapewnia nabywanie przez podmioty objęte szkoleniem umiejętności niezbędnych do wykonywania już w czasie pokoju nałożonych na nie zadań

Słowa kluczowe: obronność, system obronny państwa, szkolenie obronne, koordynatorzy szkolenia obronnego, organizatorzy szkolenia obronnego, wytyczanie kierunków szkolenia

Summary

Tasks of the cabinets of ministers in range of external affirmation of safety of state and in sphere of defense prosecution of general management, definite result from constitutional competence of government from day about general duty of defense of polish republic act 21 november 1967. One of objective task in invoked act the cabinet (town council) definite, but have source in (to) article 146 and affirmation of functioning of system of instruction of (training of) defensive state is 11 constitution polish republic. Tasks, tongue (speech) belongs to define acts as areas of preparation of defensive states about which (who) in (to) in principle article 6, proper (suitable) preparation of its (his) structure have on purpose, particularly, public administration, for proficient functioning in situation of particular threat and time of war. Additional planned, organizing and realization of defensive instruction (training) is in state in so far as important, that procurement assures (provide) essential for practices by subjects included in time of chamber (peace) imposed on it (him) instruction of (training of) ability tasks already.

Keywords: defense, system defensive state, instruction (training) defensive, coordinator instruction (training) defensive, organizer instruction (training) defensive, direction instruction (training)

Wstęp

Zasady tworzenia i funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie uregulowano w dwóch powszechnie obowiązujących aktach prawnych: *ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*¹ (która konstituuje system szkolenia i przypisuje Radzie Ministrów zadanie w zakresie zapewnienia jego funkcjonowania) oraz *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego*² (wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w art. 6 ust. 2 pkt 9 przywołanej ustawy i w celu jej wykonania). Upoważnienie, zgodnie z wymogami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., zawiera organ właściwy do wydania rozporządzenia (tj. Radę Ministrów) i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

Mając na uwadze istotę, zakres, jak również, skomplikowanie poszczególnych obszarów przygotowań obronnych, w tym również szkolenia obronnego, określonych w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (dalej ustawa o p.o.o.) niezrozumiałym jest, iż ustawodawca zdecydował się jedynie na ich wymienienie (art. 6 ust. 1) oraz zamieszczenie (art. 6. ust. 2) upoważnień do wydania rozporządzeń wykonawczych, zaniechując szerszego, ustawowego, uregulowania, tak ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa zagadnień. Obszary przygotowań obronnych utożsamiane są tu z *zadaniami RM wykonywanymi w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności* (określenia zadań nastąpiło w art. 6 ust. 1 ustawy o p.o.o.).

Powyższe starano się naprawić przy okazji prowadzonego w resorcie obrony narodowej procesu kodyfikacji prawa wojskowego (dalej KPW). Rozpoczęte w 2007 r. w Ministerstwie Obrony Narodowej prace w zakresie kodyfikacji prawa wojskowego (*decyzja Nr 141/MON z dnia 16 marca 2007 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego*) zarzucone zostały z powodu wyborów parlamentarnych. Następnie wznowione przez ministra B. Klicha *decyzją Nr 292/MON z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego* (niepublikowana), który w 2010 r. wydał kolejną *decyzję Nr 154/MON z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania projektów założeń projektów ustaw kodyfikujących przepisy prawa wojskowego* (niepublikowana). Decyzja Nr 154 uchylała wcześniejszą Nr 292. *Decyzją Ministra Obrony Narodowej Nr 154/MON z dnia 30 kwietnia 2010 r.* powołany został zespół do opracowania projektów założeń projektów ustaw kodyfikujących przepisy prawa wojskowego³. Jeden

¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 150, z późn. zm.

³ Patrz: M. Wojciszko, *Formalnoprawne uwarunkowania organizacji szkolenia obronnego w państwie*, [w:] *Praca zbiorowa, Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa (teoria i praktyka – wybrane problemy)*, Warszawa 2011 r., s. 142.

z podzespołów powołanego zespołu opracował *projekt założeń projektu ustawy o obronności*, jako jednej z ustaw kodyfikujących przepisy prawa wojskowego. Zakłada się, iż w ustawie o obronności poświęcony zostanie jeden rozdział problematyce szkolenia obronnego⁴.

Planowanie, organizowanie i realizowanie szkolenia obronnego przez organy administracji państwowej

Obecnie obowiązujące rozporządzenie, zgodnie z określonym w upoważnieniu ustawowym zakresem spraw przekazanych do uregulowania, reguluje organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty objęte tym szkoleniem, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego oraz właściwość organów w tych sprawach. Natomiast sam obszar *szkolenia obronnego*, w świetle postanowień przywołanego aktu prawnego, swym zakresem obejmuje przygotowanie osób, którym powierzono wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, a także uczestniczących w wykonywaniu tych zadań. Ponadto kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych (dalej SZ) i wojsk sojusznicznych oraz przygotowanie elementów systemu obronnego państwa do działania podczas podwyższania gotowości obronnej i w czasie wojny, jak również kształtowanie świadomości obronnej osób podlegających szkoleniu⁵. W tym miejscu należy już podkreślić, iż w praktyce szkolenie na podstawie przywołanego aktu prawnego, jest realizowane w odniesieniu do pozamilitarnych struktur obronnych państwa, tj. administracji publicznej (rządowej, samorządowej i państwowej) przedsiębiorców i innych podmiotów realizujących zadania obronne. Proces szkolenia obronnego odbywa się w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez elementy systemu obronnego państwa w czasie pokoju.

Podstawowym celem szkolenia obronnego realizowanego na podstawie rozporządzenia jest *nabywanie umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań obronnych oraz podniesienie kwalifikacji w zakresie wykonywania tych zadań, a także poznanie zasad i procedur kierowania wykonywaniem zadań obronnych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny*.

Innymi słowy celem szkolenia obronnego jest przygotowanie kadry kierowniczej administracji publicznej i przedsiębiorców oraz zespołów zadaniowych (tu głównie osób realizujących zadania obronne w danym organie, komórce, czy jednostce organizacyjnej) do działania w sytuacji podwyższania gotowości obronnej

⁴ Więcej ibidem, s. 142-143.

⁵ § 2 rozporządzenia w sprawie szkolenia.

państwa, w tym uzyskanie zadawalającego poziomu wiedzy oraz umiejętności wymaganych do realizacji zadań obronnych, zawartych w obowiązujących aktach prawnych, jak również w dokumentach wykonywanych w ramach planowania obronnego (m.in. w planach operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej i województw). Przy czym, zasadnym jest podkreślenie, iż od 2010 r. za szczególnie istotny element szkolenia obronnego przyjęto nabywanie praktycznych umiejętności wykonywania zadań obronnych.

Biorąc pod uwagę *istotę szkolenia obronnego* (co do zasady jest to przygotowanie osób i struktur do sprawnego funkcjonowania w sytuacji szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i czasie wojny) oraz *cel szkolenia* (określony powyżej) – procesem szkolenia należy obejmować (tak to jest też realizowane) głównie osoby włączone w proces przygotowań obronnych państwa, w szczególności poprzez realizację przydzielonych im zadań obronnych. W świetle powyższego w rozporządzeniu postanowiono, iż w szkoleniu obronnym uczestniczą:

1. osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej (m.in. ministrowie, sekretarze stanu, podsekretarze stanu i dyrektorzy generalni ministerstw, osoby pełniące funkcje centralnych organów administracji rządowej (COAR) i ich zastępcy, kierownicy urzędów centralnych i ich zastępcy, kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych (j.o.) wykonujących zadania obronne i ich zastępcy, a także wojewodowie i wicewojewodowie, marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz ich zastępcy, dyrektorzy departamentów i ich zastępcy, kierownicy biur i samodzielnych wydziałów w urzędach obsługujących ministrów, urzędach centralnych i innych państwowych jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania obronne, a także dyrektorzy wydziałów w urzędach wojewódzkich i ich zastępcy);
2. kierownicy j.o. podległych i nadzorowanych przez ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu, osoby pełniące funkcje COAR, kierowników urzędów centralnych, kierowników innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne, wojewodów, marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (patrz § 3 ust. 1 pkt 1 lit. a i b rozp.), oraz pracownicy tych jednostek zatrudnieni na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzący sprawy związane z wykonywaniem zadań obronnych;
3. przedsiębiorcy wykonujący zadania obronne oraz wyznaczeni przez nich pracownicy;
4. osoby, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji.

Przyjmować należy, iż użyty w rozporządzeniu zwrot „w szkoleniu obronnym uczestniczą” oznacza obowiązek uczestniczenia w szkoleniu. Zatem zgodnie

z obowiązującym prawem osoby o których mowa powyżej winne być włączane w proces szkolenia. Rozporządzenie wskazuje jednocześnie na osoby, które mogą uczestniczyć w szkoleniu według określonych zasad (tzw. uczestnictwo fakultatywnie). Są to:

1. posłowie i senatorowie – za wyrażoną przez nich zgodą;
2. inne osoby niewymienione wśród osób obowiązkowo uczestniczących (tj. w § 3 ust. 1) skierowane przez organy władzy publicznej – za zgodą tych osób; – zgłoszone do organu sprawującego funkcję koordynatora szkolenia obronnego (§ 3 ust. 2 w zw. z § 10 ust. 1), przez władze związków zawodowych, samorządów zawodowych, organizacji przedsiębiorców i pracodawców, partii politycznych, stowarzyszeń i fundacji, a także przez redaktorów naczelnych dzienników i czasopism, nadawców programów radiowych i telewizyjnych oraz ośrodki opiniotwórcze i inne instytucje.

Ponadto postanawia się, iż osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej (m.in. ministrowie, ich zastępcy i dyrektorzy generalni ministerstw, osoby pełniące funkcje COAR i ich zastępcy, kierownicy urzędów centralnych i ich zastępcy, wojewodowie i wicewojewodowie; marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz ich zastępcy) uczestniczą, a posłowie, senatorowie i inne osoby zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia, mogą uczestniczyć w szczególności w szkoleniu prowadzonym w formie wyższych kursów obronnych.

Dla zapewnienia osiągnięcia celu szkolenia obronnego w § 4 ust. 2 postanawia się, iż szkolenie prowadzone jest w formie zajęć teoretycznych i praktycznych oraz ćwiczeń, w tym treningów i gier, o zasięgu terenowym, wojewódzkim, regionalnym, działowym, krajowym i międzynarodowym. Szkolenie prowadzi się również w formie wyższych kursów obronnych oraz innych form kształcenia w państwowych szkołach wyższych, w tym w akademiach wojskowych. Z zapisów rozporządzenia, jak i dokumentów planistycznych i kierunkujących proces szkolenia obronnego, wynika, iż składa się on z trzech elementów (etapów): planowania, organizacji i realizacji – są one wzajemnie powiązane, a wraz z organami i ustanowionymi między nimi formalnoprawnymi relacjami tworzą system szkolenia obronnego⁶.

Na potrzeby wdrożenia, a następnie właściwego funkcjonowania systemu szkolenia obronnego ustanawia się tzw. organizatorów i koordynatorów szkolenia obronnego. Wypełnianie funkcji w zakresie organizowania szkolenia obronnego zostało powierzone właściwym organom administracji publicznej. W świetle § 5 rozporządzenia są to:

⁶ Patrz M. Wojciszko, *op. cit.*, s. 144.

1. prezes RM – w odniesieniu do szkolenia prowadzonego w formie ćwiczeń o zasięgu międzynarodowym i krajowym, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na pięć lat;
2. minister ON – w odniesieniu do szkolenia prowadzonego w formie ćwiczeń regionalnych, obejmujących obszar dwóch lub więcej województw, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata oraz prowadzonego w formie wyższych kursów obronnych;
3. właściwy minister – w odniesieniu do szkolenia organizowanego w ramach kierowanego przez niego działu administracji rządowej, prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych realizowanych w cyklu rocznym oraz realizowanego w formie ćwiczeń działowych, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata;
4. wojewoda – w odniesieniu do szkolenia organizowanego w województwie, prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych, realizowanych w cyklu rocznym oraz realizowanego w formie ćwiczeń wojewódzkich, obejmujących dwa lub więcej powiatów na obszarze województwa, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata;
5. marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta – w odniesieniu do szkolenia w samorządzie terytorialnym, odpowiednio województwa, powiatowym i gminnym, prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych realizowanych w cyklu rocznym oraz prowadzonego w formie ćwiczeń terenowych lub wojewódzkich, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata.

Koordynatorami szkolenia obronnego, mającymi określone uprawnienia z tego tytułu w stosunku do organizatorów szkolenia, są prezes RM, ministrowie i wojewodowie, przy czym prezes RM koordynuje szkolenie organizowane przez ministrów i wojewodów za pośrednictwem ministra ON. Ministrowie kierujący działem administracji rządowej koordynują szkolenie organizowane przez kierowników jednostek organizacyjnych im podległych i przez nich nadzorowanych oraz przez inne podmioty funkcjonujące w dziale, jeżeli przypisano tym podmiotom funkcję organizatora szkolenia obronnego. Wojewodowie sprawują koordynację szkolenia obronnego w stosunku do szkolenia organizowanego przez organy samorządu terytorialnego określone w rozporządzeniu (marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast).

Koordynatorzy i organizatorzy szkolenia w ramach spełnianych funkcji realizują określone rozporządzeniem zadania. W świetle § 6 ust. 1 do obowiązków organizatora szkolenia należy:

- kwalifikowanie osób podlegających szkoleniu;
- opracowywanie programów szkolenia (w zależności od organizatora szkolenia opracowywane są sześć- i trzyletnie programy szkolenia);

- opracowywanie planów szkolenia oraz uzgadnianie tych planów w zakresie terminów i tematów szkolenia z koordynatorem szkolenia (plan szkolenia powinien określać, w szczególności: tematy, formy, terminy, miejsce i uczestników szkolenia);
- zapewnienie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z organizacją i realizacją szkolenia (powyższe nie dotyczy szkoleń, organizowanych przez prezesa RM i organy samorządu terytorialnego, są one finansowane z części budżetu państwa, której dysponentem jest odpowiednio minister ON i właściwy wojewoda);
- zapewnianie właściwych warunków do realizacji procesu szkolenia;
- prowadzenie dokumentacji szkoleniowej.

Natomiast do zadań koordynatorów szkolenia należy w szczególności:

- wytyczanie głównych kierunków szkolenia dla organizatorów szkolenia
- uzgadnianie planów szkolenia opracowywanych przez organizatorów szkolenia.

Prawodawca wymieniając w rozporządzeniu zadania koordynatorów szkolenia, użył zwrotu *w szczególności*. W związku z czym wnioskować można, iż wy-szczególnione w rozporządzeniu zadania koordynatora, polegające na: *wytyczaniu głównych kierunków szkolenia obronnego dla organizatorów szkolenia i uzgadnianiu planów szkolenia*⁷, są niejedynymi, jakkolwiek przypuszczać należy że najważ-niejszymi. Wartym podkreślenia jest to, iż z zapisów rozporządzenia pośrednio wynika kolejne, trzecie zadanie dla koordynatora szkolenia obronnego. **Zadanie polegające na przyjmowaniu i włączaniu do odpowiedniej formy szkolenia, osób zgłaszanych do szkolenia obronnego przez podmioty określone w § 3 ust. 2 pkt 2 lit. b** (patrz § 3 ust. 2 w zw. z § 10 ust. 1). Obok zadań określonych wprost w rozporządzeniu, innych zadań dla koordynatora szkolenia obronnego należało-by poszukiwać wykorzystując znaczenie samego pojęcia *koordynacja*.

W znaczeniu ogólnym *koordynacja* może być przedstawiona jako uzgadnianie (uporządkowanie) wzajemnego działania (współdziałania), zgranie czegoś z czymś, harmonizowanie, współdziałanie, współgranie. Harmonizacja wzajemnego stosunku czynników wytwórczych w osiągnięciu celów. Jest to zsynchronizowanie działań częściowych w czasie i przestrzeni⁸.

Następnie zapisy *rozporządzenia RM z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*⁹, stanowią również podstawę do określenia zadań dla koordynatorów szkolenia obronnego. Przedmiotowy akt jest aktem wykonawczym do ustawy o p.o.o. oraz stanowi swego rodzaju spoiwo, podstawę dla sposobu realizacji zadań wynikających z innych aktów prawnych, w szczególności wykonawczych do ustawy o p.o.o.

⁷ § 10 ust. 2

⁸ Por. *Słownik wyrazów obcych*. Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2002.

⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 152.

Chodzi tu głównie o rozporządzenia RM wydane na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy, regulujące wykonywanie zadań obronnych w ramach poszczególnych obszarów przygotowań obronnych państwa (m.in. przygotowania systemu kierowania obroną narodową, przygotowania na potrzeby obronności państwa służby zdrowia, łączności, transportu itp.), jak również określające zadania i kompetencje dla organów administracji państwowej i przedsiębiorców.

Przedmiotowe rozporządzenie określa ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (zatem również zadań dotyczących szkolenia obronnego), przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców i inne podmioty. Ogólne zasady wykonywania zadań obejmują:

1. tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych;
2. **koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach;**
3. współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych;
4. zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych.

Koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach obejmuje:

1. podział zadań obronnych, a także ustalanie organu wiodącego i organów współuczestniczących w wykonywaniu tych zadań, stosownie do ich możliwości wykonawczych;
2. określanie procedur wykonywania zadań obronnych;
3. uzgadnianie i akceptowanie planów i harmonogramów wykonywania zadań obronnych;
4. bilansowanie potrzeb niezbędnych do wykonania zadań obronnych, w szczególności uwzględniając ich skutki ekonomiczne, społeczne i międzynarodowe;
5. inicjowanie współdziałania przy wykonywaniu zadań obronnych;
6. określanie priorytetów wykonywania zadań obronnych¹⁰.

W związku z powyższym, do innych zadań koordynatora szkolenia obronnego, nie określonych wprost w rozporządzeniu, zaliczyć można zadania odnoszące się do: *podziału zadań* (np. podział zadań w ramach wspólnie realizowanych przedsięwzięć szkoleniowych); *ustalenia podmiotu wiodącego i współuczestniczącego* w realizacji ustalonych wcześniej zadań; *określenia procedur* (np. realizacji zadań, czy określenie zasad realizacji szkolenia obronnego, obecnie takie są ujęte w wytycznych MON); *uzgadnianie dokumentów* wytwarzanych w ramach planowania

¹⁰ § 4 ust. 2.

szkolenia (obecnie jest ono realizowane w odniesieniu do rocznych planów szkolenia obronnego); *bilansowania potrzeb; inicjowania współdziałania; określania priorytetów* (np. w realizacji ustalonych wcześniej zadań, koordynator szkolenia określa priorytety szkolenia na dany okres planistyczny).

Istotnym dokumentem wydawanym na potrzeby szkolenia obronnego przez ministra ON, w ramach wypełnianej przez niego funkcji koordynatora szkolenia organizowanego przez ministrów kierujących działem administracji rządowej i wojewodów są *Wytyczne ministra obrony narodowej dla ministrów i wojewodów do szkolenia obronnego* (dalej *Wytyczne ministra ON*). Wydawanie przez ministra ON wytycznych do szkolenia obronnego, co dwa lata na sześcioletni okres planistyczny, jest realizacją jednego z wprost wymienionych w rozporządzeniu zadań, tj. *wytyczania głównych kierunków szkolenia obronnego*¹¹. Przy opracowywaniu *Wytycznych ministra ON*, obok przywołanego rozporządzenia, wykorzystywane są ustalenia zawarte w: „*Raportach o stanie obronności RP*”, „*Ocenach Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP*”, „*Wytycznych RM do programowania przygotowań obronnych RP*” oraz „*Programach Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP*”. Kolejne edycje *Wytycznych ministra ON* zawierały odpowiednie załączniki mające na celu wspieranie procesu planowania i realizacji szkolenia obronnego w obejmowanym wytycznymi okresie planistycznym. Były to m.in. wzory programów i planów szkolenia obronnego, wykazy grup szkoleniowych w ministerstwach (działach administracji rządowej) i w województwach oraz szczególnie istotne „*Plany ćwiczeń międzynarodowych, krajowych i regionalnych*” oraz „*Wykazy przedsięwzięć szkoleniowych Sił Zbrojnych RP w których proponuje się udział przedstawicieli pozamilitarnych struktur obronnych państwa*”. Więcej miejsca w/w załącznikom do wytycznych ministra ON poświęcono w publikacji autora nt. *Formalnoprawne uwarunkowania organizacji szkolenia obronnego w państwie*¹².

Już pierwsza edycja wytycznych na lata 2005-2010, zawierała w/w załączniki, do przedmiotowego dokumentu dołączono również „*Podstawowe terminy, zasady i ustalenia organizacji ćwiczeń obronnych*”, gdzie m.in. wyjaśnione zostały pojęcia: zajęć teoretycznych, praktycznych (w tym ćwiczeń, treningów i gier obronnych, także opis wymienionych w rozporządzeniu rodzajów ćwiczeń), zostały również przedstawione zasady przygotowania, organizacji i przeprowadzenia ćwiczeń (w tym m.in. osoby funkcyjne oraz dokumenty opracowywane na potrzeby ćwiczenia). Dla przykładu w wytycznych 2005-2010 przez *ćwiczenia obronne rozumie*

¹¹ Dotychczas minister ON wydawał cztery razy wytyczne do szkolenia obronnego, na lata: 2005-2010; 2007-2012; 2009-2014 i 2011-2016 [na temat zasad wydawania przez ministra wytycznych do szkolenia obronnego patrz M. Wojciszko, *Formalnoprawne uwarunkowania organizacji szkolenia obronnego w państwie*, [w:] *Praca zbiorowa, Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa (teoria i praktyka – wybrane problemy)*, Warszawa 2011 r.].

¹² Zamieszczona w pracy zbiorowej: *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa (teoria i praktyka – wybrane problemy)*, Warszawa 2011 r.

się najwyższą formę realizacji szkolenia, prowadzoną na różnych szczeblach organizacji administracji publicznej, w ramach której szkoleni nabywają praktycznych umiejętności działania w zespole w zakresie wymaganym przy wykonywaniu powierzonych zadań obronnych oraz utrzymywaniu tych umiejętności.

Działający obok ministra ON koordynatorzy szkolenia obronnego (ministrowie i wojewodowie) zadanie dotyczące wytyczania głównych kierunków szkolenia realizują w większości (również) w drodze wydawanych (w tym przypadku corocznie)¹³ przez siebie *Wytycznych do szkolenia obronnego* realizowanego odpowiednio w DRA/województwie. Niemniej jednak część ministrów kierujących działem administracji rządowej i wojewodów wytycza główne kierunki szkolenia w innej formie (np. w drodze aktów kierowania wewnętrznego, czy w koncepcjach realizacji zadań obronnych, gdzie jedną z części koncepcji stanowią wytyczone główne kierunki szkolenia obronnego). Dzieje się tak dlatego, ponieważ prawodawca nie określił formy w jakiej mają być wytyczane główne kierunki szkolenia obronnego.

Z przeprowadzanych okresowych przeglądów obronnych, które obejmują m.in. analizę danych liczbowych i opisowych ocen stanu przygotowań obronnych, sporządzanych w formie *Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* odpowiednio działu administracji rządowej, COAR albo województwa – wynika, że system szkolenia obronnego przyjął postać sformalizowanego procesu organizacyjno-planistycznego realizowanego przez ministrów, właściwe podmioty funkcjonujące w ramach DAR, wojewodów oraz przez organy samorządu terytorialnego. W znaczący sposób wspomaga realizację przygotowań obronnych w państwie i podnosi poziom wiedzy kadry kierowniczej. Realizację zadań na rzecz funkcjonowania systemu szkolenia włączono w bieżącą działalność tych organów administracji publicznej, którym powierzono obowiązek wykonywania zadań obronnych. Ponadto już w trzy lata od wejścia w życie rozporządzenia przyjęty został jednolity i spójny system planowania szkolenia, jak też zakres i sposób opracowywania dokumentów na potrzeby szkolenia. Dokumenty te stanowią właściwą podstawę do prowadzenia działalności szkoleniowej przez organizatorów szkolenia¹⁴.

Na podstawie rozporządzenia oraz zgodnie ze wzorem określonym w wytycznych organizatorzy szkolenia opracowują programy i plany szkolenia obronnego (ministrowie i wojewodowie – sześcioletnie programy szkolenia, pozostali organizatorzy szkolenia – trzyletnie programy).

W programach szkolenia, poza zasadniczymi przedsięwzięciami szkoleniowymi (własnymi) oraz przedsięwzięciami innych organizatorów szkolenia (zazwyczaj szczebla nadrzędnego), ujmowana jest **problematyka szkolenia obronnego**. W § 7 rozporządzenia postanawia się, iż szkolenie realizuje się zgodnie z programem szkolenia, w którym ujmuje się w szczególności problematykę: *międzynaro-*

¹³ Minister ON wytycza główne kierunki szkolenia obronnego raz na sześć lat, pozostali koordynatorzy raz na rok.

¹⁴ Źródło Wytyczne Ministra ON na lata 2007-2012.

dowych i wewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa państwa; procesów integracyjnych z międzynarodowymi strukturami bezpieczeństwa; podstawowych zasad funkcjonowania Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i innych międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa; polityki bezpieczeństwa, w tym strategii bezpieczeństwa narodowego RP; zasad funkcjonowania państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny; organizacji i funkcjonowania systemu obronnego państwa i jego elementów; utrzymywania stałej gotowości obronnej państwa i jej podwyższania; planowania operacyjnego i programowania obronnego; przygotowań gospodarczo-obronnych; realizacji zadań na rzecz SZ RP i wojsk sojusznicznych; współpracy cywilno-wojskowej; przygotowań do militaryzacji; ochrony ludności w warunkach prowadzonych działań obronnych; ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa; ochrony obiektów kultury szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego; ochrony informacji niejawnych w prowadzonych przygotowaniach obronnych¹⁵.

Warto zauważyć, iż szkolenie obronne może być prowadzone również przy udziale wyższych szkół cywilnych i wojskowych oraz ośrodków szkolenia dysponujących infrastrukturą i kadrami dydaktyczną niezbędną do jego realizacji. Przykładem włączania szkół wyższych do prowadzenia szkolenia obronnego są Wyższe Kursy Obronne, które są prowadzone w Akademii Obrony Narodowej. Do realizacji szkolenia w formie ćwiczeń włącza się elementy infrastruktury państwa przewidywane do wykorzystania w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, a także etatowe lub doraźnie tworzone zespoły funkcjonalne przeznaczone do wykonywania zadań obronnych¹⁶. Rozwijając zapisy rozporządzenia Wytyczne ministra ON na lata 2005-2010 postanawiają, iż ćwiczenia należy organizować m.in. w celu zgrywania obsad stanowisk kierowania organów administracji publicznej, sił i środków oraz poszczególnych elementów systemu obronnego państwa. W ćwiczeniach można, w szczególności rozwijać stanowiska kierowania wraz z elementami systemu łączności do zapewnienia wewnętrznej i zewnętrznej wymiany oraz dystrybucji informacji, a także wybrane jednostki organizacyjne stanowiące wykonawcze komponenty systemu obronnego państwa. Dotyczy to w szczególności jednostek rozwijanych w ramach ćwiczeń jednostek przewidzianych do militaryzacji. Wielkość sił i środków angażowanych w ćwiczeniach uzależniona jest od przyjętego scenariusza ćwiczenia. Należy przy tym zauważyć, iż w czasie pisania niniejszego materiału (maj 2012 r.) trwają przygotowania do regionalnego ćwiczenia obronnego¹⁷, które będzie realizowane wspólnie z ćwiczeniem operacyjnym z wojskami. W ramach tych przedsięwzięć szkoleniowych będzie m.in. doskonalone współdziałanie pozamilitarnych elementów

¹⁵ Patrz § 7.

¹⁶ Patrz § 8.

¹⁷ Organizatorem ćwiczenia w świetle rozporządzenia jest minister ON.

obronnych państwa z organami dowodzenia Sił Zbrojnych i organami administracji wojskowej.

Kwestia finansowania szkolenia obronnego jest uregulowana w § 9 rozporządzenia. Postanawia się, iż zadania związane z planowaniem i organizacją szkolenia finansowane są przez dysponentów części budżetowych organizujących szkolenie, z uwzględnieniem tego, iż szkolenia, których organizatorem jest prezes RM, są finansowane z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister ON, natomiast szkolenie realizowane przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast finansuje się z budżetu państwa, którego dysponentem części budżetowej jest właściwy wojewoda. Jakkolwiek wydaje się, iż szkolenie obronne organizowane przez marszałków województw i starostów może być finansowanie z budżetu samorządu województwa, czy powiatu. Za powyższym przemawiają postanowienia ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatu, w świetle których do zadań własnych samorządu województwa i powiatu należą zadania dotyczące obronności.

Środki finansowe przeznaczane na szkolenie obronne planowane są w *Programach Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (PPPO)*¹⁸ opracowywanych na dziesięcioletni okres planistyczny (edycja programu, co cztery lata, z możliwością corocznej aktualizacji). Środki finansowe zaplanowane na szkolenie obronne ujmowane są w grupie przedsięwzięć „szkolenie obronne” (w tym przeznaczane środki na ćwiczenia obronne realizowane w działach administracji rządowej i województwach). Zgodnie z *Metodyką opracowania PPPO* nakłady finansowe w dziale 752 – Obrona Narodowa winny być planowane wyłącznie w związku ze szkoleniem obronnym ujętym w odpowiednich *planach szkolenia obronnego* uzgodnionych z ministrem ON. Należy zauważyć, iż środki finansowe kierowane są do organizatora szkolenia, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie szkolenia obronnego, który planując i realizując szkolenie obronne na dany rok uwzględnia właściwe dla niego uwarunkowania, poziom i etap realizacji szkolenie obronne w zakresie poszczególnych obszarów tematycznych. Ponadto organizator szkolenia realizuje szkolenie w oparciu o tematykę uzgodnioną z koordynatorem szkolenia, który przy uzgadnianiu jej na dany rok bierze pod uwagę właściwość organu organizującego szkolenie, jego usytuowanie w przygotowaniach obronnych państwa, realizowane w tym zakresie zadania wynikające z powszechnie obowiązującego prawa, ale i również potrzeby wynikające z bieżącej działalności planistycznej i szkoleniowej. Niemniej jednak, organizator szkolenia obronnego, odpłatnie w drodze umowy, może zlecać realizację poszczególnych przedsięwzięć szkoleniowych (zaplanowanych zgodnie z przedstawionymi powy-

¹⁸ Opracowanym na podstawie rozporządzenia RM z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599).

żej zasadami) podmiotom posiadającym specjalistyczną wiedzę. Mając na uwadze przedstawione powyżej zasady planowania i finansowania szkolenia obronnego w państwie, należy zauważyć, iż nie ma podstaw formalno-prawnych dla przenoszenia środków finansowych ujętych w PPPO z form i problematyki szkolenia obronnego na inne formy i obszary problemowe (posiadające np. cechy pracowniczego szkolenia doskonalącego).

Zakończenie

System szkolenia obronnego należy traktować jako szczególnie ważny obszar obronności, który zapewnia sprawną realizację zadań obronnych (przez podmioty którym te zadania są przypisane i które są włączone w proces szkolenia obronnego) w ramach innych obszarów przygotowań obronnych państwa. Ponadto, w odniesieniu do systemu szkolenia obronnego ważna jest również świadomość konieczności aktywnego uczestnictwa w przedsięwzięciach przygotowawczych do funkcjonowania w sytuacjach szczególnie zagrożenia państwa i w czasie wojny.

Bibliografia

- Kuca B. R. (red.), *Sprawność funkcjonowania terenowej administracji państwowej*, PWN, Warszawa 1984 r.
- Drobiak L. i in., *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2006.
- Kuliczkowski M., M. Wojciszko (red. nauk.), *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa. Wybrane problemy*, Warszawa 2012 r.
- Link-Lenczkowski J. (red.), *Europejski program badań nad bezpieczeństwem. Szansa dla wzrostu innowacyjności w europie*, ISS, Kraków 2005 r.
- Pr. zb., *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa (teoria i praktyka – wybrane problemy)*, Warszawa 2011 r. (materiały z konferencji z dnia 14 czerwca 2011 r. w AON).
- Pr. zb., *Współczesne dylematy bezpieczeństwa. Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne*, Warszawa 2012 r.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2002 r.
- Słownik wyrazów obcych PWN, Warszawa 2002 r.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012 r.
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Przyjęta przez RM uchwałą nr 67 z dnia 9 kwietnia 2013 r. Ogłoszona w MP z 2013 r., poz. 377.
- Wojciszko M., *Formalnoprawne uwarunkowania organizacji szkolenia obronnego w państwie*, [w:] *Praca zbiorowa, Administracja publiczna i przedsiębiorcy w ob-*

szarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa (teoria i praktyka – wybrane problemy), Warszawa 2011 r.

Wojciszko M., *Prawnoustrojowa pozycja wybranych organów państwa (ze szczególnym uwzględnieniem naczelnych organów), w kontekście realizacji przez nie zadań w obszarze bezpieczeństwa i obronności*, WPP Nr 4 z 2011 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej (Dz. U. z 1996 r., nr 10, poz. 56, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 392 t.j., z późn. zm.).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r., nr 65, poz. 437 – t.j. z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (tekst ustawy przekazany do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 150, z późn. zm.).

Rozporządzenie RM z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 151, z późn. zm.).

Rozporządzenie RM z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 162).

Rozporządzenie RM z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599).

Decyzja Nr 141/MON z dnia 16 marca 2007 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego).

Decyzja Nr 292/MON z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego (niepublikowana).

Decyzja Nr 154/MON z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania projektów założeń projektów ustaw kodyfikujących przepisy prawa wojskowego (niepublikowana).

Wytyczne Ministra Obrony Narodowej dla ministrów i wojewodów do szkolenia obronnego na lata 2007-2012.

Wytyczne Ministra Obrony Narodowej dla ministrów i wojewodów do szkolenia obronnego na lata 2009-2014.

Wytyczne Ministra Obrony Narodowej dla ministrów i wojewodów do szkolenia obronnego na lata 2011-2016.

Wytyczne Ministra Obrony Narodowej dla ministrów i wojewodów do szkolenia obronnego na lata 2013-2018.

dr Małgorzata Lasota

Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, Wydział Zarządzania i Dowodzenia

Cywilizacyjne czynniki determinujące podejmowanie samobójczych ataków terrorystycznych

Civilizational Factors Motivvating Perpetrators of Suicide Terrorist Attacks

Streszczenie

Rozważania zawarte w artykule dotyczą problematyki samobójczych ataków terrorystycznych. Motywacje samobójczych zamachowców są skomplikowane, ale niewątpliwie można wymienić wśród nich czynniki: religijne, kulturowe, indywidualne oraz cywilizacyjne. Badania wskazują, że konflikty występujące pomiędzy cywilizacjami w skali globalnej i lokalnej powodują występowanie i nasilenie wykorzystywania samobójczych ataków terrorystycznych. Największa liczba tych zamachów występuje na frontach agresywności, opisanych w polemologii. W artykule fronty agresywności zostały zaktualizowane i dostosowane do współcześnie trwających konfliktów, w których dochodzi do samobójczych zamachów terrorystycznych. Podejście polemologiczne pozwala na poszukiwanie przyczyn konfliktów w wielu sferach życia społecznego. W artykule zwrócono uwagę na przyczyny konfliktów, w których wykorzystywane są ataki samobójcze w ujęciu polemologicznym oraz zderzeń cywilizacyjnych

Summary

The article features issues of suicide terrorist attacks. Factors motivating perpetrators of suicide terrorist attacks are complicated.

However it is possible to mention some of them: religious, cultural, individual and civilizational factors. Conflicts sustaining between civilizations divided into global and local, cause occurrence and intensity of suicide terrorist attacks. Majority of attacks occur along aggressiveness fronts described in polemology. In the article the fronts have been updated and adjusted to sustaining conflicts, which suicide terrorism occurs in.

From polemology point of view sources of conflicts can derive from different attitudes in society. The article contains and explains sources of conflicts according to polemology and clash of civilizations

Słowa kluczowe: terroryzm, terroryzm samobójczy, polemologia, fronty agresywności, konflikty cywilizacyjne

Keywords: terrorism, suicide terrorism, polemology, aggressiveness fronts, clash of civilizations

Zamachy samobójcze, bardziej niż inne formy terrorystycznych działań, demonstrują determinację i poświęcenie, zarówno poniesienia śmierci przez indywidualnego terrorystę, jak też chęci równoczesnego zabicia jak największej liczby niewinnych ofiar. Terrorystyczne ataki samobójcze stanowią atrakcyjne narzędzie działania dla ugrupowań terrorystycznych, ze względu na zapewnienie im medialnego rozgłosu o wymiarze międzynarodowym. Celem ataków jest zwrócenie uwagi rządów państw, organizacji międzynarodowych i całych społeczności na istniejący konflikt.

Analiza aktów terrorystycznych¹ z ostatnich lat wykazuje, że najwięcej ofiar pochłonęły zamachy samobójcze. Terroryzm jest zjawiskiem bardzo zmiennym i niestałym²: *owa zmienność jest przy tym rezultatem pewnego mechanizmu samonapędzającego tkwiącego w strategii terrorystycznej*. Mechanizm ten polega na stosowaniu coraz bardziej wstrząsających i szokujących ataków. Tylko w ten sposób sprawcy mogą osiągnąć cel, którym jest wywołanie przerażenia i strachu, a opinia publiczna, za pośrednictwem mediów, zwróci uwagę na problem. Ten mechanizm sprawia, że terroryści stosują coraz to nowe metody, według nich coraz lepsze.

Postęp technologiczny powoduje, że terroryści mają dostęp do coraz bardziej nowoczesnych środków walki i masowej komunikacji. Stanowi to ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa globalnego. Bezprecedensowym wstrząsem dla współczesnego świata były zamachy 11 września 2001 roku w Stanach Zjednoczonych Ameryki, po których rozpoczęła się dyskusja nad przyszłością światowego porządku oraz sposobami obrony przed fundamentalizmem prowadzącym do terroryzmu.

Terroryzm samobójczy, który występuje w obecnej formie, pojawił się w XX wieku. Pierwszym samobójczym atakiem terrorystycznym był zamach na lotnisku Lod (obecnie Ben Guriona) w Tel Awiwie w Izraelu, przeprowadzony przez Japońską Armię Czerwoną w maju 1972 roku. Podczas ataku trzech członków ugrupowania zabiło 25 osób, a 76 odniosło rany. Była to misja samobójcza podczas której zginęło dwóch zamachowców. Jedyny ocalały terrorysta Kozo Okamoto został skazany na karę dożywotniego więzienia. Więcej zamachów samobójczych ta organizacja nie przeprowadziła, gdyż zakończyła swoją działalność po aresztowaniu jej kluczowych członków.

Terrorystyczny atak samobójczy, który otwiera współczesną erę tego zjawiska miał miejsce w Bejrucie w Libanie 15 grudnia 1981 roku. Przeprowadzony został przez członka irackiej szyickiej organizacji terrorystycznej Al – Dawa. Zamachowiec samobójca wjechał w budynek irackiej ambasady samochodem wyładowanym 100 kg ładunkiem wybuchowym. W wyniku eksplozji zginęło 61 osób, w tym ambasador Iraku w Libanie Abdul Razzak Lafta, rannych zostało 100 osób³.

¹ B. Hołyst, *Terroryzm tom 1*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 60. Według profesora B. Hołysta, akt terrorystyczny to jednostkowy przypadek zjawiska terroryzmu, jednostkowy zamach.

² M. Tomczak, *Ewolucja terroryzmu. Sprawcy-metody-finance*, Instytut Zachodni, Poznań 2010, s. 15.

³ A. Merari, *Psychological and Social Aspects of Suicide Terrorism. Driven to Death*, Oxford 2010, s. 29.

W XXI wieku obserwuje się wzrost liczby terrorystycznych zamachów samobójczych, co zostało przedstawione w tabeli 1.

Profesor Robert A. Pape definiuje terroryzm samobójczy⁴, jako najbardziej agresywną formę terroryzmu, mającą na celu wywołanie oburzenia i zastraszenia nie tylko grupy czy społeczeństwa będącego celem ataku, ale również całej opinii publicznej. Cechą wyróżniającą samobójczy atak terrorystyczny jest przekonanie wykonującego go terrorysty, że nie przeżyje swojej misji, bez względu na wybór metody ataku: samochód z umieszczonym ładunkiem wybuchowym, którym terrorysta uderza w cel; kamizelka wypełniona materiałami wybuchowymi, którą sam detonuje lub porwanie samolotu, którego trasę lotu samobójca kieruje na budynek. W każdym z tych przypadków terrorysta ponosi śmierć. Samobójczy terrorysty w czasie swojej śmierci zabijają też swoje ofiary⁵.

Robert A. Pape zdefiniował atak samobójczy w węższym i szerszym znaczeniu. W znaczeniu węższym zamachowiec zdaje sobie sprawę z faktu, że nie przeżyje, ale jest jedynym i samodzielny wykonawcą własnej śmierci. W znaczeniu szerszym samobójczy terrorysta również jest przekonany, że poniesie śmierć, ale jeśli sam nie zdetonuje ładunku, to zrobi to osoba nadzorująca akcję, może też zginąć w wyniku działania policji. Takie operacje autor nazywa samobójczymi misjami, a nie samobójczymi atakami.

Maciej Zimny, polski ekspert w dziedzinie terroryzmu samobójczego, dzieli formy terroryzmu samobójczego na zamachy i operacje⁶:

- a. terrorystyczny zamach samobójczy – akt terrorystyczny, w którym eksplozja ładunku materiału wybuchowego jest pojedynczym wydarzeniem incydentalnym; lub forma zamachu bez użycia materiału wybuchowego, w której bezpośredni wykonawca musi zginąć, aby zamach doszedł do skutku.
- b. terrorystyczna operacja samobójcza – złożony akt terrorystyczny, w którym eksplozja ładunku nie jest pojedynczym wydarzeniem incydentalnym lecz jednym z elementów współdziałania, zaplanowanym w ogólnym zamiarze przeprowadzenia operacji, w wykonaniu co najmniej dwóch wykonawców, którzy nie giną razem na skutek tego samego wybuchu; także inna forma działania bez użycia materiału wybuchowego, w której wykonawcy zamachu muszą zginąć (być gotowymi do poniesienia śmierci), by zapewnić powodzenie całej akcji.

W ujęciu Marthy Crenshaw (z Uniwersytetu Stanford) terroryzm samobójczy, to⁷: *akty terroryzmu, w których śmierć sprawcy jest koniecznym warunkiem ich przeprowadzenia*. Natomiast Yoram Schweitzer (izraelski ekspert w dziedzinie

⁴ R. A. Pape, *Dying to Win*, New York 2005, s. 7.

⁵ Ibidem, s. 11-12.

⁶ M. Zimny, *Terroryzm samobójczy*, Bellona, Kraków 2006, s. 12.

⁷ www.webbook.pl/w-24,TERRORYZM_SAMOBÓJCZY.html. (dostęp: 23.01.2012).

terroryzmu samobójczego), opisuje to zjawisko, jako⁸: *politycznie motywowany akt przemocy popełniany przez samoświadomą jednostkę (lub jednostki), która aktywnie i z premedytacją powoduje własną śmierć z zamiarem zniszczenia określonego celu. Śmierć sprawcy jest przy tym koniecznym warunkiem powodzenia misji.*

Z powyższych definicji wynika, że śmierć sprawcy jest koniecznością, a nie efektem ubocznym działalności terrorystycznej. Samobójczy zamachowiec zdaje sobie sprawę i jest świadomy faktu, że zginie w czasie przeprowadzania ataku, czyli samobójczy atak terrorystyczny nie zaistnieje, jeśli zamachowiec nie zginie podczas jego wykonywania. Samobójczymi zamachami terrorystycznymi nie są więc te, podczas których terroryści ponieśli śmierć z powodu nie dość sprawnego opuszczenia strefy rażenia, stawiali opór czy nie zdetonowali ładunków wybuchowych rozmieszczonych na ciele, w pobliżu celu, z powodu niepowodzenia danej akcji terrorystycznej. Wszystkie przytoczone definicje koncentrują się na śmierci sprawcy ataku, jako warunku powodzenia operacji terrorystycznej. W tak definiowanym zjawisku terroryzmu samobójczego nie mieszczą się zamachy, w których sprawcy mieli choćby najmniejszą szansę na przeżycie. Takie podejście zdaje się być racjonalne, gdyż bardzo ułatwia sformułowanie definicji.

Sprecyzowanie definicji terroryzmu samobójczego nie jest proste. Pierwszą trudnością jest rozróżnienie pomiędzy gotowością poniesienia śmierci, a pragnieniem śmierci, przy czym gotowość poniesienia śmierci wiąże się również z terroryzmem nie – samobójczym, a pragnienie śmierci ma ściśle konotacje z terroryzmem samobójczym. Zamachowca samobójcę charakteryzuje dążenie do śmierci, pragnie jej i chce się zabić.

Kolejnym problemem jest rozróżnienie ataków, w których sprawca ponosi śmierć z własnej woli i tych, w których nie jest świadomy, że jego śmierć jest częścią planu. Udokumentowane są przypadki, gdzie terroryści byli przekonani, że jedynie transportują czy przenoszą materiały wybuchowe, które w odpowiednim momencie dla organizatorów działania były detonowane za pomocą fali radiowej⁹. Znane są również przypadki, gdy sprawca zamachu podejmuje próbę wycofania się z wykonania ataku w ostatniej chwili, ale organizatorzy akcji terrorystycznej nie wyrażają na to zgody i detonują ładunek umieszczony na zamachowcu. W takim przypadku za terrorystę należy uważać detonującego ładunek, natomiast wysadzony pozostaje ofiarą.

Jeszcze inny problem to rozróżnienie ataków, w których sprawcy nie ponoszą śmierci podczas przeprowadzanego przez siebie zamachu, a zostają aresztowani przez służby bezpieczeństwa, sądeni są przez sąd i zostają skazani na karę śmierci. Ci zamachowcy również w niektórych środowiskach uważani są za terrorystów

⁸ Ibidem.

⁹ A. Merari, *Readiness to Kill and Die*, Cambridge 2000, s. 194.

samobójców¹⁰. Analiza ta stanowi czysto teoretyczne dociekania, niemożliwe do weryfikacji.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania uważam, że terroryzm samobójczy należy zdefiniować, jako: atak (zamach) terrorystyczny dokonywany przez jednostki świadome konieczności poniesienia śmierci, w celu zabicia niewinnych ofiar, popełniany z powodów politycznych, religijnych, kulturowych i innych, przy użyciu materiałów wybuchowych, broni masowego rażenia, improwizowanych środków (tj. samochód pułapka, samolot, łódź i inne).

Samobójcze ataki terrorystyczne to skuteczna broń i strategia działania. Powoduje:¹¹ *ogromne szkody w liczbie osób zabitych, a także szkody materialne i psychologiczne w postaci paniki i hysterii ludności cywilnej*. Jednym z przykładów skuteczności samobójczych ataków terrorystycznych jest pierwsza intifada, gdzie¹² *zamachy te stanowiły 1% ogółu zamachów, a spowodowały 50% wszystkich ofiar*. Na początku XXI wieku samobójcze ataki terrorystyczne, podczas których zginęło tysiące ofiar (a jeszcze więcej odniosło rany), przeniesione zostały na teren Stanów Zjednoczonych i Europy:

1. 11 września 2001 roku, w zamachach na *World Trade Center* w Nowym Jorku, zginęły 2973 osoby¹³;
2. 11 marca 2004 roku, w czasie ataku w Madrycie, zginęło 191 osób, a 1858 zostało rannych¹⁴;
3. 21 lipca 2005 roku, podczas zamachu w Londynie, śmierć poniosły 56 osób, a ponad 700 zostało rannych¹⁵.

Od 1982 roku do 23 marca 2015 roku odnotowano 4283 zamachy samobójcze, w których zginęło 43255 osób, a rannych zostało 112877¹⁶.

Według danych Uniwersytetu w Chicago, (prowadzi bazę danych samobójczych ataków terrorystycznych) państwami z największą liczbą samobójczych zamachów terrorystycznych są: Irak, Afganistan, Pakistan, Sri Lanka, Syria, Izrael, Rosja, Somalia, Jemen i Nigeria. Należy więc wysunąć wniosek, że samobójcze ataki występują w rejonach trwających konfliktów. Biorąc pod uwagę aspekt geopolityczny, uważam za słuszną tezę, że samobójcze ataki terrorystyczne determinowane są między innymi czynnikami cywilizacyjnymi.

¹⁰ W. Laquer, *The New Terrorism*, New York 1999, s. 141.

¹¹ B. Hołyst, *Terroryzm t.1...*, op. cit., s. 832.

¹² www.webook.pl/w-244,TERRORYZM_SAMOBÓJCZY.html. (dostęp: 23.01.2012).

¹³ B. Hołyst, *Terroryzm t. 2...*, op. cit., s. 1882.

¹⁴ B. Hołyst, *Terroryzm t. 1...*, op. cit., s. 897.

¹⁵ Ibidem, s. 900.

¹⁶ cpostdata.uchicago.edu (dostęp: 12.04.2015).

Tabela 1. Liczba samobójczych ataków terrorystycznych na świecie w latach 2000 – 23. 03. 2015

Rok	Liczba ataków samobójczych	Liczba zabitych	Liczba rannych
2000	28	208	502
2001	46	3191	7421
2002	66	588	2457
2003	92	794	3914
2004	173	1861	5700
2005	353	3286	8272
2006	337	2655	5814
2007	524	5662	1345
2008	415	3335	8113
2009	306	3151	9042
2010	282	2646	7200
2011	254	2337	5923
2012	290	2362	6342
2013	429	3983	9232
2014	493	4394	8412
do 23. 03. 2015 r.	49	308	661

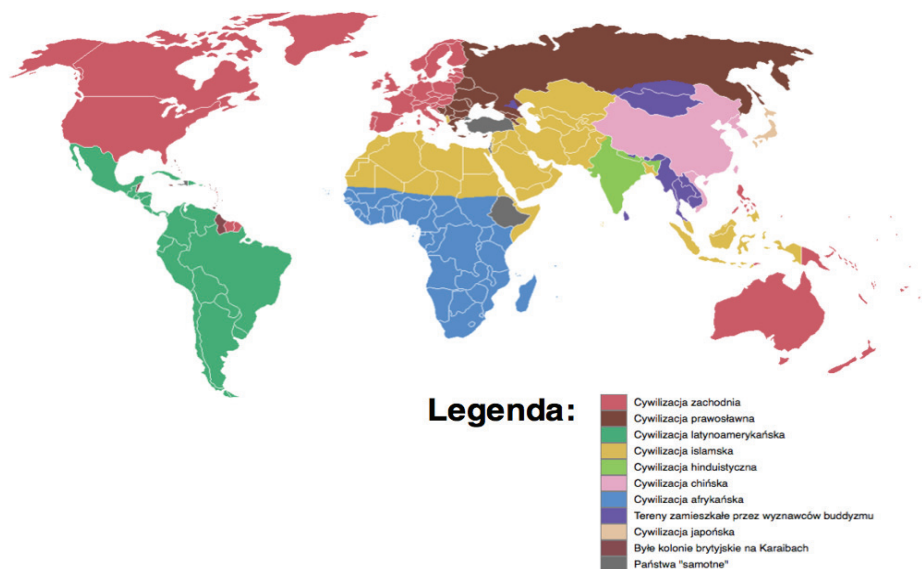
Źródło: cpostdata.uchicago.edu (dostęp: 13.04.2015).

Cywilizacje to największe grupy, z którymi ludzie silnie się utożsamiają¹⁷. Samuel P. Huntington wyróżnia następujące cywilizacje:

1. cywilizacja chińska,
2. cywilizacja japońska,
3. cywilizacja hinduistyczna,
4. cywilizacja islamska,
5. cywilizacja prawosławna,
6. cywilizacja zachodnia,
7. cywilizacja latynoamerykańska,
8. cywilizacja afrykańska¹⁸.

¹⁷ S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Muza, Warszawa 2011, s. 51.

¹⁸ Ibidem, s. 54-58.

Rysunek 1. Cywilizacje według S. P. Huntingtona

Źródło: http://pl.wikipedia.org/wiki/Zderzenie_cywilizacji (dostęp: 03. 01. 2014).

Konflikty pomiędzy cywilizacjami można podzielić na: konflikty lokalne (mikroskala) i konflikty globalne (makroskala).

W mikroskali, czyli w płaszczyźnie lokalnej konflikty wybuchają pomiędzy państwami sąsiadującymi ze sobą, należącymi do różnych cywilizacji, pomiędzy grupami z różnych kręgów kulturowych w obrębie jednego państwa oraz między grupami, które tworzą nowe państwa z byłych, już nie istniejących (np.: państwa byłego Związku Radzieckiego czy byłej Jugosławii).

W makroskali, czyli w płaszczyźnie globalnej polityka międzynarodowa ma największe znaczenie. Tu do konfliktów dochodzi pomiędzy państwami, które stanowią ośrodki poszczególnych cywilizacji. Zarzewiem konfliktów w skali makro mogą być działania globalnych organizacji np. ONZ, kontrowersje dotyczące wyścigu zbrojeń i kontroli zbrojeń, poziomu życia i sytuacji ekonomicznej. Inną przyczynę konfliktów stanowią te związane z wartościami i kulturą: ochroną przez państwo ludności z tego samego kręgu kulturowego na terenie innej cywilizacji lub dyskryminacja osób z innego kręgu kulturowego czy usuwanie ich ze swojego terytorium. Kolejną przyczyną konfliktów jest próba narzucania swojego systemu wartości ludziom z innego kręgu kulturowego. Przedmiotem sporu może być także terytorium¹⁹. Według S. P. Huntingtona różnice cywilizacyjne stanowią czynnik

¹⁹ Ibidem, s. 354-355.

konfliktotwórczy: niezrozumienie jednej cywilizacji przez drugą oraz występujące pomiędzy nimi różnice dotyczące języka, tradycji, historii, wyznania, instytucji państwa, wolności obywatelskich czy Boga. Zależność pomiędzy zderzeniem cywilizacji można odnaleźć także w polemologii, przede wszystkim w teorii światowych frontów agresywności i ich ogniskowania się²⁰, która powstała po II wojnie światowej.

Zostało wówczas wyróżnionych dziewięć frontów agresywności:

F – 1 – front północnoafrykański: między czarną Afryką Centralną i białą wyznającą islam;

F – 2 – front południowoafrykański: między czarną Afryką Centralną i białą Afryką Południową;

F – 3 – front północnoamerykański: między Ameryką Północną i Ameryką Środkową;

F – 4 – front południowoamerykański: dzieli w złożony sposób Amerykę Południową;

F – 5 – front chiński: biegnie wokół Chin;

F – 6 – front wschodnioazjatycki: od Australii do Japonii, przechodzi przez archipelagi i półwyspy Azji południowo-wschodniej;

F – 7 – front afroazjatycki: między arabskim światem islamu i innymi narodami białymi, od Gibraltaru do Indii;

F – 8 – front wschodnioeuropejski: między światem socjalistycznym i kapitalistycznym;

F – 9 – front północnoirlandzki: obejmujący Irlandię Północną.

Na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych dodany został nowy front agresywności:

F – 10 – front zachodnioeuropejski: obejmuje Europę Zachodnią.

Po rozpadzie Związku Radzieckiego i dwubiegunowego układu sił nastąpiło przesunięcie się frontu wschodnioeuropejskiego F – 8 i obejmuje on państwa południowej i południowo-wschodniej części byłego bloku wschodniego²¹.

W obecnej sytuacji wymienione wyżej fronty agresywności wymagają wnikliwej analizy i na jej podstawie nakreślenia przebiegu nowych linii frontów agresywności. Niektóre z frontów straciły rację bytu, inne wymagają daleko idącej korekty. Jednocześnie powstały nowe fronty agresywności.

Biorąc pod uwagę problem globalnego terroryzmu i prowadzonych przeciwko niemu działań, uważam za słuszne zmodyfikowanie istniejącej teorii i wyznaczenie nowych frontów:

²⁰ S. Kęsoń, *Pojęcie konfliktu i wojny w literaturze. Pojęcie polemologiczne w badaniach konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2008, s. 14.

²¹ Ibidem, s. 14-15.

F – 1 – **front afrykański** występujący w Afryce między wyznawcami islamu i chrześcijaństwa oraz innych religii afrykańskich;

F – 2 – **front północnoamerykański** przebiegający pomiędzy Ameryką Północną i Środkową;

F – 3 – **front południowoamerykański** dzielący w sposób złożony Amerykę Południową

F – 4 – **front wschodnioazjatycki** przebiegający od Australii do Japonii i obejmujący archipelagi i półwyspy Azji południowo-wschodniej;

F – 5 – **front euroamerykański** między Europą i Ameryką Północną a światem islamu;

F – 6 – **front kaukaski** między Rosją a islamskimi, kaukaskimi, byłymi republikami Związku Radzieckiego;

F – 7 – **front bałkański** obejmujący nowe państwa powstałe po upadku Jugosławii;

F – 8 – **front hinduski** pomiędzy Indiami i Pakistanem, przechodzący przez Kaszmir;

F – 9 – **front wewnętrzny islamski** obejmujący konflikty między odłamami islamu: szyitami i sunnitami obejmujący Bliski Wschód;

F – 10 – **front izraelski** – wokół państwa Izrael, wzdłuż granic z arabskim światem islamu.

Według teorii R. Carrere przemoc ma tendencję do skupiania się na frontach agresywności oraz w otoczeniu tych frontów, a nie rozkłada się przypadkowo²². Większość ataków terrorystycznych zogniskowana jest na liniach frontów agresywności. W latach siedemdziesiątych XX wieku terroryzm był zaliczany do mikrokonfliktów, natomiast obecnie występuje również w płaszczyźnie globalnej. Oznacza to, że zamach terrorystyczny może wystąpić gdziekolwiek na świecie, ale związany będzie z jednym z występujących frontów.

Dokonując analizy frontów agresywności istotnych z punktu widzenia występowania terroryzmu samobójczego należy zauważyć, że fronty:

F – 1 – afrykański,

F – 4 – wschodnioazjatycki,

F – 5 – euroamerykański,

F – 6 – kaukaski,

F – 7 – bałkański,

F – 8 – hinduski, oddzielają cywilizację islamską od reszty świata. To właśnie na styku tej cywilizacji i pozostałych występuje wysokie natężenie samobójczych zamachów terrorystycznych. Fronty agresywności związane z samobójczymi atakami terrorystycznymi przedstawiono na rysunku 2.

²² Ibidem, s. 15.

Rysunek 2. Fronty agresywności związane z samobójczymi zamachami terrorystycznymi

Źródło: Opracowanie własne. Mapa z portalu <http://www.mapaswiata.pl> (dostęp: 10.10.2012).

Współcześnie najwięcej konfliktów, w których wykorzystywane są ataki samobójcze związanych jest z cywilizacją islamską. Ogniskowanie się frontów agresywności przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Ogniskowość frontów agresywności w poszczególnych cywilizacjach

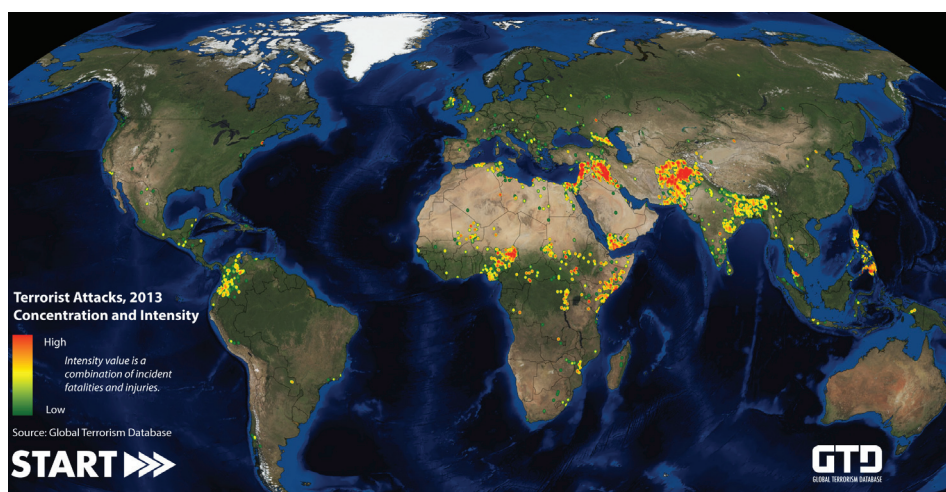
CYWILIZACJA	FRONT AGRESYWNOCI
chińska	chiński
japońska	wschodnioazjatycki
hinduistyczna	wschodnioazjatycki, hinduski
islamska	euroamerykański, bałkański, kaukaski, wewnętrzny islamski, izraelski
prawosławna	kaukaski, bałkański
zachodnia	euroamerykański, bałkański, izraelski
latynoamerykańska	północnoamerykański, południowoamerykański
afrykańska	afrykański

Źródło: Opracowanie własne.

Analizując dane zawarte w powyższej tabeli można stwierdzić, że najwięcej frontów agresywności zogniskowanych jest w cywilizacji islamskiej – 6, co znajduje potwierdzenie we wzroście liczby organizacji terrorystycznych i zamachów terrorystycznych w tych regionach.

Rysunek 3. Rejony o największym natężeniu zamachów terrorystycznych w 2012 roku

REJONY O NAJWIĘKSZYM NATĘŻENIU ZAMACHÓW TERRORYSTYCZNYCH w 2013 r.



Źródło: Global Terrorism Database.

W cywilizacji zachodniej wymienionych zostało 3 fronty agresywności, wszystkie związane z globalnym terroryzmem i światem islamu.

Przyczyny wojen i konfliktów można rozpatrywać również z punktu widzenia poglądu polemologicznego, który zakłada, że źródła konfliktów skupione są na trzech poziomach: strukturalnym, koniunkturalnym i okazjonalnym²³.

Przyczyny strukturalne zależą od poziomu rozwoju intelektualnego, technologicznego, ekonomicznego, przemysłowego, demograficznego, jak też uwarunkowań historycznych i geograficznych.

Przyczyny koniunkturalne zależą od prowadzonej polityki, a w szczególności od sojuszy, koalicji, wrażliwości i zachowania opinii publicznej pod wpływem indoktrynacji i ideologii.

Przyczyny okazjonalne natomiast stanowią nieprzewidziane prowokacje, zdarzenia i incydenty. Porównanie przyczyn konfliktów cywilizacyjnych według Samuela P. Huntingtona i polemologów przedstawiono w tabeli 3.

²³ Ibidem, s. 16.

Tabela 3. Przyczyny konfliktów według S. P. Huntingtona i polemologów

przyczyny konfliktów wg polemologów	CYWILIZACYJNE PRZYZCZYNY KONFLIKTÓW WG S. P. HUNTINGTONA
Strukturalne: poziom rozwoju intelektualnego, techniki, ekonomicznego, rolniczego, przemysłowego, sytuacja demograficzna, uwarunkowania historyczne i geograficzne	Różnice cywilizacyjne dotyczące języka, tradycji, historii, wyznania, stosunku do instytucji państwa, Boga i wolność obywatelska, poziom ekonomiczny, handel, inwestycje,
Koniunkturalne: polityka, sojusze i koalicje, zachowania opinii publicznej pod wpływem propagandy i indoktrynacji	Polityka państwa: militarna – kontrola i wyścig zbrojeń, działanie globalnych organizacji międzynarodowych, wartości i kultura – kiedy państwo narzuca swój system wartości ludziom z innego kręgu kulturowego
Okazjonalne: nieprzewidziane incydenty	Czynnik ludzki: ochrona ludności z tego samego kręgu kulturowego na terenie innej cywilizacji, dyskryminacja osób z innego kręgu kulturowego

Źródło: Opracowanie własne.

Porównując przyczyny konfliktów według teorii polemologicznej i cywilizacyjne przyczyny konfliktów według S. P. Huntingtona w skali makro (globalnej) można stwierdzić, że poziomowi strukturalnemu odpowiada poziom różnic cywilizacyjnych. Poziom koniunkturalny zgodny jest z poziomem polityki państwa. Okazjonalne przyczyny konfliktów wg polemologów mogą, ale nie muszą być zbieżne z poziomem nazwanym czynnikiem ludzkim. Te ostatnie zostały umieszczone na tym samym poziomie, ponieważ nie ma możliwości dokonania pełnej oceny stanu psychofizycznego człowieka i związanych z nim zagrożeń.

Czynnikami cywilizacyjnymi determinującymi sprawców samobójczych ataków terrorystycznych są konflikty pomiędzy cywilizacjami w skali globalnej oraz konflikty pomiędzy państwami, albo odłamami religijnymi w skali mikro. Zamachy samobójcze występują na styku cywilizacji, które były w stanie konfliktu w czasie wystąpienia ataku samobójczego. Wybrane państwa, w których wystąpiły ataki samobójcze przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Liczba samobójczych ataków terrorystycznych i samobójczych terrorystów na świecie w latach 1981-2008

PAŃSTWO	LICZBA ATAKÓW (% W SKALI ŚWIATOWEJ)	LICZBA SAMOBÓJCZYCH TERRORYSTÓW (% W SKALI ŚWIATOWEJ)
Irak	1 526 (58,2%)	1 643 (55,9%)

PAŃSTWO	LICZBA ATAKÓW (% W SKALI ŚWIATOWEJ)	LICZBA SAMOBÓJCZYCH TERRORYSTÓW (% W SKALI ŚWIATOWEJ)
Afganistan	399 (15,2%)	415 (14,1%)
Izrael	187 (7,1%)	216 (7,4%)
Pakistan	155 (5,9%)	169 (5,8%)
Sri Lanka	101 (3,9%)	167 (5,7%)
Liban	41 (1,9%)	41 (1,4%)
Rosja (z Czeczenią)	38 (1,4%)	50 (1,7%)
Turcja	30 (1,1%)	31 (1,1%)
Algieria	20 (0,8%)	20 (0,7%)
Indie	14 (0,5%)	14 (0,5%)

Źródło: A. Merari, *Psychological and Social Aspects of Suicide Terrorism. Driven to Death*, Oxford 2010, s. 27.

Systematyczne użycie terrorystycznych ataków samobójczych rozpoczęło się we wczesnych latach osiemdziesiątych. Od tego czasu obserwuje się znaczący wzrost tego rodzaju ataków. Wzrost ten dotyczy nie tylko częstotliwości, ale też zasięgu geograficznego. Od roku 1981 do 2000 ataki samobójcze miały miejsce w 19 krajach, a od 2001 do 2008 roku, wystąpiły w 33 państwach²⁴. Biorąc pod uwagę państwa, w których wystąpiło zjawisko terroryzmu samobójczego, należy wyciągnąć wnioski, że źródło tych zamachów ma miejsce w państwach, w których, w czasie ich występowania trwały konflikty. W skali światowej 90% samobójczych zamachów terrorystycznych miało miejsce w pięciu krajach: Iraku, Afganistanie, Izraelu, Sri Lance i Pakistanie²⁵. W trzech państwach: Iraku, Afganistanie i Izraelu, zostało dokonanych 80,5% światowych ataków, gdzie jedynie tylko w Iraku 58,2% ilości ataków.

Z danych tych wynika, że najwięcej samobójczych ataków terrorystycznych występuje w cywilizacji islamskiej, a ich wykonawcami są muzułmanie.

Przykładami cywilizacyjnego konfliktu globalnego są samobójcze ataki terrorystyczne przeprowadzone w USA 11 września 2001 roku. Były to pierwsze zamachy samobójcze dokonane przez Al – Kaidę na terenie Stanów Zjednoczonych. O godzinie 08.46 samolot Boeing 767 American Airlines (lot 11)²⁶ lecący z Bostonu uderzył w wieżę północną budynku World Trade Center w Nowym Jorku. Na pokładzie znajdowało się 92 osoby. Początkowo sądzono, że to wypadek, jednak po 18 minutach drugi porwany samolot Boeing 767 United Airlines (lot 175), lecący również z Bostonu, wbił się w wieżę południową WTC. Na pokładzie

²⁴ A. Merari, *Psychological...*, op. cit., s. 26.

²⁵ Ibidem.

²⁶ B. Hołyst, *Terroryzm t. 2...*, op. cit., s. 1882.

było 56 osób. O godzinie 9.55 kolejny samolot Boeing 757 United Airlines, lecący z Waszyngtonu do Los Angeles (lot AA 77)²⁷ z 64 osobami na pokładzie uderzył w budynek Pentagonu. Zginęli wszyscy na pokładzie i dodatkowo 125 osób personelu wojskowego i cywilnego. Czwarty z porwanych samolotów Boeing 757 United Airlines (lot UA 93)²⁸ lecący z Network do San Francisco z 45 osobami na pokładzie rozbił się w okolicy Pittsburga, 15 minut lotu do Waszyngtonu. Materiał dowodowy wskazuje, że na pokładzie doszło do walki i z tego powodu samolot nie doleciał do planowanego przez terrorystów celu, którym prawdopodobnie miał być Biały Dom²⁹. Kompleks Centrum Handlu Światowego (*World Trade Center*, WTC) składał się z siedmiu budynków. Budynki główne stanowiły wieże: północna (WTC – 1 i południowa (WTC – 2), obydwie miały po 110 pięter. Budynek WTC – 3 miał 22 piętra i mieścił się tam hotel Marriott. Budynki WTC – 4, WTC – 5 miały po dziewięć pięter, natomiast WTC – 6 był ośmiopiętrowy. W WTC – 7 było 47 pięter i mieściło się tam wiele służb federalnych, między innymi amerykańskie tajne służby. Po 56 minutach od uderzenia samolotu nastąpiło zawalenie wieży południowej WTC – 2. Spadający gruz na wieżę WTC – 3 i 4 spowodował zawalenie i pożary w tych budynkach. Po 102 minutach od uderzenia samolotu wali się wieża północna WTC – 1. Gruz spadł na budynki WTC – 3, 5, 6 i 7, które również płonęły. O godzinie 17.20 zawalił się budynek WTC 7, w którym mieściło się centrum dowodzenia i kontroli³⁰. Łącznie w zamachach zginęło 2973 osoby nie licząc porywaczy, a 26 osób uznaje się za zaginione. Ogromne straty poniosły służby miejskie, głównie straż pożarna i policja, gdyż w trakcie akcji ratunkowej zginęło ponad 300 funkcjonariuszy³¹.

Dochodzenia prowadzone po zamachach wykazały, że trójka z dziewiętnastu porywaczy samolotów użytych w atakach samobójczych przygotowywała się do nich w Niemczech. Przywódcą całej grupy był Mohammed Atta. Przyjechał do Niemiec w 1992 roku, ukończył architekturę. W jego pracy dyplomowej znajdują się słowa Koranu: *Moja modlitwa, moja ofiara i moje życie i śmierć należą do Allaha, pana świata*. Atta założył na politechnice hamburskiej firmę *Islam A – G*, prowadził skromne życie, modlił się w meczecie. Wśród zabezpieczonych po atakach dokumentach znaleziono testament Atty z 1996 roku oraz instrukcję działania w przygotowaniu i wykonaniu zamachów na WTC. Kolejny terrorysta to student Ziad Samir Dżarrah, który nauczył się sztuki pilotażu w Stanach Zjednoczonych

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ A. Ciupiński, M. Zając (red.), *Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym*, Warszawa 2003, s. 48.

³⁰ B. Hołyst, *Terroryzm t. 2..., op. cit.*, s. 1882.

³¹ http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamach_z_11_września_2001_roku, (dostęp: 03.01. 2014). W dostępnych materiałach można znaleźć rozbieżne informacje o liczbie ofiar. Według Wikipedii w samolotach, które uderzyły w wieże WTC – 1 i 2 było odpowiednio 88 i 59 osób, w samolocie, który uderzył w Pentagon 59 osób, a w samolocie, który rozbił się w okolicach Waszyngtonu 40 osób.

na Florydzie. Trzeci zamachowiec Mowan Youssef Mohamed Al Shehhi³² uderzył samolotem w wieżę południową. Wszyscy terroryści byli fanatycznymi islamistami. Stanowi to dowód na to jak istotny jest element subiektywny o przynależności poszczególnych osób do tej lub innej cywilizacji. Wszyscy terroryści i ich pomocnicy przebywali przez wiele lat w Niemczech, gdzie studiowali i wiedli spokojne życie. Nie czuli się jednak związani z cywilizacją zachodnią, stanowili jej wrogów, pomimo wielu możliwości, jakie cywilizacja ta im dała. W ten sam sposób zachowują się także muzułmanie urodzeni na Wyspach Brytyjskich. Młoda generacja zachowuje odrębność kulturową i religijną, nie czuje przynależności do nowej ojczyzny, pomimo, że nie zna kraju pochodzenia swych przodków. Wszystkich z około 3 milionów wyznawców islamu łączy religia i wrogość do Zachodu i jego wartości. Nie ma dla nich znaczenia, że korzystają z dobrodziejstw cywilizacji zachodniej i swobód obywatelskich³³.

Zamachy z 11 września 2001 roku były bezpośrednią przyczyną rozpoczęcia tzw. globalnej wojny z terroryzmem. Pierwszym etapem było rozpoczęcie operacji *Enduring Freedom* w Afganistanie, gdzie przebywał Osama bin Laden. Wydarzenia te zmieniły pogląd na bezpieczeństwo. Wypracowano strategię walki z terroryzmem, podjęto restrykcyjne działania skierowane do osób i organizacji w związku ze zwalczaniem międzynarodowego terroryzmu. Analizując ataki z 11 września 2001 roku stwierdzić należy, że występują w nich przyczyny konfliktów zgodne z poglądem polemologicznym: strukturalne, koniunkturalne i okazjonalne, przedstawione w tabeli 5.

Tabela 5. Przyczyny samobójczych ataków terrorystycznych z dnia 11 września 2001 roku

Przyczyny konfliktu między cywilizacjami zachodnią i islamską wg polemologów	Poziom rozwoju cywilizacyjnego
Strukturalne	różny poziom rozwoju technologicznego, ekonomicznego, rolniczego, przemysłowego, odmienna sytuacja demograficzna, inne uwarunkowania historyczne i geograficzne
Koniunkturalne	inne uwarunkowania polityczne, inne sojusze i koalicje, odmienne reakcje opinii publicznej na indoktrynację i propagandę
Okazjonalne	nieprzewidzianym incydentem dla cywilizacji zachodniej były dokonane ataki terrorystyczne

Źródło: Opracowanie własne.

³² B. Hołyst, *Terroryzm t.1...*, op. cit., s. 640.

³³ Ibidem, s. 641.

Analizując przyczyny konfliktu między cywilizacją zachodnią a islamską w ujęciu polemologicznym na poziomie strukturalnym, wymienić należy odmienny poziom rozwoju Stanów Zjednoczonych, które stanowią państwo – ośrodek cywilizacji zachodniej i państw muzułmańskich, z których wywodzili się sami zamachowcy lub ich rodziny. Ogromne znaczenie odegrały także przyczyny koniunkturalne: Stany Zjednoczone to państwo demokratyczne, państwa muzułmańskie nie mają w pełni wdrożonego systemu demokratycznego. Reakcje opinii publicznej w USA i w świecie islamu na ataki były również odmienne. Światowa opinia publiczna była przerażona i potępiła ataki. Kondolencje i wyrazy ubolewania przesłali ówczesnemu prezydentowi USA G. W. Bushowi prawie wszyscy przywódcy państw. Natomiast wśród części Palestyńczyków na Zachodnim Brzegu Jordanu panowała atmosfera świętowania, ludzie skandowali na ulicach *Bóg jest wielki*, a niektórzy strzelali w powietrze³⁴. Przyczyną okazjonalną były ataki terrorystyczne. Zamiar ich dokonania nie został przewidziany i wykryty przez żadne służby. Terrorysty wykorzystali jedyny niestrzeżony dostęp (z powietrza) i niespodziewanie uderzyli. W wyniku zamachów nie tylko rozpoczęto globalną walkę z terroryzmem, ale zaostrzono środki bezpieczeństwa, zmieniono przepisy prawa i procedury bezpieczeństwa, nie tylko w Stanach Zjednoczonych, ale na całym świecie. Ataki były również przyczyną poważnego kryzysu w branży turystycznej i lotniczej.

Zdaniem profesora Piotra Kłodkowskiego³⁵: *obecnie trudno żywić wielkie złudzenia co do potęgi procesu przenikania i akceptowania wartości odmiennej kultury poza istniejący krąg cywilizacyjny*. To zderzenie, nie tylko różnych cywilizacji, ale także kultur powoduje zdecydowany sprzeciw, gdyż postrzegane jest jako zagrożenie kulturowe, polityczne i ekonomiczne. Powoduje konflikty międzycywilizacyjne, które stanowią jeden z czynników determinujących samobójczy terroryzm. Zjawisko to pojawia się w regionach, gdzie stykają się cywilizacje i dochodzi do narzucania systemu wartości ludziom należącym do innego kręgu kulturowego. Niezrozumienie jednej cywilizacji, kultury, religii i jej odłamów przez inną i występujące pomiędzy nimi różnice, powodują występowanie frontów agresywności na stykach cywilizacji i co za tym idzie konfliktów, w których stosowane są samobójcze ataki terrorystyczne. Najwięcej frontów agresywności zogniskowanych jest w cywilizacji islamskiej. Znajduje to potwierdzenie we wzroście zamachów terrorystycznych i samobójczych ataków terrorystycznych w obrębie tej cywilizacji.

Bibliografia

Ciupiński A., Zając M. (red.), *Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym*, AON, Warszawa 2003.

Hołyst B., *Terroryzm Tom 1 i 2*, LexisNexis, Warszawa 2001.

³⁴ http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamach_z_11_września_2001_roku. (dostęp: 03. 02. 2014).

³⁵ P. Kłodkowski, *Wojna światów? O iluzji wartości uniwersalnych*, Znak, Kraków 2002, s. 11.

Huntington S. P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Muza SA, Warszawa 2011.

Kęsoń S., *Pojęcie konfliktu i wojny w literaturze. Pojęcie polemologiczne w badaniach konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2008.

Laquer W., *The New Terrorism Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford University Press, Oxford New York 1999.

Merari A., *Psychological and Social Aspects of Suicide Terrorism. Driven to Death*, Taylor&Francis e-Library, Oxford 2010.

Merrari A., *Readiness to Kill and Die*, Cambridge 2000.

Pape R. A., *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*, Random House, New York 2005.

Tomczak M., *Ewolucja terroryzmu. Sprawcy-metody-finance*, Instytut Zachodni, Poznań 2010.

Zimny M., *Terroryzm samobójczy*, Znak, Kraków 2006.

Strony internetowe

www.webook.pl/w-24,TERRORYZM_SAMOBÓJCZY.html.

cpostdata.uchicago.edu.

http://pl.wikipedia.org/wiki/Zderzenie_cywilizacji.

http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamach_z_11_września_2001_roku.

dr Jan Mojak

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Katedra Prawa Cywilnego UMCS w Lublinie

mgr Tomasz Turski

radca prawny, ekonomista, Lublin

W sprawie przekształcenia się majątku wspólnego wspólników spółki cywilnej po jej rozwiązaniu

The transformation of the joint property of the partnership's company after its dissolution

Streszczenie

Artykuł dotyczy zmian w majątku spółki cywilnej po jej rozwiązaniu. Szczegółowa analiza obejmuje sytuacje ustanowienia na rzecz spółki cywilnej użytkowania na nieruchomości należącej do niektórych wspólników tej spółki cywilnej i rozliczenia między wspólnikami a właścicielami po wygaśnięciu użytkowania

S u m m a r y

The article applies to changes in the assets of the partnership's company after its dissolution. Detailed analysis includes situations in which there is establishment of civil's usage in favor of partnership's company on the real estate belonging to some of the partners and settlements between partners and owners after the expiration of civil's usage

Słowa kluczowe: spółka cywilna, użytkowanie, majątek, prawo, nakłady, korzyści

Key words: partnership's company, civil's usage, property, law, investments, benefits

I. Uwagi wstępne

Przedmiotem analizy prawnej przedstawionej w niniejszym opracowaniu jest zarysowanie problemu przekształcenia się majątku wspólnego wspólników spółki cywilnej po jej rozwiązaniu i skutków prawnych jakie to przekształcenie może wywołać. Podstawą prawną ustawowego zakotwiczenia powyższego mechanizmu jest art. 875 §1 Kodeksu cywilnego, który stanowi iż „od chwili rozwiązania spółki stosuje się odpowiednio do wspólnego majątku wspólników przepisy o wspólności w częściach ułamkowych z zachowaniem przepisów poniższych” (tj. art. 875 §2 i §3 – przypis J.M., T.T). Przed przystąpieniem do zasadniczej części analizy należy poczynić kilka uwag wprowadzających.

Po pierwsze, spółka cywilna jest jedną z form prawnych umożliwiających podmiotom prawa cywilnego prowadzenie działalności, w szczególności działalności gospodarczej, dążąc do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego. Ustawodawca dotychczas nie zdecydował się wyposażać spółki cywilnej w osobowość prawną, pomimo zgłaszanych w tym zakresie licznych głosów doktryny. Następstwem tego założenia jest konieczność ujmowania spółki cywilnej jedynie jako stosunku prawnego kreowanego kontraktem obligacyjnym¹. Elementy przedmiotowego zobowiązaniowego stosunku prawnego są dość szcątkowo uregulowane w Kodeksie cywilnym, konstruującym znaczną część postanowień w tym zakresie na zasadach *iuris dispositivi*. Przepisem dyspozytywnym jest w szczególności przepis art. 875 §2 Kodeksu cywilnego, który odgrywa fundamentalną rolę przy likwidacji majątku spółki cywilnej po jej rozwiązaniu².

Po drugie, od chwili zawarcia umowy spółki cywilnej (co stanowi *sui generis* zawiązanie spółki) przekazane tytułem wkładu składniki majątku poszczególnych wspólników przestają być wyłącznie ich własnością, ale stają się współwłasnością wszystkich wspólników w taki sposób, jak określa to art. 863 Kodeksu cywilnego, tworząc majątek wspólny wspólników, odrębny od majątków osobistych poszczególnych wspólników. Odrębność ta jest przesłanką uznania danego majątku za majątek wspólny, w przypadku nieruchomości, które również mogą stanowić przedmiot wkładu, kluczowa jest odpowiednia wzmianka w księgach wieczystych³. Majątek wspólny wspólników mogą stanowić różnego rodzaju składniki, które wspólnicy przekazują „do spółki”, oprócz wspomnianych wyżej nieruchomości takimi składnikami mogą to być rzeczy lub prawa, oddane na własność lub

¹ A. Herbert [w:] *System prawa prywatnego – Prawo spółek osobowych t. 16*, A. Szajkowski (red.), Warszawa 2008 r., s. 544.

² por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 05.11.1998 r. I CKN 879/97.

³ por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14.11.2001 r. II CKN 438/99 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29.06.2011 r. I SA/Lu 348/11.

wyłącznie do używania⁴. W takim kształcie majątek wspólny wspólników istnieje od czasu zawarcia umowy spółki lub przekazania poszczególnych wkładów, aż do chwili rozwiązania spółki. W toku „dążenia do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego” wspólny majątek wspólników podlega ciągłej transformacji pod wpływem oddziaływania czynników ekonomicznych, stąd skład majątku wspólników w chwili wnoszenia wkładów może być różny niż w chwili rozwiązania spółki oraz w chwili rozliczania się wspólników (podziału majątku) i w praktyce obrotu gospodarczego tak najczęściej jest.

II. Zmiany w majątku spółki cywilnej

Po wstępnym oczyszczeniu przedpola rozważań wypada przejść do zasadniczej analizy zarysowanego wyżej problemu. W pierwszym rzędzie należy wyróżnić dwie zasadnicze fazy istnienia między wspólnikami stosunku prawnego związanego węzłem obligacyjnym. Pierwsza faza trwa od momentu podpisania umowy spółki do czasu jej rozwiązania, natomiast druga faza rozpoczyna się z momentem rozwiązania spółki i kończy się z chwilą ostatecznego podziału majątku.

Pierwsza faza stosunku prawnego charakteryzuje się, jak wyżej wspomniano, istnieniem wspólnego majątku wspólników, złożonego zarówno z wniesionych wkładów, jak i składników majątku nabytego w trakcie tej fazy (najczęściej są to środki pieniężne związane z wykorzystaniem aktywów obrotowych). W tej fazie do majątku wspólnego mogą być nabywane różnego rodzaju prawa podmiotowe, w szczególności ograniczone prawa rzeczowe (np. ustanowienie na rzecz spółki cywilnej prawa użytkowania na nieruchomości wspólnika tejże spółki) i wierzytelności (np. wierzytelności o zwrot nakładów poczynionych przez spółkę cywilną na odrębny majątek wspólnika⁵).

Druga faza rzeczzonego stosunku prawnego charakteryzuje się z kolei istnieniem z zasady tego samego majątku, ale już opartego o reguły współwłasności ułamkowej⁶. Warto zwrócić uwagę na okoliczność, że istniejące w dalszym ciągu składniki majątku rozwiązanej spółki cywilnej mogą przynosić pożytki i inne przychody. Sytuacja taka w praktyce często będzie miała miejsce w sytuacji gdy składniki majątku spółki cywilnej stanowią zorganizowaną całość gospodarczą. Z juretycznego punktu widzenia oznacza to, że po zerwaniu łączącego poszczególne składniki majątku węzła wspólności (tzw. łącznej), każdy ze wspólników uzyskuje odpowiedni udział we wszystkich składnikach wspólnego dotychczas

⁴ J. Jezioro [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2013 r. s. 1433, A. Herbert [w:] *System prawa prywatnego – Prawo spółek osobowych t. 16*, A. Szajkowski (red.), Warszawa 2008 r., s. 668.

⁵ K. Pietrzykowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz t. II*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013 r., s. 649.

⁶ A. Herbert [w:] *System prawa prywatnego – Prawo spółek osobowych t. 16*, A. Szajkowski (red.), Warszawa 2008 r., s. 724.

majątku (w przypadku praw podmiotowych względnych następuje z zasady ich przekształcenie w postać taką jak przyjmuje to prawo przy wielością wierzycieli). Konsekwencją wspomnianego zerwania węzła wspólności jest ustanie odrębności majątku spółki cywilnej i jego włączenie w odpowiednie częściach do majątków dotychczasowych wspólników (np. w przypadku uprzednich wierzytelności spółki cywilnej, obecnie dotychczasowym wspólnikom przysługuje prawo sądowego dochodzenia swoich części wierzytelności⁷. Podsumowując tę część rozważań można stwierdzić, że jeżeli rzecz należąca wcześniej do majątku wspólnego wspólników spółki cywilnej, po rozwiązaniu spółki, przynależy im na zasadach współwłasności w częściach ułamkowych i w dalszym ciągu przynosi pożytki lub przychody, to takie pożytki i przychody przypadają współwłaścicielom (art. 207 Kodeksu cywilnego).

Wątpliwości jakie mogą powstać na gruncie powyższej analizy dotyczą praw obligacyjnych, do których *eo ipso* nie mają zastosowania przepisy dotyczące praw rzeczowych, w szczególności przywołany wyżej art. 207 Kodeksu cywilnego. Można postawić uzasadnioną tezę, że w przypadku praw obligacyjnych materialnoprawnych podstaw rozstrzygania tych kwestii należy poszukiwać w artykułach 379-383 Kodeksu cywilnego. Wprawdzie art. 875 §1 Kodeksu cywilnego *expressis verbis* odwołuje do odpowiedniego stosowania li tylko przepisów o współwłasności w częściach ułamkowych, lecz jednocześnie nie wyłącza stosowania pozostałych przepisów dotyczących zobowiązań, a jak wskazane było na wstępie spółka cywilna jest umową obligacyjną (*argumentum a rubrica*). W konsekwencji dodatkowe postanowienia w tym zakresie zawarte w artykule 875 Kodeksu cywilnego stanowiłyby niepotrzebne *superfluum*. Mając na uwadze powyższe, spotykane w judykaturze twierdzenia o odpowiednim stosowaniu art. 207 k.c. do całego majątku wspólnego wspólników rozwiązanej spółki oceniać należy jako jedynie duży skrót myślowy, albowiem dotyczyć on może jedynie tych składników majątku, które są przedmiotem praw bezwzględnych⁸.

III. Zmiana uprawnionego do pobierania pożytków

Przechodząc do kolejnego wątku niniejszej analizy, zwrócić należy uwagę na specyfikę wkładów, jakie wspólnicy mogą wnieść do spółki cywilnej. Jak było wspomniane wyżej przedmiotem wnoszonego do spółki cywilnej wkładu może być zarówno rzecz, jak i prawo. W dalszej części rozważań ograniczymy się jedynie do jednego rodzaju wkładu, jaki mogą wnieść wspólnicy, a mianowicie prawa użytkowania własnej nieruchomości. Ustanowienie na rzecz spółki cywilnej prawa użytkowania może nastąpić zarówno w momencie zawierania umowy spółki,

⁷ por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 06.11.2002 r. I CKN 1118/00.

⁸ por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27.06.2000 r. I CKN 925/00.

jak też w trakcie istnienia spółki cywilnej. Z istoty użytkowania wynika prawo do używania rzeczy (*ius utendi*) i pobierania z niej pożytków (*ius fruendi*)⁹. Wskazane atrybuty prawa własności właściciela, czasem ujmowane łącznie jako jeden atrybut z tzw. triady uprawnień właścicielskich, na mocy odrębnego stosunku prawnego, jaki powstaje po zawarciu umowy użytkowania, przechodzą na rzecz osób trzecich, tj. na rzecz użytkowników – współników spółki cywilnej¹⁰. Na marginesie warto nadmienić, że brak wyposażenia spółki cywilnej w podmiotowość prawną powoduje dalszą konsekwencję w postaci ustanawiania ograniczonego prawa rzeczowego, wprowadzie na zasadach współwłasności tzw. łącznej, lecz *de iure* także na rzecz samych właścicieli. Niemniej jednak, tak ukształtowany stosunek prawny jest wyłączną podstawą uprawnienia współników spółki cywilnej do (nieodpłatnego) używania rzeczy i pobierania z niej pożytków¹¹. Z tymże – co należy podkreślić, ewentualne pożytki, jakie powstają w czasie od ustanowienia na rzecz spółki cywilnej prawa użytkowania, są tzw. pożytkami rzeczy (nieruchomości), a nie pożytkami prawa (użytkowania). Dlatego też dla przykładu owoce drzew lub krzewów stanowiących nasadzenia na nieruchomości, od chwili odłączenia się tych owoców od drzew lub krzewów są odrębnymi rzeczami w rozumieniu prawa cywilnego i stanowiąc tzw. pożytki naturalne rzeczy, tj. pożytki nieruchomości, na której było ustanowione użytkowanie, przypadają użytkownikom rzeczy – współnikom spółki cywilnej. Zgodnie bowiem z ogólną zasadą wszystkie pożytki rzeczy przypadają właścicielom rzeczy, jeżeli nie istnieje odrębny stosunek prawny (rzeczowy – np. wynikający z użytkowania, bądź obligacyjny – np. wynikający z umowy dzierżawy), który obejmowałby wspomniane *ius fruendi*¹².

Do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego jakim jest użytkowanie na nieruchomości nie stosuje przepisów o niedopuszczalności warunku lub terminu (art. 245 §2 Kodeksu cywilnego). Tym samym właściciel nieruchomości na której ustanawiane jest użytkowanie może ograniczyć to prawo uzależniając jego istnienie od zaistnienia okoliczności lub daty w przyszłości. W konsekwencji prawo użytkowania może wygasnąć już w momencie rozwiązania spółki cywilnej, a nie dopiero w chwili zwrotu współnikom wkładów w toku tzw. likwidacji spółki cywilnej (art. 875 §2 w zw. z art. 871 Kodeksu cywilnego). Taka sytuacja może powodować daleko idące konsekwencje z uwagi na nierzadkie duże rozbieżności czasowe pomiędzy rozwiązaniem spółki cywilnej a zakończeniem procesu jej likwidacji.

⁹ E. Gniewek [w:] *System prawa prywatnego – Prawo rzeczowe t. 4*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2012 r., s. 137.

¹⁰ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009 r., 210.

¹¹ K. Zaradkiewicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz t. II*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013 r., s. 683.

¹² A. Cisek, K. Górská [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2013 r., s. 383.

Po pierwsze, wspólnicy, którym dotąd przysługiwało uprawnienie do pobierania pożytków rzeczy, przestali być do tego uprawnionymi, a w związku z tym uprawnienie to powróciło do właścicieli rzeczy. Tym samym, pobierane przez właścicieli pożytki naturalne rzeczy, stanowiące jej plody i zebrane po rozwiązaniu spółki cywilnej, przypadają właścicielom na zasadzie art. 140 Kodeksu cywilnego¹³.

Po drugie, wspólnicy, którym do czasu rozwiązania spółki, przysługiwało uprawnienie do korzystania z nieruchomości, przestali być do tego uprawnionymi, a w związku z tym uprawnienie to wróciło do właścicieli rzeczy. W konsekwencji korzystanie przez wspólników z nieruchomości należącej do właścicieli po wygaśnięciu użytkowania, kwalifikować należy jako bezumowne korzystanie z cudzej rzeczy. Natomiast o tym, że jest to korzystanie w złej wierze świadczy niewątpliwie fakt, że wspólnicy znają treść umowy użytkowania i mają pełną świadomość ustania swojego uprawnienia do korzystania z nieruchomości. W takiej sytuacji właścicielom będzie przysługiwać roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości.

Po trzecie, z uwagi na fakt, że wchodzące uprzednio do wspólnego majątku spółki, ograniczone prawo rzeczowe użytkowania, w momencie jego wygaśnięcia przestało *de iure* istnieć, to w majątku należącym do wspólników byłej spółki próżno szukać tego prawa. Wspólnikom w takiej sytuacji mogą przysługiwać jedynie roszczenia związane z rozliczeniem się z właścicielami, które będą stanowiły dalszy bardziej szczegółowy wątek rozważań.

IV. Rozliczenia pomiędzy wspólnikami a właścicielami rzeczy

W tej części opracowania pochylić się należy bardziej szczegółowo nad kwestią wspomnianych wyżej roszczeń związanych z rozliczeniem się z właścicielami. Dotychczasowe uwagi odnosiły się do dwóch zasadniczych aspektów, mianowicie uprawnienia do pobierania pożytków z rzeczy oraz skutków wygaśnięcia użytkowania. Obecnie należy rozważyć zagadnienie charakteru prawnego wierzytelności wspólników spółki cywilnej wobec właścicieli nieruchomości, związanych z nakładami jakie poczynili owi wspólnicy w czasie istnienia spółki cywilnej i po rozwiązaniu spółki¹⁴.

W przypadku, w którym podstawą władztwa wspólników nad nieruchomościami było ograniczone prawo rzeczowe, zakres dopuszczalnego przez te przepisy prawa do rozliczenia się wskazuje, że użytkownik, który poczynił nakłady, do których nie był zobowiązany, rozlicza się z właścicielem według przepisów o pro-

¹³ E. Gniewek [w:] *System prawa prywatnego – Prawo rzeczowe t. 3*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2013 r., s. 383.

¹⁴ E. Gniewek [w:] *System prawa prywatnego – Prawo rzeczowe t. 3*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2013 r., s. 913.

wadzeniu cudzych spraw bez zlecenia. Stąd do tej części nakładów koniecznych, jakie poczynili wspólnicy, do których poniesienia nie byłoby zobowiązani (nie dotyczyły bowiem zwykłego korzystania z rzeczy), będzie miał zastosowanie przepis art. 753 §2 Kodeksu cywilnego *in fine*, statuujący zasadę zwrotu uzasadnionych nakładów wraz z odsetkami ustawowymi¹⁵. Natomiast w zakresie poniesionych przez wspólników nakładów użytecznych (w uproszczeniu tych, które ulepszą rzecz i nie są naprawami koniecznymi) zastosowanie znajdzie art. 227 w zw. z art. 230 Kodeksu cywilnego¹⁶. Moment powstania roszczenia o zwrot rzeczy jest w doktrynie i judykaturze wysoce dyskusyjny¹⁷. Nie sposób w tym miejscu przedstawić szerokiego spektrum argumentów przytaczanych w tej kwestii, dlatego ograniczę się do stwierdzenia, że moment wymagalności roszczenia o zwrot nakładów użytecznych powstaje najpóźniej z momentem wydania rzeczy¹⁸. Specyfika tego uprawnienia wspólników przejawia się w tym, że mogliby oni zabrać przedmioty, które połączyli z rzeczą tytułem nakładów, o ile ponieśli te nakłady w czasie, gdy przysługiwało im prawo użytkowania nieruchomości i tym samym przywrócony byłby stan poprzedni nieruchomości stosownie do przepisów o wykonywaniu użytkowania (art. 262 Kodeksu cywilnego). Sytuacja będzie jednak odmienna, jeżeli wspólnicy utracili władztwo nad rzeczą, albowiem w takim wypadku tracą uprawnienie do samowolnego odłączenia rzeczonych nakładów, a ich uprawnienie przekształca się w roszczenie pieniężne o wypłatę równowartości poczynionych nakładów¹⁹. W praktyce oznacza to, że użytkownik, który poczynił na używaną nieruchomość zarówno nakłady konieczne, do których nie był zobowiązany, jak też nakłady użyteczne, w przypadku zwrotu rzeczy właścicielowi, może domagać się skutecznie roszczenia pieniężnego o zapłatę ich równowartości. Natomiast w sytuacji gdy nakłady na nieruchomości poczynione przez wspólników były spółki, nastąpiły po dniu wygaśnięcia użytkowania, to nie przysługuje im uprawnienie do odłączenia od nieruchomości takich nakładów. Właściciele nieruchomości mogą w takiej sytuacji rzeczzone nakłady zatrzymać, lecz powinni tak jak we wcześniejszym przypadku, z zasady zwrócić wspólnikom wartość tych nakładów²⁰.

¹⁵ por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19.08.1980 r. III CRN 145/80.

¹⁶ por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 02.02.2001 r. IV CKN 253/00.

¹⁷ J. Ignatowicz, *Przemiany prawa własności w świetle przepisów kodeksu cywilnego*, [w:] J. Ignatowicz, *Ochrona posiadania i inne wybrane prace*, M. Nazar, K. Stefaniuk (red.), Warszawa 2014 r., s. 414.

¹⁸ por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10.09.1993 r. I CRN 115/93.

¹⁹ J. Ignatowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Z. Resich, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, I. Bielski (red.), Warszawa 1972, t. 1, s. 610.

²⁰ J. Ignatowicz, *Problemy prawne rozliczeń między nieformalnym nabywcą nieruchomości a właścicielem w razie jej zwrotu*, [w:] J. Ignatowicz, *Ochrona posiadania i inne wybrane prace*, M. Nazar, K. Stefaniuk (red.), Warszawa 2014 r., s. 425.

V. Pożytki rzeczy a pożytki prawa

Mając na uwadze powyższą analizę na koniec warto pochylić się nad jeszcze jednym wątkiem, który dotyczy przedmiotowego zagadnienia. Otóż, jak wynika z dotychczasowych wywodów, w momencie rozwiązania spółki cywilnej zachodzą daleko idące zmiany w stosunkach pomiędzy wspólnikami, spośród których niektórzy są właścicielami nieruchomości, na których ustanowione zostało ograniczone prawo rzeczowe. Wygaśnięcie użytkowania z chwilą rozwiązania spółki i zaktualizowanie się roszczeń wspólników o zwrot nakładów poniesionych na nieruchomościach i ich docelowo pieniężny charakter, każą rozważyć, co oznacza to w praktyce dla wspólników. Przede wszystkim prawo dotychczasowych wspólników spółki o zwrot nakładów ma charakter majątkowy (pomijamy w tym miejscu rozważania, czy jest to uprawnienie o charakterze obligacyjnym, czy też rzeczowym). Przyjmując postać pieniężnego roszczenia o zwrot równowartości poczynionych nakładów, w przypadku opóźnienia właścicieli nieruchomości, dotychczasowym wspólnikom przysługuje prawo domagania się odsetek ustawowych za okres, w którym nie otrzymali zwrotu. Interes prawny i ekonomiczny wspólników spółki nie jest w tej mierze niczym zagrożony, albowiem mają oni prawo odzyskać równowartość poczynionych nakładów użytkowych. Dodatkowo w przypadku zwłoki właścicieli niewykluczona jest możliwość dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych. Powyższe uprawnienia, w szczególności odsetkowe i odszkodowawcze, są normalnymi dochodami omawianego prawa wspólników, uzyskiwanymi zgodnie ze społeczno-gospodarczym jego przeznaczeniem.

W związku z powyższym należy wyraźnie wskazać, iż w skład majątku wspólników, po rozwiązaniu spółki cywilnej, wchodzi wierzytelność o zwrot poczynionych nakładów, która to wierzytelność ma charakter pieniężny i na ogólnych zasadach przysługuje wszystkim wspólnikom w odpowiednich częściach²¹. W części, w której wierzytelność ta dotyczy właścicieli nieruchomości będącymi jednocześnie wspólnikami spółki, wygasa ona z uwagi na tożsamość obu stron stosunku prawnego wierzyciela i dłużnika (*confusio*). Taka wierzytelność przynosi uprawnionym przychód w postaci odsetek za opóźnienie (przychody z działalności finansowej) i może przynosić przychód w postaci odszkodowania (przychód z działalności pozaoperacyjnej). Oprócz tej wierzytelności w skład majątku spółki wchodzi także inne rzeczy lub prawa, które mogą do czasu podziału majątku przynosić przychody (przychody z działalności operacyjnej). Od powyższych pożytków prawa, należy odróżnić pożytki naturalne rzeczy w postaci płodów z nieruchomości, które przysługują właścicielom tej rzeczy. W sytuacji, w której prawo użytkowania wygasło z momentem rozwiązania spółki cywilnej, to od tego

²¹ K. Pietrzykowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz t. II*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013 r., s. 660.

momentu dotychczasowym wspólnikom nie przysługują żadne uprawnienia do wspomnianych pożytków naturalnych tej rzeczy.

Na zakończenie warto przypomnieć, że postępowanie likwidacyjne spółki cywilnej zainicjowane określonymi zdarzeniami prawnymi skutkującymi rozwiązaniem spółki, jest specyficznym czasem dla prowadzonej przez spółkę działalności, w którym wspólnicy powinni zmierzać do wygaszenia działalności spółki²². Przede wszystkim proces likwidacji spółki od momentu jej rozwiązania do podziału nadwyżki pomiędzy wspólników winien być przeprowadzany w sposób maksymalnie dynamiczny. Dawny art. 586 §1 Kodeksu zobowiązań, stanowił że „likwidacja ma na celu ukończenie spraw bieżących, wykonanie zobowiązań oraz ściągnięcie wierzytelności i w ogóle zrealizowanie masy czynnej. Nowe sprawy można podejmować tylko o tyle, o ile jest to konieczne w celu zakończenia dawnych. Sumy, potrzebne do spłaty długów niewymagalnych lub spornych, składa się do depozytu sądowego”. Wprawdzie przepisu takiego aktualny kodeks cywilny nie przewiduje, jednak podobne uregulowania przyświecają likwidacji wszystkich spółek prawa handlowego, a tym samym wyznaczają niejako jurdyczny sens procesu likwidacji.

VI. Wnioski podsumowujące

Mając na uwadze przedstawiony problem jurdyczny oraz wskazane podczas analizy uwagi dotyczące węzłowych aspektów czynionych rozważań, można sformułować następujące wnioski końcowe.

Po pierwsze, majątek wspólny wspólników spółki cywilnej składa się zarówno z rzeczy, jak i praw, a wśród tych ostatnich możemy wyszczególnić ograniczone prawa rzeczowe np. w postaci użytkowania nieruchomości należących do niektórych ze wspólników. Od momentu zawarcia umowy spółki dzięki majątkowi wspólnemu wspólnicy spółki uzyskują różnego rodzaju przychody (w szczególności operacyjne, pozaoperacyjne), które są finansowo-księgowym odzwierciedleniem pożytków jakie przynoszą rzeczy lub prawa należące do majątku wspólnego i do czasu rozwiązania spółki wspólnicy mają uprawnienie do ich pobierania. Źródłem rzeczowego uprawnienia wspólników jest albo prawo własności do rzeczy (aktywów), albo inne prawo podmiotowe, w szczególności ograniczone prawa rzeczowe lub wierzytelności²³.

Po drugie, z momentem rozwiązania spółki wspólny majątek wspólników ulega daleko idącym zmianom. Zmiany te mogą mieć charakter zarówno jakościowy – w postaci powstania wspólności udziałowej na poszczególnych składnikach majątku, jak też charakter ilościowy w postaci utraty kluczowego składnika majątkowego

²² A. Herbert [w:] *System prawa prywatnego – Prawo spółek osobowych t. 16*, A. Szajkowski (red.), Warszawa 2008 r., s. 724.

²³ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009 r., s. 65.

byłej spółki np. ograniczonego prawa rzeczowego w postaci użytkowania nieruchomości należących do niektórych wspólników. Konsekwencją przekształcenia jakościowego jest utrata wcześniejszej odrębności przedmiotowego majątku i włączenie go w odpowiedniej proporcji do majątków poszczególnych wspólników. Konsekwencją natomiast przekształcenia ilościowego, może być zmiana lub utrata (także w następstwie wygaśnięcia) części dotychczasowego majątku wspólnego np. na skutek wygaśnięcia użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego.

Po trzecie, wygaśnięcie prawa użytkowania na zajmowanych przez wspólników nieruchomościach, co może nastąpić wraz z rozwiązaniem spółki cywilnej, prowadzi do zmiany sytuacji prawnej wspólników. Dalsze zajmowanie przez nich tych samych nieruchomości rodzi konsekwentnie sytuację tzw. bezumownego korzystania z tychże nieruchomości. Przy czym, co warto podkreślić, takie korzystanie odbywało się *per analogiam* w złej wierze, albowiem wspólnicy mają w takiej sytuacji pełną świadomość zmienionej sytuacji faktyczno-prawnej. W konsekwencji właścicielom nieruchomości mogą przysługiwać dodatkowe roszczenia cywilnoprawne związane z powyższym faktem.

Po czwarte, rozwiązanie spółki cywilnej, a w szczególności moment zwrotu nieruchomości ich właścicielom, który to zwrot powinien nastąpić niezwłocznie po tym rozwiązaniu, aktualizuje roszczenie wspólników o zwrot poniesionych na przedmiotowe nieruchomości nakładów użytkowych. Z uwagi na fakt, że czynione w trakcie istnienia użytkowania nakłady użytkowe na nieruchomości są dokonywane przez wspólników w ramach ustawowego upoważnienia, mogą oni, aż do momentu zwrotu nieruchomości, skorzystać z uprawnienia do zabrania tychże nakładów. Zgoła odmienna sytuacja nastąpi po tym, jak rzeczony nieruchomości wrócą do ich właścicieli (podobnie w sytuacji gdyby nakłady były dokonywane po wygaśnięciu użytkowania). W takim stanie rzeczy wspólnikom nie przysługuje uprawnienie do odłączenia takich nakładów, lecz jedynie roszczenie o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego za takie nakłady.

Po piąte, prawo pobierania pożytków z rzeczy (*ius fruendi*) jest jednym z immanentnych atrybutów właściciela rzeczy. Polski system prawny przewiduje możliwość rozporządzenia przez właściciela częścią swojego prawa podmiotowego na rzecz osoby trzeciej i wyposażenie jej w uprawnienie do pobierania pożytków, a nawet do używania jego rzeczy²⁴. Może się to zasadzać na podstawie ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego np. użytkowania nieruchomości. Do czasu rozwiązania spółki, tj. do momentu wygaśnięcia użytkowania, wspólnikom przysługiwało odrębnie ukształtowane prawo do pobierania pożytków z nieruchomości. Jednak wraz z wygaśnięciem tego prawa przestali oni być upoważnieni do ich pobierania. W konsekwencji pożytki nieruchomości, w szczególności jej płody, pobrane po rozwiązaniu spółki, przypadają właścicielom rzeczy na zasadach

²⁴ E. Gniewek [w:] *System prawa prywatnego – Prawo rzeczowe t. 4*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2012 r., s. 106.

przewidzianych przez prawo cywilne dla uprawnionego do korzystania z atrybutów prawa własności. W tym samym czasie wspólnicy byłej spółki nie legitymują się żadnym materialnoprawnym – rzeczowym bądź obligacyjnym tytułem do pobierania takich pożytków.

Bibliografia

- Cisek A., Górska K. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz* E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2013 r.
- Gniewek E. [w:] *System prawa prywatnego – Prawo rzeczowe t. 3*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2013 r., s. 913.
- Gniewek E. [w:] *System prawa prywatnego – Prawo rzeczowe t. 4*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2012 r.
- Herbert A. [w:] *System prawa prywatnego – Prawo spółek osobowych t. 16*, A. Szajkowski (red.), Warszawa 2008 r.
- Ignatowicz J. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Z. Resich, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, I. Bielski (red.), Warszawa 1972 t. 1.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009 r.
- Ignatowicz J., *Przemiany prawa własności w świetle przepisów kodeksu cywilnego* [w:] J. Ignatowicz, *Ochrona posiadania i inne wybrane prace*, M. Nazar, K. Stefaniuk (red.), Warszawa 2014 r.
- Ignatowicz J., *Problemy prawne rozliczeń między nieformalnym nabywcą nieruchomości a właścicielem w razie jej zwrotu* [w:] J. Ignatowicz, *Ochrona posiadania i inne wybrane prace*, M. Nazar, K. Stefaniuk (red.), Warszawa 2014 r.
- Jezioro J. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2013 r.
- Pietrzykowski K. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz t. II* K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013 r.
- Zaradkiewicz K. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz t. II* K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013 r.

Orzecznictwo

- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19.08.1980 r. III CRN 145/80.
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10.09.1993 r. I CRN 115/93.
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 05.11.1998 r. I CKN 879/97.
- postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27.06.2000 r. I CKN 925/00.
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 02.02.2001 r. IV CKN 253/00.

postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14.11.2001 r. II CKN 438/99.

wyrok Sądu Najwyższego z dnia 06.11.2002 r. I CKN 1118/00.

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29.06.2011 r.
I SA/Lu 348/11.

dr Agnieszka Żywicka

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Wydział Administracji

dr hab. Tomasz Wołowicz, prof. WSEI

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Wydział Ekonomii i Logistyki

Nadzór bankowy w dobie integracji nadzoru finansowego w Polsce – rys historyczny

Banking supervision in the time of the integration of the financial supervision in Poland. The historical outline

Streszczenie

Nadzór bankowy stanowi jeden z elementów zintegrowanego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. Segment finansowy, w tym bankowy został poddany głębokim transformacjom o charakterze organizacyjno-prawnym, których celem było wdrożenie optymalnego modelu nadzoru, gwarantującego bezpieczeństwo finansowe państwa i obywateli. Rezultatem przedmiotowych zmian było przejście od modelu nadzoru sektorowego nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego sprawowanego przez odrębne organy nadzoru do systemu mieszanego, a w efekcie do systemu zintegrowanego nadzoru nad całością rynku finansowego.

W artykule został przedstawiony proces tworzenia struktur nadzoru bankowego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem zmian, które nastąpiły w dobie integracji nadzoru finansowego

Summary

Banking supervision is one of the components of the integrated supervision system over the financial market in Poland. The financial segment, including banking was subjected to profound transformations of an organizational and legal character which aim was to implement the optimal model of supervision, ensuring the financial security of the state and its citizens. The result of these changes was the shift from a sectoral supervision over the individual segments of the financial market, done by separate authorities, to a mixed system, and consequently to the system of the integrated supervision over the whole financial market.

The article presents the process of creating the structures of the banking supervision in Poland, with particular emphasis on the changes which occurred in the time of the integration of the financial supervision

Słowa kluczowe: nadzór finansowy, bezpieczeństwo finansowe, Komisja Nadzoru Finansowego, nadzór nad rynkiem bankowym

Keywords: financial market, financial security, Polish Financial Supervision Authority, supervision over banking market

1. Wprowadzenie

Nadzór bankowy stanowi jeden z elementów zintegrowanego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. Przystępując do analizy struktur instytucjonalnych tego nadzoru należy mieć na uwadze, że segment finansowy, w tym bankowy został poddany głębokim transformacjom o charakterze organizacyjno-prawnym, których celem było wdrożenie optymalnego modelu nadzoru, gwarantującego bezpieczeństwo finansowe państwa i obywateli. Rezultatem przedmiotowych zmian było przejście od modelu nadzoru sektorowego nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego sprawowanego przez odrębne organy nadzoru do systemu mieszanego, a w efekcie do systemu zintegrowanego nadzoru nad całością rynku finansowego. Aby przedstawić proces tworzenia struktur nadzoru bankowego, istoty i znaczenia wprowadzonych zmian, niezbędne jest zwrócenie uwagi na transformację strukturalną, którą objęte zostały pozostałe segmenty rynku finansowego w Polsce.

2. Tworzenie struktur administracyjnych nadzoru bankowego w Polsce

W 1989 r. w Polsce rozpoczęła się budowa struktur nowego systemu gospodarczego. Jednym z priorytetowych celów przekształceń własnościowych było stworzenie nowoczesnego segmentu rynku usług finansowych opartego na bezpiecznych mechanizmach prawnych. W związku z powyższym zaistniała konieczność uchwalenia nowych regulacji prawnych normujących zasady funkcjonowania podmiotów tego rynku oraz stworzenie instytucji państwowych sprawujących efektywny nadzór nad rynkiem. Należy mieć na uwadze, że do momentu utworzenia Komisji Nadzoru Finansowego w Polsce obowiązywał nadzór sektorowy, sprawowany w sumie aż przez pięć niezależnych instytucji nadzorczych nad rynkiem finansowym. Powstanie tych instytucji związane było z urynkowaniem i powstawaniem poszczególnych sektorów rynku finansowego. Rozwój tych rynków, a także przesłanki o charakterze politycznym, wpływały na zmianę kształtu i uprawnień organów nadzoru. Niemniej jednak taka konstrukcja w powszechnej opinii sprzyjała maksymalnemu dostosowaniu wykorzystywanych narzędzi nadzorczych i specyfiki nadzoru do stanu rozwoju danego sektora rynku finansowego¹.

Początki tworzenia nowoczesnego nadzoru bankowego w Polsce można odnotować po roku 1989 czyli po zmianach ustrojowo-gospodarczych. W pierwszym okresie tworzenia struktur nadzoru finansowego W latach 1989-1992 powstały podstawowe rozwiązania instytucjonalne i prawne warunkujące powstanie nadzoru bankowego. Zadanie konstrukcji tego nadzoru powierzono Narodowemu Ban-

¹ A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 198-199.

kowi Polskiemu. Dnia 11 kwietnia 1988 r. Rada Ministrów zatwierdziła przygotowany przez NBP dokument pt.: „Przebudowa organizacji i funkcji Narodowego Banku Polskiego i utworzenie sieci banków kredytowych”. Na tej podstawie podjęto działania legislacyjne i organizacyjne, których celem było utworzenie nowego modelu polskiej bankowości. W rezultacie dnia 31 stycznia 1989 r. uchwalono dwie ustawy: Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim. Zgodnie z nowymi regulacjami powstał dwupoziomowy system bankowy składający się z banku centralnego i banków kredytowych. NBP powierzono funkcję banku centralnego, charakterystycznego dla gospodarek rynkowych. Wprowadzenie możliwości tworzenia banków komercyjnych, opartych także na kapitale prywatnym, spowodowało konieczność powołania organu, który w imieniu państwa sprawowałby nadzór nad ich działalnością. W przyjętym rozwiązaniu, wykonywanie nadzoru powierzono bankowi centralnemu – NBP. W strukturze NBP został utworzony Departament Nadzoru Bankowego, który na początku 1990 r. zmienił nazwę na Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB). Jego głównym zadaniem było tworzenie warunków do zapewnienia bezpieczeństwa środków finansowych powierzonych bankom².

W związku z pojawieniem się w latach 1992-1994 kryzysu w segmencie bankowym, nadzór bankowy skoncentrował się w tym okresie przede wszystkim na działaniach mających na celu minimalizację negatywnych skutków. Prowadzono działania polegające min. na: opracowywaniu programów naprawczych dla banków zagrożonych, przygotowywaniu decyzji dotyczących wprowadzania w bankach zarządów komisarycznych, likwidacji i zawieszania działalności banków oraz opracowywaniu programów restrukturyzacji banków. Warto dodać, że to wtedy narodziła się koncepcja utworzenia bankowego systemu gwarantowania depozytów późniejszego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, powołanego ustawą z dn. 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym³.

Lata 1995-1997 stanowiły okres intensywnych przygotowań regulacyjnych i organizacyjnych dostosowujących nadzór bankowy do wymogów Unii Europejskiej. W przedmiotowym okresie przeprowadzono weryfikację i kompleksową modyfikację bankowego planu kont, rozwijano sprawozdawczość oraz doskonalono metodykę bieżącej analizy oraz monitoringu działalności bankowej, wzmocniono pion analityczny, wprowadzono monitoring i inspekcje w bankach celem sprawowania bezpośredniego nadzoru⁴. Zwieńczeniem przeprowadzonych prac było uchwalenie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – o Narodowym Banku Polskim⁵

² D. Daniluk, S. Niemierka, *Nadzór Bankowy w Polsce*, „Polski Bank i Kredyt” 9/2005 s. 8.

³ Dz. U. 1996, nr 4, poz. 18.

⁴ D. Daniluk, S. Niemierka, *Nadzór Bankowy w Polsce*, „Polski Bank i Kredyt” 9/2005 „Bank i Kredyt” 9/2005 s. 12-13.

⁵ Dz. U. 1997 r. nr 140, poz. 938.

oraz ustawy z dn. 21 sierpnia 1997 r. – prawo bankowe⁶, w wyniku których wprowadzono istotne zmiany w organizacji nadzoru bankowego. Na mocy art. 25 ustawy o NBP utworzono Komisję Nadzoru Bankowego, która rozpoczęła działalność od dnia 1 stycznia 1998 r. Kompetencje nadzorcze nad poszczególnymi sektorami rynku finansowego zostały rozdzielone między następujące organy: Komisję Papierów Wartościowych (następnie Komisja Papierów Wartościowych i Giełd dalej KPWiG), która sprawowała nadzór nad rynkiem kapitałowym, Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych – organ nadzoru nad sektorem ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Komisję Nadzoru Bankowego – organ nadzorujący sektor bankowy. Powyższy model sektorowy został poddany modyfikacjom, które w założeniu miały zapewnić stałą współpracę między organami nadzoru finansowego. Zastosowano w nim krzyżowe/wzajemne członkostwo w kolejalnych organach nadzoru oraz zobligowano organy do wymiany informacji i współpracy przy wykonywaniu czynności nadzoru, których podstawą były dwustronne porozumienia między KNB i KNUiFE oraz między KNB i KPWiG. Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego, z racji członkostwa w KNB był jednocześnie członkiem KPWiG oraz uczestniczył z głosem doradczym w posiedzeniach KNUiFE. Przewodniczący KPWiG był równocześnie członkiem KNB. Utworzono ponadto Komitet Koordynacyjny do spraw Konglomeratów Finansowych, w skład którego wchodziłi wszyscy członkowie trzech organów nadzoru finansowego⁷. Przewodniczącym Komisji Nadzoru Bankowego był Prezes NBP natomiast jego zastępcą Minister Finansów lub delegowany przez niego sekretarz lub podsekretarz w Ministerstwie Finansów. Pozostały skład stanowili przedstawiciel Prezydenta RP, Prezes zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (a później przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego), przedstawiciel Ministra Finansów, Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego. W posiedzeniach mógł również uczestniczyć przedstawiciel Związku Banków Polskich, który posiadał głos doradczy w sprawach dotyczących regulacji nadzoru bankowego.

Decyzje i zadania były wykonywane przez wydzielony w strukturze organizacyjnej NBP organ wykonawczy Komisji – Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego. Organizacja tego organu opierała się więc na strukturach NBP.

Do zadań Komisji Nadzoru Bankowego należało:

- Określanie zasad działania banków zapewniających bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów w bankach;
- Nadzorowanie banków w zakresie przestrzegania ustaw, statutu i innych przepisów prawa oraz obowiązujących je norm finansowych;

⁶ Dz. U. 1997 r. nr 149, poz. 939.

⁷ Por. *Opinia Narodowego Banku Polskiego w sprawie ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowym*, 20 stycznia 2006 r. www.nbp.pl/publikacje/opinienbp/opinia1.pdf, data pobrania: 12 lutego 2015 r.

- Dokonywanie okresowych ocen stanu ekonomicznego banków i przedstawianie ich Radzie Polityki Pieniężnej oraz wpływu polityki pieniężnej, podatkowej i nadzorczej na ich rozwój;
- Opiniowanie zasad organizacji nadzoru bankowego i ustalanie trybu jego wykonywania.

Ustawowo zagwarantowana samodzielność banków z jednej strony i szczególnie rola nadzoru bankowego w zakresie bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania banków z drugiej stanowiły przesłankę wprowadzenia nowej – na gruncie polskiego prawa bankowego – instytucji nadzoru nad systemem bankowym. Komisja Nadzoru Bankowego przejęła od Narodowego Banku Polskiego i prezesa banku centralnego realizację wszystkich funkcji związanych ze sprawowaniem nadzoru – od licencyjnej, przez regulacyjną, do kontrolno-analitycznej. Zauważyć trzeba, że od 1989 r. funkcję organu nadzoru nad stabilnością i bezpieczeństwem systemu bankowego sprawował wyłącznie Narodowy Bank Polski i był to tzw. nadzór funkcjonalny, wykonywany obok innych funkcji banku centralnego⁸.

Rolę nadzoru bankowego zdefiniowano jako stopniowe równoważenie tradycyjnej formuły – dbałości przestrzegania przepisów prawa i regulacji nadzorczych – z działaniem zmierzającym do ograniczenia ryzyka, które może zagrażać depozytom znajdującym się w bankach⁹. Równolegle prowadzone były prace dostosowujące prawo bankowe i normy ostrożnościowe do wymogów wynikających z regulacji Unii Europejskiej. Istotnym krokiem w procesie harmonizacji polskiego prawa z prawem unijnym w dziedzinie bankowości była nowelizacja Prawa bankowego z lipca 2001 r.¹⁰, która umożliwiła wprowadzenie do krajowego systemu regulacyjnego szczegółowych przepisów: o licencjonowaniu instytucji kredytowych i oddziałów instytucji kredytowych w momencie uzyskania przez Polskę członkostwa w UE, o nadzorze skonsolidowanym, w sprawie adekwatności kapitałowej, dotyczących norm ostrożnościowych odnoszących się do koncentracji wierzytelności i rachunku funduszy własnych banków¹¹.

W świetle art. 133 Prawa bankowego czynności nadzoru bankowego polegały min. na badaniu wypłacalności, płynności płatniczej i wyników ekonomicznych osiąganych przez banki; badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń z obowiązującymi przepisami prawa; badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych;

⁸ E. Fojcik-Mastalska, *Prawo bankowe*, Wrocław 2009, s. 33-39.

⁹ P. Niczyporuk, A. Talecka, *Bankowość*, Białystok 2011, s. 101.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. 2001, nr 100, poz. 1084.

¹¹ D. Daniluk, S. Niemierka, *Nadzór Bankowy w Polsce*, „Polski Bank i Kredyt” 9/2005 „Bank i Kredyt” 9/2005, s. 16-17.

badaniu stosowanego przez banki oprocentowania kredytów, pożyczek i rachunków bankowych oraz dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków.

Komisja została wyposażona przez ustawodawcę w środki nadzorcze, które mogła stosować wobec banku w razie stwierdzenia nieprawidłowości w jego działalności min. zawieszenie członków zarządu banku w czynnościach, wystąpienie do właściwego organu banku z wnioskiem o odwołanie prezesa, ograniczenie zakresu działalności banku, uchylenie zezwolenia na utworzenie banku i podjęcie decyzji o likwidacji banku. Komisja Nadzoru Bankowego mogła również nakładać na nadzorowane podmioty kary pieniężne.

Wzorem dla wprowadzenia kolegialnego organu nadzoru nad bankami w Polsce był model francuski, z tą różnicą, iż Komisja Nadzoru Bankowego w Polsce była odpowiedzialna za całość nadzoru. Pierwsze cztery lata funkcjonowania Komisji odegrały istotną rolę w kształtowaniu późniejszego systemu nadzoru bankowego. W okresie tym miały miejsce dwa procesy, które zdeterminowały jego strukturę, mianowicie proces dostosowań do uczestnictwa w Unii Europejskiej oraz konsolidacji sektora w wyniku fuzji i połączeń. W ramach procesów konsolidacyjnych połączyło się lub zostało przejętych 29 banków komercyjnych, a liczba banków spółdzielczych zmniejszyła się w okresie 1998-2002 prawie o połowę, zaś na koniec 2002 r. udział 5 największych banków w aktywach całego systemu wynosił 53%¹².

Komisja Nadzoru Bankowego została włączona do struktur KNF dopiero w 2008 r. z uwagi na krytykę koncepcji zintegrowanego nadzoru finansowego ze strony środowiska bankowców, min. negatywną ocenę projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wyrażoną w opinii do projektu ustawy przez Narodowy Bank Polski¹³. Organ ten wpisał się pozytywnie i na trwałe w proces tworzenia nowoczesnego systemu bankowego w Polsce. W tym czasie stworzono bowiem odpowiednie ramy instytucjonalne i prawne umożliwiające bieżące sprawowanie efektywnego nadzoru bankowego w warunkach integracji Polski z Unią Europejską oraz postępującej liberalizacji i umiędzynarodowienia usług bankowych. Komisja Nadzoru Bankowego prawidłowo realizowała swoje zadania w celu zapewnienia stabilności systemu bankowego, a ponadto aktywnie uczestniczyła we współpracy z Komisją Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisją Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, w szczególności w podejmowaniu i rozwijaniu adekwatnych do polskich warunków rozwiązań. Co ważne, o ścisłej współpracy z kolegialnymi organami nadzoru nad pozostałymi sektorami rynku finansowego informowano już we wcześniejszych corocznych podsumowaniach

¹² *Nadzór bankowy 1998-2006*, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa 2007.

¹³ Z uwagi na bardzo obszerne uwagi krytyczne do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym nie zamieszczam ich niniejszej pracy lecz odsyłam bezpośrednio do *Opinii Narodowego Banku Polskiego w sprawie ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowym z dnia 20 stycznia 2006 r.*, www.nbp.pl/publikacje/opiniennbp/opinia1.pdf data pobrania 12 luty 2015.

działalności Komisji Nadzoru Bankowego. Już w 2003 r. podkreślano, że prawne i instytucjonalne rozwiązania umożliwiały całościowe nadzorowanie rynku finansowego w Polsce, zapewniając realizację celów nadzoru skonsolidowanego. Szczególnego znaczenia nabierały w tym okresie również opinie międzynarodowych organizacji i instytucji, przede wszystkim wysokiego szczebla przedstawicieli Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Banku Światowego, Komisji Europejskiej, zagranicznych agencji ratingowych oraz uznanych ekspertów międzynarodowych. Komisja Nadzoru Bankowego i jej organ wykonawczy uważani byli przez europejskich i amerykańskich nadzorców bankowych za partnerów wiarygodnych i solidnych, zwłaszcza Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego postrzegano jako efektywną i dobrze zorganizowaną instytucję, która wypracowała właściwe standardy ostrożnościowe oraz monitorowała ich przestrzeganie przez banki¹⁴.

Reorganizacja administracyjnych struktur nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce, nastąpiła w latach 2006-2008. Przeprowadzone zmiany miały charakter instytucjonalny i zostały dokonane dwuetapowo. Z dniem 18 września 2006 r. zniesiono Komisję Nadzoru Ubezpieczeniowego i Funduszy Emerytalnych oraz Komisję Papierów Wartościowych i Giełd, ich kompetencje przejął nowy organ – Komisja Nadzoru Finansowego (KNF). Następnie z dniem 1 stycznia 2008 r. KNF przejęła zadania Komisji Nadzoru Bankowego.

W wyniku dokonanych zmian powstał model odwołujący się do koncepcji nadzoru zintegrowanego z elementami międzysektorowymi. Przeprowadzona reorganizacja nie dotyczyła płaszczyzny organizacyjnej KNF objęła wyłącznie sferę instytucjonalną, na co wskazywał schemat organizacyjny, który został oparty na układzie sektorowym: utworzono pion nadzoru emerytalnego, ubezpieczeniowego, kapitałowego i bankowego. Lata 2006-2008 to dla KNF okres przejściowy, skoncentrowano się wówczas na konsolidacji organu, natomiast wdrażanie zintegrowanych procedur, metod i środków nadzoru rozpoczęło się po 2008 r.

Z chwilą zakończenia procesu reorganizacji instytucjonalnej na początku 2008 r. zintensyfikowano prace nad integracją organizacyjną i funkcjonalną Urzędu KNF, chociaż pierwsze prace podjęte zostały już w roku 2006. Wzorowano się na konstrukcjach nadzoru finansowego przyjętych w innych krajach europejskich, głównie na nadzorze brytyjskim *Financial Service Authority (FSA)*, który opierał się na modelu bazującym na metodzie identyfikacji i analizy ryzyka – *Advanced Risk-Responsive Operating Frame Work (ARROW)*. Istotne jest że, z chwilą przejęcia przez KNF obowiązków Komisji Nadzoru Bankowego w 2007 r. przyjęto jako wzór-dotychczas stosowany przez KNB- model punktowej oceny banków, jako wzorzec dla pozostałych podmiotów nadzorowanych. Realizowany obecnie projekt zakłada wypracowanie zharmonizowanej, w obrębie Urzędu KNF, metodologii działań nad-

¹⁴ Komisja Nadzoru Bankowego 1998-2003, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa 2003.

*zorczych, uwzględniającej poziom ryzyka jako podstawowe kryterium priorytetów i ich częstotliwości, co pozwoli na alokację zasobów nadzoru adekwatnie do ryzyka działalności prowadzonej przez poszczególne podmioty nadzorowane*¹⁵.

Ważną datą dla segmentu bankowego w aspekcie bezpieczeństwa usług świadczonych przez jego podmioty był 27 października 2012 r., z którym to dniem pod publicznym nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego znalazły się spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK). Podobnie jak w przypadku nadzoru nad bankami, nadzór KNF wobec kas jest nakierowany na bezpieczeństwo powierzonych im przez członków depozytów, prowadzenie monitoringu ich sytuacji finansowej – w tym ocena ich aktywów oraz identyfikacja ryzyk występujących w działalności pojedynczych kas, jak i całego systemu SKOK.

3. Cele nadzoru bankowego

Dla rynku bankowego podstawowymi normatywnymi wartościami wyznaczającymi cele nadzoru są wskazane w treści art. 133 prawa bankowego bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodność działalności banków z przepisami ustawy – Prawo bankowe, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Powyższe wartości realizowane są poprzez czynności podejmowane w ramach nadzoru polegające na:

- dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków;
- badaniu jakości zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności;
- badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, akredytyw, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych;
- badaniu przestrzegania limitów zaangażowań wierzytelności banku, udzielonych przez bank zobowiązań pozabilansowych oraz posiadanych przez bank bezpośrednio lub pośrednio akcji lub udziałów w innym podmiocie określonych w art. 71 prawa bankowego oraz o koncentracji kredytów, pożyczek, gwarancji bankowych i poręczeń określonych w art. 79a tej ustawy;
- badaniu przestrzegania określonych przez Komisję Nadzoru Finansowego norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków.

¹⁵ R. Mroczkowski, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Warszawa 2011, s. 19-20.

4. Kontrowersje na temat integracji nadzoru finansowego w Polsce

Reorganizacja nadzoru nad rynkiem bankowym w Polsce wywołała wiele kontrowersji, zwłaszcza w odniesieniu do integracji nadzoru bankowego. Połączenie trzech organów nadzoru było przedmiotem debat zarówno przedstawicieli doktryny, polityków i praktyków związanych obrotem finansowym ale odbiło się również szerokim echem na arenie międzynarodowej. W tym przedmiocie dezaprobatę wyraził nie tylko Narodowy Bank Polski i Związek Banków Polskich, ale także Europejski Bank Centralny, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. W swoich stanowiskach instytucje te podkreślały, iż mając na względzie etap rozwoju krajowego rynku finansowego, należy uznać, iż jest jeszcze zbyt wcześnie na wprowadzenie takiego rozwiązania w Polsce¹⁶.

Europejski Bank Centralny uznawał nadzór nad sektorem bankowym sprawowany przez Komisję Nadzoru Bankowego za szczególnie dobrze przystosowany do tego, aby umożliwić Narodowemu Bankowi Polskiemu wypełnianie jego roli w zakresie gwarantowania bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania instytucji finansowych oraz stabilności całego systemu finansowego. Odwołując się do art. 105 ust. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dotyczącego przygotowań do przystąpienia do strefy euro, EBC zalecił ostrożność w modyfikowaniu prawa, które mogłoby zakłócić współpracę między nadzorem bankowym a bankiem centralnym. EBC podkreślił znaczenie argumentów systemowych przemawiających za utrzymaniem silnego zaangażowania polskiego banku centralnego w nadzór bankowy. Opowiedział się za zagwarantowaniem udziałów banków centralnych w wykonywaniu nadzoru ostrożnościowego, gdyż potrzebom związanym z wprowadzeniem euro najlepiej odpowiadają takie rozwiązania instytucjonalne, którym towarzyszą szerokie uprawnienia nadzorcze krajowych banków centralnych na rynkach krajowych. W opinii EBC wskazano zatem wprost na konieczność zapewnienia NBP uczestnictwa w wykonywaniu nadzoru ostrożnościowego. EBC podkreślił też, że istnieje potrzeba zapewnienia ścisłej współpracy pomiędzy bankiem centralnym a niezależnym organem nadzoru, która umożliwiałaby wykonywanie przez te instytucje powierzonych im funkcji¹⁷.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy również wyraził negatywne stanowisko wobec projektu nowej ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi. Podkreślił wysokie standardy funkcjonowania dotychczasowego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. Raport Międzynarodowego Funduszu Waluto-

¹⁶ K. Ostrowska, *Kto będzie kierować nową komisją*, „Rzeczpospolita” z dnia 23 sierpnia 2007 r.

¹⁷ Tak: A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 207-208 oraz Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dn. 9 marca 2006 r. w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi, CON/2006/15.

wego zarzucał, że przyjęte w projekcie ustawy normy zarządzania odbiegają od najlepszych praktyk poprzez brak gwarancji zapewnienia niezależności i apolityczności instytucji nadzorczej¹⁸.

W ramach aktualnie obowiązującego aparatu instytucjonalnego nadzoru finansowego w odniesieniu do działalności bankowej głównym organem nadzoru jest Komisja Nadzoru Finansowego. Na mocy ustaw szczególnych, w określonym w nich zakresie nadzór specjalistyczny prowadzą również Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Główny Inspektor Informacji Finansowej oraz inne podmioty działające w ramach tzw. Sieci Bezpieczeństwa Finansowego (min. Minister Finansów, Narodowy Bank Polski, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Krajowa Izba Rozliczeniowa).

Ewolucja nadzoru nad rynkiem finansowym jest procesem ciągłym. Mając na względzie częstotliwość zmian oraz powstające w związku z nimi zagrożenia, nie tylko na rynku usług bankowych ale również w innych obszarach rynku finansowego, można konstatować, że nadzór ten będzie podlegał dalszym transformacjom. Trudno jest snuć prognozy długoterminowe, gdyż zmiany te uwarunkowane są wieloma czynnikami politycznymi ekonomicznymi, normatywnymi itp. Analiza wydarzeń mających miejsce w gospodarce w ostatnich latach, pozwala przypuszczać, że nadzór finansowy nad rynkiem bankowym będzie podlegał sukcesywnej integracji z europejskim nadzorem finansowym. Śmiało można twierdzić, że nadzór bankowy ulegnie rozszerzeniu na podmioty, które jeszcze nie są nim objęte, gdyż wymaga tego bezpieczeństwo klientów korzystających z usług finansowych.

Konsekwencją integracji nadzoru nad krajowym rynkiem finansowym było wyeliminowanie powiązań krzyżowych, jednakże nie można jeszcze jednoznacznie stwierdzić, że w Polsce nastąpiła pełna unifikacja instrumentów nadzorczych. Rynek finansowy w naszym kraju wciąż nie charakteryzuje się dostatecznym stopniem przenikania się sektora bankowego, ubezpieczeniowego i rynku kapitałowego¹⁹.

Mało prawdopodobna jest natomiast teza, że nawet w długiej perspektywie, nastąpi wyłączenie segmentu bankowego z nadzoru skonsolidowanego. Choć należy podkreślić, że tego typu postulaty nadal zdarzają się w kręgach bankowców. Już po dwóch latach funkcjonowania nadzoru zintegrowanego bank centralny postulował w 2009 r. wyłączenie nadzoru bankowego z kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego. Zbiegło się to w czasie z pojawieniem się na polskim rynku finansowym pierwszych symptomów kryzysu i podjęciem przez NBP działań, które uchroniły banki przed upadłością. W trakcie i po reorganizacji struktury nadzoru nad rynkiem finansowym Narodowy Bank Polski konsekwentnie pod-

¹⁸ A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 208.

¹⁹ A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 208-210.

kreślał, że w Polsce nie zachodziła i wciąż nie zachodzi konieczność pełnego integrowania nadzoru²⁰.

5. Podsumowanie

Mając na uwadze dynamikę transformacji systemu finansowego w Polsce, w wyniku której krajowy system finansowy zbliżył się do systemów krajów wysoko rozwiniętych, należy mieć na względzie, że w najbliższym czasie jego ewolucja ulegnie dalszemu przyspieszeniu w kierunku integracji. To z kolei rodzi konieczność stałego monitorowania całego rynku finansowego i dostosowywania do niego najbardziej optymalnego modelu nadzoru. Narodowy Bank Polski co pół roku dokonuje oceny stabilności całego systemu finansowego, jednakże głównym obszarem jego zainteresowania jest sektor bankowy i to w jego kontekście bank centralny ocenia sytuację systemu finansowego. Komisja Nadzoru Finansowego monitoruje natomiast nie tylko wszystkie sektory rynku jednocześnie²¹.

Bibliografia

- Ustawa z dn. 21 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. 1997 r., nr 140, poz. 939, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 1997 r., nr 140, poz. 938, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. 2001, nr 100, poz. 1084.
- Daniluk D., Niemierka S., *Nadzór Bankowy w Polsce*, „Polski Bank i Kredyt” 9/2005.
- Fojcik-Mastalska E., *Prawo bankowe*, Wrocław 2009.
- Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Mroczkowski R., *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Warszawa 2011.
- Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014.
- Niczyporuk P., Talecka A., *Bankowość*, Białystok 2011.

²⁰ M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 10-21. <http://www.nbp.pl/publikacje/integracjarf/integracjarf.pdf>.

²¹ A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 205.

Ostrowska K., *Kto będzie kierować nową komisją*, „Rzeczpospolita” z dnia 23 sierpnia 2007 r.

Komisja Nadzoru Bankowego 1998-2003, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa 2003.

Nadzór bankowy 1998-2006, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa 2007.

Opinia Narodowego Banku Polskiego w sprawie ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowym, 20 stycznia 2006 r. www.nbp.pl/publikacje/opinienbp/opinia1.pdf, data pobrania: 31 grudnia 2014 r.

Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dn. 9 marca 2006 r. w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi, CON/2006/15.

dr Piotr Makarzec

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Wydział Administracji

Emerytura pomostowa w prawie polskim

Bridging Pension in the Polish Law

Streszczenie

Warunki nabywania prawa do emerytury pomostowej określa ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych. Świadczenie to przysługuje osobom, które wykonywały prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Prace w szczególnych warunkach określone są w załączniku nr 1 do tej ustawy. Natomiast prace w szczególnym charakterze w załączniku nr 2. Pracownikami wykonującymi takie prace są również osoby zatrudnione, przed 1 stycznia 2009 r., stale i w pełnym wymiarze czasu pracy, przy pracach w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 32 lub 33 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. Na emeryturę pomostową może przejść pracownik, który spełnia łącznie następujące warunki: urodził się po 31 grudnia 1948 r., ukończył co najmniej 55 lat (kobieta) lub 60 lat (mężczyzna), udowodnił okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat, posiada okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, przed 1 stycznia 1999 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, po 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz rozwiązał stosunek (stosunki) pracy

Słowa kluczowe: emerytura pomostowa, szczególne warunki, szczególny charakter, okres składkowy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Summary

Conditions for entitlement to bridging pension are specified by the Act of 19 December, 2008 on Bridging Pensions. The right to this allowance is granted for persons who performed work in specific conditions or work of specific nature. Work in specific conditions is specified in the Annex 1 to this Act. Work of specific nature is specified in the Annex 2. Employees performing such work are those persons who were employed for a definite period and full time before 1 January 2009 and for work in specific conditions or work of specific nature within the meaning of Article 32 and 33 of the Act on Pensions from the Social Security Fund of 17 December 1998, as well as the Ordinance of the Council of Ministers of 7 February, 1983. Employees have the right to bridging pensions, if they meet jointly the following requirements: they were born after 31 December 1948, they are at least 55 years old (women) or 60 (men), they are able to certify their employment in specific conditions or work of specific nature for at least 15 years, have contributory and non-contributory periods of at least 20 years for women and 25 for men, they performed work in specific conditions or work of specific nature, performed work in specific conditions or work of specific nature before 1 January 1999, they performed work in specific conditions or work of specific nature after 31 December 2008 and they terminated the employment

Keywords: bridging pension, specific conditions, specific nature, contributory period, Social Insurance Institution

Emerytury pomostowe dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych¹ uregulowano warunki nabywania tego świadczenia.

Świadczenia te są elementem nowego systemu emerytalnego, wypłacanym z Funduszu Emerytur Pomostowych² przysługującym jedynie ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. Mają one przejściowy charakter gdyż przysługują jedynie do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego³.

Emerytura pomostowa przyznawana jest osobom, które wykonywały prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Prace w szczególnych warunkach wykonują pracownicy, którzy w pełnym wymiarze czasu pracy są zatrudnieni przy pracach w szczególnych warunkach wymienionych w załączniku nr 1 ustawy. Zaliczamy tu m.in. prace pod ziemią, na wodzie i pod wodą, w powietrzu, w warunkach gorącego i zimnego mikroklimatu, bardzo ciężkie prace fizyczne, prace w warunkach podwyższonego ciśnienia atmosferycznego, a także ciężkie prace fizyczne związane z bardzo dużym obciążeniem statycznym. np. prace rybaków morskich, prace w powietrzu wykonywane na statkach powietrznych przez personel pokładowy, prace garbarskie bezpośrednio przy obróbce mokrych skór, prace fizyczne ciężkie w podziemnych kanałach ściekowych itd.

Do pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach zalicza się także tancerzy zawodowych ubezpieczonych z tytułu działalności artystycznej, wykonujących po dniu wejścia w życie ustawy prace związane z bardzo ciężkim wysiłkiem fizycznym.

Natomiast prace o szczególnym charakterze wykonują pracownicy, którzy w pełnym wymiarze czasu pracy są zatrudnieni przy pracach o szczególnym charakterze wymienionych w załączniku nr 2 do ustawy. Zaliczamy tu m.in. prace wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia tej sprawności, np. prace maszynistów pojazdów trakcyjnych, prace kierowców pojazdów uprzywilejowanych, prace operatorów żurawi wieżowych, do obsługi których są wy-

¹ Dz. U. Nr 237, poz. 1656 z późn. zm.

² Państwowy fundusz celowy tworzony ze składek pracodawców i dotacji z budżetu.

³ Por. G. Szyburska-Walczak, *Ubezpieczenia społeczne. Repetytorium*, Warszawa 2012, s. 164-166, I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 274-278, A. Żywicka, *Instytucja nadzoru jako determinanta sprawowania władzy wykonawczej w Polsce na rynku finansowym*, [w:] *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989-2014*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Lublin 2015, s. 237-255.

magane uprawnienia kategorii IŻ lub równorzędne oraz dźwignic portowych lub stoczniowych, prace członków zespołów ratownictwa medycznego itd.

Należy tu również wskazać, że pracownikami pracującymi w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze według ustawy są osoby zatrudnione, przed 1 stycznia 2009 r., stale i w pełnym wymiarze czasu pracy, przy pracach w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 32 lub 33 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze⁵ (wykaz A i B stanowiące załącznik do rozporządzenia), zwanych dalej dotychczasowymi przepisami.

Emerytura pomostowa na ogólnych zasadach

Na ogólnych zasadach emeryturę pomostową może uzyskać pracownik, który⁶:

- urodził się po 31 grudnia 1948 r.,
- ma ukończone co najmniej 55 lat (kobieta) lub 60 lat (mężczyzna),
- ma udowodniony okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat,
- ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,
- przed 1 stycznia 1999 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymienioną w dotychczasowych przepisach lub w nowych wykazach prac,
- po 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wymienioną w nowych wykazach prac,
- rozwiązał wszystkie stosunki pracy.

Ustalanie okresów pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze

Podczas ustalania co najmniej 15-letniego okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze sumuje się okresy pracy:

- uzyskane przed 1 stycznia 2009 r., jako okresy pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu dotychczasowych przepisów, wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy,

⁴ Dz. U. Nr 162, poz. 1118.

⁵ Dz. U. Nr 8, poz. 43 z późn. zm.

⁶ Por. I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011, s. 377-429.

- uzyskane zarówno przed 1 stycznia 2009 r., jak i po 31 grudnia 2008 r. okresy pracy wymienionej w nowych wykazach prac, stanowiących załączniki do ustawy.

Do okresów tych nie wlicza się okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał wynagrodzenie lub świadczenie z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Zatem nie wlicza się tu następujących okresów:

- niezdolności do pracy, za które zostało wypłacone wynagrodzenie, zasiłek chorobowy lub świadczenie rehabilitacyjne,
- za które pracownik otrzymał zasiłek opiekuńczy lub macierzyński.

Wyjątkowym przypadkiem są tu nauczyciele, którym dodatkowo nie uwzględnia się, m.in., okresów:

- urlopu dla poratowania zdrowia,
- urlopu szkoleniowego,
- przebywania na urlopie na dalsze kształcenie się,
- pozostawania w stanie nieczynnym.

Przy powyższym ustalaniu nie uwzględnia się również okresów: urlopu bezpłatnego, urlopu wychowawczego oraz służby wojskowej.

Zaliczanie okresów składkowych i nieskładkowych

Okres składkowy i nieskładkowy przy ustalaniu świadczenia powinien wynosić co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Zatem należy wliczyć tu:

- okresy składkowe, tj. okresy opłacania składek na ubezpieczenia społeczne (np. okresy zatrudnienia, prowadzenia działalności gospodarczej, wykonywania pracy na podstawie umowy – zlecenia, pobierania zasiłku dla bezrobotnych), a także niektóre okresy, za które składka nie została opłacona, gdyż nie było takiego obowiązku (np. okres zasadniczej służby wojskowej), oraz
- okresy nieskładkowe, tj. okresy braku aktywności zawodowej, za które nie zostały odprowadzone składki na ubezpieczenia społeczne (m.in. okresy pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy, zasiłku chorobowego, świadczenia przedemerytalnego, okresy studiów wyższych).

Okresy nieskładkowe mogą być wliczone do stażu, ale w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 udowodnionych okresów składkowych.

Do ustania stażu nie uwzględnia okresów opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników oraz okresów prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w tym gospodarstwie przypadających przed dniem objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników z tego tytułu.

Dodatkowo warunkiem przyznania emerytury pomostowej na ogólnych zasadach jest również wykonywanie pracy:

- w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r. przez co najmniej 1 dzień oraz
- w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 2008 r. przez co najmniej 1 dzień.

Problem rozwiązania stosunków pracy

Uzyskanie emerytury pomostowej na ogólnych zasadach jest możliwe pod warunkiem rozwiązania stosunku pracy. W sytuacji gdy pracownik był zatrudniony u kilku pracodawców musi on rozwiązać wszystkie stosunki pracy.

Samo przyznanie świadczenia nie zależy od tego czy wnioskodawca był wcześniej zatrudniony w ramach stosunku pracy. Zatem prawo to może nabyć osoba również wtedy, gdy przed zgłoszeniem wniosku prowadziła, np. pozarolniczą działalność, działalność rolniczą, a także wtedy, gdy nie była w tym czasie aktywna zawodowo.

Emerytura pomostowa na szczególnych zasadach

W myśl art. 5-10 ustawy o emeryturach pomostowych możliwe jest uzyskanie emerytury pomostowej na szczególnych zasadach. Możliwość uzyskania takiego świadczenia mają pracownicy wykonujący niektóre prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wymienione w nowych wykazach prac.

Świadczenie to na podstawie powyższych przepisów przysługuje w niższym wieku emerytalnym niż 55 lat dla kobiet lub 60 lat dla mężczyzn oraz niekiedy również mimo posiadania niższego niż 15 lat stażu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

W niektórych przypadkach uzyskanie emerytury pomostowej uzależnione jest od stanu zdrowia. Niezbędne jest tu uzyskanie orzeczenia o niezdolności do wykonywania pracy w danym zawodzie. Posiadanie takiego orzeczenia obowiązuje np. pracowników lotnictwa, hutników, a także maszynistów pojazdów trakcyjnych.

Zatem wnioskodawcy, którzy chcą pobierać emeryturę pomostową na szczególnych zasadach, oprócz spełnienia dodatkowych warunków określonych w tabeli, muszą również:

- mieć okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,
- przed 1 stycznia 1999 r. wykonywać pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymienioną w dotychczasowych przepisach lub w nowych wykazach prac,

- po 31 grudnia 2008 r. wykonywać pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wymienioną w odpowiednich punktach nowych wykazów prac,
- rozwiązać stosunek lub stosunki pracy.

Emerytura pomostowa dla osób, które zakończyły pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 2009 r.

Osoba, która po 31 grudnia 2008 r. nie wykonywała pracy w szczególnych warunkach może również uzyskać emeryturę pomostową jeżeli:

- na dzień 1 stycznia 2009 r. miała okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wymienionej w nowych wykazach prac, wymagany do przyznania emerytury pomostowej na ogólnych lub szczególnych zasadach albo emerytury pomostowej z tytułu wykonywania pracy górniczej,
- przed 1 stycznia 1999 r. wykonywała prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymienione w dotychczasowych lub w nowych wykazach prac,
- posiada okres składkowy i nieskładkowy w wymiarze co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,
- osiągnęła wiek uprawniający do emerytury pomostowej na ogólnych lub szczególnych zasadach albo do emerytury pomostowej z tytułu wykonywania pracy górniczej,
- rozwiązała stosunek lub stosunki pracy.

Zarówno osiągnięcie stażu, wieku emerytalnego uprawniającego do emerytury pomostowej jak i rozwiązanie stosunku pracy mogą być spełnione po dniu 31 grudnia 2008 r.

Powstanie i ustanie prawa do emerytury pomostowej

Warunkiem uzyskania prawa do powyższego świadczenia jest spełnienie ostatniego z warunków wymaganych do nabycia tego prawa (np. z dniem osiągnięcia wieku emerytalnego). Istotne jest jednak to aby wniosek o przyznanie został zgłoszony najpóźniej w miesiącu, w którym warunek ten został spełniony.

Jeśli dany wnioskodawca znajduje się w stosunku bądź stosunkach pracy i spełnia pozostałe warunki wymagane do przyznania emerytury pomostowej nabywa prawo do tej emerytury od następnego dnia po rozwiązaniu ostatniego stosunku pracy.

Przeszkodą do nabycia świadczenia jest pobieranie zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego.

Prawo do emerytury pomostowej powstaje od pierwszego dnia miesiąca, w którym został zgłoszony wniosek.

Świadczenie to przysługuje do dnia poprzedzającego dzień osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, który jest ustalony indywidualnie dla kobiet i mężczyzn w zależności od daty urodzenia.

Od dnia 1 stycznia 2013 r. wiek emerytalny dla mężczyzn urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. oraz dla kobiet urodzonych po dniu 31 grudnia 1952 r. jest podwyższany o jeden miesiąc w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych w tym samym kwartale – docelowo do 67 lat.

Zatem wiek emerytalny dla mężczyzn urodzonych:

- w I kwartale 1949 r. podwyższono do 65 lat i 5 miesięcy,
- w II kwartale 1949 r. podwyższono do 65 lat i 6 miesięcy,
- w III kwartale 1949 r. podwyższono do 65 lat i 7 miesięcy,
- w IV kwartale 1949 r. podwyższono do 65 lat i 8 miesięcy itd.

Dla mężczyzn urodzonych po dniu 30 września 1953 r. wiek emerytalny wynosi 67 lat.

Natomiast wiek emerytalny dla kobiet urodzonych do dnia 31 grudnia 1952 r. wynosi 60 lat, ale dla kobiet urodzonych:

- w I kwartale 1953 r. wiek podwyższono do 60 lat i 1 miesiąca,
- w II kwartale 1953 r. wiek podwyższono do 60 lat i 2 miesięcy,
- w III kwartale 1953 r. wiek podwyższono do 60 lat i 3 miesięcy,
- w IV kwartale 1953 r. wiek podwyższono do 60 lat i 4 miesięcy itd.

Wiek ten dla kobiet urodzonych po dniu 30 września 1973 r. wynosi 67 lat.

W sytuacji gdy przed osiągnięciem tego wieku osoba uprawniona nabywa prawo do emerytury na podstawie odrębnych przepisów, prawo do emerytury pomostowej ustaje z dniem poprzedzającym dzień nabycia prawa do tej emerytury.

Obliczanie wysokości emerytury pomostowej

Wysokość emerytury pomostowej obliczana jest poprzez podzielenie podstawy obliczenia emerytury przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku 60 lat, ustalone według tablicy średniego dalszego trwania życia obowiązującej w dniu zgłoszenia wniosku o przyznanie tej emerytury.

Podstawa obliczenia emerytury pomostowej składa się z:

- kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem ich waloryzacji, zewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, oraz
- kwoty zwaloryzowanego kapitału początkowego.

W sytuacji gdy wnioskodawca jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, przy ustalaniu podstawy obliczenia emerytury, składki na ubezpieczenie eme-

rytalne, zewidencjonowane na jego koncie w ZUS, zwiększa się przez pomnożenie wskaźnikiem korygującym 19,52/12,22.

$$\text{Emerytura pomostowa} = \frac{\text{podstawa obliczenia emerytury}}{\text{średnie dalsze trwanie życia dla osoby w wieku 60 lat}}$$

Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza corocznie tablicę średniego dalszego trwania życia w Monitorze Polskim, w formie komunikatu. Stanowi ona podstawę do obliczenia emerytur ustalanych na wnioski zgłoszone od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku kalendarzowego.

Ustawodawca przyjął, że kwota emerytury pomostowej nie może być niższa niż kwota najniższej emerytury.

Tryb postępowania o przyznanie emerytury pomostowej

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w drodze decyzji przyznaje prawo do emerytury pomostowej oraz jej wysokość. Wniosek składa osoba ubezpieczona lub pełnomocnik. Może być on złożony bezpośrednio w organie rentowym lub za pośrednictwem płatnika składek.

Złożenie wniosku może nastąpić również:

- za pośrednictwem przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej w obrocie krajowym lub zagranicznym, a w przypadku osób zamieszkałych za granicą – za pośrednictwem urzędu konsularnego,
- w formie elektronicznej, za pomocą Internetu, przez elektroniczną skrzynkę podawczą Zakładu.

Sam formularz wniosku jest dostępny na stronie internetowej <http://www.zus.pl/>.

Załącznikami do wniosku o emeryturę pomostową są:

- zaświadczenia o wykonywaniu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymienionej w dotychczasowych przepisach, jak również zaświadczenia potwierdzające wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wymienionej w nowych wykazach prac,
- orzeczenie o niezdolności do wykonywania zatrudnienia w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, jeżeli orzeczenie takie jest jednym z warunków przyznania emerytury pomostowej,
- dokumenty wymagane do ustalenia kapitału początkowego, o ile wnioskodawca nie ma ustalonego tego kapitału,
- dokument potwierdzający rozwiązanie stosunku pracy.

Każdy taki wniosek może być wycofany, ale nie później niż do dnia uprawomocnienia się decyzji w sprawie emerytury – wycofanie wniosku jest skuteczne tylko wówczas, gdy wnioskodawca zażądał tego na piśmie lub takie żądanie zgłosił ustnie do protokołu.

Istnieje możliwość ponownego ustalenia wysokości emerytury pomostowej, w sytuacji gdy po dniu, od którego przyznano to świadczenie, osoba uprawniona podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, np. z tytułu pozostawania w stosunku pracy.

W celu ponownego ustalenia wysokości emerytury – świadczenie powiększa się o kwotę stanowiącą wynik podzielenia: kwoty składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu, od którego ustalono prawo do emerytury pomostowej, do dnia poprzedzającego miesiąc zgłoszenia wniosku o przeliczenie świadczenia,

przez

- średnie dalsze trwanie życia ustalone dla faktycznego wieku ubezpieczonego w dniu zgłoszenia wniosku o przeliczenie emerytury.

Ustalając kwotę składek na ubezpieczenie emerytalne na koncie ubezpieczonego będącego członkiem otwartego funduszu emerytalnego, nie zwiększa się tych składek wskaźnikiem korygującym.

Ponowne ustalenie wysokości emerytury pomostowej następuje zawsze na wniosek emeryta, zgłoszony nie wcześniej niż po upływie roku kalendarzowego lub po ustaniu ubezpieczeń emerytalnego i rentowych.

Świadczenia te podlegają corocznej waloryzacji – na zasadach i w trybie określonym w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wypłata emerytury pomostowej

Jednostka organizacyjna ZUS, właściwa ze względu na miejsce zamieszkania osoby zainteresowanej wypłaca emerytury pomostowe⁷.

Pierwsza wypłata przysługuje od dnia powstania prawa do tego świadczenia, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszony został wniosek. Świadczenie to wypłaca się za poszczególne miesiące kalendarzowe w dniu ustalonym w decyzji organu rentowego jako termin płatności świadczenia.

Świadczenia wypłacane są za pośrednictwem osób prawnych prowadzących działalność w zakresie doręczania świadczeń (np. poczty), albo – na wniosek tej osoby – na jej rachunek w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej.

Natomiast świadczeniobiorcy zamieszkującemu za granicą świadczenie wypłaca się – na jego wniosek – osobie przez niego upoważnionej do odbioru, za-

⁷ I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011, s. 414.

mieszkałej w kraju lub na rachunek bankowy emeryta w kraju, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej.

Prawo do emerytury pomostowej może ulec zawieszeniu – bez względu na wysokość uzyskiwanego przychodu – w sytuacji podjęcia przez osobę uprawnioną pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wymienionej w nowych wykazach prac.

W sytuacji gdy świadczeniobiorca osiąga przychód z tytułu wykonywania pracy, która nie została wymieniona w nowych wykazach prac – prawo do emerytury pomostowej ulega zawieszeniu lub zmniejszeniu na zasadach przewidzianych dla emerytur i rent przysługujących z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Tryb odwoławczy

W przypadku kwestionowania przez wnioskodawcę decyzji Zakładu przysługuje mu prawo wniesienia odwołania, za pośrednictwem oddziału ZUS do sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania zainteresowanego, w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji.

Odwołanie to powinno mieć formę pisemną i wnosi się go do oddziału ZUS, który wydał decyzję albo ustnie do protokołu sporządzonego przez ten oddział.

Postępowanie odwoławcze jest wolne od opłat.

Maciej Muzyka

Uniwersytet Jagielloński

Ewolucja zakazu reformationis in peius

Evolution of prohibition of reformationis in peius

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zwięzłego wprowadzenia do historii i ewolucji instytucji zakazu reformatio in peius w polskiej procedurze administracyjnej. Artykuł przedstawia genezę zakazu reformationis in peius w austriackim systemie prawa i jej transpozycję do systemu prawa w Polsce, jak również rozwój i obecny kształt omawianej zasady. W prezentowanym artykule zawarty jest przegląd aktów prawnych i orzecznictwa, które miało kluczowy wpływ na rozwój zasady reformationis in peius w procedurze administracyjnej

Summary

The purpose of this article is to give a brief introduction into history and evolution of reformatio in peius rule in Polish administrative procedure. The article describes the genesis of reformatio in peius in Austrian legal system and its transposition into Polish legal system as well as its development up to the current form. This article overviews legal acts and judicial rulings crucial to development of reformation in peius in administrative procedure

Słowa kluczowe: reformatio in peius, zakaz reformationis in peius, procedura administracyjna, zasada systemu prawa, historia prawa, prawo procesowe

Keywords: reformatio in peius, administrative procedure, legal system rules, history of law, legal history, polish legal procedure

Ewolucja zakazu *reformationis in peius*

Pojęcie „*reformatio in peius*” pochodzi z języka łacińskiego. Poszczególne składniki tego pojęcia to: „*reformatio*” i „*peius*”. Pojęcie „*reformatio*” tłumaczone jako odmiana, przekształcenie, zmiana; z kolei pojęcie „*peius*” – tłumaczone jest jako gorszy, szkodliwszy, marniejszy¹. Termin „*reformatio in peius*” w całości tłumaczony jest więc jako „zmiana na gorsze”, „zmiana na niekorzyść”, „pogorszenie sytuacji prawnej” podmiotu, który dąży do ochrony swych praw poprzez wniesienie środka zaskarżenia od orzeczenia, w jego ocenie, naruszającego jego interesy lub nie zadawalające go.

W nauce prawa procesowego pojęcie to traktowane jest jako „zakaz *reformationis in peius*” czyli brak możliwości wydania w postępowaniu odwoławczym rozstrzygnięcia na niekorzyść strony odwołującej się. Także współczesny system prawny termin „*reformatio in peius*” traktuje jako zakaz w odniesieniu do rozstrzygnięć organu odwoławczego.

Rozwój zakazu *reformationis in peius* wiąże się z kształtowaniem modelu postępowania wieloinstancyjnego. Instytucja ta pojawiła się w procedurach, w których wykształcił się tok instancji. Wywodzi się więc z prawa sądowego – zarówno cywilnego, jak i karnego². Zakaz *reformationis in peius* uznawany jest jako instytucja uniwersalna dla postępowań sądowych.

Unormowanie zakazu *reformationis in peius* funkcjonuje w polskim ustawodawstwie procesowym niemal od 100 lat i przeszło ogromną ewolucję zmierzającą w kierunku wzmocnienia gwarancyjnej roli tego środka odwoławczego.

Trudno jest określić dokładną datę ukształtowania się instytucji zakazu *reformationis in peius*. W literaturze wyrażane są poglądy głoszące, że instytucja ta wywodzi się z prawa rzymskiego. Uregulowania odnoszące się do kwestii *reformationis in peius*, chociaż w nieco innym znaczeniu, pojawiły się bowiem w rzymskich „Digestach”, w czasach Justyniana w konstytucji cesarskiej „Lex Ampliorem”³.

Największy rozwój zakazu zmiany na gorsze wiąże się z kształtowaniem postępowania odwoławczego w państwach nowożytnej Europy.

W związku z tym, że instytucja zakazu *reformationis in peius* jest instytucją wywodzącą się z prawa sądowego – zarówno cywilnego, jak i karnego, rozważania na temat jej ewolucji należy więc rozpocząć od przedstawienia początków tej instytucji w procedurach karnej, cywilnej a następnie administracyjnej.

Jeśli chodzi o procedurę karną, zasadnicze znaczenie dla wykształcenia się zakazu *reformationis in peius* miała francuska Rada Stanu, która w dniu 12 listopada

¹ J. Pieńkoś, *Słownik łacińsko-polski. Łacina w nauce i kulturze*, Warszawa 1996, s. 357.

² Zob. K. Marszał, *Zakaz reformationis in peius w nowym ustawodawstwie karnym*, Warszawa 1970, s. 17-23.

³ Zob. więcej G. Smyk, *Zarys historycznego rozwoju zakazu reformationis in peius w prawie cywilnym w czasach nowożytnych do końca XIX wieku*, „Annales UMCS. Sectio G” 1991, vol. XXXVIII, s. 25.

1806 roku, stwierdziła, że sąd odwoławczy może zmienić wyrok tylko w granicach apelacji, gdyż w pozostałej części orzeczenie jest prawomocne, a sąd apelacyjny nie jest władny wyjść poza granice żądań apelującego. Z kolei w literaturze niemieckiej przyjmuje się, że początki instytucji zakazu *reformationis in peius* sięgają „Constitutio Criminalis Carolina” z 1532 roku, która stanowiła, że gdy sędzia miał wątpliwości co do tego, jaki wyrok powinien zapisać, mógł zwrócić się do uniwersyteckiego wydziału prawa o wydanie orzeczenia. W Austrii zakaz *reformationis in peius* został wprowadzony po raz pierwszy do porządku prawnego już w 1788 roku⁴.

W polskiej procedurze karnej instytucja zakazu *reformationis in peius* unormowana została już w pierwszej kodyfikacji prawa karnego procesowego w 1928 roku⁵. Zgodnie z art. 483 ówczesnego Kodeksu postępowania karnego, sąd odwoławczy nie mógł zwiększyć oskarżonemu kary wymierzonej przez sąd pierwszej instancji, jeżeli wniesiono apelację wyłącznie na jego korzyść. W okresie powojennym zakaz *reformationis in peius* funkcjonował z pewnymi korektami. W Kodeksie postępowania karnego z 1969 roku⁶, bezpośredni zakaz *reformationis in peius* unormowany był w art. 383 § 1, który stanowił, że „sąd odwoławczy mógł orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy i tylko w granicach środka odwoławczego. Sąd Najwyższy nie mógł jednak skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji lub co do którego w pierwszej instancji umorzono postępowanie. Z kolei pośredni zakaz regulował art. 408 ówczesnego Kodeksu, który stanowił, że „w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sąd w dalszym postępowaniu mógł orzec karę surowszą niż orzeczona w uchylonym wyroku tylko wtedy, gdy wyrok ten był zaskarżony na niekorzyść oskarżonego”.

Kodeks postępowania karnego z 1997 roku⁷ unormował zakaz *reformationis in peius* w art. 434 § 1, zgodnie z którym „sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, a także tylko w granicach zaskarżenia, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Ponadto jeżeli środek odwoławczy pochodzi od oskarżyciela publicznego lub pełnomocnika, to sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko w razie stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym lub podlegających uwzględnieniu z urzędu. Pośredni zakaz *reformationis in peius* uregulowano w art. 443 Kodeksu postępowania karnego.

W procedurze cywilnej o początkach zakazu *reformationis in peius* można mówić od powstania instytucji apelacji, to jest prawdopodobnie od XIII wieku a jej

⁴ Na temat genezy *reformationis in peius* w procedurze karnej zob. więcej J. Szewczyk, *Zakaz reformationis In peius w postępowaniu karnym*, Warszawa 2015.

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 roku – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 33, poz. 313.

⁶ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 roku – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 13, poz. 96.

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

upowszechnienie nastąpiło w XV wieku. Wtedy bowiem apelacja rozwinęła się w pełni jako podstawowy środek odwoławczy, za pomocą którego strony zmierzały do uchylenia lub zmiany zaskarżonego wyroku. W czasach Polski szlacheckiej apelacja przysługiwała każdej ze stron, bez względu na to czy była to strona przegrana w postępowaniu przedapelacyjnym, czy strona zwycięska, która uznała, że sąd niższej instancji nie przyznał jej całości żądania⁸.

Wraz z przemianami społecznymi, gospodarczymi i powstaniem wczesnokapitalistycznych stosunków na przełomie XVIII i XIX wieku ukształtował się nowy proces cywilny, którego tendencją stało się dążenie do zapewnienia stronom jak największej swobody w podejmowaniu przez nie czynności procesowych, w tym wnoszenia środków odwoławczych. Realizacji tego celu miała służyć instytucja *reformationis in peius*. Pierwszą kodyfikacją procesu cywilnego czasów nowożytnych, w której obowiązywał zakaz *reformationis in peius* był francuski kodeks procedury cywilnej z 1806 roku. Na obszarach obowiązywania prawa niemieckiego wprowadzenie zakazu *reformationis in peius* następowało w różnym czasie przez cały XIX wiek. W roku 1877 wraz z wydaniem Kodeksu postępowania cywilnego oraz austriackiej ustawy procesu cywilnego z 1895 roku doszło do ujednolicenia stanu prawnego w omawianym zakresie⁹.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku sądy stosowały ustawodawstwo państw zaborczych. Dopiero polski Kodeks postępowania cywilnego z 1930 roku¹⁰ odnosił się do zakazu *reformationis in peius*, chociaż nie był on wyraźnie wyrażony, ale interpretowano go z założeń ogólnych i z brzmienia artykułu 408 § 1, zgodnie z którym sąd apelacyjny rozpoznawał sprawę w granicach wniosków apelacyjnych. Oznaczało to, że sąd nie mógł badać nie zaskarżonej części orzeczenia i nie mógł go zmienić przeciw celowi apelacji – na niekorzyść apelującego. Po regulacji polskiego Kodeksu postępowania cywilnego w 1950 roku proces cywilny oparty był na zasadzie prawdy obiektywnej, która wymagała aktywności sędziego, jego szerokiego działania z urzędu, dopuszczenia prokuratora do udziału w procesie. W rozwiązaniach prawnych tego okresu w zasadzie zakaz *reformationis in peius* nie obowiązywał. Dopiero uchwalony w 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego¹¹ w art. 382 wprost stanowił, że „sąd nie może uchylić lub zmienić wyroku na niekorzyść strony wnoszącej rewizję, chyba że strona przeciwna również wniosła rewizję”. Celem wprowadzenia takiego unormowania była możliwość uchylecia lub zmiany w toku instancji niezgodnych z prawem i niesłusznych wyroków w drodze ich zaskarżenia, co leżało w interesie prawidłowego

⁸ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 357.

⁹ P. Pogonowski, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2004, s. 33.

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 roku – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. RP Nr 83, poz. 651.

¹¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

wymiaru sprawiedliwości. W procedurze cywilnej zakaz *reformationis in peius* wyprowadzany był z zasady dyspozycyjności, co oznacza, że całość postępowania cywilnego podporządkowana była wyłącznej woli stron. Od strony bowiem zależało czy i w jakim zakresie będzie dochodzić swych roszczeń i w ten sposób strona wyznaczała granice i kierunki rozstrzygnięcia, poza które sąd odwoławczy nie mógł wykroczyć. W przeciwnym razie sąd odwoławczy pogarszał położenie skarżącego. Można więc podsumować, że w procedurach cywilnych opartych na zasadach dyspozycyjności i kontradyktoryjności zakaz *reformationis in peius* nie był wyraźnie sformułowany w postaci odrębnego przepisu, ale pośrednio wynikał z zasad procesowych¹². Aktualnie obowiązujący Kodeks postępowania cywilnego zakaz *reformationis in peius* reguluje w art. 384.

W postępowaniu administracyjnym początki instytucji *reformationis in peius* sięgają XIX wieku, czyli okresu, w którym formowało się samo postępowanie. Szczególne znaczenie w ukształtowaniu omawianej instytucji odegrało orzecznictwo austriackiego Trybunału Administracyjnego, który w swoich orzeczeniach podejmował próby uzasadnienia *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym. Przykładem jest wyrok austriackiego Trybunału Administracyjnego z 1892 roku¹³. Kolejna austriacka ustawa (z dnia 21 lipca 1925 roku o ogólnym postępowaniu administracyjnym) w art. 66 ust. 4 stanowiła, że „poza wypadkiem wymienionym w ust. 2 władza odwoławcza powinna zawsze sama rozstrzygnąć sprawę, o ile odwołanie nie podlega odrzuceniu jako niedopuszczalne lub spóźnione. Jest ona uprawniona samodzielnie stanowić co do rozstrzygnięcia i uzasadnienia, odpowiednio zmieniając decyzję”. Takie sformułowanie oznacza „zezwolenie” na dokonanie *reformationis in peius*, gdy władza odwoławcza uzna taki kierunek rozstrzygnięcia za uzasadniony. Tak zwana *reformatio in peius* zakwestionowanej decyzji jest w postępowaniu administracyjnym dopuszczalna¹⁴.

W dziejach polskiej procedury administracyjnej wzorowano się na orzecznictwie austriackim i austriackich regulacjach prawnych. W Polsce międzywojennej aktem przełomowym było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym¹⁵. W projektach rozporządzenia z 1928 roku ustawodawca na określenie instytucji *reformationis in peius* używał terminu „zmiana na szkodę”. Kolejne projekty rozporządzenia zawierały artykuł o treści: „Władza ustawodawcza może wydać decyzję w sprawie, nie będąc związana zakresem żądań odwołania ani ustaleniami pierwszej instancji. Jednakowoż zmiana decyzji na szkodę odwołującego się jest dopuszczalna tylko

¹² Zob. G. Smyk, *Zarys historyczny ...*, s. 27.

¹³ Wyrok cyt. za A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 11.

¹⁴ Zob. więcej na temat genezy instytucji zakazu *reformationis in peius* A. Skóra, *Reformatio in ...*, s. 12.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym, Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.

na podstawie odwołania wniesionego przez stronę przeciwną, albo ze względu na dobro powszechne lub interes publiczny”¹⁶.

Omawiane rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 roku o postępowaniu administracyjnym było pierwszą kodyfikacją postępowania administracyjnego na polskim gruncie i było w ogóle kodyfikacją pierwszą w świecie opartą na ustawie austriackiej. Rozporządzenie nie wprowadziło wprost instytucji *reformationis in peius*. Możliwość dokonania przez organ odwoławczy zmiany decyzji organu pierwszej instancji na niekorzyść strony, która wniosła odwołanie, wprowadzana była z art. 93 omawianego rozporządzenia, który stanowił, że organ odwoławczy, wydając orzeczenie w sprawie, nie był związany zakresem żądań zawartych w odwołaniu. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu: „Jeśli odwołania nie należy odrzucić, jako spóźnionego lub niedopuszczalnego, władza odwoławcza wyda orzeczenie w sprawie, nie będąc związana ani zakresem żądań odwołania, ani ustaleniami instancji niższej”.

Ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 roku¹⁷ utworzony został Najwyższy Trybunał Administracyjny. Był on wyodrębniony z sądownictwa powszechnego i powołany do orzekania o legalności aktów administracyjnych (indywidualnych) wydawanych przez organy administracji rządowej i samorządowej. Przez cały okres przedwojenny był on jedynym ogólnym sądem administracyjnym. W orzeczeniach Najwyższego Trybunału Administracyjnego znaleźć można odniesienie do instytucji zakazu *reformationis in peius*. Przykładowo w wyroku z dnia 20 listopada 1931 roku (L. rej. 2448/29) Najwyższy Trybunał Administracyjny stwierdził, iż „przepis art. 93 postępowania administracyjnego uprawnia instancję odwoławczą do zmiany świadczeń drogowych na niekorzyść rekurenta”¹⁸.

Podobnie Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 16 października 1934 roku (L. rej. 2275/29) wypowiedział tezę, że „władza odwoławcza przy rozstrzyganiu odwołania jest uprawniona również do takiej zmiany orzeczenia pierwszej instancji, która pogarsza położenie odwołującej się strony”¹⁹.

W omawianym okresie w literaturze podejmowano próby wypracowania określonych zasad czy reguł, które ograniczałyby swobodę organu odwoławczego w wydawaniu wyroków pogarszających sytuację prawną strony odwołującej się. Zdaniem B. Wasiutyńskiego, wypowiedzianym w głosie do omawianego wyżej wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 16 października 1934

¹⁶ A. Skóra, *Reformatio in ...*, s. 16-17.

¹⁷ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz. U. Nr 67, poz. 600 z późn. zm.

¹⁸ Cyt. za A. Skóra, *Reformatio in ...*, s. 14.

¹⁹ Cyt. za A. Jaroszyński, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika” 1981, nr 11, s. 20.

roku²⁰, „*Reformationis in peius* może nastąpić, po pierwsze – gdy takie rozstrzygnięcie nakazane jest przez normę prawną oraz po drugie – gdy ustawa upoważnia do takiego rozstrzygnięcia, a interes publiczny tego wymaga”.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 roku obowiązywało w Polsce jeszcze w okresie po II wojnie światowej aż do podjęcia prac nad projektem nowego Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego²¹ weszła w życie dnia 1 stycznia 1961 roku i stanowiła duży krok naprzód (określany w literaturze jako „kamień milowy”) w rozwoju polskiej procedury administracyjnej. Omawiany Kodeks w pierwotnym brzmieniu już ograniczał swobodę organu drugiej instancji, zezwalając temu organowi odwoławczemu na zastosowanie instytucji *reformationis in peius*. Zgodnie z brzmieniem art. 121 ówczesnego kodeksu postępowania administracyjnego, „W przypadku określonym w art. 120 § 1 pkt 2 organ odwoławczy może wydać decyzję na niekorzyść strony odwołującej się, gdy zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem lub sprzeczna z interesem społecznym”. Przyjęte rozwiązanie stanowiło w omawianym okresie znaczny postęp w stosunku do poprzednio obowiązującego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym z 1928 roku.

Należy zwrócić uwagę, że Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 roku instytucję *reformationis in peius* opierał na dwóch rozłącznych, niezależnych od siebie, kryteriach. Po pierwsze – na kryterium niezgodności decyzji pierwszej instancji z prawem oraz po drugie – na kryterium sprzeczności decyzji pierwszej instancji z interesem społecznym. Kryterium drugie (sprzeczność z interesem społecznym) pozostawiło jednak organowi odwoławczemu dużą swobodę wartościowania rozstrzygnięcia przyjętego przez organ pierwszej instancji. Z tego powodu w literaturze ostro krytykowano dopuszczalność *reformationis in peius* w razie sprzeczności decyzji pierwszej instancji z interesem społecznym²².

Po zakończeniu II wojny światowej nie istniało (nie było reaktywowane) jeszcze sądownictwo administracyjne. W omawianym okresie nie istniała także sądowa kontrola administracji. Orzecznictwo administracyjne podlegało tylko kontroli wewnętrznej, sprawowanej przez organy wyższego stopnia. Stwarzało to organowi wyższego stopnia możliwość dokonywania dowolnej interpretacji kryterium „sprzeczność z interesem społecznym”²³.

²⁰ B. Wasiutyński, *Glosa do wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 16 października 1934 roku*, „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych” 1935, nr 5-6, s. 538, cyt. za B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 554.

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania Administracyjnego, tekst pierwotny Dz. U. Nr 30, poz. 168; ustawa weszła w życie dnia 1 stycznia 1961 roku.

²² Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania ...*, s. 554.

²³ B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 185-186.

Po 1956 roku z inicjatywy Komisji Prawa Administracyjnego przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich powrócono do sprawy reaktywowania ogólnego sądownictwa administracyjnego. Już w 1957 roku opracowany został projekt ustawy – Prawo o sądownictwie administracyjnym. Po przerwaniu prac nad tą ustawą ponownie podjęto próbę zorganizowania sądownictwa administracyjnego w 1972 roku. Te prace także przzerwano. Dopiero po przeprowadzeniu reformy podziału administracyjnego państwa oraz terenowych organów władzy i administracji państwowej w 1977 roku podjęto przez odpowiednie komisje sejmowe prace nad aktualizacją Kodeksu postępowania administracyjnego. W rezultacie podjętych prac Sejm uchwalił w dniu 31 stycznia 1980 roku ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴. Dopiero ta ustawa ta wprowadziła instytucję sądowej kontroli decyzji administracyjnej.

Ustawodawca poprzez nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego omawianą ustawą z 1980 roku dokonał zasadniczej zmiany regulacji zakazu *reformationis in peius*. Zgodnie z art. 139 Kodeksu postępowania administracyjnego, „Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba, że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny”. W ten sposób ustawodawca ograniczył możliwość zastosowania *reformationis in peius* tylko do przypadków takiego naruszenia prawa, które ma charakter „rażący”, co oznacza, że możliwość pogorszenia sytuacji prawnej strony przez organ odwoławczy ograniczona została do wypadków, gdy decyzja organu pierwszej instancji „rażąco” narusza prawo lub „rażąco” narusza interes społeczny. W literaturze podkreślano, że intencją prawodawcy było stworzenie korzystniejszych warunków obrony interesów strony w postępowaniu odwoławczym.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁵, na organ administracji publicznej nałożono w ten sposób obowiązek ochrony interesów strony odwołującej się już w fazie orzekania, a możliwości odstąpienia od tego obowiązku mają charakter wyjątkowy i są dopuszczalne jedynie w sytuacjach kwalifikowanego, czyli „rażącego” naruszenia prawa i albo lub „rażącego” naruszenia interesu społecznego.

W rozwiązaniu przyjętym w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 roku ustawodawca dawał tylko możliwość wydania decyzji na niekorzyść strony odwołującej się. Jednocześnie określał warunki, w jakich mogło to nastąpić. Natomiast w rozwiązaniu przyjętym w Kodeksie postępowania administracyjnego ustawodawca sformułował zakaz wydania decyzji na niekorzyść strony,

²⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 4, poz. 8. Ustawa weszła w życie dnia 1 września 1980 roku.

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 1986 roku, III SA 1398/5, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1987, nr 1, poz. 4.

ale jednocześnie określając odstępstwa (wyjątki) od tego zakazu. Ponadto w dawnym art. 121 rozporządzenia była mowa tylko o naruszeniu prawa i interesu społecznego. W art. 139 k.p.a. nastąpiło zaostrożenie kryteriów odstąpienia od zasady zakazu *reformationis in peius* poprzez wskazanie, iż naruszenie to musi być kwalifikowane, określając go jako „rażące”.

Instytucja *reformationis in peius* w literaturze i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozumiana jest jako instytucja „szczególna” dla postępowania administracyjnego²⁶. Naczelny Sąd Administracyjny w kolejnym wyroku wyraził pogląd, iż „decyzja organu odwoławczego orzekła na niekorzyść odwołującego się – w porównaniu do decyzji organu pierwszej instancji”²⁷.

Za wprowadzeniem zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu sądowno-administracyjnym przemawiają podobne okoliczności, które uzasadniają wprowadzenie tego zakazu w postępowaniu administracyjnym, cywilnym i karnym, a mianowicie umożliwienie swobodnego wykonywania przyznanego przez ustawodawcę prawa do wnoszenia środków zaskarżenia²⁸.

W dniu 11 maja 1995 roku Sejm uchwalił nową ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁹, która w art. 51 ustanawiała zasadę *reformationis in peius* stanowiąc, „... Sąd nie może jednak wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba, że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu”.

Sądownictwo administracyjne zostało poddane reorganizacji na podstawie art. 176 ust. 1 Konstytucji RP³⁰, który wprowadził zasadę dwuinstancyjnego postępowania jako podstawową zasadę całego wymiaru sprawiedliwości. Zmiany polegające na wprowadzeniu dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego znalazły wyraz w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych³¹ i w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³².

Obowiązująca ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w art. 134 § 2 reguluje zakaz *reformationis in peius*, a więc zakaz orzekania na niekorzyść skarżącego i stanowi: „Sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego,

²⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1989 roku, IV SA 1101/88, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1989, nr 2, poz. 71.

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 1986 roku, II 2500/85, „Seminarium Prawa Budowlanego” 1987, nr 1, s. 69.

²⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2013, s. 457.

²⁹ Ustawa z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm. Ustawa weszła w życie z dniem 1 października 1995 roku.

³⁰ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

³¹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.

³² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 roku, poz. 270 z późn. zm.

chyba, że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu lub czynności”. Oznacza to, że omawiany zakaz nie obowiązuje, tylko wtedy, gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności. Nie dotyczy on więc sytuacji, w której zaskarżony akt lub czynność dotknięte są naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności. W takim przypadku sąd uwzględni skargę, mimo, że wydane orzeczenie pogorszy sytuację strony skarżącej.

mgr Karolina Mojak

doktorantka na Uniwersytecie Paris Sorbonne V Descartes w Paryżu

Le recul de la place prépondérante de la nationalité comme critère de rattachement en droit international privé et les efforts d'harmonisation par les efforts conventionnels

Oslabienie pozycji łącznika obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym w kontekście wysiłków harmonizacji prawa konwencyjnego

Summary

Le recul de la place prépondérante de la nationalité comme critère de rattachement s'expliquait en partie par l'intervention d'organisations qui ont œuvré dans l'élaboration d'un droit matériel au niveau international afin d'opérer une harmonisation au niveau international pour aider à la prévisibilité des solutions dans les litiges et renforcer ainsi la sécurisation juridique dans la défense des intérêts des particuliers.

Plus particulièrement au niveau européen, on constate un recul de la nationalité dans les États membre du fait du rayonnement du droit européen dont le principal caractère est d'harmoniser le droit des États membres afin d'éliminer tout risque de clivage dans le traitement des nationaux et des ressortissants des États membres. Et cela afin de préserver les intérêts de la Communauté

Streszczenie

Przedmiotem szczególnej uwagi w prawie prywatnym międzynarodowym jest kryterium wyboru łącznika dla ustalenia właściwego prawa i jurysdykcji. Takim uprzywilejowanym kryterium było przez długi czas obywatelstwo, stopniowo zastępowane przez stałe miejsce pobytu, a nawet wolną wolę stron.

Jednak wybrane kryterium może okazać się słabo dostosowane do sytuacji i oczekiwań stron postępowania, które nabierają szczególnego znaczenia wobec jednolitego rynku, gwarantującego swobodny przepływ osób. Artykuł przedstawia i analizuje wpływ prawa materialnego konwencyjnego oraz efekty harmonizacji na poziomie europejskim, zarówno ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i Trybunału Sprawiedliwości, wpływające na pozycję łącznika obywatelstwa

Keywords: la nationalité comme critère de rattachement, l'harmonisation par les efforts conventionnels, la libre circulation des citoyens européens, la jurisprudence de la CJUE et de CEDH, la double nationalité

Słowa kluczowe: łącznik obywatelstwa, harmonizacja prawa europejskiego, orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, jednolity rynek, zagadnienie podwójnego obywatelstwa

I. L'influence du droit matériel

Le droit international privé du XXe siècle a été bouleversé par de profonds changements au niveau méthodologique, notamment en ce qui concerne le rôle de la nationalité. L'érosion du statut personnel n'y était pas directement impliquée, mais l'on n'a pu s'empêcher d'y voir la conséquence d'un profond changement en ce qui concerne le droit international privé de la famille.

Il a été établi que la méthode conflictualiste est particulièrement usitée pour aider les juges nationaux à trouver une issue aux litiges à caractère internationaux. Cependant, le procédé des règles de conflit, dans sa fonction localisatrice, n'est pas le seul pour déterminer la loi applicable. Des règles se sont répandues qui poursuivent un objectif matériel lors de la désignation du droit applicable, en ce sens qu'elles tendent à favoriser la création ou la validité de certains actes ou rapports de droit. Contrairement aux conflits de loi, ces règles prennent plus en compte les intérêts des particuliers et s'attachent à trouver des solutions bien plus pratiques et qui servent effectivement les besoins de célérité et de sécurité des justiciables dans le règlement de leurs litiges. Ces règles comportent des rattachements alternatifs, étant donné qu'elles désignent plusieurs lois parmi lesquelles le choix doit se faire en fonction d'un résultat matériel¹. Au fil de ce développement, nous allons pouvoir constater que l'apparition de ces rattachements alternatifs a grandement desservi le critère de nationalité qui a dû céder peu à peu le terrain.

Le premier instrument d'envergure ayant consacré cette méthode est la Convention de La Haye du 5 octobre 1961 sur les conflits de lois en matière de forme des dispositions testamentaires. Le but étant de protéger le disposant des aléas de la détermination du droit applicable, dans une matière où les exigences de forme varient énormément d'un pays à un autre, et souvent sur des points particuliers qui sont difficiles à connaître.

Cet intérêt individuel s'accompagnait de l'absence d'un intérêt particulier des États à faire prévaloir, en cette matière, une loi déterminée plutôt qu'une autre. Par rapport à certaines institutions, il se manifeste, en effet, une certaine neutralité dans le choix de la loi applicable, qui laisse une ouverture pour l'application de lois moins restrictives dans leurs conditions de droit matériel. Cette approche est devenue de grande ampleur en matière de famille.

La deuxième convention que devons mentionner est la Convention de La Haye du 14 mars 1978 sur la célébration et la reconnaissance de la validité des mariages. En effet, et bien qu'elle n'ait pas eu le succès escompté, cette convention avait grandement influencé certains droits nationaux. Elle présente un système moderne de

¹ Cf. Gaudemet-Tallon, *Mélanges Loussouarn*, pp. 181-192 ; Harald Baum, *Alternativanknüpfungen*, Tübingen, 1985 ; Christian Schröder, « Das Günstigkeitsprinzip im internationalen Privatrecht », Francfort-sur-le-Main, etc., 1996 ; Paolo Michele Patocchi, « Règles de rattachement localisatrices et règles de rattachement à caractère substantiel », Genève, 1985 ; Bucher, « Droit international privé suisse », t. I/1, nos 208-219.

rattachements alternatifs destiné à favoriser la célébration et la validité des mariages. Selon son article 3, le mariage doit être célébré dans chaque État contractant s'il répond aux conditions de fond soit de la loi interne désignée par les règles de conflit de cet État, soit de la loi interne de cet État, si l'un des futurs époux y réside habituellement ou en possède la nationalité. Il s'agit donc finalement de déterminer la solution qui présente le plus de proximité, ou du moins la proximité la plus facilement déterminable.

Selon la Convention interaméricaine de Montevideo, du 15 juillet 1989, sur les obligations alimentaires, élaborée sous l'égide de l'Organisation des États américains, l'autorité saisie applique soit la loi du domicile ou de la résidence habituelle du créancier d'aliments, soit celle du domicile ou de la résidence habituelle du débiteur, selon que l'une ou l'autre est plus favorable au demandeur². Toutefois, ce développement favorable aux intérêts du créancier et, en particulier, de l'enfant, ne doit pas occulter le fait que de très nombreux États prévoient encore l'application de la loi nationale du débiteur à l'obligation alimentaire³.

Une autre convention qui mérite notre attention bien qu'elle n'ait reçue que peu de ratification est la Convention de La Haye du 14 mars 1978 sur la loi applicable aux régimes matrimoniaux. Comme le font la plupart des textes nationaux, la Convention délimite raisonnablement l'éventail des lois susceptibles d'être choisies, à savoir la loi d'un État dont l'un des époux a la nationalité ou sur le territoire duquel il a sa résidence habituelle, la loi de l'État sur le territoire duquel l'un des époux établit sa résidence habituelle après le mariage, ou enfin, pour les immeubles, la loi du lieu de leur situation⁴. Il s'agit de l'une des premières règles matérielles qui font échec à la loi nationale en faveur du choix des parties concernée dans le règlement des conflits de loi dans le cadre d'un litige qui entre dans la sphère du statut personnel.

Nous assistons également à l'extension de l'autonomie de la volonté aux successions, notamment grâce à la Convention de La Haye du 1er août 1989 sur la loi applicable aux successions à cause de mort en son article 5.

La méthode traditionnelle des conflits de lois ne peut faire mieux que de répercuter la diversité des lois nationales à l'échelon des relations internationales de

² Article 6, RabelsZ, 1992, p. 157, ILM, 1990, p. 73. Cf. Gonzalo Parra- Aranguren, « The Fourth Inter-American Specialized Conference on Private International Law », *Conflits et harmonisation*, Mélanges Alfred E. von Overbeck, Fribourg, 1990, pp. 155-175 (165-169); Jürgen Samtleben, « Neue interamerikanische Konventionen zum Internationalen Privatrecht », RabelsZ, 1992, pp. 1-115 (40-46).

³ On citera les codes civils des pays suivants : Egypte (art. 15), Libye (art. 15), Irak (art. 21), Soudan (art. 11, ch. 8), Somalie (art. 15, al. 1), Algérie (art. 14), Jordanie (art. 16), Emirats arabes unis (art. 15). On ajoutera la mention de l'article 21 de la loi turque de 1982, de l'article 23 de la loi de la Corée du Sud, de l'article 36 de la loi de 1938 de la Thaïlande et de l'article 21 de la loi de la République de Chine (Taïwan).

⁴ Art. 3 et 6 de la Convention.

droit privé. Elle ne peut remédier à cette diversité, ni éviter que le statut familial ne subisse un certain morcellement dans la mesure où il est exposé à l'application de lois nationales au contenu différent. Les règles matérielles au contraire, essayent de surmonter les difficultés posées par cette diversité en apportant un socle commun pour faciliter la recherche de la loi applicable et ainsi assurer la prévisibilité des solutions. Mais cette recherche de prévisibilité se fait alors au détriment de la place prépondérante de la nationalité comme critère de rattachement en matière de statut personnel.

Il faut cependant noter que contrairement aux méthodes adoptées pour le commerce international⁵, il ne s'agira pas, en règle générale, de créer des régimes uniformes de solution, aptes à se substituer au droit national. En effet, le statut personnel, ainsi que le droit de la famille ne pourra jamais être coupé totalement de ses racines dans le système de valeurs propre à chaque État.

En revanche, il peut subir l'influence de quelques principes de base ou *standards minimums* qui tendent à assurer certaines valeurs considérées comme fondamentales par la communauté internationale. Nous pouvons évoquer à leur égard la notion d'ordre public transnational ou « véritablement international », étant donné que ces principes fondamentaux sont détachés du droit national et puisent leur force obligatoire dans leur nature de principes généraux du droit reconnus en droit international.

Parfois, des règles uniformes ont été retenues qui vont au-delà de ce que l'ordre public exigerait. Il en est ainsi des articles 12 et 13 de la Convention de La Haye de 1978 sur la loi applicable aux régimes matrimoniaux, qui prévoient que le contrat de mariage doit toujours faire l'objet d'un écrit daté et signé des deux époux, sans égard à la loi applicable.

La manifestation de ces principes généraux dans une solution du droit matériel est apparue dans la convention de La Haye de 1965 sur l'adoption. Son article 6 exige, en effet, des autorités compétentes de ne prononcer l'adoption « que si elle est conforme à l'intérêt de l'enfant », ce qui suppose au préalable une enquête approfondie concernant les adoptants, l'enfant et sa famille.

Dans la Convention de La Haye de 1993, la garantie du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant est un objectif général qui domine tant le contenu de cet instrument que son application par les autorités des États contractants (article premier), comme le souligne le préambule par la mention de la Convention sur les droits de l'enfant de 1989. L'autorité compétente de l'État d'origine ne peut envisager une adoption que si elle a constaté que celle-ci répond à l'intérêt supérieur de l'enfant,

⁵ Où nous assistons depuis longtemps déjà au développement d'un grand nombre d'instruments à caractère uniforme, qui offrent directement des solutions appropriées de droit matériel, sans faire intervenir les lois nationales.

ce qui suppose qu'il n'existe pas dans cet État la possibilité d'un placement de l'enfant dans une famille appropriée⁶.

La Convention de La Haye de 1996 sur la protection des enfants contient également une définition identique de l'ordre public, tant pour la loi applicable (art. 22) que pour la reconnaissance des mesures prises dans un autre État contractant (art. 23, al. 2, litt. d)). Cette convention prend également ses racines dans la Convention sur les droits de l'enfant, comme le rappelle son préambule. Les mesures de protection de l'enfant doivent dès lors respecter le rôle primordial de l'intérêt supérieur de l'enfant, sans égard au droit national applicable.

L'apparition de ces nouvelles règles matérielles a donc porté un sérieux coup à l'importance de la nationalité en tant que critère de rattachement. En effet, puisque chaque État doit tenir compte des principes fondamentaux internationaux véhiculés par ces règles, il n'y a plus lieux pour eux de rester accrochés à la nationalité puisque de toute façon le règlement des litiges se fera sans égard pour le droit national applicable et seulement en fonction des prescriptions desdites règles matérielles.

II. L'influence des conventions entre les parties

Les conventions entre les parties ont aujourd'hui une place particulière dans la prévention de la survenance de litiges. La raison en est que l'évolution récente du droit moderne a conduit aujourd'hui à considérer le fait que les parties intéressées sont sans doute les plus à même d'apprécier toutes les difficultés qui peuvent se produire au cours de leur partenariat. Il s'agit donc principalement de leur laisser une plus grande latitude pour se prémunir contre ces difficultés.

Nous assistons alors à une pénétration de l'autonomie de la volonté en droit international privé sous forme d'une option de législation. Certes cette pénétration demeure encore limitée et ponctuelle puisqu'elle se manifeste surtout dans le domaine du droit de la famille. Mais il n'empêche qu'elle gagne amplement du terrain. Après tout, il n'est pas si loin le temps où parler d'autonomie de la volonté en droit international privé était considéré comme inconcevable car « si une certaine jurisprudence reconnaît aux parties ce pouvoir, il y a là, selon nous, à la base, une immense et inconcevable pétition de principe (...) quant à la législation, nous ne connaissons pas de loi ou de projet de loi moderne qui consacre le système jurisprudentiel de l'autonomie dans son principe même »⁷. Cette pénétration de l'autonomie de la volonté en droit international privé sous forme d'une option

⁶ Cf. le rapport explicatif de Gonzalo Parra-Aranguren, Actes et doc., 17/II (1993), nos 421-426.

⁷ J.-P. Niboyet. « Introduction. » La théorie de l'autonomie de la volonté. Recueil des Cours 016. Martinus Nijhoff Publishers, 1927. Martinus Nijhoff Online. 29 September 2013 DOI:10.1163/ej.9789028605329.001-116.

de législation, dans les conventions internationales, comme dans les codifications et les textes législatifs des États occidentaux relatifs aux matières du droit de la famille est une des plus grandes évolutions intervenues en droit international privé contemporain. Une évolution qui fragilise encore plus la place du critère de nationalité qui n'est plus si prépondérante désormais dans son domaine de prédilection. Cette évolution a été rendue possible par la nécessité de donner une place plus importante à la liberté, à la volonté des personnes là où les droits applicables mettent en jeu des civilisations différentes et se rattachent à l'identité même des membres des groupes constitutifs d'une population donnée.

Aujourd'hui nous assistons à un conflit de civilisation entre les différents acteurs de la vie internationale du fait de la croissance de l'immigration, surtout le flux qui vient des États d'Afrique et du Proche-Orient et va vers les États Occidentaux. Des groupes importants d'étrangers tributaires de traditions et de croyances différentes résident sur les territoires de ces États. Si certains de leurs membres ont pu assimiler la mentalité et les modes de vie du pays d'accueil, d'autres demeurent attachés à leur milieu d'origine et restent fidèles dans le pays de leur résidence à leurs statuts traditionnels.

La diversité des situations rencontrées explique les difficultés qu'éprouvent aujourd'hui les législateurs et les jurisprudences des États occidentaux, d'appliquer en droit international privé de la famille des règles de conflit uniformes qui cadrent toujours avec la réalité sociologique.

Cette situation illustre l'inadaptation du système traditionnel de conflit à certaines données de la vie internationale contemporaine. La règle de conflit, telle qu'elle a été formulée par Savigny, dans sa neutralité originelle, était, en effet, fondée sur la localisation des matières juridiques, devant résoudre des conflits de lois appartenant à une même civilisation. Elle était ainsi conditionnée par le seul rattachement et pouvait être indifférente à la teneur des droits en présence. Cette indifférence est de moins en moins acceptée aujourd'hui, sans doute en raison de l'intérêt accru que portent les États à la réalisation de leurs politiques législatives dans les relations internationales, mais aussi en raison de la transformation de ces relations qui mettent de plus en plus en contact des populations d'origine et de traditions différentes.

Notons que la réglementation des relations familiales en droit international privé de la famille a toujours été établie sur le de l'ordre public, sur un mécanisme fondé sur l'examen de la teneur des droits en présence. L'ordre public, moins exigeant sur le terrain de la reconnaissance des droits, que sur celui de leur création, a été utilisé d'une manière constructive et a permis d'assurer la cohabitation difficile souvent artificielle de droits de civilisation différente⁸.

⁸ Bischoff, « Le mariage polygamique en droit international privé » *Trav. com. fr. dr. int. priv.* 1980-1981.11, p. 91 et s.

Cependant, on constate que les récentes décisions de la jurisprudence française dans les domaines de la filiation, du divorce, de la polygamie, en ont infléchi la signification, lui ont donné une coloration personnelle en faisant varier son intervention avec la nationalité des plaideurs⁹. Cette substitution de l'ordre public à la technique normale de conflit permettait ainsi une plus grande malléabilité des solutions et une plus facile pénétration de l'autonomie de la volonté.

En effet, les règles de conflits ont cette particularité d'être morcelées et très disparates puisque varient d'un État à l'autre. Elles associent souvent dans leur structure des éléments localisateurs à des éléments matériels en vue de satisfaire les politiques législatives des États. Et elles renferment aussi de plus en plus des clauses d'exception, source d'incertitude et d'imprévisibilité pour les parties.

Mais cette incertitude est encore accrue par la multiplication des instruments internationaux de diverses origines, qui se concurrencent souvent, et dont les frontières d'application ne sont pas toujours aisées à tracer. Ainsi au risque des solutions boiteuses, s'ajoute de plus en plus celui des solutions hétérogènes et imprévisibles.

A côté de ces règles de conflits et leur désordre, l'autonomie de la volonté offre une alternative plus rassurante pour les parties. En effet, volonté des parties clairement exprimée, dans des formes préétablies, elle permet donc dans les domaines où nous pouvons accepter son exercice, de mieux assurer l'harmonie internationale des solutions. La cohésion du régime du droit de la famille notamment.

III. Les effets de l'harmonisation juridique au niveau européen

Avant d'aborder cette partie de notre travail, il est important de rappeler que le droit européen doit être appréhendé sur deux plans. Tout d'abord on ne peut parler du droit européen sans parler du Conseil de l'Europe. Qui, bien que moins célèbre que sa petite sœur l'Union Européenne, n'en a pas moins produit des instruments juridiques important qu'il nous faut étudier dans ce travail. Et d'autre part bien sûr il y a l'Union Européenne qui dispose aujourd'hui d'un acquis juridique qui a eu un impact très important dans les droits nationaux des États membres. En effet, l'adhésion de ces pays au sein de l'Union a entraîné l'obligation pour eux d'intégrer de nouvelles valeurs fondamentales au sein de leur ordre juridique national. Conduisant ainsi à un renouvellement des sources du droit.

Mais ce qu'il nous faut surtout retenir ici c'est que les deux ordres juridiques n'ont pas les mêmes impacts sur les droits nationaux. Il est vrai que les buts qu'ils

⁹ Trib. civ., Paris, 23 avr. 1979, cette Revue, 1980.83 note P. Lagarde.- Civ. 1er avr. 1981, Clunet, 1981.812 note D. Alexandre ; et Civ. 6 juill. 1988, cette Revue, 1989.72 note Yves Lequette, et Pierre Mayer, Droit international privé (4e éd.), n° 583.

poursuivent ne sont pas vraiment les mêmes, mais ils se rejoignent cependant sur le but poursuivi.

En effet, le Conseil de l'Europe a comme mission principale de « renforcer dans l'ensemble de l'espace constitué par ses États membres la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. La défense et la promotion de ces valeurs politiques fondamentales constituent la préoccupation commune et collective de tous les membres, et elles ne relèvent plus des affaires intérieures d'un État »¹⁰.

Alors que l'Union Européenne de son côté a surtout à cœur de mettre en place un espace économique fort pour pouvoir assurer la « promotion de la paix, de ses valeurs et du bien-être de ses peuples »¹¹.

Quoi qu'il en soit, les instruments adoptés au sein des deux ordres juridiques n'ont pas le même impact dans les droits nationaux. Surtout en ce qui concerne le rattachement. L'Union Européenne et ses conventions ont un impact direct alors que le Conseil de l'Europe non, l'une des raisons étant que ce dernier n'a pas produit beaucoup de textes de nature à lui permettre d'influer sur cet aspect du droit.

1. Les effets des efforts au niveau du Conseil de l'Europe

C'est principalement sur le fondement de la défense des droits fondamentaux de la personne que les principaux dispositifs relatifs à l'harmonisation du droit européen dans la matière qui nous concerne ont été construits. Et le principal instrument qui a été élaboré dans ce sens a été la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. ESDH).

Cette convention est considérée comme « l'œuvre maîtresse » et « le plus beau fleuron »¹² des œuvres produites par le Conseil de l'Europe. Le but de cette convention est d'imposer aux États membres le respect des droits de l'homme, elle organise ainsi un « véritable système international de protection des droits

¹⁰ <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/conseileuropegeneral.htm>

Article 1er du Statut du Conseil de l'Europe :

a. Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.

b. Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

c. La participation des membres aux travaux du Conseil de l'Europe ne doit pas altérer leur contribution à l'œuvre des Nations Unies et des autres organisations ou unions internationales auxquelles ils sont parties.

d. Les questions relatives à la défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe.

¹¹ Article I-3 du traité constitutionnel, qui comprend les objectifs internes et externes de l'Union.

¹² JURISCLASSEUR Europe, fasc. 155-50, p. 3.

de l'homme qui, pour la première fois fait prévaloir les droits des individus sur la raison d'État »¹³.

Plusieurs dispositions de cette convention sont intéressantes au regard de notre travail. En effet elle opère une harmonisation des droits nationaux sur le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), le droit de se marier et de fonder une famille (article 12), le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs propres convictions (article 2 du protocole additionnel n°1) et l'égalité des époux dans le mariage (article 5 du protocole n° 7). Cela veut dire que non seulement les États membres n'ont pas le droit de refuser ces droits aux personnes qui se trouvent sur leur territoire, mais surtout ils n'ont pas le droit d'opérer des distinctions sur le fondement de la nationalité dans le respect de ces droits.

Cette convention a ainsi été largement explicitée par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (Cour EDH), notamment en matière d'origines personnelles¹⁴, le statut juridique des enfants nés hors mariage¹⁵, l'adoption¹⁶, le nom de famille¹⁷, les successions¹⁸, le mariage¹⁹, le divorce²⁰, la garde des enfants

¹³ Angélique Thurillet-Bersolle, « Droits européens et droit de la famille : contribution à l'étude de la dynamique du rapprochement », présentée et soutenue publiquement le 5 décembre 2011 http://www.google.mg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CD0QFjAB&url=http%3A%2F%2Ftel.archives-ouvertes.fr%2Fdoc-s%2F00%2F69%2F70%2F11%2FPDF%2Fthese_A_BERSOLLE_Angelique_2011.pdf&ei=DlG-cU7_FAAaTnywPyg4DYBA&usq=AFQjCNGxfbw9t_9FtyBVBWMCQs7U0LWDZQ&bvm=bv.62578216,d.bGQ.

¹⁴ Arrêt *Gaskin c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989 ; arrêt *Mikulic c. Croatie*, 7 février 2002 ; arrêt *Odièvre c. France*, 13 février 2003 ; arrêt *Kearns c. France*, 10 janvier 2008.

¹⁵ Arrêt *Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979 ; Arrêt *Rasmussen c. Danemark*, 28 novembre 1984 ; Arrêt *Vermeire c. Belgique*, 29 novembre 1991 ; Arrêt *Sommerfeld c. Allemagne*, 11 octobre 2001 et 8 juillet 2003 ; Arrêt *Sahin c. Allemagne*, 11 octobre 2001 et 8 juillet 2003 ; Arrêt *Youssef c. Pays-Bas*, 5 novembre 2002 ; Arrêt *Lück c. Allemagne*, 13 juin 2002 ; Arrêt *Brauer c. Allemagne*, 28 mai 2009.

¹⁶ Arrêt *O c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1987 ; Arrêt *H. c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1987 ; Arrêt *W. c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1987 ; Arrêt *B. c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1987 ; Arrêt *Söderbäck c. Suède*, 28 octobre 1998 ; Arrêt *Fretté c. France*, 26 février 2002 ; Arrêt *P, C. et S. c. Royaume-Uni*, 16 juillet 2002 ; Arrêt *Pini & Bertani et Manera & Atripaldi c. Roumanie*, 22 juin 2004 ; Arrêt *Todorova c. Italie*, 13 janvier 2009.

¹⁷ Arrêt *Burghartz c. Suisse*, 22 février 1994 ; Arrêt *Stjerna c. Finlande*, 25 novembre 1994 ; Arrêt *Guillot c. France*, 24 octobre 1996 ; Arrêt *Ünal Tekeli c. Turquie*, 16 nov. 2004 ; Arrêt *Losonci Rose et Rose c. Suisse*, 9 nov. 2010.

¹⁸ Arrêt *Inze c. Autriche*, 28 octobre 1987 ; Arrêt *Vermeire préc.* ; Arrêt *Mazurek c. France*, 1er février 2000 ; Arrêt *Camp et Bourimi c. Pays-Bas*, 3 octobre 2000 ; Arrêt *Haas c. Pays-Bas*, 13 janvier 2004 ; Arrêt *Pla et Puncernau c. Andorre*, 13 juillet 2004 ; Arrêt *Burden c. Royaume-Uni*, 29 avril 2008 ; Arrêt *Fabris c. France*, 11 juillet 2011.

¹⁹ Arrêt *Schalk et Kopf c. Autriche*, 24 juin 2010.

²⁰ Arrêt *F. c. Suisse*, 18 décembre 1987.

et les relations famille²¹, les successions²², le mariage²³, le divorce²⁴, la garde des enfants et les relations personnelles des enfants avec leurs parents²⁵, la procréation²⁶, les expertises génétiques²⁷, le transsexualisme²⁸, mais aussi le placement des enfants en foyer²⁹ et le regroupement familial³⁰.

La Convention ESDH est donc devenue une nouvelle base, autre que les droits nationaux, pour les questions du droit de la famille. Ainsi, les juridictions françaises ne sont plus tenues d'examiner les litiges relatifs à ces sujets à la lumière de la loi nationale des parties, mais bien à la lumière de la Convention ESDH. Le lien de rattachement à prendre en compte, n'est plus la nationalité mais le lieu de résidence, puisque tous les États qui ont adhéré à la Convention sont tenus de la faire appliquer même à ceux qui ne sont pas leurs nationaux.

À côté de cette Convention SDH, il y a également la Charte Sociale Européenne. Adoptée en 1961³¹, et révisée en 1996³², cette Charte a pour principal but de compléter et renforcer les protections accordées par la Convention ESDH. Même si elle n'est pas d'une portée aussi forte que la convention.

2. Les efforts au niveau de l'Union Européenne

Au niveau de l'Union européenne, les efforts d'harmonisation ont été plus intenses et ont laissé plus de trace en droit national sur le plan un rattachement

²¹ Arrêt *Volesky c. République Tchèque*, 29 juin 2004 ; Arrêt *Lafargue c. Roumanie*, 13 juillet 2006 ; Arrêt *Zaunegger c. Allemagne*, 3 déc. 2009.

²² Arrêt *Evans c. Royaume-Uni*, 10 avril 2007 ; Arrêt *Dickson c. Royaume Uni*, 4 décembre 2007 ; Arrêt *S.H. et autres c. Autriche*, 1er avril 2010.

²³ Arrêt *Jaggi c. Suisse*, 13 juillet 2006 ; Arrêt *Pascaud c. France*, 16 juin 2011.

²⁴ Arrêt *I et Goodwim c. Royaume-Uni*, 11 juillet 2002 ; Arrêt *R. et F. c. Royaume-Uni et Parry c. Royaume-Uni*, 28 novembre 2006 ; Arrêt *L. c. Lituanie*, 11 sept. 2007.

²⁵ Arrêt *Schalk et Kopf c. Autriche*, 24 juin 2010.

²⁶ Arrêt *F.c. Suisse*, 18 décembre 1987.

²⁷ Arrêt *Hoppe c. Allemagne*, 5 décembre 2002 ; Arrêt *Görgülü c. Allemagne*, 26 février 2004 ; Arrêt *Lebbink c. Pays-Bas*, 11 juin 2004 ; Arrêt *Volesky c. République Tchèque*, 29 juin 2004 ; Arrêt *Lafargue c. Roumanie*, 13 juillet 2006 ; Arrêt *Zaunegger c. Allemagne*, 3 déc. 2009.

²⁸ Arrêt *Evans c. Royaume-Uni*, 10 avril 2007 ; Arrêt *Dickson c. Royaume Uni*, 4 décembre 2007 ; Arrêt *S.H. et autres c. Autriche*, 1er avril 2010.

²⁹ Arrêt *Jaggi c. Suisse*, 13 juillet 2006 ; Arrêt *Pascaud c. France*, 16 juin 2011.

³⁰ Arrêt *Rees c. Royaume-Uni*, 17 octobre 1986 ; Arrêt *Cossey c. Royaume-Uni*, 27 septembre 1990 ; Arrêt *B. c. France*, 25 mars 1992 ; Arrêt *Sheffield et Horsham c. Royaume-Uni*, 30 juillet 1998 ; Arrêt *I et Goodwim c. Royaume-Uni*, 11 juillet 2002 ; Arrêt *R. et F. c. Royaume-Uni et Parry c. Royaume-Uni*, 28 novembre 2006 ; Arrêt *L. c. Lituanie*, 11 sept. 2007.

³¹ Signée le 18 juin 1961 à Turin et est entrée en vigueur le 26 février 1965, STCE n° 035.

³² La Charte sociale européenne révisée a été signée le 3 mai 1996 et est entrée en vigueur le 1er juillet 1999, STCE n° 163.

en droit international privé. Un impact d'autant plus important que la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) participe très activement au renforcement de l'intégration.

Les efforts d'harmonisation au niveau de l'Union Européenne concernent entre autre la libre circulation ainsi que la double nationalité et ce sont les questions les plus pertinentes dans notre étude.

a. La prise en compte de la libre circulation des citoyens européens en droit de la famille

Nous nous posons ici sur le plan du droit de l'Union Européenne. La citoyenneté européenne a été instituée par le Traité de Maastricht³³ dans le but de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de l'Union Européenne³⁴. Les États membres ont entendu développer un sentiment d'appartenance commune pour les populations des États membres, et donner une dimension plus humaine à l'intégration de l'Union dans la mesure où elle est, pour les ressortissants européens, un statut fondamental conférant des droits et des devoirs³⁵.

Le résultat le plus visible de la mise en place de cette citoyenneté est qu'elle a facilité la mise en place d'une liberté de circuler effective pour les citoyens européens. Or « en faisant de cette liberté un droit inhérent à la qualité de citoyen européen, c'est-à-dire en la démarquant de sa finalité avant tout économique, le traité de Maastricht a étendu le champ d'application *ratione personae* de la liberté de circulation »³⁶. Cela a permis d'en élargir le champ d'application et de faire entrer le « statut personnel du citoyen dans le champ matériel des droits liés à la citoyenneté en assurant le respect des droits civils personnels liés au principe de la libre circulation »³⁷.

Désormais donc, pour la jurisprudence de la CJUE, la lorsque cette liberté de circuler est remise en cause par le critère de la nationalité, il convient de l'écarter, même en matière de statut personnel au profit d'autres critère de rattachement comme le lieu de naissance ou le lieu de résidence³⁸.

³³ J.O. n° C 191 du 29 juillet 1992.

³⁴ Art. 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 17 du Traité CE).

³⁵ Angélique Thurillet-Bersolle, « Droits européens et droit de la famille : contribution à l'étude de la dynamique du rapprochement », p. 52 et s.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ CJUE, Arrêt Grunkin c. Standesamt Niebüll, aff. C-353/06, 14 oct. 2008 : Dr. fam. 2009, comm. 50, pp. 46-48, note F. Viangalli ; Europe, 2008, comm. n° 397, p. 9, F. Kauff-Gazin ; A.J.D.A., 2008, p. 2331 ; Europe, 2008, comm. n° 431, p. 28, L. Idot ; JCP G.2008. II. 10071, pp. 36-38, A. Devers ; D. 2009, pp. 845-848, F. Boulanger ; R.C.D.I.P. 2009, pp. 87-93, P. Lagarde, J.D.I. 2009, pp. 207-216, L. D'Avout ; J.D.I. 2009, pp. 645-646 ; JCP. G. 2008. I. 107, n° 4, obs. E. Fongaro.

b. Le problème de la double nationalité

L'emploi du rattachement par la nationalité dans les droits des États membres de l'Union Européenne est une constance qui entre en conflit avec les conséquences de la mise en place de citoyenneté européenne. Et notamment avec la double nationalité qui est de plus en plus répandue.

Dans ce cas précis, la Cour de justice entreprend de concilier ce choix et cette interdiction en écartant les solutions classiques et en imposant un traitement égal des deux réglementations nationales qui contraignent mécaniquement de s'en rapporter au critère de l'antériorité d'application, associé au principe de reconnaissance mutuelle.

Apparaît alors la nécessité d'une nouvelle appréciation du rattachement par la nationalité à l'aune du droit de l'Union et plus particulièrement de l'article 18 TFUE qui proscriit « toute discrimination exercée en raison de la nationalité ».

Katarzyna Kułak-Krzysiak

Asystent, Catholic University of Lublin of John Paul II, Departament of Administrative Law

Efficient court feelings citizen – Fact or Fiction

Efektywność postępowania sądowego w odczuciu obywateli – prawda czy fikcja

Summary

Effectiveness today means different things in different contexts. This article refers to the effectiveness of the proceedings before the administrative court and its impact on the feelings of the individual. Deeper analysis showed that washed instruments associated with the regional administrative courts and the Supreme Administrative Court can determine effectiveness. Judicial administrative organisational issues are briefly outlined

Streszczenie

Efektywność – obecnie bardzo nośne pojęcie, które definiuje się w różnych kontekstach. Poniższy artykuł odnosi się do efektywności postępowania przed sądem administracyjnym i jego wpływem na odczucia jednostki związane. Głębszej analizie poddane zostały instrumenty prane związane z postępowaniem przed wojewódzkim sądem administracyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym, które zasadniczo mogą wpływać na efektywność. Ogólnie natomiast zostały zarysowane kwestie organizacyjne sądownictwa administracyjnego

Keywords: effectiveness, court-administrative proceedings, right to the court

Słowa kluczowe: efektywność, postępowanie sądowoadministracyjne, prawo do sądu

Introduction

What is effectiveness? Is it possible to determine the effectiveness of court-administrative proceedings from the point of view of the individual participant? What changes took place over the last ten last years with respect to the effectiveness of the judiciary? What was it like before during and after the act came into effect? What do we think of these changes? Is there a need for change and if so what change?

Many questions can be asked with respect to this subject. There are also many answers depending on a point of view, the interpretation of the situation, social conscience, understanding of the organisation, its speeds or efficiency of action. It is also possible to define the subject more thoroughly, including the approach towards the citizen, the attitude of the employees of the civil service and nature of the service of the enquirer.

In this article the instruments associated with the course of the authority will be subjected to deeper analysis to show that they can influence the effectiveness of judicial proceedings from the individual's point of view.

I

The Law on proceedings before administrative tribunals is subject to a lot of regulation which impacts the effectiveness of proceedings before administrative tribunals. Included here are both rules of conduct before administrative tribunals, acts concerning rules of conduct, and provisions from the III department such as mediatory and simplified proceedings, proceedings in closed session and provisions concerning remedies from the IV The Law on proceedings before administrative tribunals act¹. department. It is important to show the influence of the above institutions on the effectiveness of court administrative proceedings. It is essential that the legislator implemented the above regulations in order to guarantee basic rights for the citizen to the access to the court as well as in order to prevent the lengthy proceedings before the administrative court.

The general rules of proceedings before administrative tribunals are legal principles: that is norms of the established law or logical consequences of these norms. Legal principles can be formulated directly in individual provisions of the normative act, but it is often necessary to interpret them from many recipes². One should also relate this assumption to the effectiveness of proceedings before administrative tribunals which consist of many other rules and regulations for the The Law on proceedings before administrative tribunals act, such as the principle of the

¹ Act from 30 August 2002 – Law on proceedings before administrative tribunals (D. U. Nr 153, pos. 1269).

² In Chróścielewski, J.P. Tarno, *Administrative proceedings and proceedings before administrative tribunals*, edition II, Warsaw 2006, 404-405 p.

speed of proceedings, the principle of openness, the principle of double instance, the institution of the signalling, judicial mediation, simplified proceedings and proceedings in closed session, the possibility of fining the public authority, and if the one won't carry the court decision out.

II

With significant regulation, from non-existent act from the Supreme Administrative Court from 1995, concerning the effectiveness of proceedings, there is Art. 12, talking about the speed and the simplicity of proceedings before administrative tribunals. It is reflected in Art. 7 The Law on proceedings before administrative tribunals act which states that administrative tribunals should take acts aimed rapid settling of the matter and aspire to settling on the first trial. T. Woś indicates the difference between administrative proceedings and proceedings before administrative tribunals, so proper application of principles of the Code of Administrative Procedure is making it impossible for court-administrative proceedings.

The law governing acting in court-administrative matters, normalizing procedural issues almost completely because it only contains a few links to provisions of other acts. An inspection of settling the matter administrative-legal, included in the challenged act or activities of the body of public authority are a being of court-administrative proceedings to administrative tribunals³. The principle of legal democratic state results in many assumptions which should be included in accepted legal answers. According to the Art. of the 77 Polish constitution, accepted solutions in judicial proceedings should consider fundamentals of the legal state which is the right of the court. The act cannot deny the freedom to the investigate violation of the law. One of the rights of the court should be to create double instances conditions to hear the case in a sensible time and requires the special administrative judiciary to pay attention. Tadeusz Woś aptly notices that without doubt that leading the court-administrative second instance must result in prolonging acting in the administrative, settled matter with the act or the activity of the body of public authority, challenged to administrative tribunals of the 1st instance and a time of the expectation of the citizens for ultimate settling the matter by the body of public authority will extend⁴. In the long term this will affect the effectiveness of judicial proceedings. However one should not equate the effectiveness with the speed of settling of court-administrative subject matter. It

³ B. Adamiak, *The Model of the administrative judiciary but functions of the administrative judiciary*, [in:] *of Poland model of the administrative judiciary*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (ed.), Lublin 2004, p. 17.

⁴ T. Woś, *Reform of the administrative judiciary projects far from perfect*, „You and the Law” 2001, Notebook 7, p. 32.

is of course very important to the party to proceedings, however cannot stay at variance with the right to the reliable litigation and with the principle of procedural fairness, that is to hearing the case according to provisions of the law, i.e. possibility of being heard out by the side, of participating in the process, providing for the participant the predictability of the course of the process⁵.

The exercise of the right to the court much was hampered by administrative tribunals with state of the judiciary on the day of enforcing the act- „Law on proceedings before administrative tribunals”. It is here particularly about a number of complaints waiting in Principal Administrative Tribunals for settling. A run time of proceedings before the administrative body also influences the speed of acting in the significant way before the issue of a decision which next became a subject of evaluation before administrative tribunals.

Mediatory proceedings and simplified proceedings which in the assumption they had are new institutions which turned up at court-administrative proceedings to contribute to a considerable degree to hasten the time of identifying the dispute, as well as to raise the awareness and the legal culture of the society. Possibility of using from those procedural institutions, perhaps to contribute to increase the effectiveness of proceedings court administrative, however this possibility isn't regarding all court-administrative proceedings.

Acts from 25 July 2002 – the Law on the system of administrative tribunals and the act from 30 August 2002 – the Law on proceedings before administrative tribunals and the act from 30 August 2002 Provisions implementing the act the law on the system of administrative tribunals and the act entered the law on proceedings before administrative tribunals⁶ into the system of the Polish administrative judiciary principle double instances. Principle double instances is very essential for the effectiveness of proceedings before administrative tribunals, since enables the verification of given decisions, and removing from the legal trade flawed administrative resolutions.

In this way a straight structure providing recognizing remedies against statements of administrative tribunals was achieved in all matters before Principal Administrative Tribunals which will be a superior supervisory body exercised the first instance of the appeal against sentence and the complaint- judicial⁷. In the act an assumption that administrative tribunals of the first instance are hearing all court-administrative cases was made, with the exception cause reserved for Principal Administrative Tribunals. He is also a Principle, that administrative tribunals are adjudicating three judges in the first instance composed of, unless de-

⁵ Compare the TK sentence from 16 January 2006, SK 30 / 05, OTK-A ZU 2006, No. 3, pos. 29.

⁶ The law on the system of administrative tribunals and the law on proceedings before administrative tribunals accessed acts into force with 1 January 2004.

⁷ R. Hauser, *At the threshold of the reform of the administrative judiciary*, You and the Law of 2002, Notebook 11, p. 30.

cisions are being taken on the closed-door session (Art. 16). Certainly they were trying to search procedural provisions for such solutions which could precipitate these proceedings, because in the case more early- first instances there were no proceedings- it is however possible. However in the structure double instances administrative judiciary, that kind of change they are manageable, because from a court decision of the first instance it is possible to bring the appeal against sentence in, which solution is going in two direction-s of mediatory proceedings and simplified proceedings. Robert Hauser thinks, that in administrative proceedings and court-administrative adding one appeal authority not has to conduct proceedings for extending⁸.

In Art. 7 acts Law on proceedings before administrative tribunals, legislator entered into principle of the speed of court-administrative proceedings in the wording: „administrative tribunals should take acts aimed at fast settling the matter and aspire to for its settling on the first sitting”. This article constitutes the equivalent Art. of 6 Code of Civil Procedure⁹. The Supreme Administrative court gave its opinion in this issue stating: „the principle of concentration of procedural material expressed in Art. 7 isn't indicating The Law on proceedings before administrative tribunals act, that dynamics of proceedings are supposed to hide from view of the overarching objective of proceedings an edition is which of lawful decision. Article 6 is not only applying to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of fast proceedings, but also solid proceedings, of which the sensible completion date is one of shaping elements”¹⁰. The aspiration to settling the matter on the first sitting includes both following acting on the part of very court the discipline, and opposing behaviours aiming at stalling these proceedings on the part of his participants, e.g. in the destination of the nonadmission to the termination of the proceeding. Provisions of this article don't determine the date of settling the matter directly. One should however assume that the matter should end in the optimum time, if it isn't leading the side for disturbing procedural entitlements. An adverse influence on the result of the case cannot and so lead the speed of proceedings to simplifications which it would have¹¹. What would still influence the effectiveness of given proceedings.

The speed is one of core values of judicial applying the law, with one of conditions of the effectiveness of both activity of courts, and the effectiveness of the law at all¹². One should rank the speed among elements of the principle of efficiency. In the procedural plain the primary importance for guaranteeing has the right to

⁸ There, p. 41.

⁹ Journal of Laws Number 43, position 296 as amended.

¹⁰ Deciding the Supreme Administrative court from 13 April 2010, and GSK 746 / 09, Lex No. 578348.

¹¹ Tarno J. P. *Law on proceedings before administrative tribunals. Comment*, Warsaw 2006, 50-51 p.

¹² J. Wróblewski, *Values but the court decision*, Ossolineum 1973, 166-167 p. and 176-185.

a court order of hearing the case „without the unjustified delay” the sec. according to the Art. of 45 mouth of the 1 Polish constitution which stayed worded also in Art. 6 of 1 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as the requirement of conducting proceedings „in the sensible time”. These orders are aimed at backing the demand of the speed of judicial proceedings up. About the existence of the lengthiness of legal proceedings it is possible to tell the inactivity long-term, to say the least of few months, total of the court in the situation in proceedings formally being pending¹³.

So constitutional requirement of hearing the case „without the unjustified delay”, first is referred to very courts which should conduct acting quickly and efficiently. For the legislator such creating legal grounds and organizational administrative tribunals is a duty, in order to the ones possibilities of following the constitutional principle of efficient considering the cases had.

Sudden increase of filing complaints in final years by Polish citizens to the European Court of Human Rights, shows that the Polish judiciary isn't fulfilling standards arising from the constitutional order of hearing the case „in the sensible time”. The tribunal in the considerable quantity of cases accused Polish courts of the infringement Art. of 6 Conventions, in particular of record of the proceedings concerning the lengthiness. In statements of the Tribunal the lengthiness constitutes proceedings of Polish courts most frequent reason for taking the complaint into account. At present Poland is at the disgraceful lead of states in which functioning of courts is arousing the most stipulations of the Tribunal from a point of view of the efficiency and the speed of their proceedings. They are in the majority these are however referring matters to the sluggishness of courts of general jurisdiction, administrative tribunals against this background come out surprisingly well.

Control system of administration, as well as the control effected by administrative tribunals, must this way be formed in order to a maximum to shorten the waiting time for prevailing in the subject matter. A maximum simplification of the procedure should become a centre which would support such proceedings, before administrative tribunals, as well as simplifying hearing cases of small change by these courts. From regulations of this type, included in the The Law on proceedings before administrative tribunals act, it is possible to exchange mediatory proceedings, simplified proceedings and proceedings in closed session.

In proceedings before administrative tribunals a principle of equality of rights which relies above all on the fact that every party to litigation has identical protection measures provided in the process and equal possibilities of using them, is

¹³ ETPCz statement from 21 and 2003, in the matter v Sobański. Poland and from 14 and 2003, on W.M. v. Poland, which Poland was recognised in responsible infringements of decisions of the Art. of 6 sec. of 1 Convention, sentences available on the website WWW.prawaczlowieka.edu.pl, they used 21.05.2010s.

shaping the legal situation of subjects through undertaking specific procedural activities. The reason cannot have greater entitlements than the defendant and on the contrary, although their procedural situation is different (so-called basis of equality of procedural means)¹⁴. The principle of equality of rights in the significant way influences the effectiveness, since enables giving his opinion of both parties in the same scope before administrative tribunals. That is every side has the same right to its expression of turning over in the matter.

Simplified proceedings before administrative tribunals regulated are in outline in 119-122 art. The Law on proceedings before administrative tribunals act. A need of precipitating court-administrative proceedings was a crucial objective of leading him into the legal system. Simplified proceedings are only a variant of ordinary proceedings¹⁵.

Simplified proceedings consist in the possibility of recognizing on the closed-door session composed of one judge of three categories: 1) of complaints about decisions and decisions touched with the defect in the unimportance or the breach of the law giving the base to resuming proceedings (Art. 119 pt 1 The Law on proceedings before administrative tribunals act), 2) of complaints about acts and activities and the inactivity of organs, irrespective of it, what defect they are touched, if the side proposed the such request, and remaining sides didn't demand conducting the trial (Art. 119 pt 2 The Law on proceedings before administrative tribunals act), 3) of complaints about acts and activities and the inactivity of organs, without the account to what defect they are touched, if the administrative body didn't pass the complaint on to the court along with case records and the response to the complaint within 30 days of the day of for her carrying and didn't make it in spite of fining him by the court (Art. 121 in relation to Art. 55 § 2 The Law on proceedings before administrative tribunals act)¹⁶.

On account of the fact that unjustified dispatching a case to recognize under the simplified procedure can to make it difficult for her the unabridged and versatile diagnosis, and especially considering the fact that a case is being heard not through for three composition (guaranteeing the versatility and the complexity of examining the matter), only by one judge, it is fitting to agree with the opinion that at directing a case at the simplified mode he belongs with the great care to assess, whether recognizing under this procedure is guaranteeing the realization of the principle of the right to the court, that is open recognizing by the competent court composed of, which versatile conducting the control provides for the legali-

¹⁴ W. Siedlecki, *Civil procedure in the outline*, Warsaw 1972, p. 77.

¹⁵ R. Hauser, M. Wierzbowski (ed.), *Law on proceedings before administrative tribunals. Comment*, p. 472.

¹⁶ T. Woś, *Two instances administrative judiciary. Review of fundamentals and procedural institutions. Texts of legal documents*, Warszawa-Zielona Mountain 2003, p. 26

ty of the challenged act or the activity¹⁷. This way so it is essential, whether applying the simplified mode will be affecting the effectiveness of court-administrative proceedings. The judge must take the realization of the function of the judiciary into consideration, in compliance with constitutional standards.

As regards the institution of mediation in at pond- Law on proceedings before administrative tribunals (Art. 115-118 The Law on proceedings before administrative tribunals act), „an explanation and considering of circumstances factual and legal the matter and accepting by sides of arrangements, as for the way for her of settling within the limits of the law in force” are a purpose of mediatory proceedings. Certainly the institution of mediation corresponds to the demand of precipitating proceedings before administrative tribunals, because lets eliminate the part of complaints which courts would have to consider by way of court-administrative proceedings. Mediation differently than proceedings simplified, constitutes the alternative form of solving disputes. Enabling the organ of the own vetting is a purpose of mediation of knowledge about the matter, including regularities of the decision (activity) which entertained¹⁸. However a number of doubts concerning mediatory proceedings which will be subjected to deeper analysis hereinafter exists of trial concerning court-administrative mediation.

One should ask questions or the reform of the administrative judiciary, exactly provisions and solutions accepted in the act- Law on acting before administrative tribunals, indeed did individuals influence the protection of rights in the sphere of the administrative law? And still, whether these provisions enable the realization of the principle of efficiency? Whether structure of the legal democratic state, it getting hooked on its beginning in the Polish constitution which provides such a judicial control for the civil service which considers standards of the protection of rights of the individual, and what is being combine-ed with it for her right to the court and settling the matter in the sensible time- was carried out in the new statute? An effectiveness is restoring the compliance with law- from submitting the matter for issuing a decision, by making it. It is essential so that this procedure is executed quickly, cheap and in compliance with procedural principles.

It seems that solutions which can contribute to the efficiency improvement of proceedings are included in provisions of analysed regulations in administrative courts, to rank among them we can:

- a. principle of concentration of procedural material,
- b. principle of openness of proceedings,
- c. possibility of verifying the given decision by the court of the double instance,
- d. mediatory proceedings
- e. simplified proceedings

¹⁷ R. Hauser, M. Wierzbowski (ed.), quoted work, p. 473.

¹⁸ Compare from. Kmiecik, *Proceedings mediatory and simplified before administrative tribunals*, „You and the Law” 2003, Notebook 10, p. 25.

f. enforcing of the provision Art. 174 The Law on proceedings before administrative tribunals act, according to which the appeal against sentence can be based on violating the substantive law through incorrect his interpretation, or the misuse, or the violation of regulations of proceedings, if it could have a significant influence on the result of the case¹⁹.

However Tadeusz Woś thinks that only three procedural terminations will contribute to simplify proceedings and to increase his effectiveness:

1. principle of adjudicating both authorities by administrative tribunals on the closed-door session composed of of one judge- Art. 16 § 2 and Art. 182 § 3 The Law on proceedings before administrative tribunals acts;

2. drafting by provincial administrative tribunals of the statement of reasons for the sentence putting the complaint off exclusively at the request of the side reported within 7 days of the date of the announcement the sentence or delivering the copy to the sentence of sentence- Art. 141 § 2 The Law on proceedings before administrative tribunals act, it is the statutory date which cannot be prolonged or shortened, can however be restored at the request of the side²⁰.

3. reinstatement indirect modes of carrying of the complaint into administrative tribunals Art. 54 § 1 The Law on proceedings before administrative tribunals act ²¹.

Restoring the principle of bringing the complaint in via the organ, of which action, the inactivity or chronic leading proceedings are a subject of the complaint, pursuant to Art. 54 § 2 The Law on proceedings before administrative tribunals act – he has his positive dimension, because this mode is precipitating judicial proceedings, eliminating the need of the preliminary correspondence between the court and the administrative body. Because the administrative body is obligated, with The Law on proceedings before administrative tribunals act provisions of the Act, for handing 30 days of the complaint over in time to administrative tribunals along with case records and the response to the complaint, as well as he has entitlements *autorewizyjne* (automatic_control) before transmitting the complaint to the court, in the connection what the complaint can be moved back, with or for her considering will become irrelevant (Art. 54 § 3 and Art. 161 § 1 The Law on proceedings before administrative tribunals act).

¹⁹ W. Chróścielewski, from. Kmiecik, J.P. Tarno, *The Reform of the administrative judiciary, but standards of the protection of rights of the individual*, „You and the Law” 2002, notebook 12, p. 34. Respecting the provision offers The Law on proceedings before administrative tribunals act, Art. 174 provision Art. 175 The Law on proceedings before administrative tribunals act, according to which complaint cassation an attorney-at-law or a skyrocket can draft legal or shown object in § 2 and 3 of it articles, as well as solutions accepted in court fees, according to which bringing the complaint in will be cassation suffered financial consequences of his action.

²⁰ Compare the Principal Administrative Court, Decision from 18 April 2008, II Esker 338 / 08, Legalis.

²¹ T. Woś, *Two Instances the administrative judiciary but the constitutional right to hear the case without of „unjustified delay”*, „You and the Law” 2003, Notebook 8, p. 25.

Above procedural institutions led with act- Law for proceedings before administrative tribunals, are aimed at increasing the effectiveness of court-administrative proceedings. Paying attention to the fact is significant, that legacy of overdue matters from times before enforcing the act- Law on proceedings before administrative tribunals, caused that state, in which it will be possible to settle administrative matters „on the spot” is still as of today unattainable.

One should emphasize that the The Law on proceedings before administrative tribunals act remains in the compliance with decisions for the Polish constitution from 1997, of international covenant of citizenship rights and Political, and peculiarities from his Art. 14, and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. So The Law on proceedings before administrative tribunals act, considers European standards of acting in court-administrative matters, judicial decision of international bodies and is ensuring the protection of human rights in wide of this word for meaning.

Summary

Legislator establishing individual provisions of the Act referred the Law on proceedings before administrative tribunals oneself with in order to protect laws guaranteed in the Polish constitution and provisions of the international law for the individual as high standards.

The law on proceedings before administrative tribunals is regulating acting in court-administrative matters in the comprehensive and full way²². One should agree with this statement. Even though the effectiveness of acting as the right principle isn't clearly indicated in provisions of the Act, however the legislator entered it into the act of the regulation which influence the effectiveness of proceedings being pending, both by indicating of principles in the chapter I of the act, as well as other institutions procedural, standing on guard effectivenesses, as mediation, fining the organ or the institution of signalings.

In the course of conducted analysis a statement that in the course of the general court-administrative progression the principle of efficiency is performing the very significant role in all phases of these proceedings, peculiarly is justified taking into consideration feelings of the individual which is referring her matter for considering by administrative tribunals. Because a possibility of the orchard initiation of proceedings is a purpose of court-administrative proceedings. That is, he is embracing with one's scope „matters sadowoadministracyjne”.

Correct course of proceedings sądowoadministracyjnego are supposed to guarantee functions of administrative tribunals in which as basic one should mention the protection of the liberty of the subject of the individual what results from

²² M. Jaśkowska, M. Pasternak, E. Ochendowski, *Court-administrative Proceedings*, Warsaw 2004, p. 27.

guidelines of the functioning of the civil service. Discontinuing it is possible for nobody to close the legal action of seeking violated freedoms and laws and not perhaps to become known situation, in which matters which won't be embraced will be a jurisdiction of neither administrative tribunals nor courts of general jurisdiction. All these conditioning affects for due forming the court-administrative procedure which in turn is affecting the effectiveness of proceedings sądowo administracyjne.

To sum up, conclusions de lege the The Law on proceedings before administrative tribunals act very much a lot changed year-s in the face of the Polish administrative judiciary, meaning majority of these changes, both in the context of proceedings as well as the organizational structure these are very positive changes. Conclusions de lege ferenda- perhaps one should give some thought to mediation sądowoadministracyjną- and more to highlight meaning for her in the course of proceedings and more often to use it. And most important from points of view of the individual- to strive after perfection in the customer service. Since at present an applicant is a customer and expects the technical personnel the same at the court, like at the private institution.

Legal documents

Constitution of the Republic of Poland from 2 April 1997 (D. U. Nr 78, pos. 483).

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, drafted in Rome 4 November 1950 – changed next with Protocols No. 3, 5 and 8 and supplemented with the Protocol No. 2.

International covenant of citizenship rights and Political opened to the signature in New York 19 December 1966 (D. U. from 1977 No. 38, pos. 167).

Act from 30 August 2002 – Law on proceedings before administrative tribunals about (D. U. Nr 153, pos. 1269).

Act from 17 June 2004 about the complaint on breach of the law of the side for considering.

Judicial decision

Compare the Principal Administrative Court, Decision from 18 April 2008, II Esker 338 / 08, Legalis.

Compare the TK sentence from 16 January 2006, SK 30 / 05, OTK-A ZU 2006, No. 3, pos. 29.

Deciding the Supreme Administrative court from 13 April 2010, and GSK 746 / 09, Lex No. 578348.

Bibliography

- Adamiak B., *The Model of the administrative judiciary but functions of the administrative judiciary*, [in:] *Of Poland model of the administrative judiciary*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (ed.), Lublin 2004.
- Chróścielewski W., Tarno J. P., *Administrative proceedings and proceedings before administrative tribunals, edition II*, Warsaw 2006.
- Hauser R., *At the threshold of the reform of the administrative judiciary*, You and the Law of 2002, Notebook 11.
- Hauser R., Wierzbowski M. (ed.), *Law on proceedings before administrative tribunals. Comment*, Warsaw 2006.
- Kmieciak, *Proceedings mediatory and simplified before administrative tribunals*, „You and the Law” 2003, Notebook 10.
- Siedlecki W., *Civil procedure in the outline*, Warsaw 1972.
- Tarno J. P., *Law on proceedings before administrative tribunals. Comment*, Warsaw 2006.
- Wróblewski J., *Values but the court decision*, Ossolineum 1973.
- Woś T., *Reform of the administrative judiciary projects far from perfect*, „You and the Law” 2001, Notebook 7.
- Woś T., *Two instances administrative judiciary. Review of fundamentals and procedural institutions. Texts of legal documents*, Warsaw-Green Mountain 2003.

dr Łukasz Wojciechowski

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Wydział Administracji

Strategie marketingowe na rynku wyborczym

Marketing strategies in the market election

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie klasyfikacji strategii marketingowych, które są nieodłącznym elementem procesu marketingowego. Stanowią niezbędne ogniwo pomiędzy segmentacją rynku wyborczego, doбором rynków docelowych i wyborem narzędzi marketingowych.

Autor omawia strategię działań niezróżnicowanych, strategię działań zróżnicowanych oraz strategię działań skoncentrowanych. Zastosowanie poszczególnych strategii w kampaniach wyborczych jest uzależnione od możliwości finansowych ugrupowań, jak również od subiektywnego wyboru sztabu wyborczego.

Dopełnieniem trzech typów strategii marketingowych na rynku wyborczym jest strategia wieloznaczności. Stanowi ona bardzo popularny sposób komunikowania politycznego pomiędzy partiami politycznymi a wyborcami w Polsce

Summary

The content of the article presents the classification of marketing strategies, which are an integral part of the marketing process. They are an essential link between the electoral market segmentation, the target market selection and the choice of marketing tools.

The author discusses three main strategies: the undifferentiated strategy, the differentiated strategy and the focused strategy. The use of individual strategies in election campaigns depends on the financial capacity of groups, as well as the subjective choice of the election team.

The strategy of ambiguity is another one out of the three types of marketing strategies in the market election. It is a very popular way of political communication between political parties and voters in Poland

Słowa kluczowe: marketing polityczny, kampania, samorząd terytorialny, strategia marketingowa, rynek wyborczy

Keywords: political marketing, campaign, territorial self-government, marketing strategy, electoral market

Wprowadzenie

Zmiany w Rzeczypospolitej Polskiej związane z transformacją ustrojową i wprowadzaniem mechanizmów demokratycznego państwa prawa doprowadziły do powstania rynku wyborczego, który funkcjonował dotychczas m.in. w Republice Federalnej Niemiec, Francji i Stanach Zjednoczonych Ameryki¹. Początkowo promocja podmiotów rywalizacji politycznej, uwzględniająca techniki marketingu politycznego i inżynierii społecznej dotyczyła wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz elekcji do Sejmu i Senatu. Następnie przyjęto rozwiązania ustrojowe, zwiększające wpływ obywateli na kształt personalny struktury samorządu terytorialnego, co wiązało się z wprowadzeniem jego trójszczeblowej struktury, jak również wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Należy podkreślić, że największe partie polityczne angażują coraz większe środki również w wybory samorządowe, ze szczególnym uwzględnieniem wyborów do sejmików województw, których wyniki analizowane są w dużej mierze jako element tzw. polityki krajowej (ogólnopolskiej). Prestiżowy charakter dla ugrupowań partycypujących w podziale mandatów do Sejmu mają także bezpośrednie wybory samorządowych organów władzy wykonawczej oraz obliczenia, ilu jest radnych reprezentujących te ugrupowania w danej kadencji². Dopełnieniem machiny wyborczej w związku z integracją Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską stały się od 2009 roku wybory do Parlamentu Europejskiego.

Obecnie zagadnienie strategii marketingowych odnosi się więc do promocji podmiotów we wszystkich elekcjach z uwzględnieniem ich specyfiki, jak również uwarunkowań politycznych i prawnych. Stanowi niezbędny element mechanizmu marketingowego, w skład którego wchodzi także m.in. segmentacja rynku wyborczego, wybór rynków docelowych i dobór narzędzi marketingu pośredniego i bezpośredniego. Wśród najważniejszych przyczyn planowania strategicznego kampanii promocyjnych poprzedzających poszczególne elekcje wskazać należy zjawisko profesjonalizacji i zjawisko amerykanizacji kampanii wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej³.

¹ Na potrzeby niniejszych rozważań autor przyjmuje definicję rynku wyborczego zaproponowaną przez Jerzego Muszyńskiego: „rynek polityczny – kategoria marketingu politycznego oznaczająca przestrzenną i czasową arenę, na której dokonywane są różne działania (w tym finalna transakcja) mające doprowadzić do aktu sprzedaży i kupna towaru politycznego”. J. Muszyński, *Leksykon marketingu politycznego*, Atla 2, Wrocław 2001, s. 185.

² W tym przypadku w niektórych okręgach wyborczych kandydaci startują w wyborach z lokalnych komitetów, jednak częstą praktyką jest realizowanie biernego prawa wyborczego pod szyldem największych ugrupowań polskiego rynku wyborczego.

³ Por. W. Schulz, *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 165.

1. Pojęcia strategii, strategii politycznej i strategii marketingowej

Pojęcie „strategia” jest bardzo często używane podczas badań rynku wyborczego. Oznacza ono „teorię i praktykę przygotowania i prowadzenia wielkich operacji i kampanii wojennych”⁴. Wyróżnić należy również pojęcie „strategii politycznej” oznaczające „całokształt koncepcji, wyobrażeń, założeń określających wizję rozwoju stosunków politycznych w perspektywie co najmniej kilku lat, częściej kilkunastu lat. Strategia polityczna może przybrać postać luźnego zbioru koncepcji, wyobrażeń i założeń, bądź stanowić zwarty dokument określający kierunki i cele perspektywicznego rozwoju oraz formułujący sposoby i środki urzeczywistniania zamierzonego celu”⁵.

Czym innym jest zaś strategia marketingowa. Termin ten oznacza „logikę kierującą marketingiem, za pomocą której jednostka przedsiębiorstwa ma nadzieję osiągnąć swe cele marketingowe”⁶. Inna definicja, w której wyróżniona jest kwestia efektów przyjętych działań, charakteryzuje strategię marketingową jako „ogół sposobów i narzędzi służących do osiągania wyznaczonego celu”⁷. Przy takim rozumieniu strategii należy dokonać rozróżnienia na cele bieżące (operacyjne) oraz cele długofalowe (strategiczne)⁸. Podobnie kształtują się cele w marketingu wyborczym. W przypadku jednej konkretnej kampanii promocyjnej poprzedzającej elekcję możemy mówić o akcentowaniu celów operacyjnych, natomiast cele strategiczne dotyczą wizji działań marketingowych podmiotu w dłuższej perspektywie.

Przywołanie pojęcia strategii politycznej w przypadku rozważań nad strategią marketingową jest bardzo uzasadnione. Specyfika rynku wyborczego wymaga od ugrupowań występowania wyraźnej korelacji pomiędzy działaniami marketingowymi ujętymi w strategii marketingowej dotyczącej konkretnej elekcji oraz strategii politycznej, jaką przyjął dany podmiot w związku ze swoją działalnością. Pojęcia te są również ze sobą powiązane z uwagi na to, że podmioty rywalizacji politycznej są zmuszone do weryfikowania założeń strategii politycznej oraz wprowadzania zmian, zgodnie z oczekiwaniami wyborców. W związku z tym działania promocyjne poprzedzające poszczególne elekcje są nie tylko najlepszą okazją do przedstawienia wyborcom założeń strategii politycznej, ale reakcja elektoratu na zaprezentowane treści jest ważnym powodem do jej rewizji.

⁴ W. Kopaliński, *Słownik terminów i zwrotów obcojęzycznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1999, s. 474.

⁵ J. Muszyński, *dz. cyt.*, s. 200.

⁶ P. Kotler, G. Armnstrong, J. Saunders, V. Wang, *Marketing. Podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 136.

⁷ H. Mruk, *Marketing. Satysfakcja klienta i rozwój przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 282.

⁸ Tamże.

Do omówienia przedmiotowej materii autor przyjął typologię wyróżniającą cztery typy strategii marketingowej na rynku wyborczym. Są to:

1. Strategia działań niezróżnicowanych.
2. Strategia działań zróżnicowanych.
3. Strategia działań skoncentrowanych.
4. Strategia wieloznaczności.

Trzy pierwsze rodzaje strategii stanowią względem siebie alternatywę i są stosowane osobno. Jednak biorąc pod uwagę fakt, iż procesy marketingowe na rynku wyborczym to szereg dynamicznych interakcji, należy podkreślić, że proponowana typologia nie ma charakteru taksatywnego i możliwe jest występowanie zupełnie innych modeli w zależności od kształtu i charakteru działań mających na celu promocję podmiotów na rynku wyborczym.

Osobnego omówienia wymaga strategia wieloznaczności. Odnosi się ona *stricte* do zakresu tematycznego przekazu perswazyjnego i z punktu widzenia analizy pozostałych strategii nie jest ona bytem samodzielnym, lecz stanowi uzupełnienie pozostałych wymienionych typów. Każdorazowo strategia wieloznaczności stosowana jest na różnych etapach używania narzędzi marketingowych i przesyłania komunikatów perswazyjnych. Umieszczenie jej w powyższej typologii wynika z faktu, iż jest to praktyka nagminnie stosowana przez podmioty rywalizacji politycznej na polskim rynku wyborczym. Analiza tego zjawiska wyjaśnia bardzo wiele mechanizmów, jakie wpływają na decyzje dotyczące przebiegu i środków wykorzystanych w kampaniach promocyjnych przez podmioty. Dodatkowo strategia wieloznaczności stanowi dopełnienie do pozostałych strategii, a jej dualistyczny charakter odnosi się do bycia łącznikiem pomiędzy doбором odpowiedniej strategii marketingowej a wyborem i zastosowaniem narzędzi marketingowych.

2. Strategia działań niezróżnicowanych

Strategia działań niezróżnicowanych należy do najrzadziej stosowanych w przypadku wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. W marketingu gospodarczym polega ona na tym, iż dane przedsiębiorstwo kieruje swoją ofertę do ogółu konsumentów, natomiast w marketingu wyborczym dany podmiot rywalizacji politycznej kieruje swoją ofertę do ogółu elektoratu⁹. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie determinantów współczesnych kampanii, należy przyjąć, że taki sposób prowadzenia agitacji wyborczej ma charakter mocno kontekstualny i w pełnym zakresie możliwy jest jedynie w przypadku elekcji na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, bądź też bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

⁹ H. Mruk, *dz. cyt.*, s. 81.

O zastosowaniu takiej strategii można mówić przyjmując założenie, że rynek wyborczy dzieli się na wyborców lewicowych, centrowych i prawicowych. Ugrupowanie, które zdecyduje się na wybór strategii działań niezróżnicowanych, będzie zwracało się o poparcie do wszystkich wyborców, kluczowe jest jednak to, jakich środków użyje. Nie będzie można mówić o takiej strategii, jeżeli podmiot opracuje kampanię promocyjną na założeniach, że wyborcy lewicowi staną się beneficjentami pewnych obietnic wyborczych, wyborcy centrowi innych obietnic, a jeszcze inne obietnice zachęcą wyborców prawicowych. Natomiast strategia niezróżnicowana polegać będzie na tym, że do wszystkich grup wyborców zostanie wysłany jeden, spójny przekaz.

Strategia niezróżnicowana jest ściśle powiązana z zastosowaniem strategii wieloznaczności. W tym kontekście oznacza ona unikanie jednoznacznej odpowiedzi na najbardziej kontrowersyjne kwestie, przy jednoczesnym dążeniu do sprawiania jak najlepszego wrażenia na elektoracie. Wysyłane komunikaty perswazyjne charakteryzują się dużym stopniem uogólnienia. Jeżeli tematem przewodnim staje się np. aborcja lub eutanazja, chociaż przy realizacji strategii niezróżnicowanej działania sztabu wyborczego powinny koncentrować się na tym, aby tego typu tematy (wzbudzające największe kontrowersje) w ogóle w toku kampanii się nie pojawiały, to podmiot nie może wysyłać do wyborców jednoznacznego przekazu aprobującego, bądź też dezaprobuującego. Komunikaty powinny sugerować, że problematyka jest istotna z punktu widzenia danego podmiotu, nie zawierać jednak jasnego przekazu, jakie podmiot wyraża stanowisko w tej sprawie. W przypadku wyborów o charakterze ogólnokrajowym, do których zaliczają się omawiane elekcje do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, duże znaczenie ma zachowanie spójności w niejednoznacznym przekazie. Nie może być tak, że jeden kandydat wprowadza wysoki stopień uogólnienia stanowiska w kontrowersyjnych kwestiach, natomiast inny zajmuje stanowisko w sposób jasny. Ryzyko, jakie niesie za sobą przyjęcie takiej strategii, polega na tym, że nie znajdzie się grupa wyborców odnajdująca w przekazie podmiotu jakąkolwiek atrakcyjną z punktu widzenia swoich wartości treść programową.

Można więc poddać w wątpliwość umieszczanie tego typu strategii w typologii dotyczącej teoretycznych aspektów kampanii promocyjnych poprzedzających elekcje do Sejmu. Należy jednak zwrócić uwagę na specyfikę takiej strategii w kontekście zasad, jakie powinna respektować przyjęta strategia na rynku wyborczym. Klasyfikacja tych zasad, którą zaproponował Philippe Maarek składa się z czterech reguł:

1. Reguła koherencji.
2. Reguła innowacyjności.
3. Reguła różnicowania.

4. Reguła maksymalnego bezpieczeństwa¹⁰.

Synteza reguły koherencji prowadzi do konkluzji, iż jej istota sprowadza się do dążenia do jak największej spójności decyzji, form promocji oraz użytych narzędzi marketingowych. Niezwykle istotne jest dostosowanie przekazu do zapamiętanych wcześniej przez elektorat zakresu tematycznego wcześniejszych agitacji wyborczych poprzedzających elekcje. Reguła innowacyjności zakłada wprowadzenie nowych elementów do każdej następnej prowadzonej przez podmiot kampanii. Reguła różnicowania zakłada akcentowanie różnic w stosunku do innych podmiotów rywalizacji politycznej. Natomiast reguła maksymalnego bezpieczeństwa oznacza potrzebę stałej analizy prowadzonych działań pod względem możliwych skutków negatywnych.

Wśród wymienionych reguł, strategia działań niezróżnicowanych stanowi perfekcyjny model teoretyczny dla zachowania reguły koherencji. Wynika to z faktu, iż możliwości w zakresie zachowania spójności przekazów perswazyjnych zostają znacząco ograniczone, jeżeli dany podmiot kieruje przekaz wielowymiarowy lub rozproszony. W związku z tym, w przypadku przyjęcia założeń strategicznych opierających się na regule koherencji przy jednoczesnym zachowaniu reguł innowacyjności, różnicowania i maksymalnego bezpieczeństwa w wymiarze drugoplanowym, możemy mówić o maksymalizacji zabezpieczenia potrzeb takiej strategii z punktu widzenia realizacji celów, również w sytuacji zmniejszonych zasobów.

Warto dodać, że odpowiednikiem zastosowania strategii działań niezróżnicowanych, w przypadku innej typologii jest tzw. „strategia pełnego pokrycia rynku”. Zasady prowadzenia działań marketingowych przyjmując taką strategię są takie same, natomiast charakterystyczne jest to, że pokrycie pełnego rynku wiąże się z kierowaniem przekazu również do segmentów *stricte* deficytowych. Można więc przyjąć hipotezę, że na prowadzenie kampanii promocyjnej w ramach strategii działań niezróżnicowanych mogą pozwolić sobie jedynie największe (posiadające największe zasoby finansowe) podmioty rywalizacji politycznej, dla których straty poniesione w wyniku takich działań nie będą dotkliwe¹¹.

3. Strategia działań zróżnicowanych

Jako drugi typ strategii marketingowej, na której może opierać się kampania promocyjna podmiotu rywalizacji politycznej wskazać należy strategię działań zróżnicowanych. Strategia ta jest określana również mianem strategii selektywnej. Jej istotę stanowi wybór kilku segmentów wyborców, do których podmiot będzie kierował

¹⁰ M. Cichosz, *(Auto)kreacja wizerunku polityka na przykładzie wyborów prezydenckich w III RP*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 37-38.

¹¹ Por. H. Mruk, *dz. cyt.*, s. 83.

profesjonalny i odpowiednio zróżnicowany przekaz. Postawa polityczna, jaką w tej sytuacji przyjmuje dany podmiot, nie może być jednak niesprecyzowana¹².

Do mocnych stron przyjęcia takiej strategii zaliczyć należy przede wszystkim fakt, iż profesjonalne przygotowanie odmiennej oferty dla każdej z grup elektoratu zwiększa szanse na skuteczność przekazu perswazyjnego. W przypadku prawidłowo przeprowadzonej segmentacji rynku wyborczego oraz wyboru rynków docelowych, strategia zróżnicowana pozwala na właściwy dobór narzędzi marketingu-mix, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich ram absorpcji środków finansowych.

Bez wątpienia niezwykle istotna jest też kwestia zwrócenia się do najbardziej atrakcyjnej z punktu widzenia autorów przekazu perswazyjnego grupy elektoratu, którą jest grupa wyborców niezdecydowanych. W tym przypadku osobnego wyjaśnienia wymaga model, który wydaje się optymalny w przypadku strategii zabiegania o poparcie właśnie tej grupy wyborców. Jest nim bez wątpienia sytuacja, w której strategia działań skoncentrowanych zakładałaby koncentrację na segmencie wyborców niezdecydowanych przy jednoczesnym posiadaniu przez dane ugrupowanie rozbudowanego tzw. „twardego elektoratu”. Nie jest to jednak możliwe z punktu widzenia agitacji wyborczej w okresie poprzedzającym elekcję. Składają się na to trzy zasadnicze przyczyny.

Po pierwsze, barierę stanowi specyfika okresu, w którym prowadzone są działania marketingowe. Z punktu widzenia tych działań, kampania wyborcza jest okresem krótkim. Po drugie, przyjmując hipotezę, iż podmiot zdolny jest do pozyskania znaczących środków na promocję i reklamę, barierę stanowią uwarunkowania prawne, które zakładają reglamentację tych środków w toku jednej kampanii poprzedzającej elekcję. Trzecią przyczyną jest trudność w koordynacji tak dużego przedsięwzięcia, jakim byłoby prowadzenie działań marketingowych pozwalających zdecydowanie zatrzymać stały elektorat, a jednocześnie stale powiększać liczbę wyborców, którzy stali się zwolennikami danego podmiotu, przechodząc z grupy niezdecydowanych. W kampanii wyborczej taka koordynacja jest niemożliwa, bo składa się na nią zbyt duża liczba dynamicznych zmiennych. Brak popełnienia błędów Dlatego też nie jest możliwe przyjęcie właśnie takich założeń.

Ponadto, samo nastawienie na koncentrację działań na segment wyborców niezdecydowanych, także w przypadku strategii działań zróżnicowanych nie jest możliwe. Wynika to z faktu, iż grupa wyborców niezdecydowanych jest tak zróżnicowana wewnętrznie, że nie może być mowy, aby jakikolwiek podmiot był zdolny do dotarcia do wszystkich podgrup tego segmentu. Dlatego specjalizacja ta jest możliwa jedynie w sytuacji eliminacji podgrup, które pozostają poza zasięgiem (organizacyjnym, ideologicznym lub finansowym) danego podmiotu rywalizacji

¹² Por. J. Muszyński, *dz. cyt.*, s. 156.

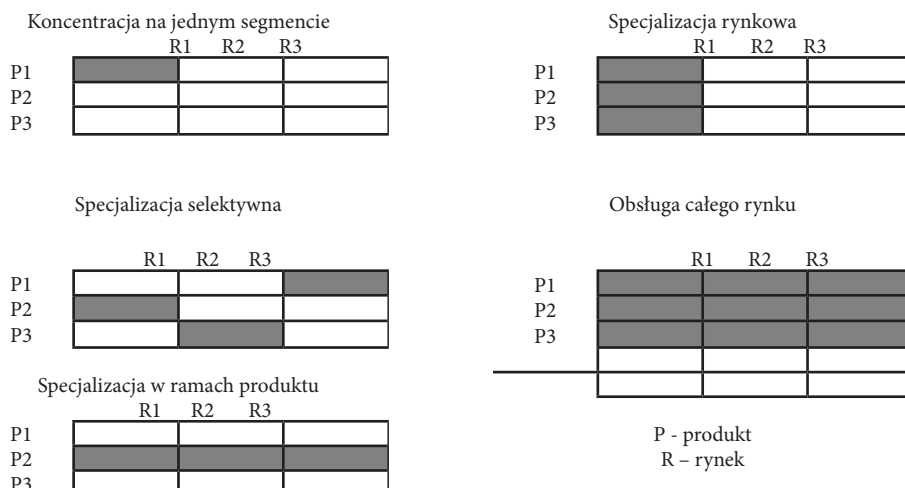
politycznej, co pozwala na zintensyfikowanie przekazu na segmenty, w których możliwe jest zdobycie dodatkowego poparcia.

Działania zróżnicowane podczas prowadzenia kampanii promocyjnej wiążą się z licznymi niebezpieczeństwami, na jakie naraża się podmiot w przypadku takiego prowadzenia agitacji wyborczej. Jedno z nich wiąże się z faktem, iż taki sposób prowadzenia agitacji wyborczej należy do najbardziej kosztownych¹³. Konieczność pojawienia się grupy zewnętrznych konsultantów może dodatkowo wpłynąć na zwiększenie kosztów. W przypadku podjęcia działań opierających się na przekazie zróżnicowanym, sztab wyborczy nie ma *de facto* możliwości zmiany strategii ze zróżnicowanej na inną. Byłoby to działanie porównywalne z działalnością sabotażową i narażałoby ugrupowanie na utratę wiarygodności. Taka perspektywa może doprowadzić do tego, że sztab wyborczy wpadnie w niebezpieczną spiralę powiększania poniesionych nakładów, a prowadzona agitacja wyborcza nie będzie przynosiła pożądanych efektów. Należy podkreślić, że w takiej sytuacji podmiot nie ma możliwości wycofania się z już rozpoczętych działań, ponieważ wiązałoby się to z poniesieniem w przyszłości jeszcze większych nakładów.

Ponadto, ugrupowanie, które będzie prowadziło agitację wyborczą opartą na strategii zróżnicowanej, powinno mieć na uwadze to, że wymaga ona doświadczenia i umiejętności sprawnej analizy rynku wyborczego¹⁴. W tym przypadku samo zatrudnienie zespołu zewnętrznych ekspertów może nie przynieść zadowalających rezultatów. Kluczowe jest obycie i doświadczenie kandydatów danego podmiotu rywalizacji politycznej. Wynika to z faktu, iż poszczególne segmenty wyborców mogą mieć zróżnicowane preferencje i priorytety. Kandydat, m.in. podczas elementów agitacji wyborczej związanych z marketingiem bezpośrednim, bardzo łatwo w swoim przekazie kierowanym do „Segmentu A” może wywołać dezaprobatę w „Segmencie B”. Okres poprzedzający elekcje jest szczególnie niefortunny z punktu widzenia popełnianych błędów.

¹³ Por. M. Cichosz, *dz. cyt.*, s. 42.

¹⁴ Tamże.

Schemat nr 1. Strategia marketingowa a segmentacja rynku

Źródło: H. Mruk, *Marketing. Satysfakcja klienta i rozwój przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 82.

Przekaz, który może służyć dyskredytacji podmiotu na rynku wyborczym, natychmiast jest nagłaśniany przez media oraz konkurencyjne podmioty. W związku z tym, istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że niedoświadczeni kandydaci, którzy zdecydują się na prowadzenie zróżnicowanych działań marketingowych, popełnią błędy i ostatecznie poniosą straty związane z wyborem takiej strategii.

Analiza powyższych przesłanek prowadzi do konkluzji, iż konieczne jest uporządkowanie strategii w kontekście działań marketingowych na rynku wyborczym. Niezwykle pomocny jest w tym przypadku podział, który Henryk Mruk zaadoptował na podstawie założeń Philipa Kotlera¹⁵. Propozycję takiego podejścia do specjalizacji na rynku wyborczym przedstawia *Schemat nr 1*.

4. Strategia działań skoncentrowanych

Dopełnieniem trzech podstawowych typów strategii marketingowych jest podejmowanie działań skoncentrowanych. Strategia ta opiera się na założeniu, że po przeprowadzonej segmentacji podmiot rywalizacji politycznej lub jego sztab wyborczy wybiera jedną lub więcej (jednak musi być to niewielka ilość) grup docelowych i specjalizuje się w agitacji wyborczej skierowanej właśnie do tej grupy.

Strategia ta jest w pełni kompatybilna z macierzą wzrostu (udziału w rynku) wykorzystywaną w marketingu gospodarczym. Na rynku gospodarczym oznacza to lokowanie znacznych zasobów w najbardziej dochodowe przedsięwzięcia, co

¹⁵ H. Mruk, *dz. cyt.*, s. 82.

może wiązać się z zaniedbywaniem lub nawet rezygnacją ze słabszych przedsięwzięć. Natomiast w przypadku rynku wyborczego, podmiot rywalizacji politycznej lokuje wszystkie zasoby w agitację wyborczą skierowaną do wybranych przez siebie (jednocześnie najbardziej perspektywicznych) grup wyborców, co może wiązać się z całkowitym zaprzestaniem zabiegania o głosy mniej rokujących grup.

Do intensyfikacji takich działań konieczny jest rzetelny przegląd własnych zasobów. W przypadku elekcji do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej liczba kandydatów największych ugrupowań jest tak duża, że dokonanie klasyfikacji wszystkich kandydatów we wszystkich okręgach na raz staje się bezcelowe. W tej sytuacji sztab wyborczy może dokonać przeglądu swoich „produktów” („sprzedawanych” poprzez wystawienie ich na listach wyborczych) koncentrując się na listach wyborczych w poszczególnych okręgach, bądź też dokonać takiej analizy uwzględniając tylko kandydatów na pierwszych miejscach lub na pierwszych trzech miejscach.

Macierz zakłada istnienie czterech strategicznych typów jednostek, które należy uwzględnić w podziale. Należą do nich:

1. *Gwiazdy* – są to kandydaci, którzy mają największe szanse na szybkie zwiększenie swojej popularności, a co za tym idzie na szybkie zdobywanie poparcia. Ich promocja może wymagać poważnych nakładów inwestycyjnych, jednak z punktu widzenia odniesienia korzyści w dniu elekcji, są to nakłady, które warto ponosić.
2. *Dojne krowy* („lokomotywy wyborcze”) – jest to specyficzny rodzaj „Gwiazd”. Należą do nich kandydaci, którzy już na początku działań marketingowych cieszą się dużym zaufaniem wyborców, a ich promocja nie wiąże się już z tak dużymi nakładami finansowymi. Wówczas sztab wyborczy może przyjąć założenie, że „dojna krowa” przyniesie ugrupowaniu określony zysk, który przełoży się na to, iż kandydaci z dalszych miejsc na listach wyborczych będą mieli szansę na uzyskanie mandatów. Niejednokrotnie zdarzało się jednak, iż kandydaci lub autorytety wspierające dane ugrupowanie zaklasyfikowani w tym typie popełniali w toku kampanii wyborczej błędy, które przynosiły wymierne straty¹⁶.

¹⁶ Jako przykład wskazać należy sytuację, kiedy w 2006 roku na polskiej scenie politycznej powstał nowy podmiot – „Lewica i Demokraci”. Było to zrzeszenie znacznej części ugrupowań lewicowych oraz ugrupowania „Demokracy.pl”. Patronem przedsięwzięcia został Aleksander Kwaśniewski, który z punktu widzenia marketingu wyborczego pełnił rolę „dojnej krowy”, a jako polityk o dużej popularności miał przekonać wyborców do oddawania głosów na nowe ugrupowanie. Podczas kampanii wyborczej wystąpił na jednej z konwencji LiD-u, a jego zachowanie mogło wskazywać na spożycie alkoholu. Tłumaczenia byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jakoby na jego zachowanie miały wpływ leki zażywane na skutek „choroby filipińskiej” wzbudzały liczne wątpliwości. W środkach masowego przekazu pojawiło się też nagranie wykładu Kwaśniewskiego w Kijowie, po obejrzeniu którego także można było mieć wątpliwości co do trzeźwości polityka. Postawa „dojnej krowy” oraz inne czynniki doprowadziły do niezadowalającego wyniku wyborczego, a w przyszłości do rozwiązania ugrupowania.

3. *Znaki zapytania („trudne dzieci”)* – mianem tym określa się kandydatów, których promocja wymaga dużych nakładów finansowych, natomiast szanse na osiągnięcie zadowalających rezultatów są znacznie mniejsze, niż w przypadku „Gwiazd”. Sytuacja ta zazwyczaj nie wynika z powodu cech kandydatów, a jest spowodowana specyfiką niektórych regionów. Np. Jeżeli w danym województwie ugrupowania lewicowe nie osiągają wysokiego poparcia, co wynika z przekonania i ideologii mieszkańców, to nawet największe nakłady finansowe skierowane właśnie do tego województwa nie zagwarantują sukcesu wyborczego¹⁷.
4. *Psy (kule u nogi)* – są to kandydaci, których znalezienie się na wysokich miejscach list wyborczych wynika najczęściej z uwarunkowań politycznych¹⁸. Ich pozycja jest na tyle silna, że uzyskują oni mandaty, jednak ich poparcie może nie wystarczyć do tego, aby ugrupowanie wprowadziło kandydatów z dalszych miejsc na listach wyborczych¹⁹.

W każdej z powyższych jednostek prawidłowy ogląd sytuacji warunkowany jest przez założenie, że celem nadrzędnym kampanii promocyjnej jest zwycięstwo lub zdecydowana intensyfikacja wyniku²⁰. Zastosowanie działań skoncentrowanych niesie zaś za sobą liczne zalety, wśród których wymienić należy przede wszystkim wysoki poziom zaspokojenia potrzeb elektoratu w toku kampanii wyborczej. Możliwe jest dynamiczne dostosowywanie działań marketingowych do potrzeb wyborcy, właśnie dzięki skoncentrowaniu się na konkretnym segmencie. Ponadto, wśród zalet działań skoncentrowanych wymienić należy możliwość najbardziej efektywnego uzyskania znaczącej przewagi nad konkurencją w danym segmencie rynku wyborczego.

Podobnie jak w przypadku działań marketingowych zróżnicowanych i nie zróżnicowanych, również strategia skoncentrowana niesie za sobą zagrożenia, które mogą mieć bardzo negatywny wpływ na uzyskany przez dane ugrupowanie wynik wyborczy. Wśród nich wymienić należy przede wszystkim to, że jeżeli dany podmiot rywalizacji politycznej nie uzyska aprobaty segmentów, do których kierował przekaz, to w znacznie mniejszym stopniu, niż w przypadku strategii działań zróżnicowanych lub nie zróżnicowanych, może liczyć na poparcie wyborców z innych segmentów. Dodatkowym zagrożeniem jest ograniczona możliwość przenoszenia nakładów pomiędzy poszczególnymi segmentami w toku działań promocyjnych

¹⁷ Przykładem próby zmiany takiego stanu rzeczy był polityczny transfer Mariana Krzaklewskiego na listy wyborcze Platformy Obywatelskiej na Podkarpaciu w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku. Wówczas postanowiono pozyskać na pierwsze miejsce kandydata, który nie pasuje ideologicznie do ugrupowania, z którego startuje, jednak pasuje do regionu. Por. Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory do Parlamentu Europejskiego 7 czerwca 2009 r.*, Warszawa 2009, s. 73.

¹⁸ Kandydat taki może m.in. należeć do silnej frakcji w danym ugrupowaniu i uzyskać wysokie miejsce na liście wyborczej powiązane z rozstrzygnięciem innych spraw wewnątrz tego ugrupowania.

¹⁹ Por. P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wang, *dz. cyt.*, s. 126-127.

²⁰ Por. S. Trzeciak, *Kampania wyborcza. Strategia sukcesu. Przewodnik dla kandydatów i sztabów wyborczych*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2008 r., s. 23.

(w zależności od potrzeb), co może sprawić, iż pojawią się środki z przymusu zaoszczędzone, bądź też wydane w niewłaściwy sposób.

5. Strategia wieloznaczności

Strategię wieloznaczności należy rozpatrywać jako nieodłączny element kampanii marketingowych na polskim rynku wyborczym. Nie jest ona jednak alternatywą dla omówionych strategii działań zróżnicowanych, niezróżnicowanych i skoncentrowanych. Stanowi proces działań równoległych i może być determinantem na każdym etapie przygotowywania agitacji wyborczej. Wynika to z faktu, iż omówione wcześniej modele odnoszą się do koncentracji na określonych grupach wyborców, wyłonionych podczas segmentacji rynku wyborczego, w postaci rynków docelowych. Natomiast strategia wieloznaczności odnosi się do tematyki komunikatów perswazyjnych, jakie wysyłają podmioty rywalizacji politycznej w toku kampanii.

Wojciech Cwalina i Paweł Koniak wskazują na dwie opozycyjne teorie, jakie wyróżnia się w odniesieniu do zakresu problematyki poruszanej w kampaniach wyborczych. Są to teoria „tysiąca kwiatów” (ang. *thousand-flower theory*) oraz teoria pojedynczego problemu (ang. *single-issue theory*). Pierwsza z nich zakłada ustosunkowanie się przez podmioty rywalizacji politycznej do wszystkich tematów, które pojawiają się w toku kampanii wyborczej. Sztab wyborczy skrupulatnie monitoruje poruszaną tematykę i dba o to, aby nie zabrakło przekazu wyrażające stanowisko na pojawiające się tematy. Natomiast w przypadku drugiej teorii, autorzy kampanii promocyjnej wybierają jeden lub kilka tematów i dążą do tego, aby tematy te stały się popularne w środkach masowego przekazu, a dyskusję nad nimi poruszały konkurencyjne podmioty²¹.

Wśród determinantów wieloznaczności przekazu ci sami badacze wymieniają:

1. *Wieloznaczność semantyczną* – posługiwanie się ogólnikami, czyli stwierdzeniami zawierającymi zwykle banalną treść, ogólnie znanymi twierdzeniami, które niczego bliżej nie precyzują (np. „Sytuacja w służbie zdrowia musi się zmienić”).
2. *Wieloznaczność argumentacyjną* – przedstawianie różnych punktów widzenia bez jednoznacznego opowiedzenia się za którąś z opcji (np. „Sytuację w służbie zdrowia można zdecydowanie poprawić prywatyzując ją lub dodatkowo opodatkowując obywateli”)²².

Z przytoczonych przykładów wynika jednoznacznie, że wyborca będzie miał do czynienia z przekazem, który może zinterpretować w taki sposób, aby było to zgodne z jego preferencjami i oczekiwaniami. Dlatego strategia wieloznaczności

²¹ Por. W. Cwalina, P. Koniak, *Wpływ wieloznaczności przekazów politycznych na kształtowanie preferencji wyborczych*, „Psychologia Społeczna”, tom 2, Warszawa 2007, s. 24.

²² Tamże, s. 27.

najlepiej odnajdzie swoje zastosowanie w połączeniu ze strategią działań niezróżnicowanych.

Należy podkreślić, że taki sposób komunikowania z wyborcami może być użyteczny zarówno w przypadku ogólnokrajowych działań promocyjnych największych podmiotów rywalizacji politycznej, jak również w sytuacji, kiedy pojedynczy kandydaci prowadzą agitację wyborczą na szczeblu regionalnym. Nie ma też znaczenia, czy mamy do czynienia z oddziaływaniem za pomocą żywego słowa, czy też poprzez słowo pisane, obraz lub wiece wyborcze²³.

Podstawy do rozważań nad strategią wieloznaczności znajdują się w teorii racjonalnego wyboru, która na grunt nauk społecznych została zaimplementowana z neoklasycznej ekonomii społecznej²⁴. W przypadku kampanii promocyjnych poprzedzających elekcje możemy wnioskować, iż zgodnie z teorią, podmioty rywalizacji politycznej (rozpatrywane jako całość, w przypadku narzędzi marketingowych w kampanii ogólnokrajowej) i ich kandydaci w przekazach perswazyjnych, powinny wysyłać do elektoratu jasne i precyzyjne komunikaty problemowe, dotyczące swojego stosunku do konkretnych kwestii. Wyborca powinien na ich podstawie dokonywać sprawiedliwego osądu i wyboru. Nie ulega jednak wątpliwości, że niektóre podmioty wpadałyby tutaj w pułapkę potencjalnego zniechęcenia tej części elektoratu, która posiada wyraziste poglądy, a niektóre kwestie są dla takich wyborców priorytetowe. Wówczas kandydaci, zabierając głos np. w temacie aborcji lub eutanazji, musieliby zająć jednoznaczne stanowisko.

Michael Hechter i Satoshi Kanazawa wskazują na fakt, iż teoria racjonalnego wyboru jest konstruktem wielopoziomowym. Na niższym poziomie jej modele zawierają założenia m.in. dotyczące uznawanych wartości czy zdolności poznawczych indywiduów, natomiast na wyższym poziomie znajdują się m.in. informacje dotyczące specyfiki struktur społecznych²⁵. Ponadto, badacze zwracają uwagę, iż teoria racjonalnego wyboru nie oznacza, że adresat komunikatów w każdej sytuacji zachowa się racjonalnie. W jej założeniach możemy odnaleźć jedynie to, iż adresat komunikatów zachowa się racjonalnie w stosunku do komunikatu, jaki zostanie do niego wysłany²⁶. Synteza powyższej analizy prowadzi do konkluzji, iż podmioty rywalizacji politycznej oraz wywodzący się z nich kandydaci, podczas wszystkich elekcji zmagają się z pokusą wysyłania komunikatów, w których selekcionują informacje, w celu uzyskania aprobaty, jak największej części elektoratu. Ponadto, możliwość wysyłania wieloznacznego komunikatu pozbawionego

²³ Por. M. Kolczyński, J. Sztumski, *Marketing polityczny*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 2003, s. 53-62.

²⁴ Por. J. Coleman, *Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 145.

²⁵ Por. M. Hechter, S. Kanazawa, *Teoria racjonalnego wyboru a socjologia*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 164-165

²⁶ Tamże.

jednoznacznego stanowiska na dany temat, pozwala uniknąć wrażenia, że dany kandydat jest niekompetentny, nieprzygotowany do dyskusji lub nie posiada zdania na ważny temat.

Warto zwrócić uwagę na to, kiedy strategia wieloznaczności przynosi pożądaný efekt w postaci maksymalizacji zysku w procesie wyborczym. Biorąc pod uwagę fakt, iż każda kampania wyborcza ma swoją specyfikę, a poszczególne elekcje różnią się od siebie, trudno jest znaleźć odpowiedź, która może przyczynić się do sukcesu wyborczego danego ugrupowania w kolejnych wyborach. Problematykę tę można rozpatrywać przez pryzmat analizy przebiegu kampanii promocyjnej poprzedzającej wybory, co czyni autor niniejszego opracowania, lub analizując wyniki eksperymentów przeprowadzonych na gruncie psychologii społecznej.

Eksperymenty przeprowadzone przez Wojciecha Cwalinę i Pawła Koniaka, a następnie omówione przez badaczy abstrahowały od polskiej rzeczywistości politycznej. Zdecydowano się zapytać uczestników eksperymentu o odczucia w stosunku do podmiotu, który nie istnieje. W pierwszym eksperymencie badano sytuację, w której prezentowany przekaz wykorzystywał pozytywną, negatywną oraz wieloznaczną strategię apelowania. Wyniki eksperymentu wykazały, iż najbardziej korzystną formą przekazu jest pozytywna strategia apelowania. Względnie korzystny jest przekaz wieloznaczny, natomiast komunikowanie wyborcom, że czekają ich złe rzeczy w przypadku niewybrania danego podmiotu (przekaz negatywny) przynosi najgorsze rezultaty. Stosowanie strategii wieloznaczności okazało się korzystne z punktu widzenia niewzbudzania sprzeciwu odbiorców, ale zdecydowanie mniej korzystne, jeśli chodzi o budowanie wiarygodności. W drugim eksperymencie analizowano komunikaty – zgodny lub niezgodny z poglądami badanych, bądź też wieloznaczny argumentacyjnie. Eksperyment wykazał, iż najbardziej korzystne jest wysyłanie komunikatów zgodnych z poglądami elektoratu²⁷. Wówczas można liczyć na sympatię i zaufanie ze strony wyborców. Elektorat jest zaś bardziej negatywnie nastawiony do kwestii przekazów niezgodnych ze swoimi poglądami oraz przekazów wieloznacznych. Na uwagę zasługuje fakt, iż nie wszystkie wyniki eksperymentu były zgodne z hipotezami badawczymi postawionymi wcześniej oraz niezgodność wyników z podobnymi eksperymentami zagranicznymi²⁸.

Pomimo wyników eksperymentu, które stają się przyczynkiem do wielowymiarowej i niejednoznacznej ich interpretacji, komunikaty wysyłane każdego dnia przez uczestników debaty publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem polityków, jednoznacznie wskazują na to, iż strategia wieloznaczności zajmuje istotne miejsce w polskim dyskursie publicznym.

²⁷ Por. E. Mistewicz, *Marketing narracyjny. Jak budować historie, które się sprzedają*, Wydawnictwo One Press, Gliwice 2011, s. 51.

²⁸ W. Cwalina, P. Koniak, *dz. cyt.*, s. 23-38.

Podsumowanie

Przedstawiona w artykule typologia strategii marketingowych stanowi próbę uporządkowania wybranych mechanizmów na rynku wyborczym. Podział strategii na zróżnicowaną, niezróżnicowaną i skoncentrowaną jest uznawany przez niektórych badaczy przedmiotowej materii za typologię opierającą się na zakresie działań i jest wymieniany równorzędnie razem z innymi typologiami, m.in. ze względu na przedmiot i podmiot. Trudno jednak nie podjąć polemiki z takim podejściem do zagadnienia strategii marketingowych, biorąc pod uwagę szerokie spektrum zmiennych zależnych i niezależnych obejmujących przedstawiony trójpodział działań podmiotów rywalizacji politycznej i ich sztabów wyborczych. Argumentem przemawiającym za podkreśleniem wysokiej rangi przyjętego podziału jest także możliwość opisu za jego pomocą wszystkich typów kampanii promocyjnych poprzedzających elekcje w Polsce.

Niezbędnym dopełnieniem niniejszych rozważań stało się przedstawienie strategii wieloznaczności, co wiąże się z jej nieodzowną obecnością nie tylko podczas wszystkich kampanii wyborczych, lecz również w okresie tzw. marketingu politycznego. Wiele wątpliwości wzbudza wymiar aksjologiczny stosowania przez polityków zarówno wieloznaczności semantycznej, jak również argumentacyjnej. Jest to bowiem sposób maskowania deficytów przedstawicieli podmiotów rynku politycznego, który może wprowadzać elektorat w błąd. Trudno jednak przypuszczać, aby negatywne oceny etyczne przedmiotowego zjawiska prowadziły do jego redukcji. Najbardziej prawdopodobna wydaje się więc perspektywa dalszego stosowania i rozwijania wieloznacznych komunikatów perswazyjnych w marketingu politycznym.

Bibliografia

Opracowania naukowe

- Cichosz M., *(Auto)kreacja wizerunku polityka na przykładzie wyborów prezydenckich w III RP*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Cwalina W., Koniak P., *Wpływ wieloznaczności przekazów politycznych na kształtowanie preferencji wyborczych*, „Psychologia Społeczna”, tom 2, Warszawa 2007.
- Jasińska-Kania A., Nijakowski L., Szacki J., Ziółkowski M., *Współczesne teorie socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Kopaliński W., *Słownik terminów i zwrotów obcojęzycznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1999.
- Kotler P., Armstrong G., Saunders J., Wang V., *Marketing. Podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.

- Mistewicz E., *Marketing narracyjny. Jak budować historie, które się sprzedają*, Wydawnictwo One Press, Gliwice 2011.
- Mruk H., *Marketing. Satysfakcja klienta i rozwój przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Muszyński J., *Leksykon marketingu politycznego*, Atla 2, Wrocław 2001.
- Państwowa Komisja Wyborcza, Wybory do Parlamentu Europejskiego 7 czerwca 2009 r., Warszawa 2009.
- Schulz W., *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Trzeciak S., *Kampania wyborcza. Strategia sukcesu. Przewodnik dla kandydatów i sztabów wyborczych*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2008.

Justyna Trubalska

Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna im. Jana Zamoyskiego w Zamościu

W kierunku dywersyfikacji – rola elektrowni jądrowej w zapewnianiu bezpieczeństwa energetycznego Polski

Towards the diversification. The role of nuclear power plant in ensuring energy security in Poland

Streszczenie

Zgodnie z założeniami „Polityki energetycznej Polski do 2030 r.” w celu poprawy bezpieczeństwa energetycznego należy podjąć działania, zmierzające do dywersyfikacji źródeł pozyskania energii. Zmiany zachodzące w otoczeniu Polski, kryzys ukraiński, rosnące zapotrzebowanie na surowce energetyczne, czy wyczerpywanie się zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego, a także konieczność dostosowania do wymogów związanych z ochroną środowiska, potwierdzają konieczność podjęcia realnych działań we wskazanym kierunku. W tym kontekście istotna jest analiza roli elektrowni jądrowej dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce

S u m m a r y

According to the „Polish Energy Policy until 2030” in order to improve energy security. Therefore is needed to action to diversify sources of energy acquisition. Changes in the environment of Poland, such as: Ukrainian crisis, increasing demand for energy, and the depletion of oil and natural gas, as well as the need to adapt to the requirements of the protection of the environment, confirm the need to take real action in the indicated direction. In this context, it is important to analyze the role of nuclear power to increase energy security in Poland

Słowa kluczowe: polityka energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne, Polska, elektrownia jądrowa, polski program energetyki jądrowej

Key words: energy policy, energy security, Poland, nuclear power plant, Polish nuclear power program

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo energetyczne stanowi główne zadanie państwa w zakresie realizacji jego polityki energetycznej. W ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹ jest ono zdefiniowane, jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i przyszłego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”. Znaczenie surowców energetycznych jest istotne z punktu widzenia funkcjonowania państwa w jego płaszczyźnie gospodarczej, politycznej i ekologicznej. Wynika to z faktu, iż surowce energetyczne stanowią produkt strategiczny, co jest równoznaczne z koniecznością nieprzerwanego dostępu do nich. Ma to na celu zapewnienie rozwoju gospodarczego i technologicznego państwa, a także zachowania dobrobytu społecznego w warunkach stabilnych dla państwa, a przede wszystkim w sytuacji kryzysów politycznych, społecznych i gospodarczych. Tym samym głównym podmiotem polityki energetycznej jest państwo, rozumiane, jako aparat państwowy, którego nadrzędnym celem jest prowadzenie i realizacja tej polityki. Wskazana definicja dostrzega poza wymiarem gospodarczym, również inne wymiary bezpieczeństwa państwa. Oznacza, to że aby oddać istotę bezpieczeństwa energetycznego musi być ono analizowane w sposób wielowymiarowy i wielopoziomowy. Przekłada się to również na realizację polityki energetycznej, która powinna obejmować działania uwzględniając wszystkie płaszczyzny bezpieczeństwa energetycznego: polityczną, gospodarczą oraz ekologiczną. Rosnące zapotrzebowanie na surowce energetyczne, powoduje, że ich eksploatacja i dystrybucja powinna być zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju, odnoszącego się do trzech jego elementów: społeczeństwa, gospodarki oraz coraz bardziej zyskującego na znaczeniu środowiska naturalnego. Celem funkcjonowania państwa zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju jest optymalne wykorzystanie między innymi surowców energetycznych, których poziom obecnego zużycia, zapewni przyszłym pokoleniom możliwość zaspokojenia ich potrzeb energetycznych. Funkcjonowanie państwa w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju, w analizowanym zakresie należy odnieść głównie do działań, mających na celu dywersyfikację struktury surowcowo-energetycznej państwa (*energy mix*).

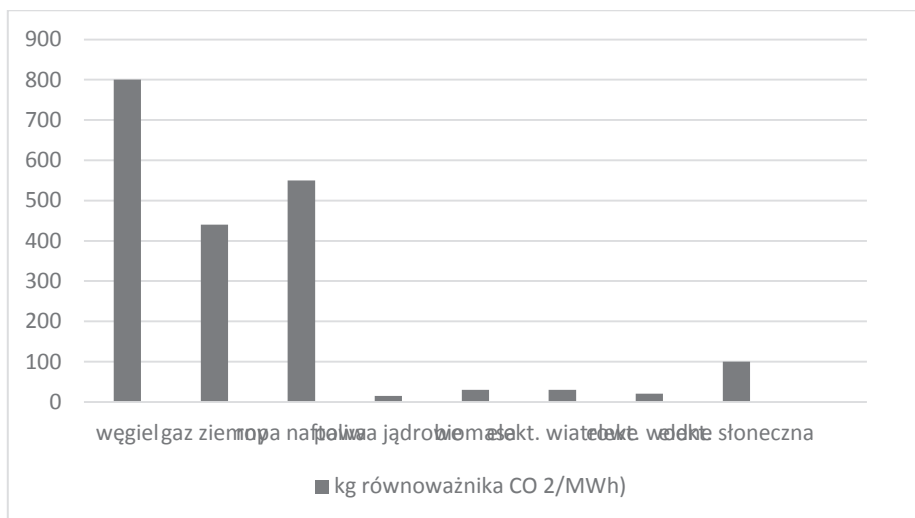
W 2010 r. w Polsce produkcja energii elektrycznej wyniosła 157,7 TWh, a jej struktura przedstawiała się następująco: węgiel (87%), ropa naftowa (1%), gaz ziemny (4%), odnawialne źródła energii (7%)². Przytoczone dane jednoznacznie wskazują na dominującą rolę węgla, przy niewielki wykorzystaniu pozostałych źródeł energii. Powyższy stan rzeczy jest konsekwencją występowania na terytorium Polski znaczących zasobów węgla kamiennego, który będzie gwarantem

¹ Art. 3 pkt 16 ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

² *Energy Country Factsheets, 2012 V.1.3*, DG ENER – A1, s. 121-127.

bezpieczeństwa energetycznego w przyszłości. Niemniej jednak negatywnym skutkiem eksploatacji węgla jest wysoka emisyjność gazów cieplarnianych do atmosfery, w porównaniu z innymi surowcami energetycznymi (wykres 1).

Wykres 1. Poziomy emisji gazów cieplarnianych (kg równoważnika CO₂/MWh)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komunikat Komisji do Rady Europy i Parlamentu Europejskiego. Europejska Polityka Energetyczna KOM(2007), wersja ostateczna, załącznik nr 2, Bruksela 10.01.2007 r.

W związku z przyjętymi przez Polskę zobowiązaniami w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, wskazany stan stanowi wyzwanie dla realizacji jej polityki energetycznej Polski. Według wypracowanego w ramach UE tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego do 2020 r., przyjęto cel tzw. 3x20%, to jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20%, zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii o 20% oraz zmniejszenie zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami UE przewidzianych na 2020 r.³ Tym samym zasadne wydaje się pytanie o kształt przyszłej struktury wytwarzania energii elektrycznej w Polsce, która będzie uzależniona od realizacji polityki w zakresie klimatu⁴. W dokumen-

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych; decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych;

⁴ *EU Energy, Transport and GHG Emissions Trends to 2050*, grudzień 2013, s. 46.

cie „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.” określono kierunki polityki energetycznej, wśród których wymieniono: poprawę efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikację struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw, rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii, oraz ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko⁵. Wskazane kierunki w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego należy traktować w sposób komplementarny. Struktura źródeł energii wykorzystywanych w produkcji energii elektrycznej, jednoznacznie wskazuje na konieczność jej dywersyfikacji, przy uwzględnieniu, zapewnienia odpowiedniej ilości energii elektrycznej, optymalnej ceny i zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Poczynione powyżej uwagi pozwalają na wysunięcia twierdzenia, iż pożądaną formą osiągania wyznaczonych celów jest przestawienie produkcji energii na technologie niskoemisyjne. W kontekście Polski na znaczeniu zyskuje projekt budowy elektrowni jądrowej, której funkcjonowanie bez wątpienia wpłynie na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, a dodatkowo wpłynie na wzrost niezależności energetycznej Polski, a tym samym przełoży się na poprawę poziomu bezpieczeństwa energetycznego w skali całego państwa.

1. Podstawy prawne budowy elektrowni jądrowej

Wdrożenie programu budowy elektrowni jądrowej w Polsce jest uzależnione od istnienia odpowiednich uwarunkowań instytucjonalnych i prawnych. Stanowi również proces długoterminowy, którego efekt nie ogranicza się tylko do zbilansowania struktury wytwarzania energii elektrycznej w Polsce, ale ma szerszy wymiar odnoszący się do rozwoju gospodarczego i społecznego. Ustawodawca dokonał regulacji w tym zakresie poprzez przyjęcie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁶, ustawy z dnia 29 listopada 2001 r. Prawo atomowe⁷, ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących⁸, a także licznych rozporządzeń. Przyjęte dokumenty są zgodne z przepisami prawa międzynarodowego między innymi z Układem o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, regulacji Unii Europejskiej (m.in. pakiet klimatyczno-energetyczny) oraz zaleceniami Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Natomiast faktycznie od 2009 r. Rada Ministrów, poprzez przyjęcie uchwały nr 4 w sprawie działań podejmowanych w zakresie energetyki jądrowej, zainicjowała prace w zakresie jej wdrożenia i roz-

⁵ Polityka energetyczna Polski do 2030 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, s. 4-5, *op. cit.*

⁶ Dz.U. 1997, Nr 54, poz. 348 z późn. zm.

⁷ Dz.U. 2001, Nr 3, poz. 18 z późn. zm.

⁸ Dz.U. 2011, Nr 135, poz. 789 z późn. zm.

woju⁹. Główną determinanta zainicjowania pracy w tym sektorze obok konieczności wypełnienia zobowiązań w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, jest zapewnienie dywersyfikacji źródeł pozyskania energii w perspektywie długoterminowej, zrównoważenie struktury nośników energii, a także zapewnienie stabilnych cen energii elektrycznej w przyszłości. Następstwem czego było powołanie Pełnomocnika Rządu do spraw polskiej energetyki jądrowej¹⁰, którego głównym zadaniem było między innymi przygotowanie i przedstawienie Radzie Ministrów – „Programu polskiej energetyki jądrowej” (dalej: Program).

„Program polskiej energetyki jądrowej” został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 stycznia 2014 r., celem dokumentu jest ustanowienie zakresu działań dla bezpiecznego korzystania z energetyki jądrowej do 2024 r. Program stanowi obszerny dokument, w którym określono instytucje odpowiedzialne za jego realizację, oraz zakres kompetencji, jakie w tym celu posiadają. Istotną z punktu widzenia budowy elektrowni jądrowej jest szczegółowo opracowany harmonogram jego realizacji. Opracowanie programu stanowi wypełnienie obowiązku, jaki został nałożony na Ministra Gospodarki przez art. 108 a pkt 1 ustawy Prawo atomowe. Należy zaznaczyć, iż Program jest dokumentem, który uwzględnia zarówno regulacje wewnętrzne, jak i rozwiązania przyjęte na poziomie Unii Europejskiej. Podmiotem odpowiedzialnym za wprowadzenie Programu w życie jest Departament Energetyki Jądrowej Ministerstwa Gospodarki. Według założeń ma być on realizowany w czterech etapach: I etap (01.01.2014 – 31.12.2016) – ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na dostarczenie technologii dla budowy pierwszej elektrowni jądrowej; II etap (01.01.2017 – 31.12.2018) – wykonanie projektu i uzyskanie opinii i decyzji; III etap (01.01.2019 – 31.12.2024) – uzyskanie pozwolenia na budowę i budowa pierwszej elektrowni jądrowej i jej rozruch, a w dalszej kolejności rozpoczęcie budowy kolejnych bloków jądrowych/elektrowni jądrowych; IV etap (01.01.2015 – 31.12.2030) – kontynuacja budowy kolejnych bloków/elektrowni jądrowych¹¹.

Na każdym z wymienionych etapów przewidziane są działania informacyjno-edukacyjne, które zostały rozpoczęte w dniu 29 grudnia 2012 r. kampania *Poznaj atom. Porozmawiajmy o Polsce z energią*, której celem jest przekazanie opinii publicznej rzetelnej informacji na temat energetyki jądrowej. Dodatkowo przez cały okres wdrażania Programu będą prowadzone działania mające na celu szkolenie i doszkalanie kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową, a także działania, polegające na przygotowywaniu analiz i ekspertyz, które będą niezbędne do realizacji i aktualizacji Programu¹².

⁹

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej (Dz.U. nr 72, poz. 662).

¹¹ Program polskiej energetyki jądrowej, s. 22.

¹² Ibidem, s. 23-25.

Wdrażanie Programu obok zapewnienia klimatu prawnego, ze względu na niewykorzystanie tego źródła energii w Polsce wymaga także wprowadzenia sprawnie funkcjonujących rozwiązań infrastrukturalnych, które nie ograniczają się tylko do budowy elektrowni jądrowej. Zasadne jest zaangażowanie wielu podmiotów, które są i będą odpowiedzialne za realizację tego zadania. Do głównych podmiotów należy zaliczyć Ministra Gospodarki, którego zadaniem jest wytyczanie i koordynowanie polityki w zakresie rozwoju polityki energetycznej, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, odpowiedzialnego za dozór jądrowy, tym samym za bezpieczną eksploatację elektrowni jądrowej w Polsce, Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych, którego zadaniem jest gospodarka odpadami promieniotwórczymi oraz inwestorzy, jako podmioty odpowiedzialne za budowę, a w dalszej kolejności operatorzy funkcjonujących już obiektów.

2. Rola elektrowni jądrowej

Jak zaznaczono powyżej wdrożenie energetyki jądrowej jest długotrwałym procesem, którego efekt końcowy jest związany z podniesieniem poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski. Uruchomienie i eksploatacja elektrowni jądrowej przyniesie korzyści w wymiarze politycznym, w Polsce wzrośnie wskaźnik niezależności energetycznej, a tym samym analizowany podmiot będzie mniej podatny na negatywne impulsy pochodzące ze środowiska międzynarodowego w sektorze surowców energetycznych. Zatem wymiernym efektem będzie ograniczenie możliwości zastosowania w stosunku do Polski tzw. szantażu energetycznego. Dodatkowo pewność, stabilność i przewidywalność dostaw energii elektrycznej w sposób bezpośredni przyczyni się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski. Jest to wynikiem występowania zasobów uranu w państwach stabilnych politycznie (Australia, Kanada, Kazachstan, Brazylia). W kontekście wyczerpywania się konwencjonalnych surowców energetycznych oraz konieczności zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery budowa elektrowni jądrowej jak słusznie zauważył Marcin Tatarzyński powinna być rozwijana w maksymalnie możliwym tempie by zwiększyć długofalowe bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej¹³. Dywersyfikacja struktury wytwarzania energii wpłynie na zbilansowanie obecnej struktury, konsekwencją czego będzie zmniejszenie importu surowców energetycznych, a dodatkowo przełoży się to na racjonalne wykorzystanie zasobów węgla.

Elektrownia jądrowa, ma również wpływ na wymiar gospodarczy bezpieczeństwa energetycznego Polski. Związane jest to przede wszystkim z kosztem wytworzenia energii elektrycznej w elektrowni jądrowej, co stanowi realizację dążenia do produkcji energii po zracjonalizowanych kosztach. Dodatkowo wykorzystanie

¹³ M. Tatarzyński, *Perspektywy rozwoju energetyki atomowej w Polsce*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 1, s. 37.

analizowanego źródła pozyskania energii elektrycznej zapewni użytkownikom końcowym (przedsiębiorstwom oraz obywatelom) stały i niezakłócony dostęp do energii, co ma swoje przełożenie na niezachwiany rozwój gospodarczy i technologiczny państwa. Inwestycje poczynione we wskazanym sektorze energii zapewnią rozwój przemysłu wysokich technologii¹⁴. Inwestycje w elektrownie jądrową oraz infrastrukturę sieciową, wpłyną na stworzenie nowych miejsc pracy. Jak wskazano w Programie „jedno miejsce pracy w eksploatowanej elektrowni jądrowej tworzy, co najmniej dwa dodatkowe miejsca pracy w regionie”¹⁵. Przy czym miejsca pracy są generowane już w procesie budowy elektrowni jądrowej.

W wymiarze ekologicznym bezpieczeństwa energetycznego Polski, elektrownia jądrowa przyczyni się jak już zaznaczono powyżej do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Poprzez dywersyfikację struktury wytwarzania energii elektrycznej, eksploatacja elektrowni jądrowej, wpłynie na zbilansowanie struktury wydobywanych surowców energetycznych w Polsce.

3. Podsumowanie

Rozwój energetyki jądrowej wpisuje się w kierunek działań określony w dokumencie „Polityka energetyczna Polski do 2030” oraz stanowi pożądaną tendencję dla funkcjonowania współczesnych państw, w zakresie zapewnienia stałych, nieprzerwanych dostaw energii elektrycznej, przy spełnianiu dodatkowo dwóch warunków. Po pierwsze, uzasadnionych, niskich kosztów uzyskania energii. Po drugie, niskiej emisji wykorzystywanych surowców energetycznych w procesie pozyskania energii elektrycznej.

Przeprowadzona analiza jednoznacznie wskazuje, iż budowa i eksploatacja elektrowni jądrowej w Polsce jest inwestycją uzasadnioną pod względem zarówno technicznym, jak i ekonomicznym. Wartością dodaną funkcjonowania elektrowni jądrowej będzie jej istotna rola we wzroście bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Bibliografia

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Energy Country Factsheets, 2012 V.1.3, DG ENER – A1.

¹⁴ Program polskiej..., s. 4.

¹⁵ Program polskie..., s. 21, *op. cit.*

EU Energy, Transport and GHG Emissions Trends to 2050, grudzień 2013.

Polityka energetyczna Polski do 2030 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

Program polskiej energetyki jądrowej, Rada Ministrów, styczeń 2014.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej (Dz.U. nr 72, poz. 662).

Ustawa Prawo atomowe z dnia 29 listopada 2001 r. (Dz.U. 2001, Nr 3, poz. 18 z późn. zm.).

Ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących z dnia 29 czerwca 2011 r. (Dz.U. 2011, Nr 135, poz. 789 z późn. zm.).

Ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 54, poz. 348 z późn. zm.).

Tatarzyński M., *Perspektywy rozwoju energetyki atomowej w Polsce*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 1.

dr Piotr Makarzec

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Wydział Administracji

Świadczenia emerytalne wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych po reformie w 1999 r.

Social Insurances paid out by Social Insurance Institution after the Reform of 1999

Streszczenie

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych wdrożona w 1999 r. określiła nowe zasady nabywania świadczeń emerytalnych w Polsce. Zasadniczą ustawą regulującą to nabywanie była ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dokonała ona podziału ubezpieczonych na trzy grupy wiekowe. W pierwszej grupie znalazły się osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r. Do drugiej grupy zaliczono osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. Natomiast w trzeciej grupie znalazły się osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. Przynależność do danej grupy określała warunki nabycia prawa do emerytury i zasady obliczania jej wysokości. Osoby zaliczone do pierwszej grupy mają przyznawane prawo do emerytury na dotychczasowych zasadach. Powyższe zasady obejmują również osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., które do 31 grudnia 2008 r. spełniły warunki do przyznania wcześniejszej emerytury. Natomiast urodzeni po 31 grudnia 1948 r. w zasadzie nabywają prawo do emerytury w oparciu o nowe zasady. Niektóre grupy zawodowe mogą nabyć to prawo w oparciu o przepisy ustaw szczególnych. Emerytury przyznawane są na wniosek. Jedynym wyjątkiem jest tu sytuacja osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy, którym przyznaje się emeryturę z urzędu po osiągnięciu przez nich powszechnego wieku emerytalnego

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, emerytura, nowe zasady nabywania, emerytura z urzędu, renta

Summary

The reform of social insurance system implemented in 1999 determined new rules of acquiring pension rights in Poland. The basic law governing the entitlement to these rights was the Act on Pensions from the Social Insurance Fund of 17 December 1998. It divided the insured into three age groups. Persons born before 1 January 1949 were included in the first group. The second group comprised persons born after 31 December 1948, while in the third group were persons born after 31 December 1948 and before 1 January 1969. Belonging to a given group determined the conditions for acquiring the rights to pension as well as the rules of its calculation. Persons categorized for the first group are entitled to pension under the existing rules. The above rules also cover those persons who were born after 31 December 1948 but before 1 January 1969, those who met the requirements for receiving an earlier pension before 31 December 2008. Persons born after 31 December 1948, as a rule, acquire the right to pension on the basis of the new regulations. Certain professions may be entitled to this right on the basis of the provisions of special acts. Pensions are granted at request. An exceptional is the situation of those persons who get a disability pension. They are granted a pension ex office after reaching general pension age

Keywords: social insurance, old-age pension, new rules for acquiring rights, pension ex office, disability pension

Ustawą z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹ ustalono nowe zasady nabywania świadczeń emerytalnych w Polsce. Charakterystycznym rozwiązaniem był podział ubezpieczonych na trzy grupy wiekowe:

I grupa: osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r.

II grupa: osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r.

III grupa: osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r.

Od tego, w której grupie znaleźli się ubezpieczeni zależą warunki nabycia prawa do emerytury oraz zasady obliczania jej wysokości².

Osoby zaliczone do pierwszej grupy tj. urodzone przed 1 stycznia 1949 r. mają przyznawane prawo do emerytury na dotychczasowych zasadach. Powyższe zasady obejmują również osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., które do 31 grudnia 2008 r. spełniły warunki do przyznania wcześniejszej emerytury.

Natomiast urodzeni po 31 grudnia 1948 r. w zasadzie nabywają prawo do emerytury w oparciu o nowe zasady. Należy także zauważyć, że niektóre grupy zawodowe mogą nabyć to prawo w oparciu o przepisy ustaw szczególnych. Dotyczy to w szczególności osób urodzonych przed 1949 r. oraz między 1949 r., a 1968 r.

Emerytury przyznawane są na wniosek. Jedynym wyjątkiem jest tu sytuacja osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy, którym przyznaje się emeryturę z urzędu po osiągnięciu przez nich powszechnego wieku emerytalnego.

Od 1 stycznia 2013 r. istnieje możliwość przyznania emerytury częściowej osobom, które pomimo nie osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego osiągnęły obniżony wiek emerytalny i udowodniły dostatecznie długi staż składkowy i nieskładkowy.

Emerytura w powszechnym wieku emerytalnym dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.

Ustawą z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw³ zmieniono powszechny wiek emerytalny. Od 1 stycznia 2013 r. wiek ten dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. wynosi:

- 60 lat dla wszystkich kobiet,

¹ Dz. U. Nr 162, poz. 1118.

² Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 123-159, I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s/ 274-278, Z. Kluszczyńska, W. Koczur, K. Roszewska, K. Rubel, G. Szpor (red.), T. Szumlicz, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2011, s. 135-169 oraz G. Szyburska-Walczak, *Ubezpieczenia społeczne. Repetytorium*, Warszawa 2012, s. 153-163.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 637.

- 65 lat dla wszystkich mężczyzn urodzonych przed dniem 1 stycznia 1948 r.,
- 65 lat i 1 miesiąc dla mężczyzn urodzonych od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca 1948 r.,
- 65 lat i 2 miesiące dla mężczyzn urodzonych od dnia 1 kwietnia 1948 r. do dnia 30 czerwca 1948 r.,
- 65 lat i 3 miesiące dla mężczyzn urodzonych od dnia 1 lipca 1948 r. do dnia 30 września 1948 r.,
- 65 lat i 4 miesiące dla mężczyzn urodzonych od dnia 1 października 1948 r. do dnia 31 grudnia 1948 r.

Mężczyźni urodzeni w 1948 r. zachowali prawo do obliczenia emerytury według dotychczasowych zasad.

Przejście na emeryturę osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. regulują: art. 27, art. 27 a oraz art. 28 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴.

W myśl art. 27 powyższej ustawy uprawnienia emerytalne nabywają kobiety mające co najmniej 20 lat składkowych i nieskładkowych oraz mężczyźni posiadający tych lat co najmniej 25⁵.

Natomiast zgodnie z art. 28 tej ustawy emerytura w powszechnym wieku emerytalnym przysługuje jeśli kobiety udowodnią okres składkowy i nieskładkowy obniżony do 15 lat oraz mężczyźni ten sam okres obniżony do 20 lat⁶.

Zasady przyznawania emerytury z urzędu dla osób znajdujących się w tej grupie wiekowej zamiast otrzymywanej renty z tytułu niezdolności do pracy reguluje art. 27 a powyższej ustawy⁷. Warunkiem przyznania tej emerytury jest wcześniejsze podleganie ubezpieczeniom społecznym⁸.

Należy zauważyć również, że przyznanie emerytury w powszechnym wieku emerytalnym nie wymaga spełnienia innych warunków. Zatem emeryturę może otrzymać osoba, która przed zgłoszeniem wniosku pozostawała w stosunku pracy, jak również osoba, która wykonywała inną działalność zarobkową (np. działalność gospodarczą) lub w ogóle nie pracowała zarobkowo i nie podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

⁴ Ustawa ta nazywana jest potocznie „ustawą emerytalną”.

⁵ K. Antonów, M. Bartnicki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Wolters Kluwer 2007, s. 138-142.

⁶ Tamże, s. 144-145.

⁷ Tamże, s. 143-144.

⁸ I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011, s. 101-105.

Emerytura w powszechnym wieku emerytalnym dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Urodzeni po 31 grudnia 1948 r. nabywają prawo do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym. Nie ma tu znaczenia wymiar okresów składkowych i nieskładkowych. W okresie od 2009 do 2013 emerytury takie mogły otrzymać tylko kobiety urodzone po 31 grudnia 1948 r. Natomiast mężczyźni urodzeni w 1949 r. i w latach następnych, którzy ukończyli powszechny wiek emerytalny najwcześniej w czerwcu 2014 r. mogli z tą datą ubiegać się o emeryturę.

Osoby pobierające rentę z tytułu niezdolności do pracy po osiągnięciu powyższego wieku, które podlegały ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym przez jakikolwiek okres czasu mają przyznaną przez ZUS emeryturę z urzędu.

Wcześniejsze emerytury dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.

Osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r. mają możliwość nabycia wcześniejszej emerytury po spełnieniu określonych warunków. Obowiązujące przepisy przewidują następujące świadczenia dla tych osób:

- emerytura pracownicza,
- emerytura z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze,
- emerytura dla osób uprawnionych do renty wypadkowej,
- emerytura kolejowa,
- emerytura górnicza,
- emerytura w obniżonym wieku z tytułu pracy górniczej,
- emerytura z tytułu wykonywania działalności twórczej lub artystycznej,
- emerytura nauczycielska bez względu na wiek,
- emerytura dla nauczycieli akademickich,
- emerytura dla pracowników urzędów państwowych,
- emerytura dla pracowników Państwowej Inspekcji Pracy,
- emerytura dla zawodowych kuratorów sądowych,
- emerytura dla inwalidów wojennych lub wojskowych,
- emerytura dla kombatanów.

Po spełnieniu określonych warunków istnieje możliwość nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. dla pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki oraz emerytury dla pracowników samorządowych.

Wcześniejsza emerytura pracownicza

Zgodnie z art. 29 ustawy emerytalnej prawo do wcześniejszej emerytury pracowniczej mają mężczyźni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r. po spełnieniu następujących warunków⁹:

- ukończenie 60 lat,
- udowodnienie co najmniej 35 – letniego okresu składkowego i nieskładkowego, a w przypadku, gdy zostali uznani za całkowicie niezdolnych do pracy orzeczeniem lekarza orzecznika lub komisji lekarskiej ZUS – co najmniej 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych,
- przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę bycie pracownikiem, chyba że przez cały wymagany do uzyskania tego świadczenia okres ubezpieczenia pozostawali w ubezpieczeniu pracowniczym,
- przez ostatnie 24 miesiące podlegania ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym pozostawali w stosunku pracy przynajmniej przez 6 miesięcy (chyba że w dniu zgłoszenia wniosku o emeryturę byli uprawnieni do renty z tytułu niezdolności do pracy lub przez cały wymagany do przyznania wcześniejszej emerytury pracowniczej okres ubezpieczenia pozostawali w ubezpieczeniu pracowniczym)¹⁰.

Wcześniejszą emeryturę pracowniczą mogą uzyskać także kobiety urodzone w latach 1949-1953. Muszą one jednak spełnić następujące warunki:

- ukończyć wiek emerytalny wynoszący 55 lat,
- udowodnić do dnia 31 grudnia 2008 r. 30 – letni okres składkowy i nieskładkowy lub – w przypadku, gdy są całkowicie niezdolne do pracy – 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych,
- przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę pozostawać w stosunku pracy, chyba że przez cały wymagany do uzyskania tego świadczenia okres ubezpieczenia podlegały ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pozostawania w stosunku pracy,
- przez ostatnie 24 miesiące podlegania ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym pozostawały w stosunku pracy przynajmniej przez 6 miesięcy (chyba że w dniu zgłoszenia wniosku o emeryturę były uprawnione do renty z tytułu niezdolności do pracy lub przez cały wymagany do przyznania wcześniejszej emerytury pracowniczej okres ubezpieczenia podlegały ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pozostawania w stosunku pracy,
- nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego albo złożą wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

⁹ K. Antonów, M. Bartnicki, *Ustawa o ...*, *op. cit.*, s. 145-151.

¹⁰ I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do ...*, *op. cit.*, s. 106.

Wcześniejsza emerytura z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze

W myśl art. 32 ustawy emerytalnej prawo do tej emerytury mogą nabyć mężczyźni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. którzy spełnili następujące warunki:

- mają udowodniony okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat,
- mają wymagany okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, który jest zróżnicowany w zależności od rodzaju wykonywanej pracy i który został potwierdzony w wystawionym pracownikowi świadectwie pracy lub świadectwie pracy w szczególnych warunkach,
- mają osiągnięty wymagany wiek emerytalny, zróżnicowany w zależności od rodzaju pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Jednym z warunków jest również w odniesieniu do niektórych grup pracowników wymóg osiągnięcia wieku emerytalnego w czasie zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze albo w odpowiednim czasie po ustaniu takiego zatrudnienia.

Przyjęto inne wymogi przyznania omawianej emerytury dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach przy pracach wymienionych w wykazie A oraz dla zatrudnionych przy pracach wymienionych w wykazie B. Inaczej uregulowano również wymogi nabycia prawa do emerytury przez poszczególne grupy pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze.

Świadczenie to mogą uzyskać również osoby, które urodziły się po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. Warunkiem jest tu jednak spełnienie wszystkich wymagań do uzyskania tego świadczenia przez osoby urodzone przed 1949 rokiem do 31 grudnia 2008 r.

Osoby te musiały również nie przystąpić do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyć wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

Ocenę czy dana praca wykonywana była jako praca w szczególnych warunkach dokonuje w świadectwie pracy pracodawca na podstawie art. 32 ustawy emerytalnej oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze¹¹.

¹¹ Dz. U. Nr 8, poz. 43 z późn. zm.

Wcześniejsza emerytura dla osób uprawnionych do renty wypadkowej

Zgodnie z art. 31 ustawy emerytalnej prawo to mogą uzyskać mężczyźni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r., uprawnieni do renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem lub chorobą zawodową, którzy uzyskali wiek 60 lat oraz posiadają co najmniej 25-letni okres składkowy i nieskładkowy. Emerytura taka nie należy się osobom urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r.¹².

Wcześniejsza emerytura kolejowa

Artykuł 40 ustawy emerytalnej określa warunki jakie muszą spełnić osoby ubiegające się o emeryturę kolejową. Może ona być przyznana mężczyznom urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r., którzy:

- mają wiek emerytalny wynoszący 60 lat,
- mają udowodniony okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat, w tym co najmniej 15 lat zatrudnienia na kolei, łącznie z okresami równorzędnymi i okresami zaliczanymi do okresów zatrudnienia na kolei.

Prawo to mogą uzyskać również kobiety urodzone w latach 1949-1953, jeśli:

- warunki wymagane do przyznania tego świadczenia od osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. spełniły do dnia 31 grudnia 2008r. oraz
- nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego lub złożyły wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

Wcześniejsza emerytura górnicza

Prawo do tego świadczenie mogą nabyć osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r.:

- na zasadach określonych w przepisach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2006 r. (art. 34-38 ustawy emerytalnej), jeśli warunki przewidziane w tych przepisach spełniły do dnia 31 grudnia 2008 r. oraz rozwiążą stosunek pracy, lub
- na zasadach określonych w przepisach obowiązujących od dnia 1 stycznia 2007 r. (art. 50a-50e ustawy emerytalnej), wprowadzonych ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela¹³.

W myśl art. 34 ustawy emerytalnej emerytura górnicza przysługiwała pracownikowi urodzonemu przed dniem 1 stycznia 1949 r., który spełnił łącznie następujące warunki:

¹² I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do ...*, op. cit., s. 115.

¹³ Dz. U. Nr 167, poz. 1397 z późn. zm.

- miał ukończone 55 lat i udowodnił okres pracy górniczej wynoszący łącznie z okresami pracy równorzędnej i okresami zaliczanymi do pracy górniczej co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 5 lat pracy górniczej określonej w art. 36 ust. 1 ustawy emerytalnej lub
- miał ukończone 50 lat i udowodnił okres pracy górniczej wynoszący łącznie z okresami pracy równorzędnej i okresami zaliczanymi do pracy górniczej co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 15 lat pracy górniczej określonej w art. 36 ust. 1 ustawy emerytalnej.

Ustawa określiła, że górnicy, którzy do 31 grudnia 2008 r. spełnili powyższe warunki mogą nabyć prawo do emerytury górniczej nawet, jeśli wniosek o to świadczenie złożyli lub złożyą po tej dacie.

Natomiast emerytura górnicza na zasadach obowiązujących od 1 stycznia 2007 r. (zawartych w art. 50a ustawy emerytalnej¹⁴) przysługuje pracownikowi, który spełnił łącznie następujące warunki:

- ma ukończone 55 lat i ma okres pracy górniczej wynoszący łącznie z okresami pracy równorzędnej co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 10 lat pracy górniczej (określonej w art. 50c ust. 1 ustawy emerytalnej), albo
- ma ukończone 50 lat i ma okres pracy górniczej wynoszący łącznie z okresami pracy równorzędnej co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 15 lat pracy górniczej określonej w art. 50c ust. 1 ustawy emerytalnej.

Należy również wskazać, że na podstawie art. 50 e ustawy emerytalnej prawo do emerytury górniczej bez względu na wiek i zajmowane stanowisko przysługuje pracownikom, którzy wykonywali pracę górniczą pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej 25 lat.

Przyznanie emerytury górniczej – zarówno na podstawie art. 50 a jak i art. 50 e ustawy emerytalnej nie wymaga rozwiązania stosunku pracy.

Wcześniejsza emerytura w obniżonym wieku z tytułu pracy górniczej

Urodzeni przed 1 stycznia 1949 r., którzy nie spełniają warunków do emerytury górniczej na nowych zasadach tj. w oparciu o art. 50 a ustawy emerytalnej mogą przejść na emeryturę w obniżonym wieku z tytułu wykonywania pracy górniczej na podstawie art. 39 tej ustawy. Muszą jednak spełnić następujące warunki:

- udowodnić wymagany okres składkowy i nieskładkowy tj. 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,

¹⁴ Por. K. Antonów, M. Bartnicki, *Ustawa o ..., op. cit.*, s. 195.

- mieć udowodnione co najmniej pięć lat: – pracy górniczej (określonej w art. 50 c ust. 1 ustawy emerytalnej), wykonywanej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy albo – pracy górniczej (określonej w art. 50 c ust. 1 pkt 4 i 5), wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy na odkrywce w kopalniach siarki i węgla brunatnego oraz w kopalniach otworowych siarki.

Po spełnieniu powyższych warunków osobie starającej się o emeryturę, powszechny wiek emerytalny jest obniżany o 6 miesięcy za każdy rok wspomnianej pracy górniczej wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy, nie więcej jednak niż o 15 lat.

Wcześniejsza emerytura z tytułu wykonywania działalności twórczej lub artystycznej

Zgodnie z art. 33 ustawy emerytalnej¹⁵ wcześniejszą emeryturę mogą uzyskać osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., które wykonywały działalność twórczą lub artystyczną w ramach działalności pozarolniczej. Muszą one jednak spełnić warunki wymagane od twórców i artystów zatrudnionych w ramach stosunku pracy, tj.

- osiągnąć wiek emerytalny wynoszący dla: – tancerza, akrobaty, gimnastyka, ekwilibrysty, kaskadera – 40 lat dla kobiet i 45 lat dla mężczyzn, – solisty wokalisty, muzyka grającego na instrumentach dętych, tresera zwierząt drapieżnych – 45 lat dla kobiet i 50 lat dla mężczyzn, – artysty chóru, żonglera, komika cyrkowego, aktora teatru lalek – 50 lat dla kobiet i 55 lat dla mężczyzn, – aktorki, dyrygentki – 55 lat, – muzyka grającego na instrumentach smyczkowych, perkusyjnych oraz klawiszowych, operatora obrazu filmowego, fotografika – 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn,
- udowodnić wymagany okres składkowy i nieskładkowy (20 lat dla kobiet lub 25 lat dla mężczyzn), w tym co najmniej 15 lat działalności twórczej lub artystycznej.

Zatem nie każdy rodzaj działalności twórczej lub artystycznej uprawnia do uzyskania wcześniejszej emerytury. Możliwość nabycia prawa do tego świadczenia mają jedynie twórcy i artyści, dla których wcześniejszy wiek emerytalny został określony w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Wcześniejsza emerytura może być przyznana wyłącznie osobom, które nie ukończyły powszechnego wieku emerytalnego. Spośród osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., możliwość uzyskania tego świadczenia mają jeszcze mężczyźni. Wszystkie kobiety z tej grupy wiekowej ukończyły już bowiem wiek 60 lat.

¹⁵ I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do ...*, op. cit., s. 121.

Wcześniejsza emerytura nauczycielska bez względu na wiek

Na podstawie Karty Nauczyciela¹⁶ emeryturę nauczycielską mogą uzyskać osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r., jeśli do 31 grudnia 2008 r. udowodniły:

- okres składkowy i nieskładkowy w wysokości 30 lat, w tym 20 lat wykonywania pracy nauczycielskiej co najmniej w połowie obowiązującego wymiaru zajęć lub
- okres składkowy i nieskładkowy w wysokości 25 lat, w tym 20 lat wykonywania zatrudnienia w szkolnictwie specjalnym co najmniej w połowie obowiązującego wymiaru zajęć (w przypadku nauczycieli klas, szkół, placówek i zakładów specjalnych).

Aby nabyć prawo do emerytury na podstawie Karty Nauczyciela osoby te muszą również:

- po 31 grudnia 2008 r. rozwiązać stosunek pracy nauczycielskiej (choć przed tą datą nie musiały tego robić.),
- jeśli przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego złożyć wniosek o przekazanie środków tam zgromadzonych, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

Wcześniejsza emerytura dla nauczycieli akademickich

Nauczyciele akademicki urodzeni przed 31 grudnia 1948 r. mają możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁷. Świadczenie to mogą nabyć po ukończeniu wieku 60 lat oraz przepracowaniu 30 lat, w tym 20 lat w szkolnictwie lub instytucjach naukowych. Przyznanie tego świadczenia nie jest uzależnione od rozwiązania przez nauczyciela akademickiego stosunku pracy.

Emerytura ta nie przysługuje osobom urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r.

Wcześniejsza emerytura dla pracowników urzędów państwowych

Urzędnicy państwowi urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r., których stosunek pracy ustał wskutek wystąpienia przyczyn ściśle określonych w przepisach, a którzy już wcześniej ukończyli wiek 55 lat (kobieta) lub 60 lat (mężczyzna) i po-

¹⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2014, poz. 191).

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.

siadają wymagany okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat (kobieta) lub 25 lat (mężczyzna) mogą uzyskać prawo do emerytury dla urzędników państwowych.

Rozwiązanie stosunku pracy w urzędzie, warunkujące przyznanie wcześniejszej emerytury jest uzależnione od tego, którą ustawą objęty jest pracownik urzędu, tj. ustawą z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁸, albo ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁹.

Podlegający pod pierwszą ustawę pracownicy urzędów mogą nabyć prawo do wcześniejszej emerytury, jeśli ich stosunek pracy został rozwiązany z powodu likwidacji urzędu albo jego reorganizacji uniemożliwiającej dalsze zatrudnienie, a jeśli byli zatrudnieni na podstawie mianowania – również wówczas, gdy ich stosunek pracy ustał wskutek:

- niezawinionej utraty uprawnień wymaganych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, jeśli urząd nie dysponuje innym stanowiskiem odpowiadającym kwalifikacjom posiadanym przez urzędnika, albo
- trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS, jeśli nie ma możliwości zatrudnienia urzędnika na innym stanowisku, odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji, z wyłączeniem przypadku, gdy odmówił on zatrudnienia na innym zaproponowanym stanowisku.

W przypadku pracowników służby cywilnej, którzy podlegają pod ustawę o służbie cywilnej, urodzeni przed 1 stycznia 1949 r., mogą przejść na wcześniejszą emeryturę, jeśli ich stosunek pracy został rozwiązany z powodu likwidacji urzędu.

Pracownikom urzędów państwowych urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. świadczenie to nie przysługuje.

Wcześniejsza emerytura dla pracowników Państwowej Inspekcji Pracy

Pracownicy Państwowej Inspekcji Pracy urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. mogą przejść na wcześniejszą emeryturę na podstawie art. 57 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy²⁰. Z pracownikami tymi musi być jednak rozwiązany stosunek pracy w szczególnych, wymienionych w tej ustawie okolicznościach, tj. z powodu likwidacji jednostki organizacyjnej albo jej reorganizacji uniemożliwiającej dalsze zatrudnienie pracownika, a w przypadku pracownika wykonującego lub nadzorującego czynności kontrolne również z powodu:

- niezawinionej utraty uprawnień wymaganych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, jeżeli nie ma możliwości zaproponowania pracow-

¹⁸ Dz. U. z 2001, Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

¹⁹ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 404 z późn. zm.

nikowi podjęcia pracy na innym stanowisku odpowiadającym posiadanym kwalifikacjom,

- utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem lekarza orzecznika (lub komisji lekarskiej) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli nie ma możliwości zatrudnienia pracownika na innym stanowisku, odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych, z wyłączeniem przypadku, gdy pracownik odmówi zatrudnienia na zaproponowanym stanowisku.

Świadczenie to może być obecnie przyznane tylko mężczyznom, którzy do dnia rozwiązania stosunku pracy ukończyli wiek 60 lat oraz posiadają staż składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat.

Wcześniejsza emerytura dla zawodowych kuratorów sądowych

Zawodowi kuratorzy sądowi urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. mogą przejść na wcześniejszą emeryturę na podstawie art. 25 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych²¹. Z kuratorami tymi musi być jednak rozwiązany stosunek pracy w szczególnych, wymienionych w tej ustawie okolicznościach, tj. z powodu likwidacji sądu albo jego reorganizacji uniemożliwiającej dalsze zatrudnienie albo z powodu trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku (jeżeli nie ma możliwości przeniesienia kuratora do innej pracy, odpowiedniej do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych, z wyłączeniem wypadku, gdy kurator odmówił przejścia do takiej pracy).

Świadczenie to może być obecnie przyznane mężczyznom, którzy ukończyli wiek 60 lat do dnia rozwiązania stosunku pracy w charakterze zawodowego kuratora sądowego oraz posiadają staż składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat.

Wcześniejsza emerytura dla inwalidów wojennych lub wojskowych

Nabywanie wcześniejszej emerytury przez inwalidów wojennych i wojskowych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. uregulowano w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin²². Warunkami niezbędnymi do uzyskania świadczenia są:

- ustalenie prawa do renty inwalidy wojennego z tytułu częściowej lub całkowitej niezdolności do pracy pozostającej w związku z działaniami wojennymi

²¹ Dz. U. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 101, poz. 648 z późn. zm.

lub mającymi charakter wojennych albo do renty inwalidy wojskowego z tytułu częściowej lub całkowitej niezdolności do pracy pozostającej w związku ze służbą wojskową lub niepozostającej w związku ze służbą wojskową,

- wiek emerytalny wynoszący 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn (albo 50 lat dla kobiet i 55 lat dla mężczyzn w przypadku posiadania co najmniej całkowitej niezdolności do pracy),
- posiadanie okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn.

Wcześniejsza emerytura dla kombatantów

Wcześniejszą emeryturę mogą również nabyć kombatanci, a także inne osoby, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego. Muszą one jednak spełnić następujące warunki:

- osiągnięcie wieku 55 lat (w przypadku kobiety) i 60 lat (w przypadku mężczyzny) oraz
- udowodnienie okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn.

W sytuacji gdy kombatanci oraz inne osoby podlegające represjom wojennym i okresu powojennego nie mają prawa do emerytury lub renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin lub na podstawie innych przepisów, mogą oni uzyskać emeryturę w drodze wyjątku pod warunkiem, że: osiągnęli wiek 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn oraz nie mają niezbędnych środków utrzymania.

Wcześniejsza emerytura dla pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki

Osoby opiekujące się dziećmi wymagającymi stałej opieki mogą nabyć prawo do emerytury jeśli do 31 grudnia 1998 r. spełniły wszystkie warunki wymagane do nabycia tego świadczenia tj.:

- mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący dla kobiet co najmniej 20 lat, a dla mężczyzn co najmniej 25 lat oraz
- opiekują się dzieckiem, które zostało zaliczone do osób całkowicie niezdolnych do pracy i do samodzielnej egzystencji bez względu na przyczynę chorobową lub zostało zaliczone do osób całkowicie niezdolnych do pracy z powodu stanów chorobowych wymienionych w § 3 rozporządzenia Rady

Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się wymagającymi stałej opieki²³.

- ostatnio przed dniem 1 stycznia 1999 r. były ubezpieczone z tytułu pozostawania w stosunku pracy,
- potrafią udowodnić niemożność podjęcia pracy albo konieczność jej zaprzestania ze względu na stan zdrowia dziecka i konieczność sprawowania nad nim stałej (ciągłej) opieki.

Do uzyskania świadczenia nie jest konieczne ukończenie określonego wieku emerytalnego. Uzyskać takie świadczenie na warunkach przewidzianych dla osób urodzonych przed 1949 rokiem, mogą również osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r., które nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego.

Na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁴ wcześniejszą emeryturę uzyskać mogą również osoby opiekujące się dziećmi wymagającymi stałej pielęgnacji, za które ośrodek pomocy społecznej opłacał składkę na ubezpieczenia społeczne przed dniem 1 stycznia 1999 r., jeżeli:

- 1 stycznia 1999 r. ukończyły wiek co najmniej 45 lat,
- mają okres ubezpieczenia (składkowy i nieskładkowy) wynoszący co najmniej 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn.

Wcześniejsza emerytura dla pracowników samorządowych

Urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. pracownicy samorządowi mianowani mogli przejść na emeryturę na podstawie ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych²⁵, która utraciła moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2008 r.

Natomiast z dniem 1 stycznia 2009 r. zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²⁶, w której nie przewidziano możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę pracowników samorządowych.

W obecnym stanie prawnym przejść na emeryturę w oparciu o ustawę z dnia 22 marca 1990 r., mogą jedynie mężczyźni, którzy byli zatrudnieni jako pracownicy samorządowi mianowani i do 31 grudnia 2008 r. spełnili określone w tej ustawie warunki wymagane do przyznania tego świadczenia, tj.:

- mieli ukończony wiek 60 lat,
- udowodnili wymagany okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat,
- stosunek pracy, w którym pozostawali został rozwiązany z powodów ściśle określonych w w/w ustawie z dnia 22 marca 1990 r.

²³ Dz. U. Nr 28, poz. 149 z późn. zm.

²⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 992 z późn. zm.

²⁵ Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.

²⁶ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

Emerytury wcześniejsze dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.

Świadczenia emerytalne dla osób, które urodziły się po dniu 31 grudnia 1948 r. obejmują:

- emeryturę pracowniczą,
- emeryturę z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze,
- emeryturę kolejową,
- emeryturę górniczą,
- emeryturę w obniżonym wieku z tytułu pracy górniczej,
- emeryturę z tytułu wykonywania działalności twórczej lub artystycznej,
- emeryturę nauczycielską bez względu na wiek,
- emeryturę dla pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki,
- emeryturę na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej

Warunki przyznania emerytury pracowniczej dla kobiet urodzonych w latach 1949-1953

Wcześniejsza emerytura pracownicza w myśl art. 46 ustawy emerytalnej oparta na warunkach określonych w art. 29 tej ustawy przysługuje również ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948r., a przed 1 stycznia 1969 r., jeśli:

- warunki te zostały spełnione do 31 grudnia 2008 r. oraz
- nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

Zatem do 31 grudnia 2008 r. osoby ubiegające się o świadczenie powinny osiągnąć określony wiek emerytalny oraz udowodnić staż składkowy i nieskładkowy. W sytuacji gdy warunkiem jest również stwierdzenie całkowitej niezdolności do pracy, niezdolność ta musiała powstać do 1 grudnia 2008 r., choć samo stwierdzenie tej niezdolności orzeczeniem lekarza orzecznika lub komisji lekarskiej ZUS może nastąpić również po tej dacie.

Innymi warunkami są: pozostawanie ostatnio przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę w ubezpieczeniu pracowniczym oraz pozostawanie w stosunku pracy przez co najmniej 6 miesięcy w okresie ostatnich 24 miesięcy podlegania ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Warunki te muszą być spełnione w okresie poprzedzającym zgłoszenie wniosku o emeryturę.

Należy podkreślić również, że wobec konieczności spełnienia do końca 2008 r. warunku wieku emerytalnego wymaganego do przyznania emerytury pracowniczej, w praktyce, spośród osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycz-

nia 1969 r., wcześniejszą emeryturę pracowniczą mogą uzyskać tylko kobiety z roczników 1949-1953. Tylko one ukończyły bowiem wymagany wiek emerytalny (dla kobiet – 55 lat) do dnia 31 grudnia 2008 r.

Zatem kobiety urodzone w latach 1949-1953 mogą nabyć prawo do wcześniejszej emerytury pracowniczej, jeśli:

- mają wiek emerytalny wynoszący 55 lat,
- do 31 grudnia 2008 r. udowodniły 30 – letni okres składkowy i nieskładkowy lub – w przypadku, gdy są całkowicie niezdolne do pracy – 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych,
- pozostawały w stosunku pracy ostatnio przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę, chyba, że przez cały wymagany do uzyskania tego świadczenia okres ubezpieczenia podlegały ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pozostawania w stosunku pracy,
- w okresie ostatnich 24 miesięcy podlegania ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym pozostawały w stosunku pracy przynajmniej przez 6 miesięcy (chyba, że w dniu zgłoszenia wniosku o emeryturę były uprawnione do renty z tytułu niezdolności do pracy lub przez cały wymagany do przyznania wcześniejszej emerytury pracowniczej okres ubezpieczenia podlegały ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pozostawania w stosunku pracy,
- nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego albo zgłoszą wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

Prawo do powyższego świadczenia kobiety te mogą uzyskać jeśli z wnioskiem o jego przyznanie wystąpią najpóźniej w dniu poprzedzającym osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego.

Emerytura z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze dla osób urodzonych w latach 1949-1968

Prawo do emerytury z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze mogą nabyć osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r. jeśli wszystkie warunki wymagane do uzyskania tego świadczenia od osób urodzonych przed 1949 rokiem spełniły do dnia 31 grudnia 2008 r.

W przypadku gdy osoby te przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego, zgłaszając wniosek o emeryturę, muszą jednocześnie wnioskować o przekazanie

środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

Powyższe osoby mogą wystąpić z wnioskiem o przyznanie emerytury z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze również po 31 grudnia 2008 r., ale najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego.

Emerytura z tytułu wykonywania działalności twórczej lub artystycznej

W myśl art. 33 ustawy emerytalnej mężczyźni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r., którzy wykonywali działalność twórczą lub artystyczną, mogą ubiegać się o emeryturę jeśli pracowali w ramach działalności pozarolniczej²⁷. Muszą oni spełnić warunki wymagane od twórców i artystów będących pracownikami tj. osiągnąć wymagany wiek (w zależności od rodzaju działalności od 45 do 60 lat) oraz udowodnić 25 letni okres składkowy i nieskładkowy, w tym 15 lat działalności twórczej lub artystycznej.

Świadczenie takie mogą również uzyskać osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. w przypadku spełnienia warunków wymaganych do uzyskania tego świadczenia od osób urodzonych przed 1949 r. do dnia 31 grudnia 2008 r.

W sytuacji gdy osoby te są w otwartym funduszu emerytalnym, zgłaszając wniosek o emeryturę, muszą jednocześnie wnioskować o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

Emerytura kolejowa dla osób urodzonych w latach 1949-1968

Wcześniejszą emeryturę kolejową mogą uzyskać osoby urodzone po 31 grudnia 1948r. a przed 1 stycznia 1969 r., jeśli spełnią warunki wymagane do przyznania tego świadczenia od osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. w okresie do 31 grudnia 2008 r. Osoby te również jeśli są w otwartym funduszu emerytalnym, zgłaszając wniosek o emeryturę, muszą jednocześnie wnioskować o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

W rzeczywistości spośród osób urodzonych w latach 1949-1968, prawo do wcześniejszej emerytury kolejowej mogą nabyć tylko kobiety z roczników 1949-1953. Tylko one do końca 2008 roku ukończyły bowiem wcześniejszy wiek emerytalny wynoszący dla kobiet 55 lat. Zatem mogą nadal wystąpić z wnioskiem

²⁷ K. Antonów, M. Bartnicki, *Ustawa o ...*, *op. cit.*, s. 179-180.

o przyznanie wcześniejszej emerytury kolejowej, ale muszą to uczynić najpóźniej w dniu poprzedzającym ukończenie powszechnego wieku emerytalnego.

Emerytura górnicza dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.

Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., mogą nabyć prawo do emerytury górniczej na dotychczasowych lub nowych zasadach obowiązujących od dnia 1 stycznia 2007 r. (tak jak osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r.).

Według zasad określonych w art. 34 w związku z art. 48 ustawy emerytalnej osoby, które urodziły się po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., mogą uzyskać prawo do emerytury górniczej na dotychczasowych zasadach w sytuacji gdy:

- spełnili warunki wymagane do przyznania tej emerytury od osób urodzonych przed 1949 r. do 31 grudnia 2008 roku, określone w art. 34 ustawy emerytalnej,
- nie należą do otwartego funduszu emerytalnego lub złożą wnioski o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w OFE, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa,
- jeśli są pracownikami rozwiążą stosunek pracy (warunek ten może być spełniony również po dniu 31 grudnia 2008 r.).

Na podstawie art. 48 ustawy emerytalnej w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2006 r. nadal mają możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę bez względu na wiek osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. Muszą one jednak spełnić następujące warunki:

- spełniły warunek wykonywania pracy górniczej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres wynoszący co najmniej 25 lat do dnia 31 grudnia 2008 roku,
- nie należą do otwartego funduszu emerytalnego lub złożą wnioski o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w OFE, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa,
- jeżeli pozostają w stosunku pracy to muszą go rozwiązać (warunek ten może być spełniony również po 31 grudnia 2008 r.).

Zgodnie z art. 50 a lub art. 50 e ustawy emerytalnej osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. mogą nabyć prawo do emerytury górniczej na zasadach obowiązujących od dnia 1 stycznia 2007 r. Muszą oni spełnić następujące warunki:

- mają ukończone 55 lat oraz okres pracy górniczej wynoszący łącznie z okresami pracy równorzędnej co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 10 lat pracy górniczej (określonej w art. 50 c ust. 1 ustawy emerytalnej), albo
- mają ukończone 50 lat i mają okres pracy górniczej wynoszący łącznie z okresami pracy równorzędnej co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,

w tym co najmniej 15 lat pracy górniczej określonej w art. 50 c ust. 1 ustawy emerytalnej.

- nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS do budżetu państwa.

Emerytura w obniżonym wieku z tytułu pracy górniczej dla osób urodzonych w latach 1949-1968

Natomiast na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej²⁸ osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. mogą nabyć emeryturę w obniżonym wieku z tytułu pracy górniczej. Muszą oni spełnić jednak do 31 grudnia 2008 r. następujące warunki:

- posiadać wymagany okres składkowy i nieskładkowy tj. 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,
- udowodnić co najmniej pięć lat: – pracy górniczej (określonej w art. 50c ust. 1 ustawy emerytalnej), wykonywanej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy albo – pracy górniczej (określonej w art. 50c ust. 1 pkt 4 i 5), wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy na odkrywce w kopalniach siarki i węgla brunatnego oraz w kopalniach otworowych siarki.

Dla osób urodzonych w latach 1949-1968 dodatkowym warunkiem jest nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego lub zgłoszenie wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w OFE do budżetu państwa.

Osobie, która spełniła powyższe warunki powszechny wiek emerytalny obowiązujący do dnia 31 grudnia 2012 r. tj. 60 lat dla kobiet lub 65 lat dla mężczyzn jest obniżany o 6 miesięcy za każdy rok wspomnianej pracy górniczej wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy, nie więcej jednak niż o 15 lat.

Emerytura nauczycielska bez względu na wiek na podstawie Karty Nauczyciela dla osób urodzonych w latach 1949-1968

Na podstawie Karty Nauczyciela osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. mogą uzyskać emeryturę, jeśli do 31 grudnia 2008 r. spełniły następujące warunki:

- uzyskały 30 – letni okres składkowy i nieskładkowy, w tym 20 lat wykonywania pracy nauczycielskiej co najmniej w połowie obowiązującego wymiaru zajęć lub

²⁸ I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do ...*, op. cit., s. 129.

- uzyskały 25 – letni okres składkowy i nieskładkowy, w tym 20 lat wykonywania zatrudnienia w szkolnictwie specjalnym co najmniej w połowie obowiązującego wymiaru zajęć (w przypadku nauczycieli klas, szkół, placówek i zakładów specjalnych),
- muszą rozwiązać stosunek pracy nauczycielskiej (choć nie musiały tego uczynić do 31 grudnia 2008 r.),
- jeśli przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego muszą również złożyć wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na tym rachunku, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

Wcześniejsza emerytura z tytułu opieki nad dzieckiem

Osoby opiekujące się dziećmi wymagającymi stałej opieki, mogą nabyć prawo do wcześniejszej emerytury jeżeli do 31 grudnia 1998 r. spełniły następujące warunki:

- mają udowodniony okres składkowy i nieskładkowy wynoszący dla kobiet co najmniej 20 lat, a dla mężczyzn co najmniej 25 lat oraz
- opiekują się dzieckiem, które zostało zaliczone do osób całkowicie niezdolnych do pracy i do samodzielnej egzystencji bez względu na przyczynę chorobową lub zostało zaliczone do osób całkowicie niezdolnych do pracy z powodu stanów chorobowych wymienionych w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się wymagającymi stałej opieki²⁹,
- ostatnio przed 1 stycznia 1999 r. były ubezpieczone z tytułu pozostawania w stosunku pracy,
- udowodniły niemożność podjęcia pracy albo konieczność jej zaprzestania ze względu na stan zdrowia dziecka i konieczność sprawowania nad nim stałej (ciągłej) opieki.

Uzyskanie powyższego świadczenia nie wymaga ukończenia określonego wieku emerytalnego.

Osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r mają prawo do powyższego świadczenia na warunkach przewidzianych dla osób urodzonych przed 1949 rokiem jeśli nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego.

Osoby opiekujące się dziećmi wymagającymi stałej pielęgnacji, za które ośrodek pomocy społecznej opłacał składkę na ubezpieczenia społeczne przed dniem 1 stycznia 1999 r., mają możliwość uzyskania wcześniejszej emerytury, na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych³⁰. Muszą one spełnić jednak następujące warunki:

²⁹ Dz. U. Nr 28, poz. 149 z późn. zm.

³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 992 z późn. zm.

- ukończyć wiek co najmniej 45 lat w dniu 1 stycznia 1999 r.,
- posiadać okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn.

Wcześniejsza emerytura na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.

Urodzeni po 31 grudnia 1948 r., którzy mają odpowiedni okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, działalności twórczej lub artystycznej, pracy kolejowej lub pracy górniczej mogą dodatkowo przejść na wcześniejszą emeryturę, na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej³¹. Osoby te muszą spełnić łącznie następujące warunki:

- posiadać na dzień 1 stycznia 1999 r. okres składkowy i nieskładkowy wynoszący dla kobiet co najmniej 20 lat, a dla mężczyzn co najmniej 25 lat, w tym wymagany okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, działalności twórczej lub artystycznej, zatrudnienia na kolei lub pracy górniczej,
- osiągnąć obniżony wiek emerytalny, który jest przewidziany dla uzyskania wcześniejszej emerytury z tytułu wykonywania w/w prac przez osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r.,
- nie należeć do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyć wnioszek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, do budżetu państwa.

Przyznanie emerytury na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej nie jest już uzależnione od warunku rozwiązania stosunku pracy od dnia 1 stycznia 2013 r.

Okresowa emerytura kapitałowa dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Ustawą z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych³² określono warunki nabywania prawa do okresowej emerytury kapitałowej ze środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym³³.

Świadczenie to przysługuje osobie ubezpieczonej (kobiecie), urodzonej po dniu 31 grudnia 1948 r., która:

- należy do otwartego funduszu emerytalnego,

³¹ K. Antonów, M. Bartnicki, *Ustawa o ...*, *op. cit.*, s. 495.

³² Dz. U. Nr 228, poz. 1507 z późn. zm.

³³ Por. I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do ...*, *op. cit.*, s. 337-376.

- ma ukończone 60 lat, a w przypadku kobiet urodzonych po dniu 31 grudnia 1952 r. – wiek emerytalny określony w art. 24 ust. 1 a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- ustalono jej prawo do emerytury na nowych zasadach, tj. emerytury określonej w art. 24 ust. 1 lub 24 a powyższej ustawy, a kwota środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego, ustalona na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura na nowych zasadach, jest równa lub wyższa od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego.

Przyjęto również poczynając od 1 stycznia 2013 r. – że wiek emerytalny dla kobiet urodzonych po 31 grudnia 1952 r. jest podwyższany o jeden miesiąc w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych w tym samym kwartale – docelowo do 67 lat.

Zatem wiek emerytalny dla kobiet urodzonych:

- w I kwartale 1953 r. podwyższono do 60 lat i 1 miesiąca,
- w II kwartale 1953 r. podwyższono do 60 lat i 2 miesięcy,
- w III kwartale 1953 r. podwyższono do 60 lat i 3 miesięcy,
- w IV kwartale 1953 r. podwyższono do 60 lat i 4 miesięcy itd.

Wiek emerytalny kobiet urodzonych po dniu 30 września 1973 r. wynosi 67 lat.

Okresowa emerytura kapitałowa przysługuje do dnia poprzedzającego osiągnięcie wieku 67 lat, z tym że w latach 2014-2020 okresowa emerytura przysługuje do osiągnięcia przed dniem:

- 1 września 2014 r. wieku 65 lat i 5 miesięcy albo
- 1 stycznia 2015 r. wieku 65 lat i 6 miesięcy albo
- 1 maja 2015 r. wieku 65 lat i 7 miesięcy albo
- 1 września 2015 r. wieku 65 lat i 8 miesięcy albo
- 1 stycznia 2016 r. wieku 65 lat i 9 miesięcy albo
- 1 maja 2016 r. wieku 65 lat i 10 miesięcy albo
- 1 września 2016 r. wieku 65 lat i 11 miesięcy albo
- 1 stycznia 2017 r. wieku 66 lat albo
- 1 maja 2017 r. wieku 66 lat i 1 miesiąca albo
- 1 września 2017 r. wieku 66 lat i 2 miesięcy albo
- 1 stycznia 2018 r. wieku 66 lat i 3 miesięcy albo
- 1 maja 2018 r. wieku 66 lat i 4 miesięcy albo
- 1 września 2018 r. wieku 66 lat i 5 miesięcy albo
- 1 stycznia 2019 r. wieku 66 lat i 6 miesięcy albo
- 1 maja 2019 r. wieku 66 lat i 7 miesięcy albo
- 1 września 2019 r. wieku 66 lat i 8 miesięcy albo
- 1 stycznia 2020 r. wieku 66 lat i 9 miesięcy albo
- 1 maja 2020 r. wieku 66 lat i 10 miesięcy albo
- 1 września 2020 r. wieku 66 lat i 11 miesięcy.

W przypadku, gdy członkowi otwartego funduszu emerytalnego (na mocy przepisów ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych przepisów związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, która weszła w życie z dniem 1 maja 2011 r.) wydzielone zostało po dniu 30 kwietnia 2011 r. subkonto w ZUS – przy ustalaniu prawa do okresowej emerytury kapitałowej uwzględnia się sumę środków:

- zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym,
- zewidencjonowanych na subkoncie w ZUS,

na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura na nowych zasadach.

Osobie ubezpieczonej nie przysługuje jednak okresowa emerytura kapitałowa w przypadku, gdy:

- kwota środków zgromadzonych na rachunku członka OFE,
- lub suma środków zgromadzonych na rachunku w OFE i zewidencjonowanych na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych,

ustalona na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura, jest niższa od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego. W takim przypadku otwarty fundusz emerytalny przekazuje środki zgromadzone na rachunku członka OFE do funduszu emerytalnego ZUS.

Powyższe środki, a także środki zewidencjonowane na subkoncie (jeżeli było wydzielone dla członka OFE), są ewidencjonowane na koncie osoby ubezpieczonej, jako składka na ubezpieczenie emerytalne, na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura ustalana na nowych zasadach z FUS i powiększając kwotę składek stanowiącą podstawę obliczenia tej emerytury.

Emerytura na nowych zasadach z FUS obliczana jest w następujący sposób:

- suma kwoty zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne, zewidencjonowanych na koncie osoby ubezpieczonej do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata nowej emerytury z FUS i kwoty zwaloryzowanego kapitału początkowego,

dzielona jest

- przez średnie dalsze trwanie życia dla osoby w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danej osoby ubezpieczonej.

Okresowa emerytura kapitałowa nie może być przyznana od innej daty niż emerytura na nowych zasadach z FUS.

Prawo do okresowej emerytury kapitałowej ustalane jest z urzędu – w przypadku gdy z urzędu ustala się prawo do emerytury na nowych zasadach z FUS.

dr hab. Eugeniusz Wilkowski

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Stan wojenny postrzegany przez uczestnika i historyka Solidarności

The civil war in Poland seen by a participant and a historian of the Solidarity movement

Streszczenie

Stan wojenny należy do wydarzeń niezbyt odległych. Wielu badaczy tego okresu podnosi, że pisanie o nim nie należy do przedsięwzięć łatwych. Uczestnicy rozpatrywanych wydarzeń w większości jeszcze żyją. Okoliczność ta dla historyka teoretycznie staje się korzystna, to jednak w praktyce okazuje się wyjątkowo trudna. W tym kontekście rodzą się pytania, na ile fakt uczestnictwa w opisywanych zdarzeniach staje się pomocny? Czy uczestnik *solidarnościowej rewolucji* jest w stanie obiektywnie obejmować jej przebieg? Czy w ogóle jest możliwe kreowanie obrazu bez subiektywnego stosunku do ujmowanego materiału? Przedkładany tekst staje się próbą odpowiedzi na te pytania. Autor wskazuje na te okoliczności, które stają się pomocne, przy pełnej świadomości, że na tej drodze łatwo jest ulec jednostkowym doświadczeniom. Do pełnego zrozumienia dekady lat osiemdziesiątych nie wystarczy rekonstrukcja o charakterze relacyjnym. Niezbędne jest spojrzenie odwołujące się do refleksji historiozoficznej, filozofii narodu.

Słowa kluczowe: stan wojenny w Polsce, doświadczenie uczestników *solidarnościowej rewolucji*, obiektywizm w historii, dziedzictwo *Solidarności* a tożsamość narodu

Summary

The civil war in Poland is not so distant event. Many researchers of this period maintain that writing about it does not belong to easy projects. The participants of those events in majority are still alive. Theoretically this fact becomes favorable to a historian, however, in practice, it is extremely difficult. In this context some questions arise: How does the fact of participation in the described events become helpful? Are the participants of the “Solidarity” revolution able to objectively evaluate its course? Is generally possible the creation of image of something without a subjective relation to this material? The presented text is an attempt to answer to these questions. The author points to the facts that become useful, with full awareness that in this way it is easy to be subject to the separate experiences. To understand fully the decade of the eighties it is not sufficient a relational reconstruction. It is necessary a view referring to the historiosophical reflection and the philosophy of nation.

Keywords: civil war in Poland, participants experience of *solidarity revolution*, objectivity in history, *Solidarity* heritage and national identity

Wprowadzenie

Stan wojenny, po straszliwych latach stalinowskich, jawi się jako najbardziej tragiczny okres naszych powojennych dziejów, w którym w brutalny sposób cofnięto Polakom wywalczone obszary wolności¹. W latach 1980-1981 odzyskano znaczny zakres swobód, choć instytucja więzienia politycznego nadal pozostawała (kierownictwo Konfederacji Polski Niepodległej, bracia Kowalczykowie)². Niemniej powiew wolności, niezależnie od tego, jak ją postrzega się (indywidualnie, grupowo, wolności narodu), wyraźnie był wyczuwany. Po długim okresie rzucania Polaków na kolana, podporządkowywania niemal całości życia, ludzie zauważyli możliwość konkretyzacji nowej wizji kraju, zaczęli wierzyć, że można zbudować inną rzeczywistość. Był to ogromny wysiłek, głównie w wymiarze nadziei, ducha, idei. Fenomen Solidarności ten czas czynił niepowtarzalnym, wyjątkowym, wpisywał się w ciąg wydarzeń z poprzednich pokoleń, dotąd niespełnionych marzeń. W przywracaniu zbiorowej pamięci stawał się po prostu wstrząsem, budził Polaków z uśpienia, przełamywał i obnażał postawy przystosowania, bierności. Pierwsze trzynastomiesięczne doświadczenie Solidarności (powstania, rewolucji, konfederacji, związku, ruchu) nie obalało systemu. W tym czasie nie budowano barykad, nie zmieniano „sojuszy”, stanu własnościowego, ale konsekwentnie prowadzono do poszerzenia praw obywateli, przywracania zabranej im – przed kilku dziesiątkami lat – podmiotowości. Ów pokojowy bieg zdarzeń prowadził nawet do erozji obozu władzy, jego zachwiania, nie na tyle jednak, aby ten ustępował. Zaistniała sytuacja zaangażowała tak liczne rzesze Polaków, że system mógł jedynie „bronić się” poprzez wprowadzenie rozwiązań siłowych, dławiąc w ten sposób wywalczony zakres swobód. Obóz władzy, decydując się na takie rozstrzygnięcia, bronił jedynie swoich racji, przywilejów. Z jednej strony stawała Solidarność, jako wyraz egzemplifikacji dążeń narodowych, a z drugiej aparat narzuconego siłą systemu politycznego.

¹ Wybrana literatura dotycząca tej problematyki: *Stan wojenny w Polsce. Kalendarium wydarzeń 13 XII – 31 XII 1982*, W. Chudzik, R. Cywiński, I. Kielmel, I. Marczak (red.), wstęp A. Dudek, Warszawa 1999, *Tajne dokumenty Biura Politycznego i Sekretariatu KC PZPR a Solidarność 1980-1981*, opr. Z. Włodek, Londyn 1992, *Stan wojenny w dokumentach władz PRL 1980-1983*, wybór, wstęp i opr. B. Kopka, G. Majchrzak, Warszawa 2001, *Stan wojenny w Polsce 1981-1983*, A. Dudek (red.), Warszawa 2003. *Solidarność podziemna 1981-1989*, A. Friszke (red.), Warszawa 2006, A. Paczkowski, *Droga do „mniejszego zła”. Strategia i taktyka obozu władzy lipiec 1980 – styczeń 1982*, Kraków 2002, A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska. Stan wojenny w Polsce 13 XII 1981 – 22 VII 1983*, Warszawa 2006, *Droga do niepodległości. Solidarność 1980-2005*, A. Borowski (red.), Warszawa 2005, wybrana literatura okresu dekompozycji systemu w Polsce: A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, Kraków 2004, A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939-1989*, Warszawa 1998, A. Dudek *Historia polityczna Polski 1989-2012*, Kraków 2013.

² W obronie uwięzionych podejmowane były różne inicjatywy obywatelskie, w tym zbierane były podpisy pod petycjami żądającymi uwolnienia więzionych, powoływano Okręgowe Komitety Obrony Więzionych za Przekonania, prowadzona była działalność informacyjna.

Stanu wojennego nie można postrzegać bez kontekstu historycznego, jego przyczyn, samego przebiegu i skutków, bez odniesienia się do ówczesnych postaw Polaków (afiliacji, adaptacji, bierności, opozycyjności), kondycji ekonomicznej kraju, zbudzonych aspiracji wolnościowych, w tym wybicia się na niepodległość. Z zrozumiałych względów okres ten będzie „atrakcyjnym” przedmiotem badań historyków. Rodzi się pytanie, na ile w tym „odtworzeniu dziejów” mogą, czy powinni, uczestniczyć ci, którzy zaangażowali się w ruch Solidarności? Używając innych określeń, rodzą się pytania o obiektywizm w historii, przy założeniu że w ogóle można zakładać odtwarzanie przeszłości bez „cienia” subiektywizmu, czy wartościowania. Uczestnikom solidarnościowych zdarzeń pozostawić należy jedynie spisanie relacji, wspomnień, pamiętników, własnej subiektywnej oceny, sporządzania kalendarzów, a więc jako „wytwórców” źródeł, czy też powinni uczestniczyć w zobiektywizowanym procesie odtwarzania przeszłości? Jeżeli mogą, to na ile – ich indywidualne doświadczenia – mogą być pomocne w tej pracy, weryfikacji źródeł wytworzonych przez „aparatus bezpieczeństwa”, „aparatus partyjny”, czy innych ówczesnych instytucji życia publicznego? Jest to przestrzeń pytań nie tylko natury metodologicznej. Ponadto, czy ten okres dziejowy „wystarczy” odtworzyć jedynie narracją opisu? Na ile, w jakim zakresie, należy wpisywać go w filozofię dziejów, filozofię narodu?

Stan wojenny a przestrzeń fenomenu Solidarności

Pod naciskiem strajków sierpniowych w 1980 roku władze „państwowo-partyjne” ustąpiły, podpisując porozumienia, ale zaraz rozpoczęte zostały przygotowania do rozwiązań stanu wyjątkowego. Proponowane przez Solidarność zmiany nie jawiły się jako rewolucyjne, choć określane są i tym mianem. Jeżeli mamy przychylić się ku takiemu postrzeganiu tego ruchu, to należy patrzeć, jako na rewolucję trwającą przez całą dekadę, bowiem wówczas wyłaniały się faktyczne zmiany makrosystemowe, albo też dostrzegać jego dwuetapowość (1980-1981 i kolejne lata do 1989 r., czy nawet 1990 r.). Związek wyraźnie wskazywał na ewolucyjne rozwiązania, w pierwszej fazie bez uderzania w podstawy systemowe PRL (sojusze, stosunki własnościowe). Niemniej, przyjęty jesienią 1981 r. program Związku wskazywał na potrzebę podjęcia poważniejszych zmian strukturalnych i w tym rozumieniu mógł przez rządzących być odbierany jako zapowiedź rewolucji. Grudniowa noc stała się zatem ostatnią próbą ratowania istniejącego niedemokratycz-

nego „porządku”³. Aparat represji (SB, MO, ZOMO, ORMO) okazał się za słaby, stąd przeciwko narodowi z koszar wyprowadzono wojsko (ok. 70 tys. żołnierzy). Pojawiła się sytuacja niebywała w naszej historii. Oto mundur polskiego żołnierza kolejny raz stawał się symbolem obrony obcych interesów, najnormalniejszej dyktatury. Żołnierz zamiast bronić, rozbijał bramy fabryczne, pacyfikował strajkujących, pilnował godziny milicyjnej. Wyprowadzonych z koszar na ulice żołnierzy wyposażono w czołgi, transportery opancerzone, wozy bojowe. Większe zakłady pracy zostały zmilitaryzowane. W pierwszych dniach stanu wojennego najbardziej powszechną formą oporu stały się strajki okupacyjne. Przeciwko nim w pierwszym rządzie skierowano wojsko i milicję, likwidując je, konsekwentnie, zakład po zakładzie. Takie rozwiązania nawiązywały do scenariuszy wszystkich dyktatur wojskowych. Ponownej kontroli, na nowo czytelnie monistycznych struktur państwa, poddane zostały wszystkie obszary życia. Okres przed 13 grudnia niczego również nie zmienił w zakresie obsady stanowisk. Wszystkie one pochodziły z nadania nomenklaturowego, rozdzielonego przez poszczególne szczeble aparatu PZPR. Zasada ta w sposób szczególnie respektowana była w wojsku, stąd dyspozycyjność kadry oficerskiej. Wyzuta z uczuć patriotycznych, myślenia kategoriami racji narodu, stała się kolejnym elementem wprowadzonej represyjności. Wojskowa prokuratura i sądy celowały w ostrości wymierzanych kar. Wszczęty, po sierpniu 1980 r., proces przemian został gwałtownie przerwany, jednostronnie, przy użyciu brutalnej siły fizycznej. Wywalczone obszary wolności zostały przekreślone, cofnięte. Kierownictwo Związku znalazło się w celach więziennych (Obozy dla Internowanych, przez które „przewinęło się” ok. 10 tys. osób), a społeczeństwo poddano procesowi pacyfikacji. Obok instytucji internowania do potężnych rozmiarów rozwinęta została instytucja więźnia politycznego (kolejnych kilka tysięcy uwięzionych), nawet za niewielkie wyrazy sprzeciwu. W pierwszych miesiącach stanu wojennego represyjność była szczególnie, niezwykle drastyczna. Zawieszona została działalność większość organizacji społecznych, w tym związków zawodowych. Z gazet centralnych pozostawiono jedynie „Trybunę Ludu” i „Żołnierza Wolności”, a w terenie pisma Komitetów Wojewódzkich PZPR. 5 stycznia pośpiesznie rozwiązane zostało Niezależne Zrzeszenie Studentów. Po raz kolejny

³ System narzucany Polsce stał się kopią ustroju sowieckiego. Carl Friedrich i Zbigniew Brzeziński wskazali na następujące cechy systemu totalitarnego: narzucenie jednej ideologii, podporządkowującej wszystkie sfery życia, nawet prywatnego, wprowadzenie monopolu jednej partii politycznej, w pełni kontrolowanej przez przywódcę o pozycji dyktatora, stojącej ponad administracją państwową, przy równoczesnym zwolnieniu władz partyjno-państwowych od odpowiedzialności, w celu ujednolicenia społeczeństwa wprowadzenie pełnej kontroli (terror fizyczny i psychiczny), wprowadzenie centralizmu do życia politycznego i ekonomicznego (wyeliminowanie reguł konkurencyjności i swobody gry różnych sił), scentralizowane zarządzanie gospodarką), por. A. Dudek, *PRL bez makijażu*, Kraków 2008, s. 5-8. A. Krajewski, *Między współpracą a oporem. Twórcy kultury wobec systemu politycznego PRL (1975-1980)*, Warszawa 2004, s. 11.

w naszej historii powstał podziemny ruch oporu, którego najwyraźniejszym zewnętrznym przejawem stała się działalność wydawnicza. Solidarność podziemna również działała metodami pozbawionymi przemocy, choć sama jej w potężnym zakresie doznała.

Do 13 grudnia 1981 r. NSZZ Solidarność była potężnym ruchem, o niespotykanej dotąd skali, nie tylko w historii Polski. Jej szeregi skupiały ok. 10 mln. Polaków, z różnych stanów i profesji, ale głównie pracowników wielkich zakładów przemysłowych. To przede wszystkim oni stanowili o sile i potencjale tego ruchu. Do tej liczby należy dodać około 1 mln. osób trudniących się rolnictwem, a zrzeszonych w kilku nurtach Solidarności rolniczej. Nie możemy również zapominać o opozycji pozasolidarnościowej, w części zlewającej się z Solidarnością, lub pozostającą na jej obrzeżach. W 1981 r. najbardziej zauważalną była Konfederacja Polski Niepodległej, skupiająca coraz częściej młodzież, przyjmującą radykalne formy działania⁴. O ile przed 13 grudnia wśród wielu działaczy Związku wyraźnie dawało się zauważyć postawy „samoograniczającej się rewolucji”, to postaw tych opozycja pozasolidarnościowa raczej nie przyjmowała. Nawet *struktury poziome* w Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (nurt socjaldemokratyczny) opowiadały się za zdecydowanie radykalniejszymi działaniami.

Siła Solidarności – od początku jej powstania – egemplifikowała się w zdolności do osiągania kompromisów ponad indywidualnymi i grupowymi dążeniami, interesami (choć te nieuchronnie rysowały się, ukazywały wielowarstwowość ruchu). Solidarność od początku zrezygnowała – mniej, czy bardziej świadomie odwołując się do doświadczeń historycznych – z walki metodami przemocy, na rzecz głównie strajku i innych form pokojowego nacisku (akcentując rolę treści drukowanych, samodyscypliny, odpowiedzialności za miejsca pracy). Dążono do porozumień, a te zawsze pozostają formą kompromisu, określonego pragmatyzmu. Podpisane porozumienia sierpniowe wyznaczały granice autonomii (w tym rezygnacja, przynajmniej czasowa, z artykułowania dążeń ku wolności narodowej), choć zakres wyrwania się spod totalnej kontroli konsekwentnie rozszerzał obszary wolności. Całe pakiety spraw miały być przedmiotem uzgodnień, negocjacji. Wszystkie ustalenia, rozmowy miały przebiegać w nakreślonych granicach. Solidarność nie artykułowała wprost zmiany ustroju, wolnych wyborów, ale nie rezygnowała ze stałego nacisku, co w praktyce miało prowadzić do zmian systemu, tylko drogą ewolucyjną. Od jesieni 1981 r., obok dotychczasowej strategii Związku, czyli nacisku na aparat władzy, coraz wyraźniej upominała się o potrzebę przeprowadzenia szeregu reform w państwie. W dokumentach poświęconych sprawom

⁴ L. Moczulski, *Bez wahania*, Kraków 1993, G. Waligóra, G. Wołk, *Konfederacja Polski Niepodległej 1979-1990*, [w:] *NSZZ Solidarność 1980-1989*, Ł. Kamiński, G. Waligóra (red.), t. VII, s. 387-427. *Dokumenty uczestników ROPCzO 1977-1981*, opr. G. Waligóra, wpr. T. Gąsowski, Kraków 2006, P. Zaręba, *Młodopolscy*, Gdańsk 2000, A. Anusz, *Niezależne Zrzeszenie Studentów 1980-1989*, Warszawa 1991.

gospodarczym wskazywano na potrzebę odstąpienia od systemu nakazowo-rozdzielczego, likwidacji biurokratycznych monopolii, zjednoczeń, ministerstw gałęziowych, rozdzielania administracji państwowej od władz politycznych (aparatu partyjnego). Strona Związku podnosiła, że podstawową jednostką gospodarczą powinno stać się samodzielne przedsiębiorstwo, zarządzane przez załogę, która miała posiadać prawo wybierania rady pracowniczej. Od niej miał być zależny dyrektor zakładu pracy. Solidarność zaczęła domagać się przyznania organizacjom i instytucjom społecznym dostępu do środków masowego przekazu. Uznawano, że powinny one znajdować się pod kontrolą społeczną. Związek wskazywał na nieuchronność reformy wymiaru sprawiedliwości i aparatu ścigania, zapewnienia gwarancji niezależności kontroli organów przedstawicielskich. Zaczynał domagać się zmiany ustawy o radach narodowych i ordynacji wyborczej. Były to znaczące oczekiwania, ale obliczone na zmiany pozbawione gwałtowności.

Część uczestników tamtych wydarzeń podnosi, podobne stanowiska zauważa się wśród badaczy, że ruch Solidarności w 1981 r. wyrażał przede wszystkim rewindykację ekonomiczno-socjalne. Prawdą jest, że upominał się o znośniejsze warunki życia materialnego, zaopatrzenia rynku w podstawowe produkty, ale nie w mniejszym zakresie upominał się o prawa człowieka, a po 13 grudnia 1981 r. potrzebę wybicia się Polski na niepodległość. Fenomen Związku polegał głównie na przewycięzeniu atomizacji społeczeństwa, poprzez którą kolejne ekipy utrzymywały swój hegemonizm. Solidarność obudziła sens i potrzebę, ale także zdolność do zbiorowego, wspólnego działania. Ów wymiar należy odczytywać jako bardzo znaczące osiągnięcie. Solidarność – jako ruch społeczny – od początku nie była jednorodna. Zarysowały się w niej różne postawy i wybory. Ten ruch stał się pluralistyczny, jednak obejmował różne grupy zawodowe, społeczne, ideowe, polityczne, nawet wyznaniowe, ale wyraźnie skierowany ku zmianom, ku zepchnięciu zniewalającego systemu. Osoby, które włączyły się w ten nurt (a pozostawały związane z różnymi środowiskami), często nie były przygotowane do podjęcia pojawiających się nagle ról. Fakt ten należy przyjąć jako naturalny proces. Należało szybko uczyć się i ten wysiłek został podjęty. Inne wyzwania pojawiały się w wielkich miastach, inaczej musieli odbierać go nauczyciele, środowiska akademickie, twórcze, a jeszcze inaczej rolnicy. Nie można również zapominać o postawach młodzieży, studiującej (Niezależne Zrzeszenie Studentów⁵), uczącej się (Uczniowskie Komitety Odnowy Społecznej, podobne ruchy, ruch niezależnego harcerstwa⁶), związanej z Konfederacją Polski Niepodległej, Ruchem Młodej Polski⁷, czy Solidarności, w tym – wyraźnie radykalizującej – Solidarności Walczącej (od 1982)⁸. Dzisiaj nikt tego potężnego wysiłku dyskredytować nie ma prawa,

⁵ A. Anusz, *Niezależne Zrzeszenie Studentów 1980-1989*, Warszawa 1991.

⁶ A. Baran, *Walka o kształt harcerstwa w Polsce (1980-1990) Niepokorni i niezależni*, Warszawa 2008.

⁷ P. Zaręba, *Młodopolscy*, Gdańsk 2000.

⁸ A. Znamierowski, *Zaciskanie pięści. Rzecz o Solidarności Walczącej*, Paryż 1988.

a szczególnie ci, którzy wówczas stali z boku, nie mając odwagi zaangażować się, czy nadal pozostając po stronie afiliacji nieludzkiego systemu. Po nocy grudniowej pojawiły się szczególne doświadczenia. Sądzę, że doskonale wpisują się one w polską tradycję romantyczną. Jeszcze przed 13 grudnia pojawiło się szeregi odwołań do symboliki narodowej, tradycji powstańczej. Równocześnie należy zauważyć i ten rys, który jawił się w charakterze ostrzeżeń, podnosząc, że artykułowanie szerszych oczekiwań może prowadzić do klęski (element samoograniczenia się). Po nocy grudniowej pełniej sięgano po doświadczenia wcześniejszych epok (znaczącym impulsem były pieśni z Ośrodków dla Internowanych, które przyniosły renesans wielu utworom, czy podejmowana problematyka historyczna na łamach pism podziemnych). Po 13 grudnia 1981 r. – żeby trwać po stronie zrodzonego fenomenu – potrzebna było już znaczna determinacja. To ona wyraźnie kształtowała postawę tych, którzy pozostawali wierni idei Solidarności, choć wierność ta nie była łatwa. We wszystkich regionach kraju pojawili się tacy, którzy przyjmowali kolejne wyzwania, wiedząc, że stoją przeciwko sprawnie funkcjonującemu aparatowi, strzegącemu nieludzki system.

Złamanie masowości Solidarności

Po wprowadzeniu stanu wojennego, internowaniu działaczy, rozbiciu fali strajków podjętych w większych zakładach pracy, nasilających się aresztowaniach, rozmowach „profilaktyczno-ostrzegawczych”, czy „ostrzegawczych”, masowość ruchu została wytrącona, złamana. Uderzenie aparatu represji było potężne. To na lata 1982-1984 przypada najwięcej aresztowań kolejnych grup działaczy Solidarności podziemnej. Usuwano ich z pracy, poddawano różnym formom zastraszenia, szantażu. Tysiące osób zdecydowało się na emigrację, która jawi się jako odrębny rozdział tamtego okresu. Opór przeciwko reżimowi przestał być masowy. Przestrzeń postaw przystosowania (adaptacji wobec narzuconych warunków) ogarnęła większość Polaków. Solidarność podziemna stała się ruchem kadrowym⁹, a najbardziej charakterystycznym wyrazem prowadzonego oporu było wydawanie pism solidarnościowych, czy innej proveniencji opozycyjnej. Stan wojenny stał się nieodłącznym doświadczeniem Solidarności, wpisany w jej istnienie. Nie można go oddzielić, wyłączyć z narodowego doświadczenia. Wobec tego rozdziału najnowszych dziejów musimy zająć określone stanowisko. Oczywiście, inaczej będzie kreśliła je osoba związana z podziemiem, represjonowana, inaczej pozostająca wówczas po stronie zniewalającego systemu. Podziały pojawiły się nawet w rodzinach, wśród najbliższych. Z tych racji po dzień dzisiejszy nie ma jednoznacznej oceny faktu wprowadzenia stanu wojennego, nie tylko wśród polityków, publicystów, ale i historyków. Z dużym prawdopodobieństwem

⁹ J. Holzer, K. Leski, *Solidarność w podziemiu*, Łódź. s. 5.

można przyjąć, że tak już pozostanie, że polska historiografia w tej kwestii nie wypracuje jednego stanowiska.

Po 13 grudnia 1981 roku nie wszyscy walczyli „z komuną” nie tylko z racji przyjmowania postaw przystosowania (podkreślmy, nie można także nie zauważać tych, którzy przyjęli postawy afiliacji). Wskazywanie na masowy sprzeciw – w tym okresie – nie jest zgodne z prawdą historyczną. Oczywiście, w dużych ośrodkach miejskich skala oporu była znacznie większa. To w miastach dochodziło do gwałtownych wystąpień ulicznych¹⁰. To w tych ośrodkach Msze św. odprawiane w intencji ojczyzny gromadziły rzesze wiernych. Masowo wydawana i kolportowana była *bibuła*. W małych miastach procesy sprzeciwu przebiegały inaczej. Jeszcze inaczej wyglądała sytuacja na wsi. Udział mieszkańca Warszawy w Mszy św. na Żoliborzu, odprawianej przez ks. Jerzego Popiełuszkę, był oczywistym krokiem. Natomiast zorganizowanie wyjazdu na tę Mszę św. z małej miejscowości urastało do rangi poważnego przedsięwzięcia, po którym wezwanie na „rozmowę ostrzegawczą” przez SB było raczej przesądzone. O ile w 1981 r. Służba Bezpieczeństwa nie była w stanie w pełni kontrolować Solidarności, z uwagi jego masowość, rozmiary, to od 1982 r. zadania operacyjne mogła wykonywać z większą skutecznością. Nawet w takich miastach jak Puławy, Chełm, Zamość – po kolejnych falach aresztowań – zdecydowanych działaczy na czynny opór nie pozostało wielu. Nie znaczy to, że o wszystkich działaniach podziemnych „aparatus bezpieczeństwa” wiedział, zdecydowanie należy odrzucić takie postrzeganie dekadę lat osiemdziesiątych¹¹. Nie wszystkie działania podziemne były „wykrywane”. Prawidłowość ta dotyczy całego kraju, choć przez SB systematycznie podejmowane były różne przedsięwzięcia operacyjne.

W 1982, czy 1983 r. w dużych ośrodkach miejskich dochodziło do manifestacji 3 maja, 31 sierpnia, 11 listopada, czy 13 grudnia. Wystąpienia te zawsze przybierały charakter gwałtownych starć demonstrantów, szczególnie osób młodych, z oddziałami milicji, ZOMO. Zatrzymywane były kolejne osoby, zamykane w aresztach, w najlepszym wypadku stawały przed Kolegiami do Spraw Wykroczeń. W kolejnych latach podziemnej Solidarności coraz trudniej było zmobilizować społeczeństwo do takiej skali wystąpień. Działania Związku podcinały kolejne aresztowania. W różnych częściach kraju dochodziło do aresztowań, niejednokrotnie „jedną akcją” obejmujących dziesiątki zatrzymanych. Na „porządku dziennym” pozostawały rewizje, przeprowadzane w pomieszczeniach mieszkalnych, ale w miejscu pracy. Żeby funkcjonariusze SB, często wspierani przez funk-

¹⁰ A. Dudek, T. Marszałkowski, *Walki uliczne w PRL 1956-1989*, Kraków 1999.

¹¹ W świadomości wielu osób po dzień dzisiejszy pozostał obraz rzekomej wszechobecności „służb tajnych, dwupłciowych”. Podczas przeprowadzania relacji spotyka się osoby, które podanie nazwiska z Komisji Zakładowej danego zakładu pracy traktują jako „zastrzeżone”, gdy równocześnie zachowane zostały wykazy członków z tychże Komisji. Innym razem rozmówca używa argumentu, „nie powiem, bo chcę żyć”.

cjonariuszy MO, czy Wojsk Ochrony Pogranicza, mogli przeprowadzić rewizję, nie były potrzebne „dowody” prowadzonej działalności „sprzecznej” z prawem. Wystarczyło najprostsze podejrzenie, a z reguły „przeszukania” przeprowadzane były drobiazgowo, przez kilka godzin. Po dokonanej rewizji niemal regułą było zatrzymanie takiej osoby na przesłuchanie, często osadzenie w areszcie śledczym na 48 godzin. Przed „ważnymi wydarzeniami politycznymi”, np. 1 majem, wyborami do rad narodowych, do Sejmu PRL, stosowane również były rewizje i zatrzymania prewencyjne. Przed tymi wydarzeniami przeprowadzane także były rozmowy „profilaktyczno-ostrzegawcze”, zgodnie z przygotowanymi wcześniej przedsięwzięciami „operacyjnymi”. Te wszystkie działania obliczone były na zastraszenie społeczeństwa. Z każdym rokiem malała ilość osób bezpośrednio zaangażowanych w działalność *conspiracy*. Dopiero z upływem czasu, obok form niejawnych, coraz więcej osób angażowały różne formy duszpasterstw stanowych. Uroczystości kościelne ponownie przywracały masowość zgromadzeń. Ogólnopolskie dożynki rolników na Jasnej Górze, organizowane od 1982 r., gromadziły setki tysięcy pielgrzymów-rolników z całego kraju, głównie związanych z Solidarnością. Podobny charakter przybierały Msze św., odprawiane w intencji ojczyzny w kościele p.w. Św. Stanisława Kostki (na Żoliborzu w Warszawie, dziejowe znaczenie postawy ks. Jerzego Popiełuszki) i dziesiątkach innych miejsc w kraju. To one przywracały wiarę tym wszystkim, u których pojawiało się – skądinąd zrozumiałe – zwątpienie, rezygnacja.

Stan wojenny jako szczególne doświadczenie dziejowe

Na wprowadzenie stanu wojennego wiele osób patrzy przez pryzmat przeżyć indywidualnych, bądź wyłaniających się ze śledzenia losów dotkniętych represjami, w tym znaczonymi ofiarami z życia. Dramatyzm tamtych dni odbiera głównie przez pryzmat tego, czego byli świadkami i w czym uczestniczyli. Wydaje się, że należy uszanować prawo do takiego odbioru. Trzeba także zrozumieć, że nawet po latach, niewielkie, czy przypadkowo wywołane skojarzenia, będą kierowały ku owej pamiętnej nocy, czy tych dni, które stały się jej następstwem. Wielu, w tamtą mroźną zimową noc, zostało wyrwanych z domowego ciepła, ze swoich rodzin, poczuło na swoich rękach zimno żelaza zakładanych kajdanek, zetknięcia z wymiarem celi więziennej, najczęściej zimnej, nie przygotowanej na ich przyjęcie. Obrazy z tamtej nocy zapisywały się w pamięci, wciskały się w podświadomość, by tam na trwałe pozostać. Sceny znane dotąd z literatury stawały się ich rzeczywistością. Otwarty został wyjątkowo znamienny rozdział dziejowej próby. Po dwóch stronach stawali mówiący tym samym językiem, ale przedkładali zupełnie różne racje. Zasadnicza różnica polegała na tym, że jedna ze stron posiadała potężną siłę fizyczną, wspieraną z zewnątrz (rzeczą wtórną pozostaje rodzaj i za-

kres owego wsparcia), a druga odwoływała się do przesłanek ideowych. To one, w perspektywie czasowej, okazały się silniejsze, ale zanim dane było im konkretyzować się, musiały upłynąć długie, trudne lata, znaczone najnowszym polskim *liberum conspiro*. Owych doświadczeń nie można nie zauważać, przeciwnie, o ich obecność trzeba stale upominać się, wszak stały się częścią narodowej historii. Za powinność należy przyjąć potrzebę zapisania każdego zdarzenia, bowiem suma jednostkowych doznań przenosi się w przestrzeń zbiorowych doświadczeń. Wewnętrzny głos nie potrafi z reguły wskazywać granicy pomiędzy jednym a drugim. I pozostawmy to jako prawo indywidualnego odbioru. Inaczej należy patrzeć wówczas, gdy osoba uczestnicząca w tamtych wydarzeniach, podejmuje się wysiłku rekonstrukcji ich, zapisu w formie zobiektywizowanej. Wówczas pojawia się potrzeba zachowania odpowiedniego dystansu.

Czy na czas spędzony w celi więziennej należy patrzeć jako na stracony, wyrwany z biografii i wytracony? Fizycznie odbierając cela więzienna przynosi ciężar, czytelną formę represji, czy nawet cierpienia, ale w wymiarze kształtowania ducha ma rys niezastąpiony. Pierwszą częścią narodowych rekolekcji był stan uniesienia, wywołany imperatywem opowiedzenia się po stronie Solidarności przed 13 grudnia (jeżeli nie sprowadzał się jedynie do faktu zapisania się do nowego Związku), druga częścią owych *rekolekcji*, ale już nie dla takiej ilości uczestników, kreśliła przestrzeń celi więziennej, ukrywania się, usuwania z pracy, pozbawiania prawa wykonywania zawodu, a obok tego przesłuchania, rewizje. W niczym nie chcę pomniejszać instytucji internowania, ale w kontekście aresztowań i osadzania w celi przy znacznie ostrzejszych rygorach, jawi się ona jako krótka przygoda, niejednokrotnie wyglądająca jak nieodrobione lekcje (znaczna część osób została zwolniona już w pierwszych miesiącach 1982 r.). Tą konstatacją upominam się o – często niezauważaną, a zatem i niedocenianą – instytucję więzienia politycznego, a najbardziej o tych, którzy do celi więziennej trafiali nie raz. To ten kontekst przenosi w trzecią część *rekolekcji*, a mianowicie powinność wpisywania się nie w ruch masowy, a kadrowy, gdy o wyborach decydowała siła wewnętrznej determinacji, jednoznacznie określona postawa, przy pełnej świadomości płacenia – wcale nie małej – ceny.

Czytając wspomnienia osób, które przeszły przez więzienia, najczęściej spotykamy się z surową oceną tego okresu. Autorzy wskazują na różne niedogodności. Wydaje się, że trzeba ich zrozumieć. Zaznacza się jednak i inny nurt spojrzeń, właśnie jako czas dany na refleksję, wewnętrznego zmierzania się z własnym miejscem w procesie historycznym. Dla zdecydowanej większości noc grudniowa, czy okres stanu wojennego, przyniosła pierwsze zetknięcie się z celą więzienną. W świadomości utrwały się obrazy sprzed kilku wcześniejszych godzin, momentu przyjścia o północy funkcjonariuszy SB i MO i zabrania z domu, dowiedzenia do Komend Milicji. „Nocna łapanka” uświadamiała, że rozpoczyna się nieznany rozdział. W naszej części Polski, głównie wschodniej, nie wszyscy mie-

li pewność, czy nie zostaną przekazani stronie sowieckiej. Żeby zwiększyć psychiczną presję, nie wprost o tym sugerowano. Niezapomnianym obrazem jawił się dziedziniec zakładu karnego, ośnieżony, z stojącymi zewsząd funkcjonariuszami służby więziennej, wyposażonymi w broń, trzymającymi psy na smyczy. W pewnym momencie należało przekroczyć próg więzienia, usłyszeć charakterystyczne brzęczenie elektrycznie otwieranych krat-drzwi, szcęk wkładanego do zamku klucza. To wszystko na początku rodziło grozę, ale z tym należało powoli oswajać się, bowiem takie były rygory więzienia. Przed laty, jeden z zatrzymanych podczas grudniowej nocy, zapisał: „Gdzieś w wyobraźni przesuwają się obrazy z literatury łagrowej, fragmenty dziejów zlewały się z teraźniejszością. Cela nie kusiła swoim wnętrzem. Była zimna, z piętrowymi łózkami, brudnymi materacami i kocami, przez wybite szyby wdierał się wdmuchiwany przez wiatr śnieg”¹². Wstrząsem stawał się również pierwszy posiłek, a przed nim otrzymane „wyposażenie” więzienne: wysłużony aluminiowy kubek, podobnie miska i talerz. Na obiad „serwowano” tzw. litraż, czyli zupa złożona z makaronu, grochu, pęczaku, łoju. W celi była wyłącznie zimna woda, a taka nie można było przecież umyć zatłuszczonych naczyń. Dopiero z czasem podpowiedziano, że trzeba je solidnie wycierać ścierką. Doświadczeniem okresu internowania były pierwsze w konspiracji wydawane piśmka więzienne, przekazywane z rąk do rąk, przemycane na zewnątrz.

Odrębnym rozdziałem jawią się przygotowywane koperty z „Poczty obozowej”. Niezbędna była matryca, którą mógł przygotować jedynie plastik, ale gdy została wykonana, odciskano setki kopert danego wzoru. To wszystko musiało być podejmowane w tajemnicy, w stałym napięciu, wszak w każdej chwili do celi mogli „wpaść” funkcjonariusze więzienni i przeprowadzić skrupulatną rewizję (kipisz). W obozach powstawały również pieśni obozowe, często pozostające jako wyraz trawestacji utworów historycznych, sięgających tradycji powstań narodowych, czynu legionowego, hymnów kościelnych. Przemycane na zewnątrz były słuchane, stawały się jednym z wyrazów trwania. Instytucja internowania kończyła się w grudniu 1982 r. Przy zamykaniu tego rozdziału – co wyraźnie należy podkreślić – nie można zapominać, że równolegle funkcjonowała inna, podobna, tylko o znacznie ostrzejszym rygorze. Internowani wywalczyli bowiem odstąpienie od rygorów regulaminu więziennego, ponadto sam status prawny tej instytucji pozwalał na takie rozwiązania. Natomiast osoby aresztowane, w praktyce od pierwszych dni stanu wojennego, zdani pozostawali na regulaminy więzienne. Stosunkowo szybko, bo z początkiem 1982 r. powstały więzienia skazanych z dekretu o stanie wojennym, czyli przeznaczone dla więźniów politycznych. To były znacznie trudniejsze doświadczenia.

¹² E. Wilkowski, *Pobyty w więzieniu nie musi być czasem straconym*, [w:] „Bez murów. Katolickie pismo społeczności więziennej”, Chełm 1998, nr 3. s. 6, E. Wilkowski, *O wymiar Solidarności*, Chełm 2008. s. 233-236.

Wielu internowanych z 1982 r. do celi więziennej trafiało w kolejnych latach. Wydawane wyroki były często bardzo surowe, łagodzone amnestiami, czy zwolnieniami warunkowymi. Czym należało, można było, wypełniać kolejne, monotonne więzienne dni? U wielu, w doświadczenie tego okresu, wpisywało się przede wszystkim czytanie książek. Właśnie w areszcie, a wcześniej w okresie internowania, można było nadrabiać zaległości z literatury, np. powszechnej. Wymiar celi więziennej należało po prostu okiełzać. Ten czas można było dobrze wykorzystać. Pozwalał bowiem na pełniejszą lekcję zrozumienia romantyzmu, na snucie refleksji historiozoficznej. W celi więziennej inaczej czyta się „Dziady” naszego wieszcza, Łatwo jest, gdy nie ma obok żadnych zagrożeń, odwoływać się do patriotyzmu, bez porównania trudniej było świadczyć o nim w tamtym okresie. Jeden z zatrzymanych 13 grudnia zapisał również, że „cela więzienna jest doskonałym miejsce refleksji nad samym sobą, miejscem rewizji dotychczasowych odniesień, rachunku sumienia, może nawet lekcją pokory. Często przecież, gdzieś w głębi naszego jestestwa trwa bolesny spór o relację wobec drugiego człowieka” i podkreślał, że „rzeczywistość więzienna jest twarda, trudna, często wręcz skierowana głównie na przetrwanie, może zatem w niej odnajdywać należy to, co istotę człowieka stanowi?”¹³.

Autorzy stanu wojennego przygotowali zatem wyjątkową lekcję odczytywania pulsu dziejów. Pozostawiam otwartą odpowiedź, przez ilu podjętą? W jakimś zakresie należy odpowiedzieć również na pytanie, czy doświadczenia stanu wojennego, bezspornie niosące różne ciężary, powinny zostać wpisane w nurt martyrologii narodu, kolejnej fazy cierpień, czy też w charakterze odpowiedzialnego myślenia o sprawach polskich? A może w obydwu nurtach postrzegania? Nie można natomiast, co do tego nie powinno być żadnych wątpliwości, o tym rozdziale zapominać, wytrącać z wpisania w indywidualne i zbiorowe (zapewne bardziej ponadjednostkowe) doświadczenie.

Niezwykle ważnym rozdziałem jawi się literatura *drugiego obiegu*, pisma Solidarności i opozycji różnej proveniencji, niejednokrotnie wydawane bardzo skromnie, na powielaczu, czy tzw. ramce. Tysiące osób miały stały dostęp do nich, stale była przekazywana z rąk do rąk. Przez kolejne lata budowane były „sposoby” kierowania jej do różnych ośrodków, w zasadzie we wszystkie rejony kraju. Literatura ta docierała wszędzie tam, gdzie pojawiało się najmniejsze zamówienie, zainteresowanie czytaniem jej. To te treści stawały się zaczynem dyskusji, o ruchu Solidarności, szansach i zagrożeniach tamtej dekady. To ona często stawiała się zasadniczym *zwornikiem* spotkań. Należy wczuć się w specyfikę tamtego czasu. W tamtym okresie podnoszenie sprawy niepodległości Polski nie należało, nawet w sferze dyskursu, do motywów często podejmowanych. Szanujący się publicyści, samodzielni pracownicy uniwersyteccy, pisarze nie wskazywali, że epoka komu-

¹³ Ibidem. s. 6, s. 236.

nizmu ma się ku końcowi. Po prostu zostaliby wyśmiani. Jedynie niepoprawni *marzyciele z conspiracy* pisali teksty o potrzebie budowania podmiotowości wewnętrznej, wierząc, że wolność nieuchronnie musi pojawić się. Ta ówczesna *niepoprawność* przekazywana była tekstami powielanymi na powielaczu, nie zawsze czytelnie wykonana, a przez innych czytana raczej w ukryciu. Stawała się przedmiotem długich wieczornych, czy nawet nocnych, dyskusji, jak wówczas określano *nocne Polaków rozmowy*. Wielu traktowało je bardzo poważnie, to one ostatecznie kształtowały opowiadanie się po stronie nurtu niepodległościowego w polskim myśleniu historycznym i politycznym. Dzisiaj nie zawsze chcemy o tym pamiętać, ale Solidarność stawała się poważną szkołą odpowiedzialnego myślenia w kategoriach narodu i państwa. Wynoszone doświadczenie z solidarnościowego dyskursu skutkowało w treściach prezentowanych w innych środowiskach. Przy analizie lat osiemdziesiątych nie można zapominać o roli przekazywanych idei, myśli.

Doświadczenia indywidualne a wysiłek rekonstrukcji wydarzeń

W kontekście powyższego rodzą się pytania o obiektywizm w historii, szczególnie wówczas, gdy opisywania zdarzeń podejmuje się uczestnik tamtych wydarzeń. Czy w procesie badawczym dopuszczalne jest wartościowanie? Czy w ogóle możliwe jest kreowanie obrazu bez subiektywnego stosunku historyka do ujmowanego materiału? Na ile fakt uczestnictwa w opisywanych zdarzeniach staje się pomocny? Jestem świadomy, że te ważne pytania – nie tylko natury metodologicznej – muszą pojawić się. Czy możliwa jest zatem historiografia „czysta”, aideologiczna? Równocześnie może zrodzić się pytanie, czy – z uwagi na te konstatacje – badaniami nad dziejami Związku powinni zajmować się i ci, którzy wcześniej byli uczestnikami owego ruchu?

Należy posiadać świadomość, że o czasach niezbyt odległych historykowi trudno jest pisać. Znacznie łatwiej przychodzi to publicyście, który nie czuje w takim zakresie obowiązującego gorsetu w uprawianiu historii. Niemniej, w obu rodzajach ujmowania przeszłości, nie można nie pamiętać, że uczestniczy ukazywanych wydarzeń w większości żyją jeszcze. Okoliczność ta dla historyka staje się teoretycznie sprzyjająca, jednak w rzeczywistości okazuje się wyjątkowo trudna. Równocześnie trzeba zauważyć, że tamte doświadczenia powinny stawać się sprzyjającymi przy podejmowaniu kolejnych kwerend archiwalnych. Pozwalają bowiem na przygotowanie, w miarę szybkiej, orientacji i weryfikowanie wyłaniającego się obrazu z dokumentów z posiadaną wiedzą. Potrzeba konfrontowania przekazywanych obrazów wyjątkowo niezbędną jawi się przy czerpaniu wiedzy ze źródeł wywołanych, spisywanych po latach relacji. W literaturze przedmiotu stosunkowo często natrafiamy na literalne przyjmowanie przytaczanych zdarzeń, które w rzeczywistości nie miały miejsca.

Dziejów Związku dekady lat osiemdziesiątych nie można odtwarzać bez znajomości akt wytworzonych przez ówczesny „aparatus bezpieczeństwa”. Są to jednak źródła bardzo trudne, wymagające szczególnej ostrożności. Na konieczność zachowania owej ostrożności, o ochronę dóbr osobowych osób figurujących w aktach SB zwraca uwagę wielu historyków. Dotykamy tu dwóch zasadniczych obszarów: faktu rejestracji danej osoby w charakterze tajnego współpracownika i sprawy natury obyczajowej. W literaturze przedmiotu częściej podnoszona jest pierwsza z tych kwestii. Przesądziły o tym przesłanki natury politycznej. Historyk stając przed nimi – faktem rejestracji i dokumentami odsłaniającymi sferę obyczajową – musi zmierzyć się z aspektem antropologicznym, etycznym. Musi więc zachować szacunek „dla wolności i godności człowieka”¹⁴. Człowiek, jako byt osobowy, nie może być postrzegany bez kontekstu historycznego, a uproszczone dokumenty nie mogą przesądzać o jego osądzie. Odtwarzając przeszłość nie można odciąć się od tła środowiska analizowanych osób i ich relacji wobec otaczającej rzeczywistości. Na potrzebę krytycznego stosunku do akt SB wskazuje wielu najpoważniejszych historyków, badających ten okres. Andrzej Friszke podkreśla: „są tacy, którzy żywią nieograniczone zaufanie do akt esbeckich, sądząc, że zawierają one absolutną prawdę. I są tacy, którzy zachowują krytycyzm i próbują je weryfikować, konfrontować z innymi źródłami, porównywać język funkcjonariusza z językiem opozycjonistów”¹⁵. Na fakt rejestracji danej osoby, w charakterze tajnego współpracownika, nie możemy patrzeć jako na jednoznaczny ze współpracą. Janusz Wrona zaznacza, że fakt rejestracji „jest jedynie sygnałem”, że do współpracy „mogło, ale nie musiało dojść”¹⁶, natomiast A. Friszke podnosi: „dla mnie jako badacza zapis ewidencyjny, że ktoś był tajnym współpracownikiem, to za mało. Muszę mieć przynajmniej świadectwo współpracy: donos, informacje przekazywane ze świadomością, że ich odbiorcą jest funkcjonariusz tajnej służby”¹⁷. Należy zatem wyraźnie oddzielić fakt rejestracji od – niezależnie od przyczyn – podjętej współpracy. Jeżeli akta osobowe, osoby zarejestrowanej w charakterze TW, zostały zniszczone, a faktycznie osoba ta donosiła na kolegów, to w zachowanych aktach spraw obiektowych, ale też operacyjnego sprawdzenia, czy rozpracowania, dotyczących innych osób, musiały pozostać „odpryski”, dokumenty świadczące o rzeczywistocie podjętej współpracy. Historyk zatem nie jest bezbronny w zakresie ustalenia rzeczywistej relacji danej osoby z „aparatus bezpieczeństwa”, musi jedynie podjąć większy zakres prac archiwalnych. Szereg osób, w postępowaniu

¹⁴ J. Wrona, *Prawda historyczna a szacunek dla osoby ludzkiej. Z doświadczeń badacza historii PRL*, [w:] *Godność czy sukces? Kulturowe dylematy współczesności. Materiały III Kongresu Kultury Chrześcijańskiej*, J. Mariański, S. Zięba, ks. (red.), Lublin 25-28 września 2008, s. 240.

¹⁵ A. Friszke, *Kulisy papierów bezpieki. Z Andrzejem Friszke rozmawia Andrzej Kaczyński*, [w:] „Rzeczpospolita”, nr 181(7475), z 04. 08. 2006. s. 16.

¹⁶ J. Wrona, *Prawda historyczna a szacunek dla osoby...*, s. 239.

¹⁷ A. Friszke, *Kulisy papierów bezpieki...*, s. 16.

przed sądami lustracyjnymi, zostało oczyszczonych z zarzutu współpracy¹⁸. Nie znaczy to, że nie było osób współpracujących. Były, i współpracę podejmowały z pełną świadomością, pozostając w takiej relacji przez lata, z różnych pobudek, nie tylko finansowych. Należy również pamiętać, że wśród osób współpracujących przydatność „operacyjna” naprawdę była różna. Z szeregu teczek pracy TW wyłania się obraz wewnętrznej walki, zmagania, prób ucieczki z uwikłań z oficerem SB, ludzkiej słabości wobec pojawiającego się przymusu, zagubienia, a niejednokrotnie i najnormalniejszej naiwności. Szereg rejestracji dokonanych zostało pod silną presją, przymusem, szantażem (np. za jazdę pod wpływem alkoholu, na tle spraw obyczajowych, stąd z taką skrupulatnością były one kontrolowane). Należy także pamiętać o pozyskiwaniu informacji przez SB drogą kontaktu służbowego. Ten rodzaj relacji z „aparatem bezpieczeństwa” nigdzie nie był rejestrowany. Żeby uzyskać materiał porównawczy ucznia, podejrzanego o przygotowanie odręcznie przygotowanych ulotek, funkcjonariusz udawał się do szkoły. Przedkładał dyrektorowi swoje oczekiwanie, ten przekazywał nauczycielowi, aby polecił napisać np. życiorys, który zaraz otrzymał pracownik „aparatu bezpieczeństwa”. Takie postawy wśród nauczycieli nie należały do sporadycznych. I ten rodzaj „kontaktu” pozostawał poza jakąkolwiek rejestracją. Przed kolejnymi wyborami do rad narodowych, Sejmu PRL, referendum 1987 r., przewodniczący komisji wyborczych, osoby zasiadające w sztabach wyborczych, działacze PRON pozostawali w stałych „kontaktach służbowych” z „aparatem bezpieczeństwa”, wysoko ocenianych przez funkcjonariuszy SB. Doświadczenia dekady lat osiemdziesiątych pozostaną w przestrzeni bardzo trudnych wyborów, relacji, odniesień, postaw Polaków. Owa złożoność przez historyka musi być uwzględniana.

Do rekonstrukcji wydarzeń z interesującej nas dekady nie można uznać za wystarczający ten rodzaj źródeł, choć u części badaczy taką tendencję zauważa się. Niezbędna jest także znajomość akt wytworzonych przez aparat Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, jako właściwego hegemonu. Historyka nie może zniechęcać warstwa semantyczna tych dokumentów. Na potrzeby „partii” przygotowywano informacje ze wszystkich instytucji ówczesnego życia państwowego. Kontrola dotyczyła nie tylko Solidarności i Kościoła (jako jedynej legalnie działającej instytucji), ale także wszystkich środowisk życia koncesjonowanego. Historykowi nie wolno pomijać akt wytworzonych przez Urzędy do Spraw Wyznań Urzędów Wojewódzkich. To z nich wyłania się obraz, pod warunkiem, że nie zostały zniszczone, relacji Kościół-Solidarność. Charakter źródła pierwotnego

¹⁸ Źródłami, po które historyk dziejów najnowszych będzie musiał sięgać, stają się materiały przygotowywane przez dział prokuratorski Instytutu Pamięci Narodowej. Na okoliczność wszczynanych spraw prowadzone są przesłuchania, osób rejestrowanych, ale i rejestrujących, bądź świadków rozpatrywanych spraw. Wobec tych dokumentów również przyjąć należy odpowiedni krytycyzm (czynnik subiektywnego odbioru, zniekształcona obraz z racji upływu czasu, inne determinanty), ale w wielu sytuacjach mogą okazywać się bardzo pomocne.

posiadają wszystkie dokumenty wytworzone przez Związek. Zachowane dotyczą głównie okresu sprzed 13 grudnia. Z lat późniejszych zachowało się ich zdecydowanie mniej, a to z tego powodu, że mogły stawać się „dowodem w sprawie”.

Na ile pomocne, w odtwarzaniu przeszłości, mogą posiadać doświadczenia indywidualne? Dana osoba, zaangażowana w przedsięwzięciach Solidarności, uczestniczyła w różnych, często w złożonych sytuacjach. Z autopsji zna postawę kolegów, w tamtych okresie współtworzących zespoły redakcyjne, kolportujących niezależną literaturę, współorganizujących struktury podziemne. Przechodząc przez aresztowania, pobyt w więzieniu stawała się świadkiem różnych postaw, zachowań. Gromadzone wówczas doświadczenia powinny sprzyjać obiektywnemu spojrzeniu, w tym na zachowania człowieka w sytuacjach wyjątkowo niesprzyjających (nawet ekstremalnych). Doświadczenie okresu *conspiro* wskazują na potrzebę rzetelnej analizy zachowanych dokumentów, często tworzonych w warunkach nadzwyczajnych. W kontekście powyższego należy również oddzielić akt współpracy od „załamania się” psychicznego osób podczas prowadzonego śledztwa. Owe „sypanie” nie było bowiem wyrazem współpracy, a wynikiem szantażu, wewnętrznej słabości danej osoby. Nie wszyscy byli w stanie stanąć z otwartą przyłbicą wobec metod „aparatu bezpieczeństwa”. Dla wielu osób potężnym przeżyciem była rozmowa „ostrzegawcza”, czy „profilaktyczno- ostrzegawcza”. Jedna z nauczycielek w relacji zaznaczyła, że przed taką rozmową nie „zmrużyła oka przez całą noc”, a gdy wchodziła do budynku Komendy Wojewódzkiej, odnosiła wrażenie, że „nogi uginają się z przerażenia”. Stanisław Konieczny, sekretarz Gminnego Komitetu Założycielskiego NSZZ RI Solidarność z Tarnobrogu, w przedłożonej relacji podnosi wprost: „z moich doświadczeń podczas tych przesłuchań zrozumiałem, że tu nie chodzi w ogóle o prawdę albo nawet o część jej, a jedynie o ślepy posłuch i podporządkowanie się”¹⁹. Wstrząsem dla mieszkańców wsi biłgorajskiej było przywiezienie trumny z zwłokami zabitego górnika w kopalni „Wujek”, Józefa Krzysztofa Giza, pochodzącego z Tarnobrogu, a następnie przeżycia związane

¹⁹ Stanisław Konieczny w relacji zaznaczył, że po ludzku patrząc rozmów z funkcjonariuszem SB bał się, stąd „przed jednym z takich przesłuchań zapytałem znajomego księdza – jak mam zachować się i co mówić? Powiedział mi, żebym nie głowił się niczym, tylko wezwał Ducha Świętego. Po następnych przesłuchaniach przestałem się lękać i czułem, że jestem moralnie silniejszy od nich”, [w:] *Relacja Stanisława Koniecznego*, s. 2.

z pogrzebem²⁰. Sytuacja ta – gwoli przykładu – stała się sprawdzianem postaw dla wielu osób. Nie można ich jednak rozpatrywać bez uwzględnienia ówczesnych determinantów.

Tenże działacz struktur gminnych Solidarności RI podnosi, że ogłoszeniu stanu wojennego nie odnotowano większych objawów sprzeciwu. Funkcjonujące dotąd struktury Związku zostały zawieszone i rozproszone. S. Konieczny podkreśla: „po wprowadzeniu stanu wojennego wszelka działalność została zawieszona, gdyż władze starały się zastraszyć społeczeństwo”²¹. Podobne postawy przyjmowali rolnicy z innych regionów. Nie inaczej zachowywali się przedstawiciele innych stanów. Po latach zaczęły powstawać źródła wywołane, relacje. Jest to – powtórzmy – bardzo ważny rodzaj dokumentów, ale analiza ich wymaga również wyjątkowej ostrożności, konfrontacji z innymi źródłami. Powód jest prosty, po latach łatwo jest przypisywać sobie „bohaterskie czyny”. Nawet wytrawni historycy pozwalają się zwieść meandrom treści zawartych w tej formie przekazu.

W kontekście analiz postaw z okresu stanu wojennego nie należy także zapominać o akcie podpisywania tzw. lojalek. Treść tego dokumentu na terenie województw: lubelskiego, białkopodlaskiego i chełmskiego była identyczna: „Ja, niżej podpisany, oświadczam i zobowiązuję się do zaniechania wszelkiej działalności szkodliwej dla Polski Rzeczypospolitej Ludowej, w szczególności do prze-

²⁰ Fakt ten S. Konieczny po latach opisuje następująco: „dowiedzieliśmy się o tragedii w kopalni „Wujek” na Śląsku, i że zginął jeden z naszych mieszkańców /.../ kolega z lat szkolnych. Pamiętam, że przywieziono go nocą, trumnę złożono w dzwonnicy. Początkowo nie mogliśmy uzyskać żadnych informacji – kto i kiedy go przywiózł i kiedy pogrzeb. Kiedy ks. Proboszcz ogłosił, że pogrzeb odbędzie się w niedzielę 19 grudnia nasuwały się pytania: czy ludzie przyjdą, jak się zachować, czy ktoś coś powie o tragicznie zmarłym górniku /.../ Pamiętam Mszę Św. odprawianą przez ks. Wikarego, ale nie pamiętam czy nawiązywał do tragicznej śmierci. Po odprawieniu modlitwy za zmarłych wiedziałem, że muszę wziąć krzyż i iść na czele pogrzebu. Podczas niesienia krzyża w ten mroźny dzień cały czas białem się w duchu z myślą, czy zabrać głos na cmentarzu. Układałem sobie nawet słowa, jakie chciałem powiedzieć, ale niestety zwyciężyła obawa, nie przed aparatem bezpieczeństwa, tylko przed moją słabością /.../ Pogrzeb odbył się w ciszy, ale takiej, że było słychać szum mroźnego grudniowego wiatru, a przecież na cmentarzu było kilka tysięcy ludzi”, [w:] Ibidem.

²¹ Ibidem.

strzegania obowiązującego porządku prawnego²². Na fakt podpisywania tego dokumentu obie strony patrzyły różnie. Pozostawał on przede wszystkim aktem wymuszonym. W pierwszym okresie stanu wojennego, w przypadku nie podpisania, groziło internowanie. I rzeczywiście, groźba zatrzymania danej osoby nie pozostawała w przestrzeni straszenia. Wszystkie „nieugięte” osoby kierowano do Ośrodków dla Internowanych. W późniejszym okresie wiele osób, po „oswojeniu się” z warunkami stanu wojennego, pomimo podpisania tego aktu, przyjmowała aktywną postawę opozycyjną. Funkcjonariusze SB również nie wierzyli „gwarancjom”, jakie mogły (powinny) wynikać z faktu podpisania tego dokumentu. Osoby, po złożeniu podpisu, nadal pozostawały pod kontrolą operacyjną. Lata osiemdziesiąte znaczone były różnymi postawami, motywami, których nie można sprowadzić do dwóch kolorów. Historyk, jeszcze raz podnieśmy, musi stawiać przed całą złożonością tego okresu.

Kościół a Solidarność

W okresie PRL, biorąc w nawias rozważania, czy był on systemem totalitarnym, czy zmodyfikowaną formą rządów autorytarnych (jak chce część badaczy), hegemonizm partii komunistycznej był bezsporny, choć erozja systemu od 1956 r. była zauważalna. Obecność państwa, z jego ideologią, była olbrzymia, wdzierająca się we wszystkie sfery życia. Gdy pojawił się ruch Solidarności, jako potężna siła społeczna, niosąca wizję społeczeństwa obywatelskiego, przed Polakami otwierały wyjątkowe nadzieje. Po 13 grudnia szans na szybkie pokonanie zniewalającego systemu nie było. Należało pogodzić się z faktem, że „wydzieranie” systemowi kolejnych obszarów niezależnych stanie się długim procesem. Społeczeństwo podziemne miało ograniczone możliwości w tym zakresie. Naturalnym porządkiem Polacy zwrócili się w stronę Kościoła. To On stawał się również substytutem wielu

²² Celem porównania warto przytoczyć dwie wersje aktu lojalności podpisywanego na terenie województwa zamojskiego: „Ja (tu imię i nazwisko) zobowiązuję się, że nie będę podejmował, organizował i inicjował żadnych przedsięwzięć sprzecznych z przepisami prawa, które mogłyby wyrządzić ujemne skutki dla Państwa Ludowego, Ustroju Socjalistycznego i naszych Zobowiązań Sojuszniczych. Jako świadomy Obywatel będę napiętnował ludzi postępujących nie zgodnie z przepisami prawa a jeżeli będzie taka konieczność chętnie i dobrowolnie pomogę organom ścigania w wykrywaniu przestępstw o charakterze politycznym i kryminalnym”. I inna wersja: „Ja, niżej podpisany oświadczam, że w wyniku przeprowadzonej ze mną rozmowy ostrzegawczej przez pracownika Służby Bezpieczeństwa w dniu (tu data) zrozumiałem, że dotychczasowa moja działalność nie zawsze była zgodna z obowiązującymi w PRL przepisami. Dlatego też, jako świadomy obywatel i patriota zobowiązuje się, że od tej chwili nie będę podejmować, organizować i inicjować żadnych przedsięwzięć sprzecznych z przepisami prawa, przez które mogłyby być wyrządzone ujemne skutki dla Państwa Ludowego, ustroju socjalistycznego i naszych zobowiązań sojuszniczych”. Cytowane akty lojalności zachowały się w wielu zamojskich sprawach operacyjnych. Druga wersja częściej stosowana była w latach późniejszych. Nie podaję numeru sygnatur, by w ten sposób nie wskazywać na związki z poszczególnymi osobami.

instytucji państwowych, otwierał przestrzeń wolnościowe. W ówczesnej opozycji wobec systemu wyróżnić należy trzy zasadnicze nurty: oparcia wysiłków organizacyjnych wyłącznie o podziemne struktury, co znaczyło, że podstawowymi metodami pozostaną naciski natury politycznej. Ten rodzaj działań najbardziej narażony był na represyjność aparatu bezpieczeństwa. W kolejnym nurcie należy sytuować tych, którzy uznawali za możliwe wykorzystywanie legalnych struktur, np. wybory (w istocie pozostające atrapami wyborów), organizacji, stowarzyszeń i wreszcie nurt wspierający swoje działania o instytucje kościelne, istniejące duszpasterstwa, fundacje, dni kultury chrześcijańskiej, przykościelne akcje charytatywne. Te wszystkie działania prowadziły do wyrąbywania wewnętrznej podmiotowości narodu, czy – używając określenia tamtych lat – „wybijania się na indywidualną podmiotowość”.

Już przed 13 grudnia duchowni w różny sposób wspierali proces budowy struktur Związku, często stawali się mediatorami w powstających sporach. Strona kościelna upominała się o respektowanie podpisanych ustaleń sierpniowych. W sposób szczególny biskupi wsparli starania rolników o rejestrację RI Solidarność. Bez wsparcia Kościoła i NSZZ Solidarność, Solidarność rolnicza raczej nie miała szans na rejestrację. Od początku powstania Solidarności dawało się zauważyć troskę Kościoła o utrzymanie w tym ruchu chrześcijańskiego oblicza, zarówno w treściach programowych, jak i w sferze symboli.

Jednak szczególnego znaczenia nabrały relacje Kościół-Solidarność po 13 grudnia 1981 r. W pomieszczeniach kościelnych odbywały się spotkania osób pozostających w podziemiu, czy angażujących się w tę działalność. Jedynymi miejscami, w których można było usłyszeć wolne słowo, patriotyczne treści, były świątynie. Ich wnętrza stawały się eksterytorialną przestrzenią prawdy, ofiarności, życzliwości. Kościół tworzył opozycję w sferze ducha, wartości, konsekwentnie opowiadając się za teistycznym porządkiem świata i człowieka. Podtrzymywał w społeczeństwie ducha oporu, poprzez treści kazań (nawet przy ich aluzyjności), symbolikę Stajenki Betlejemskiej, Grobu Pańskiego, dekoracji wnętrz świątyń. Pojawił się dynamiczny rozwój ruchu pielgrzymkowego, na Jasną Górę i sanktuariów w poszczególnych regionach kraju. Ważnym posunięciem było organizowanie, od 1982 r., corocznych pielgrzymek rolników na Jasnej Górze, dożynek przez parafie, przy lokalnych sanktuariach. Fenomenem jawiły się pielgrzymki papieskie, gromadzące potężne rzesze wiernych. Wyjątkowego znaczenia nabrały Mszy św. odprowadzane w intencji ojczyzny, wyzwalające niezwykle silny ładunek emocji, poczucie wspólnoty, uczestnictwa w niezwykłym misterium, w szczególnym czasie historycznym.

Przez wszystkie lata Kościół konsekwentnie pozostawał przy pozycjach koncyliacyjnych, szukających kompromisów, troszcząc się o ewolucyjny proces przemian, niezmiennie wskazując na prawa narodu do nieskrępowanego rozwoju. Dla części opozycji przyjmował postawę zbyt umiarkowaną, niemniej z dekady

lat osiemdziesiątych wychodził jako główna siła budowania społeczeństwa ludzi wolnych, świadomych swoich powinności wobec spraw narodu, narodowej substancji, polskiej racji stanu. Ówczesne opowiedzenie się po stronie Kościoła skutkowało nie tylko przyjęciem teistycznego porządku świata i człowieka, a przez to określonej wizji antropologicznej. Przyjęcie takiej postawy nosiło również znamiona wyboru politycznego. Awans społeczny nie dokonywał się drogą przedkładania swoich umiejętności i predyspozycji, zdolności, czy fachowości. Wszystkie stanowiska wymagały rekomendacji określonych poziomów PZPR, a tymi rządziły mechanizmy natury ideologicznej. Zatem osoby, które opowiadały się po stronie Kościoła, nie mogły liczyć na możliwość uzyskania stanowisk, normalnego awansu. Ruch Solidarności rodził nadzieje na zmianę ówczesnych mechanizmów, a Kościół otwierał przestrzenie opozycji moralnej. Jego obecność, w latach osiemdziesiątych, w sposób szczególny wpisywała się w dzieje katolicyzmu społecznego w Polsce. Wiązanie sprawy narodowej Kościołem na naszych ziemiach ma długą historię, ale rozdział z tego okresu nabierał wyjątkowego znaczenia. Z tej dekady Kościół wychodził również jako gwarant respektowania przyjętych rozwiązań, prowadzących ku innej przyszłości.

Również w tej przestrzeni znaczone były różne wybory. W najnowszej literaturze socjologicznej, czy historycznej, w zasadzie nie ma opracowań dotyczących tych zagadnień. To był czas wielu powrotów do Kościoła, głębokich wewnętrznych rewizji zaistniałych relacji z systemem wartości wyłaniającym się z ponadczasowego porządku, a poprzez prawo naturalne odbijające się we wnętrzu człowieka, jego konstrukcji antropologicznej. Dekada lat osiemdziesiątych nadal znaczone była potężną machiną narzucenia materialistycznej wizji świata i człowieka. Jednym z instrumentów tych dążeń obozu władzy stawała się narzucana obrzędowość świecka. Jednak nawet ci, którzy tkwili w tych mechanizmach, niejawnie korzystali z sakramentów św., do przyjęcia ich przygotowywali swoje dzieci. Powyższe wskazuje na złożone, trudne, postawy nawet tych, którzy opowiadali się – niezależnie od przesłanek – po stronie zniewalającego systemu. To był czas łamania sumień, dwulicowości, serwilizmu, po prostu – postaw przystosowania, nawet za potężną cenę moralną.

Jednym z nurtów podziemnej Solidarności było wsparcie swoich działań o struktury kościelne, poprzez przyjęcie przestrzeni działania różnych form duszpasterstwa. Owa przestrzeń wyłania się z misyjnej roli Kościoła (przesłanki ontologiczno-aksjologiczne, jako punkt wyjścia dla postaw indywidualnych i zbiorowych). Naturalnym porządkiem jest, że każda zorganizowana forma działalności Kościoła polega przede wszystkim na przekazywaniu depozytu wiary, konsekwencją czego staje się przyjęcie, poznawanie, chrześcijańskiej koncepcja świata. Duszpasterstwo dokonuje się w ramach parafii, określane jako podstawowe, tradycyjne, planowane. W dekadzie lat osiemdziesiątych coraz częściej przyjmowało formy duszpasterstwa stanowych, specjalnych, akcentujących czynniki in-

telektualny, w ten sposób rozszerzał się nurt duszpasterstw pogłębianych²³. Na warstwę teologiczno-antropologiczną coraz silniej zaczęły nakładać się programy katolicyzmu społecznego, wiązanie katolicyzmu ze sprawą narodową. Z tych racji Kościół stawał się nie tylko depozytariuszem wiary, ale i dążeń społecznych, wolnościowych, obywatelskich, narodowych. Sytuacja taka z całą wyrazistością pojawiła się w latach interesującej na dekady, łącząc te warstwy. Na ten zakres dziejowych doświadczeń historyk powinien patrzeć obiektywnie, ale niejednokrotnie – z różnych racji – odchodzi od tego rygoru. Znacznie trudniej łamać tę zasadę tym, którzy w tamtym okresie swoje – i ogólnonarodowe – dążenia podejmowali w tej przestrzeni historycznych wyzwań. Ładunek, wynikający z indywidualnego uczestnictwa, staje się ważnym wskazaniem, czy weryfikatorem. Niniejszym dotykamy kolejnego, niezwykle istotnego, obszaru narodowych dziejów, a po latach postulatów badawczych.

Potrzeba wpisania doświadczenia Solidarności w narodową tożsamość

Niezależnie od indywidualnych doświadczeń, uwarunkowań historycznych, emocjonalnych napięć – jak można sądzić, nieodłącznych – w podejmowanym dyskursie, jednoznacznie należy opowiedzieć się za potrzebą odkrywania zdarzeń z tamtej dekady i owe, niezwykle ważne, doświadczenia wpisywać w dzisiejszą narodową tożsamość. Jest to w równiej mierze podstawowe w stosunku do przestrzeni ogólnonarodowej (co ma wpływ na unitarne postrzeganie charakteru państwa), jak i w odniesieniu do lokalnych ojczyzn.

Należy zauważyć, że w każdej epoce historycznej obecne są wartości duchowe, dzięki którym naród może trwać, choć z różnych powodów mogą być przykryte powłoką milczenia, niezauważania. Co jakiś czas pojawiają się jednak takie okresy, w którym pewne wartości stają się szczególnie wyraźne. Wychodzą wówczas poza obszary intelektualnych dociekań i konkretyzują się w wydarzeniach szczególnych. Owa egemplifikacja ujawniać się może w wielkim, zbiorowy wysiłku ducha (a takim właśnie stał się fenomen Solidarności), bądź w czynie zbrojnym. Wówczas zostają zrywane więzy uśpienia, a podejmowany czyn wstrząsa życiem społeczeństwa, wyznacza granice epok, dokonuje przeorania życia, nie tylko pokolenia uczestniczącego w nim. Pamięć o tych wydarzeniach pozwala narodowi budować świadomość, kształtować tożsamość, więcej – pozwala mu trwać. Dokładnie jest tak w przypadku podjętego dzieła Solidarności.

Niedawna przeszłość ma nas uczyć, pozwalać wyciągać wnioski. Trudno podjąć się formułowania odpowiedzi na pytanie, na ile z owych lekcji wydobywane są potrzebne nauki. Podnieść natomiast należy, że w odwoływaniu się do nich ujawnia

²³ por. W. Niewęglowski, ks, *Nowe przymierze Kościoła i środowisk twórczych w Polsce w latach 1964-1996*, Warszawa 1997.

się głęboki sens upominania się o dziedzictwo Solidarności, które – niestety, na naszych oczach – jest, przez różne czynniki, deprecjonowane. Należy wierzyć, że pamięć o doświadczeniach, głównie po 13 grudnia, stanie się przedmiotem pogłębianej refleksji historycznej. Dla wielu spośród nas – popatrzmy szczerze – idee Solidarności nie mają większego znaczenia (podobnie zrywów powstańczych, Konstytucji Majowej, losów Polaków deportowanych na bezkresne tereny *nieludzkiej ziemi*). Przyczyn tego stanu należy dopatrywać się w kilku przesłankach, żyją osoby, które przyjmowały postawy afiliacji wobec systemu komunistycznego, ci, którzy wypełniali przestrzeń postaw przystosowania, nie bez znaczenia – na przyjmowane postawy, po okresie przełomu – miały koszty transformacji, w znacznej części dotyczące głównie tych, którzy byli uczestnikami „solidarnościowej rewolucji”. Na stosunku do przeszłości kładzie się również cieniem edukacja szkolna, z której przekaz o tym okresie został niemal zupełnie usunięty. Zapewne trzeba będzie godzić się z faktem, że ten stan, w świadomości wielu młodych osób, doprowadzi do zmian nieodwracalnych, zupełnego zubożenia w stosunku do wydarzeń minionych. Istnieje obawa, że owa przestrzeń będzie odczytywana tylko przez pewną populację naszych rodaków. Należy również uwzględnić, że wobec przeszłości przyjmujemy różne postawy. Możemy ją poddać całkowitej negacji i podnosić, że liczy się wyłącznie przyszłość (z wielu stron słyszymy takie głosy), przyjąć afirmację przeszłości we wszystkich jej aspektach, bądź afirmować tylko wybrane nurty. Przy przyjmowaniu którejkolwiek z tych postaw, powoływania się na określoną tradycję, zawsze dokonujemy określonego wyboru, uzewnętrzniamy swój system wartości. Nikt nie zwolni nas jednak – w rozumieniu narodu – z troski o kondycję duchową Polaków. Spór o wartości, w tym narodowych, pozostaje teraz najważniejszą przestrzenią współczesnego dyskursu.

Z głębokim respektem należy patrzeć na osoby solidarnościowego podziemia, ludzi odpowiedzialnych i odważnych, niezależnie od ich wieku, stanu, profesji, pełnionych ról społecznych, przyjętych i prowadzonych form oporu, czy działań sensownych. Odwołując się do doświadczeń poprzednich pokoleń, odczytywali pojawiające się znaki czasu. Po ludzku patrząc także i oni nie byli wolni od strachu, wszak skala zastraszenia była przeogromna, ale rozumieli konieczność zrzucania zniewalającego systemu. Szczególną uwagę należy zwrócić na wysiłek ducha, konkretyzujący się w ukazywaniu społeczeństwa wolnego, podejmującego czyn. Te treści państwowotwórcze, ukazujące wizje normalnej przyszłości, wolnego kraju, wówczas wymagające jeszcze potężnej pracy, ukazywane były na łamach pism podziemnych. Obecność ich stała się swoistym fenomenem tamtej dekady.

Wielu na lata osiemdziesiąte patrzy przez pryzmat determinantów ekonomicznych, czy nie podjętych wyzwań okresu przełomu, a nie świata idei. Z tych racji pojawia się deprecjacja systemu aksjologicznego Solidarności („może socjalizm wszystkiego nie zabezpieczał, ale gwarantował poczucie bezpieczeństwa socjalnego” – podnosił po 1989 r. M. Rakowski). Koszty transformacji, ale i zaistniałe

zakresy zaniedbań lat późniejszych, położyły się cieniem na odczytywaniu dziedzictwa Związku. Wprowadzenie stanu wojennego było operacją czysto polityczną. W kontekście gospodarczym praktycznie niczego on nie zmieniał, choć propagandowo uzasadniano, że wprowadził „dyscyplinę” w sferze produkcji. Kolejne lata stawały się okresem dramatycznego zastoju. Sposobów na wychodzenie z kryzysu ekonomicznego należało szukać w zwiększeniu efektywności gospodarowania i głębokiej restrukturyzacji gospodarki. Strukturę jej należało dostosować do potrzeb rynku, a eksport uczynić opłacalnym. Na tak zasadnicze zmiany nie było jednak woli politycznej. O każdym przedsięwzięciu gospodarczym decydował centralny aparat PZPR. Ówczesne przedsiębiorstwa nie posiadały samodzielności, zarówno w zakresie doboru środków, jak i zakresu produkcji. Wszystkie decyzje posiadały charakter „polityczny”. Wszystkie przydziały podpadały pod centralne rozdzielniki. W coraz większy stan rozchwiania wchodziły finanse państwa. Z każdym rokiem rosło zadłużenie zagraniczne, zmniejszane były wydatki na inwestycje, pogłębiała się dekapitalizacja majątku. We wszystkich sferach produkcji pojawiał się jej spadek²⁴. Szereg przedsiębiorstw, z ekonomicznego punktu widzenia, należało zamknąć, ale przesłanki natury ideologicznej wskazywały na „przetrzymanie”, a to jedynie nakręcało spiralę zadłużania ich. W obliczu załamывania się makroekonomicznych struktur państwa nawet „wydajne” zakłady pracy niewiele mogły zrobić. Równowaga pieniężna została zburzona. Z ekonomicznego punktu postrzegania w 1981 r. nie było już czasu na odkładanie zmian w gospodarce, pomimo tego przesunięte zostały o kilka lat. Nie można zapominać, że każdy kolejny rok powiększał ciężary przemian, stąd tak trudnymi jawiły się po 1989 r. Owa zwielokrotniona cena musiała zostać zapłacona przez społeczeństwo. Inną kwestią pozostaje, czy zostały właściwie rozłożone? Zatem skutki stanu wojennego – nie tylko w rozumieniu politycznym – rozłożyły się na długie lata i kładły się cieniem jeszcze po wybiciu się na niepodległość. Politycznie byliśmy już wolni, ale ekonomicznie ciągle ponosiliśmy skutki wcześniejszych zaniedbań, wszak Polska z lat osiemdziesiątych cywilizacyjnie wychodziła zniszczona²⁵. Za jakiś czas pojawią się pełniejsze odpowiedzi na te pytania. Nie można jednak na tamten czas patrzeć wyłącznie przez pryzmat determinantów ekonomicznych, co nie znaczy, że należy pomniejszać ich znaczenia. W okresie przemian, ale i w późniejszych latach, pojawiły się – na co należy wyraźnie wskazywać – poważne obszary zaniedbań, nierozwiązanych problemów. To one pogłębiały procesy zagubienia się różnych grup społecznych, ujawniały się rozmiary braku samodzielności, zło w postaci bezrobocia (stąd rozwijająca się skala emigracji, głównie młodego pokolenia), brak troski o dobro wspólne, przedkładanie interesów partyjnych ponad publiczne, relatywizowanie różnych sfer życia. Podkreślmy, te procesy nie mogą pozostawać niezauważone. To są kolejne wyzwania, przed którymi

²⁴ J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944-1989. Zmiany strukturalne*, Warszawa 1995, s. 200-215.

²⁵ W. Roszkowski, *Historia Polski 1914-1998*, Warszawa 1999, s. 389.

teraz Polacy stają. Jednak o sposobie rozwiązywania ich teraz sami decydujemy. Dzisiejsze wybory, jeżeli nawet nie służą sprawie polskiej, nie są determinowane interesami ościennego państwa. Patrząc na znaczenie idei w życiu społeczeństwa, można postawić tezę, że owe zagrożenia pojawiły się jako skutek odejścia od ideałów Solidarności, zatrzymania się w ich konkretyzacji. Idee, w swoim realnym bycie, nadal pozostają, do których należy odwoływać się.

Upominając się o wpisanie dziedzictwa Solidarności w narodową tożsamość konsekwentnie należy wskazywać na ideały tego fenomenu. Ze strony podziemia nieustannie kierowane były apele, odezwy, przesłania o podjęcie rozmów. Jeżeli używamy pojęcia solidarnościowa rewolucja, to należy akcentować, że nie nawiązywała do charakteru wydarzeń, którym przypisujemy to pojęcie. Jeżeli przed 13 grudnia, w ramach „samoograniczającej się rewolucji”, sprawa niepodległości nie była jasno podnoszona, to po 13 grudnia w pismach drugiego obiegu, w tym proveniencji solidarnościowej, wyraźnie o nią upominano się. O tej wartości należy mówić z najwyższym szacunkiem. W wymiarze tego świata pozostawała świętością, a służba ziemskiej ojczyźnie jawiła się podstawowym imperatywem codziennych wyborów. U coraz liczniejszej rzeszy Polaków dążenie do niepodległości stawało się bezsporne, nie podlegające żadnej relatywizacji. Wobec tych, którzy tego nie rozumieli, pojawiały się coraz mocniejsze słowa, zwroty. To właśnie Solidarność doprowadziła do – wcześniej niewyobrażalnych – olbrzymich zmian makrostrukturalnych i makrosystemowych, wybicia się Polski na niepodległość, zmian w tej części Europy, co więcej, zmiany te miały charakter bezkrwawy (jakie emocje budziło przesłanie Solidarności do społeczeństw Europy Wschodniej, dzisiaj dostrzegamy w nim jedno z ważniejszych dokumentów, podjętych przez Solidarność). To charakter i zakres zaistniałych zmian zagwarantował stabilność zewnętrzną i wewnętrzną, używając innego języka, bezpieczeństwa narodowego. Solidarność upominała się o przywrócenie praw obywatelskich, o obowiązywalność elementarnych standardów etycznych w życiu społecznym, podnosząc, że powinny one pozostawać poza jakimikolwiek sporami. Wskazywała, że musi być na nie zgoda wszystkich nurtów politycznych, że w ramach owego przekonania muszą pozostać uszanowane podstawowe wartości, a wśród nich godność osoby ludzkiej. Postawy egoistyczne i opozycje interesów nie mogą uderzać w dobro wspólne, zawsze posiadające wymiar ponadjednostkowy. Wewnętrzny system państwa, wsparty na zasadach demokratycznych, jasnych, czytelnych staje się podstawowym gwarantem wewnętrznego ładu (bezpieczeństwa). Solidarność stała się ruchem rewindykacji zasad sprawiedliwości społecznej. Konkretyzacja tego postulatu należy do podstawowych praw człowieka. Państwo wyzbyte tych zasad przestaje być państwem prawa. Solidarność podjęła wysiłek na rzecz budowania społeczeństwa ludzi aktywnych, przez to wolnych i świadomych swoich wyborów. Z tych racji Solidarność z wielką troską odnosiła się – i takie działania podejmuje po dzień dzisiejszy – do systemu edukacyjnego, który stale pozostaje jednym ze

źródeł budowania duchowej i intelektualnej samodzielności obywateli. Wyraźnie Solidarność podnosiła, że do sfery obywatelskiej należą struktury zorientowane na ugruntowanie wartości w rodzinie, wspólnotach religijnych, stowarzyszeniach, działalności gospodarczej (przywrócenie wolnego rynku, inną kwestią pozostaje wprowadzane ustawodawstwo, raczej niesprzyjające prowadzeniu swobodnej działalności ekonomicznej).

Polsce niezbędne jest myślenie kategoriami państwowymi. Jego brak staje się najpoważniejszym zagrożeniem (narzucony został prywat racji partyjnych). Jeżeli chcemy trwać, utrzymywać swoją tożsamość, pozostawać aktywnym podmiotem polityki międzynarodowej, musimy reaktywować nośniki tradycji i idei państwa. Pokolenie pierwszej Solidarności do takiego patrzenia, na losy kraj, dojrzało latami, bez porównania w trudniejszych warunkach, ale w okresach dziejowej próby odwoływało się do racji stanu, dobra publicznego. W tym rozumieniu także niezbędne jest sięganie do tamtego doświadczenia. Historyczna pamięć o tych, którzy czynem upomnieli się o podmiotowość narodu, nie może zostać zepchnięta w mroki dziejów, czy owinięta w powłokę zapomnienia. W imię owej pamięci należy podejmować wysiłek zapisania tego, co w świetle zachowanych i wywołanych dokumentów jest możliwe. Równocześnie należy pamiętać, żeby w podejmowanej refleksji należne miejsce wyznaczyć ideałom Solidarności, tego co powstało w świecie ducha, idei, nośników indywidualnej i zbiorowej pamięci.

* * * * *

Na dekadę lat osiemdziesiątych, z wyraźnym zaakcentowaniem wydarzeń z okresu stanu wojennego, należy patrzeć jako na proces historyczny, który ostatecznie doprowadził do załamania się systemu komunistycznego. Polsce niezbędne były głębokie reformy. Noc grudniowa zatrzymała wprowadzenie ich na kilka lat, pogłębiając przez to cywilizacyjną zapaść kraju. To ten czas powiększał koszty późniejszych zasadniczych zmian po 1989 roku. Po 13 grudnia społeczeństwo polskie miało ograniczone możliwości, stąd konieczność przyjęcia „długiego marszu” ku wolności. W tym procesie doświadczenie stanu wojennego pozostanie „punktem odniesienia”, zarówno w pamięci indywidualnej, jak i zbiorowej. Pojawiać się zatem będą pytania o relację, jaka powstaje pomiędzy uczestnikami *solidarnościowej rewolucji* a ich późniejszym udziałem w odtwarzaniu przeszłości. Na ile ich „bagaż dziejowy” w „odczytywaniu” niedawnej przeszłości może być pomocny? Dekadę lat osiemdziesiątych można „zapisywać” wyłącznie w charakterze czysto historiograficznym, relacyjnym wręcz. Takie „spojrzenie”, bez podjęcia wysiłku rozważań historiozoficznych, filozofii narodu, wszak to wówczas powstawały przesłanki rychłych zmian makrostrukturalnych, wybicia się Polski na niepodległość, nie stanie się pełnym obrazem tamtego czasu „nadziei i poszukiwań”. Z tych racji należy pozostać otwartym na odczytanie pełnego dziedzictwa

Solidarności i wpisania go w tożsamość narodową. Zakres refleksji nad tym okresem musi zostać wpisany w przestrzeń szerszego dyskursu.