

PRZEGLĄD EUROPEJSKIEJ KULTURY PRAWNEJ



W NUMERZE

SĄDOWA KONTROLA KONSTITUCYJNOŚCI AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO - WYBRANE PROBLEMY PRAKTYCZNE • ROLA KONSTITUCYJNEJ ZASADY PRAWA DO SĄDU W PROCESIE KARNYM • POSTĘPOWANIE ARBITRAŻOWE W POLSCE I W CZECHACH W KONTEKŚCIE UREGULOWANIA SPORÓW Z UMÓW KONSUMENCKICH • REALIZACJA POLITYKI PRORODZINNEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU LOKALNEGO NA PRZYKŁADZIE: GMINY MIEJSKIEJ W NYSIE, GMINY SZCZECIN, POWIATU AUGUSTOWSKIEGO I WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO • SYTUACJA PRAWNA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH NA TERENIE UKRAINY W CZASACH UKRAIŃSKIEJ REWOLUCJI NARODOWEJ (LIPIEC 1917- 1919) - ZARYS PROBLEMATYKI



RECENZENCI

PROF. DR HAB. BARBARA ADAMIAK
DR RYSZARD BALICKI
DR HAB. PROF. UWR MACIEJ MARSZAŁ
DR HAB. TADEUSZ STANISŁAWSKI
DR HAB. PROF. UWR RAFAŁ WOJCIECHOWSKI

Przegląd Europejskiej Kultury Prawnej
Nr 3 (2016)

Komitet redakcyjny:

Marcin Jędrzyak (redaktor naczelny)
Artur Halasz (za-ca redaktora naczelnego)
Karolina Kulińska
Paweł Bury
Elżbieta Kocowska-Siekierka

Recenzenci numeru:

Prof. Dr hab. Barbara Adamiak
Dr Ryszard Balicki
Dr hab. prof. UW r Maciej Marszał
Dr hab. Tadeusz Stanisławski
Dr hab. prof. UW r Rafał Wojciechowski

Korekta:

Karolina Kulińska
Patryk Szuszek

Skład

Elżbieta Kocowska-Siekierka

Projekt okładki i opracowanie graficzne

Elżbieta Kocowska-Siekierka

Wydawca

Fundacja Europejskiej Kultury Prawnej
ul. Uniwersytecka 22/26
Wrocław 50-145

europeanlegalculture@gmail.com

<http://elc4u.org/>

ISSN 2450-0666



SPIS TREŚCI

SZANOWNI PAŃSTWO	6
.....	
Paweł Bury • Uniwersytet Wrocławski	
SĄDOWA KONTROLA KONSTITUCYJNOŚCI AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO – WYBRANE PROBLEMY PRAKTYCZNE	7
.....	
Karolina Piech • Uniwersytet Wrocławski	
ROLA KONSTITUCYJNEJ ZASADY PRAWA DO SĄDU W PROCESIE KARNYM	23
.....	
Elżbieta Kocowska-Siekierka • Uniwersytet Wrocławski	
POSTĘPOWANIE ARBITRAŻOWE W POLSCE I W CZECHACH W KONTEKŚCIE UREGULOWANIA SPORÓW Z UMÓW KONSUMENCKICH	37
.....	
Anna Abramek-Madejska • Katolicki Uniwersytet Lubelski	
REALIZACJA POLITYKI PRORODZINNEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU LOKALNEGO NA PRZYKŁADZIE: GMINY MIEJSKIEJ W NYSIE, GMINY SZCZECIN, POWIATU AUGUSTOWSKIEGO I WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO	53
.....	
Marcin Jędrysiak • Uniwersytet Wrocławski	
SYTUACJA PRAWNA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH NA TERENIE UKRAINY W CZASACH UKRAIŃSKIEJ REWOLUCJI NARODOWEJ (LIPIEC 1917- 1919) - ZARYS PROBLEMATYKI	67
.....	

Szanowni Państwo,

z ogromną satysfakcją oddajemy w Państwa ręce trzeci numer „Przeglądu Europejskiej Kultury Prawnej”. W tym numerze zostały zebrane artykuły naukowe obejmujące ważną oraz zdywersyfikowaną tematykę.

Prezentowane artykuły zawierają interesujące spostrzeżenia poczynając od analizy sądowej kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego i roli konstytucyjnej zasady prawa do sądu w procesie karnym, poprzez przedstawienie postępowania arbitrażowego w Polsce i w Czechach oraz realizacji polityki prorodzinnej w jednostkach samorządu lokalnego, a skończywszy na rozważaniach o sytuacji prawnej mniejszości narodowych na terenie Ukrainy w czasach ukraińskiej rewolucji narodowej.

Zebrane artykuły prezentują wysoki poziom merytoryczny, dzięki czemu niniejszy numer „Przeglądu” stanowi istotny głos w nauce.

Pragniemy podziękować wszystkim naszym współpracownikom oraz recenzentom. Liczymy na pozytywne przyjęcie trzeciego numeru „Przeglądu Europejskiej Kultury Prawnej”.

Z poważaniem,
Redakcja

Paweł Bury • Uniwersytet Wrocławski

.....
Student prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego
.....

**SĄDOWA KONTROLA KONSTITUCYJNOŚCI AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO –
WYBRANE PROBLEMY PRAKTYCZNE**

I.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ w Rozdziale III zatytułowanym „Źródła prawa” przewiduje w art. 87 ust. 2, że „źródłami powszechnie obowiązującego prawa (...) są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”. Akty prawa miejscowego są więc aktami normatywnymi zawierającymi normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, a zasięg ich obowiązywania ogranicza się do obszaru działania organów, które je wydały. Prawo miejscowe jest stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego (również przez organy związków tychże jednostek) oraz przez terenową administrację rządową – wojewodę i niektóre organy administracji niezespolonej. Przy czym należy podkreślić, że nie każdy akt wydany przez wskazane powyżej podmioty, mimo

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej jako Konstytucja RP.

posiadania nazwy „uchwała” czy „zarządzenie”, będzie aktem prawa miejscowego. Kryterium decydującym o zaklasyfikowaniu do tej kategorii aktów normatywnych jest charakter zawartych w akcie norm, nie zaś jego forma zewnętrzna.

Akty prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenia, mają charakter podustawowy, nie muszą jednak mieć charakteru ściśle wykonawczego wobec ustaw, ze względu na brak konstytucyjnego wymogu szczegółowego upoważnienia ustawowego². Organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i organy terenowej administracji rządowej, posiadają zatem znacznie szerszy zakres swobody przy stanowieniu prawa miejscowego, niż organy uprawnione do wydawania rozporządzeń.

Na gruncie obowiązującej regulacji można wyróżnić dwie kategorie aktów prawa miejscowego – przepisy o charakterze wykonawczym i przepisy porządkowe. Akty wykonawcze, zwłaszcza te stanowione przez samorząd terytorialny, regulują szereg istotnych kwestii, między innymi zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej czy wysokość podatków i opłat lokalnych. Przepisy porządkowe mogą być wydawane z kolei wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, wyłącznie w celu przeciwdziałania (w szczególnych sytuacjach) realnym zagrożeniom dla określonych wartości³.

Organami jednostek samorządu terytorialnego, posiadającymi kompetencję do stanowienia aktów wykonawczych, są przede wszystkim organy prawodawczo-kontrolne, to jest rada gminy, rada powiatu i sejmik. Stanowią one akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym na podstawie ustaw samorządowych⁴ oraz na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach szczególnych. Niezwykle rzadko przepisy szczególne zawierają delegacje ustawowe do stanowienia aktów wykonawczych prawa miejscowego przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego⁵. Rada gminy i rada powiatu może ponadto

2 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 41.

3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 62.

4 Na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 446), dalej jako usg; na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 814), dalej jako usp; na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 486), dalej jako usw.

5 Przykładowo art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybnictwie śródlądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 652) przewiduje, że obręby ochronne ustanawia lub znosi zarząd

Sądowa kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego

wydawać przepisy porządkowe. W pewnych przypadkach organami władnymi do wydawania przepisów porządkowych są także samorządowe organy wykonawcze – wójt (burmistrz, prezydent) i zarząd powiatu. Organy gmin i powiatów stanowią akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym na podstawie ustaw samorządowych. Na stopniu wojewódzkim przepisy porządkowe wydawać mogą jedynie niektóre organy administracji rządowej, ponieważ ustawodawca nie przewidział w tym zakresie kompetencji prawotwórczej dla organów samorządu województwa.

Wojewoda jest jedynym organem rządowej administracji zespolonej, któremu ustawodawca przyznał kompetencję stanowienia prawa miejscowego, w tym przepisów porządkowych⁶. Wśród organów rządowej administracji niezespolonej upoważnienie do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących posiada obecnie dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej⁷, dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej⁸, dyrektor urzędu morskiego⁹, okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego¹⁰ (dyrektor urzędu morskiego oraz okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego posiadają także upoważnienie do wydawania przepisów

województwa w drodze uchwały.

6 Na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.), wojewoda wydaje przepisy porządkowe w formie rozporządzeń porządkowych. Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym wojewoda wydaje natomiast wyłącznie na podstawie ustaw szczególnych – w formie rozporządzeń i zarządzeń, niekiedy jednak ustawodawca nie normuje *explicite* formy w jakiej akt ma być wydany. Na przykład art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 930 z późn. zm.) upoważnia wojewodę do wprowadzenia zakazu przebywania na niektórych odcinkach pasa drogi granicznej, przy czym w przepisie nie zawarto wskazań co do formy takiego aktu prawa miejscowego.

7 Na podstawie ustawy o rybactwie śródlądowym – w formie rozporządzeń. Także na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.) – w formie rozporządzeń, na przykład art. 47 ust. 3 i 7; w niektórych przepisach przedmiotowej ustawy prawodawca posługuje się sformułowaniem „w drodze aktu prawa miejscowego” – przykładowo art. 58 ust. 1, art. 60, art. 88m.

8 Na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludzie śródlądowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1458 z późn. zm.) – w formie zarządzeń.

9 Na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 934 z późn. zm.) – w formie zarządzeń i zarządzeń porządkowych. Także na podstawie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 281) – w formie zarządzeń; ponadto na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179 z późn. zm.), przy czym prawodawca w art. 5 ust. 3 ograniczył się do stwierdzenia „dyrektor (...) w akcie prawa miejscowego określi”.

10 Na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2015 r., poz. 222) – w formie zarządzeń i zarządzeń porządkowych. Co zastanawiające, ustawodawca pomimo, iż zdecydował się w 2014 roku na uchwalenie nowej regulacji, dalej nazywa akty stanowione przez okręgowego inspektora „zarządzeniami”, zamiast stosowania poprawniejszej nomenklatury w postaci terminu „rozporządzenia”.

porządkowych), powiatowy lekarz weterynarii¹¹ i regionalny dyrektor ochrony środowiska¹². Analiza aktów normatywnych przyznających powyższym organom administracji rządowej kompetencje do wydawania aktów prawa miejscowego, ukazuje daleko idącą niekonsekwencję prawodawcy, który na gruncie ustawowym posługuje się niejednorodnymi terminami. W części przepisów normujących stanowienie prawa miejscowego, ustawodawca wskazuje na formę „rozporządzenia”, w części na formę „zarządzenia”, a w jeszcze innych przedstawia na ogólnym sformułowaniu „w drodze aktu prawa miejscowego”. Niekiedy prawodawca ogranicza się jedynie do wskazania przedmiotu takiego aktu, pomijając milczeniem jakiegokolwiek wskazania co do jego formy.

Akty prawa miejscowego, jako źródła powszechnie obowiązującego prawa, mogą określać prawa i obowiązki wskazanych w nich podmiotów oraz stanowić podstawę orzeczeń sądowych i aktów administracyjnych. Przykładem decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie stosownych aktów prawa miejscowego, są decyzje ustalające opłaty adiacencjonalne, decyzje ustalające wysokość zobowiązania podatkowego, decyzje o aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu, czy decyzje podejmowane w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym mogą zaś przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny, wymierzane w trybie i na zasadach określonych w kodeksie wykroczeń¹³. Prawodawstwo lokalne stanowi więc bez wątpienia ważny element prawa powszechnie obowiązującego, obejmującego swą regulacją liczne kwestie. Wobec powyższego, istotne wydaje się postawienie pytania o możliwe tryby kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego.

II.

W polskim porządku prawnym, organem władzy sądowniczej, którego zasadniczą kompetencją jest kontrola hierarchicznej zgodności prawa, w tym zwłaszcza zgodności z Konstytucją

11 Na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 z późn. zm.) – w formie rozporządzeń.

12 Na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 353 z późn. zm.) oraz na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 z późn. zm.) – w formie zarządzeń.

13 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.).

Sądowa kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego

RP, jest Trybunał Konstytucyjny. Trybunał ten dokonuje następczej kontroli norm w trzech procedurach: kontroli abstrakcyjnej, kontroli konkretnej (pytania prawne) oraz na drodze skargi konstytucyjnej, odrębnej od powyższych¹⁴. Trybunał Konstytucyjny może dokonywać także prewencyjnej kontroli konstytucyjności norm z inicjatywy Prezydenta RP, który przed podpisaniem ustawy może skierować taki akt do Trybunału Konstytucyjnego. Ze względu na charakter kontroli prewencyjnej, nie ma ona zastosowania do procesu stanowienia prawa powszechnie obowiązującego w formie aktów prawa miejscowego i dlatego nie wymaga szerszego omówienia.

Kontrola abstrakcyjna, jak sama nazwa wskazuje, sprawowana jest *in abstracto* – w oderwaniu od konkretnego przypadku stosowania prawa. Podmioty uprawnione do złożenia wniosku inicjującego ten typ kontroli zostały enumeratywnie wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP. Z kolei zakres przepisów podlegających zaskarżeniu w tym trybie określa art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP. Zawarty w tym przepisie katalog nie obejmuje aktów prawa miejscowego. W związku z tym, Trybunał Konstytucyjny nie może dokonywać abstrakcyjnej kontroli aktów normatywnych stanowionych przez organy samorządu terytorialnego i organy terenowej administracji rządowej.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP „sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Przyjmuje się – chociaż nie jest to pogląd powszechny, o czym dalej będzie jeszcze mowa – że kierowane do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne mają odrębny przedmiot określony w art. 193 Konstytucji RP. Stanowi on samodzielną podstawę kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa, w związku z czym przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego mogą być akty prawa miejscowego¹⁵. Ponadto, w myśl przywołanego powyżej przepisu, przedstawione przez sąd Trybunałowi

14 Zob. szerzej: L. Garlicki, komentarz do art. 188 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2.

15 Zob. szerzej: J. Trzciński, M. Wiącek, komentarz do art. 193 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8-9. Zob. także R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 28-29.

Konstytucyjnymu pytanie prawne dotyczyć może nie tylko konstytucyjności danego aktu normatywnego, ale również jego zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Co jest warte podkreślenia, pytanie prawne może zadać każdy skład orzekający, w tym także sąd rozpoznający sprawę w I instancji, na każdym etapie postępowania¹⁶. Zaznaczyć jednak należy, że sąd nie ma prawnego obowiązku przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnymu pytania prawnego, a jest to wyłącznie uprawnienie, na co jednoznacznie wskazuje redakcja art. 193 Konstytucji RP i użyty przez ustrojodawcę zwrot „sąd może przedstawić”. Nie jest natomiast konieczne, by pytający sąd był przekonany o niezgodności z Konstytucją RP danego przepisu, a wystarczy, żeby sąd miał uzasadnione wątpliwości, co do konstytucyjności normy będącej przedmiotem pytania prawnego¹⁷.

Trzecią możliwością poddania aktów normatywnych kontroli zgodności z Konstytucją RP jest instytucja skargi konstytucyjnej. Art. 79 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje, iż przedmiotem badania konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny w ramach skargi może być ustawa lub inny akt normatywny „na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie”. Oznacza to, że w praktyce skarga konstytucyjna może być wniesiona tylko przeciw wyżej wymienionym aktom normatywnym, leżącym u podstaw rozstrzygnięć indywidualnych w konkretnej sprawie. O ile pojęcie „ustawa”, mimo braku zdefiniowania go w Konstytucji RP, nie budzi większych problemów interpretacyjnych, wszakże powinno być rozumiane szeroko i obejmować każdy obowiązujący w polskim porządku prawnym akt o randze ustawy¹⁸, o tyle termin „akt normatywny” wymaga ustalenia jego treści. Ustawodawca nie precyzuje, czy pojęcie to wymienione w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter autonomiczny względem art. 188 Konstytucji RP, czy też jego znaczenie należy interpretować właśnie w świetle zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego, określonego w tym

16 Występujące na gruncie poszczególnych procedur sądowych (w tym w postępowaniu sadowoadministracyjnym) zagadania prawne, w odróżnieniu od pytań prawnych, mogą być z kolei kierowane wyłącznie przez sądy rozpoznające środki odwoławcze. Dla przykładu – sąd administracyjny może przedstawić do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyłącznie takie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, jakie wyłoniło się przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej bądź zażalenia.

17 L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy 1998”, nr 1, s. 14.

18 B. Banaszak, komentarz do art. 188 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 929. Pod pojęciem „ustawy” należy rozumieć chociażby rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy, a ponadto akty prawne rangi ustawowej wydane przed uchwaleniem Konstytucji RP, takie jak dekrety Rady Państwa z mocą ustawy i dekrety Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z mocą ustawy, o ile zachowały one moc obowiązującą.

Sądowa kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego

przepisie. Pojęcie „akt normatywny”, interpretowane na gruncie art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP, obejmowałoby zatem tylko przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe oraz umowy międzynarodowe, niemniej możliwość kontroli w drodze skargi konstytucyjnej tych ostatnich jest kwestionowana¹⁹. Według innej opinii, odrębne wskazanie, w art. 188 pkt 5 Konstytucji RP, kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawach skarg konstytucyjnych, obok orzekania w sprawach aktów normatywnych wymienionych w pkt 1-3, świadczy o nadaniu skardze odmiennego charakteru i przyjęciu, że jej przedmiot określony został autonomicznie w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Zagadnienie to było szeroko omawiane w doktrynie, w szczególności w pierwszych latach po wejściu w życie Konstytucji RP, jednak do dziś nie zostało wypracowane jednolite stanowisko w tym przedmiocie.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP pojęcia „akt normatywny”, nasuwa się pytanie o możliwość kwestionowania konstytucyjności w drodze skargi aktów prawa miejscowego. Zdaniem F. Rymarza, powołującego się na ratio legis skargi konstytucyjnej, wyłączenie prawa miejscowego z zakresu przedmiotowego skargi prowadziłoby do poważnego ograniczenia zasady nadrzędności Konstytucji RP, zakłada bowiem istnienie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zawierającego normy generalno-abstrakcyjne, które nie podlegałyby kontroli pod względem zgodności z Konstytucją RP²⁰. Ważnym argumentem za zaliczeniem aktów prawa miejscowego do przedmiotowego zakresu skargi jest również to, iż prawo miejscowe wchodzi w zakres zawartego w art. 193 Konstytucji RP terminu „akt normatywny”, identycznego jak w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Mając na względzie powyższe, uznaje się możliwość kierowania przez sądy do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych, w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktów prawa miejscowego. Należy odnotować, że w doktrynie wyrażono także odmienne poglądy, negujące możliwość objęcia przedmiotem skargi aktów prawa miejscowego. Według Z. Czeszejki-Sochackiego: „użyte w art. 79 ust. 1 pojęcie »akt normatywny« obejmuje jedynie te akty,

19 Zob. szerzej: J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 93-94.

20 F. Rymarz, *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 5, s. 8. Zob. także W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 62-63.

co do których art. 188 pkt 1-3 przewiduje kognicję Trybunału Konstytucyjnego²¹. L. Garlicki prezentuje jeszcze dalej idące stanowisko, zgodnie z którym przedmiot zarówno skargi konstytucyjnej, jak i pytania prawnego, należy określać wyłącznie na podstawie art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP, a kompetencja do kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego przyznana została sądom administracyjnym²². Nie wydaje się jednak, by taka rygorystyczna wykładnia przepisów konstytucyjnych zasługiwała na aprobatę, zważywszy na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym prezentowane jest stanowisko o autonomicznym określeniu zakresu przedmiotowego skargi w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Sam Trybunał Konstytucyjny już w 2001 roku uznał możliwość uczynienia przedmiotem skargi konstytucyjnej aktów prawa miejscowego, „o ile mają one charakter normatywny i mogą być zaliczone do aktów normatywnych w rozumieniu konstytucyjnym, czyli powszechnie obowiązującego prawa, zawierającego normy generalne i abstrakcyjne”²³. Ponadto TK wyraził wówczas pogląd, że „zakres przepisów podlegających zaskarżeniu (...) ustala (...) autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji RP”, a „wyłączenie spoza zasięgu skargi konstytucyjnej prawa miejscowego byłoby także sprzeczne z art. 188 pkt 5 Konstytucji RP, który wyraźnie wiąże kognicję Trybunału Konstytucyjnego z regulacją art. 79 ust. 1”²⁴. W 2011 roku, w wyroku wydanym w pełnym składzie, Trybunał podtrzymał swoje poprzednie stanowisko, że zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP w sposób autonomiczny²⁵. Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny odmawia możliwości kwestionowania w drodze skargi konstytucyjnej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uznając je za szczególnego rodzaju akty prawa miejscowego, które nie odpowiadają w pełni cechom aktów normatywnych i „mieszczą się (...) między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami

21 Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 48.

22 Zob. szerzej: L. Garlicki, komentarz do art. 188 ..., s. 22 oraz L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 349-351.

23 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2001 r., Ts 139/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 40.

24 *Ibidem*. Zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., Ts 155/12, OTK ZU 2013, nr 3B, poz. 262.

25 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 97. Co prawda orzeczenie zostało wydane w sprawie zgodności rozporządzenia UE z Konstytucją RP, niemniej jednak w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny szeroko odniósł się do problematyki przedmiotu skargi konstytucyjnej, w tym do możliwości kwestionowania w drodze skargi aktów prawa miejscowego.

Sądowa kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego

indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa”²⁶. Jednakże orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie jest konsekwentne w tym przedmiocie, gdyż Trybunał Konstytucyjny uznał wcześniej, że plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym powszechnie obowiązującym i mieści się on w pojęciu aktów normatywnych wymienionych w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP²⁷. Należy przy tym dodać, że art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸ stanowi wprost, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego²⁹. Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, czyli aktami normatywnymi³⁰.

Podsumowując, akty prawa miejscowego nie mogą być przedmiotem kontroli abstrakcyjnej, gdyż nie mieszczą się w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego określonym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP, a kontrola ich konstytucyjności możliwa jest jedynie w drodze pytań prawnych i – przy zaakceptowaniu poglądu o autonomicznym charakterze art. 79 ust. 1 Konstytucji RP – skargi konstytucyjnej. Pojawienie się jednak tak wielu wątpliwości wynikających z niejasności przepisów, których niekiedy definitywnie rozstrzygnąć nie potrafi sam Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, prowadzi do nieodpartego przekonania, iż ingerencja w konstytucyjne unormowanie skargi byłaby ze wszech miar pożądana. By uniknąć nieścisłości i niepewności, w szczególności co do zakresu przedmiotowego skargi, istotne zatem wydawałoby się precyzyjne określenie w Konstytucji RP przez ustrojodawcę aktów, jakie mogą być zaskarżalne za pomocą skargi konstytucyjnej.

26 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

27 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2001 r., Ts 139/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 40.

28 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.).

29 Art. 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) również przewidywał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym; przepisy gminne to dawna, nieużywana już przez ustawodawcę zbiorcza nazwa aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę.

30 Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., II OSK 2195/12, ONSAiWSA 2015, nr 2, poz. 34, uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2013 r., II OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 89, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2011 r., II CSK 627/10, LEX nr 936447 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606.

III.

W obecnym stanie prawnym, co do zasady, sądową kontrolę administracji publicznej sprawuje sądownictwo administracyjne³¹. Wynika to z art. 184 Konstytucji RP, który stanowi: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Należy przy tym zwrócić uwagę na niedoskonałość redakcyjną przepisu art. 184 zd. 2 Konstytucji RP, w którym jest mowa jedynie o „uchwałach organów samorządu terytorialnego”, podczas gdy prawo miejscowe może być stanowione przezeń także w formie zarządzeń. Uzupełnieniem normy konstytucyjnej jest art. 1 § 1 ab initio prawa o ustroju sądów administracyjnych³² przewidujący, iż „sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej”. Zgodnie z § 2 tego artykułu „kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej”.

W zakresie kontroli działania administracji publicznej dokonywanej przez sądy administracyjne, istotną rolę spełnia kontrola sądowa legalności prawa powszechnie obowiązującego, w ramach której wyróżnia się bezpośrednią i pośrednią kontrolę legalności³³. Kontrola bezpośrednia, wynikająca wprost z art. 184 Konstytucji RP, sprowadza się do orzekania o legalności aktów prawa miejscowego. Art. 3 § 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁴ normuje, że sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działal-

31 Przepisy szczególne mogą jednak, w wyraźnie przewidzianych przypadkach, powierzać wykonywanie kontroli administracji publicznej także sądom powszechnym. Przykładowo, od decyzji wydanych przez organ rentowy w sprawie emerytury lub renty przysługuje odwołanie do właściwego sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, a od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kontrola administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne oparta jest na zupełnie innym modelu jurysdykcji sądowej. Sąd powszechny posiada kompetencję do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, w odróżnieniu od uprawnień o charakterze kasacyjnym sądu administracyjnego. Zob. szerzej: J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, komentarz do art. 2, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 35-37.

32 Ustawaz dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1066).

33 R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. II, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 408.

34 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 718 z późn. zm.), dalej jako ppsa.

Sądowa kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego

ności administracji publicznej obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5). Nadto, w myśl art. 3 § 2 pkt 6 ppsa, kognicji sądów administracyjnych poddane zostały również niebędące prawem miejscowym akty, wydawane przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Przy czym zaskarżanie aktów prawa miejscowego jest dopuszczalne bez względu na przedmiot ich regulacji, ponieważ w tym zakresie nie obowiązuje kryterium ograniczające do spraw z zakresu administracji publicznej³⁵.

Zgodnie z art. 147 § 1 ppsa, sąd administracyjny uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza jego nieważność w całości lub w części albo – jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności – stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa. Takie przepisy szczególne zawierają ustrojowe ustawy samorządowe (art. 91 ust. 4 usg, art. 79 ust. 4 usp oraz art. 82 ust. 5 usw), które przewidują, iż w przypadku wady będącej nieistotnym naruszeniem prawa, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż akt podjęto z naruszeniem prawa.

Co zastanawiające, w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa ustawodawca posługuje się odpowiednio terminami „akty prawa miejscowego” i „akty”, a w przepisie art. 147 ppsa z nieznanymi względów występuje już, mogące wprowadzać w błąd, sformułowanie „uchwała lub akt”. Uchwała podjęta przez właściwy organ, zależnie od tego, czy będzie zawierała normy generalno-abstractyjne, czy normy indywidualno-konkretne, zawsze wszak będzie aktem stanowienia bądź stosowania prawa. Niezrozumiałe jest wobec tego różnicowanie w art. 147 ppsa kontrolowanych przez sądy administracyjne aktów na akty i uchwały.

Pośrednia kontrola legalności prawa występuje, gdy sąd administracyjny samodzielnie dokonuje oceny aktu prawa powszechnie obowiązującego, stanowiącego podstawę prawną aktu administracyjnego, który jest bezpośrednim przedmiotem zaskarżenia. Sąd administracyjny w przypadku uznania przepisu takiego aktu prawnego za niezgodny z normami wyższego rzędu, w tym z normami konstytucyjnymi, może odmówić jego zastosowania

35 B. Adamiak, *Dopuszczalność drogi przed sądem administracyjnym*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2015, s. 122.

w toku rozpoznawania określonej sprawy. Formalnie natomiast zakwestionowany przepis pozostaje w systemie prawnym. Sąd zawieszając postępowanie, celem przesądzenia o bycie prawnym aktu, może wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ sam nie ma wówczas możliwości zastosowania środków przewidzianych w art. 147 § 1 ppsa. Podstawową różnicą między bezpośrednią i pośrednią kontrolą legalności prawa jest zatem niemożność eliminacji aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny w drugim z tych trybów.

Uprawnienie sądów (w tym między innymi sądów administracyjnych) do odmowy zastosowania aktu prawnego w toku rozpoznawania określonej sprawy, co prawda nie wynika *expressis verbis* z żadnego przepisu prawa powszechnie obowiązującego, niemniej wyprowadzane jest z konstytucyjnej zasady podległości sędziów Konstytucji RP i ustawom. W doktrynie od dawna przyjmuje się, że z konstytucyjnej gwarancji podległości sędziów Konstytucji RP oraz ustawom wynika autonomiczne uprawnienie, ale i obowiązek oceny konstytucyjności aktów normatywnych mających zastosowanie w konkretnej sprawie³⁶. Wątpliwości dotyczą jednak rodzaju norm, których oceny może dokonać sąd. Pomijając nieistotne w kontekście prowadzonych rozważań sporne zagadnienie o dopuszczalność samodzielnego badania przez sąd konstytucyjności przepisów rangi ustawowej, zauważyć należy, iż takie uprawnienie bez wątpienia przysługuje w stosunku do aktów podustawowych³⁷. W 1998 roku Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich postanowień wyraził pogląd, iż ocena konstytucyjności i legalności aktu podustawowego może być dokonana przez sądy rozpatrujące sprawy indywidualne, w których akt taki mógłby zostać zastosowany, a pod rządami Konstytucji RP nie uległa zmianie kompetencja sądów do incydentalnej kontroli przepisów prawa, które są usytuowane poniżej ustawy³⁸. Z kolei w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnieniem dla badania konstytucyjności aktu podustawowego przez sąd administracyjny są:

- art. 184 Konstytucji RP przewidujący, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działal-

36 Zob. szerzej: L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 10.

37 Zob. szerzej: R. Hauser, J. Trzeciński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 2, s. 13-17.

38 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 1998 r., U 2/97, OTK ZU 1998, nr 1, poz. 4.

Sądowa kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego

ności administracji publicznej, co obejmuje nie tylko kontrolę stosowania, ale także kontrolę stanowienia prawa,

– art. 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący o podległości sędziów Konstytucji RP oraz ustawom,

– art. 8 Konstytucji RP, który przewiduje, iż Konstytucja RP jest najwyższym prawem, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio³⁹.

Trzeba odnotować, że o ile kompetencja do dokonywania samodzielnej kontroli konstytucyjności aktów podustawowych w ramach kontroli pośredniej nie jest kwestionowana, to w doktrynie wyrażano stanowiska negujące uprawnienie sądów administracyjnych do oceny konstytucyjności prawa miejscowego przy kontroli bezpośredniej⁴⁰. Przemawiać miałyby za tym norma wyrażona w art. 184 zd. 2 Konstytucji RP. Przepis ten *expressis verbis* stanowi, że przy kontroli uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej właściwym jest kryterium legalności, to jest zgodności z ustawami. Ustrojodawca, poprzez redakcję przywołanego przepisu, miał tym samym wyraźnie przesądzić, wyłączając możliwość dokonania wykładni rozszerzającej, że sądy administracyjne orzekają o zgodności z ustawami aktów prawa miejscowego, a nie o zgodności tychże aktów z normami konstytucyjnymi. Z powyższym zdaje się korespondować orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek niezmiernie zdawkowe w tej materii. Trybunał, we wspomnianym już uprzednio wyroku uznającym, iż nie może badać konstytucyjności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ze względu na szczególny charakter tych aktów prawa miejscowego, pośrednio wskazał na zakres kontroli prawodawstwa lokalnego dokonywanej przez sądy administracyjne. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że: „Plany te muszą być zgodne ze związanymi z ich przedmiotem ustawami. Na straży tej zgodności w imię ochrony praw jednostki stoją: wojewódzkie sądy administracyjne i NSA. Z kolei wskazane ustawy (...) podlegają kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Mamy określoną całość składającą się

39 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 39.

40 Zob. szerzej: Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 269 oraz F. Rymarz, *op. cit.*, s. 6-7.

z logicznie powiązanych ze sobą instytucji prawnych służących ochronie praw i wolności”⁴¹. Z przytoczonego wyroku wynika, iż sądy administracyjne, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie są władne do sprawowania samodzielnej kontroli konstytucyjności zaskarżonych aktów prawa miejscowego, a jedynie do badania ich zgodności z ustawami.

Nie sposób jednak uznać, by sąd administracyjny, kontrolując zaskarżony akt, mógł ograniczyć się jedynie do oceny, czy jest on zgodny z ustawami. Przemawiają za tym przede wszystkim argumenty natury celowościowej. Sąd musi bowiem dokonać oceny, czy zaskarżony akt prawa miejscowego został wydany na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie i tym samym, czy został zachowany wymóg ustanowiony przez art. 94 Konstytucji RP. Sąd dokonuje nadto kontroli prawidłowości samego procesu stanowienia prawa, a ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych⁴² w art. 4 ust. 2 i art. 5 wprost odsyła do konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, jako kryterium właściwego dla oceny zasadności rezygnacji z okresu *vacatio legis* przy wydawaniu aktów prawnych. Przyjęcie poglądu o braku kompetencji sądów administracyjnych do kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego, zmuszałoby sąd – w przypadku dostrzeżenia niekonstytucyjności takiego aktu związanej na przykład z jego retroaktywnością – do skierowania stosownego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie sąd administracyjny nie mógłby samodzielnie stwierdzić nieważności takiego niekonstytucyjnego aktu. Opisana procedura w oczywisty sposób znacząco wydłużałaby czas na uzyskanie przez skarżący podmiot oczekiwanego efektu w postaci wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanej regulacji i w jej następstwie zaktualizowania się możliwości wzruszenia aktów indywidualnych wydanych na podstawie niekonstytucyjnego aktu. Analizując zaś dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące skarg na akty prawa miejscowego, należy zauważyć, iż sądy uznają się za właściwe do badania konstytucyjności tych aktów normatywnych⁴³.

41 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

42 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016, poz. 296).

43 Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2014 r., II SA/Wr 153/14, LEX nr 1527453, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2012 r., II FSK 2316/10, LEX nr 1102132 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Wr 612/08, LEX nr 536243.

Sądowa kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego

W tym miejscu nasuwa się jednak pytanie, o wzajemną relację uprawnień sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w 2010 roku w jednym ze swoich orzeczeń wyraził bowiem dość kateryczne przekonanie, iż „w piśmiennictwie dotyczącym instytucji pytania prawnego, o którym mowa w art. 193 Konstytucji zwraca się (...) uwagę, że pojęcie aktu normatywnego jakim operuje ten przepis stanowi zbiorcze określenie aktów władzy publicznej wymienionych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP”, a ponadto „niesporne jest (...) że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie mogą być akty organów terenowych”⁴⁴. Powyższe stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny jest co najmniej zastanawiające. W doktrynie – o czym była już poprzednio mowa – występują co prawda rozbieżne interpretacje dotyczące zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego, lecz przeważająca większość autorów uznaje możliwość wystąpienia przez sąd z pytaniem prawnym o zgodność aktu prawa miejscowego z Konstytucją RP. Formułowane wątpliwości dotyczą natomiast głównie przedmiotu skargi konstytucyjnej. Nie można ponadto podzielić poglądu wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny, iż przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny nie mogą być akty normatywne stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej w województwie. Żaden z przepisów konstytucyjnych bądź ustawowych nie wyłącza spod kognicji Trybunału Konstytucyjnego aktów prawa miejscowego, a uprawnienie sądów administracyjnych do kontroli ich konstytucyjności, czy to w trybie kontroli bezpośredniej czy pośredniej, nie prowadzi do naruszenia utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym.

IV.

Występowanie tak sprzecznych i nawzajem wykluczających się poglądów co do kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego, wynikających często nie tyle ze świadomego zamiaru ustrojodawcy, co z niejasności przepisów, które uwidocznily się w dotychczasowej praktyce stosowania Konstytucji RP, niewątpliwie nie jest stanem pożądanym. W szczególności pewne uzasadnione obawy może wzbudzać to, że po ponad 18 latach obowiązywania

44 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010 r., I OSK 1170/09, LEX nr 594940.

instytucji skargi konstytucyjnej w Polsce, będącej bez wątpienia najważniejszym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, wciąż ostatecznie nie rozstrzygnięto sporów co do jej zakresu przedmiotowego. Nierozstrzygnięte wydaje się również zagadnienie, czy sąd administracyjny jest uprawniony do dokonywania samodzielnej oceny konstytucyjności prawa miejscowego, choć dotychczasowa praktyka sądownoadministracyjna wyraźnie o tym przesądziła. Niemniej jednak kwestia ewentualnych przeobrażeń obowiązującego systemu kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego, jak i samej skargi konstytucyjnej, pozostaje jednakowoż wciąż nierozstrzygnięta i otwarta na nowe propozycje, a niniejszy artykuł uznać należy jedynie za przyczynek traktujący o aktualnych problemach i możliwych kierunkach zmian w polskim porządku prawnym.

STRESZCZENIE

Dotychczasowa praktyka sprawowania sądowej kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego ujawniła liczne niejasności i braki w obowiązującej regulacji prawnej. Artykuł koncentruje się zarówno na najważniejszych problemach, jak i propozycjach zmian w przyjętym modelu kontroli konstytucyjności aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i organy terenowej administracji rządowej.

SUMMARY

JUDICIAL CONSTITUTIONAL REVIEW OF ACTS OF LOCAL LAW – SELECTED PRACTICAL PROBLEMS

Present practice of exercising judicial constitutional review of acts of local law revealed a number of ambiguities and deficiencies in the applicable legal regulation. The article is focused on the most important problems and proposals for change in the accepted model of constitutional review of normative acts enacted by the local self-government bodies and by the local government administration bodies.

Karolina Piech • Uniwersytet Wrocławski

.....
Studentka III roku prawa oraz V roku administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, prezes Studenckiego Koła Naukowego Debat Politycznych przy Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego. Autorka publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, z pogranicza prawa konstytucyjnego oraz prawa karnego. Zainteresowania naukowe: konstytucyjne zasady odpowiedzialności karnej, prawo karne materialne, polityka karna, ochrona praw pokrzywdzonego w procesie karnym, status prawny skazanego w postępowaniu wykonawczym, ochrona praw oskarżonego w postępowaniu karnym.
.....

ROLA KONSTYTUCYJNEJ ZASADY PRAWA DO SĄDU W PROCESIE KARNYM

I. Zasada prawa do sądu w Konstytucji RP oraz prawie międzynarodowym

Polskie prawo konstytucyjne ma ogromny wpływ na kształt oraz funkcjonowanie całego porządku prawnego i każdej z poszczególnych gałęzi prawa, także prawa karnego procesowego. Jak podkreśla Paweł Wiliński: „bezpośredni wpływ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. na proces karny oraz postępująca konstytucjonalizacja postępowania karnego są zjawiskami, którym nie da się zaprzeczyć”¹. Ustawa zasadnicza jest bowiem aktem normatywnym, który wyznacza „podstawowe reguły”² obowiązujące wszyst-

1 P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011, s. 13.

2 Ibidem, s. 21.

kie podmioty w Rzeczypospolitej i mające wpływ na każdą sytuację prawną tych jednostek. Znalazły one również odzwierciedlenie w przepisach Kodeksu postępowania karnego³, zwłaszcza w przypadku uregulowań dotyczących prawa oskarżonego do obrony w procesie karnym oraz prawa do wszczęcia postępowania karnego.

Najistotniejszą wśród tych „podstawowych reguł” jest zasada prawa do sądu, wchodząca w skład zespołu wolności i praw osobistych ustanowionych przez ustawę zasadniczą. Art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”⁴. Pamiętać należy, że słowo „każdy” oznacza nie tylko osobę fizyczną, będącą obywatelem polskim lub nieposiadającą obywatelstwa, ale także osobę prawną⁵. Prawo do sądu jest zatem „publicznym prawem podmiotowym, przysługującym jednostce w relacji do władzy publicznej”⁶. Stanowi ono zatem pewnego rodzaju roszczenie, obowiązek, jaki państwo winno spełnić wobec obywatela. Dostęp jednostki do sądu jest jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego, na którą składają się przede wszystkim: prawo do uruchomienia procedury i wszczęcia postępowania, prawo do kształtowania przebiegu procesu karnego zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia poprzez wydanie wyroku sądowego. Warto zaznaczyć również, że prawo do sądu istnieje w każdym przypadku – nawet jeśli ustawa zwykła nie przewiduje możliwości wszczęcia postępowania⁷. Jest to skutek funkcjonowania zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, zgodnie z którą normy prawne „obowiązują w obrocie wprost”⁸ i nie muszą być ponownie formułowane w aktach normatywnych niższego rzędu. Nie istnieją również jakiegokolwiek ograniczenia przedmiotowe w zakresie stosowania prawa do sądu. Spod działania przepisu art. 45 Konstytucji RP nie jest wyłączona

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

4 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483).

5 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 285.

6 M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości sądów*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Warszawa 2011, s. 10.

7 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 286.

8 Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 75.

Rola konstytucyjnej zasady prawa do sądu w procesie karnym

żadna z norm prawnych funkcjonujących w polskim porządku normatywnym. Doktryna polskiego prawa konstytucyjnego, prawo do sądu definiuje jako „możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji do sądu z żądaniem określenia statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia”⁹. Prawo do wszczęcia postępowania na drodze sądowej przysługuje więc nie tylko w przypadku posiadania skonkretyzowanego interesu prawnego. Zakres spraw rozpatrywanych przez sądy nie jest ograniczony do różnego rodzaju naruszeń norm prawnych, jednakże w przypadku procesu karnego – z racji jego charakteru – właśnie wokół nich będzie się koncentrować jurysdykcja sądów powszechnych.

Funkcjonowanie prawa do sądu w polskim porządku normatywnym jest zagwarantowane nie tylko w prawie krajowym, ale także poprzez szereg regulacji sformułowanych w aktach prawnych rangi międzynarodowej i europejskiej. Zaliczyć do nich możemy: Powszechną deklarację praw człowieka, Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Kartę praw podstawowych¹⁰. Pierwszy z powyższych dokumentów - Powszechna deklaracja praw człowieka, uchwalona została w roku 1948 przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dokument stanowi, że prawo do odwoływania się do właściwych sądów krajowych przeciw czynom stanowiącym pogwałcenie podstawowych praw przyznanych mu przez ustawę zasadniczą lub przez inne akty prawne, posiada każdy człowiek¹¹. Z powyższej normy wynika, że Deklaracja przyznaje możliwość roszczenia wyłącznie osobom fizycznym i tylko w przypadku, kiedy ich interes prawny został naruszony. Powszechna deklaracja praw człowieka przyznaje każdemu człowiekowi prawo do jednakowej ochrony prawnej¹², nie przyznając tym samym przywilejów żadnej grupie społecznej. Jej przepisy stanowią również, że „każdy człowiek ma na warunkach całkowitej równości prawo, aby przy rozstrzygnięciu

9 B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 288.

10 Zob. A. Leja, *System ochrony prawnej praw jednostki w Unii Europejskiej, [w:] Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Rzeszów 2006, nr 8, s. 568 – 570.

11 Art. 8 rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r. - Powszechna Deklaracja Praw Człowieka.

12 Art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

o jego prawach i zobowiązaniach lub o zasadności wysuwanego przeciw niemu oskarżenia o popełnienie przestępstwa być wysłuchanym sprawiedliwie i publicznie przez niezależny i bezstronny sąd¹³. Norma ta ustanawia zasadę prawa do obrony, nierozłącznie związaną z prawem do przeprowadzenia jawnego i sprawiedliwego procesu karnego. Za istotną wadę Powszechnej deklaracji praw człowieka można jednak uznać fakt, że jej regulacje w żaden sposób nie normują sytuacji i uprawnień podmiotów niebędących osobami fizycznymi – osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, przez co powyższe podmioty nie mogą powoływać się na jej normy w trakcie dochodzenia swoich praw. Takie uprawnienie przyznaje z kolei Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwana także Europejską konwencją praw człowieka, sporządzona w Rzymie w 1950 roku, stanowiąc, że „prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny sąd¹⁴ posiada każdy, bez wyróżniania osób fizycznych czy też osób prawnych. Konwencja dokonuje rozróżnienia w kwestii przedmiotu sprawy, wyróżniając możliwość dochodzenia swoich praw w procesie cywilnym oraz w procesie karnym¹⁵. Podobną regulację wprowadza Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 1966 roku, stanowiąc, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych¹⁶. Najnowszym z dokumentów o charakterze międzynarodowym, który porusza problematykę prawa do sądu, jest Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Akt ten reguluje kwestię dostępu do bezstronnego sądu oraz prawa do skutecznego środka prawnego, stanowiąc, że prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego przysługuje każdemu, kogo prawa i wolności uregulowane w Karcie zostały naruszone¹⁷. Kolejnemu przepisowi Karty praw podstawowych

13 Art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

14 Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

15 Art. 6 Konwencji o ochronie praw człowiek i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

16 Art. 14 ust. 1 zdanie drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167).

17 Art. 47 akapit pierwszy Karty Praw Podstawowych (2007/C 303/02).

Rola konstytucyjnej zasady prawa do sądu w procesie karnym

odpowiada art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyznając każdej jednostce prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny organ wymiaru sprawiedliwości¹⁸. Powyższe regulacje jednoznacznie wskazują, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych uprawnień jednostki – zarówno osoby fizycznej, jak i osoby prawnej.

II. Zasady konstytucyjne w postępowaniu karnym

Jak wskazuje P. Wiliński: „sądy mają do odegrania zasadniczą rolę w zapewnieniu realizacji konstytucyjnych praw podmiotowych jednostek”¹⁹. Do tych praw zaliczyć należy zasadę demokratycznego państwa prawnego²⁰, zasadę legalizmu²¹, zasadę nienaruszalności i niezbywalności godności człowieka²², zasadę równości i zakaz dyskryminacji²³ oraz zasadę sprawiedliwości społecznej²⁴. Jednakże podstawową kwestią leżącą w gestii wymiaru sprawiedliwości, wyrażoną w ustawie zasadniczej wprost, jest uprawnienie każdej jednostki do sprawiedliwego i jawnego dochodzenia swoich praw na drodze sądowej²⁵. W tym zakresie działanie sądów ma na celu przede wszystkim zapobieganie naruszeniom praw i wolności jednostek oraz nakładaniu niewspółmiernych obowiązków na obywateli²⁶. Pozycja sądu, uregulowana w art. 2 ust. 1 ustawy zasadniczej, nakłada na ten organ obowiązek niezależnego rozstrzygania sporów między obywatelami, członkami społeczeństwa i organami państwa²⁷. Sprawiedliwe i bezstronne rozpatrzenie sprawy gwarantuje także szereg innych przepisów o randze konstytucyjnej - zasada odrębności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i ustawodawczej²⁸, zakaz przynależności sędziów do partii politycznych, związków zawo-

18 Art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych.

19 P. Wiliński, op. cit., passim.

20 Art. 2 Konstytucji RP.

21 Art. 7 Konstytucji RP.

22 Art. 30 Konstytucji RP.

23 Art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

24 Art. 2 Konstytucji RP.

25 Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

26 Zob. P. Wiliński, op. cit., s. 107.

27 Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

28 Art. 173 Konstytucji RP.

dowych oraz prowadzenia działalności sprzecznej z zasadą niezależności i niezawisłości sędziowskiej²⁹.

Istota prawa do sądu sprowadza się do: możliwości formułowania argumentów, wniosków, dowodów, przedstawiania stanu faktycznego i prawnego, formułowania żądań oraz możliwości polemizowania ze stroną przeciwną. Art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej ustanawia pewien katalog gwarancji dotyczących rozstrzygnięcia wydanego w procesie sądowym, także w procesie karnym. Katalog ten obejmuje przede wszystkim obowiązek wydania rozstrzygnięcia przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, prawo do otrzymania rozstrzygnięcia terminowo (bez nieuzasadnionej zwłoki) oraz obowiązek poszanowania reguł zapewniających wydanie sprawiedliwego i jawnego orzeczenia organu wymiaru sprawiedliwości³⁰. Na powyższe gwarancje powoływać może się każda jednostka, bez względu na „właściwości osobiste, obywatelstwo, przekonania, orientację i inne okoliczności”³¹. Trybunał Konstytucyjny wskazuje na dwa podstawowe aspekty prawa do sądu, stanowiąc, że jest ono jednym z podstawowych praw jednostki oraz gwarancją praworządności w demokratycznym państwie³². Jest to zatem prawo, które jednocześnie chroni jednostkę przed arbitralnością władzy, gwarantuje ochronę społeczeństwa i państwa przed bezprawnymi działaniami oraz – w razie zaistnienia sytuacji sprzecznych z normą prawną – pozwala na zastosowanie odpowiednich sankcji, przewidzianych w przepisach Kodeksu karnego, Kodeksu wykroczeń, Kodeksu karnego skarbowego czy też pozakodeksowych przepisów karnych.

Analizując funkcje prawa do sądu, odwołać należy się do jego istotnych elementów, czynności jakie mogą być podejmowane przez jednostkę w każdym postępowaniu przed niezawisłym sądem – także w postępowaniu karnym. Prawo do sądu obejmuje prawo dostępu do sądu – czyli możliwość uruchomienia procedury przed właściwym sądem, prawo do odpowiedniego kształtowania procesu zgodnie z zasadą jawności i sprawiedliwości oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia – czyli wyroku sądowego³³. W tym zakresie

29 Art. 178 ust. 3 Konstytucji RP.

30 Zob. P. Wiliński, op. cit., s. 109 – 112.

31 Ibidem, s. 112.

32 Ibidem, s. 113.

33 Zob. B. Banaszak, *Prawo...*, op. cit., s. 396 – 397.

Rola konstytucyjnej zasady prawa do sądu w procesie karnym

powołać można się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 roku, w którym rozstrzygnięto kwestię zgodności regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej z ustawą zasadniczą. Jeden z przepisów regulaminu uniemożliwiał bowiem dochodzenie naruszonych praw na drodze postępowania sądowego. Kwestionowany przepis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości³⁴ wydany na podstawie ustawy o Służbie Więziennej³⁵ stanowił, że „od orzeczeń wydawanych przez sąd dyscyplinarny nie przysługuje środek odwoławczy”. Zdaniem skarżącego, naruszało to jego prawa ustanowione na mocy ustawy zasadniczej, takie jak: prawo do dochodzenia naruszonych praw na drodze sądowej³⁶, prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji³⁷, zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego³⁸, a także zasadę równości wobec prawa³⁹. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niekonstytucyjne są wszelkie normy, które pozbawiają jednostkę ochrony sądu, nie wyłączając spod obowiązywania tego przepisu spraw wynikających ze stosunku służbowego oraz spraw dyscyplinarnych, powołując się w tym przypadku nie tylko na przepisy polskiej ustawy zasadniczej, ale także na standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka – takie jak normy zawarte w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych oraz w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴⁰. Istotnym wymogiem jakim sprostać powinno prowadzone przez sąd postępowanie karne, jest również prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. W powyższym przypadku istnieje możliwość odwołania się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 roku, w którym to Trybunał zasygnalizował Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej „konieczność rozważenia podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą, tak aby zapewnić

34 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. Nr 135, poz. 634).

35 Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283).

36 Art. 77 ust 1 i 2 Konstytucji RP.

37 Art. 78 Konstytucji RP.

38 Art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

39 Art. 32 Konstytucji RP.

40 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r. (SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36.).

pełną realizację konstytucyjnych standardów prawa do sądu⁴¹. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi istotny element konstytucyjnego prawa do sądu⁴², a „adresatem konstytucyjnego nakazu rozpatrzenia sprawy w rozsądnym czasie są przede wszystkim same sądy⁴³. Jednakże Trybunał stwierdził również, że sądom należy zapewnić właściwe warunki organizacyjne umożliwiające terminową realizację zadań⁴⁴.

Powyższe zasady – obowiązujące w każdym typie postępowania – są stosowane również w procesie karnym. Jednakże poprzez zastosowanie wykładni funkcjonalnej, ich znaczenie ulega pewnej modyfikacji na gruncie prawa karnego procesowego i są odmiennie rozumiane niż w przypadku – przykładowo – spraw o charakterze cywilnoprawnym. „W sprawach karnych wymiarem sprawiedliwości będzie każde postępowanie, w toku którego sąd karny rozstrzyga o odpowiedzialności karnej oskarżonego, merytorycznie rozpoznając sprawę⁴⁵. Wskazuje się także na pewną szczególną cechę postępowania karnego – szczególną odpowiedzialność zarówno organów wymiaru sprawiedliwości, jak i osoby oskarżonej. Powodem tego jest zakres przedmiotowy tego rodzaju procesu oraz możliwość zastosowania dotkliwych dla skazanego sankcji⁴⁶. Pierwsza z zasad – prawo do uruchomienia procedury przed sądem – na gruncie postępowania karnego rozumiana może być w sposób dwojaki – z perspektywy oskarżonego oraz z perspektywy osoby pokrzywdzonej. W pierwszym przypadku, osoba oskarżona „musi mieć dostęp do sądu i prawo do tego, aby sąd rozpoznał jego sprawę⁴⁷. Z perspektywy osoby pokrzywdzonej jest ono interpretowane jako prawo do wniesienia aktu oskarżenia oraz wdrożenie postępowania przeciwko samemu sobie lub przeciwko innej osobie⁴⁸. Skutkuje to obowiązkiem rozpoznania przez sąd każdego oskarże-

41 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., (S3/06, OTK-A2006, poz. 146).

42 Ibidem.

43 Ibidem.

44 Ibidem.

45 P. Wiliński, op. cit., s. 108.

46 Zob. Ibidem, s. 108.

47 Ibidem, s. 118.

48 P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 203.

Rola konstytucyjnej zasady prawa do sądu w procesie karnym

nia wniesionego przez oskarżyciela, jeśli nie zostało ono przez niego wycofane⁴⁹. Prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z zasadami jawności i sprawiedliwości, oznacza konieczność zagwarantowania każdemu z uczestników procesu możliwość przedstawienia swojego stanowiska przed organami wymiaru sprawiedliwości. Natomiast w przypadku procedury karnej, prawo to sprowadza się przede wszystkim do konieczności zapewnienia stronie możliwości ochrony własnych interesów, co zostało zagwarantowane na mocy przepisów Kodeksu Postępowania Karnego. Owo prawo jest również nierozdzielnie związane z prawem do obrony w procesie karnym, przysługującym bez wyjątku każdej oskarżonej osobie⁵⁰. Z kolei prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, oznacza konieczność wydania przez organ wymiaru sprawiedliwości rozstrzygnięcia prawomocnego, a więc ostatecznego, który w jednoznaczny sposób określi sytuację prawną danej osoby. Na gruncie postępowania karnego, prawo to jest najczęściej nazywane prawem do wyroku sądowego⁵¹. Konstytucyjne prawo do rozpoznania sprawy przez bezstronny, niezawisły, niezależny i właściwy sąd interpretowane jest tak samo jak w przypadku innych rodzajów postępowań.

Jednakże – niejako na marginesie powyższych rozważań - podkreślić należy, że sytuacja procesowa oskarżonego oraz pokrzywdzonego na gruncie postępowania karnego jest zgoła odmienna. Aby scharakteryzować różnice występujące między tymi dwoma podmiotami na etapie procesu karnego, należy najpierw zdefiniować pojęcie sprawy w postępowaniu karnym – bowiem oba podmioty są stronami tego postępowania. Zaznaczyć należy, że pojęcie „sprawy” nie zostało uregulowane na płaszczyźnie konstytucyjnej, jednakże jest ono definiowane zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo. Jak wskazuje Jerzy Skorupka: „pojęcie sprawy zakresem przedmiotowym obejmuje wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność definitywnego rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej

49 Zob. P. Wiliński, op. cit., s. 119.

50 Art. 6 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555).

51 Zob. P. Wiliński, op. cit., s. 121.

podmiotu przez drugą stronę stosunku”⁵². W kontekście procesu karnego, sprawą będzie zatem rozstrzygnięcie o zasadności oskarżenia. Można więc – pozornie – wyciągnąć wniosek, że prawo do sądu przysługuje jedynie oskarżonemu, jednakże jest to wrażenie błędne. Prawo do sądu przysługuje również pokrzywdzonemu, jednakże z pewnym ograniczeniem – „tylko wtedy, gdy występuje w procesie karnym, w którym realizuje swoje prawa”⁵³. Należy jednak podkreślić, że możliwość dochodzenia ochrony swoich praw przez pokrzywdzonego nie jest ograniczona jedynie ramami postępowania karnego – może on bowiem również żądać spełnienia swojego roszczenia w procesie cywilnym. Tak znaczne możliwości dochodzenia swoich praw przez pokrzywdzonego ocenić należy jako w pełni zasadne i słuszne rozwiązanie – stwarzające możliwość nie tylko kompensacji na gruncie prawa karnego, ale również naprawienia szkody w procesie cywilnym.

III. Realizacja prawa do sądu – postulaty *de lege ferenda*

Realizacja prawa do sądu umożliwia faktyczną ochronę praw człowieka i obywatela oraz, a także zagwarantowanie istnienia demokratycznego porządku prawnego oraz ładu społecznego. Można ją oceniać przez pryzmat kilku płaszczyzn funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim w zakresie wysokości opłat w postępowaniu karnym oraz dostępu do pomocy prawnej.

Kwestię opłat uiszczanych w postępowaniu karnym reguluje ustawa z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych⁵⁴. Nie są to kwoty wysokie – maksymalna przewidziana przez przepisy powyższej ustawy kwota wynosi 240 zł⁵⁵, co więcej, istnieje możliwość rozłożenia ich na raty oraz zwolnienia oskarżonego z kosztów postępowania karnego⁵⁶. Co istotne, opłaty ponosi nie tylko osoba oskarżona czy też winna popełnienia zarzucanego jej czynu, ale także osoba będąca oskarżycielem posiłkowym bądź oskarżycielem prywatnym⁵⁷

52 J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013, s. 139.

53 Ibidem, s. 140.

54 Ustawa z dnia 23 czerwca 1976 r. o opłatach w sprawach karnych (Dz.U. 1983 nr 49 poz. 223).

55 Art. 13 ust. 1 ustawy o opłatach w sprawach karnych.

56 Art. 623 – 625 Kodeksu postępowania karnego.

57 Art. 13 ustawy o opłatach w sprawach karnych.

Rola konstytucyjnej zasady prawa do sądu w procesie karnym

(z tego obowiązku zwolnione są instytucje państwowe i społeczne)⁵⁸. Koszty w postępowaniu karnym ponosi się zarówno na etapie wnoszenia wniosków (np. w przypadku wniosku o odroczenie wykonania kary), jak i wniosku o udzielenie przerwy w odbywaniu kary, wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie⁵⁹, jak również w przypadku wydania wyroku skazującego⁶⁰. O zwolnienie od kosztów postępowania karnego ubiegać może się osoba, dla której uiszczenie danej sumy byłoby zbyt uciążliwe ze względu na jej sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów oraz jeśli przemawiają za tym względy słuszności. O powyższym zwolnieniu decyduje właściwy sąd lub referendarz sądowy⁶¹. Ustawodawca przewidział więc możliwość obniżenia kosztów sądowych w przypadku osób gorzej sytuowanych i mających poważne problemy finansowe.

Prawo dostępu do sądu w postępowaniu karnym jest nierozdzielnie związane z prawem do obrony. „Sytuacja faktyczna osoby podejrzanej w sprawach karnych, w szczególności pozbawionej wolności na skutek zastosowania tymczasowego aresztowania, wymaga dla realizacji prawa do sądu – skorzystania z prawa do obrony, które w zakresie formalnym i materialnym zapewnić może tylko pomoc adwokata”⁶². Kodeks postępowania karnego przewiduje możliwość wyznaczenia obrońcy z urzędu, na którego nałożony został obowiązek wykonywania określonych czynności procesowych do prawomocnego zakończenia postępowania karnego⁶³. Koszty nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanej z urzędu ponosi Skarb Państwa, oskarżony jest więc z nich całkowicie zwolniony. Kolejnym istotnym problemem jest kwestia pomocy prawnej udzielanej ofiarom przestępstw. Problematykę tę reguluje ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych⁶⁴. Zakres podmiotowy ustawy obejmuje osoby fizyczne, które na skutek przestępstwa poniosły

58 Art. 14 ustawy o opłatach w sprawach karnych.

59 Ibidem, art. 15.

60 Ibidem, art. 2.

61 Art. 623 – 624 Kodeksu postępowania karnego.

62 M. Siudowski, *Prawo do sądu. Raport z monitoringu ochrony praw podstawowych w Polsce*, 2006, <http://panstwowoprawa.org/publication/prawo-do-sadu-raport-z-monitoringu-ochrony-praw-podstawowych-w-polsce/> s. 13 [dostęp: 20 czerwca 2016 r.].

63 Art. 84 § 2 Kodeksu postępowania karnego.

64 Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych (Dz.U. Nr 169 poz. 1415).

śmierć, doznały ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia na czas określony w przepisach Kodeksu postępowania karnego. Zakres podmiotowy ustawy obejmuje również osoby najbliższe, pozostające na utrzymaniu ofiary w momencie jej śmierci, czyli: małżonka, osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, wstępnego, zstępnego, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia⁶⁵. Ustawa określa warunki przyznawania kompensaty (pokrycie utraconych zarobków i środków utrzymania), kosztów związanych z leczeniem, rehabilitacją oraz pogrzebem⁶⁶. Obecnie Prokuratura Generalna realizuje projekt „Sieć pomocy ofiarom przestępstw” mający na celu zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej, psychologicznej i socjalnej oraz innych bezpłatnych świadczeń osobom pokrzywdzonym w wyniku przestępstwa. W tym celu na terenie całego kraju funkcjonuje obecnie 16 Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przystępstwem. Jednym z ich podstawowych zadań jest udzielanie pokrzywdzonym bezpłatnego poradnictwa prawnego⁶⁷.

Realizacja prawa do sądu budzi jednakże wiele zastrzeżeń. Jak podkreśla Krzysztof Stępiński: przewlekłość postępowań sądowych to problem, z którym wymiar sprawiedliwości nie umie sobie poradzić od lat⁶⁸. Przykładem był trwający trzy i pół roku proces karny w sprawie o przestępstwo drogowe oraz osiemnastomiesięczny proces w sprawie porwania i napadu rabunkowego⁶⁹. Niezbędne jest zatem stworzenie regulacji prawnych, które usprawniłyby bieg procesu karnego oraz nakładałyby sankcje na organy wymiaru sprawiedliwości winne bezzasadnego i nieterminowego tzw. „załatwiania sprawy”. Równie istotne jest informowanie obywateli o ich prawach i obowiązkach – przykładem jest fakt, że jedynie 10% obywateli było świadomych istnienia instytucji opiekuna ofiary, podczas gdy aż 96% badanych uważa taką instytucję za potrzebną w polskim porządku prawnym⁷⁰. Świadczy to o braku powszechnie dostępnych informacji, przez co obywatele nie korzystają

65 Ibidem, art. 2 pkt 1 i 2.

66 Ibidem, art. 3 pkt 1 i 2.

67 <http://www.pg.gov.pl/pokrzywdzeni-przestepstwem/pokrzywdzeni-przestepstwem.html>; [dostęp 20 listopada 2014 r.].

68 <http://prawo.rp.pl/arttykul/89805,699652-Czekajac-na-Temide.html>; [dostęp 20 listopada 2014 r.].

69 Ibidem.

70 Raport końcowy z badania opinii publicznej. Wizerunek wymiaru sprawiedliwości, ocena reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualny stan świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem, Warszawa, lipiec 2011, s. 52.

Rola konstytucyjnej zasady prawa do sądu w procesie karnym

ze swoich uprawnień w sposób skuteczny i efektywny. Wg raportu przygotowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że „blisko połowa osób poszkodowanych (46%) spotkała się z nieprawidłowościami w postępowaniu. Wśród nich najczęściej wymieniane były: niekompetencja pracowników (52%), stronnictwo i niesprawiedliwe wyroki (47%), nieco rzadziej: biurokracja i długie postępowania (po 19%)”⁷¹. Wskazuje to na ogromną potrzebę usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości zgodnie z konstytucyjnymi zasadami rozpatrywania sprawy przez niezawisły, bezstronny i niezależny sąd oraz konieczność odpowiedniego kształtowania procedury karnej. Jednakże dostęp do sądu i kwestia kosztów sądowych w postępowaniu karnym nie budzą tak wielu kontrowersji, jak realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym. Koszty nie są nadmiernie wysokie, a jedyną kwestią budzącą wiele kontrowersji w funkcjonowaniu polskiego sądownictwa w tym zakresie wydaje się kwestia terminowości prowadzenia procesu karnego. Problem rodzi więc kwestia przewlekłości postępowania, co może wiązać się z dłuższym pobytem oskarżonego – nie zawsze winnego popełnienia zarzucanego mu czynu – w areszcie śledczym. Należy postawić pytanie, jakie środki można podjąć, aby w pełni zagwarantować obywatelom prawo dostępu do sądu – również w aspekcie czasowym. Pierwszym z rozwiązań, jakie można wprowadzić, jest uchwalenie nowej normy prawnej, nakładającej na organy wymiaru sprawiedliwości obowiązek podjęcia i zakończenia danej sprawy w ściśle określonym terminie. Jednakże istotną kwestią jest również znalezienie przyczyny przewlekłości postępowania. Być może słusznym rozwiązaniem byłoby usprawnienie wewnętrznego funkcjonowania wydziałów karnych poszczególnych sądów, poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań organizacyjnych, jak również poprzez zwiększenie liczby pracowników wymiaru sprawiedliwości lub skuteczniejszego podziału zadań i kompetencji. Trzeba również zaznaczyć, że zagwarantowanie skutecznego dostępu do sądu nie jest warunkowane jedynie czasem trwania samego postępowania sądowego, ale również skutecznością prowadzonego uprzednio postępowania przygotowawczego oraz „jakością” zgromadzonego w nim materiału dowodowego. Ewentualne zmiany powinny zatem dotyczyć nie tylko funkcjonowania samego wymiaru

71 Ibidem, s. 54.

sprawiedliwości, ale także organów postępowania przygotowawczego - przede wszystkim Policji i prokuratury.

STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zasady prawa do sądu w polskim postępowaniu karnym. W tym celu autorka przedstawia regulacje zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w prawie międzynarodowym i europejskim. W artykule wskazano elementy prawa do sądu - prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego kształtowania procesu zgodnie z zasadą jawności i sprawiedliwości oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia – czyli wyroku sądowego. W artykule odniesiono się również do zasady prawa do obrony. Artykuł porusza także problematykę realizacji prawa do sądu w procesie karnym, szczególnie w kontekście opłat uiszczanych w toku postępowania oraz przewlekłości postępowania.

SUMMARY

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF THE RIGHT TO A COURT IN A CRIMINAL TRIAL

The purpose of this article is to present the rule of law to the court in the Polish criminal proceedings. To this end, the author presents the regulations contained in the Polish Constitution and in international and European law . The article indicates elements of the right to a court - the right of access to a court, the right to help shape the process in accordance with the principle of openness and fairness and the right to obtain a binding decision - the court order, reference is made to the principle that the rights of the defense. The article raises the issues of realization of the right to a court in a criminal trial, particularly in the context of the fees paid in the course of the proceedings and the length of the proceedings.

Elżbieta Kocowska–Siekierka • Uniwersytet Wrocławski

.....
Prezes Fundacji Europejskiej Kultury Prawnej, doktorantka na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii UWr, absolwentka prawa, historii sztuki na UWr i malarstwa na wrocławskiej ASP. Autorka publikacji z zakresu prawa ochrony zabytków, arbitrażu, prawa czeskiego.
.....

POSTĘPOWANIE ARBITRAŻOWE W POLSCE I W CZECHACH W KONTEKŚCIE UREGULOWANIA SPORÓW Z UMÓW KONSUMENCKICH

I. Wstęp

Rosnąca świadomość postrzegania alternatywnych metod rozwiązywania sporów jako instrumentu poprawy generalnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej, sprzyja tendencjom do harmonizacji prawa europejskiego w tym zakresie, jak również do działalności państw członkowskich UE w celu rozpowszechniania tych form postępowania, poprzez nowelizację przepisów wewnętrznych. W przypadku arbitrażu, który jest istotną alternatywą dla kosztownego, a zwłaszcza czasochłonnego fachowego sądownictwa powszechnego, zauważyć można postawy ujednoczenia regulacji ułatwiających posługiwanie się trybem postępowań polubownych między członkami UE, jak również dopasowywania przepisów do międzynarodowego modelu UNCITRAL¹. Pomimo traktowania alterna-

¹ United Nation Commission on International Trade Law – komisja ONZ do spraw międzynarodowego prawa handlowego, której głównym celem jest harmonizacja i unifikacja międzynarodowego prawa handlowego, zob. oficjalna strona internetowa komisji <http://www.uncitral.org/> [dostęp: 01 stycznia 2016].

tywnych metod rozwiązywania sporów (ADR)² przez Unię i jej organy w kategoriach politycznego priorytetu, w poszczególnych krajach członkowskich zauważalne są duże różnice, zarówno w zakresie regulacji, jak również w podejściu do nowelizacji przepisów. Przedmiotem opracowania jest analiza prawno-porównawcza regulacji arbitrażu w Polsce i Czechach, w których przeprowadzono w ostatnich latach szeroką reformę postępowania polubownego. Ze względu na krótką formę opracowania, pierwsza część zawiera porównanie podstawowych regulacji arbitrażu w obu krajach, druga część dotyczy natomiast specyfiki regulacji arbitrażu z umów konsumenckich po wejściu obu państw do struktur UE. Trzecia część stanowi zwięzłe przedstawienie nowych przepisów, które na bieżąco wprowadzane są do porządku prawnego Państw Członkowskich w związku z harmonizacją instytucji ADRu w sporach z umów konsumenckich.

Opracowanie ma głównie charakter opisu formalno–dogmatycznego, uzupełnionego o rys historyczny związany z funkcjonowaniem instytucji arbitrażu w XX wieku.

II. Miejsce arbitrażu w regulacjach polskich i czeskich. Charakterystyka przepisów

Rozwój nowoczesnego arbitrażu w Polsce miał miejsce w dwudziestoleciu międzywojennym wraz z uchwaleniem Ustawy postępowania sądowego cywilnego obowiązującej w okręgach apelacyjnych warszawskim, lubelskim i wileńskim z 1925 r.³, regulującej w art. 1367–1400 kwestie związane z arbitrażem. Następnie, regulacja ta została umieszczona w księdze trzeciej kodeksu postępowania cywilnego z 1930 roku ⁴, w art. 486–512. Taki stan prawny trwał aż do uchwalenia nowego Kodeksu postępowania cywilnego w 1964 r.⁵, w którym zdecydowano zawrzeć postępowanie arbitrażowe, chociaż powszechnie uznano, że sąd polubowny jest instytucją archaiczną i mało przydatną w gospodarce socjalistycznej. W tym okresie sądy polubowne najczęściej funkcjonowały jako stałe instytucje, natomiast sądy polubowne ad hoc występowały sporadycznie. W 1972 r. państwa członkowskie Rady Wzajemnej Pomocy

2 Z języka ang. Alternative Dispute Resolution, więcej na temat instytucji ADR zob. Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *Sądownictwo polubowne (arbitraż)*, Warszawa 2007.

3 Niepublikowana kompilacja, zobacz: Ł. Mroczyński-Szmaj, *Arbiter i Arbitraż – Na Przestrzeni Dziejów. Historia Polskiego Sądownictwa Polubownego do 1989 r.*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2014 nr 82, s. 139.

4 Kodeks postępowania cywilnego z dnia 29 listopada 1930 (Dz.U. 1930, nr 83, poz. 651).

5 Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 roku (Dz.U. 1964, nr 43, poz. 296).

Postępowanie arbitrażowe w Polsce i w Czechach

Gospodarcej podpisały Konwencję o rozstrzygnięciu w drodze arbitrażu sporów cywilnoprawnych wynikających ze stosunków współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej. Regulowała ona wykonanie orzeczeń arbitrażowych na obszarze państw uczestniczących w Konwencji. Dało to początek instytucji Państwowego Arbitrażu Gospodarczego (zniesionego w 1989 r.), tworu typowego dla gospodarek państw socjalistycznych, niemającego wiele wspólnego z sądownictwem polubownym⁶. Nowoczesne prawo arbitrażowe zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego nowelizacją z 2005 r.⁷ opartą na Ustawie Modelowej UNCITRAL, poprzez umieszczenie w V części KPC. Mimo postulatów wyodrębnienia arbitrażu całkowicie z kodeksu, zdecydowano się na tradycyjne włączenia sądownictwa polubownego w obręb regulacji poświęconej postępowaniu cywilnemu, z podkreśleniem, iż wyróżnienie go jako odrębnej części, na równi z innymi postępowaniami – rozpoznawczym, zabezpieczającym, egzekucyjnym oraz postępowaniem z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego, odpowiednio podkreśla znaczenie postępowania arbitrażowego oraz jego odrębność od postępowania przed sądami państwowymi.

Pierwsze unormowania dotyczące postępowania arbitrażowego na terenie Czech, zostały zawarte w kodeksie postępowania sądowego w sprawach cywilnych i karnych z 1895 roku⁸, który wyodrębnił arbitraż z właściwości sądowej, wprowadzając możliwość zawarcia zapisu na sąd polubowny w sprawach, w których strony były uprawnione do pojednania w sporze⁹. Po rozpadzie Monarchii Austro-Węgierskiej i ustanowieniu Republiki Czechosłowackiej, uznanie dla sądownictwa arbitrażowego wpłynęło na powstanie licznych sądów polubownych przy giełdach towarowych i funkcjonowanie wyspecjalizowanych arbitrów w sprawach pracy, ubezpieczeń, czy spraw górniczych. Ten stan utrzymał się do 1950 roku¹⁰, kiedy w kodeksie postępowania cywilnego ograniczono możliwość wszczęcia postępowania arbitrażowego do sytuacji, w której jedną ze stron była czechosłowacka osoba prawna. W następnych latach wpływ sądownictwa arbitrażowego tracił na znaczeniu, a wraz z nowelizacją kodeksu postę-

6 Ł. Mroczyński-Szmaj, *Arbiter i Arbitraż ...*, s. 139 – 141.

7 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 178, poz. 147).

8 Zákon č. 113/1895 ř.z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních.

9 Ibidem.

10 Zákon č. 142/1950 Sb., o řízeních v občanských právních věcech.

powania cywilnego, kodeksu cywilnego oraz ustawy Prawo prywatne międzynarodowe, w 1963 roku przepisy o arbitrażu przestały być częścią kodeksu postępowania cywilnego. Na ich miejsce weszła ustawa o arbitrażu w handlu międzynarodowym i wykonywaniu orzeczeń arbitrażowych¹¹, która zastrzegła możliwość wszczęcia postępowania arbitrażowego jedynie do spraw międzynarodowych z zakresu prawa handlowego. Podobnie jak w Polsce, organem rozstrzygającym, zgodnie z konwencją RWPG sprawy gospodarcze, został Sąd Arbitrażowy przy Izbie Gospodarczej¹².

Zmiana ustroju państwa w 1989 roku umożliwiła przywrócenie instytucji arbitrażu, jednakże uregulowanie prawne nastąpiło dopiero po rozpadzie Czechosłowacji. Oba kraje po 1993 roku usankcjonowały tę kwestię oddzielnymi ustawami, wyodrębnionymi z Kodeksu postępowania cywilnego: Czechy, w 1994 roku, ustawą o postępowaniu arbitrażowym i wykonywaniu orzeczeń arbitrażowych (w skrócie ZRŘ)¹³; Słowacja, ustawą o postępowaniu arbitrażowym z 1996 roku¹⁴. Nowe ustawy umożliwiły przywrócenie arbitrażu jako metody rozwiązywania sporów gospodarczych (zarówno zagranicznych, jak i krajowych), nie tylko podmiotom gospodarczym, ale i konsumentom, oraz rozwiązywania sporów z zakresu prawa pracy i prawa finansowego. O ile ustawa Słowacka nie spełniła swojego założenia i arbitraż nie zyskał popularności, o tyle ukształtowana na wzór ustawy modelowej UNCITRAL czeńska ustawa arbitrażowa, z powodzeniem przywróciła instytucję arbitrażu, prowadząc do znacznego rozwoju tej formy rozwiązywania sporów. Wymogło to na ustawodawcy potrzebę kilkakrotnego nowelizowania ustawy, dostosowując ją do standardów światowych i potrzeb krajowych¹⁵. Najistotniejsze zmiany wprowadziła nowelizacja z kwietnia 2012 roku (19/2012), która wzmocniła ochronę konsumentów przed nieuczciwymi praktykami przedsiębiorców.

Polski ustawodawca podzielił przepisy o postępowaniu arbitrażowym na osiem tytułów:

I – Przepisy ogólne, II – Zapis na sąd polubowny, III – Skład sądu polubownego, IV – Wła-

11 Zákon č. 98/1963 Sb., o rozhodčím řízení v mezinárodním obchodním styku a o výkonu rozhodčích nálezů.

12 K. Schelle, I. Schelleová, *Rozhodčí řízení: historie, současnost a perspektivy*, Praha 2002, s. 18 – 40.

13 Zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů.

14 Zákon č. 218/1996 Z. z. o rozhodcovskom konaní. W 2002, w związku z niewystarczającą regulacją ustawy z 1996 roku, wprowadzono w życie nową ustawę arbitrażową, zákon č. 244/2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní.

15 Nowelizacje: 245/2006, 296/2007, 7/2009, 466/2011, 19/2012.

Postępowanie arbitrażowe w Polsce i w Czechach

ściwość sądu polubownego, V – Postępowanie przed sądem polubownym, VI – Wyrok sądu polubownego i zakończenie postępowania, VII – Skarga o uchylenie wyroku sądu polubownego, VIII – Uznanie i stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej. Czeska ustawa podzielona jest również na osiem części o zasadniczo zbliżonym podziale regulacji opierającym się, tak jak i polska, na chronologii postępowania: I - Zapis na sąd polubowny; II – Arbitrzy; Ustalanie, wyznaczanie i wyłączenie arbitrów; Stałe sądy polubowne; III - Arbitraż, Rozstrzygnięcie, Stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego; IV - Sądowe uchylenie orzeczenia arbitrażowego i zawieszenie jego wykonalności; V - Lista arbitrów prowadzona przez Ministerstwo, Wpis na listę arbitrów, Skreślenie z listy arbitrów, Przepisy odnoszące się do stosunków z za granicą; VI - Właściwość rzeczowa i miejscowa sądu; VII - Odesłania do kodeksu postępowania cywilnego; VIII - Przepisy przejściowe i końcowe. Jak można zauważyć, w podziale czeskim brakuje wyróżnienia przepisów ogólnych.

Pomijając odrębne regulacje dotyczące sporów z umów konsumenckich, które zostaną omówione poniżej, obydwie ustawy dopuszczają arbitraż w dwóch przypadkach: spór musi być, zgodnie z prawem, możliwy do rozpatrzenia przez arbitraż oraz musi istnieć ważny zapis na sąd polubowny. Zapis na sąd polubowny może dotyczyć sporu już istniejącego (umowa o arbitraż) - kiedy między stronami wyniknął spór, a strony mają chęć rozpatrzyć go przez arbitrem, lub wszelkich sporów ze stosunku prawnego lub z określonej liczby stosunków prawnych, które mogą wyniknąć w przyszłości (klauzula arbitrażowa). Zapis na sąd polubowny wymaga formy pisemnej, z dopuszczeniem możliwości sporządzenia zapisu za pomocą telegrafu, telefaksu lub drogą elektroniczną, które umożliwiają utrwalenie ich treści i określenie stron. Klauzula arbitrażowa może być zawarta w treści umowy głównej, o ile została przyjęta przez drugą stronę w sposób, z którego wynika wyraźna zgoda strony na treść zapisu. Przedmiotem rozstrzygnięcia mogą być prawa majątkowe, z tym że, zgodnie z przepisami czeskimi, z wyjątkiem sporów powstałych w związku z wykonaniem wyroku i sporów doraźnych, które stały się prawomocne, a także przypadków określonych w ustawach odrębnych. W Polsce strony mogą poddać pod rozstrzygnięcie sądu polubownego

spory o prawa majątkowe lub spory o prawa niemajątkowe mogące być przedmiotem ugody sądowej, za wyjątkiem spraw o alimenty.

Zgodnie z regulacją czeską, arbitrem może zostać obywatel Republiki Czeskiej, pełnoletni, o nieskazitelnej reputacji i posiadający zdolność do czynności prawnych (chyba że przepis szczególny nie stanowi inaczej). Cudzoziemiec może wykonywać funkcję arbitra, jeśli spełnia powyższe warunki, a także wystarczy, że posiada zdolność prawną według prawa Republiki Czeskiej. W Polsce arbitrem może być osoba fizyczna, bez względu na obywatelstwo, posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych (wyklucza się czynnych sędziów państwowych).

Arbiter czeski może ze swojej funkcji zrezygnować jedynie z ważnych powodów i za zgodą stron, natomiast polski, może ustąpić w każdym czasie, ale jest odpowiedzialny za powstałą szkodę. Obaj zobowiązani zostali do zachowania w tajemnicy faktów, o których dowiedzieli się w związku z pełnieniem funkcji arbitra. W obydwu regulacjach wyznaczenie arbitrów może nastąpić za pomocą zapisu na sąd polubowny, za porozumieniem stron lub sądownie. Wyłączenie arbitra następuje na wniosek stron - jeżeli uczestnicy sporu lub ich przedstawiciele mają powód, by wątpić w jego bezstronność (w Polsce wniosek musi być obustronny). W Czechach ograniczono również funkcjonowanie stałych sądów polubownych, które obecnie mogą być ustanowione jedynie na mocy przepisów rangi ustawowej.

W Czechach postępowanie arbitrażowe wszczyna się powództwem i rozpoczyna się z datą złożenia powództwa do stałego sądu arbitrażowego lub arbitra przewodniczącego, a w Polsce z dniem, w którym pozwanemu doręczono pismo zawierające żądanie rozpoznania sprawy (wezwanie na arbitraż). Strony posiadają równy status i mogą uzgodnić zasady postępowania lub powierzyć to przewodniczącemu arbitrów. Postępowanie jest ustne, o ile strony nie postanowią inaczej, i zawsze zamknięte. Arbitrzy czescy mogą przesłuchiwać świadków, biegłych i strony tylko wtedy, gdy dobrowolnie się przed nim stawia i złożą zeznanie. Także inne dowody mogą zostać przeprowadzone tylko wtedy, gdy są im przedłożone. W Polsce arbitrzy mają dostęp do wszelkich środków dowodowych, nie mogą jednakże stosować środków przymusu – w tym celu muszą zgłosić się do sądu państwowego.

Postępowanie arbitrażowe w Polsce i w Czechach

Arbitraż kończy uprawomocnienie wyroku lub doręczenie postanowienia w tych przypadkach, gdy nie wydano wyroku. Wyrok musi być podjęty większością głosów, w formie pisemnej i podpisany przez większość arbitrów, którzy go wydali. Werdykt musi być pewny. Oba porządki przewidują możliwość uchylecia orzeczenia w enumeratywnie wyliczonych sytuacjach, takich jak np. gdy brakowało zapisu na sąd polubowny, gdy zapis na sąd polubowny jest nieważny, bezskuteczny albo utracił moc według prawa dla niego właściwego; strona nie była należycie zawiadomiona o wyznaczeniu arbitra, o postępowaniu przed sądem polubownym lub w inny sposób była pozbawiona możliwości obrony swoich praw przed sądem polubownym; wyrok sądu polubownego dotyczy sporu nieobjętego zapisem na sąd polubowny lub wykracza poza zakres takiego zapisu. Ustawa czeska przewiduje jeszcze możliwość czasowego zawieszenia wykonalności orzeczenia, jeżeli orzeczenie arbitrażowe jest obciążone pewnymi wadami.

III. Specyficzne uregulowanie sporów z umów konsumenckich w czeskim postępowaniu arbitrażowym w 2012 r.

Jednym z priorytetowych celów Unii Europejskiej jest polityka ochrony konsumenta, wyrażona między innymi w art. 169 (dawny artykuł 153 TWE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: 1. Dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów. Szczególna troska o konsumenta doprowadziła do zaostrzenia przepisów mogących stwarzać niebezpieczeństwo dla słabszych, w stosunku do przedsiębiorców, uczestników stosunków gospodarczych. Zauważamy to również w Europie środkowo-wschodniej, chociażby w związku z kolejnym zaostrzeniem przepisów ustawy konsumenckiej w Polsce, które weszły w życie pod koniec grudnia 2014 r. W niektórych krajach: np. we Francji, Finlandii, Belgii, Szwecji, na Litwie i w Wielkiej Brytanii ustawodawca postanowił ograniczyć zdatność arbitrażową sporów konsumenckich, by wykluczyć sytuacje w których konsument zobowiąże się, bez pełnej świadomości wagi swoich czynów, do wejścia na drogę rozstrzygnięcia polubownego sporu

(np. w oparciu o kryterium wartości przedmiotu sporu w Wielkiej Brytanii). Z kolei w Hiszpanii zdecydowano się na ustanowienie odrębnego arbitrażu konsumenckiego¹⁶, a idąc za tym przykładem, w 2012 roku podobnie postąpił ustawodawca czeski. Nowelizacja przepisów uwzględniająca wzmocnienie praw konsumenta w postępowaniu arbitrażowym, miała miejsce trzy lata wcześniej na Słowacji. Była to jednak zmiana tylko kosmetyczna i dotyczyła stwierdzenia nieważności wyroku sądu polubownego w sytuacji, gdy podczas rozstrzygnięcia naruszono powszechne przepisy o ochronie praw konsumenta¹⁷. W Polsce, podwyższona ochrona praw konsumenta nie wynika wprost z przepisów regulujących arbitraż. Z uwagi na szczególne zagrożenia związane z ochroną konsumenta, zapis na sąd polubowny, poza ogólnymi przesłankami dopuszczalności, ograniczony jest przez system ochrony konsumenta i podlega kontroli w ramach systemu kontroli niedozwolonych klauzul umownych. Zapis na sąd polubowny znajdujący się we wzorcu, tożsamy z taką klauzulą, nie może legalnie występować w obrocie konsumenckim. Przepisy zostały wzmocnione regulacją europejską – na skutek dyrektywy 93/13/EWG z 5.4.1993 r., sąd ma obowiązek zbadania ewentualnej nieważności zapisu na sąd polubowny i uchylenia tego orzeczenia, nawet gdy konsument nie podniósł zarzutu nieważności tego zapisu w postępowaniu arbitrażowym, lecz uczynił to dopiero w skardze o uchylenie orzeczenia.

Zmianę przepisów dotyczącą arbitrażu ze sporów konsumenckich w UE wprowadzić mają działania legislacyjne związane z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich oraz z rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygnięcia sporów konsumenckich, czyli rozporządzenie w sprawie ODR¹⁸ (europejskiej platformy internetowej) w sporach konsumenckich.

16 K. Gajda-Roszczyńska, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich – arbitraż, wybrane zagadnienia* (cz. III), „ADR Arbitraż i Mediacja” 2008, nr 4 s. 36.

17 Predpis č. 71/2009 Z. z. Zákon, ktorým se mení a dopĺňa zákon č. 244/2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní v znení zákona č. 521/2005 Z. z. a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov.

18 Online Dispute Resolution – internetowy punkt dostępu dla konsumentów i przedsiębiorców powstały w celu zapewnieniu konsumentom możliwości dobrowolnego składania wniosków o rozstrzygnięcie sporów z przedsiębiorcami do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne i szybkie metody ich alternatywnego rozwiązywania. Platforma jest dostępna pod adresem: <http://ec.europa.eu/consumers/odr/>. Na temat funkcjonowania ODR zob. K. Mania, *ODR (Online Dispute Resolution) – podstawowe zagadnienia*, „Kwartalnik ADR”, 2010, nr 1 s. 73-83.

Postępowanie arbitrażowe w Polsce i w Czechach

Nowa czeska ustawa arbitrażowa weszła w życie jeszcze przed uchwaleniem dyrektywy. Specyficzne przepisy dotyczące ochrony konsumentów, wprowadzone w 2012 r., zostaną omówione poniżej.

Ze względu na perspektywę przeciążenia sądów w przypadku wyłączenia sporów konsumenckich spod postępowania arbitrażowego, ustawodawca czeski zdecydował się na zaostrzenie zasad postępowania w taki sposób, by zagwarantować konsumentowi szczególną ochronę jego praw, we wszystkich fazach postępowania¹⁹. Zmiany dotyczą już pierwszych podejmowanych czynności - powstawania treści zapisu na sąd polubowny i jego przedstawienia konsumentowi. Strona konstruująca zapis musi stworzyć sytuację na tyle zrozumiałą dla konsumenta, by był w stanie zrozumieć wagę podejmowanego czynu i posiadał on pełną świadomość jaką umowę w jakim celu zawiera, i jakie mogą być tego konsekwencje. Dlatego w §3 pkt 3 ustawodawca wymaga, by zapis na sąd polubowny musiał zostać ustanowiony odrębnie, a nie jako część warunków umowy głównej, w przeciwnym razie będzie nieważny. Przedsiębiorca ma również obowiązek odpowiednio wyjaśnić konsumentowi konsekwencje wynikające z zapisu. Podczas tworzenia klauzuli arbitrażowej, przedsiębiorca zobowiązany jest do podania dokładnych i pełnych informacji o:

- a) arbitrze lub o tym, że wyrokują stały sąd arbitrażowy,
- b) sposobie otwarcia negocjacji i formie prowadzenia arbitrażu,
- c) wynagrodzeniu arbitra i przewidywanych kosztach, które mogą powstać w postępowaniu arbitrażowym oraz zasadach ich przyznania,
- d) miejscu wykonania arbitrażu,
- e) sposobie doręczenia orzeczenia arbitrażowego konsumentom,
- f) o tym, że prawomocne orzeczenie arbitrażowe staje się wykonalne.

Zamieszczenie tych informacji ma ułatwić konsumentowi zrozumienie konsekwencji podpisywanej umowy, poinformowanie go o ewentualnych opłatach i czynnościach, jak i w pewnej mierze wymuszenie obniżenia kosztów samego postępowania, by móc zawrzeć wydatki w kwocie zadeklarowanej w umowie.

¹⁹ *Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů*, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=371&CT1=0>> [dostęp 01 stycznia 2016].

Jak wzmiankowano powyżej, na zasadach ogólnych arbitrem może zostać obywatel Republiki Czeskiej, pełnoletni, nieskazitelny i posiadający zdolność do czynności prawnych. Odejście od tego popularnego modelu następuje w przypadku rozstrzygnięcia spraw ze sporów konsumenckich. Ostatnia nowelizacja wprowadziła zaostrzenie wymogów dla arbitrów rozstrzygających takie spory. Arbitrem wyznaczonym w klauzuli arbitrażowej dla rozstrzygnięcia sporów z umów konsumenckich może być tylko osoba, która jest wpisana na listę arbitrów prowadzoną przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Ustawodawca wprowadza również wymogi szczególne, jakie musi spełnić arbiter, by zostać wpisany na listę, z czego interesujący przede wszystkim jest wymóg uzyskania dyplomu uniwersyteckiego (magisterskiego lub równoważnego w zagranicznej szkole wyższej) na kierunku prawo. Postanowienie, by arbiter wpisany na listę miał fachowe wykształcenie i wiedzę, pozwalające mu na rzetelną ochronę praw konsumentów wzmacnia dodatkowo pkt 2 § 35c. Umożliwia Ministerstwu, zgodnie z subiektywną oceną, na skreślenie z listy arbitrów nie tylko tych, którzy nie spełniają wymogów formalnych, ale także osób, które poważnie lub wielokrotnie naruszyły obowiązki wynikające z ustawy. Otwiera to możliwość na ingerencję Ministerstwa w sposób prowadzenia postępowania.

W przypadku sporów z umów konsumenckich, nowelizacja ustawy wykluczyła możliwość rozstrzygnięcia zgodnie z zasadami słuszności. Rozstrzygnięcie zawsze jest poddane regulacji ustanowionej w przepisach o ochronie konsumentów, a sąd może uchylić orzeczenie arbitrażowe, jeśli arbiter lub stały sąd arbitrażowy rozstrzygnął spór z umowy konsumenckiej z naruszeniem przepisów określonych w ustawie o ochronie konsumentów. Ustawodawca wyłącza więc w tym przypadku, charakterystyczną dla arbitrażu, możliwość zastosowania przez arbitra zasad słuszności i sprawiedliwości niezależnych od norm prawa, podporządkowując je ścisłej literze przepisów. Wprowadza to dodatkową kontrolę państwa nad arbitrażem konsumenckim, a naruszanie tego unormowania może skutkować skreśleniem arbitra z listy. Sąd może również zawiesić natychmiastową wykonalność wyroku na wniosek strony, która nie złożyła wniosku o unieważnienie orzeczenia w terminie (oprócz przypadków szczególnych), jeżeli istnieją przyczyny uchylecia orzeczenia arbitrażowego, wydanego w przypadku

Postępowanie arbitrażowe w Polsce i w Czechach

sporu z umów konsumenckich, a są to: niemożliwość zawarcia umowy o arbitraż, braki klauzuli, nakaz działania niedozwolonego lub w przypadku gdy arbiter lub stały sąd arbitrażowy rozstrzygnął spór z umowy konsumenckiej z naruszeniem przepisów określonych w ustawie o ochronie konsumentów, dobrymi obyczajami lub porządkiem publicznym i orzeczenie nie zawiera pouczenia o prawie do składania wniosku o uchylenie.

Wyodrębnienie postępowania w sporach z umów konsumenckich w nowej ustawie arbitrażowej i obwarowanie go szczegółowymi regulacjami wywołało spór w doktrynie, co do zasadności tak zaostrzonego normowania. Zauważono wadę w postaci narzucenia zbyt-niej „drobiazgowości” klauzuli, wymaganej przez ustawodawcę, która może działać wręcz na niekorzyść konsumenta (poprzez konstruowanie w umowie rozwlekłych treści, których ten nie będzie chciał czytać). Zwrócono również uwagę na mogące powodować niejasności wymagania, których oczekuje się przy tworzeniu klauzuli, jak chociażby określenie z góry kosztorysu²⁰. Jednakże działania Unii Europejskiej w kierunku ujednoczenia przepisów i rozpowszechnienia instytucji ADR-u, które miały miejsce w związku z wprowadzeniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich, wwniosły kolejne zmiany w tej materii.

IV. Konsekwencje wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich

Dążenia organów UE do wzmocnienia ochrony konsumentów oraz do rozpowszechniania alternatywnych metod rozwiązywania sporów, zbiegły się w jednej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z 21 stycznia 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich. Celem dyrektywy jest zapewnienie dostępu do prostych, skutecznych, szybkich i tanich sposobów rozstrzygania sporów krajowych i transgranicznych wynikających z umów sprzedaży lub umów świadczenia usług (4) gdyż, jak czytamy

20 J. Jelínek, *Co skutečně změnila novela zákona o rozhodčím řízení*, Epravo.cz, 24 stycznia 2013 r., <<http://www.epravo.cz/top/clanky/co-skutecne-zmenila-novela-zakona-o-rozhodcim-rizeni-88566.html>> [dostęp: 01 stycznia 2016 r.].

w punkcie 6., różnice w dostępności metod ADR, ich jakości i wiedzy o nich w poszczególnych państwach członkowskich stanowią barierę na rynku wewnętrznym i jedną z przyczyn, ze względu na które wielu konsumentów powstrzymuje się od transgranicznych zakupów, gdyż nie mają pewności, czy ewentualne spory z przedsiębiorcami mogą zostać rozwiązane w sposób łatwy, szybki i tani. Z tych samych powodów przedsiębiorcy mogą powstrzymywać się od sprzedaży towarów i usług konsumentom z innych państw członkowskich. Uzupełnieniem regulacji jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenc- kich, czyli rozporządzenie wprowadzające europejską internetową platformę ODR, w celu szybkiego rozstrzygania sporów online.

Dyrektywa reguluje sposób rozwiązywania sporów z umów konsumenckich z przedsię- biorcą mającym siedzibę na terenie państwa członkowskiego. Umożliwia rozstrzygnięcie sporów konsumenckich (z niewielkimi wyjątkami np. dotyczącymi usług zdrowotnych świadczonych przez podmioty publiczne) poprzez interwencję podmiotu ADR (obo- wiązkowo uzgodnionego wcześniej między stronami), wpisanego do wykazu bezpłatnie i w krótkim, 90-dniowym terminie (z uzasadnionymi wyjątkami), prowadzonego przez wła- ściwy krajowy organ,.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 nakłada na sprzedawców:

- obowiązek informowania konsumentów o istnieniu platformy ODR oraz o możliwości wykorzystania platformy ODR w celu rozstrzygnięcia ich sporów,
- umieszczenia na stronie internetowej łącza elektronicznego do portalu, na którym znaj- duje się platforma ODR (jednakże obowiązek informowania o możliwości wykorzystania platformy dotyczy jedynie tych sprzedawców, którzy zobowiązali się do wykorzystywania podmiotów ADR do rozstrzygania sporów z konsumentami)²¹.

Termin implementacji dyrektywy ADR w sporach konsumenckich upłynął z dniem 9 lipca 2015 r. Na dzień 01 czerwca 2016 r., wśród dwóch omawianych państw, jedynie Republika Cze-

21 W Polsce i w Czechach obowiązku wykorzystywania ADR w sporach z konsumentami nie ma.

Postępowanie arbitrażowe w Polsce i w Czechach

ska wywiązała się z obowiązku dostosowania przepisów, a nastąpiło to poprzez nowelizację ustawy konsumenckiej²² z 25 grudnia 2015 r.²³. Obowiązkiem każdego przedsiębiorcy, który sprzedaje towary lub świadczy usługi konsumpcyjne, jest poinformowanie konsumentów (w sposób jasny, zrozumiały i łatwo dostępny) o podmiocie wyznaczonym do alternatywnego rozwiązywania sporu. Informacja musi również zawierać adres internetowy podmiotu. Jeśli sprzedawca posiada stronę internetową, informacje te muszą pojawić się również na tej stronie. W przypadku gdy spór między konsumentem a sprzedawcą nie zostanie rozwiązany bezpośrednio pomiędzy stronami, przedsiębiorca obowiązany jest do przekazania konsumentowi tych samych informacji, na papierze lub innym trwałym nośniku, o podmiocie wyznaczonym do rozwiązania sporu.

Konsument uzyskał pełne prawo do polubownego rozstrzygnięcia sporów z umowy sprzedaży lub umowy o świadczenie usług, z wyjątkiem podanych w przepisach umów, jak:

- umowy o świadczenie usług zdrowotnych świadczone pacjentom przez pracowników służby zdrowia (łącznie z przepisywaniem, wydawaniem i udostępnianiem produktów leczniczych i wyrobów medycznych);
- usługi edukacyjne, dotyczące szkolnictwa wyższego, świadczone przez podmioty publiczne.

Obowiązkiem przedsiębiorcy jest zapewnienie możliwości do wykorzystania przez konsumenta procedur ODR.

Inaczej sytuacja kształtuje się w polskim porządku prawnym. W celu osiągnięcia stanu zgodności polskich przepisów z dyrektywą, konieczne są zmiany legislacyjne w ustawie z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. 2007, nr 171, poz. 1206, z późn. zm.) oraz w ustawie z 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. 2014 r., poz. 915)²⁴. Implementacja części materialnej dyrektywy ADR ma

22 Zákon č. 378/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

23 Przepisy dotyczące obowiązywania ODR weszły w życie 01 lutego 2016 r.

24 Zob. Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, Projekt ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2102,Projekt-ustawy-o-pozasadowym-rozwiazrywaniu-sporow-konsumentenckich-oraz-o-zmianie-i.html> [dostęp 01 stycznia 2016].

miejsce w ustawie o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, której projekt wpłynął do sejmu 14 czerwca 2016 r. i został skierowany do opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu.

Projekt ustawy²⁵ zapewnia możliwość prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w postaci papierowej lub elektronicznej (jeżeli zgodzą się na to strony). Postępowanie prowadzi podmiot wpisany do Rejestru, w oparciu o obowiązujące w danym podmiocie procedury tego postępowania, zwane „regulaminem”. Rejestr podmiotów uprawnionych prowadzi Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Podmiot uprawniony jest obowiązany rozpatrywać zarówno spory krajowe, jak i transgraniczne. Wszczęcie postępowania następuje na wniosek konsumenta. Wszczęcie postępowania może nastąpić również na wniosek przedsiębiorcy, jeżeli podmiot ADR będzie przewidywał w swoich regulacjach taką możliwość. Udział w postępowaniu ma mieć charakter dobrowolny, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Regulamin może w wyjątkowych przypadkach przewidywać wymóg osobistej obecności stron lub ich przedstawicieli. Strona na każdym etapie postępowania może być reprezentowana przez pełnomocnika, może również korzystać z pomocy osób trzecich, w tym świadczących profesjonalną pomoc prawną. Postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich ma mieć charakter nieodpłatny (dla konsumentów). Regulamin może jednak przewidywać pobieranie od konsumentów opłat, jeżeli ich łączna wysokość nie utrudnia nadmiernie konsumentowi dostępu do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Rozwiązanie sporu konsumenckiego przez rozstrzygnięcie stanie się możliwe tylko w przypadku, gdy strony zostały poinformowane o wiążącym charakterze rozstrzygnięcia i wyraziły zgodę na poddanie się takiemu rozstrzygnięciu. Rozstrzygnięcie sporu według ogólnych zasad prawa lub zasad słuszności nie może prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony przyznanej mu bezwzględnie wiążącymi przepisami prawa właściwego dla danego stosunku prawnego.

Przedsiębiorca, który zobowiązał się (albo jest obowiązany na podstawie odrębnych prze-

25 Projekt ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-10-54-16> [dostęp 01 stycznia 2016].

Postępowanie arbitrażowe w Polsce i w Czechach

pisów), do korzystania z pozasądowego rozwiązywania sporów z konsumentami, będzie obowiązany do poinformowania konsumentów, w sposób zrozumiały i łatwo dostępny dla konsumenta (w tym: na stronie internetowej przedsiębiorcy, jeżeli przedsiębiorca prowadzi taką stronę oraz w ogólnych warunkach umów sprzedaży lub innych umów zawieranych z konsumentami), o podmiocie uprawnionym, który jest właściwy dla tego przedsiębiorcy. W przypadku, gdy w wyniku procedur reklamacji, spór nie zostanie rozwiązany, przedsiębiorca obowiązany zostanie do przekazania konsumentowi, na papierze lub innym trwałym nośniku, oświadczenia o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązania sporu konsumenckiego albo o zgodzie na udział w takim postępowaniu albo o odmowie wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie pozasądowego rozwiązania sporu konsumenckiego. Milczenie przedsiębiorcy oznacza zgodę na udział w postępowaniu. Przedsiębiorca prowadzący sklep internetowy, zobowiązany jest informować konsumentów o możliwości rozwiązywania sporów drogą elektroniczną za pomocą unijnej platformy internetowej ODR.

V. Podsumowanie

Powyższa analiza daje podstawy do stwierdzenia, że zarówno regulacje postępowania arbitrażowego w Czechach, jak i w Polsce, stworzone zostały zgodnie z wzorcem ustawy modelowej UNCITRAL, z tym że jedynie w Czechach zostało wyodrębnione z kodeksu postępowania sądowego. Na zasadach ogólnych, przepisy różnią się w niewielu kwestiach i nie mają wielkiego wpływu na charakter samego postępowania. Zasadniczą różnicę wprowadziły w 2012 r. normy dotyczące postępowania w sporach z umów konsumenckich, które w Czechach zostały wyodrębnione jako odmienny tryb postępowania. Regulacje te zasadniczo zbiegły się z nowymi dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady odzwierciedlającymi dążenie organów UE do harmonizacji prawa konsumenckiego i upowszechnienia instytucji ADR w Europie. Implementacja dyrektyw w obu państwach, która powinna zakończyć się jeszcze w 2016 r., doprowadzi do ujednoczenia przepisów dotyczących sporów z umów konsumenckich, a także może przyczynić się do upowszechnienia instytucji polubownego rozwiązywania sporów.

STRESZCZENIE

Nowoczesne prawo arbitrażowe zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego nowelizacją z 2005 r., opartą na ustawie modelowej UNCITRAL. W Republice Czeskiej harmonizację przepisów przeprowadzono w nowej ustawie arbitrażowej w 2012 r., w której dodatkowo zaostrzono przepisy odnośnie sporów z umów konsumenckich. Stworzono oryginalny model postępowania oparty o europejską tendencję do pogłębiania ochrony słabszej strony stosunku prawnego, jaką jest konsument. Na istotną zmianę bieżących przepisów dotyczącą arbitrażu ze sporów konsumenckich wpływ mają działania legislacyjne związane z implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich.

SUMMARY

ARBITRATION IN POLAND AND THE CZECH REPUBLIC - SETTLEMENT OF CONSUMER DISPUTES OUT OF COURT

Modern arbitration law has been introduced into the Polish legal amendment in the year 2005 based on the UNCITRAL rules of procedure. In the Czech Republic, harmonization of regulations was carried out in the new arbitration law in 2012, which further strengthens the provisions regarding the settlement of consumer contracts, creating the original model procedure, based on a European trend towards worsening protect the weaker party in a legal relationship, which is the consumer. The Alternative Dispute Resolution Directive (Directive 2013/11/EU) and The Online Dispute brings a a significant change in current regulations regarding arbitration of consumer disputes in both countries.

Anna Abramek-Madejska • Katolicki Uniwersytet Lubelski

.....
Absolwentka kierunku Administracja oraz Nauki o Rodzinie na
Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II w Lublinie
.....

REALIZACJA POLITYKI PRORODZINNEJ

W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU LOKALNEGO NA PRZYKŁADZIE:

GMINY MIEJSKIEJ W NYSIE, GMINY SZCZECIN, POWIATU AUGUSTOWSKIEGO

I WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

I. Wprowadzenie

Polityka prorodzinna jest to obszar działalności państwa, który jest szczególnie istotny dla jego ciągłości. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, pomoc społeczna jest zadaniem państwa, ponieważ jest organizowana przez organy administracji rządowej i samorządowej.¹ Na organach władzy publicznej ciąży obowiązek wykonywania konstytucyjnych powinności gwarantujących ochronę osoby w trudnych sytuacjach życiowych, poprzez udzielanie jej różnych form wsparcia.² Większość działań z zakresu pomocy społecznej powierzono samo-

1 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.), art. 2, ust. 2, art. 16.

2 I. Sierpowska, *Pomoc społeczna*, Warszawa 2008, s. 8.

rządów terytorialnym.³ Po reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. pomoc społeczna stała się jednym z najważniejszych zobowiązań gminy. Utworzenie kolejnych jednostek samorządu terytorialnego w 1998 r. dało początek nowemu podziałowi obowiązków w dziedzinie pomocy społecznej między gminą, powiatem i województwem. Obecnie, zgodnie z powyższą ustawą, polegają one na świadczeniu pomocy: finansowej, rzeczowej, wykonywaniu usług⁴ oraz sporządzania określonych strategii⁵. Zadania gminy odnoszące się do pomocy społecznej podzielono na własne i zlecone z zakresu administracji rządowej. Najszerszy katalog obowiązków w tym zakresie należą do gmin, ponieważ znajdują się one najbliżej osób potrzebujących.⁶

Polityki prorodzinnej nie należy tylko sprowadzać do pomocy materialnej, czy też do oddziaływania na skutki, ale trzeba raczej zapobiegać przyczynom pogarszania się sytuacji rodzin. Należałoby ujmować politykę prorodzinną szeroko, tzn. wspierać rodzinę kompleksowo, na różnych płaszczyznach, zarówno na płaszczyźnie socjalnej i materialnej, jak i, zatrudnieniowej oraz mieszkaniowej.

II. Pojęcie polityki społecznej, rodzinnej i socjalnej

Pojęcie polityki społecznej jest pojęciem szerszym niż pojęcie polityki prorodzinnej. Polityka społeczna zawiera w sobie szereg działań, na których koncentrują się jej badania, jak również działania. Zalicza się do nich takie działy jak: polityka rodzinna, polityka demograficzna, polityka zatrudnienia, dział płac, dział warunków i ochrony pracy, polityka mieszkaniowa, polityka ochrony zdrowia, polityka oświatowa, polityka kształtowania kultury, polityka zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej, polityka ochrony środowiska naturalnego, polityka prewencji i zwalczania zjawisk patologii społecznej, dział gerontologii.⁷

Polityka rodzinna definiowana jest jako całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla

3 Ibidem, s. 9.

4 Art. 36 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

5 Ibidem, art. 16b ust. 1.

6 Ibidem, s. 10.

7 M. Polak, *Pojęcie, zakres i geneza polityki społecznej*, Warszawa 2009, s. 22-23.

Realizacja polityki prorodzinnej w jednostkach samorządu lokalnego

rodziny, tj. jej powstania, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią ważniejszych ról społecznych.⁸

Polityka rodzinna nie jest tożsama z polityką socjalną. Zgodnie z założeniami polityki socjalnej państwa, dzieci są postrzegane przede wszystkim, jako ciężar finansowy dla budżetu, nie zaś jako inwestycja dla narodu. Zatem polityka socjalna finansuje wyłącznie tzw. „przypadki społeczne”, a nie stabilne rodziny.⁹

III. Zadania jednostek samorządu terytorialnego wobec rodziny

Zadania gminy można podzielić na rządowe i samorządowe. Zadania z zakresu administracji rządowej mogą wykonywać również samorzady terytorialne.¹⁰

Opierając się na Konstytucji RP¹¹ oraz obowiązujących obecnie ustawach ustrojowych, można wyróżnić trzy podstawowe kategorie zadań realizowanych przez gminę. Należą do nich zadania: własne, zlecone oraz powierzone (jako szczególna kategoria zadań zleconych)¹².

Zadaniami własnymi, wykonywanymi przez jednostkę samorządu terytorialnego, są zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.¹³ Samorząd wykonuje zadania własne w swoim imieniu i w interesie lokalnym. Co do zasady, środki na ich realizację pochodzą z dochodów własnych samorządu lub z subwencji. W przypadku uzasadnionych potrzeb państwa ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania zlecone w imieniu i na rzecz podmiotu zlecającego, który zajmuje się również finansowaniem tychże zadań. Środki finansowe na ten cel pochodzą z budżetu państwa i są przekazywane w formie dotacji. Zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym¹⁴, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu

8 J. M. Jackowski, *Czas rodzin*, Szczecinek 2007, s. 121.

9 Ibidem, s.120.

10 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2010, s. 70.

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

12 P. Smoleń, *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 102.

13 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm, art. 166, ust. 1).

14 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Nadrzędnym celem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.¹⁵

Z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że polityka prorodzinna jest zadaniem własnym samorządu gminnego. Zadania własne mają charakter obligatoryjny. Zgodnie z powyższą regulacją, szczególną uwagę zwraca się na zapewnienie ochrony kobietom w ciąży, w ramach polityki prorodzinnej, opieki socjalnej, medycznej i prawnej.¹⁶ Jeżeli gmina realizuje roztropną troskę o dobro wspólne, to w swych działaniach nie może się nie kierować dobrem rodziny.¹⁷ Powiaty spełniają, w pewnym sensie, funkcję uzupełniającą wobec gmin. Powierzono im wykonywanie zadań publicznych o charakterze lokalnym, którym pojedyncze gminy nie są w stanie podolać. Powiat jest jednostką komplementarną w stosunku do gminy. Posiada większy potencjał gospodarczy, finansowy i społeczny niż gmina, dlatego wypełnia zadania o wyższym stopniu skomplikowania, czy specjalizacji. Zadania gminy i powiatu nie pokrywają się, ponieważ powiat zajmuje się takimi sprawami z zakresu pomocy społecznej, które przekraczają możliwości gminy. Jako jedno z głównych zadań własnych powiatu, należy wskazać na specjalistyczną opiekę nad rodziną i dzieckiem.¹⁸

Odmienne niż w gminie i powiecie został ukształtowany katalog zadań samorządu województwa. Różnica polega na tym, że gmina i powiat uprawnione są do spełniania zadań o charakterze usługowym, natomiast województwo jest tym szczeblem, z którego następuje koordynacja i dynamizacja zjawisk o charakterze społecznym i gospodarczym. Zgodnie z art. 14 ustawy samorządowej, samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze regionalnym, do których należą przede wszystkim pomoc społeczna (w tym wspieranie rodziny) oraz polityka prorodzinna.¹⁹

Głównym zadaniem, wspomnianego wyżej organu, jest określenie strategii rozwoju województwa oraz prowadzenie polityki jego rozwoju, np. kreowanie rynku pracy. Samorząd w danym regionie opracowuje, aktualizuje i realizuje wojewódzką strategię w zakresie polityki

15 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 70-72

16 J. M. Jackowski, *Czas rodzin*, Szczecinek 2007, s. 174.

17 Ibidem, s. 174.

18 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 77.

19 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Realizacja polityki prorodzinnej w jednostkach samorządu lokalnego

społecznej, która jest integralną częścią strategii rozwoju województwa. Zadaniem trzeciej jednostki podziału administracyjnego kraju jest również opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy gmin i powiatów.²⁰ Samorządy mają zatem do odegrania kluczową rolę w tworzeniu w Polsce państwa przyjaznego rodzinie.²¹

IV. Polityka Gminy Nysa wobec rodziny

Rada Miejska w Nysie wprowadziła szereg udogodnień dla rodzin. Należą do nich ulgi komunikacyjne, uprawniające do korzystania z bezpłatnych przejazdów m.in. dzieci w wieku do lat 4²². Ciekawą formą wsparcia rodzin jest również „bon wychowawczy”.

10 listopada 2015 r. uchwałą Rady Miejskiej w Nysie wprowadzono świadczenie pieniężne, tzw. „bon wychowawczy”. Powyższa uchwała weszła w życie 1 stycznia 2016 r. Warunki, wysokość oraz procedurę przyznawania świadczenia określa Regulamin przyznawania bonu wychowawczego dla rodzin z Gminy Nysa, tj. załącznik do uchwały nr XIII/165/15. Uprawnione do otrzymania „bonu wychowawczego” są rodziny z co najmniej dwójką dzieci, z których przynajmniej jedno spełnia kryterium wieku. Wysokość świadczenia wynosi 500 zł miesięcznie na każde drugie i kolejne dziecko w wieku od rozpoczęcia 13 miesiąca życia do czasu ukończenia 6 lat. „Bon wychowawczy” przyznawany jest na wniosek zainteresowanego przez Burmistrza Nysy w drodze decyzji administracyjnej i wypłacany jest z budżetu Gminy Nysa.²³

Ponadto w Nysie w ramach polityki prorodzinnej wprowadzono szereg ulg i zniżek dla rodzin. Są to bezpłatne wejścia na krytą pływalnię, kąpielisko miejskie i ośrodek rekreacyjny dla dzieci w wieku przedszkolnym; oraz ulgowe wejścia dla dzieci i młodzieży szkolnej; nieodpłatne korzystanie z krytej pływalni; sztucznego lodowiska dla wszystkich dzieci z gminy Nysa w ramach zajęć edukacyjnych oraz ferii zimowych; bezpłatne zajęcia artystyczne

20 Ibidem, s. 80-81.

21 J. M. Jackowski, *Czas rodzin*, Szczecinek 2007, s. 174.

22 Uchwała Nr XX/338/12 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie ustalania cen urzędowych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich na terenie gminy Nysa oraz gmin sąsiadujących w ramach porozumień międzygminnych, http://www.mzk.nysa.pl/files/uchwaly/uchwala_taryfa.pdf.

23 Załącznik do Uchwały Nr XIII/165/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 10 listopada 2015 r. – Regulamin określający wysokość bonu wychowawczego i zasady przyznawania świadczenia, http://www.nysa.eu/strona-2021-bon_wychowawczy.html, [dostęp: 25 listopada 2015].

Anna Abramek-Madejska

w Nyskim Domu Kultury; zniżki na bilety autobusami komunikacji miejskiej dla młodzieży szkolnej (oprócz bezpłatnych dowozów do szkoły); zwolnienia z opłat za przejazdy dla dzieci do siódmego roku życia, oraz ulgi w opłatach za pobyt dziecka w żłobku w przypadku uczęszczania do placówki jednocześnie więcej niż jednego dziecka z rodziny lub gdy jest ono niepełnosprawne.²⁴

W ramach polityki prorodzinnej, Nysa może się pochwalić nie tylko „bonem wychowawczym”, czy szeregiem zniżek i ulg. Jest to także jedno z nielicznych miast w Polsce, gdzie przyznawane są stypendia za wyniki w nauce, osiągnięcia sportowe, a także stypendia naukowe oraz mieszkaniowe dla studentów mieszkających na jej terenie podczas odbywania studiów.²⁵ Wyżej wymieniona gmina, poprawiła także infrastrukturę oświatową, dostęp do opieki nad dzieckiem oraz infrastrukturę sportowo-rekreacyjną dla dzieci i młodzieży w tym mieście. Oprócz powyższych działań, nyskie rodziny mogą również nieodpłatnie korzystać z wielu działań profilaktyczno-wspierających, realizowanych przez tamtejszy Ośrodek Pomocy Społecznej.²⁶

V. Kierunki polityki prorodzinnej w Gminie Szczecin

Innym przykładem gminy wprowadzającej rozwiązania przyjazne rodzinom jest Gmina Szczecin, która uchwałą nr XXI/588/12 Rady Miasta Szczecin wprowadziła w trosce o tutejsze rodziny, program „Szczecin Przyjazny Rodzinie”. Głównym celem programu jest niwelowanie różnic materialnych pomiędzy obywatelami mieszkającymi na jej terenie oraz stworzenie warunków do korzystania z różnych form ulg i preferencji, które wspierać będą te rodziny. Zgodnie z par. 2 ust. 1 wskazanej wyżej uchwały, adresatami programu są przede wszystkim rodziny zamieszkałe na terenie Gminy, które mają na utrzymaniu co najmniej dwoje dzieci. Obszar obowiązywania programu może zostać rozszerzony na teren gmin położonych w obrębie szczecińskiego obszaru metropolitalnego.²⁷ W ramach programu „Szczecin Przy-

24 http://www.nysa.eu/strona-1735-ulgi_i_znizki_dla_rodzin.html, [dostęp: 25 listopada.2015].

25 Uchwała Nr X/120/15 Rady Miejskiej w Nysie z dn. 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XI/190/11 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 września 2011 r. w sprawie udzielania pomocy materialnej dla studentów.

26 http://www.nysa.eu/strona-1735-ulgi_i_znizki_dla_rodzin.html, [dostęp: 25 listopada 2015].

27 Załącznik nr 1 do uchwały Nr XXI/588/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu Szczecin Przyjazny Rodzinie.

Realizacja polityki prorodzinnej w jednostkach samorządu lokalnego

„Miejsca Przyjaznego Rodzinie” istnieje możliwość uzyskania Szczecińskiej Karty Rodzinnej, dzięki której można korzystać z szeregu ulg, zniżek, bezpłatnych ofert dla jej posiadaczy oraz certyfikatu „Miejsca Przyjaznego Rodzinie”.

W celu wskazania osób uprawnionych do posiadania Szczecińskiej Karty Rodziny, załącznik nr 1 do uchwały nr XXI/588/12 zawiera definicję rodziny. Przez rodzinę rozumie się rodzinę zamieszkałą na terenie Gminy Miasta Szczecin, która składa się z rodziców lub rodzica. Muszą oni mieć na utrzymaniu co najmniej dwoje dzieci - własne lub przysposobione - w wieku do ukończenia 18. roku życia lub do ukończenia 24. roku życia, w przypadku gdy dziecko kontynuuje naukę w szkole gimnazjalnej, ponadgimnazjalnej lub w szkole wyższej. Zgodnie z powyższą uchwałą, rodzina to także osoby sprawujące rodzinną pieczę zastępczą dla co najmniej dwojga dzieci spełniających powyższe kryteria. Posiadaczem Szczecińskiej Karty Rodzinnej może być dziecko, rodzic lub osoba sprawująca rodzinną pieczę zastępczą, będąc członkiem rodziny spełniającej określone przepisami uchwały warunki.²⁸ Osoby posiadające Szczecińską Kartę Rodzinną są uprawnione m.in. do korzystania ze zniżki w opłatach w przypadku dostępu do płatnych usług oferowanych przez miejskie obiekty sportowe, instytucje kultury i edukacji; zniżki w opłatach za przejazdy lokalnego transportu zbiorowego; zniżki w opłatach za zajęcia dodatkowe wykraczające poza czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach publicznych, oddziałach przedszkolnych, w szkołach podstawowych, żłobkach miejskich oraz innych formach wychowania przedszkolnego.²⁹

Certyfikat „Miejsca Przyjaznego Rodzinie” przyznawany jest w postępowaniu wnioskowym. Może być przyznawany każdemu podmiotowi prowadzącemu działalność na terenie Gminy Miasta Szczecin lub innemu podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą czy też działalność niezarobkową. Zgodnie z § 15 uchwały, przez „Miejsce Przyjazne Rodzinie” rozumie się wszystkie miejsca zlokalizowane na terenie Gminy Miasta Szczecin, w których będą stworzone warunki do prawidłowego oraz godnego życia szczecińskich rodzin, np. miejsca z kącikami zabaw dla dzieci i miejscem do ich przewijania oraz karmienia; miejsca zapewniające profesjonalną opiekę dla najmłodszych dzieci w czasie gdy rodzice lub

28 Ibidem.

29 Ibidem.

Anna Abramek-Madejska

opiekunowie korzystają z usług oraz nabywają towary oferowane w tym miejscu.³⁰ Obecnie certyfikat „Miejsca Przyjaznego Rodzinie” uzyskało niemal 20 podmiotów.

Rada Miasta Szczecin uchwałą nr XI/207/15 z dnia 12 września 2015 r. wprowadziła świadczenie pieniężne w postaci „bonu opiekuńczego” dla rodzin z dziećmi w wieku do 3 lat. Uchwała wchodzi w życie 1 stycznia 2016 r.³¹ „Bon opiekuńczy” przysługuje rodzicom mającym na utrzymaniu co najmniej dwoje dzieci, z których jedno jest w wieku od 13 miesiąca życia do ukończenia 36 miesiąca życia lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym - do ukończenia przez dziecko 48 miesiąca życia, a drugie dziecko nie ukończyło 18. rok życia lub 24. rok życia i kontynuuje naukę. Poza powyższym powinni oni spełnić łącznie następujące warunki: zamieszkują na terenie Miasta Szczecin, rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych we właściwym terytorialnie dla Gminy Miasta Szczecin Urzędzie Skarbowym, jeśli ich dochody podlegają opodatkowaniu, rodzice i dzieci posiadają Szczecińską Kartę Rodzinną, są zatrudnieni lub mają inną pracę zarobkową, uzyskują miesięczny dochód nieprzekraczający 1922 zł na członka rodziny, zrezygnowali z ubiegania się o miejsce dla dziecka w żłobkach prowadzonych przez Gminę Miasta Szczecin oraz miejsce w niepublicznych żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów podlegających dofinansowaniu z budżetu Gminy Miasta Szczecin, oraz nie korzystają z urlopu wychowawczego. Świadczenie powyższe przyznawane jest na częściowe pokrycie kosztów zapewnienia opieki nad dzieckiem poprzez: umieszczenie dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym prowadzonym przez podmiot niepubliczny, powierzenie opieki nad dzieckiem niani zatrudnionej w ramach umowy uaktywniającej czy sprawowanie opieki nad dzieckiem przez opiekuna dziennego zatrudnionego przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Bon zostaje przyznany na wniosek rodzica. Wysokość bonu za pełen miesiąc kalendarzowy, w związku ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem przez podmioty niepubliczne w ramach miejsc, na które dany podmiot uzyskał dofinansowanie z innych źródeł niż budżet Gminy Miasta Szczecin, ustalana jest proporcjo-

30 Ibidem.

31 Uchwała Nr XI/207/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 8 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego „Bon opiekuńczy” dla rodzin z dziećmi w wieku do lat 3.

Realizacja polityki prorodzinnej w jednostkach samorządu lokalnego

nalnie. Co oznacza, że uwzględniany jest stosunek udzielanego miesięcznie dofinansowania do całości miesięcznego kosztu opieki wynikającego z zawartej umowy o świadczenie pieczy nad dzieckiem, i wynosi maksymalnie 500 zł miesięcznie. Przyznanie takiego bonu osobom spełniającym właściwe kryteria następuje w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez Prezydenta Miasta Szczecin lub przez osobę do tego upoważnioną.³²

VI. Polityka prorodzinna w innych jednostkach samorządu terytorialnego

W powiecie augustowskim Rada Powiatu podjęła uchwałę w ramach polityki prorodzinnej, mającą na celu przyjęcie Augustowskiej deklaracji w sprawie rodziny.³³ Na wstępie Augustowska deklaracja w sprawie rodziny powołuje się m.in. na Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Europejską Kartę Społeczną, Konstytucję RP, Kartę praw Rodziny Stolicy Apostolskiej. Przywołuje konstytucyjną definicję małżeństwa: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo, znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”³⁴ Powołuje się również na Program polityki prorodzinnej państwa z dnia 3 listopada 1999 r. stworzony przez Radę Ministrów, zgodnie z którym: „Polityka prorodzinna i społeczna ma na celu przede wszystkim dobro rodziny i społeczeństwa. Każda rodzina jest ważna i ma prawo do oparcia w społeczeństwie lokalnym i działaniach państwa stwarzających samodzielną przestrzeń rozwoju dla każdej z nich. Podstawowym zadaniem polityki prorodzinnej jest stwarzanie szans każdemu człowiekowi. Polityka prorodzinna musi być skierowana ku dobru rodziny. Powinna zatem mieć charakter długofalowy, gdzie dominującą zasadą powinna być zasada pomocniczości”³⁵.

Deklaracja ta zawiera dziesięć kierunków. Pierwszym z nich jest sytuacja demograficzna i struktura rodzin. Kierunek zmierza do zwiększenia liczby zawieranych małżeństw, wzrostu dzietności rodzin, a także wsparcia przez państwo możliwości godzenia obowiązków rodzicielskich z zawodowymi poprzez zwiększenie dostępności do placówek opieki nad dziećmi.

32 Ibidem.

33 Uchwała Nr 192/XXVII/2001 Rady Powiatu w Augustowie z dn. 29 maja 2001 r. w sprawie: polityki prorodzinnej Powiatu Augustowskiego.

34 Załącznik do uchwały Nr 192/XXVII/2001 Rady Powiatu w Augustowie z dn. 29 maja 2001 r. w sprawie: polityki prorodzinnej Powiatu Augustowskiego, http://bip.st.augustow.wrotapodlasia.pl/rad_pow/programy/pol_prorodz.htm, [dostęp: 25 listopada 2015].

35 Ibidem.

Anna Abramek-Madejska

Drugi kierunek programu to poprawa kondycji finansowej rodzin. Władze powiatu zauważają, że należy przeciwdziałać bezrobociu, i udzielać pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, w tym rodzinom wielodzietnym.

Trzeci, to poprawa warunków mieszkaniowych, jego realizację należy prowadzić przy współpracy z innymi jednostkami samorządowymi poprzez tworzenie mieszkań oraz zapobieganie eksmisjom rodzin.

Czwarty kierunek dotyczy wychowania młodego pokolenia. Polega na wspieraniu rodziny w wychowaniu dzieci i młodzieży, w szczególności poprzez zapewnienie rodzicom i opiekunom prawnym prawa do ich wychowania zgodnie ze swoimi przekonaniem moralnymi i religijnymi. Wspieranie rodziców w wychowaniu dzieci powinno odbywać się, poprzez: organizowanie szkoleń doskonalących umiejętności wychowawcze dla rodziców i nauczycieli, udzielanie stypendiów dla dzieci pochodzących z rodzin wielodzietnych lub ubogich, rozwój zajęć pozalekcyjnych oraz takich miejsc jak świetlice szkolne czy środowiskowe, rozwój poradnictwa, jak również działania profilaktyczne wobec patologii wśród dzieci i młodzieży. Winno się to odbywać we współpracy ze szkołą.

Piąty kierunek to poprawa stanu zdrowia rodziny.

Szósty kierunek odnosi się do pomocy rodzinom z osobami niepełnosprawnymi. Należy im zagwarantować zarówno wsparcie finansowe, jak i organizacyjne, m.in. poprzez zapewnianie im dostępu do specjalistycznego poradnictwa, usług medycznych i rehabilitacyjnych, możliwości kształcenia na wszystkich poziomach nauczania, szerokiej opieki domowej i stacjonarnej opieki hospicyjnej czy paliatywnej, organizowanie szkoleń zawodowych, tworzenie miejsc pracy, prowadzenie warsztatów terapii zajęciowej, organizacji obozów.

Siódmym kierunkiem jest opieka nad dzieckiem, która kładzie nacisk na rodzinne formy opieki nad dzieckiem (pogotowia rodzinne, rodzinne domy dziecka), są one uzasadnione szczególnie względami psychologicznymi, ponieważ dzieci wychowujące się tam mają warunki zbliżone do tych, jakie stwarza prawidłowo funkcjonująca rodzina.

Ósmy kierunek ww. deklaracji opisuje sposoby pomocy rodzinom zagrożonym dysfunkcjami.

Realizacja polityki prorodzinnej w jednostkach samorządu lokalnego

Kierunek dziewiąty deklaracji zwraca uwagę na upowszechnianie w działaniach samorządu powiatu wartości związanych z rodziną, a ma to się urzeczywistniać m.in. poprzez ukazywanie prawidłowych wzorców rodziny, promocji prorodzinnych programów kulturowych w mediach, wspieranie imprez i inicjatyw popularyzujących wartości rodziny, promowanie książek dla dzieci, tworzenie specjalnych programów kulturowych skierowanych do dzieci, młodzieży i całych rodzin, (z uwzględnieniem możliwości bezpłatnego lub ulgowego wstępu), włączenie „Augustowskiego Tygodnia Rodziny” do stałego kalendarza imprez powiatowych oraz zwalczanie nieuczciwej reklamy. Dziesiąty kierunek deklaracji poświęcony jest ochronie prawnej rodzin, ma się ona dokonywać poprzez dotrzymanie postanowień wynikających z Konstytucji RP, Karty praw rodziny, Konwencji o prawach dziecka i innych dokumentów oraz stworzenie instytucji koordynującej np. urzędu rzecznikowskiego.³⁶

Augustowska deklaracja w sprawie rodziny jest to dokument kompleksowo zajmujący się tematyką rodziny i jej wsparcia. Zawiera nie tylko rzetelne podstawy prawne, ale również odwołuje się do katolickiego nauczania społecznego. Ponadto przedstawia konkretne wzory działań powiatu na rzecz rodziny. Jest przykładem lokalnej inicjatywy samorządowej.

Oznaką realizacji polityki prorodzinnej na poziomie wojewódzkim jest podjęcie uchwały sejmiku województwa lubelskiego w sprawie leczenia niepłodności metodą naprotechnologii.³⁷ Konsekwencją tej inicjatywy ma być opracowanie Programu promocji leczenia niepłodności mieszkańców województwa lubelskiego metodą naprotechnologii na lata 2015–2018.³⁸ W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano, iż problem niepłodności dotyczy od 10-15 proc. par, przy czym aż w 80 proc. przypadków par można przywrócić płodność. Naprotechnologia jest to metoda diagnostyki i leczenia, mająca na celu rozwiązanie problemu obniżonej płodności.³⁹ W uzasadnieniu podkreśla się, iż statystycznie naprotechnologia jest najskuteczniejszym sposobem leczenia niepłodności. Metoda ta nie jest droga, co sprawi, iż

36 Ibidem.

37 Uchwała Nr XI/170/2015 sejmiku województwa lubelskiego z dn. 30 października 2015 r. w sprawie promocji leczenia niepłodności mieszkańców województwa lubelskiego metodą naprotechnologii na lata 2015–2018.

38 Ibidem.

39 <http://www.macierzynstwoizycie.pl/naprotechnologia/> [dostęp: 06 grudnia 2015].

będą mogły skorzystać z dofinansowania wszystkie grupy społeczne, nie tylko te zamożne. Dofinansowanie do tej metody leczenia będzie częściowo finansowane ze środków własnych samorządu województwa lubelskiego. Głównym celem opisanego wyżej programu jest zapewnienie mieszkańcom województwa lubelskiego równego dostępu do leczenia niepłodności nieinwazyjną i skuteczną metodą naprotechnologii.⁴⁰ Jest to bardzo dobra alternatywa dla leczenia metodą *in vitro*, ponieważ *in vitro* nie leczy przyczyn niepłodności, oraz nie może być stosowane ze względów, czy to finansowych, czy to moralno-etycznych. Wcześniej podobną uchwałę przyjął sejmik województwa mazowieckiego.⁴¹

VII. Wnioski

Analizując poszczególne rozwiązania w ramach polityki prorodzinnej, należy zauważyć, że takie działania samorządów terytorialnych mogą być nieskuteczne w oderwaniu od polityki państwa. Nie zastąpią one polityki krajowej, ponieważ tylko kompleksowe podejście do polityki prorodzinnej może pomóc rodzinom w wypełnianiu swoich funkcji. Rozwiązania wprowadzane przez gminy są pewnego rodzaju zachętą dla rodziców do powiększania rodziny, nie mogą być jednak traktowane jako środki oderwane od działań rządowych.

W 2015 r. Polacy w wyborach parlamentarnych dokonali zmiany na scenie politycznej, opowiedzieli się za wprowadzaniem polityki prorodzinnej. Do tej pory można było odnaleźć jedynie nieliczne elementy polityki prorodzinnej w postaci jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, tzw. „becikowego”, które zostało wprowadzone w 2006 r.⁴² z inicjatywy Ligi Polskich Rodzin.

Obecnie jest szansa, aby polskie rodziny realnie odczuły wsparcie państwa. Aktualny rząd Premier Beaty Szydło planuje w niedługim czasie wprowadzić rozwiązania przyjazne rodzinie. Są wśród nich m.in. „Program Rodzina 500+”, zniesienie podatku VAT na

40 Uzasadnienie do projektu uchwały sejmiku województwa lubelskiego z dn. 7 września 2015 r. w sprawie wsparcia leczenia niepłodności mieszkańców województwa lubelskiego metodą naprotechnologii na lata 2015–2018.

41 Uchwała Nr 65/15 sejmiku województwa mazowieckiego z dn. 6 lipca 2015 r. w sprawie programu wsparcia leczenia niepłodności mieszkańców Województwa Mazowieckiego metoda naprotechnologii 2016 – 2018.

42 Ustawa z dn. 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.), art. 15b.

Realizacja polityki prorodzinnej w jednostkach samorządu lokalnego

ubranka dziecięce czy Narodowy Program Zatrudnienia. „Program Rodzina 500+” wspiera rodziny poprzez wprowadzenie comiesięcznego świadczenia rodzinnego w kwocie 500 zł na każde drugie i kolejne dziecko w rodzinie.⁴³ Zgodnie z art. 3 ust. 2 projektu ustawy celem powyższego świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokajaniem potrzeb życiowych dziecka i jego wychowaniem.⁴⁴ Dodatek ten będzie przysługiwał na każde wychowywane dziecko do 18 r.ż. Będzie on miał charakter powszechny za wyjątkiem rodzin o wysokich dochodach. Natomiast rodziny o niskich dochodach otrzymają go już za pierwsze dziecko.⁴⁵ W programie partii obecnie rządzącej można odnaleźć, iż Polska powinna m.in. dążyć do wprowadzenia zerowej stawki podatku od towarów i usług na ubranka dziecięce⁴⁶ oraz tworzenia nowych miejsc pracy poprzez wdrażanie Narodowego Programu Zatrudnienia. Środki na ten cel zostaną zgromadzone w dwóch funduszach celowych: w Funduszu Wspomagania Zatrudnienia oraz Funduszu Wspierania Przedsiębiorczości Ludzi Młodych.⁴⁷

STRESZCZENIE

Polityka prorodzinna jest ustawowym zadaniem własnym gminy. Na gminy został nałożony obowiązek realizacji tego zadania, ponieważ jest ona najbliżej obywatela i najpełniej może rozpoznać jego potrzeby.

Natomiast powiaty spełniają funkcję pomocniczą w stosunku do gmin. Zadaniem województwa samorządowego jest opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej. Programy te wspierają samorządy gmin i powiatów.

Polityka prorodzinna w jednostkach samorządu terytorialnego może być prowadzona w różnoraki sposób, jednak nie może być oderwana od kierunków wyznaczanych przez

43 <http://pis.org.pl/dokumenty>, [dostęp: 06 grudnia 2015].

44 Projekt ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci – Program Rodzina 500 plus, <http://wybierzpis.org.pl/materialy-programowe>, [dostęp: 07 grudnia 2015].

45 <http://pis.org.pl/dokumenty>, [dostęp: 06 grudnia 2015].

46 <http://pis.org.pl/dokumenty>, [dostęp: 06 lutego 2015].

47 Projekt ustawy o Narodowym Programie Zatrudnienia, art. 4, <http://wybierzpis.org.pl/materialy-programowe>, [dostęp: 07 grudnia 2015].

politykę państwa, ponieważ tylko wspólne działanie może przynieść oczekiwany skutek, w postaci rozwoju państwa, poprzez wspieranie rodzin. Polityka rodzinna staje się koniecznością, ponieważ jest to jedyna alternatywa w sytuacji zapaści demograficznej i nieustannego starzenia się społeczeństwa.⁴⁸

SUMMARY

REALISATION OF PRO-FAMILY POLICY IN UNITS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS THE EXAMPLE OF: URBAN IN NYSA, SZCZECIN, DISTRICT OF AUGUSTÓW AND LUBLIN VOIVODESHIP

Pro-family policy is the area of action which is especially important to nation continuity. Social service is a task of country. The public authorities have a duty to fulfill tasks guaranteed by constitution which protects people in difficult situation of living via different forms of support. Local self-government was charged with a most of tasks within the scope of social service. After the reactivation of local self-government in Poland in 1990, the social service starts to be a one of the most important tasks of a community. The creation of next unit of local self-government in 1998 was an origin of the new division of duties in the branch of social service between community, district, voivodeship. Contemporary, tasks consist in financial and material assistance, services and making programs, plans and reports. The tasks of community connected with social service are divided into selves and charged by governmental administration. The broadest duties in this range belong to community because it is close to needy. Pro-family policy should not be resolved to the material assistance or targeting the reports but it should rather prevent the causes making the situation of families getting worse and worse. Pro-family policy should be taken broadly, supporting family in a complex way, on different fields on a social, material fields and also connected with employment and housing.

48 J. M. Jackowski, *Czas rodzin*, Szczecinek 2007, s. 121.

Marcin Jędrzyak • Uniwersytet Wrocławski

.....
Absolwent prawa na Uniwersytecie Wrocławskim, stypendysta ministra szkolnictwa wyższego za wybitne osiągnięcia w nauce. Redaktor naczelny „Przeglądu Europejskiej Kultury Prawnej”
.....

**SYTUACJA PRAWNA MNIJSZOŚCI NARODOWYCH NA TERENIE UKRAINY
W CZASACH UKRAIŃSKIEJ REWOLUCJI NARODOWEJ (LIPIEC 1917- 1919)
- ZARYS PROBLEMATYKI**

I. Wstęp

Sytuacja mniejszości narodowych na Ukrainie to temat, który budził od czasów tzw. Rewolucji Godności dosyć mocne emocje. Zwłaszcza ze strony Rosji pojawiały się oskarżenia o dyskryminowanie ludności rosyjskojęzycznej¹. Głośne w mediach były sugestie premiera Węgier Viktora Orbana, aby stworzyć na terenie Zakarpacia węgierską autonomię². Również w Polsce pojawiały się wątpliwości co do tego, czy bardziej nacjonalistycznie nastawiona Ukraina nie okaże się nieprzyjazna zamieszkującym Ukrainę Polakom³. Zapewne obawy te

1 <https://www.rt.com/news/minority-language-law-ukraine-035/> [dostęp: 08 maja 2016 r.].

2 *Orban korzysta ze słabości Ukrainy. Żąda autonomii dla zakarpackich Węgrów*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/orban-korzysta-ze-slabosci-ukrainy-zada-autonomii-dla-zakarpackich-wegrow,427692.html>, [dostęp: 18 kwietnia 2016 r.].

3 <http://swiat.newsweek.pl/czy-polacy-ze-lwowa-boja-sie-ukrainskiego-nacjonalizmu,-artykuly,354899,1.html> [dostęp: 18 kwietnia 2016 r.].

potęgowało częste odnoszenie się przez uczestników tzw. Euromajdanu do tradycji Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów oraz Ukraińskiej Armii Powstańczej⁴ - podmiotów oskarżanych o prowadzenie zbrodniczej polityki wobec Polaków i Żydów zamieszkujących tereny Ukrainy.

Ograniczanie ukraińskich tradycji politycznych jedynie do niechlubnych wydarzeń z okresu II Wojny Światowej jest jednak znacznym spłyceniem tematyki. Ukraina jako kraj pogranicza zawsze była rejonem wielonarodowym, znajdującym się nie tylko w miejscu gdzie stykały się różne języki czy religie, ale na styku całych cywilizacji⁵. Wskutek tego współistniały na jej terenie wielu narodowości czy kultur. Z faktu występowania na terenie ukraińskiego terenu etnicznej mniejszości narodowych zdawali sobie sprawę także sami galicyjscy i naddnieprzańscy działacze polityczni. Dość ważną kartą w dziejach Ukrainy są próby uregulowania statusu mniejszości narodowych w aktach prawnych stanowionych przez ukraińskie organy władzy powstałe w okresie I Wojny Światowej. O polityce narodowościowej Ukraińskiej Republiki Ludowej (luty 1917 - kwiecień 1918), Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej (listopad 1918 - lipiec 1919), czy Państwa Ukraińskiego (kwiecień - listopad 1918) wspominał w polskiej nauce Walenty Baluk⁶. Badania jego poświęcone są jednak przede wszystkim współczesnej Ukrainie oraz abstrahują od uwarunkowań prawnych sytuacji mniejszości narodowych zamieszkujących ten kraj. Historię autonomii Polaków na Ukrainie przedstawił Henryk Jabłoński⁷. Temat ten jest w Polsce znany historykom, brakuje jednak jego opracowania oraz analizy prawnej. Jest to jednak wątek intrygujący, budowaniu systemu praw mniejszości narodowych, ojcowie nieziszczonej ukraińskiej niepodległości z pierwszej połowy XX w., poświęcili wiele czasu i energii, zostawiając po sobie wiele interesujących zabytków kultury prawnej. Możliwe byłoby stworzenie monograficznego opracowania historyczno-prawnego, z zaznaczeniem stosunku poszczególnych mniejszości narodowych do prób stworzenia systemu ochrony ich praw. Jednak na podstawie dostęp-

4 T. A. Olszański, *Ukraiński nacjonalizm czasu wojny*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-08-19/ukraiński-nacjonalizm-czasu-wojny>, [dostęp: 10 kwietnia 2016 r.]

5 O dylematach cywilizacyjnych Ukrainy zob. N. Jakowlenko, *Druga strona lustra, z historii wyobrażeń i idei na Ukrainie XVI-XVII wieku*, Warszawa 2010, s. 375-411.

6 W. Baluk, *Koncepcje polityki narodowościowej Ukrainy (tradycje i współczesność)*, Wrocław 2002.

7 H. Jabłoński, *Polska autonomia narodowa na Ukrainie 1917-1918*, Warszawa 1948.

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

nych źródeł i opracowań możliwe jest zarysowanie problemów związanych z tą tematyką oraz zasygnalizowania potencjalnych kierunków dalszych badań.

II. Sytuacja narodowościowa na Ukrainie w dobie ukraińskiej rewolucji narodowej

Ukraina Naddnieprzańska

Zgodnie z III Uniwersałem Ukraińskiej Centralnej Rady⁸ powołującym do życia autonomiczną Ukrainę w ramach republikańskiej Rosji, na terytorium ukraińskie składać się miały te terytoria, „na których większość stanowi ludność ukraińska: Kijowszczyzna, Podole, Wołyń, Czernihowszczyzna, Połtawszczyzna, Charkowszczyzna, Katerynosławszczyzna, Chersońszczyzna, Tauryda (bez Krymu). Dalsze określenie granic Ukrainy, w tym przynależności Kurska, Woroneża, Chełmu oraz sąsiednich prowincji i okręgów, gdzie większość populacji stanowią Ukraińcy, zostanie dokonane zgodnie z wolą ludności zamieszkujących te tereny”. Jak widać, podstawową zasadą przyporządkowania danego terytorium do Ukrainy była zasada przewagi etnicznej ludności ukraińskiej. W wymienionych guberniach ludność ukraińskojęzyczna rzeczywiście przeważała. Jednocześnie wskazać należy, że znaczna część populacji Ukrainy należała do mniejszości narodowych. Ogółem na terenie tych guberni, według rosyjskiego spisu ludności z 1897 roku, 72,58% osób zadeklarowało jako język ojczysty język ukraiński, 11,81% rosyjski, 65% - polski, 8,14% - jidysz bądź hebrajski, 5,81% - inny język⁹. Nałożyć można na to jeszcze dwie kwestie: podział wyznaniowy oraz odsetek osób mieszkających w miastach. Zgodnie z rosyjskim spisem, 84,72% ludności tych ziem było wyznania prawosławnego; 3,6% - rzymskokatolickiego; 8,30% - mojżeszowego¹⁰. Jednocześnie ludność ukraińskojęzyczna stanowiła społeczność przeważnie chłopską – ogółem stanowiąc większość mieszkańców opisywanych guberni, w miastach natomiast byli mniejszościami. W ośrodkach miejskich ustępowali liczebnością Rosjanom (33,1% jako język ojczysty zadeklarowało rosyjski; 31,1% - ukraiński), a w niektórych

8 (III) *Універсал Української Центральної Ради*, <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>, [dostęp: 5 maja 2016 r.].

9 W. Mędrzecki, *Niemiecka interwencja militarna na Ukrainie w 1918 roku*, Warszawa 2000, s. 82-84.

10 *Ibidem*, s. 83-84.

guberniach (chersońskiej, kijowskiej, podolskiej i wołyńskiej) także Żydom¹¹.

Galicja, Bukowna, Ruś Zakarpaska

Powstała w listopadzie 1918 roku Zachodnioukraińska Republika Ludowa rościła sobie pretensje do wszystkich zamieszkanym przez Ukraińców terytoriów dawnej Monarchii Austro-Węgierskiej¹². Były to: wschodnia część Galicji, Bukowina oraz Ruś Zakarpaska.

Na terenach Bukowiny zamieszkiwało wg. austriackiego spisu ludności z 1911 r. 800 000 osób. Żadna z grup etnicznych nie stanowiła większości bezwzględnej ogółu mieszkańców: ukraińskojęzyczni mieszkańcy stanowili 38,4%, 34,4% rumuńskojęzyczni, a 21,2% niemieckojęzyczni (w tym Żydzi). Wiele osób podało jako ojczysty język polski (ponad 4% - w tym także zawierali się też Ormianie¹³) oraz węgierski (ok. 1%)¹⁴. Na Zakarpackiej Rusi w 1910 roku 54,5% ludności podało jako język ojczysty: ruski¹⁵; 0,6% węgierski; 10,6% niemiecki; ponadto funkcjonowały społeczności rumuńsko- i słowackojęzyczne¹⁶. Ogółem terytorium to zamieszkiwało ok. 606 000 osób¹⁷.

Terenem wielonarodowym była także wschodnia Galicja. W 1910 r. podczas spisu powszechnego 58,9% mieszkańców podało jako ojczysty język ruski; 39,6% - język polski, a 7,2% - niemiecki¹⁸. Podział ten należałoby skorygować kryterium wyznaniowym, zgodnie z którym 61,7% mieszkańców zadeklarowało wyznanie greckokatolickie, 25,3% rzymskoka-

11 Ibidem, s. 84-85.

12 Zob. Art. 1: Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії ухвалений Українською Національною Радою за засідання дня 13 падолиста 1918, http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=1237881.

13 B. Kuzmany, *Habsburg Austria: Experiments in Non-territorial Autonomy*, „Ethnopolitics” 2016, Vol. 15, s. 52.

14 Ibidem, s. 52.

15 Problemem był fakt, że wśród zakarpackich Rusinów nie istniało jednoznacznie określona przynależność narodowa: rywalizowały wobec siebie koncepcja uznawania Rusinów za Ukraińców, za Rosjan oraz za osobny, czwarty naród wschodniosłowiański. Zob. I. Łysiak-Rudnycki, *Ukraina karpaska. Naród w poszukiwaniu swojej tożsamości* [w:] I. Łysiak-Rudnycki, *Między historią a polityką*, Wrocław 2012, s. 343 i nast.

16 С. Черничко, Ч. Фединець, *Наш Місцевий Вавилон. Історія мовної політики на території сучасного Закарпаття у першій половині ХХ століття (до 1944 року)*, Ужгород 2014, s. 25.

17 Ibidem, s. 25.

18 B. Hołub, *Studium historyczno-geograficzne narodowości w Galicji Wschodniej w świetle spisów ludności w latach 1890-1910*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio B – Geographia, Geologia, Mineralogia et Petrographia”, 2013 nr 2, s. 31-32.

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

tolickie, a 12,4% judaizm¹⁹. Ogółem Galicję Wschodnią zamieszkiwało ponad 5 336 000 osób. Ludność polskojęzyczna stanowiła większość we Lwowie oraz w okręgu Jarosławskim. W kilku rejonach żadna grupa nie zdobywała większości bezwzględnej²⁰.

III. Ukraińska Centralna Rada i Ukraińska Republika Ludowa (luty 1917 - kwiecień 1918)

Historia Ukraińskiej Republiki Ludowej sięga rosyjskiej rewolucji lutowej. Po abdykacji cara Mikołaja II i przejęciu władzy przez Rząd Tymczasowy, działacze ukraińscy postanowili przystąpić do budowy ukraińskiej jednostki autonomicznej w ramach republikańskiej Rosji. 4 marca 1917 roku Ukraińska Centralna Rada wydała I Uniwersał, w którym ogłoszono ukraińską autonomię²¹ bez podania jednak jej granic. Władzę wykonawczą sprawował Generalny Sekretariat złożony z sekretarzy, na czele natomiast stał premier. Po ogłoszeniu przez Ukrainę niepodległości został on przekształcony w Radę Ministrów Ludowych. W pierwszych miesiącach po rewolucji UCR zaangażowała się w budowę nowej Rosji oraz przystąpiła do organizowania wewnętrznego porządku na Ukrainie.

Zjazd zniewolonych narodów Rosji

Kwestia istnienia narodowości nieukraińskich na terenach mających stać się ukraińską domeną, został dostrzeżony przez polityków UCR jeszcze w kwietniu 1917 roku. W czasie I Wszchukraińskiego Zjazdu z kwietnia tegoż roku wystąpili dwaj politycy biorący później udział w obradach UCR: Fedor Matuszewski oraz Prokop Ponjatenko. Pierwszy z nich stwierdzić miał, że każde sprawiedliwe państwo powinno słuchać głosu mniejszości narodowych oraz zabezpieczać ich interesy w sferze politycznej, socjalnej, narodowej oraz religijnej²². W podobnym tonie wypowiedział się Ponjatenko, uznawał on, że mniejszości narodowe w ramach przyszłej Ukrainy (jeszcze w formie autonomicznej) powinny mieć prawo do wybierania członków rad, którzy reprezentowaliby je w radzie krajowej (ogólno-

19 Ibidem, s. 31-33.

20 Ibidem, s. 37.

21 *(I) Універсал Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього* <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-1.html>, (dostęp: 12 kwietnia 2016 r.).

22 В. Стойко, *З'їзд народів у Києві 1917 року*, „Український історик” 1977, Nr 03-04 s. 18-19.

Marcin Jędrysiak

ukraińskiej). Zapewnione mieć miały one prawo do nauki w swoich językach ojczystych, swobodę kultu religijnego, sztuki finansowanej z państwowej kasy. Jednocześnie Ponjatenko przewidywał istnienie okręgów administracyjnych i sądowych, w których mniejszości mogłyby posługiwać się swoim językiem²³. Kongres wydał też rezolucję, w której za niezbędne uznał zabezpieczenie praw mniejszości narodowych na Ukrainie.

Wezwania do zapewnienia autonomii personalnej członkom mniejszości narodowych były wygłaszane również podczas zjazdu zniewolonych narodów Rosji 21-28 września 1917 roku. W punkcie 14. końcowej rezolucji zjazdu zawarto prawo do autonomii eksterytorialno-personalnej narodowości rozproszonych po kraju (np. Żydów) i pozbawionych własnego państwa²⁴. Autonomii tej zjazd poświęcił z resztą osobne postanowienie. Zgodnie z nim, każdy naród miał prawo do autonomii personalnej w formie związku prawnego, jednoczącego jego członków z całego terytorium kraju. Kompetencje związku miały określać same organy związku, powołane na podstawie pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego. Zagwarantowano także, że mniejszości narodowe, jeżeli stanowią określony w ustawie procent mieszkańców na danym terenie, mają prawo do posługiwania się językiem mniejszości narodowych w organach władzy – zarówno centralnej jak i lokalnej czy samorządowej²⁵. Przypomnieć należy, że aż do uchwalenia IV Uniwersału UCR w styczniu 1918 r., Ukraina miała być jednym z podmiotów federalnej i demokratycznej Rosji.

W czasie urzędowania UCR przyjęto szereg aktów prawnych mających na celu uregulowanie sytuacji mniejszości narodowych. Do najważniejszych źródeł prawa z pewnością należeć będą uniwersały wydawane przez UCR oraz ustawa o autonomii narodowo-personalnej. Wskazać też należy na akty regulujące obywatelstwo, prawa językowe oraz tworzące organy władzy wykonawczej w postaci ministerstw bądź sekretariatów. Konstytucja URL została uchwalona, lecz nigdy nie weszła w życie.

Mniejszości narodowe w świetle uniwersałów UCR

W I Uniwersale UCR wyrażono nadzieję, że mniejszości narodowe na równi z Ukraińcami

23 Ibidem, s. 19-21.

24 Ibidem.

25 Ibidem.

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

„zatroszczą się o porządek w kraju” i razem z Radą staną do budowy autonomii. Jednocześnie wzywano Ukraińców do porozumienia się z „demokracjami” mniejszości narodowych²⁶. W II Uniwersale mówiło się o tym, iż UCR działa w zgodzie z innymi narodowościami Ukrainy na rzecz budowy nowego, porewolucyjnego ładu. Zaakcentowano też fakt, że projekt ustawy o autonomii Ukrainy w ramach Rosji przygotowywany jest wspólnie z mniejszościami narodowymi²⁷. Więcej o ich statusie mówił jednak III Uniwersał, ogłaszający powstanie Ukraińskiej Republiki Ludowej. W Uniwersale zapowiedziano, że ukraiński ruch narodowy będzie dążył do ochrony narodowego rozwoju wszystkich mniejszości narodowych zamieszkujących Ukrainę. W związku z tym, zapowiedziano ustanowienie autonomii narodowo-personalnej dla zabezpieczenia mniejszościom narodowym prawa i wolności samorządu w sprawach ich „narodowego życia”. Ta zapowiedź była przynajmniej w sferze prawnej realizowana konsekwentnie i to jeszcze przed wydaniem III Uniwersału UCR.

Budowa autonomii narodowo-personalnej na Ukrainie

Próba stworzenia autonomii personalnej stanowi niezwykle ciekawy wątek w historii Ukraińskiej Republiki Ludowej. Pomysł jej utworzenia wywodził się nie z myśli ukraińskiej, ale z dorobku austriackiego socjaldemokraty Karla Rennera. Polityk ten zaproponował w 1899 r. rozwiązanie kwestii narodowej w Austro-Węgrzech poprzez przyznanie narodowościom je zamieszkującym autonomii, opartej nie na zasadzie terytorialnej, ale personalnej²⁸. Renner wysunął pomysł zjednoczenia się przedstawicieli danego narodu w związki narodowe, które zapewniać miały ochronę przed dyskryminacją ze względu na przynależność narodową²⁹ oraz zapewniać ich członkom dostęp do dóbr kultury narodowej³⁰. Przysługiwać im miało prawo do opodatkowania swoich członków oraz posiadania własnego majątku, wewnątrz-

26 W. Baluk, op. cit. s.132.

27 (II) *Універсал Української Центральної Ради до українського народу*, <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-2.html>, (dostęp: 1 maja 2016 r.).

28 K. Renner, *State and nation* [w:] E. Nimni (red.) *Cultural Autonomy and its contemporary critics*, London-New York 2006, s. 23-27.

29 Ibidem, s. 19-20.

30 Ibidem, s. 21-22.

nych regulacji oraz organów³¹. Renner przewidywał, że administracja dotycząca spraw narodowych miała zostać przekazana organom związku, na gruncie administracji państwowej rozgrywać się miały jedynie sprawy o charakterze neutralnym narodowo.

UCR szybko przystąpiła do budowy struktur autonomii personalnej, zaczynając jednak jej budowę od nieco innej strony. Być może wzorując się na rozwiązaniach austriackich (funkcjonujące w Austrii ministerstwo ds. polskich), w lipcu 1917 roku UCR zdecydowała o utworzeniu sekretariatu ds. narodowościowych, wraz ze specjalnie utworzonymi stanowiskami wicesekretarzy ds. polskich oraz żydowskich³². Wówczas nie było pewne, jaki zakres zadań będzie przysługiwał sekretariatowi. W praktyce sekretariaty zajmowały się kwestiami oświatowymi oraz próbami pomocy uchodźcom³³. Po wydaniu IV Uniwersału UCR (ogłaszającego niepodległość Ukrainy) wicesekretariaty przekształcono w ministerstwa ds. polskich oraz ministerstwo ds. żydowskich (ministerstwo ds. rosyjskich nie zostało nigdy obsadzone)³⁴.

Mniejszościom narodowym, zgodnie z zapowiedziami, miał być zapewniony także udział we władzy ustawodawczej. Decyzją z 2 sierpnia 1917 r. do składu UCR wprowadzono członków mniejszości polskiej oraz żydowskiej³⁵ - 20 Miejsc przyznano Polakom, a 50 Żydom. Do władz przyłączono także członków partii socjalistycznych, (Polskiej Partii Socjalistycznej oraz Centrali Demokratycznej, „Bundu”, „Poalej Syjon” oraz Żydowskiej Partii Socjaldemokratycznej). Ogółem, posłowie mniejszości stanowić mieli ok. 30% deputowanych do UCR³⁶.

Wszystkie powyższe działania stanowić miały jednak tylko przyczynek do docelowo najważniejszego osiągnięcia rządów UCR. Ustawa o autonomii personalnej, regulująca status mniejszości narodowych została uchwalona równoległe z IV Uniwersałem URL deklarującym niepodległość Ukrainy³⁷. Składała się z 10 długich artykułów. Pierwszy z nich gwarantował

31 Ibidem, s. 26.

32 H. Jabłoński, *Polska autonomia narodowa na Ukrainie 1917-1918*, Warszawa 1948, s. 55.

33 Ibidem, s. 55 i nast.

34 S. I. Goldleman, *Jewish national autonomy in Ukraine 1917-1920*, Chicago 1968, s. 53.

35 *Рішення комісії в справі розподілу місць в центральній раді між представниками польських та єврейських організацій* [w:] П. П. Толочко [et. al] [red.] *Українська Центральна Рада*. Том 1. Київ 1996, s. 212.

36 W. Baluk, op. cit., s. 133.

37 *Універсал Української Центральної Ради (IV)*, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-18>, (dostęp: 10 kwietnia 2016 r.). H. Jabłoński uważał, że ustawa stanowi tylko taktyczny wybieg Ukraińców, mają-

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

wszystkim zamieszkujący Ukrainę narodowościom prawo do autonomii narodowo-personalnej, przez co rozumiano prawo do „samodzielnego urządzenia swojego życia”, działając poprzez organy Związków Narodowych powołanych na podstawie ustawy. Władza Związku rozciągała się na obywatela Ukrainy niezależnie od jego miejsca zamieszkania. Prawo to uznawane było za niezbywalne i, zgodnie z ustawą, żadnej narodowości nie można było jej odmówić ani ograniczyć.

Autonomię zagwarantowaną mieli ustawowo Rosjanie, Polacy i Żydzi. Pozostałe narodowości mogły uzyskać autonomię, jeżeli zwrócą się ze stosownym wnioskiem, podpisanym przez co najmniej 10 000 pełnoletnich obywateli, do Generalnego Sądu. Stosownie do art.2, sąd rozpatrywał wniosek na rozprawie publicznej w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Postanowienie w tej sprawie przekazywane było do wiadomości radzie ministrów oraz podawane było do wiadomości publicznej.

Ustawa określała także obowiązki Związku Narodowego. Władze tego związku miały za zadanie prowadzić tzw. katastry narodowościowe członków danego związku. Rejestr ten miał być publiczny. Każdy obywatel miał prawo zarówno domagać się wpisania na listę jak i wypisania z niej. Związki Narodowe miały własny budżet (przez nie uchwalany) i przewidziano ich samofinansowanie się. Zasada ta miała być realizowana przez prawo do opodatkowania swoich członków (tak więc wydaje się, że związek sam nie mógł określić zasad swojego finansowania, regulowałyaby to osobna ustawa podatkowa). Miały też prawo zaciągać pożyczki oraz finansować swoją działalność w inny sposób (ustawa nie precyzowała jaki). Zakres działalności danego związku zależeć miał od postanowienia jego organów ustawodawczych. Następnie miały być przekazywane do rozpatrzenia i zatwierdzenia przez państwowe ciała ustawodawcze. Przewidywany był bardzo konsensualny tryb załatwiania ew. sporu między władzą ustawodawczą a Związkami. Powoływana miała być komisja pojednawcza złożona w połowie z przedstawicieli parlamentu i w połowie ze Związku, która razem określać miała kompromis, zatwierdzany następnie przez parlament.

Ustawa zawierała również regulacje dot. ustroju wewnętrznego Związków. Ciała usta-

cy na celu pozyskanie mniejszości narodowych dla sprawy URL. Zob. H. Jabłoński, op. cit. s. 93.

Marcin Jędrysiak

wodawcze składały się z członków wybranych przez obywateli URL należących do danego narodu. Prawo głosu przysługiwało osobom. Które ukończyły 20 lat. Wybory do tych ciał miały być powszechne, bez zróżnicowania wg płci i wiary, równe, bezpośrednio i tajne. Przewidywano także ordynację proporcjonalną. Związki miały być organami państwowymi wyposażonymi w ciała ustawodawcze (Narodowe Zebrania) oraz wykonawcze (Rada), które były wybierane przez Zebrania oraz były przed nim odpowiedzialne.

Związkowi przysługiwało prawo reprezentowania danego narodu przed organami państwowymi oraz obywatelskimi instytucjami. Akty prawne przez nie stanowione, miały być ogłaszane w trybie zwyczajowo dla ustaw przyjętym.

Zgodnie z art. 10 ewentualne spory kompetencyjne wynikłe między organami związków a organami państwowymi, samorządowym albo innych związków narodowych, rozwiązywać miały sądy administracyjne.

Pierwotnie w projekcie ustawy znajdował się jeszcze jeden punkt – zapewniający prawo do łączenia się ze wspólnotami narodowymi w pozostałej części Rosji. Został opuszczony w wersji uchwalonej ze względu na równoczesną deklarację niepodległości³⁸.

W stosunku do Żydów, budowa autonomii personalnej zaczęła się już wcześniej. Jeszcze 2 grudnia 1917 roku uchwalono ustawę o żydowskich radach narodowych i wyborach do nich³⁹ (o tymczasowym charakterze). Zgodnie z art. 1 tej ustawy, rady miały mieć wyłączną kompetencję w zakresie wszystkich żydowskich spraw narodowych w miejscowościach, w których miały działać (określone w spisie dołączonym do ustawy). Nad przeprowadzeniem wyborów czuwać miał sekretarz ds. żydowskich. Czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom narodowości żydowskiej, które ukończyły 20 rok życia i co najmniej na dwa dni przed wyborami zapisały się do spisu wyborców (co ciekawe, nie powstał jeszcze wówczas kataster narodowy). Datę wyborów wyznaczyć miał sekretarz (art. 12). Wybory miały być: równe, tajne, bezpośrednio i powszechne. W zakresie sposobu rozdzielania mandatów, ustawa odwoływała się do funkcjonujących tymczasowych zasad wyborów do rad miejskich.

38 S. I. Goldleman, op. cit., s. 73.

39 *Закон Української Народної Республіки про утворення єврейських громадських рад і проведення виборів членів цих рад* [w:] M. I. Панчук [et. al.] (red.) *Національні відносини в Україні у XX ст. : збірник документів і матеріалів*, Київ 1994, s. 57-61.

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

Wskazać należy, że regulacja była bardzo szczegółowa, określała np. skład komisji wyborczych, warunki i tryb odwołania się od wyników wyborów oraz sankcje za zakłócanie wolności i praworządności wyborów.

Przepisy realizujące autonomię kulturalno-narodowościową w ramach URL zawierać miała konstytucja URL (a właściwie Statut o ustroju państwowym, prawach i wolnościach URL⁴⁰). Dokładnie powtarzała ona zapisy ustawy. Takie działanie może wskazywać, że ukraińscy działacze polityczni uważali, że zasady autonomii personalnej uzyskać powinny status wartości konstytucyjnej.

29 kwietnia 1918 r. z pomocą Niemców dokonany został zamach stanu przez generała Pawła Skoropadskiego⁴¹. Następnego dnia wydał on Hramotę do całego narodu ukraińskiego, w którym ogłaszał się hetmanem całej Ukrainy oraz kasował wszystkie ustawy ogłoszone przez UCR⁴². Stąd nie da się określić na ile szczerze były intencje kierownictwa UCR.

Ukraińska regulacja, mimo że nie przetrwała zbyt długo, bardzo wiernie oddawała główne idee Karla Rennera. Ustawa o autonomii narodowo-personalnej stała się wzorem dla regulacji estońskiej, funkcjonującej w okresie międzywojennym⁴³.

Prawa obywatelskie mniejszości narodowych

3 marca 1918 r. uchwalono ustawę o obywatelstwie URL⁴⁴. Zaznaczyć należy, że ustawa w żaden sposób nie różnicowała prawa do nabycia obywatelstwa od przynależności narodowej danej osoby. Zgodnie z §1 każda osoba na stałe osiedlona na terenie URL miała prawo do nabycia obywatelstwa. Przewidywano jednak możliwość wyboru: osoba niechcąca stać się obywatelem Ukrainy mogła złożyć stosowne oświadczenie i wybrać obywatelstwo innego państwa.

40 *Конституція Української Центральної Ради* [w:] В. Ф. Верстюк [et. al.] *Українська Центральна Рада. Документи і Матеріали*. Том 2 1 грудня 1917 р.- 29 квітня 1918 рр. Київ 1997, s. 330-335.

41 W. Mędrzecki, op. cit., s. 146 i nast.

42 *Грамота до всього українського народу*, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18>, (dostęp: 19 kwietnia 2016 r.).

43 B. Stoczewska, *Autonomia narodowościowa jako koncepcja rozwiązania problemu mniejszości narodowych w europejskiej (głównie polskiej) myśli politycznej XIX i XX wieku*, „Krakowskie Studia z Historii” 201, nr 3, s. 373-374.

44 *Закон про Громадянство Української Народної Республіки* [w:] М. І. Панчук (red.), op. cit. s. 73-74.

Marcin Jędrysiak

W takim przypadku uzyskiwała prawo do trzymiesięcznego stałego pobytu. W ustawie przewidziano także procedurę naturalizacji. Przyznanie obywatelstwa ukraińskiego zależało od czasoprzebywania na terenie URL (przez 3 miesiące dla osób z krajów europejskich lub 6 miesięcy dla osób spoza Europy) oraz wykazania braku karalności i braku związków zawodowych bądź gospodarczych (przemysłowych) z Ukrainą⁴⁵. Obywatel mógł się także obywatelstwa zrzec, musiał jednak powiadomić w ciągu jednegoroku lokalne organy władzy o tym, obywatelstwo którego państwa przyjmuje.

Zasadniczo jednak wskazać należy, że ustawa o obywatelstwie nie dyskryminowała w żaden sposób mniejszości narodowych - pozostawiała prawo wyboru obywatelstwa oraz nie uzależniała go od prawa krwi⁴⁶.

Prawa językowe mniejszości narodowych w URL

Kwestie praw językowych mniejszości również znajdowały wyraz w prawodawstwie UCR. Zgodnie ze §2 Statutu Generalnego Sekretariatu⁴⁷ wszystkie ustawy miały być publikowane także po polsku, rosyjsku oraz „żydowski”. Co więcej, wielojęzyczne napisy miały być obecne także na banknotach – przewidywał to projekt nieuchwalonej ustawy z 18 marca 1918 roku o jednostkach płatniczych⁴⁸.

Również ustawa o wyborach do organów ustawodawczych URL zakładała w art. 52, że spisy kandydatów na terenach zamieszkiwanych przez mniejszości narodowe odbywać się miały w językach „miejscowych”⁴⁹, nie precyzując jakie są to języki.

Wydaje się, że w miarę upływu czasu i umiarkowanych efektów prowadzonej polityki narodowościowej (więcej na ten temat w dalszej części pracy), mocniej zaczyna być akcentowane znaczenie języka państwowego. Cyrkularz Rady Ludowych Ministrów z 7 marca 1918

45 Ibidem, s. 38-39.

46 Т. О.Подковенко, *Права національних меншин і громадян УНР за часів української Центральної Ради*, „Університетські наукові записки” 2006, nr 2, s. 38-39.

47 *Постанова Української Центральної Ради про Статут Генерального Секретаріату, ЦДАВО України*, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 10-12, dostęp: <http://www.archives.gov.ua/Sections/90AZ/CDAVO/index.php?32#photo> (dostęp: 10 maja 2016 r.). Statut przewidywał także w §4, że w skład sekretariatu wchodzi obowiązkowo minister ds. narodowościowych oraz wicesekretarze ds. polskich, rosyjskich oraz żydowskich.

48 Т. О.Подковенко, op. cit., s. 37.

49 *Закон про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки* [w:] В. Ф. Верстюк [et. al.] *Українська Центральна Рада...* Tom I, s. 413 i nast.

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

r. nakazywał niezwłoczną ukrainizację urzędów⁵⁰. Nakazywał on przetłumaczenie na język ukraiński wszystkich ustaw Rządu Tymczasowego, które nie zostały skasowane przez UCR. W języku urzędowym miały być też odtąd wszystkie napisy oraz wywieszki. Za niewykonanie cyrkularzu groził proces sądowy. Nie przewidywano tłumaczenia aktów prawnych na języki mniejszości.

24 marca uchwalono także ustawę o zaprowadzeniu języka ukraińskiego w sferze bankowości oraz w przemyśle. Ustawa zakładała w art. 1, iż wszelkie napisy w wywieszki w zakładach przemysłowo-handlowych oraz bankowych miały być pisane w języku ukraińskim. Nie wykluczano jednak pisowni w innym języku, ale napis w języku urzędowym musiał zajmować centralne miejsce w głównej części napisu (wywieszki). Odnosiło się to też do wszelkich wyrobów wytworzonych na terenie URL. Na wykonanie przepisów termin wynosił 2-3 tygodnie (dla napisów i wywieszek) lub 3 miesiące (dla etykiet na produktach). Za niewykonanie ustawy groziły, zgodnie z art. 4, sankcje w postaci grzywny lub aresztu (jedynie w przypadku recydywy).

IV. Hetmanat Pawło Skoropadskiego

Skasowanie ustawy o autonomii personalnej

29 kwietnia 1918 r. gen. Pawło Skoropadski wydaje Hramotę (odezwę) do całego ludu ukraińskiego. W akcie tym ogłasza się Hetmanem Całej Ukrainy i przejmuje całą władzę na terenie Ukrainy (oficjalnie – tymczasowo do momentu zwołania sejmu). Zapowiedział też poszanowanie praw własności oraz przywrócenie swobodnego obrotu ziemią. Jednocześnie zachowane miały być prawa robotników. Hramota niewiele mówi na temat mniejszości narodowych, stanowiła jedynie, że hetman wzywa wszystkich obywateli, niezależnie od ich narodowości i wyznania, do pomocy w dziele odbudowy Ukrainy. Ukraińska Republika Ludowa przekształcała się w quasi-monarchiczne Państwo Ukraińskie.

Zauważyć należy, że Hetmanat nie prowadził właściwie polityki narodowościowej. W lipcu

50 Циркуляр Ради Народних Міністрів Губернським і повітовим комісарам про застосування української мови, [w:] П. П. Толочко [et. al] [red.] op. cit. s. 182.

1918 roku Rada Ministrów Państwa Ukraińskiego wydała rezolucję, w której kasowała ministerstwa ds. narodowościowych oraz likwidowała autonomię personalną. Mimo tego, aż do sierpnia działał polski departament ds. oświatowych⁵¹ a urzędnikom wypłacano nawet pensje⁵². Jak uznał Skoropadski, prawo gwarantuje równość wszystkich obywateli, niezależnie od ich narodowości i wiary⁵³. W związku z tym żadna autonomia nie była potrzebna.

Sytuacji obywateli ze względu na narodowość nie różnicowała ustawa o obywatelstwie przyjęta 2 lipca 1918 roku. Podobnie jak ustawa z czasów URL przyznawała obywatelstwo Ukrainy na zasadzie terytorialnej: tj. osoby mające obywatelstwo rosyjskie i przebywające na terenie Ukrainy uzyskiwały z mocy prawa status obywatela tego kraju. Miały także prawo nie przyjmując ukraińskiego obywatelstwa, o czym należało powiadomić właściwego miejscowo starostę. Przewidywano także procedurę przyznania obywatelstwa osobom urodzonym na terenie Ukrainy, które stamtąd wyjechały (art. 5) oraz osobom, których rodzice przebywali na stałe na Ukrainie.

Jak widać, również w Hetmanacie nie różnicowano praw obywatelskich w zależności od przynależności narodowej.

O pewnej trosce o mniejszości narodowe świadczyć może jednak ustawa tworząca Uniwersytet w Kamieńcu Podolskim⁵⁴. Zasadniczo językiem wykładowym uczelni miał być język ukraiński, dozwolono jednak na używanie rosyjskiego na części lekcji, jeżeli zgodę na to wyraził minister oświaty. Uniwersytet miał składać się z czterech katedr i działać od 1 lipca 1918 r.

Normy dotyczące zachowania praw mniejszości narodowych zawierała umowa zawarta między Państwem Ukraińskim a rządem tzw. Krymskiej Republiki Ludowej⁵⁵ w sprawie przyłączenia Krymu do Ukrainy. Na mocy tej umowy, półwysep stać się miał autonomiczną częścią Ukrainy z własnym rządem i prawodawstwem zatwierdzanym bezpośrednio przez hetmana.

51 H. Jabłoński, op. cit., s. 133.

52 Ibidem, s. 134.

53 М. В. Лазарович. «Всі громадяни України – рівноправні...» (до питання про засади етнополітики Другого Гетьманату), „Прикарпатський вісник НТШ. Сер.: Думка” 2012, № 3, s. 229.

54 *Витяг з Закону Української Держави про заснування Кам'янець-Подільського Державного Українського Університету* [w:] М. І. Панчук [et. al.] (red.) op. cit., s. 83-84.

55 *Главные основания соединения Крыма с Украинской державой*, [w:] В.Боечко, О. Ганжа, Б.Захарчук, *Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан*, Київ 1994, s. 114-116.

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

Należy zauważyć, że Krym nie był obszarem etnicznie ukraińskim – Hetmanat dążył więc do przyłączenia terenu zamieszkanego przez mniejszości narodowe. Jeśli wierzyć danym z 1918 roku, wśród 771 tysięcy jego mieszkańców, 38,2% stanowili Tatarzy krymscy, 23,3% Rosjanie, jedynie 8,4% Ukraińcy, natomiast 7,4% Niemcy. Oprócz tego półwysep zamieszkiwali głównie Grecy, Bułgarzy, Turcy, Żydzi i Karaimowie⁵⁶. Ponad 90% mieszkańców półwyspu nie należałoby więc do narodu tytularnego. W porozumieniu przewidziano pewne koncesje na rzecz mieszkańców Krymu: w art. 6 zapewniano, że kwestie oświaty ludowej oraz narodowości zostaną zostawione do dyspozycji rządu półwyspu. Przedstawicielstwo Krymu miało także samo określić język urzędowy, który obejmować miał także organy samorządu lokalnego (art. 14). Umowa ta nie weszła jednak nigdy w życie ze względu na obalenie rządu hetmana Skoropadskiego.

V. Zachodnioukraińska Republika Ludowa i Zachodni Okręg URL

W październiku 1918 r. powstała Zachodnioukraińska Republika Ludowa. Za swoje zadanie twórcy ZuRL uznali budowę państwa ukraińskiego na terenie dawnej Monarchii Austro-Węgierskiej. W tym czasie również politycy starali się także zaadresować swoją działalność do mniejszości narodowych. Proklamacja Ukraińskiej Rady Narodowej z 18 października⁵⁷ wzywała wszelkie mniejszości narodowe (w tym Żydów uznanych za osobną grupę⁵⁸) do przesłania do URN swoich przedstawicieli, proporcjonalnie do ich udziału procentowego w ludności. Zapowiedziano także, na wzór URL, budowę autonomii narodowo-personalnej. Próbowano utworzyć sekretariaty ds. narodowych. O chęci wprowadzenia autonomii personalnej świadczy także ustawa o sejmie ZuRL. Zgodnie z art. 1 ustawy z 15 kwietnia 1919 r. w sejmie Zachodniego Okręgu URL zasiadać miało 226 posłów: 160 miejsc zagwarantowano Ukraińcom, 33 Polakom, 27 Żydom i 6 Niemcom⁵⁹. Stanowiło to kolejny wyraz wzorowania

56 Г.Ф. Турченко *Міжнародні аспекти інтеграції території Південних губерній до складу України в 1918 р.* [w:] *Наукові праці історичного факультету Запорізького держ. Університету*, 2004, Вип 18, s. 134.

57 W. Mędrzecki, op. cit., s. 171-173,

58 W Austro-Węgrzech Żydzi nie byli uznawani za osobną grupę narodową.

59 *Закон Української Національної Ради про сойм* [w:] О. Карпенко [red.] *Західноукраїнська Народна Республіка 1918 – 1933 Том 2*, Івано – Франківськ 2001, s. 359-360.

się na rozwiązaniach URL.

Ukraińska Republika Ludowa odrodziła się w grudniu 1918 roku. Po wycofaniu się wojsk niemieckich z terenu Ukrainy, reżim Skoropadskiego stracił jedną z podstaw swojej władzy. W listopadzie 1918 roku wybuchło antyhetmańskie powstanie na czele z Wołodymyrem Wynnyczenką, a 14 listopada 1918 ukonstytuował się Dyrektoriat URL⁶⁰. W grudniu wojska powstańców zajęły Kijów, a hetman oddał władzę.

Odrodzenie bliskiej ideowo Ukraińskiej Republiki Ludowej pozwoliło na rozmowy dotyczące połączenia obu ukraińskich państw. 22 stycznia 1919 r. podpisano umowę, na mocy której URL oraz ZuRL stawały się jednym państwem, ze stolicą w Kijowie. Tereny dawnej Monarchii Austro-Węgierskiej uzyskać miały jednak pewną autonomię i działać w obrębie Zachodniego Okręgu URL⁶¹.

Tymczasowa ustawa o języku państwowym Zachodniego Okręgu URL

15 lutego 1919 r. przyjęta została ustawa o używaniu języka ukraińskiego w wewnętrznym i zewnętrznym działaniu urzędów państwowych, publicznych instytucji i przedsiębiorstw państwowych⁶². Ustawa ta składała się zaledwie z czterech artykułów i zapewniała językowi ukraińskiemu status oficjalnego. Jednocześnie jednak ustawa (w §3) miała zapewniać członkom mniejszości narodowych prawo do kontaktowania się z organami i instytucjami państwowymi w ich języku ojczystym, zarówno w formie ustnej jak i pisemnej.

Ustawa o podstawach szkolnictwa

Ustawa z 13 lutego 1919 r. regulowała podstawy ustroju szkolnictwa w ZORL. Zgodnie z nim językiem wykładowym i urzędowym na terenie kraju miał być we wszystkich szkołach ukraiński. Nauczyciele stosownie do art. 1 mieli mieć status urzędników państwowych. Artykuł 2 przyznawał prawo mniejszości narodowych do oświaty w języku narodowym, jednak

60 W. Mędrzecki, op. cit., s. 275 i nast.

61 П. Гай-Нижник, *Акт Злуки УНР і ЗУНР: втілення і крах ідеалу Соборної України* [w:] *Регіональні проблеми української історії: Збірник наукових праць*. Вип.1, Умань 2008, s. 44-58.

62 *Закон Української Національної Ради про уживання української мови у внутрішнім і зовнішнім урядуванні державних властей і урядів, публічних інституцій і державних підприємств у Західній області Української Народної Республіки, 15 лютого 1919*, http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=1237881, (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

odnośnie szczegółów odsyłał do osobnej, jeszcze niewydanej, ustawy. Rozwijało ją rozporządzenie z 24 lutego 1919 r.⁶³ Zgodnie z nim, dyrekcja wszelkich szkół średnich z nieukraińskim językiem wykładowym, jeżeli w danej miejscowości brakuje szkoły ukraińskiej, do 15 marca miała wprowadzić ukraiński jako wykładowy. Jednocześnie do końca roku szkolnego 1918/1919 język obcy mógł być wykorzystywany pomocniczo.

Prawa szkolne oraz językowe mniejszości na terenie ZuRL nigdy nie zostały w pełni skonkretyzowane.

VI. Dyrektoriat

Po obaleniu Hetmanatu na terenie Ukrainy odrodziła się Ukraińska Republika Ludowa. Oznaczało to też powrót autonomii personalnej, przywróconej 18 grudnia 1918 r., jedynie jednak dla Żydów. Nie odnowiono także ministerstwa ds. polskich. Jak argumentowano, brak ministerstwa ds. polskich oraz rosyjskich wynikał z faktu potrzeby unormowania relacji między Ukrainą a Polską oraz Rosją⁶⁴.

Dyrektoriat nie prowadził polityki prawodawczej w stosunku do mniejszości narodowych. Owoce działań Dyrektoriatu była nowa ustawa o języku państwowym (z 18 stycznia 1919 r.)⁶⁵. Na mocy tego krótkiego aktu, język ukraiński stawał się językiem państwowym w urzędach, armii, flocie oraz wszystkich obywatelskich i publicznoprawnych organizacjach. Jednocześnie gwarantowano „osobom prywatnym” możliwość kontaktowania się z tymi organami w ich języku ojczystym – szczegóły nie zostały jednak podane. Gwarancja ta była jednak bardziej konkretna, niż za czasów UCR – odnosiła się do łatwo dającego się określić „języka ojczystego”, a nie „miejscowego”.

63 *Розпорядок Державного секретаріату освіти і віроісповідань про запровадження викладання українською мовою у всіх державних школах* [w:] O. Карпенко [red.] op. cit., s. 277.

64 S. I. Goldleman, op. cit., s. 101.

65 *Закон Ради народних міністрів Директорії УНР про державну мову в Українській Народній Республіці*, http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=1229863&cat_id=661216, [dostęp: 2 maja 2016 r.].

VII. Realizacja określonej prawnie polityki w sprawie mniejszości narodowych

Ukraińska Centralna Rada (marzec 1917-kwiecień 1918)

Wydaje się, że politycy UCR bardzo poważnie podchodzili do zapowiedzianej wizji utworzenia autonomii personalnej. Zgodnie z ustaleniami ze zjazdu zniewolonych ludów Rosji, bardzo szybko do tworzenia autonomii personalnej oraz własnego życia kulturalnego zabrali się Żydzi. 1 Października 1917 r. wicesekretarz ds. żydowskich Mosze Zilberfarb wydał deklarację, w której zapowiedział, że jego urząd będzie stał na straży praw mniejszości żydowskiej i będzie chronić ją przed „jakimkolwiek prawnym albo faktycznym ograniczeniem cywilnych i publicznych praw ludu”⁶⁶. Miał także współpracować z sekretariatem ds. narodowościowych w zakresie przygotowania projektu statutu żydowskiej autonomii personalnej. 7 stycznia 1918 r. stanowisko wicesekretarza zostało przekształcone w stanowisko ministra ds. żydowskich. Jeszcze jednak w grudniu 1917 wydano ustawę o utworzeniu Żydowskich Rad Narodowych oraz o wyborach do nich⁶⁷. Wybory te na szczeblu lokalnym przeprowadzono w 168 radach (na 492 znajdujących się na Ukrainie)⁶⁸.

Początkowo bardzo dobrze rozwijały się stosunki między UCR a Polakami. Utworzony w marcu 1917 r. Polski Komitet Wykonawczy na Rusi przychylnie (przynajmniej w sferze deklaracji) odnosił się do państwowości ukraińskiej⁶⁹. Pewnym problemem w stosunkach polsko-ukraińskich był jednak fakt podzielenia środowiska polskiego między grupy lewicowe a prawicowe, które doprowadziło do rozbitcia PKW. Partie lewicowe (PPS Frakcja Rewolucyjna oraz Polska Centrala Demokratyczna⁷⁰) oddzieliły się od bardziej prawicowego PKW w lipcu 1917 r. i to one wzięły udział w obradach UCR oraz to przedstawiciele tych partii byli zapleczem ministerstwa ds. polskich. PKW w tym czasie prowadził politykę samodzielną, dublującą działania lewicy. W praktyce jednak, strona ukraińska wywiązywała się z obietnic złożonych mniejszościom narodowym. Bez przeszkód zakładano np. polskie

66 S. I. Goldleman, op. cit., s. 54 i nast.

67 Ibidem, s. 56.

68 Ibidem, s. 66

69 Ł. Adamski, *Nacjonalista postępowy. Mychajło Hruszewski i jego poglądy na Polskę i Polaków*, Warszawa 2011, s. 189-190.

70 H. Jabłoński, *Ministerium spraw polskich Ukraińskiej Republiki Ludowej*, „Niepodległość” 1939 nr 20, s. 262.

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

instytucje oświatowe czy biblioteki, organizowano kursy nauczycielskie⁷¹. Stworzyć udaje się nawet Polskie Wyższe Kursy Naukowe – namiastkę uniwersytetu⁷².

Pozytywne aspekty polityki UCR były jednak stale niwelowane przez fakt zanarchizowania kraju oraz słabego autorytetu jej władzy. W istocie UCR, po wydaniu III Uniwersału, nie była w stanie ani finansowo ani organizacyjnie dźwignąć ciężaru utrzymania państwa⁷³. Popołniono też szereg błędów; jak zauważali niektórzy opozycyjni wobec Rady działacze, zupełnie zamknęła się ona na potrzeby elit oraz klas posiadających (a więc w dużej mierze Polaków i Rosjan⁷⁴). Problemem było też przyjęcie wąskiego, etnicznego rozumienia ukraińskości, które z jednej strony powodowało wykluczenie sporych części ludności identyfikujących się i z Rosją i z Ukrainą, a z drugiej – prowadziło do trudności w postaci np. niemożności znalezienia urzędników posługujących się w stopniu wystarczającym językiem ukraińskim. Wreszcie, URL popełniła też szereg błędów, mocniej dystansując od siebie przedstawicieli mniejszości narodowych. Szczególnie istotne mogło być uchwalenie ustawy o ziemi⁷⁵, na mocy której kasowana została prywatna własność ziemi wraz z wodami, złożami naturalnymi oraz wodami podziemnymi znajdującym się na terenie danej nieruchomości. Stosownie do art. 2 własność przechodziła na „lud Ukraińskiej Republiki Ludowej”. Artykuł 3 stanowił, że ziemią mogą dysponować obywatele URL niezależnie od ich statusu społecznego, narodowości oraz religii. Ziemia przechodziła na władze państwa bez odszkodowania. Jednocześnie dawnym właścicielom miała być pozostawiona działka do użytkowania wraz z sadami, winnicami, plantacjami chmielu itp., pod warunkiem, że dawny właściciel wraz z rodziną jest w stanie je uprawiać.

Niektórzy chłopci uznali reformę rolną za zezwolenie na dokonywanie rabunków i przejmowanie przemocą majątków ziemskich. Do końca marca 1918 r. na Kijowszczyźnie, Podolu i Wołyniu rozgrabiono bądź zniszczono 85% polskich majątków⁷⁶. Kolejnym ciosem dla

71 H. Jabłoński, *Polska autonomia.....*, s. 28-29.

72 Ibidem, s. 33.

73 W. Mędrzecki, op. cit. s. 102 i nast.

74 Д. Дорошенко, *Мої спомини про недавнє минуле (1914—1920)*, Мюнхен 1969, s. 235-239.

75 *Тимчасовий земельний закон, затверджений уркраїнською центральною радою* [w:] П. П. Толочко [et. al] [red.] *Українська Центральна Рада. Том 2*. Київ 1996, s. 128-130.

76 B. Hud, *Ukraińcy i Polacy na Naddnieprzu, Wołyniu i w Galicji Wschodniej w XIX i pierwszej połowie*

Marcin Jędrysiak

Polaków mogło być zawarcie w lutym 1918 r. pokoju między państwami tzw. czwórprzymierza a Ukrainą, na mocy którego na Chełmszczyźnie miał odbyć się plebiscyt na temat przynależności terytorialnej tych ziem. Wywołało to protesty Polaków w Galicji i Królestwie Polskim – co ciekawe, na Ukrainie do sprawy tej Polacy podeszli obojętnie⁷⁷.

Mimo tych problemów, Polacy byli jedyną mniejszością narodową, która pomogła chronić w 1918 r. Kijowa przed wojskami bolszewickimi⁷⁸.

Częste były na terenie URL pogromy ludności żydowskiej: 22 czerwca odbył się pogrom w Kijowie, podczas gdy w październiku i listopadzie na Ukrainie prawobrzeżnej odbyło się ich ponad 50⁷⁹. UCR niewiele zrobiła w celu ochrony ludności żydowskiej przed atakami⁸⁰, co wynikało głównie z jej słabości.

Odbywające się na terenie URL pogromy czy masakry nie były jednak sterowaną odgórnie i planową próbą eksterminacji ludności. Wynikały one raczej ze stanu kraju: trwającej rewolucji, zmęczenia wojną czy po prostu odhumanizowania i traumy żołnierzy powracających z frontu. UCR w warunkach trwającej inwazji bolszewików oraz anarchizacji, nie miała też środków i wystarczającej siły, by móc w sposób wystarczający zapobiegać aktom przemocy wobec mniejszości narodowych.

Hetmanat

Hetmanat Skoropadskiego właściwie nie prowadził polityki narodowościowej – prawdopodobnie wynikało to z charakterystyki samego hetmana, dla którego kwestie te nie miały wielkiego znaczenia. Jak pisał Jarosław Hrycak: „Skoropadskyj, wychowany w rodzinie arystokratycznej, postrzegał świat w kategoriach statusu społecznego i hierarchii społecznej. Był przede wszystkim poddanym rosyjskim, wiernym carowi, imperium i oficerskim obowiązkom. Dopiero na drugiej pozycji znajdowały się jego etniczne i kulturowe związki z Rosją

XX wieku, Lwów-Warszawa 2013, s. 245.

77 H. Jabłoński, *Polska autonomia...*, s. 108.

78 М. Потапенко, *Українське питання у політичних проектах поляків наддніпрянської України у 1917-1918 роках*, „*Studia politologica Ucraino-Polona*” 2012, nr 2.

79 Т. П. Макаренко, *Єврейські погроми в добу української революції*, „*Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*”, 2013, вип. XXXV, s. 116-117.

80 N. Levin, *The Jews in the Soviet Union Since 1917: Paradox of Survival*, Vol. 1, New York-London 1990, s. 38-39.

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

oraz z własną „małą ojczyzną” i jej sławną kozacką przeszłością. Upadek poprzedniego reżimu zwolnił Skoropadskiego ze starych obowiązków, pozostał jeszcze jego kompleks „małorosyjski”. Wierzył, że w przyszłości Ukraina zawrze sojusz z Rosją. W węższym rozumieniu Skoropadskyj nie budował ani ukraińskiego, ani rosyjskiego państwa narodowego. Nowa koncepcja narodu ukraińskiego otworzyła zrusyfikowanej lewobrzeżnej szlachcie oraz kilku tysiącom urzędników — „Małorosów”, nie pozbawionych poczucia terytorialnego patriotyzmu, drogę do współpracy z Hetmanatem.”⁸¹

Obojętność hetmana wobec kwestii narodowych doprowadziła w praktyce do dopuszczenia przedstawicieli mniejszości narodowych do rządu. Stanowisko ministra finansów utrzymywał Polak z pochodzenia i członek rosyjskiej partii konstytucyjnych demokratów – Antoni Rzepecki⁸². Dobrowolnie zukrainizowanym Polakiem był także poseł w Wiedniu – Wacław Lipiński⁸³. Niemcami byli poseł w Berlinie Fedir von Sztejnhejl⁸⁴ i minister pracy Julij Wagner⁸⁵. Rosjaninem była jedna z szarych eminencji Hetmanatu, prawnik Aleksander Paltow, autor Odezwy do całego ludu ukraińskiego⁸⁶. Żydem był minister handlu Serhij Hutnyk⁸⁷.

Rosyjskie pochodzenie urzędników doprowadziło do oskarżania rządu Państwa Ukraińskiego o ukrytą rusyfikację i zdradę narodową⁸⁸. Rzeczywiście, w pewnym momencie nawet obrady Rady Ministrów odbywały się po rosyjsku, znacznie zwiększyła się też na Ukrainie liczba rosyjskich urzędników. Prawdopodobnie było to jednak spowodowane brakiem odpowiednich urzędników-Ukraińców. Hetmanowi mogło zależeć zaś na uwiarygodnieniu się przed Niemcami i Austro-Węgrami poprzez dokonanie czegoś, co UCR się nie udało

81 J. Hrycak, *Ukraina 1772-1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Lublin 2000, s. 135.

82 В.Нестеренко, *Національна Політика Української Держави*, „Вісник Київського національного лінгвістичного університету. Сер. : Історія, економіка, філософія” 2012, nr 17. s. 89.

83 Zob. B. Gancarz, *My, szlachta ukraińska. Zarys życia i działalności W. Lipińskiego 1882-1914*, Kraków 2006, s. 269.

84 Д. Дорошенко, op. cit. s. 269.

85 В.Нестеренко, *Національна політика Української Держави*, „Вісник Київського національного лінгвістичного університету” 2012 nr 17, s. 89.

86 П. Гай-Нижник, „Сірий кардинал” гетьмана П.Скоропадського (*Нариси до політичного портрету О.О.Палтова*), „Людина і політика” 2004. Nr 3, s. 148-149.

87 В.Нестеренко, op. cit., s. 89.

88 Д. Дорошенко, op. cit., s. 269-274.

– utworzenie kompetentnego aparatu urzędniczego. W praktyce jednak sprawiało to, że nieznający języka ukraińskiego urzędnicy rugowali język państwowy z administracji, zastępując go rosyjskim. Problemem był też fakt, że wielu Rosjan zajmujących stanowiska urzędnicze nie było związanych z Ukrainą i wykazywała nieprzychylność wobec ruchu ukraińskiego⁸⁹. Zasadniczo jednak, kwestia narodowa w państwie hetmana praktycznie nie istniała, chociaż odnotować należy decyzję hetmańskiego ministerstwa oświaty o przyznaniu 87 700 karbowańców na żydowskie szkoły⁹⁰.

Zachodnioukraińska Republika Ludowa i zachodni okręg URL

Niektórzy historycy ukraińscy podają, iż ZuRL była państwem „bez pogromów”, w którym „polskiej ludności cywilnej nawet włos z głowy nie spadł”⁹¹. W stosunku do Polaków, pogląd ten odbiega dosyć znacząco od rzeczywistości, gdyż ZuRL robiła bardzo wiele, by zniechęcić do siebie tę grupę narodowościową.

Na stosunek Polaków do ZuRL duży wpływ miała zapewne tocząca się wojna między odrodzoną Polską a tym krajem. Stąd w warunkach działań wojennych, deklarowane w aktach prawnych normy nie były wykonywane. W praktyce jednak, Polacy byli w Galicji Wschodniej grupą dyskryminowaną oraz poddawaną szykanom administracyjnym⁹². Nigdy ani polscy ani żydowscy delegaci nie zostali wysłani do Ukraińskiej Rady Narodowej. Zazwyczaj Polacy odmawiali też złożenia przysięgi wierności na rzecz ZuRL⁹³. Na stanowisko galicyjskich Polaków z pewnością duży wpływ miały także wieści na temat bardzo agresywnego nastawienia unickiego kleru, mordach dokonywanych na polskich żołnierzach, fatalnych warunkach panujących w obozach jenieckich oraz zbrodniach takich jak np. dokonany na kilkudziesięciu Polakach mord w Złoczowie⁹⁴. Nie przysparzało to państwowości ukraińskiej zwolenników wśród ludności polskiej.

89 W. Mędrzecki, op. cit., s. 173.

90 В.Нестеренко, op. cit., s. 89.

91 I. Łysiak-Rudnycki, *Wkład Galicji w ukraińskie zmagania wyzwolenicze [w:] I. Łysiak-Rudnycki Między historią a polityką*, Wrocław 2012, s. 432.

92 G. Łukomski, Cz. Partacz, B. Polak, *Wojna polsko-ukraińska 1918-1919*, Koszalin-Warszawa 1994, s. 92-104.

93 Ibidem, s. 101-103.

94 Nt. mordu: Z krwawych dni Złoczowa 1919 r., Złoczów 1921.

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

Na terenie ZuRL stosunek ludności żydowskiej do władz ukraińskich był na ogół neutralny⁹⁵, przynajmniej na początku działań zbrojnych. Żydzi wydawali własne periodyki, utworzona przez nich Żydowska Rada Narodowa cieszyła się pewnymi prawami, pozwolono nawet na przeprowadzenie wyborów w Stanisławowie (kontrolowanym przez ZuRL). Utworzono żydowskie jednostki policji, powołano urzędników oraz sędziów tej narodowości⁹⁶. Warto jednak wskazać na fakt, że żydowskich członków nie dokooptowano do Ukraińskiej Rady Narodowej. Nie podjęto też kroków na rzecz budowy autonomii personalnej.

Należy jednak zauważyć, że później sympatia ludności żydowskiej przeniosła się na stronę Polską – w 1919 roku większość ludności żydowskiej opowiedziała się za przynależnością wschodniej Galicji do Polski⁹⁷, chociaż może miało to wyłącznie koniunkturalny charakter.

Dyrektoriat

Dyrektoriat w sferze prawnej stanowić miał kontynuację UCR, jednak autonomię personalną zostawiono tylko Żydom. Wołodymyr Wynnyczenko miał to uzasadniać tym, że Rosjanie i Polacy nie byli zainteresowani autonomią na terenie Ukrainy. Odnośnie Polaków uznano, że należy poczekać na moment, gdy będzie można określić położenie ludności ukraińskiej w Polsce⁹⁸.

Autonomia personalna ludności żydowskiej oraz ministerstwo ds. żydowskich zostały ponownie otwarte. Podjęto także decyzje na rzecz tworzenia żydowskiej edukacji, przy czym planowano nawet utworzenie uniwersytetu⁹⁹.

Zapewniona w ukraińskich aktach prawnych autonomia personalna nie mogła jednak zostać odtworzona – URL znajdowała się w stanie wojny z Bolszewikami, Białogwardzi-
stami oraz Polską. Jednocześnie na stosunku Żydów do Ukrainy zaciążyła kwestia niezwykle

95 M. Гон, *Євреї в ЗУНР: стратегія, тактика та вплив на формування взаємин з українцями в міжвоєнний період*, Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність. 18/2009, s. 183-184.

96 A. Prusin, *Nationalizing a Borderland: War, ethnicity, and anti-Jewish violence in Eastern Galicia, 1914-1920*, Tuscaloosa 2005, s. 97-101.

97 A. Leinwand, *Walka dyplomatyczna Polski o Galicję Wschodnią 1918-1923*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” XLVI, s. 92-94.

98 S. I. Goldleman op. cit. s. 100-101.

99 Ibidem, s. 111-112.

licznych pogromów na Ukrainie, dokonywanych od stycznia 1919 r. W niektórych z nich uczestniczyli także żołnierze ukraińscy¹⁰⁰. W lutym 1919 roku w kilku powiatach ukraińskie władze wojskowe nałożyły także kontrybucje na Żydów za rzekome prowadzenie działalności przeciw URL¹⁰¹. Próbowano jednak zaradzić pogromom: 25 maja 1919 r. uchwalono ustawę o utworzeniu szczególnej komisji dla badania kwestii pogromów żydowskich¹⁰². Komisja miała bardzo szerokie uprawnienia, a wszelkie sprawy przez nią wyjawione miały być oddawane pod sąd Najwyższego Sądu Wojskowego. Sprawy miały być rozpoznawane wspólnie z ministrem ds. żydowskich oraz sprawiedliwości. Komisja miała prawo nakładać na sądowych oraz wojskowych śledczych dodatkowe obowiązki związane z prowadzeniem postępowania: miała prawo przesłuchiwać oraz usuwać z posad pracowników administracji (z wyjątkiem sądowej oraz wojskowo-sądowej) w związku z popełnieniem przez nich przestępstwa powszechnego albo służbowego związanego z pogromami. O działalności komisji niewiele jednak wiadomo.

VIII. Podsumowanie

Teren Ukrainy zawsze był terenem wielonarodowym, na terenie którego przenikały się wpływy różnych narodów, kultur i religii. Powodowało to szczególną odpowiedzialność polityków ukraińskich, tworzących swoje państwo, za rozpoznanie i uszanowanie tego faktu.

Kroki prawne podjęte na rzecz tworzenia autonomii personalnej na Ukrainie stanowiły bardzo ambitną próbę przeszczepienia na grunt ukraiński rozwiązań, zaprezentowanych w austriackiej myśli i praktyce politycznej. Stanowiły one adaptację myśli prezentowanej przez Karla Rennera, jednocześnie rozwijając ją w sferze praktycznej. Ciekawym wątkiem jest fakt utworzenia ministerstw ds. poszczególnych narodowości – czy był to swoisty odpowiednik ministerstwa ds. Galicji czy też osobny, ukraiński pomysł dopełniający autonomię personalną? Ta kwestia wymagałaby dalszych badań. Pewnym uzupełnieniem idei autonomii personalnej była także próba podziału mandatów w ciałach ustawodawczych według klucza

100 T. П. Макаренко, *op. cit.*, s. 117.

101 *Ibidem*, s. 117-118.

102 *Закон Директорії УНР про утворення Особливої Слідчої Комісії для розслідування єврейських погромів*, <http://ukrlife.org/main/prosvita/document.htm>, (dostęp: 10 maja 2016 r.).

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

narodowościowego, również być może zainspirowana rozwiązaniami stosowanymi w niektórych austriackich krajach koronnych¹⁰³. Polityka Ukraińskiej Centralnej Rady w sferze deklaracji była podyktowana prawdopodobnie chęciami budowania wspólnej Ukrainy wielu narodów – pod warunkiem, że narody te przyjmą demokratyczną i socjalistyczną postawę.

URL nie miała jednak środków na realizację tego planu - był on w warunkach trwającej wojny i niewielkiego autorytetu Rady (nie wykraczającego w istocie daleko poza Kijów¹⁰⁴) niemożliwy do realizacji. Ponadto politycy ukraińscy popełnili dużą ilość błędów: nie zaproszono do rządów lokalnej prawicy (także ukraińskiej), wydawano zarządzenia mocno bijące w interesy społeczności polskiej, nie podjęto właściwie działań na rzecz zatrzymania pogromów Żydów i przeciwdziałania rabowania majątków. Pewne problemy były trudne do rozwiązania, np. fakt, że Rosjanie (stanowiący przecież ok. 20% populacji) w ogóle nie są zainteresowani współtworzeniem ukraińskiego państwa. Zignorowano też pewną grupę osób, która ukraińskość pojmowała w sposób odmienny od grupy narodowo nastawionej inteligencji. Ludzie tacy, których sztandarowym przykładem może być Pawło Skoropadski, nie rozumieli alternatywy - Rosja albo Ukraina, uznając że obie kultury i oba języki stanowią istotną część ich tożsamości. W istocie, Centralna Rada apelowała do takich osób o wyrzeczenie się części swojej tożsamości albo wykluczała z ukraińskiej wspólnoty narodowej.

Rozwiązania przyjęte w ZuRL kopiować miały w zasadzie pomysły proponowane w URL. W przeciwieństwie do nich, nie nastąpiła jednak żadna próba ich realizacji, prawdopodobnie ze względu na warunki wojenne.

Tradycje ochrony prawnej mniejszości narodowych na Ukrainie zasługują w polskiej nauce (i nie tylko) na większą uwagę. Mimo nie do końca udanych prób wprowadzenia autonomii personalnej, stanowią one bardzo pozytywny epizod w dziejach tego kraju. Wskazać należy, że brakuje prac poświęconych działalności Polskiego Komitetu Wykonawczego na Rusi, sytuacji Żydów na Ukrainie czy też rzetelnego obrazu sytuacji Polaków w Zachodnioukraińskiej Republice Ludowej. Niewiele miejsca poświęcono też stosunkowi Polaków i Żydów do Hetmanatu Pawła Skoropadskiego oraz – niejako symetrycznie – stosunkowi ukraińskich

103 B. Kuzmany, op. cit., s. 47 i nast.

104 I. Łysiak-Rudnycki, *Wkład Galicji...*, s. 431-432.

Rosjan do państwowości Ukrainiejskiej na Naddnieprzu. Warto byłoby też zwrócić uwagę na kwestię wykonania założonych w przepisach prawnych rozwiązań.

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi próbę przedstawienia zarysu polityki narodowościowej prowadzonej na terenie Ukrainy przez Ukrainiejską Republikę Ludową, Zachodnioukraińską Republikę Ludową oraz Hetmanat Pawło Skoropadskiego oraz wskazanie sytuacji prawnej mniejszości narodowych.

Wydarzenia zostały ukazane w porządku chronologicznym. W kontekście URL zdecydowano się prześledzić próbę utworzenia na Ukrainie autonomii personalnej oraz prawa językowe mniejszości narodowych. Zwrócono także uwagę na praktykę realizacji tych praw. Hetmanat Pawło Skoropadskiego nie przyjął żadnych regulacji dotyczących mniejszości narodowych, w praktyce jednak, prowadząc przychylną mniejszościom narodowym politykę. Zwrócono także uwagę na Zachodnioukraińską Republikę Ludową oraz prowadzoną przez nią politykę wobec mniejszości (i skonfrontowano ją z przyjętymi aktami prawnymi).

Podsumowanie stanowi próba oceny deklarowanych w aktach prawnych działań i porównanie go z praktyką. Praca wskazuje także na znaczne luki w historiografii, takie jak mała liczba wiadomości na temat aktywności Rosjan na terenie Ukrainy czy stosunku mniejszości narodowych do Hetmanatu.

SUMMARY

LEGAL SITUATION OF NATIONAL MINORITIES IN THE UKRAINE IN THE TIMES OF THE UKRAINIAN NATIONAL REVOLUTION (1917-1921) – THE OUTLINE

The article is an effort to outline the legal status of national minorities in Ukraine during so called Ukrainian National Revolution (1917-1921). It focuses of Ukrainian policy towards national minorities as well as on legal acts of Ukrainian People's Republic, Western Ukra-

Sytuacja prawna mniejszości narodowych na terenie Ukrainy

inian People's Republic and Pavlo Skoropadski's Hetmanate.

In a chronological manner, author focuses on the efforts put up by the Ukrainian Central Council to establish an national-personal autonomy and the language laws of national minorities; in the next part he tried to find any traces of policy toward national minorities in Skoropadski's Hetmanate. Legal acts of Western-Ukrainian People's Republic were confronted with the praxis.

In the summary an attempt have been made to assess the execution of aforementioned norms. The gaps in the current knowledge on the topic had been noticed and indicated – such as lack of information about Russian activity in Ukraine and general problems with describing the attitude of national minorities towards Skoropadski's Hetmanate.