

ZESZYTY NAUKOWE TOWARZYSTWA DOKTORANTÓW  
UNIwersYTETU JAGIELLOŃSKIEGO

## RADA NAUKOWA

PRZEWODNICZĄCY RADY NAUKOWEJ  
PROF. DR HAB. WOJCIECH NOWAK  
REKTOR UNIwersYTETU JagIELLOŃskiego

PROF. HUGH J. BYRNE  
FOCAS RESEARCH INSTITUTE, DUBLIN INSTITUTE OF TECHNOLOGY

PROF. DR HAB. MARIA FLIS  
UNIwersYTET JagIELLOŃski

PROF. DR HAB. TADEUSZ GADACZ  
UNIwersYTET PEDAGOGICZNY W KRAKOWIE

PROF. DR HAB. KATARZYNA KIEĆ-KONONOWICZ  
UNIwersYTET JagIELLOŃski

PROF. DR HAB. ANDRZEJ KOTARBA  
UNIwersYTET JagIELLOŃski

PROF. DR HAB. MARTA KUDELSKA  
UNIwersYTET JagIELLOŃski

PROF. DR HAB. TOMASZ MACH  
UNIwersYTET JagIELLOŃski

PROF. DR HAB. ANDRZEJ MANIA  
UNIwersYTET JagIELLOŃski

PROF. DR HAB. KAROL MUSIOŁ  
UNIwersYTET JagIELLOŃski

PROF. DR HAB. JACEK SKŁADZIEN  
UNIwersYTET JagIELLOŃski

PROF. DR HAB. LESZEK SOSNOWSKI  
UNIwersYTET JagIELLOŃski

PROF. DR HAB. BOGDAN SZLACHTA  
UNIwersYTET JagIELLOŃski

ZESZYTY NAUKOWE TOWARZYSTWA DOKTORANTÓW  
UNIwersYTETU JAGIELLOŃSKIEGO

NAUKI SPOŁECZNE

NUMER 8 (1/2014)



KRAKÓW 2014

Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ  
ul. Straszewskiego 25/3, 31-113 Kraków

Redaktor naczelny:  
Marcin Lubecki

Zastępca redaktora naczelnego:  
Rafał Kur

Sekretarz redakcji:  
Rafał Opulski

Redaktorzy prowadzący:  
Rafał Opulski

Zespół redakcyjny:  
Jakub Rogulski, Aneta Pazik, Ilona Przybojewska,  
Paulina Antoń, Maciej Kłodawski, Magdalena Tendera,  
Rafał Łatka, Piotr Kołpak

Recenzenci artykułów:  
prof. dr hab. Tadeusz Woś  
dr Paweł Czarnecki  
dr Mateusz Dąsał  
dr Jacek Lewicki

Redakcja językowa:  
Marcin Lubecki, Ewa Kuśmerek,  
Magdalena Hoły-Łuczaj, Dagmara Zajac

Skład:  
Nowa Strona

Projekt okładki:  
Szymon Drobnik

Współpraca wydawnicza:  
Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner

---

© Copyright by Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ  
All rights reserved  
Wydanie I, Kraków 2014  
Nakład 80 egz.

e-ISSN 2082-9213  
p-ISSN 2299-2383

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Aleksandra Kluczevska-Rupka . . . . .                                                                                            | 7  |
| Dozwolone wyjątki od swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług w wykonywaniu zawodu prawnika w Unii Europejskiej |    |
| Tomasz Pałetko . . . . .                                                                                                         | 27 |
| Ramy prawne oraz ich konsekwencje dla działań <i>media relations</i> w polskiej administracji publicznej                         |    |
| Agnieszka Podemska . . . . .                                                                                                     | 39 |
| Opinia biegłego w nowym modelu postępowania karnego                                                                              |    |
| Agata Ceberra . . . . .                                                                                                          | 53 |
| The Paradigms for Distinguishing between Private Law and Public Law                                                              |    |
| Kacper Michna . . . . .                                                                                                          | 61 |
| Kartki na cukier. Problem publicystyczny. Wprowadzenie kartek na cukier w świetle publicystyki tygodnika „Polityka” w 1976 roku  |    |
| Jakub Rogulski . . . . .                                                                                                         | 79 |
| Recenzja książki: Alex Kershaw, <i>The Envoy's Briefcase. Raoul Wallenberg and the Epic Rescue of the Jews of Budapest</i>       |    |
| Noty o autorach . . . . .                                                                                                        | 83 |

## CONTENTS

|                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Aleksandra Kluczevska-Rupka . . . . .                                                                                                            | 7  |
| The Permitted Exceptions to the Freedom of Establishment and<br>Freedom to Provide Services in the Profession of Lawyer in the<br>European Union |    |
| Tomasz Pałetko . . . . .                                                                                                                         | 27 |
| Legal Frameworks and Consequences of Media Relations in the<br>Polish Public Administration Sector                                               |    |
| Agnieszka Podemska . . . . .                                                                                                                     | 39 |
| An Expert's Opinion in the Amended Polish Criminal Proceedings                                                                                   |    |
| Agata Ceberra . . . . .                                                                                                                          | 53 |
| The Paradigms for Distinguishing Between Private Law and Pub-<br>lic Law                                                                         |    |
| Kacper Michna . . . . .                                                                                                                          | 61 |
| Sugar Coupons. Journalistic Issue                                                                                                                |    |
| Jakub Rogulski . . . . .                                                                                                                         | 79 |
| Book Review: Alex Kershaw, <i>The Envoy's Briefcase. Raoul Wal-<br/>lenberg and the Epic Rescue of the Jews of Budapest</i>                      |    |
| Notes on Authors . . . . .                                                                                                                       | 83 |

ALEKSANDRA KLUCZEWSKA-RUPKA

(UNIwersytet Jagielloński)

## DOZWOLONE WYJĄTKI OD SWOBODY PRZEDSIĘBIORCZOŚCI ORAZ SWOBODY ŚWIADCZENIA USŁUG W WYKONYWANIU ZAWODU PRAWNIKA W UNII EUROPEJSKIEJ

### STRESZCZENIE

Jednym z głównych celów pomysłodawców integracji europejskiej było ustanowienie rynku wewnętrznego, na których obowiązuje swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Jednakże nakaz zapewnienia swobodnego przepływu usług oraz swobody w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej nie ma charakteru bezwzględno. Ustawodawca unijny w przepisach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidział sytuacje, w których państwa członkowskie są zwolnione z zapewnienia swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług. Zgodnie z przepisami Traktatu państwa członkowskie mogą wyłączyć zastosowanie wyżej wymienionych swobód, jeżeli osoba chce podjąć działalność gospodarczą lub świadczyć usługi na terenie danego państwa członkowskiego, a ta działalność lub usługa jest związana z wykonywaniem władzy publicznej. W niniejszym artykule wskazuję, iż w kontekście powyższego wyjątku pojawiają się liczne problemy interpretacyjne, zwłaszcza w związku z wykonywaniem zawodu prawnika. Pewną pomocą są tutaj orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE, który w wyrokach wyjaśnia wątpliwości państw członkowskich związane z prawidłową interpretacją tego pojęcia. Ponadto, problemy z wykładnią wyrażenia „dozwolone wyjątki od swobody przedsiębiorczości/swobody świadczenia usług” w związku z wykonywaniem zawodu prawnika próbują rozwiązać przepisy aktów prawa wtórnego (Dyrektywy 77/49 oraz Dyrektywy 98/5). W konkluzji artykułu staram się odpowiedzieć na pytanie, czy orzeczenia Trybunału oraz przepisy wspomnianych Dyrektyw są wystarczającymi narzędziami do prawidłowej interpretacji pojęcia dozwolonych ograniczeń swobód rynku wewnętrznego w wykonywaniu zawodu prawnika.

## SŁOWA KLUCZOWE

Prawo Unii Europejskiej, swoboda przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług, adwokat, notariusz, Trybunał Sprawiedliwości UE

## INFORMACJE O AUTORCE

Aleksandra Kluczevska-Rupka  
Katedra Prawa Europejskiego  
Uniwersytet Jagielloński  
e-mail: ola-87@wp.pl

---

## WSTĘP

Ustawodawca unijny nie miał większych wątpliwości podczas definiowania jednego z najważniejszych pojęć prawa gospodarczego Unii Europejskiej. Wyraźnie wskazał, że rynek wewnętrzny to „obszar bez granic wewnętrznych, na którym zostaje zapewniony wolny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”. Problem pojawił się jednak w momencie stosowania tego przepisu w konkretnych sytuacjach, w poszczególnych państwach członkowskich. Okazało się bowiem, że pojęciom „wolności” i „swobody” trudno nadać właściwe znaczenie. Jeszcze większą wątpliwość wzbudziły przepisy Traktatu dotyczące dozwolonych ograniczeń swobód rynku wewnętrznego. Prawo unijne zezwoliło państwom członkowskim na stosowanie wyłączenia danej swobody z uwagi na ochronę porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego. Ponadto, dzięki orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, poszczególne kraje Unii mogą wprowadzić kwalifikowane ograniczenie danej swobody usprawiedliwione ochroną nadrzędnego interesu publicznego. Problem, jaki się tu pojawia, dotyczy interpretacji tych pojęć. Przepisy Traktatu nie dają w tej kwestii żadnej wskazówki. To Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zobowiązany jest każdorazowo ustalać, czy dany przepis wprowadzony przez państwo członkowskie narusza jedną ze swobód rynku wewnętrznego. Jeśli tak się stanie, Trybunał bada w następnej kolejności, czy takie naruszenie może być usprawiedliwione wyżej wymienionymi względami.

Wątpliwość, jaka w tym momencie może się pojawić, dotyczy wpływu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE na europejskie prawo. Co więcej, często można spotkać się z zarzutem, że działalność Trybunału sprowadza się w istocie do stanowienia prawa poprzez tworzenie wiążących precedensów. Wracając do problemu nieprecyzyjnej definicji pojęć „zdrowia”, „bezpieczeństwa” i „porządku publicznego”, pojawia się pytanie, czy tak istotne kwestie, jakimi jest



ograniczenie swobód rynku wewnętrznego, mogą być oparte wyłącznie na decyzjach poszczególnych sędziów Trybunału. Ponadto, czy w związku z dokonywaniem takich zabiegów wciąż istnieje gwarancja ujednolicenia znaczenia tych pojęć w całej Unii Europejskiej?

Rozwiązaniem takiej sytuacji może być działalność prawotwórcza Rady i Parlamentu Europejskiego. Jednym z zadań prawa pochodnego jest bowiem kształtowanie i skonkretyzowanie nieostrych definicji wprowadzonych przez przepisy traktatowe.

Przedmiotem rozważań będzie próba odpowiedzi na pytanie, czy przepisy Dyrektywy 77/49<sup>1</sup> oraz Dyrektywy 98/5/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 1998 roku w sprawie ułatwienia stałego wykonywania zawodu prawnika w innym państwie członkowskim niż to, w którym uzyskano kwalifikacje<sup>2</sup> (jako akty prawa wtórnego), rozwiązują wszelkie problemy interpretacyjne i pozwalają sprecyzować niejasne pojęcia. Ponadto chciałabym skupić swoją uwagę na jednym z przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącym wyłączenia spod prawa unijnego pewnych zawodów, które wiążą się z wykonywaniem władzy publicznej.

W artykule zostanie zwrócona uwaga na zawód prawnika rozpatrywany w kontekście swobody świadczenia usług. Wzrastający poziom integracji gospodarczej, dostrzegany również w zakresie świadczenia usług prawniczych w różnych państwach członkowskich, wymusił na Komisji Europejskiej wystąpienie z inicjatywą prawodawczą, której efektem było przyjęcie Dyrektywy 77/49 oraz Dyrektywy 98/5/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 1998 roku w sprawie ułatwienia stałego wykonywania zawodu prawnika w innym państwie członkowskim niż to, w którym uzyskano kwalifikacje.

Duże znaczenie w analizie problemu wykonywania zawodu prawnika w Unii Europejskiej można przypisać polskiej ustawie o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>. Ustawa o świadczeniu pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej definiuje pojęcie „pomocy prawnej” (jako działalności polegającej na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed polskimi sądami i urzędami) oraz dokonuje dychotomicznego podziału prawników, mogących świadczyć pomoc prawną przed polskimi sądami. Prawnikiem zagranicznym jest, według przepisów ustawy, prawnik z Unii Europejskiej oraz prawnik spoza Unii Europejskiej. Prawnikiem z UE jest osoba z obywatelstwem państwa członkowskiego UE, uprawniona do wykonywania

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Rady z dnia 22 marca 1977 roku, mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług, DzU, L 78 z 26.03.1977.

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 roku w sprawie ułatwienia stałego wykonywania zawodu prawnika w innym państwie członkowskim niż to, w którym zostały uzyskane kwalifikacje, DzU, L 077, 14.03.1998, s. 0036–0043.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2002 roku o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, DzU, 2002, nr 126, poz. 1069.

zawodu przy użyciu jednego z tytułów zawodowych uzyskanych w państwie członkowskim UE<sup>4</sup>. Co ciekawe, przy wykonywaniu stałej praktyki prawnik zagraniczny wpisany na listę używa tytułu zawodowego uzyskanego w państwie macierzystym, wyrażonego w języku urzędowym tego państwa, ze wskazaniem organizacji zawodowej w państwie macierzystym (uzyskania uprawnień), do którego należy, bądź sądu, w którym jest uprawniony do występowania. Nie bądźmy więc zdziwieni, korzystając z pomocy niemieckiego Rechtsanwalta, hiszpańskiego abogado czy barristera lub solicitora z Wielkiej Brytanii. Podkreślenia wymaga fakt, iż przepisy polskiej ustawy stanowią wdrożenie unijnych dyrektyw, których przepisy nakazały państwom członkowskim zliberalizowanie regulacji dotyczących wykonywania zawodu prawnika w zgodzie ze swobodami rynku wewnętrznego.

Moim celem będzie przybliżenie problematyki praktycznego stosowania przepisów unijnych w aspekcie wykonywania zawodu prawnika w Unii Europejskiej. Udzielę odpowiedzi na pytanie, jakie problemy i wątpliwości wywołuje próba interpretacji przepisów Traktatu, które wyłączają swobodę świadczenia usług. Pokażę, jak ten problem rozwiązują sędziowie Trybunału Sprawiedliwości, a także omówię, w jaki sposób ustawodawca unijny stosuje przepisy prawa wtórnego, dotyczące wykonywania zawodu prawnika.

## TRAKTATOWE WYŁĄCZENIE ZAWODU PRAWNIKA Z UWAGI NA „WYKONYWANIE WŁADZY PUBLICZNEJ”

Przepisy Traktatu dotyczące swobody przedsiębiorczości dopuszczają wyjątek od ogólnych gwarancji traktatowych w wypadku takich działalności, które chociażby przejściowo związane są z wykonywaniem władzy publicznej. Ustawodawca unijny ani w Traktacie, ani w aktach prawa pochodnego nie zawarł definicji pojęcia „wykonywanie władzy publicznej”. Wytycznych w tym zakresie po raz kolejny dostarcza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>5</sup>.

Jako odstępstwo od podstawowej zasady przewidzianej Traktatem, art. 51 TFUE należy interpretować w sposób ograniczający jego zakres do tego, co jest absolutnie niezbędne do ochrony interesów, które przepis ten pozwala państwom członkowskim zachować. Zatem obejmuje on tylko te czynności, które same w sobie stanowią bezpośredni i rzeczywisty udział w wykonywaniu władzy publicznej. Powyższe wyłącza funkcje, które mają jedynie charakter pomocniczy i przygotowawczy w stosunku do podmiotu wykonującego władzę publiczną poprzez podejmowanie decyzji końcowej. Trybunał wskazuje, że wy-

---

<sup>4</sup> Ibidem, art. 2, pkt 1.

<sup>5</sup> M. Szwarc-Kuczer, *Komentarz do art. 45 TWE*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, red. A. Wróbel, Warszawa 2008, s. 905.

łączenie całego zawodu dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy taka działalność wykonywana w ramach zawodu powoduje, że państwo członkowskie w razie liberalizacji dostępu do określonej działalności gospodarczej jest zmuszone zezwolić na wykonywanie choćby przejściowo zadań z zakresu władzy publicznej przez cudzoziemców<sup>6</sup>.

Traktat w dalszej części przepisu wprowadza pewne rozwiązanie: „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą wyłączyć niektóre rodzaje działalności gospodarczej ze stosowania postanowień niniejszego Traktatu”<sup>7</sup>. Trudno wyznaczyć na podstawie tego artykułu ogólny wymóg liberalizacji swobody przedsiębiorczości. Jedyną wskazówką, jaką wprowadza Trybunał, jest wyłączenie „pewnych rodzajów działalności”. Jak wskazała praktyka stosowania tego przepisu, instytucje unijne rzadko sięgają po to uprawnienie. Trudność w ustaleniu jednolitej definicji ochrony porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego wynika między innymi z przekonania, że państwom członkowskim należy pozostawić margines uznania w określaniu zagrożeń. Tymczasem w odniesieniu do ustalania działalności związanych z „wykonywaniem władzy publicznej” każdy kraj Unii może różnorodnie określać, czy dana aktywność gospodarcza związana jest z tym pojęciem. Konsekwencją takiego rozwiązania jest sytuacja, w której w jednym państwie członkowskim działalność może być potraktowana jako „publiczne wykonywanie i realizowanie w ramach funkcji władczych przez stosowne organy korzystające ze środków budżetowych, w innym [natomiast] może być objęta grą rynkową i realizowana w oparciu o model stosunków między stronami charakterystyczny dla prawa prywatnego”<sup>8</sup>.

W związku z tym jedyne wytyczne w powyższym zakresie dostępne są na podstawie bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Ciekawe rozwiązanie przyjął Trybunał w odniesieniu do zawodów prawniczych. Pojawiła się wątpliwość, czy zawody, które są profesjami zaufania publicznego, nie powinny podlegać specjalnym regulacjom, w konsekwencji: czy Unia Europejska powinna ingerować w przepisy państw członkowskich odnoszące się do tej regulacji. Jeśli chodzi o przyporządkowanie profesji sędziego lub prokuratora pod unijny przepis, wydaje się, że nie ma większych problemów z odpowiedzią na pytanie, czy czynności podejmowane przez te podmioty są w istocie „wykonywaniem władzy publicznej”. Największa wątpliwość, jaka pojawiła się na kanwie orzecznictwa ETS, związana była z tak zwanymi zawodami korporacyjnymi. W tym miejscu można postawić pytanie, czy zawód adwokata (radcy prawnego), komornika, notariusza powinien zostać uznany za działalność związaną z „wykonywaniem działalności publicznej”.

---

<sup>6</sup> Ibidem, s. 906.

<sup>7</sup> Art. 51, zd. 2, TFUE, Dziennik Urzędowy C 326, 26.10.2012, s. 0001–0390.

<sup>8</sup> A. Ciesliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2008, s. 357.

W słynnym orzeczeniu w sprawie *Reyners v. Belgia*<sup>9</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że przepisy krajowe, które uzależniają wykonywanie zawodu adwokata od posiadania obywatelstwa państwa przyjmującego, nie mogą być usprawiedliwione tym wyjątkiem przewidzianym w Traktacie<sup>10</sup>. Zanim wydano orzeczenie w tej sprawie, Trybunał musiał zastanowić się, czy zawód adwokata stanowi integralny element systemu ochrony prawnej. Belgia udowodniała w trakcie postępowania całokształt jego aktywności, pomijając kwestię niektórych czynności, które nie stanowią „służby w wymiarze sprawiedliwości, a więc uczestnictwa w wykonywaniu władzy publicznej”<sup>11</sup>. Powołała się tutaj na amerykańską koncepcję uznającą adwokatów za tak zwanych *officers of the court*, wskazując, że zawód adwokata odgrywa szczególną rolę.

Trybunał stwierdził jednak, że nawet jeśli wykonywanie tego zawodu wiąże się z permanentną zależnością od sądu i brakiem samodzielności wobec „zwykłego przedsiębiorcy”, nie implikuje to wystarczającego związku z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 49 TFUE<sup>12</sup>.

Pozostając w obrębie zawodów prawniczych, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że zawód komornika nie jest ściśle związany z wykonywaniem władzy publicznej. Wprawdzie istnieją czynności wykonywane przez ten organ egzekucyjny, które wiążą się bezpośrednio z wykonywaniem tej władzy, jednak Trybunał, powtarzając rozstrzygnięcie ze sprawy *Reyners v. Belgia*, uznał, że nie można wyłączyć w całości ze swobody zawodu komornika.

W przypadku przepisu art. 49 TFUE dominuje orzecznictwo o charakterze kazuistycznym, co nie ułatwia stworzenia jednolitych kryteriów. Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie wypowiadał się w kwestii zakwalifikowania danej działalności gospodarczej jako związanej z „wykonywaniem władzy publicznej”.

Państwo członkowskie ma możliwość zastosowania dodatkowego „dozwolonego ograniczenia” swobody przedsiębiorczości czy też świadczenia usług. Analogicznie jak to miało miejsce w przypadku swobody przedsiębiorczości, kraje Unii mogą wyłączyć w całości traktatowy przepis, o ile działalność usługodawcy lub samej usługi wiąże się z wykonywaniem, choćby przejściowym, władzy publicznej.

Podkreślić należy, że w niektórych państwach członkowskich (we Francji, Belgii i Luksemburgu) adwokat może uzupełnić skład orzekający w wyniku wyłączenia sędziego. Bezspornie jest to działalność związana z wykonywaniem władzy publicznej. W związku z tym adwokat z innego państwa członkowskiego będzie miał ograniczony zakres działania.

Na tym właśnie polega specyfika zawodów prawniczych. Każdy kraj Unii w zakresie tego wolnego zawodu może wprowadzać swoje własne uregulowa-

---

<sup>9</sup> Orzeczenie w sprawie 2/74 *Reyners v. Belgia*, ECR [1974], s. 631.

<sup>10</sup> M. Szwarc-Kuczer, op. cit., s. 905.

<sup>11</sup> A. Cieśliński, op. cit., s. 361.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

nia. Tak też jest w polskiej ustawie (czy to w prawie o adwokaturze, czy w ustawie o radcach prawnych). Polski adwokat lub radca prawny nie będzie miał możliwości zasiadania w składzie sędziowskim francuskiego, belgijskiego czy luksemburskiego wymiaru sprawiedliwości. Co więcej, w polskim prawie instytucja wyłączenia sędziego również istnieje, ale bez możliwości uzupełnienia składu sędziowskiego adwokatami lub radcami prawnymi.

Ustawa z dnia 26 maja 1982 roku „Prawo o adwokaturze”, ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych, jak również Ustawa z dnia 5 lipca 2002 roku o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzają własne wymogi wykonywania przez zagranicznych prawników zawodu adwokata. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie ingeruje zbyt intensywnie w te regulacje, pozostawiając państwu swobodę w zakresie kształtowania wymogów uznawania zawodów prawniczych<sup>13</sup>. Do zawodów prawniczych zastrzeżonych na mocy art. 51 TFUE zaliczyć można w szczególności notariuszy i komorników<sup>14</sup>.

W ostatnim czasie Trybunał Sprawiedliwości wydał długo oczekiwany wyrok, który w pewien sposób pomógł, a na pewno w przyszłości pomoże rozwiązać wątpliwości związane z wykonywaniem zawodu notariusza w Unii Europejskiej. Komisja złożyła skargi przeciwko sześciu państwom członkowskim: Belgii, Niemcom, Grecji, Francji, Luksemburgowi i Austrii, gdyż dostęp do zawodu notariusza był w nich zastrzeżony dla własnych obywateli, co – zdaniem Komisji – stanowiło zakazaną przez Traktat dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Komisja zarzuciła również Portugalii, a także wcześniej wymienionym państwom, z wyjątkiem Francji, brak stosowania wobec notariuszy dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Zasadnicza kwestia w tych sprawach dotyczyła rozstrzygnięcia, czy czynności wykonywane w ramach zawodu notariusza są związane z pełnieniem władzy publicznej w rozumieniu traktatu. Państwa członkowskie twierdziły, że zawód notariusza wiąże się zasadniczo ze świadczeniem usług na ich terytorium w ramach wolnego zawodu,

---

<sup>13</sup> Ustawa Prawo o adwokaturze z dnia 26 maja 1982 roku, DzU z 2009 r., nr 146, poz. 118; Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych, DzU z 2010 r., nr 10, poz. 6; Ustawa z dnia 5 lipca 2002 roku o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, DzU, 2002, 126, 1069.

<sup>14</sup> Tak uważa Ewa Skrzydło-Tefelska (*Swoboda świadczenia usług*, [w:] *Prawo europejskie – zarys wykładu*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2009, s. 288). Małgorzata Kożuch uważa natomiast, że obecnie ani prawo, ani praktyka państw członkowskich nie wskazują na możliwość objęcia zawodu notariusza swobodą z zastrzeżeniem pewnych wyjątków dotyczących określonych czynności. Podnosi jednak, że w literaturze znajdują się uwagi odzwierciedlające niesformalizowane działania podejmowane przez Komisję, zmierzające do uznania zawodu notariusza za otwarty dla obywateli innych państw członkowskich, z możliwością zastrzeżenia niektórych czynności notarialnych dla obywateli własnego kraju (M. Kożuch, *Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 71). Wydaje się jednak, że najnowszy wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 maja 2011 roku rozwija wątpliwości i ujednolici poglądy w doktrynie.

a sam notariusz jest uważany za funkcjonariusza publicznego. W dniu 24 maja 2011 roku Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok, w którym potwierdził stanowisko rzecznika generalnego<sup>15</sup>, stwierdzając: „Pomimo iż czynności notarialne, tak jak zostały zdefiniowane obecnie w zainteresowanych państwach członkowskich, służą osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, nie są one związane z udziałem w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu Traktatu”<sup>16</sup>. Ponadto uznał, iż: „powierzona notariuszom czynność nadania charakteru dokumentu urzędowego nie wiąże się zatem z bezpośrednim i szczególnym udziałem w wykonywaniu władzy publicznej. W rezultacie warunek przynależności państwowej wymagany przez przepisy tych państw członkowskich w odniesieniu do dostępu do zawodu notariusza stanowi zakazaną przez prawo unijne dyskryminację ze względu na przynależność państwową”<sup>17</sup>.

## DOZWOLONE OGRANICZENIA SWOBODY PRZEDSIĘBIORCZOŚCI ORAZ SWOBODY ŚWIADCZENIA USŁUG

Swoboda przedsiębiorczości oraz swoboda świadczenia usług są traktatowymi swobodami realizowanymi w ramach wewnętrznego rynku Unii Europejskiej. Należy jednak zauważyć pewien wyjątek. Zgodnie z art. 57 TFUE: „Usługami w rozumieniu Traktatów są świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób”<sup>18</sup>. Przepis ten wskazuje, że działalność jednostki może być traktowana jako swoboda świadczenia usług o tyle tylko, o ile działalność taka nie jest regulowana przepisami Traktatu dotyczącymi innych

---

<sup>15</sup> 14 września 2010 roku rzecznik generalny Pedro Cruz Villalón stwierdził, że wymienione państwa członkowskie naruszyły przepisy Traktatu, a wprowadzona regulacja nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla stosowania przez te kraje dyskryminacji notariuszy ze względu na przynależność państwową. Rzecznik dodał, że nawet szczególne warunki tego zawodu nie tłumaczą użycia tak nieproporcjonalnego środka. Wymóg obywatelstwa jest bowiem nieproporcjonalny do rzeczywistego zaangażowania notariuszy w świadczeniu usług związanych z wykonywaniem władzy publicznej. Opinia dostępna na stronie internetowej: [online], <http://curia.europa.eu> [dostęp: 14.08.2013].

<sup>16</sup> Wyrok TS UE z dnia 24 maja 2011 roku C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 i C-52/08 Komisja/Belgia, Komisja/Francja, Komisja/Luksemburg, Komisja/Austria, Komisja/Niemcy, Komisja/Grecja i Komisja/Portugalia, [online], <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=81988&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=190556> [dostęp: 23.06.2014].

<sup>17</sup> Komunikat prasowy do orzeczenia w sprawach połączonych C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 i C-52/08 Komisja/Belgia, Komisja/Francja, Komisja/Luksemburg, Komisja/Austria, Komisja/Niemcy, Komisja/Grecja i Komisja/Portugalia z dnia 24 maja 2011 roku, dostępny na stronie internetowej: [online], <http://curia.europa.eu> [dostęp: 14.08.2013].

<sup>18</sup> Art. 57 TFUE, Dziennik Urzędowy C 326, 26.10.2012, s. 0001–0390.

swobód<sup>19</sup>. Wprawdzie z samego przepisu nie wynika, że swoboda przedsiębiorczości nie może być stosowana równocześnie ze swobodą świadczenia usług, jednak liczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pokazały, że swoboda świadczenia usług spełnia subsydiarną rolę wobec swobody przedsiębiorczości. Okazuje się, że państwa członkowskie wielokrotnie miały problem z rozróżnieniem tych swobód, w związku z czym kierowały pytania do Trybunału<sup>20</sup>.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 57 wyznacza pojęcie „usługi”. Jest to „świadczenie wykonywane zwykle za wynagrodzeniem”<sup>21</sup>. W związku z tym usługą będzie w szczególności działalność o charakterze przemysłowym, handlowym, rzemieślniczym, a także wykonywanie wolnych zawodów.

Jednakże nakaz zapewnienia przez kraje Unii swobód rynku wewnętrznego nie jest absolutny i bezwarunkowy. Przepisy Traktatu, w tym również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wprowadza ograniczenia tej swobody.

Wyjątki od swobody świadczenia usług dzielą się na te, które są przewidziane *expressis verbis* w Traktacie (tzw. *EC Treaty exceptions*), oraz te określone w orzeczeniach Trybunału. Ponadto, podobnie jak w przypadku swobody przedsiębiorczości, również swoboda świadczenia usług zawiera traktatowe wyłączenia, związane z wykonywaniem (choćby przejściowo – a taki charakter ma swoboda świadczenia usług) władzy publicznej. Dozwolone ograniczenia tej swobody zostaną omówione w oparciu o wykonywanie zawodów prawniczych w Unii Europejskiej. Temat dozwolonych wyjątków od swobody świadczenia usług jest niezwykle szeroki, a jego dogłębna analiza wymaga osobnej publikacji. W związku z tym zostaną przywołane jedynie najważniejsze i najbardziej znane orzeczenia Trybunału. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości przez wiele lat promowało zasadę, zgodnie z którą wymóg respektowania regulacji krajowych w stosunku do obcych podmiotów świadczących usługę na terytorium państwa członkowskiego nie znajduje podstaw w prawie unijnym. Jednak z biegiem lat TS UE, zważywszy na szczególny charakter tej swobody, podkreślił, że w pewnych szczególnych przypadkach istnieje możliwość zastosowania teorii wymogów imperatywnych, a więc ograniczeń swobody wynikających z ochrony interesu ogólnego danego kraju Unii<sup>22</sup>.

Pierwszym orzeczeniem, w którym Trybunał uznał, że swoboda świadczenia usług może być ograniczona przepisami krajowymi, służącymi zapewnieniu przestrzegania „reguł zawodowych mających chronić interes publiczny”, była

---

<sup>19</sup> E. Skrzydło-Tefelska, op. cit.

<sup>20</sup> Orzeczenie w sprawie 55/94 Gebhard v. Consiglio degli Avvocati de Procuratori di Milano, Zb. Orzeczeń 1995, s. I-4165.

<sup>21</sup> Art. 57 TFUE, Dziennik Urzędowy C 326, 26.10.2012, s. 0001–0390.

<sup>22</sup> A. Cieśliński, op. cit., s. 357.

sprawa van Binsbergena<sup>23</sup>. Dotyczyła ona przepisów holenderskich, zgodnie z którymi prawo do reprezentowania osób trzecich w postępowaniu sądowym miały osoby, które mieszkaly w Holandii. Johannes Henricus Maria van Binsbergen występował przed sądem holenderskim wraz ze swoim pełnomocnikiem Kortmannem. Zarówno powód, jak i jego pełnomocnik zamieszkiwali na stałe w Holandii. Jednak w trakcie postępowania pełnomocnik Kortmann przeprowadził się do Belgii, co równocześnie oznaczało, że stracił uprawnienia do reprezentowania interesów van Binsbergena. Sprawa trafiła do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, który stwierdził, że „wszelkie wymagania nałożone na usługodawcę, w szczególności z powodu jego obywatelstwa bądź też faktu, że nie ma on stałego miejsca zamieszkania w państwie, w którym świadczona jest usługa, które to wymagania nie są stosowane do podmiotów prowadzących stałą działalność w tym państwie bądź mogą uniemożliwić lub utrudnić działalność usługodawcy, stanowią nieuzasadnione ograniczenie swobody przedsiębiorczości.”<sup>24</sup>. Trybunał stwierdził, że wymóg posiadania przez usługodawcę stałego miejsca zamieszkania w państwie, w którym świadczona jest usługa, pozbawia przepisy Traktatu wszelkiej efektywności. Jednakże po raz pierwszy uznał, że „gdy weźmie się pod uwagę szczególną naturę świadczonych usług, specjalne wymagania nałożone na usługodawcę nie mogą być niezgodne z Traktatem, jeżeli ich celem jest zastosowanie reguł zawodowych uzasadnionych dobrem powszechnym, w szczególności reguł dotyczących organizacji, kwalifikacji, etyki zawodowej, nadzoru i odpowiedzialności – które są wiążące dla każdej osoby prowadzącej działalność na terenie państwa, w którym usługa jest świadczona, w sytuacji, gdy usługodawca mógłby uniknąć zadośćuczynienia tym regułom posiadając siedzibę w innym państwie członkowskim”<sup>25</sup>.

Orzeczenie to zostało wydane w tym samym czasie co słynne *Cassis de Dijon*. Sprawa dotyczyła wprowadzenia na niemiecki rynek likieru o tej nazwie. ETS w orzeczeniu stwierdził, iż zakazane są środki o działaniu podobnym do ograniczeń ilościowych. Wymienił także wymogi imperatywne, tak zwane przypadki, w których przeszkody w swobodzie przepływu towarów będą tolerowane. Ma to miejsce, gdy państwo członkowskie w sposób uzasadniony powołuje się między innymi na skuteczność kontroli podatkowej, ochronę zdrowia publicznego, rzetelność obrotu handlowego, ochronę konsumentów. Niektórzy autorzy<sup>26</sup> twierdzą, że to właśnie sprawa van Binsbergena zapoczątkowała doktrynę wymogów imperatywnych. Niezależnie jednak od tego, jaką przyjmie się opcję, stwierdzić należy, że formuła z tego orzeczenia została wykorzystana do następ-

<sup>23</sup> Orzeczenie w sprawie *Ministère Public and Others v. van Wasmal* (sprawy połączone) C-110 i 11/78, [1979] ECR 35.

<sup>24</sup> Orzeczenie w sprawie *van Binsbergen v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging 33/74*, [1974] ECR 1299.

<sup>25</sup> Ibidem, § 13.

<sup>26</sup> M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006, s. 554.



nych spraw przed Trybunałem Sprawiedliwości. Przez użycie w sentencji wyroku pojęć „uzasadnienie dobrem powszechnym” oraz „obiektywne uzasadnienie potrzebą przestrzegania reguł zawodowych” ETS wskazał, że jego intencją było zastosowanie do swobody świadczenia usług elementów zasady racjonalności, a więc przekazanie państwom członkowskim szerokiego zakresu kompetencji w usprawiedliwianiu restrykcyjnych przepisów krajowych poprzez odwołanie się do względów innych niż te, które zostały wymienione na stosunkowo krótkiej liście okoliczności przewidzianych w przepisach Traktatu.

Najbardziej istotnym orzeczeniem ETS w kontekście odpowiedzi na pytanie, jakie okoliczności muszą zachodzić, by Trybunał uznał legalność i zasadność krajowego środka, za którym przemawia doktryna wymogów imperatywnych, było orzeczenie w sprawie Gebharda<sup>27</sup>. Z tego wyroku wynika, iż krajowe środki, które mogą ograniczyć lub obniżyć atrakcyjność korzystania z podstawowych swobód zagwarantowanych w Traktacie, powinny spełniać cztery warunki: 1. muszą być stosowane w sposób niedyskryminacyjny; 2. muszą być uzasadnione imperatywnymi względami interesu publicznego; 3. muszą zapewnić osiągnięcie celu, do którego spełnienia służą; 4. nie powinny wykroczać poza to, co niezbędne w celu osiągnięcia zamierzonego skutku. Jest to jedno z najważniejszych orzeczeń Trybunału, które stawiane jest obok słynnego Cassis de Dijon. Z pewnością dzięki temu wyrokowi udało się sformułować ogólne kryteria, jakie muszą być spełnione, by dany środek został uznany za zgodny z prawem unijnym.

Kolejnym orzeczeniem, które miało istotne znaczenie dla rozumienia ograniczeń swobód rynku wewnętrznego, była sprawa Kloppa<sup>28</sup>. Onno Klopp był niemieckim adwokatem, który wystąpił o zgodę na zarejestrowanie drugiej kancelarii w Paryżu. Jego wniosek został odrzucony pomimo uzyskania doktoratu na Uniwersytecie Paryskim oraz pomyślnego złożenia tam egzaminów adwokackich. Podstawę decyzji odmownej stanowił przepis prawa francuskiego, na podstawie którego adwokat może mieć swoją siedzibę tylko w jednym okręgu sądowym. Paryska Rada Adwokacka odwołała się od tej decyzji do Sądu Kasacyjnego, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Sędziowie w Luksemburgu stwierdzili, że wszelkie ograniczenia dotyczące swobody prowadzenia działalności gospodarczej powinny być zniesione, a każde ograniczenie powinno być zgodne z przepisami Traktatu. Natomiast w tej konkretnej sprawie stwierdzono, że uniemożliwianie dostępu obywateli obcego państwa członkowskiego do zawodu adwokata tylko dlatego, że posiadają oni kancelarię w innym kraju Unii, stanowi naruszenie przepisu

---

<sup>27</sup> Orzeczenie w sprawie 55/94, Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Zb. Orzeczeń 1995, s. I-4165.

<sup>28</sup> Orzeczenie Trybunału z dnia 12 lipca 1984 roku. Ordre des avocats au Barreau de Paris przeciwko Onno Klopp. Sprawa 107/83. Raporty Trybunału Europejskiego 1984, s. 02971.

Traktatu dotyczącego swobody przedsiębiorczości (lub swobody świadczenia usług).

Podsumowując te rozważania, należy stwierdzić, że wykonywanie zawodu prawnika wymaga stworzenia ujednoliconych przepisów, aktów prawa wtórnego, na podstawie których można by było sprecyzować warunki i zasady świadczenia tej profesji. Z przywołanych orzeczeń Trybunału wynika, że przepisy Traktatu wydają się niewystarczające. Świadczenie usług przez adwokatów (radców prawnych) związane jest z pewnymi specyficznymi wymogami. Nie bez znaczenia jest to, że prawnik to zawód zaufania publicznego. Prócz wielu przywilejów wynikających z posiadania statusu adwokata (radcy prawnego) istnieją także liczne (w tym ustawowe) wymogi, którym prawnicy muszą się podporządkować. Powoływanie się na ochronę „porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego” to nazbyt ogólne i niewystarczające uzasadnienie, by móc zapewnić nieskrępowaną swobodę świadczenia tych usług.

W kolejnym rozdziale, oprócz przybliżenia przepisów obu dyrektyw związanych z wykonywaniem zawodu prawnika w Unii Europejskiej, zostaną omówione praktyczne problemy, jakie powstały przy stosowaniu tych regulacji, a także to, jak rozstrzygnął je Trybunał.

## DYREKTYWA 77/49 JAKO UŁATWIENIE ŚWIADCZENIA TRANSGRANICZNYCH USŁUG PRAWNICZYCH W UE

Dzięki zagwarantowaniu swobody świadczenia usług pomiędzy państwami członkowskimi nastąpiło otwarcie na zawody, które do tej pory wykonywano tylko w kraju pochodzenia. Równocześnie konieczne stało się uregulowanie norm i zasad dotyczących wykonywania określonych profesji. Zawód prawnika należy do grupy „zawodów regulowanych”, których wykonywanie jest uzależnione od spełnienia wymagań kwalifikacyjnych i warunków określonych w odrębnych ustawach.

Zasady wykonywania zawodu adwokata w innych państwach członkowskich musiały przybrać formę norm prawnych. Charakter działalności adwokata zobowiązuje do wykreowania precyzyjnych przepisów, które określą, jaki zakres ma swoboda świadczenia usług w kontekście zawodu adwokata oraz jakie są jej granice. Mowa tutaj o dozwolonych ograniczeniach wykonywania tego zawodu.

W poprzednim punkcie przywołane zostały orzeczenia, które ilustrowały problem powoływania się przez państwa członkowskie na traktatowe, dozwolone wyjątki od swobody świadczenia usług w zakresie wykonywania zawodu adwokata. Wspomniano także, że wprowadzanie takich ograniczeń, a następnie usprawiedliwianie ich bliżej nieokreślonymi przesłankami „porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego czy też zdrowia publicznego” może budzić wątpliwości. Mając na uwadze tę okoliczność, należy stwierdzić, że tworzenie aktów prawa wtórnego, pozwalających na sprecyzowanie nieostrych norm Trak-

tatu, sprzyja rozwojowi swobody świadczenia usług (w tym wypadku w kontekście zawodu prawnika).

W 1977 roku Rada po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komitetu Społeczno-Ekonomicznego wydała dyrektywę 77/249<sup>20</sup> w celu ułatwienia świadczenia usług przez prawników. Największym osiągnięciem tego aktu prawa wtórnego było przyznanie adwokatom z państw członkowskich prawa do świadczenia swych usług zawodowych w innym państwie członkowskim.

Zgodnie z art. 3 dyrektywy adwokatowi nie wolno przyjmować tytułu zawodowego państwa przyjmującego. Ustawodawca unijny chciał w ten sposób ochronić klientów, którzy mogliby zostać wprowadzeni w błąd. Dyrektywa wymaga również od prawników świadczących usługi przestrzegania zasad wykonywania zawodu obowiązujących zarówno w państwie pochodzenia, jak i w państwie przyjmującym.

Dyrektywa wymienia również dozwolone ograniczenia w zawodzie prawnika, które z jednej strony wydają się zawężeniem traktatowej regulacji, a z drugiej wprowadzają dodatkowe zastrzeżenia (prócz traktatowych usprawiedliwionych wyjątków „ochrony porządku czy bezpieczeństwa publicznego”), na które może powołać się państwo członkowskie<sup>29</sup>.

Jednym z takich ograniczeń są szczególne zasady wykonywania określonych czynności przed władzami sądowymi. Państwo członkowskie, w myśl tych przepisów, może zastrzec sobie możliwość wprowadzenia obowiązku (odpowiadającego miejscowym regulacjom) przedstawienia prawnika z innego państwa członkowskiego sędziemu lub dziekanowi rady adwokackiej, przed którym prawnik ten będzie występował.

Ciekawą i dosyć problematyczną kwestią jest wprowadzenie do dyrektywy ograniczenia polegającego na konieczności współpracy prawnika świadczącego usługi z innym prawnikiem, pochodzącym z państwa członkowskiego, w którym te usługi są świadczone. Celem ustawodawcy unijnego było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Obowiązek ten może być między innymi nałożony w sytuacji, gdy prawo procesowe danego państwa członkowskiego przyjmuje w określonych sprawach obligatoryjną pomoc prawną. Przykładowo, jeśli chodzi o polskie przepisy prawne, można by wskazać na regulację dotyczącą instytucji obrony obligatoryjnej, znajdującą się w polskim kodeksie postępowania karnego.

Wyjątek ten budzi wątpliwości, gdyż nakazanie prawnikowi z innego państwa członkowskiego współpracy z prawnikiem z państwa przyjmującego może stanowić dyskryminację. Czy zatem ustawodawca unijny, wprowadzając możliwość takiego rozwiązania, nie tworzy sytuacji ograniczonego zaufania co do doświadczenia, kompetencji prawnika z innego kraju Unii? Wreszcie, czy takie dozwolone ograniczenie można usprawiedliwiać dobrem wymiaru sprawiedliwości i potrzebą skutecznej ochrony potencjalnych klientów?

---

<sup>29</sup> M. Kożuch, op. cit., s. 82.

Okazuje się, że problem ten nie jest jedynie teoretyczny. Znalazł on już bowiem swoje rozstrzygnięcie przed składem sędziowskim Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Niemieckie przepisy, oparte na Dyrektywie 77/249, stanowiły, że jeżeli prawnik z innego państwa członkowskiego prowadzi w Niemczech działalność polegającą na reprezentowaniu lub obronie klienta w postępowaniu sądowym, może działać tylko we współpracy z innym, niemieckim prawnikiem, nawet jeśli według prawa niemieckiego występowanie profesjonalnego pełnomocnika przed sądem jest nieobligatoryjne. Ustawa ta przewidywała także, że w postępowaniu karnym prawnik z innego kraju UE nie może działać bez współpracy z prawnikiem niemieckim. Komisja Europejska, skarżąc przez Trybunałem przepisy niemieckie, podnosiła, że obowiązek współpracy określony w art. 5 Dyrektywy 77/249 jest znacznie węższy niż regulacja niemiecka. Trybunał stwierdził, że nie można wymagać takiej współpracy, jeżeli w prawie krajowym nie istnieje przymus adwokacki (prawniczy). Pojawiło się również zagadnienie, czy współpraca ta może obejmować organy o charakterze „niesądowniczym”. W tym wypadku chodziło o rozstrzygnięcie kwestii, czy adwokat z innego państwa członkowskiego może samodzielnie, bez współpracy z prawnikiem mającym stałą siedzibę na terenie Niemiec, kontaktować się z więźniami. Państwo niemieckie zwracało uwagę, że takie ograniczenie związane jest z koniecznością ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. ETS nie miał jednak wątpliwości, że obowiązek obecności prawnika niemieckiego współpracującego podczas kontaktów z osobą osadzoną jest nieproporcjonalnym ograniczeniem<sup>30</sup>.

Podsumowując, prawnik z państwa członkowskiego świadczący usługi w innym państwie (przyjmującym) nie musi współdziałać z prawnikiem miejscowym, jeśli zakres danej sprawy nie jest objęty tak zwanym przymusem adwokackim. Obowiązek ten nie jest również usprawiedliwiony, jeżeli dotyczy wystąpień prawnika przed organami o charakterze „niesądowniczym” (np. więzienia czy organy administracji publicznej).

W pewnym stopniu charakter ograniczający wykonywanie zawodu prawnika może mieć wymóg wynikający z art. 7 Dyrektywy: „Właściwe władze w przyjmującym państwie członkowskim mogą poprosić osobę świadczącą usługi, aby dowiodła swych prawniczych kwalifikacji”<sup>31</sup>. Należy rozumieć, że chodzi tutaj o wylegitymowanie się przed określonymi organami kwalifikacjami zdobytymi w państwie pochodzenia.

Ciekawym ograniczeniem wykonywania zawodu prawnika świadczącego usługi w innym państwie członkowskim jest artykuł pierwszy Dyrektywy: „Niezależnie od wszelkich postanowień zawartych w niniejszej dyrektywie państwa

---

<sup>30</sup> Orzeczenie ETS w sprawie 427/85 Komisja przeciwko Niemcom, Zb. Orzeczeń 1988, s. I-1123.

<sup>31</sup> Art. 7 Dyrektywy Rady z dnia 22 marca 1977 roku, mającej na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług (77/249/EWG).

członkowskie mogą zastrzec dla określonych grup prawników przygotowywanie dokumentów urzędowych upoważniających do zarządzania majątkiem osób zmarłych bądź dotyczących ustanawiania lub przekazywania praw do nieruchomości<sup>32</sup>.

Dyspozycja ta po części odzwierciedla występującą w niektórych państwach członkowskich organizację zawodu notariusza. Dyrektywa nie zawiera wskazania, że takie czynności mogą być wykonywane wyłącznie przez prawników miejscowych. W tym kontekście należy jednak wskazać, że takie ograniczenie wiąże się z koniecznością ochrony ważnych interesów państwowych. Jak zostało wcześniej wskazane, państwo członkowskie ma możliwość wyłączenia określonej profesji spod przepisów prawa unijnego, jeśli dana działalność wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej.

W związku z tym przedstawiciele doktryny prawniczej argumentowali, że takie ograniczenie zawarte w Dyrektywie pokrywa się z organizacją zawodu notariusza. Jednocześnie powoływano się na fakt, iż Trybunał Sprawiedliwości UE nie wypowiedział się jeszcze, jak należy traktować zawód notariusza w kontekście przepisów o wyłączeniu swobody przedsiębiorczości (swobody świadczenia usług) z uwagi na to, że profesja ta wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej.

Na początku artykułu poruszono już ten temat, przywołując jedno z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE. Trybunał stanowczo wskazał, że zawód notariusza podlega pod regulację prawną dotyczącą swobód rynku wewnętrznego, a więc nie można stwierdzić, że świadczenie tego zawodu wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej.

W konsekwencji pojawia się wątpliwość co do dyspozycji artykułu pierwszego Dyrektywy 77/249. Nie jest bowiem jasne, w jakich sytuacjach państwo członkowskie może ograniczyć wykonywanie zawodu prawnika w odniesieniu do „przygotowywania dokumentów urzędowych upoważniających do zarządzania majątkiem osób zmarłych bądź dotyczących ustanawiania lub przekazywania praw do nieruchomości”.

Wynika z tego, że Dyrektywa 77/249 spełniła swój cel, w większości bowiem ułatwiła prawnikom świadczenie usług w innych państwach członkowskich. Jednakże trzeba podkreślić, że nie rozwiązała do końca problemów, jakie powstały już wcześniej. Trudno bowiem tak uściślić przepisy, by mogły one jednoznacznie określać zasady wykonywania zawodu prawnika w Unii Europejskiej.

---

<sup>32</sup> Ibidem, art. 1.

## DYREKTYWA 98/5 JAKO UŁATWIENIE WYKONYWANIA STAŁEGO ZAWODU DLA PRAWNIKÓW W UNII EUROPEJSKIEJ

Głównym celem drugiej Dyrektywy regulującej działalność zawodową prawników było ułatwienie zakładania przedsiębiorstw przez obywateli państw członkowskich. Dyrektywa stwierdza wyraźnie, iż ma zastosowanie wyłącznie do osób wykonujących profesję prawniczą pod określonym tytułem zawodowym w jednym z państw członkowskich. Grupy zawodowe, których to dotyczy, wskazuje enumeratywnie art. 1 ust. 2.

Podobnie jak w przypadku wcześniejszego aktu prawa wtórnego, przepisy Dyrektywy 98/5 zawierają również dozwolone ograniczenia, na podstawie których państwa członkowskie mogą usprawiedliwiać wprowadzone przez nie regulacje. Między innymi istnieje możliwość wyłączenia adwokatów działających przy użyciu tytułu zawodowego uzyskanego w kraju pochodzenia z pewnych czynności mających charakter wykonywania władzy zwierzchniej i przysługujących tylko określonej grupie adwokatów danego państwa<sup>33</sup>. Ponadto, podobnie jak Dyrektywie 77/249, państwo członkowskie może wprowadzić ograniczenie w postaci wymogu współdziałania adwokata praktykującego przy użyciu swego pierwotnego tytułu zawodowego z adwokatem miejscowym w sprawach procesowych<sup>34</sup>.

Co więcej, adwokat działający stale na terenie innego państwa członkowskiego niż to, w którym uzyskał prawo do wykonywania zawodu, zobowiązany jest do dochowania zasad wykonywania zawodu i etyki zawodowej zarówno kraju pochodzenia, jak i kraju osiedlenia się<sup>35</sup>. Wydawać by się mogło, że Dyrektywa szczegółowo reguluje kwestie dozwolonych ograniczeń wykonywania zawodu adwokata w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Okazuje się jednak, że sprecyzowanie zasad świadczenia tej profesji wciąż nastrocza poważnych trudności. Mogą one być rozwiązywane jedynie za pomocą orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W orzeczeniu w sprawie Gullunga<sup>36</sup> Trybunał rozważał, czy Claude Gullung, prawnik o podwójnej narodowości, francuskiej i niemieckiej, zarejestrowany jako Rechtsanwalt w Niemczech oraz jako avocat we Francji, może ponownie podjąć świadczenie usług we Francji, jeśli wcześniej z powodów dyscyplinarnych pozbawiono go prawa do zawodowego tytułu avocat. Państwo francuskie, z uwagi na przewinienia dyscyplinarne Gullunga, uznało, że jego wniosek powinien być odrzucony, gdyż nie spełnia on warunków dotyczących „nieskazitelnego charak-

---

<sup>33</sup> Art. 5, ust. 2 Dyrektywy 98/5 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 roku, mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych.

<sup>34</sup> Ibidem, art. 5, ust. 3.

<sup>35</sup> Ibidem, art. 6, ust. 1.

<sup>36</sup> Wyrok ETS z dnia 19 stycznia 1988 roku w sprawie 292/86 Gullung, LEX 127765.

teru” wymaganego od „avocat”<sup>37</sup>. Trybunał podkreślił, iż „wymagając zgodności z zasadami etyki zawodowej docelowego państwa członkowskiego, Dyrektywa zakłada, że osoba świadcząca usługi jest w stanie dostosować się do nich. Jeżeli właściwe władze państwa członkowskiego stwierdziły już, podczas postępowania w związku z prawem do wykonywania zawodu prawnika, że osoba nie jest w stanie spełnić tych zasad, i z tego względu zabroniono jej dostępu do zawodu prawnika, uznaje się, że osoba taka nie spełnia warunków ustanowionych na mocy Dyrektywy odnośnie do swobody świadczenia usług”<sup>38</sup>.

Wynika z tego, że Trybunał, nawiązując do art. 6 ust. 1 Dyrektywy 98/5, uznał, iż adwokat, który w jednym państwie członkowskim został uznany za „niegodnego” wykonywania zawodu prawnika, nie korzysta z ochrony przewidzianej przez przepisy prawa unijnego dotyczące swobód rynku wewnętrznego. W związku z tym dozwolone ograniczenie swobody świadczenia usług przewidziane w Dyrektywie 98/5 pozwala na wprowadzenie takich właśnie zakazów.

## PODSUMOWANIE

Przepisy Traktatu, jak również regulacje zawarte w aktach prawa wtórnego mają na celu zagwarantowanie obywatelom Unii swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej oraz świadczenia usług w innych państwach członkowskich.

Problem pojawia się na etapie stosowania tych przepisów i dotyczy ograniczenia swobody. Ma to istotne znaczenie, ponieważ pozwala krajom Unii na wprowadzenie wyjątku, a nawet wyłączenie spod zakresu przepisów unijnych szczególnych aktywności z uwagi na ochronę pewnych dóbr.

Postanowiłam przedstawić to zagadnienie, biorąc za przykład zawód prawnika. Bez wątpienia jest to specyficzna profesja, wymagająca, nawet w prawie krajowym, szczególnych regulacji. Przeniesienie owego zagadnienia na przepisy Traktatu sprawia, że zawód adwokata (radcy prawnego) wiąże się z koniecznością ustanowienia bardziej precyzyjnych przepisów. Jest to istotna kwestia, gdyż jak już zostało wskazane, powoływanie się w tym aspekcie na „ochronę porządku” czy „bezpieczeństwa publicznego” wydaje się zbyt ogólne.

Z zasady lojalnej współpracy wynika, że państwa członkowskie i Unia Europejska wzajemnie się szanują i udzielają sobie wsparcia w realizowaniu zadań wynikających z Traktatu. Moim zdaniem, zasada ta byłaby naruszona, gdyby państwo członkowskie zabroniło wykonywania zawodu adwokata z innego kraju Unii, powołując się na bliżej niesprecyzowaną przesłankę „ochrony porządku lub bezpieczeństwa publicznego”. W związku z tym należy przyjąć, iż pozytyw-

---

<sup>37</sup> Orzeczenie Trybunału z dnia 19 stycznia 1988 roku, Claude Gullung przeciwko Conseil de l'ordre des avocats du de Colmar et de Saverne, Sprawa 292/86, Raporty Trybunału Europejskiego 1988, s. 00111.

<sup>38</sup> Ibidem.

nym rozwiązaniem było ustanowienie omówionych przeze mnie Dyrektyw (77/249 i 98/5). W przypadku zawodów prawniczych dyrektywy te potwierdziły, iż osoba, która odbyła stosowne szkolenie i posiada wymagane kwalifikacje w jednym państwie członkowskim, ma prawo do uznania kwalifikacji w pozostałych państwach członkowskich UE. Nabycie tego prawa nie jest jednak automatyczne i może być uwarunkowane odbyciem praktyki lub złożeniem stosownych egzaminów w kraju, w którym usługi prawne mają być świadczone. Dyrektywy upoważniły państwo przyjmujące do dokonania wyboru pomiędzy przeprowadzeniem tak zwanych egzaminów przydatności a wprowadzeniem wymogu odbycia studiów uzupełniających. Dzięki przepisom zasady i warunki świadczenia usług przez prawników zagranicznych zostały doprecyzowane. Okazuje się jednak, że czasem kraje Unii mają problem z wykładnią niektórych regulacji. W tym momencie z pomocą przychodzi orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Każde precedensowe rozstrzygnięcie Trybunału daje odpowiedź na wątpliwości, które pojawiają się w stosowaniu przepisów Dyrektyw.

Trybunałowi zawdzięczamy jednak znacznie więcej w kwestii ułatwienia świadczenia zawodu prawnika w Unii Europejskiej. Dzięki orzeczeniom sędziów Trybunału udało się wskazać, w jaki sposób należy oceniać i kwalifikować taką aktywność. Widać to wyraźnie w orzeczeniu w sprawie *Reyners*, w którym Trybunał oddzielił czynności związane z wykonywaniem władzy publicznej od tych, które taką działalnością nie są. Dodatkowo Trybunał wskazał w sposób wyraźny zawody, które z pewnością nie podlegają omawianemu przepisowi. Mowa tutaj o profesji notariusza. Przez wiele lat prawnicy, stosując prawo unijne, mieli problem z tym, jak należy zakwalifikować zawód notariusza. 24 maja 2011 roku Trybunał rozwiązał tę wątpliwość, uznając, że jest to profesja, która nie jest wyłączona spod przepisów prawa Unii Europejskiej, a więc podlega regulacji dotyczącej swobody świadczenia usług<sup>39</sup>. Do dnia dzisiejszego czynione są starania, aby usprawnić system przepływu prawników w Unii. Znakomitą okazją do dyskusji na ten temat była zorganizowana 28 października 2013 roku w siedzibie Komisji Europejskiej w Brukseli konferencja „Wspólny rynek dla prawników: dokonanie oceny osiągnięć, stawienie czoła pozostałym wyzwaniom”. Podczas konferencji wysocy przedstawiciele KE, z komisarzem Michaeliem Barnierem odpowiedzialnym za wspólnotowy rynek, oraz polskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, a także adwokatów państw członkowskich, w tym Rady Adwokatów i Stowarzyszenia Prawnicy Europy (CCBE), jak i organów nadzorujących prawników z państw członkowskich dokonali oceny tego systemu. Na zlecenie Komisji Uniwersytet w Maastricht oraz firma Panteia przygo-

---

<sup>39</sup> Wyroki TS z dn. 24 maja 2011 roku w sprawach C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 i C-52/08 Komisja/Belgia, Komisja/Francja, Komisja/Luksemburg, Komisja/Austria, Komisja/Niemcy, Komisja/Grecja i Komisja/Portugalia, dostępne na stronie internetowej: [online], <http://curia.europa.eu> [dostęp: 12.09.2013].



towały w tym zakresie pogłębiany raport, datowany na 28 listopada 2012 roku. Jest on dostępny na stronie internetowej KE, w zakładce dotyczącej rynku wewnętrznego. Raport wskazuje, że dyrektywy zostały implementowane w państwach członkowskich w sposób prawidłowy, co potwierdza niewielka liczba spraw prowadzonych przez ETS w Luksemburgu.

Szacuje się, że w całej UE około 3,5 tysiąca prawników z państw członkowskich zostało wpisanych na listy prawników zagranicznych uprawnionych do wykonywania stałej praktyki. Okazuje się jednak, że: „funkcjonowanie systemu swobodnego przepływu prawników nie odbywa się bez przeszkód. Raport wskazuje na konieczność zawierania przez prawników zagranicznych umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej – zarówno w państwie pochodzenia, jak i państwie przyjmującym. Dużym utrudnieniem jest też konieczność utrzymywania wpisu na liście prawników w państwie pochodzenia, wraz z istniejącymi obowiązkami (składka, wymóg doskonalenia zawodowego), mimo wykonywania przez prawnika stałej praktyki w państwie przyjmującym. Nie bez znaczenia są także konflikty pomiędzy zasadami etyki zawodowej obowiązującymi w państwie pochodzenia oraz państwie goszczącym, które to zasady łącznie obowiązują prawników zagranicznych”<sup>40</sup>.

Ustawodawca unijny oraz Trybunał Sprawiedliwości UE w ciągu kilkudziesięciu lat stworzyli cały system zasad i reguł, na których opiera się funkcjonowanie zawodu prawnika w Unii Europejskiej. Ustanowienie przejrzystych warunków z pewnością pozwoliło na pełniejszą realizację swobody świadczenia usług. W konsekwencji cel twórców Unii Europejskiej, jakim było (i wciąż jest) utworzenie rynku wewnętrznego, może w tym przypadku zostać urzeczywistniony.

## THE PERMITTED EXCEPTIONS TO THE FREEDOM OF ESTABLISHMENT AND FREEDOM TO PROVIDE SERVICES IN THE PROFESSION OF LAWYER IN THE EUROPEAN UNION

### ABSTRACT

One of the main objectives of the creators of European integration was the establishment of the internal market, covering the entire area of the European Union without internal frontiers in which there is free movement of goods, persons, services and capital. However, an order to ensure the free movement of services and freedom of establishment and conduct of business is not absolute. EU legislator in the provisions of the Treaty on the Functioning of the EU envisaged situations in which Member States are exempt from the provision of freedom of estab-

---

<sup>40</sup> M. Piechocki, *Mecenas trans-graniczny*, [online], <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-19/aplikacja-i-kariera/mecenas-transgraniczny.html> [dostęp: 12.02.2014].

lishment and freedom to provide services. In accordance with the provisions of the Treaty, Member States may exclude the application of the above-mentioned freedoms, if a person wants to take a business or provide services in a Member State, and this activity or service is related to the exercise of official authority. In this article, the author shows that in the context of the above exception, there are numerous problems of interpretation, especially when practicing lawyer. Some help is here the judgment of the Court of Justice of the EU, where the Court in its judgments explains the concerns of the Member States relating to the proper interpretation of the term. In addition, problems with the correct interpretation of the expression "permitted exceptions to the freedom of establishment / freedom" to provide services during the execution of the legal profession are trying to solve the provisions of secondary legislation (Directive 77/49 and Directive 98/5). In conclusion the article, the author tries to answer the question whether the judgment of the Court and the provisions of these directives are sufficient tool for the correct interpretation of the concept of permitted restrictions on the freedoms of the internal market in the exercise of the legal profession.

## KEY WORDS

European Union law, freedom of establishment, freedom to provide services, lawyer, notary, the Court of Justice of the EU

## BIBLIOGRAFIA

1. Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2008.
2. Hilla J., *Nowe zasady wykonywania zawodu prawnika w Unii Europejskiej (dyrektywa 98/5/EC)*, „Monitor Prawniczy” 1999, nr 11.
3. Kozuch M., *Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
4. Piasecki K., *Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
5. *Prawo europejskie – zarys wykładu*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2005.
6. *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2007.
7. *Status zawodów prawniczych w Europie*, red. M. Górka, Łódź 1998.
8. Szydło M., *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006.
9. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
10. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2008.

TOMASZ PAŁETKO

(UNIwersytet Jagielloński)

RAMY PRAWNE ORAZ ICH KONSEKWENCJE  
DLA DZIAŁAŃ *MEDIA RELATIONS*  
W POLSKIEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ<sup>1</sup>

STRESZCZENIE

W artykule poruszane są zagadnienia związane z regulacjami prawnymi dla polskich realiów *media relations* w obszarze administracji publicznej. Celem autora jest wskazanie najważniejszych norm i wytycznych, co ma pomagać w chronieniu organizacji i jej członków przed potencjalnymi zagrożeniami, jakie mogą powstać chociażby w związku z brakiem wiedzy na temat powinności w komunikowaniu się z otoczeniem. Mogą one zaistnieć w trakcie realizowania niedoskonałej polityki informacyjnej. Praca daje też wgląd w podstawowe prawa przysługujące osobom i organizacjom w przypadku, gdy padną one ofiarą zachowań niezgodnych ze stosownymi przepisami i normami etycznymi właściwymi *public relations*. Wskazuje też na najważniejsze dobre praktyki i zalecenia płynące z bogatego doświadczenia, jakie zdążył zgromadzić obszar nauki związany ze stosowaniem *public relations*.

SŁOWA KLUCZOWE

*Public relations*, *media relations*, administracja publiczna, rzecznik prasowy, polityka informacyjna, media, urzędnik, obywatel, informacja, dziennikarz

---

<sup>1</sup> Na potrzeby niniejszej publikacji autor przyjmuje definicję I. Lipowicz: „Administracja to system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej i systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”. I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 29.

## INFORMACJE O AUTORZE

Tomasz Paletko  
Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej  
Uniwersytet Jagielloński  
e-mail: tomasz.paletko@bahama.com.pl

---

## WSTĘP

Władze współczesnych państw demokratycznych, chcąc realizować cele, dla których zostały powołane, nie mogą obywać się bez prowadzenia odpowiedniej polityki informacyjnej, adresowanej do swoich obywateli. Narzędzia, w ramach których można ją realizować, znajdują się w obszarze *public relations*<sup>2</sup>, a szczególnie *media relations*<sup>3</sup>. W ostatnich latach obserwuje się coraz powszechniejsze realizowanie takich właśnie działań przez jednostki administracji publicznej. Powodem takiego stanu rzeczy może być nie tylko rosnąca wśród urzędników państwowych świadomość konieczności realizowania polityki informacyjnej, ale też regulacje prawne, jakim owi urzędnicy w coraz większym stopniu podlegają. W znaczący sposób służy takiemu trendowi także rosnąca świadomość społeczna obywateli co do przysługujących im praw w zakresie informacji publicznej. Obywatele natomiast, choć nie zawsze są skłonni uczestniczyć w spotkaniach i posiedzeniach organów administracji, pojawiające się w mediach informacje na temat lokalnej społeczności czytają chętnie<sup>4</sup>.

W tym miejscu pojawia się potencjalna przestrzeń dla pośredników w przekazywaniu informacji pomiędzy jednostkami administracji publicznej a obywatelami. Przestrzeń tę wypełniają dziennikarze, którzy z tego, co urzędnicy za pośrednictwem swoich służb prasowych są skłonni społeczeństwu udostępnić, potrafią stworzyć publikacje, które z kolei są w stanie zainteresować odbiorców-obywateli. Aby jednak uregulować kwestie rodzaju informacji, jakie przedstawiciele administracji publicznej są zobowiązani udzielać, a jakich przedstawiciele mediów mogą oczekiwać, stworzono liczne przepisy. Regulują one także sposób opracowywania i prezentowania tych informacji. Istnieje wiele aktów

---

<sup>2</sup> „*Public relations* to funkcja zarządzania, która bada nastawienie otoczenia, określa strategię i procedury jednostek lub organizacji wobec interesu publicznego oraz planuje i wykonuje program działania w celu uzyskania zrozumienia i akceptacji otoczenia”. F. P. Seitel, *Public relations w praktyce*, tłum. M. Albigowski et al., Warszawa 2003, s. 10.

<sup>3</sup> „*Media relations* – strategiczna płaszczyzna zarządzania informacją oparta na nawiązywaniu i utrzymywaniu wzajemnie korzystnych relacji pomiędzy organizacją a mediami”. W. Jabłoński, *Kreowanie informacji. Media relations*, Warszawa 2006, s. 169.

<sup>4</sup> S. Michalczyk, *Media lokalne w systemie komunikowania. Współczesne tendencje i uwarunkowania rozwojowe*, Katowice 2000, s. 136-144.

prawnych dotyczących zagadnienia *public relations*, a zwłaszcza *media relations*, w kontekście administracji publicznej. Poniżej pozwolę sobie wymienić i krótko scharakteryzować jedynie te najważniejsze.

## AKTY PRAWNE

W najbardziej ogólny sposób kwestię dostępu do informacji publicznej<sup>5</sup> charakteryzuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>. Art. 54 ust. 2 mówi, że „cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu i koncesjonowanie prasy są zakazane”. Takie określenie stanowiska stanowi bardzo dobry fundament pod dalsze wytyczne, które zawiera art. 61. pkt 1 wspomnianego aktu: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Dalej w Konstytucji RP czytamy w art. 61. pkt 2 o możliwych sposobach udostępniania i pozyskiwania informacji: „Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. W art. 61. pkt 3 Konstytucji RP znajdziemy informacje o istniejących ograniczeniach w udostępnianiu informacji publicznych: „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

Zagadnienia te są o tyle istotne, że dostęp do informacji publicznej jest niejako warunkiem prawidłowego funkcjonowania społeczeństw demokratycznych. Należy mieć jednak na uwadze zasadność ograniczeń w dostępie do tej informacji. Mają one uzasadnienie na przykład w kwestiach związanych z bezpieczeństwem (także ekonomicznym i energetycznym) kraju. Sprowadzają się wtedy do wyższości interesu ogółu obywateli nad interesem indywidualnym<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> „Informacją publiczną jest bowiem każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 23.01.2013 II SAB/Wa 351/12.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 4 marca 2010 roku o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2010 r., nr 47, poz. 278).

Kolejnym aktem prawnym, który nieco bardziej szczegółowo podejmuje kwestię dostępu do informacji publicznej, jest Ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>8</sup>. Określa ona w odniesieniu do wskazanych w Ustawie podmiotów, co stanowi informację publiczną. Z tekstu wynika, że jest nią każda informacja dotycząca spraw publicznych. Ustawa zawiera wytyczne dotyczące udostępniania tego rodzaju informacji oraz ograniczeń prawa do ich dostępu w przypadku, gdy stanowi ona tajemnicę chronioną prawem. Z jej treści wynika także, że jeśli dziennikarz spotkałby się z odmową udzielenia informacji publicznej, redaktor naczelny danego medium ma prawo domagać się od odmawiającego pisemnego potwierdzenia tego faktu w terminie trzech dni. W ciągu miesiąca redakcja może zaskarżyć odmowę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warto zauważyć, że Ustawa o dostępie do informacji publicznej powołuje do życia nowy instrument do udostępniania tych informacji – „Biuletyn Informacji Publicznej”. Ważną regulacją wprowadzoną przez powyższą Ustawę jest wskazanie, że kierownicy jednostek organizacyjnych są zobowiązani do tego, by umożliwić zainteresowanym dziennikarzom bezpośredni kontakt z pracownikami danej jednostki administracji publicznej oraz swobodne zbieranie wśród nich informacji. Podsumowując, Konstytucja RP i Ustawa o dostępie do informacji publicznej regulują kwestię prawa dostępu do informacji wszystkich obywateli, choć korzystają z niego bardzo często dziennikarze w ramach swych obowiązków zawodowych. Zapytania dotyczące informacji publicznej są zbierane i analizowane, a potem na tej podstawie opracowuje się zestawienia najczęściej zadawanych pytań. Wynika z nich, że grupą regularnie korzystającą z dostępu do informacji publicznej są osoby prywatne, które zwracają się do organów administracji publicznej z własnymi zapytaniami bądź sprawami<sup>9</sup>. Jednakże możliwość tę mają również przedsiębiorstwa, fundacje, stowarzyszenie i wszelkie pozostałe instytucje.

Aktem prawnym odnoszącym się z kolei bezpośrednio do dziennikarzy i wydawców jest Ustawa Prawo prasowe<sup>10</sup>. Art. 4 określa zakres podmiotów zobowiązanych do udzielania prasie informacji o swojej działalności (o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja ta nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności). Są to: „przedsiębiorcy i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku”. Art. 11 Ustawy Prawo prasowe zobowiązuje do udzielania informacji kierowników jednostek organizacyjnych, ich zastępców, rzeczników prasowych lub inne upoważnione osoby. Ustawa Prawo prasowe zobowiązuje również kierowników jednostek organizacyjnych do umożliwienia dziennikarzom nawiązania kontaktu bezpośrednio z pracownikami w celu swobodnego zbierania informacji i opinii nawet wówczas, gdy te zatrudniają rzecznika prasowego.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (DzU 2001, nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

<sup>9</sup> [Online]. Protokół dostępu: <http://www.bip.gov.pl/faqs> [1.02.2014].

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 roku Prawo prasowe (DzU 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

W Ustawie Prawo prasowe znajdujemy także informację (art. 31a, ust. 1), że jeśli dane medium podało wiadomość nieprawdziwą lub nieścisłą, można zażądać opublikowania sprostowania. Warto jednak zauważyć, że zanim prześlemy sprostowanie lub odpowiedź, dobrze jest skorzystać z innych rozwiązań, bazując na bezpośrednim kontakcie osobistym, co może zaowocować wypracowaniem porozumienia. Takie rozwiązanie, polegające na opublikowaniu kolejnego, tym razem rzetelnego materiału o reprezentowanej przez nas organizacji, jest perspektywicznie zdecydowanie korzystniejsze od „wymuszenia” zamieszczenia sprostowania, gdyż unikamy w ten sposób wojny z mediami, w której przewagę mają z reguły dziennikarze<sup>11</sup>.

W rażących wypadkach, które mogą narazić reprezentowaną przez nas organizację na znaczne straty materialne lub utratę zaufania, oraz jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie co do celowości szkodliwych działań, należy żądać zamieszczenia sprostowania. Musi być ono rzeczowe i odnosić się wyłącznie do treści opublikowanych, a przez nas kwestionowanych jako nieprawdziwe, nieścisłe lub zagrażające naszemu dobru. Musi też być zgłoszone w odpowiednim czasie i we właściwej formie. Niedopełnienie tych wymagań pozwala redakcji odmówić opublikowania sprostowania lub odpowiedzi<sup>12</sup>.

W kontaktach z mediami największe korzyści przynosi wykazywanie się taktem i dyplomacją oraz zrozumieniem potrzeb drugiej strony. Regularne udostępnianie dziennikarzom interesujących ich informacji jest znacznie skuteczniejsze niż walka z redakcjami, przejawiająca się w prostowaniu nieprawdziwych przekazów. Prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej, zaadresowanej do środowiska dziennikarskiego, zapobiega też powstawaniu tak zwanej próżni informacyjnej, która może stać się pożywką dla atrakcyjnie wyglądających nagłówków z plotami, przekłamaniem i fałszem<sup>13</sup>. Warto także pamiętać, że współczesne techniki informatyczne zachowują i pozwalają łatwo odnaleźć niepochlebny materiał wiele lat po publikacji.

Wypełniając konstytucyjną normę, prawo prasowe gwarantuje mediom wolność wypowiedzi oraz dba o urzeczywistnianie prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, do jawności życia publicznego, a dzięki temu umożliwia krytykę społeczną oraz realizację funkcji kontrolnych<sup>14</sup>. Osobom szczególnie zainteresowanym analizowaniem wytycznych prawnych dotyczących polityki informacyjnej organów administracyjnych należy także wskazać następujące zapisy:

---

<sup>11</sup> B. Rozwadowska, *Public relations. Teoria , praktyka, perspektywy*, Warszawa 2009, s. 165–166.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (DzU 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

<sup>13</sup> A. Szymańska, *Public relations w systemie zintegrowanej komunikacji marketingowej*, Wrocław 2005.

<sup>14</sup> K. Zawała, *Sędziowie a dziennikarze*, [w:] *Rzecznictwo prasowe: teoria, praktyka, konteksty*, red. K. Gajdka, Z. Widera, Katowice 2010, s. 161.

- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej z dnia 8 stycznia 2002 roku (DzU, nr 4, poz. 36),
- Rozdz. 4 i 5 Uchwały Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1983 roku w sprawie służby prasowej w administracji państwowej (M.P. 1983, nr 26, poz. 141).

Zawarte w przepisach prawnych interpretacje zasad dotyczących jawności życia publicznego prowadzą do wniosku, że w sprawowanie władzy nie należy do sfery prywatnej. Daje to obywatelom prawo do wiedzy o życiu każdego polityka, a na rzecznika prasowego (lub inną upoważnioną osobę) nakłada obowiązek przedstawiania takich informacji, o ile nie są one zastrzeżone innymi ustawami<sup>15</sup>.

Odmowa udzielenia informacji publicznej może nastąpić w szczególności ze względu na ochronę tajemnicy państwowej, służbowej lub w związku z ochroną danych osobowych. Ponadto, niektóre informacje mogą być w danym czasie objęte tajemnicą handlową. W interpretacji prawnej przyjmuje się to – co warto podkreślić – jako obowiązującą zasadę. Wszystko, co nie jest tajemnicą w świetle ustaw, jest jawne<sup>16</sup>.

## POLITYKA INFORMACYJNA

Ustawowy obowiązek udostępniania informacji publicznej rodzi konieczność współpracy z dziennikarzami i potrzebę tworzenia systemu przepływu informacji<sup>17</sup>. I nie chodzi tu tylko o udzielanie odpowiedzi na pytania dziennikarzy, ale także o dbałość, by przekazywać mediom informacje o wszystkich ważnych aspektach pracy danej jednostki i aby te informacje były dla mediów odpowiednio atrakcyjne<sup>18</sup>.

Przyszła Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego Barbara Kudrycka już w 1995 roku słusznie zauważyła, że:

[...] organy państwowe powinny same zabiegać o popularyzację swoich działań. Brak przepływu informacji do społeczeństwa i bieżącego informowania o wszelkich planach,

---

<sup>15</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 55.

<sup>16</sup> M. Jaśniok, *Rzecznik prasowy organu samorządu terytorialnego – w drodze od propagandy do marketingu politycznego*, [w:] *Rzecznictwo prasowe...*, op. cit.

<sup>17</sup> K. Giedroń, *Public relations w administracji*, Ostrołęka 2004, s. 27–30.

<sup>18</sup> K. Mieczkowska-Czerniak, *Samorząd lokalny na łamach lubelskich dzienników*, [w:] *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Michałowski, W. Mich, Lublin 2006, s. 210.



projektach i ich skutkach powoduje nie tylko nieufność, ale również podejrzenie o stronniczość, interesowność i nieetyczne postępowanie administracji”<sup>19</sup>.

Przez blisko dwadzieścia lat transformacji ustrojowej Polski, a w tym całej jej administracji państwowej, słowa te nie straciły nic ze swej aktualności i nadal mogą być elementem podstawowego szkolenia nowych urzędników. Opinię tę potwierdza Grażyna Piechota, jasno zaznaczając, że administracja publiczna, oprócz realizowania swoich podstawowych obowiązków, a także wymaganych przepisami obowiązków informacyjnych, powinna się angażować w działania z zakresu *public relations*, zwłaszcza jeśli prowadzą one do edukowania społeczeństwa<sup>20</sup>. Warto jednak zauważyć, że skoncentrowanie się wyłącznie na budowaniu pozytywnego wizerunku administracji w relacjach z otoczeniem poprzez wykorzystywanie narzędzi PR (w tym kontaktów z mediami), czyli skupienie się niejako na formie z pominięciem treści, może doprowadzić do powstania wynaturzeń i przesłonić cel całego procesu<sup>21</sup>. Wśród takich nieprawidłowości można by wskazać wykorzystywanie działań PR-owych do odwracania uwagi od spraw istotnych, ukazywanie jako sukcesów wydarzeń niejednoznacznych czy wykorzystywanie służb prasowych danej jednostki administracji publicznej do prowadzenia kampanii wyborczych określonych osób.

Aby tego uniknąć, warto uświadomić sobie, że „*public relations* w administracji najszerzej realizuje następujące funkcje: informacyjną, wyjaśniającą, kreacyjną, opiniotwórczą, pozyskiwania informacji, identyfikacyjną, wizerunkową, integracyjną, dialogu, edukacyjną, monitorowania”<sup>22</sup>. To właśnie w tych ramach powinny się poruszać osoby odpowiedzialne za komunikację organów administracji publicznej z otoczeniem, a wszelkie przejawy realizowania „właśnych” interesów powinny być uniemożliwione.

## JĘZYK

Faktem, na który często zwracają uwagę petenci rozmaitych urzędów, jest specyficzny i trudny do zrozumienia język, jakim posługują się urzędnicy. Komunikowanie się przedstawicieli administracji publicznej w sposób zrozumiały dla osoby nieużywającej nomenklatury prawnej jest podstawowym obowiązkiem urzędników, którzy odpowiadają za jakość komunikowania się na zewnątrz, ale także w ramach urzędu<sup>23</sup>. Wprowadzenie odpowiednich zmian na poziomie językowym z pewnością przysłużyłoby się lepszej ocenie pracowników admini-

---

<sup>19</sup> B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995, s. 93.

<sup>20</sup> G. Piechota, *Komunikowanie i public relations w administracji podatkowej a budowanie relacji z otoczeniem*, [w:] *Rzecznictwo prasowe...*, s. 139.

<sup>21</sup> G. Piechota, op. cit., s. 140.

<sup>22</sup> K. Giedroń, op. cit., s. 43–44.

<sup>23</sup> G. Piechota, op. cit., s. 140.

stracji. Zmiana pewnych ugruntowanych postaw urzędników to jedna z ważniejszych przesłanek, aby działania z zakresu komunikowania i *public relations* stały się skuteczne, właściwie oceniane i doceniane. Niestety w Polsce wyraźny jest jeszcze wpływ mentalności urzędniczej przeniesionej z poprzedniego systemu. Pocieszające jest jednak to, że wymiana pokoleń, wprowadzanie nowych procedur i rosnąca świadomość społeczna obywateli powodują zauważalną poprawę w obsłudze petenta. Poziom obsługi obywateli przez urzędników zbliża nas tym samym do krajów Europy Zachodniej, w której obywatel jest traktowany jako pełnoprawny partner.

Pogląd autora dotyczący problemów specyficznej bariery językowej pomiędzy urzędnikami a obywatelami potwierdza także „Sprawozdanie ze stanu ochrony języka polskiego w latach 2010–2011”<sup>24</sup>. Wśród najważniejszych uwag odnoszących się do języka urzędników autorzy raportu wymieniają:

- typowo urzędniczy styl wypowiedzi, zrozumiały dla urzędników, ale pomijający potrzeby i możliwości percepcyjne odbiorców,
- wysoki stopień oficjalności tekstów, a co za tym idzie wysoki stopień skomplikowania wypowiedzi,
- przekonanie o wysokich kompetencjach związanych z wykształceniem, językiem i znajomością terminologii prawniczej odbiorcy oraz jego gotowości do wnikliwej analizy trudnych treści,
- brak zróżnicowania treści informacji dla różnych grup odbiorców,
- nadużywanie wyrazów obcych uważanych za „modne” w sytuacji istnienia polskich, powszechnie zrozumiałych odpowiedników,
- nadmiernie długie zdania,
- liczne błędy interpunkcyjne i gramatyczne,
- brak korygowania błędów.

Istniejącą sytuację najlepiej podsumowują we wprowadzeniu do wspomnianego raportu jego autorzy, twierdząc, że urzędnicy „nie umieją bądź nie chcą albo się boją pisać językiem prostym. Tworzą teksty hermetyczne, przesyczone informacją, szablonowe, trudne w odbiorze, bardzo rzadko zróżnicowane w zależności od adresata, co obniża ich skuteczność komunikacyjną”<sup>25</sup>.

## BUDOWANIE WIZERUNKU

Celem nadrzędnym administracji publicznej są działania służebne (służba cywilna) względem obywateli. Te działania, jeśli są prawidłowo prowadzone, pomagają wytworzyć i utrzymać pozytywny obraz danego podmiotu w oczach

---

<sup>24</sup> [Online]. Protokół dostępu: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/434A82AADD7AEFA8C1257B0A003C7412/\\$File/1083.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/434A82AADD7AEFA8C1257B0A003C7412/$File/1083.pdf) [21.06.2014].

<sup>25</sup> Ibidem.

obywateli. Może wówczas wytworzyć się atmosfera wzajemnego szacunku i zaufania<sup>26</sup>. Warto jednak pamiętać, że największą uwagę opinii przyciągają wszelkiego rodzaju skandale i sensacje. Media generują ogromne zyski dzięki sprzedawaniu tego rodzaju rewelacji. Odkąd powstały mass media, rośnie popyt na newsy budzące emocje<sup>27</sup>. Dlatego też należy dołożyć wielkiej staranności podczas rekrutowania nowych pracowników jednostek administracji publicznej, aby uniknąć kłopotów, jakie mogą wyniknąć z ich burzliwej przeszłości czy nieetycznych skłonności.

## RZECZNIICY PRASOWI

Osobami, do których obowiązków należy koordynowanie i realizacja polityki informacyjnej danych jednostek administracji publicznej, są rzecznicy prasowi. Aktualnie występują oni niemal na każdym poziomie administracyjnym, włącznie z jednostkami samorządu terytorialnego (z pominięciem jedynie samorządu gminnego). Do najważniejszych zadań rzecznika prasowego należą: prezentowanie działań organów administracji publicznej, organizowanie kontaktów publicznych administracji realizowanych z udziałem lub za pośrednictwem środków masowego przekazu<sup>28</sup>, udział w realizacji obowiązków nałożonych na organy administracji publicznej przez Ustawę o dostępie do informacji publicznej.

Rzecznik prasowy danej jednostki administracji publicznej ze względu na swą funkcję jest szczególnie zobowiązany do respektowania zasady jawności życia publicznego i zgodnego z odpowiednimi wymogami dostarczania informacji potrzebnych odbiorcom<sup>29</sup>. Jego praca powinna być wręcz wzorem dla pozostałych urzędników w zakresie komunikowania się z otoczeniem i sprawnego realizowania polityki informacyjnej danej jednostki.

Dobry rzecznik prasowy, oprócz posiadania wiedzy i doświadczenia, powinien się odznaczać tak zwaną „osobowością medialną”. Jest to zespół cech takich jak komunikatywność i łatwość wypowiadania się, kontrola ekspresji emocjonalnej, umiejętność wywierania odpowiedniego wpływu na słuchaczy i rozmówców, umiejętność wzbudzania zaufania oraz budowania swojego pozytywnego wizerunku<sup>30</sup>. Walory te są trudne do przecenienia w codziennej pracy. Wypadałoby do nich dodać z pewnością opanowanie i odporność na stres.

Dobry rzecznik prasowy, oprócz posiadania wiedzy i doświadczenia, powinien się odznaczać tak zwaną „osobowością medialną”. Jest to zespół cech takich jak komunikatywność i łatwość wypowiadania się, kontrola ekspresji emo-

---

<sup>26</sup> K. Giedroń, op. cit., s. 33.

<sup>27</sup> K. Zawała, op. cit., s. 160.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej z dnia 8 stycznia 2002 r. (DzU, nr 4, poz. 36).

<sup>29</sup> E. Wojciechowski, op. cit., s. 55.

<sup>30</sup> H. Pietrzak, J. B. Hałaj, *Rzecznik prasowy. Teoria i praktyka*, Rzeszów 2003, s. 11 i n.

cjonalnej, umiejętność wywierania odpowiedniego wpływu na słuchaczy i rozmówców, umiejętność wzbudzania zaufania oraz budowania swojego pozytywnego wizerunku<sup>31</sup>. Walory te są trudne do przecenienia w codziennej pracy. Wypadałoby do nich dodać z pewnością opanowanie i odporność na stres.

Mimo wysokich wymagań zarówno merytorycznych, jak i osobowościowych posada rzecznika prasowego jest uznawana za atrakcyjną i pożądaną. Wiąże się to z wysokim prestiżem oraz wynagrodzeniem przewyższającym przeciętne, a ponadto z licznymi korzyściami dodatkowymi, jak premie czy nagrody<sup>32</sup>.

W jednostkach administracji publicznej, w tym także w jednostkach samorządu terytorialnego, zasadą jest przeprowadzenie konkursu na stanowisko rzecznika prasowego. Informacja o procedurze konkursowej, wymaganiach i terminie nadsyłania zgłoszeń musi być dostępna w Biuletynie Informacji Publicznej na każdym etapie postępowania konkursowego<sup>33</sup>. Pozwala to wziąć udział wszystkim zainteresowanym, co z pewnością pomaga wyłonić najbardziej predestynowane do tego stanowiska osoby, a w dalszej perspektywie korzystnie wpływa na jakość działań *media relations* w administracji publicznej.

Istniejące uwarunkowania prawne oraz rzeczywiste potrzeby informacyjne społeczeństwa powodują, że istnieje popyt na specjalistów, którzy realizując odpowiednią politykę informacyjną reprezentowanych instytucji, mogliby także sprawować pieczę nad językową poprawnością i skutecznością komunikowania się urzędów z obywatelami. Także edukacja, dotycząca kompetencji językowych między innymi w publicznych środkach masowego przekazu, powinna zostać dostosowana do rzeczywistych potrzeb komunikacyjnych, aby problem jasnego i stylistycznie poprawnego formułowania myśli dotyczył jak najmniejszej grupy urzędników państwowych. Rozwiązaniem może tu być udział odpowiednich osób w kursach.

Wydaje się, że w najbliższych latach właśnie *public relations* w administracji publicznej może okazać się jedną z najszybciej rozwijających się sfer aktywności. Będzie to związane ze sprzyjającymi temu procesowi zmianami prawnymi, ale także z powolnym, lecz systematycznie postępującym rozwojem i edukacją, a w konsekwencji z tworzeniem się struktur społeczeństwa obywatelskiego. Procesowi temu przysłużą się także wymiana pokoleniowa kadr w administracji i dalszy rozwój mediów, zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym<sup>34</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje fakt stabilności zatrudnienia PR-owców. W pozostałych obszarach gospodarki panuje znacznie większa płynność kadr na tych stanowiskach.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Wnioski na podstawie [Online]. Protokół dostępu: [http://www.wynagrodzenia.pl/moja\\_placa.php?s=187](http://www.wynagrodzenia.pl/moja_placa.php?s=187) [28.11.2013].

<sup>33</sup> K. Gajdka, *Rzecznicy prasowi jednostek samorządu terytorialnego. Urzędnicy czy piarowcy?*, [w:] *Rzecznictwo prasowe...*, op. cit., s. 41.

<sup>34</sup> G. Piechota, op. cit., s. 140–141.

Podsumowując, istniejący stan komunikacji na linii urzędnik – obywatel pozostawia wiele do życzenia. Optymizmem napawa jednak fakt, że poprawie tego stanu rzeczy sprzyjają zarówno regulacje prawne, jak i możliwości zmiany: zatrudnianie wykształconych kadr oraz wypracowanie rozwiązań skutecznego rozpowszechniania informacji. W opinii autora w najbliższych latach można oczekiwać stopniowej poprawy jakości komunikacji administracji publicznej z obywatelami.

## LEGAL FRAMEWORKS AND CONSEQUENCES OF MEDIA RELATIONS IN THE POLISH PUBLIC ADMINISTRATION SECTOR

### ABSTRACT

The paper is devoted to the legal frameworks of media relations in the Polish public administration sector. The aim of the paper is to present the most important norms and guidelines, as they might help various organizations and their members to avoid potential risks of flawed communication policies. The paper also offers insight into fundamental rights of persons and organizations protecting them if they happen to fall victim to inappropriate behaviour. Furthermore, it indicates the best practices and recommendations grounded in research on public relations.

### KEY WORDS

Public relations, media relations, public administration, spokesman, information policy, media, official, citizen, information, journalist

### AKTY PRAWNE

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 23.01.2013 II SAB/Wa 351/12.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2010, nr 47, poz. 278).
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU 2001, nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe. (DzU 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm.). Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej z dnia 8 stycznia 2002 r. (DzU, nr 4, poz. 36).

## BIBLIOGRAFIA

1. [Online]. Protokół dostępu: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/434A82AADD7AEFA8C1257B0A003C7412/\\$File/1083.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/434A82AADD7AEFA8C1257B0A003C7412/$File/1083.pdf) [21.06.2014].
2. [Online]. Protokół dostępu: <http://www.bip.gov.pl/faqs> [1.02.2014].
3. [Online]. Protokół dostępu: [http://www.wynagrodzenia.pl/moja\\_placa.php?s=187](http://www.wynagrodzenia.pl/moja_placa.php?s=187) [28.11.2013].
4. Gajdka K., *Rzecznicy prasowi jednostek samorządu terytorialnego. Urzędnicy czy piarowcy?*, [w:] *Rzecznictwo prasowe: teoria, praktyka, konteksty*, red. K. Gajdka, Z. Widera, Katowice 2010.
5. Giedroń K., *Public relations w administracji*, Ostrołęka 2004.
6. Jabłoński W., *Kreowanie informacji. Media relations*, Warszawa 2006.
7. Jaśniok M., *Rzecznik prasowy organu samorządu terytorialnego – w drodze od propagandy do marketingu politycznego*, [w:] *Rzecznictwo prasowe: teoria, praktyka, konteksty*, red. K. Gajdka, Z. Widera, Katowice 2010.
8. Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995.
9. Lipowicz I., *Istota administracji*, [w] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.
10. Michalczyk S., *Media Lokalne w systemie komunikowania. Współczesne tendencje i uwarunkowania rozwojowe*, Katowice 2000.
11. Mieczkowska-Czeriak K., *Samorząd lokalny na łamach lubelskich dzienników*, [w:] *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Michałowski, W. Mich, Lublin 2006.
12. Piechota G., *Komunikowanie i public relations w administracji podatkowej a budowanie relacji z otoczeniem*, [w:] *Rzecznictwo prasowe: teoria, praktyka, konteksty*, red. K. Gajdka, Z. Widera, Katowice 2010.
13. Pietrzak H., Hałaj J. B., *Rzecznik prasowy. Teoria i praktyka*, Rzeszów 2003.
14. Rozwadowska B., *Public relations. Teoria, praktyka, perspektywy*, Warszawa 2009.
15. Seitel F. P., *Public relations w praktyce*, tłum. M. Albigowski et al., Warszawa 2003.
16. Szymańska A., *Public relations w systemie zintegrowanej komunikacji marketingowej*, Wrocław 2005.
17. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.
18. Zawała K., *Sędziowie a dziennikarze*, [w:] *Rzecznictwo prasowe: teoria, praktyka, konteksty*, red. K. Gajdka, Z. Widera, Katowice 2010.

AGNIESZKA PODEMSKA

(UNIwersytet Jagielloński)

## OPINIA BIEGŁEGO W NOWYM MODELU POSTĘPOWANIA KARNEGO

### STRESZCZENIE

Założeniem tego artykułu jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na kwestię opinii prywatnej, najważniejsze wątpliwości z nią związane i ocenę jej potencjalnej wartości dowodowej na gruncie przyszłego stanu prawnego. Kwestie techniczne dotyczące opinii biegłego wyznaczonego przez sąd nie ulegną znaczącej zmianie – modyfikacji dozna jedynie krąg podmiotów uprawnionych do składania wniosku dowodowego w ramach artykułu 167 k.p.k. Zmiana polskiego modelu postępowania karnego zmierza w stronę zwiększonej kontrydiktoryjności. Ciężar walki o korzystne dla siebie rozstrzygnięcie przeniesiony zostanie na barki stron procesowych. W związku z tym docelowym założeniem jest uczynienie z sądu bezstronnego arbitra, który tylko w uzasadnionych wypadkach będzie mógł skorzystać z możliwości dopuszczenia dowodu z urzędu. Z dniem 1 lipca 2015 roku dojdzie do przeobrażenia ról pełnionych przez uczestników procesowych. Rodzi się od razu pytanie o proces ich adaptacji do nowych zadań i związane z tym szanse dla wymiaru sprawiedliwości oraz zagrożenia. Na gruncie znowelizowanego art. 393 §3 k.p.k. dopuszczalne będzie odczytanie na rozprawie wszelkich dokumentów prywatnych powstałych poza postępowaniem karnym, w tym również ekspertyzy prywatnej. Jest to istotne *novum* w polskim systemie prawa karnego procesowego, w związku z czym pojawia się szereg wątpliwości co do procedury certyfikacji i recertyfikacji biegłych, a także dostępu stron do materiału dowodowego w kontekście zasady równości broni.

## SŁOWA KLUCZOWE

biegły, dowód prywatny, ekspertyza prywatna, certyfikacja, recertyfikacja, równość broni, dzielenie materiału dowodowego, model kontradiktoryjny

## INFORMACJE O AUTORZE

Agnieszka Podemska  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Jagielloński  
e-mail: agnieszka.podemska@uj.edu.pl

---

## OPINIA PRYWATNA

Treść artykułu 393 §3 k.p.k. będzie następująca: „mogą być odczytywane na rozprawie wszelkie dokumenty prywatne, powstałe poza postępowaniem karnym, w szczególności oświadczenia, publikacje, listy oraz notatki”. Przepis ten otwiera drogę ekspertyzie prywatnej i daje szansę na realne zwiększenie kontradiktoryjności. W doktrynie procesu karnego, ustalając zakres pojęciowy terminu prawniczego „opinia prywatna”, przyjmuje się, że chodzi o opinię sporządzoną przez rzeczoznawcę (specjalistę lub biegłego) na zlecenie uczestnika procesu karnego, niebędącego organem prowadzącym postępowanie karne, na danym jego etapie<sup>1</sup>. Należy jednak mieć na uwadze, że sporządzona przez biegłego opinia prywatna nie stanie się automatycznie częścią materiału dowodowego. Zależne to będzie od decyzji prezesa sądu (w ramach art. 352 k.p.k.), przewodniczącego składu albo sądu (368 k.p.k.) Dopuszczalność opinii prywatnej w poprzednim stanie prawnym była kwestią problematyczną. Na podstawie motywów do ustawy postępowania karnego z 1928 roku ekspertyza taka była dozwolona: „Rozumie się również, że świadectwa i opinie, wydawane przez biegłych na piśmie stronom i przez strony składane do sądu, nie mają charakteru protokołów i mogą być przyjmowane przez sąd tylko jako dokumenty prywatne, o których mówi ostatnie zdanie omawianego artykułu”<sup>2</sup>. Jednakże już w 1930 roku w orzecznictwie ukształtowało się zupełnie odmienne stanowisko – rozstrzygnięto, że pisemne pozasądowe opinie biegłych, będących osobami

---

<sup>1</sup> J. Zagrodnik, *Problematyka prywatnego gromadzenia dowodów w procesie karnym*, [w:] *Dowody w procesie karnym. Nowe rozwiązania i niewykorzystane możliwości*, Katowice 2005, s. 67.

<sup>2</sup> A. Bojańczyk, *Dowód prywatny w postępowaniu karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Warszawa 2011, s. 433.



fizycznymi, nie mogą być odczytywane w celach dowodowych<sup>3</sup>. Z wprowadzania opinii prywatnej do procesu polski system postępowania karnego zrezygnował definitywnie z datą wejścia w życie ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 roku – Kodeks postępowania karnego<sup>4</sup>. W brzmieniu obecnie obowiązującego kodeksu opinia prywatna, zwana także pozaprocesową, nie może być dowodem w postępowaniu karnym. W momencie załączenia jej do akt stanowi ona jedynie informację o dowodzie, która może, lecz nie musi być wykorzystana. Nie może ona być traktowana jako dowód *sensu stricto*<sup>5</sup>. Niedopuszczalne jest również jej odczytanie na gruncie art. 393 §3 k.p.k., gdyż stanowi dokument powstały poza postępowaniem karnym, stworzony jednak do celów tego postępowania.

## DOSTĘP STRON DO MATERIAŁU DOWODOWEGO W KONTEKŚCIE ZASADY RÓWNOŚCI BRONI

Zwolennicy opinii prywatnej postulują dopuszczalność jej wprowadzenia już na etapie postępowania przygotowawczego. Obecnie jest to wykluczone. Argumentuje się, że „wszelkie zaszczości procesowe postępowania przygotowawczego rzutują w sposób zupełnie zasadniczy na dalszy przebieg i kształt postępowania sądowego, opartego w naszym systemie procesowym na ścisłym odtwarzaniu szlaków dowodowych «założonych» przez organ prowadzący postępowanie, z delikatnymi tylko uzupełnieniami sędziego”<sup>6</sup>. Celem reformy z 2013 roku jest jednak redukcja znaczenia postępowania dowodowego prowadzonego na etapie przygotowawczym przy jednoczesnym zwiększeniu roli kontradiktoryjnego wyjaśniania faktów sprawy przed sądem. Idąc tym tropem, postępowanie przygotowawcze będzie się ograniczać do stworzenia podstaw skargi oskarżycielskiej (i co do zasady tylko w tym zakresie będą przeprowadzane dowody)<sup>7</sup>. Mimo owej zmiany normatywnej sugestią co do wprowadzenia ekspertyzy prywatnej na tym etapie ocenić trzeba jako stosunkowo rozsądną. Angażowanie się strony obrończej w tym stadium mogłoby odegrać niebagatelną rolę. Może się bowiem okazać, że poglądy przedstawione przez biegłego strony rzucają nowe światło na sprawę, a nawet podważają wartość materiału zebranego przez oskarżyciela publicznego. W konsekwencji organ taki mógłby podjąć decyzję o umo-

---

<sup>3</sup> Postanowienie 7 sędziów SN z dnia 13 czerwca 1930 r., II 2 K 184/30, (OSN(K) 1930/4/99, nr 457293).

<sup>4</sup> K.p.k. z 1969 r. – ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (DzU nr 13, poz. 96 ze zm.).

<sup>5</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 24 maja 2007 r., II AKa 70/07 („Prokuratura i Prawo”, Dodatek: Orzecznictwo, 2008, nr 7–8, poz. 49).

<sup>6</sup> A. Bojańczyk, op. cit., s. 492.

<sup>7</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw, 2011, [online], <http://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/prawo-karne/> [dostęp: 26.06.2014].

rzeniu postępowania, rezygnując w ogóle z wniesienia skargi do sądu. Słusznie podnoszone są jednak argumenty, że zasadniczą kwestią w pierwszej fazie postępowania jest zachowanie jego niejawności. W polskim procesie karnym zasadą jest tajność postępowania przygotowawczego, co uznawane jest szczególnie przez kryminalistyków za warunek jego skutecznego prowadzenia<sup>8</sup>. Konieczne jest unikanie ryzyka rozgłaszania informacji między innymi dlatego, że mogą się one nie potwierdzić, a doprowadziłyby do stygmatyzacji pewnych podmiotów, mogą też utrudniać zdobycie nowych dowodów czy w ogóle uniemożliwić skuteczne prowadzenie postępowania wobec podejrzanego. Poważny dylemat pojawi się z dniem 1 lipca 2015 roku. W nowelizacji k.p.k. przewidziano kontrydiktoryjny model postępowania karnego, a jednym z warunków istnienia takiego modelu jest równouprawnienie stron wiodących spór. Mowa tu oczywiście o stronach przeciwstawnych: na etapie postępowania przygotowawczego będą to pokrzywdzony i podejrzany, na etapie sądowym będzie to oskarżyciel (publiczny, posiłkowy, prywatny) oraz powód cywilny przeciwko oskarżonemu. Czy strony istotnie będą miały szansę walczyć na równych prawach o korzystne dla siebie rozstrzygnięcie? Czy dopuszczalne będzie dzielenie materiału dowodowego w celu sporządzenia opinii prywatnej przez biegłego strony? Znowelizowany k.p.k. w żadnym miejscu nie przewiduje wyraźnie takiej możliwości. Jediną szansą na zaznajomienie się przez stronę z dowodami w postępowaniu przygotowawczym jest instytucja końcowego zapoznania się z materiałami uregulowana w art. 321 §1 k.p.k. Zgodnie z nowym brzmieniem tego artykułu, jeżeli istnieją podstawy do zamknięcia śledztwa, prowadzący postępowanie powiadamia wnioskującego (podejrzanego, pokrzywdzonego, obrońcę lub pełnomocnika) o możliwości przejrzenia akt i wyznacza mu czas na zapoznanie się z nimi. Rozszerzono co prawda krąg podmiotów uprawnionych do złożenia takiego wniosku o pokrzywdzonego i pełnomocnika, nie ma jednak żadnej możliwości, by inna osoba (również biegły) mogła zetknąć się z materiałami w tym właśnie trybie. Rodzi to pytanie o realność równości szans. Kwestia jest bardzo problematyczna. Najprostszym, a zarazem realizującym zasadę kontrydiktoryjności rozwiązaniem byłoby poszerzenie listy osób uprawnionych na gruncie art. 321 k.p.k. właśnie o biegłego strony. Z kryminalistycznego punktu widzenia w większości wypadków nic nie stałoby na przeszkodzie, żeby dokonywać udostępnienia, a także podziału materiału dowodowego zebranego w toku postępowania przygotowawczego. W wypadku śladów biologicznych dzięki stosowanej metodzie *Low Template DNA* (LTDNA) nawet kilka komórek może być podstawą identyfikacji<sup>9</sup>. Wymagałoby to jednak wprowadzenia procedur wyznaczających osoby odpowiedzialne za podział materiału, który już znajduje się w rękach organów procesowych, jak również jego odpowiednie zabezpieczenie (w celu uniknięcia kontaminacji) i przekazanie stronie. Nic nie stałoby wówczas

<sup>8</sup> T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 41.

<sup>9</sup> D. Wilk, *Kryminalistyka. Przewodnik*, Toruń 2013, s. 219.

na przeszkodzie, by zleciła ona wydanie opinii wybranemu przez siebie biegłemu. Namysłu wymaga jednak następne ważne zagadnienie, mianowicie problem odpowiednich kwalifikacji eksperta strony.

## KRYTERIA DOTYCZĄCE BIEGŁYCH SPORZĄDZAJĄCYCH OPINIĘ. PROBLEMATYKA CERTYFIKACJI

Certyfikacja to oficjalne potwierdzenie kompetencji do przeprowadzania badań, uznanie wiarygodności, bezstronności i niezależności w działaniu<sup>10</sup>. Problem certyfikacji jest aktualny w kontekście obecnego stanu prawnego. *De lege lata* do czynności biegłego jest zobowiązany nie tylko biegły sądowy, lecz także każda osoba, o której wiadomo, że ma odpowiednią wiedzę w danej dziedzinie (w przypadku biegłego *ad hoc* decydujące jest kryterium materialno-prawne). W obu przypadkach stwierdza się posiadanie odpowiednich kwalifikacji na podstawie przedstawionych dokumentów. Zgodnie z §12 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych<sup>11</sup> biegłym sądowym może być ustanowiona osoba, która: korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich; ukończyła 25. rok życia; posiada teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innej umiejętności, dla której ma być ustanowiona; daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego oraz wyraża zgodę na ustanowienie jej biegłym. Zgodnie z §12 pkt 2 tego rozporządzenia dysponowanie wiadomościami specjalnymi powinno być poparte dokumentami lub innymi dowodami. Ocena, czy posiadanie wiadomości specjalnych zostało dostatecznie wykazane, należy do prezesa sądu okręgowego. W momencie dokonania przez niego pozytywnej weryfikacji dochodzi do wpisania danego kandydata na listę biegłych sądowych. O dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego *ad hoc* decyduje prezes sądu, przewodniczący składu albo sąd. Przesłanką takiej decyzji jest stwierdzenie, że dany człowiek prezentuje odpowiednie kompetencje w danej dziedzinie. Przyjmuje się, że takiego ustalenia dokonuje się (jak w przypadku wpisu na listę biegłych sądowych) na podstawie określonych dokumentów – dyplomu ukończenia studiów wyższych, dyplomu odbycia specjalistycznych szkoleń *etc.* Analogiczny model występuje w amerykańskim procesie karnym. Strony zwracają się do sędziego o wyrażenie zgody na pełnienie funkcji biegłego przez określonego człowieka. Akcentuje się tam jednak wadę takiej procedury – sędzia, który sam cieszy się ogromnym autorytetem, dopuszczając biegłego niejako zaświadcza również

---

<sup>10</sup> I. Sołtyszewski, *Akredytacja laboratoriów sądowych*, 2010, s. 308–314, [online], [http://www.amsik.pl/archiwum/4\\_2010/4\\_10n.pdf](http://www.amsik.pl/archiwum/4_2010/4_10n.pdf) [dostęp: 26.06.2014].

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych z dnia 24 stycznia 2005 r. (DzU, nr 15, poz. 133).

o autorytecie eksperta<sup>12</sup>. Nie posiadamy w Polsce jednolitego systemu certyfikacji na potrzeby wymiaru sprawiedliwości. Rozwiązaniem tego problemu byłaby komisja ukształtowana na wzór Polskiej Komisji Akredytacyjnej<sup>13</sup>. Postuluje się, żeby w kompetencjach takiego nowo utworzonego organu znajdowało się między innymi przeprowadzanie egzaminów uprawniających do uzyskania statusu biegłego. Pozwalałoby to ujednolicić kryteria, które muszą spełnić kandydaci, a co za tym idzie poziom prezentowany przez te osoby byłby w znacznym stopniu do siebie zbliżony. W 2006 roku grupa austriackich ekspertów przeprowadziła ankiety w pięćdziesięciu dwóch sądach okręgowych, w których odpowiedzi udzielali prezesi po konsultacji z pozostałymi sędziami danego sądu<sup>14</sup>. Ankieta wykazała, że 48% pytanym uznało za „bardzo sensowne” sprawdzanie fachowości biegłego oraz innych koniecznych umiejętności w ramach procedury wpisywania biegłych na listę, zaś kolejnych 48% uznało to za „sensowne”. Tylko 4% stwierdziło, że procedura certyfikacji jest „niezbyt sensowna”. Aż 96% osób opowiedziało się więc za potrzebą wprowadzenia takiej instytucji. Ponadto, w gestii owej komisji (nazwa jest kwestią umowną) byłaby cykliczna kontrola standardów spełnianych przez biegłych, którzy już uzyskali certyfikat. Badani w 25% uznali recertyfikację za „bardzo sensowną”, w 58% za „sensowną”, tylko w 13% za „niezbyt sensowną”, a w 4% za „w ogóle niemającą sensu”. Obecnie jedyną namiastką procedury certyfikacji jest obowiązek wprowadzony przez decyzję ramową o akredytacji. Swym zakresem zastosowania obejmuje ona badania profilu DNA i danych daktyloskopijnych<sup>15</sup>. Celem wspomnianej regulacji jest zapewnienie, by wyniki czynności laboratoryjnych prowadzonych przez akredytowanych dostawców usług kryminalistycznych w jednym państwie członkowskim były uznawane przez organy odpowiedzialne za zapobieganie przestępstwom, ich wykrywanie oraz ściganie za równie wiarygodne jak wyniki czynności laboratoryjnych prowadzonych przez dostawców usług kryminalistycznych akredytowanych na zgodność z EN ISO/IEC 17025<sup>16</sup> w jakimkolwiek innym państwie członkowskim. Podmiotem odpowiedzialnym za dokonywanie takiej akredytacji w naszym kraju jest Polskie Centrum Akredytacji<sup>17</sup>. Stwier-

---

<sup>12</sup> P. F. Kirgis, *Curtailing the Judicial Certification of Expert Witnesses*, „American Journal of Trial Advocacy”, New York 2000, s. 347–356.

<sup>13</sup> Polska Komisja Akredytacyjna (PKA) – podstawę prawną jej działania stanowią przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. (DzU, nr 164, poz. 1365).

<sup>14</sup> Badania przeprowadzono w ramach Projektu Twinningowego w kooperacji z polskim Ministerstwem Sprawiedliwości. [Online], [http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/bip/ue\\_koop/Polen\\_Comprehensive\\_pl.pdf](http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/ue_koop/Polen_Comprehensive_pl.pdf), 26.06.2014.

<sup>15</sup> Decyzja Ramowa Rady w sprawie akredytacji dostawców usług kryminalistycznych wykonujących czynności laboratoryjne z dnia 30 listopada 2009 r. (DzU UE z 2009 r., nr L322/14).

<sup>16</sup> Ogólne wymagania dotyczące laboratoriów badawczych i wzorcujących.

<sup>17</sup> Polskie Centrum Akredytacji to centralny organ administracji nadzorowany przez Ministerstwo Gospodarki i działający w oparciu o ustawę o systemie oceny zgodności z dnia 30 sierpnia 2002 r. (DzU, nr 166, poz. 1360).

dzić jednak trzeba, że certyfikacja odnosząca się tylko do dwóch rodzajów ekspertyz to zdecydowanie za mało. Własną procedurę certyfikacji wprowadza krakowski Instytut Ekspertyz Sądowych im. Profesora dra Jana Sehna. Aby zostać biegłym tej jednostki, trzeba najpierw przez kilka lat praktykować w pracowni pod okiem doświadczonego biegłego. Kolejno następuje otwarcie postępowania kwalifikacyjnego z egzaminem, który obejmuje elementy prawa oraz wiedzy o Instytucie. Naukę wieńczy egzamin na biegłego, podczas którego kandydat przedstawia ekspertyzy, a także odpowiada na pytania członków komisji egzaminacyjnej, w której zasiadają: sędzia, dwóch prokuratorów, adwokat, biegły z danej dziedziny, który prowadził postępowanie, i kierownik zakładu lub jego pracownik<sup>18</sup>. Taki sposób potwierdzania kwalifikacji biegłych należy uznać za wzorcowy, ale jednocześnie niewystarczający w skali całego kraju. W związku z powyższym za zasadne trzeba uznać powołanie przy ministrze sprawiedliwości specjalnej jednostki, która w swym działaniu wzorowałaby się na systemie przyjętym w Instytucie Ekspertyz Sądowych. Do kompetencji Komisji Certyfikacyjnej do Spraw Biegłych Sądowych należałoby: kierowanie kandydatów na biegłych na pięcioletnie praktyki w instytutach (a także nadzór i rozliczanie owego stażu), przeprowadzanie państwowego egzaminu potwierdzającego kwalifikacje, a następnie, co dwa lata, kontrolowanie poziomu prezentowanego przez specjalistów, którym przyznano tytuł. Wskazany tak długi okres praktyki, jak i częstotliwość następczej kontroli na pierwszy rzut oka wydawać się mogą niepotrzebne. Pamiętać jednak należy, że jedną z ważniejszych przyczyn pomyłek sądowych jest opieranie się na opinii nierzetelnego biegłego. Osoba ubiegająca się o uzyskanie kwalifikacji musiałaby oczywiście spełniać kryteria z §12 pkt 1 rozporządzenia ministra sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych – wymóg ukończenia 25 lat odnosiłby się do chwili zdawania egzaminu. Sama komisja byłaby ciałem kolegalnym, do którego na szczeblu centralnym zalicziliby się: przewodniczący, dwóch wiceprzewodniczących i dwunastu członków (z kręgu specjalistów nauk pomocniczych w procesie). Sejm za zgodą senatu powoływałby przewodniczącego na 6-letnią kadencję (przy czym dopuszczalna byłaby jego reelekcja), zaś wiceprzewodniczących i pozostałych członków powoływałby na taki sam okres marszałek sejmu na wniosek przewodniczącego. Można stwierdzić, że autorzy nowelizacji chyba nie do końca zdawali sobie sprawę z charakteru zmiany przepisu 393 §3 k.p.k. Otworzyli drogę do wprowadzania opinii prywatnych, nie dbając o stworzenie odpowiednich kryteriów zapewniających jakość takich ekspertyz, co w prosty sposób można by uregulować na drodze rozporządzenia ministra sprawiedliwości, biorąc pod uwagę powyższe dywagacje. Bez takiego rozwiązania na gruncie nowego modelu postępowania karnego to sąd praktycznie w każdej konkretnej sprawie będzie musiał zastanawiać się, czy biegły, który sporządził opinię, miał ku temu odpowiednie

---

<sup>18</sup> M. Strzebońska, *Biegli bardziej biegli?*, 2012, [online], <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-11/wokanda-11> [dostęp: 26.06.2014].

kwalifikacje, doświadczenie, poziom moralny. W swych rozważaniach sąd nie będzie mógł pominąć metodologii i zaplecza technicznego, jakim posłużył się ekspert. Przy tym wydaje się, że wykluczone będzie rozszerzenie działalności instytutów na sporządzanie opinii prywatnych. Stwierdzenie takie oparte jest na przykładzie Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie. Od 2009 roku na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości stał się on jednostką budżetową i zakresem jego działania objęte jest sporządzanie opinii tylko na zlecenie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze<sup>19</sup>. Inaczej rzecz się ma w przypadku biegłych sądowych. Zgodnie §15 rozporządzenia o biegłych sądowych ustanowienie biegłym uprawnia do wydawania opinii na zlecenie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych. Wydając opinię, używa się tytułu biegłego sądowego z oznaczeniem specjalności oraz sądu okręgowego, przy którym zostało się ustanowionym. Zgodnie z treścią tego przepisu wykluczone jest korzystanie z tytułu biegłego sądowego przy wydawaniu opinii innych niż na polecenie sądu bądź organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Nie oznacza to jednak, że biegły sądowy nie może sporządzić opinii prywatnej dla strony. Może to uczynić, nie posługując się jednak tytułem biegłego sądowego. Nie jest powiedziane, że strona zawsze wybierze biegłego z potwierdzonymi kwalifikacjami. Nie jest również prawdą, że każda osoba wpisana na listę biegłych sądowych rzeczywiście posiada odpowiednie umiejętności (prezes sądu okręgowego nie zawsze trafnie dokonuje takiej oceny). Nadal więc do sprawdzenia pozostaje szereg informacji odnoszących się do biegłego sporządzającego opinię prywatną. Rodzi to od razu obawę o znaczące wydłużenie postępowania. Należy pamiętać, że celem nowelizacji było przecież jego uproszczenie i przyspieszenie.

## WYŁĄCZENIE BIEGŁEGO I KOSZTY SPORZĄDZENIA OPINII

*De lege lata* instytucja wyłączenia biegłego jest bardzo rozbudowana. Nie mogą pełnić takiej funkcji w sprawie osoby, które działały wcześniej jako obrońca, duchowny, osoba najbliższa oskarżonego (katalog wymieniający te osoby wskazuje art. 115 §11 k.k.), osoba pozostająca z oskarżonym w szczególnie bliskim stosunku osobistym. Ponadto, wyłącza się osoby, które zostały powołane w charakterze świadków i które były świadkami czynu, oraz szereg innych osób wymienionych w katalogu art. 40 k.p.k. Co więcej, jeżeli ujawnione zostaną informacje osłabiające zaufanie co do wiedzy lub bezstronności biegłego albo wystąpią inne ważne powody, powołuje się innego biegłego. W nowym kodeksie postępowania karnego nie ma ani jednego przepisu stwarzającego możliwość

---

<sup>19</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie z dnia 10 marca 2009 r. (Dz. Urz. MS 2009, Nr 3, poz. 12).

wyłaczenia biegłego sporządzającego opinię prywatną. Należy postawić zasadnicze pytanie o sens takiego zaniechania. Trzeba tu pamiętać o powodzie, dla którego podaje się w szczególności wątpliwość bezstronność biegłego strony. Taka osoba może czuć się związana swoistym węzłem obligacyjnym – finansowanie jej przez stronę może skłaniać do działania na jej korzyść, a tym samym do braku zachowania obiektywizmu. Czy celem miało być zróżnicowanie statusu tak zwanych biegłych urzędowych i biegłych stron? Wydaje się, że to zaniechanie stanowi po prostu zwykłe przeoczenie ustawodawcy. Rozsądne byłoby więc, aby w stosunku do osób powołanych przez stronę do sporządzenia opinii prywatnej stosować na zasadzie analogii art. 196 k.p.k. Podobny brak regulacji odnosi się do kosztów procesu. Obecnie zalicza się do nich między innymi należności biegłych lub instytucji wyznaczonych do wydania opinii lub wystawienia zaświadczenia, w tym koszty wystawienia zaświadczenia przez lekarza sądowego. Co jednak z kosztami sporządzenia opinii prywatnej? Wydaje się nieracjonalne, by w wypadku uniewinnienia czy umorzenia to uprzednio oskarżony (a nie Skarb Państwa) był obciążony kosztami takiego środka dowodowego. Podobnie jak do instytucji wyłączenia biegłego, należałoby stosować tu analogię (w tym wypadku artykuł 618 §1 pkt 9 k.p.k.). Byłoby to rozwiązanie najbardziej logiczne, a zarazem uczciwe.

#### OGRANICZENIE LICZBY OPINII PRYWATNYCH, KTÓRE MOGĄ BYĆ ODCZYTANE NA ROZPRAWIE

W literaturze przedmiotu podnosi się bardzo często argument, że zmiana normatywna polegająca na wprowadzeniu opinii prywatnych do procesu spowoduje zjawisko „zasypywania” sądu ekspertyzami przez strony zamożniejsze. Tym samym wskazuje się też na swoiste ograniczenie prawa do obrony przez strony o niższym statusie materialnym, które nie mogą sobie pozwolić na sfinansowanie takiego środka dowodowego. Stwierdzić jednak trzeba, że obydwa zarzuty są nietrafne. W przypadku pierwszego z nich należy odnieść się do uprawnienia wynikającego z artykułu 170 §1 pkt 5 k.p.k. – sąd ma przecież możliwość oddalenia wniosku dowodowego, gdy ten zmierza w sposób oczywisty do przedłużenia postępowania. Bezzasadny wydaje się również argument, jakoby strony o niższym statusie materialnym ograniczone zostały w swym prawie wynikającym z art. 6 k.p.k. Należy pamiętać, że wprowadzona przez nowelizację zmiana modelu na kontradyktoryjny nie pozbawi stron opcji składania wniosków dowodowych o powołanie biegłego z urzędu. Wprowadzenie modelu walki stron o korzystne dla nich rozstrzygnięcie nie będzie przecież oznaczać konieczności posługiwania się tylko tak zwanymi dowodami prywatnymi. Należy mieć również na uwadze, że zgodnie ze znowelizowanym przepisem 167 §2 k.p.k. w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, nawet sąd będzie posiadał możliwość dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu

z urzędu (na przykład właśnie z opinii biegłego). Pojawiają się jednak obiekcje, czy owa klauzula „wyjątkowych wypadków, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami” nie stworzy pola do nadużywania możliwości, jaką ustawodawca pozostawił sędziom. Mechanizm ten w swym założeniu ma służyć realizowaniu zasady prawdy materialnej, uczciwego i rzetelnego procesu. Jeżeli będzie stosowany sporadycznie, rzeczywiście zaistnieje szansa na realną zmianę modelu na kontradiktoryjny.

## PROBLEMATYKA OCENY DOWODU Z OPINII BIEGŁEGO

Obecnie opinie biegłych stanowią duży odsetek środków dowodowych wprowadzanych do procesu karnego. W praktyce funkcjonują ekspertyzy tradycyjne, takie jak daktyloskopijska czy analiza DNA, jednak coraz częściej pojawiają się również ekspertyzy nowatorskie, na przykład ekspertyza osmologiczna (zapachowa). Już ocena ekspertyz tradycyjnych może stanowić dla sądu nie lada wyzwanie. Zgodnie z art. 7 k.p.k. organy dokonują swobodnej oceny dowodów z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Pojawia się tu kwestia przygotowania merytorycznego organów procesowych do dokonania takiej czynności. Posiadanie chociażby podstawowej wiedzy z zakresu takich dziedzin, jak kryminalistyka, medycyna sądowa, psychiatria sądowa, byłoby dla organów procesowych ogromną pomocą przy ocenianiu wartości dowodowej danej opinii. Obecnie podczas kształcenia uniwersyteckiego i odbywania aplikacji powyższe zagadnienia odsuwane są na drugi plan. Braki znajomości tych dziedzin skutkuje trudnościami w podejmowaniu rozstrzygnięć w konkretnych sprawach. Co za tym idzie, jeszcze większe komplikacje w wartościowaniu pojawiają się w związku z ekspertyzami innowacyjnymi. Dokonując swobodnej oceny również na podstawie wskazań wiedzy (art. 7 k.p.k.), sąd nie ma nawet ogólnych kryteriów oceny tak zwanych dowodów naukowych wypracowanych w polskim orzecznictwie. W związku z tym postuluje się, by polskie sądy mogły posilkować się chociaż kilkoma z kryteriów wypracowanych przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych w 1993 roku w sprawie *Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals*<sup>20</sup>. Korzystanie w procesie karnym z nowych metod może oczywiście rodzić pewne zagrożenia, jednak nie wolno zapominać o tym, że wraz z postępem naukowym dochodzi również do postępu w profesji przestępczej. Wskazuje się, że „istnieją dwie linie wznoszące, mianowicie rozwoju techniki przestępczej i postępu w technice ich zwalczania. W interesie społeczeństwa leży obniżenie pierwszej i podwyższenie drugiej”<sup>21</sup>. Słuszne wydaje się więc zwiększenie roli dowodów naukowych w polskim procesie karnym. Zważywszy w tym kontekście na brak

---

<sup>20</sup> *Ekspertyza sądowa*, red. J. Wójcikiewicz, Kraków 2002, s. 20.

<sup>21</sup> P. Hofmański, S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 338.



odpowiedniego wykształcenia sędziego w ramach tak zwanych nauk sądowych, częściej pojawiać się może potrzeba powołania biegłego w celu sporządzenia metaopinii. Niemniej jednak już na gruncie obecnego stanu prawnego instytucja ta jawi się jako kontrowersyjna. Metaopinię definiuje się jako opinię o opinii<sup>22</sup>. Sygnalizuje się pierwszeństwo skorzystania z możliwości, jakie daje art. 201 k.p.k. (jeżeli opinia jest niepełna albo niejasna albo gdy zachodzi sprzeczność w samej opinii lub między różnymi opiniami w tej samej sprawie, można wezwać ponownie tych samych biegłych lub powołać innych). Jeżeli wówczas sąd nadal będzie miał wątpliwości co do oszacowania wartości dowodowej ekspertyzy, powinien skorzystać z metaopinii. Część doktryny z rezerwą podchodzi do stosowania przez sąd takiej alternatywy, optując raczej za powołaniem trzeciego biegłego, który wydałby opinię, korzystając z innej metody badawczej niż poprzedni ekspert (eksperci)<sup>23</sup>. Niektórzy przeciwnicy tej instytucji twierdzą nawet, że jest ona krokiem w kierunku legalnej oceny dowodów<sup>24</sup>. Jednakże prezentowany jest również pogląd, że

[...] opinie tego rodzaju, które nie są prawnie zabronione, czasem są konieczne, zaś ich rola jest odwrotnie proporcjonalna do poziomowi wiedzy kryminalistycznej organów procesowych. Im wyższy poziom tej wiedzy, tym mniejsze zapotrzebowanie na takie opinie i wcale nie świadczy to o słabości wymiaru sprawiedliwości – przeciwnie o jego sile wskazującej na docieklivość w ustalaniu prawdy<sup>25</sup>.

W piśmiennictwie przyjmuje się także, że zastrzeżenia co do metaopinii nie znajdują uzasadnienia, argumentując, że taka opinia jedynie zwiększa możliwość analizy przez sąd. Absolutnie nie odbiera to suwerenności sędziemu w ocenie opinii pierwotnej, a ocena taka może być trafniejsza<sup>26</sup>. Trzeba mieć wszakże na uwadze, że „brak kontroli opinii może wprowadzić do procesu wadliwe lub nawet błędne opinie, generując tym samym pomyłki sądowe”<sup>27</sup>. W praktyce na wartość dowodową opinii ogromny wpływ mają kwalifikacje biegłego. Zgodnie z założeniami kryminalistyki, może je posiadać osoba, która: ma odpowiednią wiedzę w danej dziedzinie, a więc wiedzę objętą zakresem pojęcia „wiadomości specjalne”; ma odpowiednie doświadczenie w danej dziedzinie; ma wysokie kwalifikacje moralne; dysponuje aparaturą, przyrządami lub

---

<sup>22</sup> J. Wójcikiewicz, *Forensics and Justice*, Toruń 2009, s. 50.

<sup>23</sup> P. Hofmański, S. Zabłocki, *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Warszawa 2011, s. 363.

<sup>24</sup> V. Kwiatkowska-Darul, Głos w dyskusji, Konferencja „Biegły w sądzie” w 40. rocznicę śmierci Profesora Jana Sehna, Kraków, 9–10 grudnia 2005.

<sup>25</sup> J. Wójcikiewicz, *Metaopinie – wyraz siły czy słabości wymiaru sprawiedliwości?*, [w:] *Biegły w sądzie*, Kraków 2006, s. 103–106.

<sup>26</sup> R. Jaworski, *Recenzja książki Józefa Wójcikiewicza „Temida nad mikroskopem. Judykatura wobec dowodu naukowego 1993–2008”*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 7–8, s. 332.

<sup>27</sup> D. Wilk, op. cit., s. 164.

zapleczem naukowym niezbędnym do przeprowadzenia badań w ramach zleconej mu ekspertyzy; jest sprawna psychicznie i fizycznie w stopniu pozwalającym na wykonanie tych badań<sup>28</sup>. Badania przeprowadzone w 2006 roku wykazały, że fachowość biegłych aż 92% pytanym oceniało jako średnią, tylko 6% jako wysoką. Metodykę i jasność sporządzonej opinii aż 86% uznawało za średnią, za wysoką tylko 8%. Równie słabo wypadła prezentacja opinii przed sądem (zdolność komunikatywna i dydaktyczna) – 81% osądzało ją jako średnią, jedynie 6% jako wysoką. Niewiele lepiej rozstrzygnięto kwestię możliwości zrozumienia opinii – 12% oceniało ją jako wysoką, ale aż 88% jako średnią. Na słabą znajomość procedur przez biegłych wskazało aż 27%, na średnią 65%, na wysoką tylko 8%. Powyższe rozważania wskazują wyraźnie, że ocena opinii biegłego już teraz stwarza duże problemy czy to w wypadku ekspertyz tradycyjnych, czy nowych. Kolejne dylematy pojawią się z dniem wejścia w życie nowelizacji. Sąd w swojej ocenie będzie musiał rozważyć wszystkie wątpliwości co do fachowości biegłego strony, posiadanego przez niego zaplecza technicznego czy też kwestii bezstronności takiej osoby, związanej swoistym węzłem obligacyjnym, a także co do samej treści przygotowanej opinii. Nie bez znaczenia może być również to, że w 2006 roku aż 96% respondentów stwierdziło, że aktualne prawo strony postępowania do współdecydowania w kwestii powoływania biegłych oraz sprawdzania opinii biegłych jest wystarczające. W innym miejscu aż 80% pytanym uznało, że znaczenie opinii prywatnych w postępowaniach sądowych powinno pozostać takie samo, 12% – że powinno być mniejsze, a tylko 8% – że powinno być większe. Widać wyraźny brak poparcia dla przyjęcia instytucji ekspertyzy prywatnej, co również może mieć wpływ na ocenę jej wartości dowodowej.

## WNIOSKI

Nowelizacja, która wejdzie w życie 1 lipca 2015 roku, jest wyrazem godnego pochwały postulatu uproszczenia i przyspieszenia postępowania karnego. Celem tej wielkiej reformy jest ulepszenie polskiego wymiaru sprawiedliwości i postępujące zbliżanie się do standardów europejskich. Czy przyniesie ona oczekiwane efekty, okaże się dopiero w następnych latach. Jednak już teraz wysuwany jest szereg wątpliwości co do poszczególnych regulacji. Na podstawie rozważań poczynionych w tym artykule jako zasadniczy jawi się problem dopuszczenia jako dowodu *sensu stricto* opinii biegłego sporządzającego ekspertyzę prywatną dla strony. Proste usunięcie pięciu słów z art. 393 §3 k.p.k., które jako zmierzające w kierunku zwiększenia kontradiktoryjności należy ocenić pozytywnie, wywołało wszakże lawinę wątpliwości. Postuluje się więc jak najszybszą reakcję na wskazane problemy. Niezwłocznie należy uregulować instytucję certyfi-

---

<sup>28</sup> T. Hanausek, op. cit., s. 139–140.

kacji, recertyfikacji, dzielenia materiału dowodowego, kwestię wyłączenia biegłego strony, a także zaliczenie kosztów opinii prywatnej do kosztów procesu. Szczególne wyzwanie stanie przed sądami w kontekście oceny dowodu z opinii biegłego. Nie jest pustym sloganem prawnicze powiedzenie, że to właśnie sąd jest najwyższym biegłym i to rzeczywiście on zadecyduje o efektach rozprawy<sup>29</sup>. Wierzyć więc trzeba w zdolność polskich sędziów do adaptacji do nowych warunków procesowych i umiejętność radzenia sobie z trudnościami, które – tak jak w przypadku opinii prywatnej – jawią się jako szczególne. Pozostaje również nadzieja, że ustawodawca w odpowiednim momencie zareaguje na wysuwane postulaty i uniknie nowych problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości.

#### AN EXPERT'S OPINION IN THE AMENDED POLISH CRIMINAL PROCEEDINGS

##### ABSTRACT

Polish model of criminal proceedings is moving toward a genuine adversarial system. The brunt of the fight for favorable decision for themselves will be shifted onto the shoulders of the parties. Therefore, the objective is to make the court an impartial arbitrator, who only in justified cases will be able to admit an evidence *ex officio*. Issues relating to expert designated by the court will practically remain the same. One of the greatest modification refers to the class of persons eligible to submit an evidence motion under the article 167 of the Code of Criminal Procedure. The radical change will be introduced in amended article 393 §3 of the C.C.P. "any private documents, created beyond the criminal proceedings, can be read at the hearing, especially: statements, publications, letters and notes". This provision opens the way for a private expertise and gives a chance for creating a genuine adversary proceedings. The assumption of this thesis is primarily to draw attention to the issue of a private opinion, doubts associated with it and assessment its potential value of proof on the basis of the future legal status. The first problem is connected with admissibility of a private opinion in the preparatory stage. Will there be an option to share the evidences in order to form an opinion by private expert? Another matter is that we do not have in Poland a coherent system of experts' certification. Authors of the new regulation opened the way for the introduction of a private opinion, not caring about establishing the criteria for protecting the quality of such expertise. Moreover, the issue of exclusion of partial expert appears to be complicated. All mentioned problems immediately provoke thoughts about adjusting to the new tasks – great opportunities and risks for justice system. It might be a great challenge to assess this new type of an evidence. We shall believe in the ability of Polish judges to adapt to the new conditions of process and cope with the difficulties, which, like in the case of a private opinion, appear to be very considerable.

---

<sup>29</sup> M. M. Żołna, *Kryteria oceny opinii biegłych*, „Problemy Kryminalistyki” 2008, nr 259, s. 44.

## KEY WORDS

an expert, a private evidence, a private expertise, a certification, a recertification, the equality of arms, sharing of evidence, the adversarial system

## BIBLIOGRAFIA

1. Bojańczyk A., *Dowód prywatny w postępowaniu karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Warszawa 2011.
2. Hanausek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Warszawa 2009.
3. Hofmański P., Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
4. Hofmański P., Zabłocki S., *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Warszawa 2011.
5. Jaworski R., *Recenzja książki Józefa Wójcikiewicza „Temida nad mikroskopem. Judykatura wobec dowodu naukowego 1993–2008”*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 7–8.
6. Kirgis P. F., *Curtailling the Judicial Certification of Expert Witnesses*, “American Journal of Trial Advocacy”, New York 2000.
7. Sołtyszewski I., *Akredytacja laboratoriów sądowych*, 2010, [online], [http://www.am-sik.pl/archiwum/4\\_2010/4\\_10n.pdf](http://www.am-sik.pl/archiwum/4_2010/4_10n.pdf) [dostęp: 26.06.2014].
8. Strzebońska M., *Biegli bardziej biegli?*, 2012, [online], <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-11/wokanda-11> [dostęp: 26.06.2014].
9. Wilk D., *Kryminalistyka. Przewodnik*, Toruń 2013.
10. *Ekspertyza sądowa*, red. J. Wójcikiewicz, Kraków 2002.
11. Wójcikiewicz J., *Metaopinie – wyraz siły czy słabości wymiaru sprawiedliwości?*, [w:] *Biegły w sądzie*, Kraków 2006.
12. Wójcikiewicz J., *Forensics and Justice*, Toruń 2009.
13. Zagrodnik J., *Problematyka prywatnego gromadzenia dowodów w procesie karnym*, [w:] *Dowody w procesie karnym. Nowe rozwiązania i niewykorzystane możliwości*, Katowice 2005.
14. Żołna M. M., *Kryteria oceny opinii biegłych*, „Problemy Kryminalistyki” 2008, nr 259.

AGATA CEBERA

(JAGIELLONIAN UNIVERSITY)

## THE PARADIGMS FOR DISTINGUISHING BETWEEN PRIVATE LAW AND PUBLIC LAW

### ABSTRACT

To conclude the above discussion it needs to be stressed that it is extremely important to try to find the borders between public law and private law. These borders should be searched for by way of improving the existing type models. The practical example of using the typology method in the Polish legal doctrine is the assessment of the character of property dispossession claim.

The presented example clearly indicates the degree to which social sciences are interconnected. The change in social attitudes indirectly affects the general philosophy, which in turn reflects in legal philosophy. The change of a paradigm in legal philosophy, for example a switch from legal natural paradigm to positivist paradigm steadily reveals itself in the paradigm of dogmatic sciences, e.g. in the used methods of interpretation (and their respective value) and the division of more detailed sciences. Social sciences paradigms influence one another and are closely interconnected.

### KEY WORDS

public law, private law, distinguishing, branches of law

### ABOUT THE AUTHOR

Agata Cebera  
Administrative Proceedings Department  
Faculty of Law and Administration  
Jagiellonian University  
e-mail: [agata.cebera@uj.edu.pl](mailto:agata.cebera@uj.edu.pl)

## OVERVIEW

A legal system, when analysed from a horizontal perspective, can be divided into specific sections, or so-called ‘branches.’<sup>1</sup> Each of these branches has its own characteristics, which can be understood as a separate set of general rules which protect separate categories of goods and legal values. A branch of law “encompasses several sets of legal norms, which are coherent and classified on the basis of defined criteria and which regulate extensive categories of social relations. In other words, it is assumed that a branch of law regulates social relations with which it fully corresponds. As a result, the legal norms included in a given branch of law directly apply to a corresponding legal relation.”<sup>2</sup>

Throughout the ages, the problems concerning the distinction between various branches of law appeared along with the experience of applying the law. Moreover, there is a question of distinguishing between the entire systems – the private law system and the civil law system.

## THE INTENDMENT OF DISTINGUISHING PRIVATE LAW FROM PUBLIC LAW AND ITS IMPACT ON THE METHODOLOGY OF DOGMATIC LEGAL THEORIES

As already mentioned in the introduction of this paper, there are significant difficulties in the process of determining to which branch of the law a given regulation and its derivatives (e.g. legal relations, rights, obligations) really belongs. Sometimes meaning of a norm differs depending on into which branch of law we include a specific set of legal regulations. Particularly, such situation occurs if:

- legal regulations do not regulate legal institutions fully;
- a legal institution is considered to be the so-called borderline institution between public law and private law.

If the abovementioned situation occurs, the law should be interpreted on the basis of the general principles of a given law section, or the legal inference rules should be applied, e.g. analogical reasoning. The results of our analysis can vary, depending on the law section the regulations of which we decided to refer to in our reasoning. The example of problematic institutions is indemnification of damages caused through lawful actions of public authorities. In such situations, applying the criteria of distinction between public law and private law becomes indispensable.

---

<sup>1</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2004, p. 73.

<sup>2</sup> Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, p. 5.

## THE PARADIGMS FOR DISTINGUISHING BETWEEN PRIVATE LAW AND PUBLIC LAW

Throughout the ages, legal scholars have been interested in the duality of public and private law. Some of the representatives of the doctrine perceive this division as the pillar of the legal order or a starting point for legal systematics. Another group of scholars considers the division an example of the destructive interference of politics in legal doctrine.<sup>3</sup>

In the theory of law, the following paradigms have been distinguished:

- the paradigm which enables us to assign separate legal institutions to public law or private law through classification method;
- the paradigm which denies the need to make a distinction between public law and private law;
- the paradigm which enables us to assign separate legal institutions to public law or private law through typology method.

re. a) Classification as the method of distinguishing between private law and public law

Classification is a multilevel logical division which guarantees exhaustive and disjoint division. In order to perform classification, it is required to adopt a criterion, which would clearly determine the public or private law nature of legal regulations.

Protecting natural rights of individuals in relation to the whole society and the state was the underlying concept of the modern natural law philosophy. Therefore, the thinkers of the Enlightenment era opted for a strict division between the sphere of rights inherent to individuals and those inherent to wider community.<sup>4</sup> As a result, Ulpian's formula *Publicum ius est quo ad statum rei Romanae spectat privatim quo ad singulorum utilitatem* was reborn and popularized. This formula recognized the legal norms related to state interest as public law, whereas the norms related to the interests of individuals were considered as private law.<sup>5</sup>

The systematics of the *Prussian Landrecht* serves as a good example of a strict division between private law and public law. Landrecht was divided into two parts: the one concerning individual rights and the other on social rights.<sup>6</sup> This division was being justified by the thesis promoted by natural law philoso-

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>4</sup> K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2006, p. 230.

<sup>5</sup> The period before the 19th century can be considered a *pre-theory* phase.

<sup>6</sup> K. Sójka-Zielińska, op. cit., p. 231.

phers, who stated that a human being simultaneously serves two roles in the world: he exists as an individual, as well as a member of society.<sup>7</sup>

The scholars who referred to this paradigm in their activities were convinced that dichotomous (disjunctive) division between public and private law is possible and valuable. However, these scholars applied different criteria of division. In theory, there were several different criteria of distinguishing between public law and private law proposed by the scholars, for example:

- the subject criterion – it is based on the assumption that private law regulates relations between private entities, whereas public law regulates relations between entities, among which at least one is a public authority;<sup>8</sup>
- the subject of regulations – this criterion was a part of the so-called ‘revenue office theory,’ which stated that the property subject of regulations is a criterion which distinguishes both legal systems;<sup>9</sup>
- the criterion of claims vindication – regulatory claims are vindicated according to official routine, whereas claims related to private law are vindicated upon application of the interested parties;<sup>10</sup>
- the criterion of the method of regulating social relations – this criterion is an element of the theory of subordination, also called submission theory. Subordination of one entity of the legal relation to the other one serves as the division criterion. It is worth stressing that the abovementioned criterion was criticized by E. Iserzon, who claimed that: “The administered party is not legally subordinated to the administrating party, but they are both restricted by law,”<sup>11</sup>
- the criterion of administrative-legal relation – according to E. Iserzon: “The criterion of administrative-legal relation consists in obeying *nemo iudex idoneus in causa propria* rule in civil law relationships and not obeying it in administrative law relationships,”<sup>12</sup>
- the criterion of sovereignty – it refers to the variant of the theory of subordination, namely the theory of subordination concerning sovereignty criterion. The characteristic feature of public law is the fact that one of the entities participating in the legal relation is the authority which exercises state sovereignty – that is the right to one-sidedly determine the legal situation of an external entity. In this case, the difference between both types of legal relations consists in “a different trial status of the parties in case the need to authoritatively determine the legal relation between the parties occurs.”<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, p. 37.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> L. Morawski, op. cit., p. 92.

<sup>11</sup> E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjno-prawnego (próba rewizji)*, „Państwo i Prawo” 1965, No. 11, p. 666.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 668.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 666.



The methodology of distinguishing between private law and public law presented above was applied nearly until the end of the 20<sup>th</sup> century. However, the described paradigm was abandoned, because it proved ineffective. Very often, the developed distinction criteria could not have been used to clearly classify specific legal institutions. Moreover, there were doubts expressed concerning the aim and sense of distinguishing between private law and public law. As the crisis continued, a new paradigm emerged.

re. b) The paradigm which denied the need to make a distinction between private law and public law

The proponents of legal positivism – including Kelsen – claimed that the distinction between public law and private law is entirely ideological and should be replaced with hierarchical, multilevel structure of positive law. Such structure would clearly correspond with the hierarchical structure of state authorities, which have different competences regarding law creation.<sup>14</sup>

The criticism of the dichotomous division of law was also a part of totalitarian states ideology. Private law was *per se* perceived as contradictory to the underlying principles of these systems and was expected to steadily vanish.<sup>15</sup>

The western legal culture, however, accepted the theory of private law society,<sup>16</sup> where the legal order was a product of decentralized declarations of intent made by entities driven by their own interests.<sup>17</sup>

The scholars propagating the described paradigm denied the necessity to maintain the dualism of public law and private law within a single legal order. Therefore, searching for any criteria for distinguishing public and private law seemed pointless.

The demise of totalitarian states (e.g. in the countries of the eastern block) and the tendency to publicize law in the west, which resulted from the development of welfare state functions, led to the crisis of the paradigm described above. It was stated that monistic legal system cannot be applied in contemporary states.

re. c) Typology as the method of distinguishing between private law and public law

The weaknesses of the paradigms described in points a) and b) above resulted in the creation of a new paradigm, which is becoming increasingly popular and respected nowadays. According to this paradigm, the division into public law and private law:

---

<sup>14</sup> S. Włodyka, *Problem struktury prawa*, „Państwo i Prawo” 1995/4, p. 4.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>16</sup> For example the theory created by Hayek, Böhm.

<sup>17</sup> S. Włodyka, op. cit., p. 5.

- is very important in pragmatic and systematic terms;
- is considered approximate, since it is impossible to strictly distinguish these two systems of law. There are two reasons for this. Firstly, there is neither a single criterion nor a set of criteria which, when applied, would guarantee disjunctive division. Secondly, the legal system is a derivative of social relations, which cannot be subjected to the abovementioned division processes.<sup>18</sup>

In order to apply the abovementioned assumptions, the method of distinguishing types should be used. This method consists in assessing “the degree to which the characteristics of the items from a given set are similar to the item which characteristics are crucial for us [...] One can distinguish typical and less typical items by stating how much they differ from the chosen specimen.”<sup>19</sup>

There are obvious advantages of using such method of division, namely “the possibility to highlight the underlying features, which are characteristic for a given law type and, on this basis, indicate the desired law development paths; the possibility to distinguish public law and private law method of regulation and indicate which elements and methods of regulation are ‘foreign’ in a given branch of law, as well as assess if there is a serious justification for this situation and how rational it is.”<sup>20</sup>

While analyzing the specific institutions on the borderline between public law and private law, one can notice the characteristic features of both areas of law. The area that a given institution should be included in depends on which features are prevalent (the so-called ‘type distinction’).

The type model is a product of a simultaneous application of multiple different division criteria. Scholars using the typology method paradigm should specify this paradigm, in this way creating a better specimen of a given type.<sup>21</sup>

### AN EXAMPLE OF A TYPE SPECIMEN

The model relation/private law institution is distinguished by the following features:

- the party of a legal relation is a public authority;
- claims are vindicated upon request of interested parties;
- the parties of a legal relation remain equal;

---

<sup>18</sup> See J. Boć, *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, p. 188. The author indicates that the tendency to perceive different branches of law as separate systems results from the assumption that social relations which are regulated by these branches are also separate and frequent ambiguity while dividing the subjects of regulation is only caused by social relations’ variety, intensity and mutual connection.

<sup>19</sup> Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warsaw 2005, p. 61.

<sup>20</sup> S. Włodyka, op. cit., p. 12.

<sup>21</sup> Por. A. Cebera, *Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, No. 9, p. 7.

- the rule *nemo iudex idoneus in causa propria* is applied;
- none of the parties of a legal relation exercises administrative sovereignty.

The model public law institution is distinguished by the following features:

- one of the parties of a legal relation is a public authority;
- claims are vindicated according to official procedure;
- the parties of a legal relation do not remain equal;
- the rule *nemo iudex idoneus in causa propria* is not applied;
- one of the parties of a legal relation exercises administrative sovereignty.

## CONCLUSION

To conclude the above discussion, it needs to be stressed that it is extremely important to try to find the borders between public law and private law. These borders should be searched for by way of improving the existing type models. The practical example of using the typology method in the Polish legal doctrine is the assessment of the character of property dispossession claim. Its results were published in the *Public Law Overview* (“Przegląd Prawa Publicznego”) in 2013.<sup>22</sup>

The presented example clearly indicates the degree to which social sciences are interconnected. The change in social attitudes indirectly affects the general philosophy, which in turn reflects in legal philosophy. The change of a paradigm in legal philosophy, for example a switch from legal natural paradigm to positivist paradigm, steadily reveals itself in the paradigm of dogmatic sciences, e.g. in the used methods of interpretation (and their respective value) and the division of more detailed sciences. Social sciences paradigms influence one another and are closely interconnected.

## BIBLIOGRAPHY

1. Boć J., *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971.
2. Cebera A., *Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, No. 9.
3. Iserzon E., *Uwagi o kryterium stosunku administracyjno-prawnego (próba rewizji)*, „Państwo i Prawo”, 1965, No. 11.
4. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2004.
5. Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005.
6. Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Warszawa 2006.
7. Włodyka S., *Problem struktury prawa*, „Państwo i Prawo” 1995/4.
8. Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2005.
9. Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

---

<sup>22</sup> Ibidem.



KACPER MICHNA

(UNIwersytet Jagielloński)

## KARTKI NA CUKIER. PROBLEM PUBLICYSTYCZNY

WPROWADZENIE KARTEK NA CUKIER W ŚWIEŁIE  
PUBLICYSTYKI TYGODNIKA „POLITYKA” W 1976 ROKU

### STRESZCZENIE

Artykuł odnosi się do jednego z podstawowych problemów gospodarki żywnościowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jakim była reglamentacja towarów. Dostawy i ceny produktów były centralnie regulowane. Władysław Gomułka, I sekretarz Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, wprowadził w 1970 roku drastyczną podwyżkę cen. Wywołało to masowe protesty, szczególnie na wybrzeżu, i w konsekwencji stało się przyczyną przejęcia przez Edwarda Gierka władzy w partii. W ciągu kilku miesięcy ceny zostały przywrócone do wcześniejszego poziomu.

W 1976 roku Sejm podjął uchwałę, która ponownie radykalnie podniosła ceny żywności. Robotnicy zaprotestowali, szczególnie w Radomiu, Płocku i Ursusie, gdzie doszło do zamieszek. Władze, przestraszone skalą wystąpień, odwołały podwyżki.

Autor artykułu skupia się na konsekwencjach tych wydarzeń. W sierpniu 1976 roku w PRL wprowadzono reglamentację cukru. Jeden z najpopularniejszych wówczas tygodników, „Polityka”, opublikował serię artykułów oraz wypowiedzi czytelników odnoszących się do wprowadzenia tak zwanych kartek. Większość dziennikarzy oficjalnie popierała ograniczenie dostępu do cukru, uznając to za właściwe rozwiązanie kwestii niedoboru tego towaru. Co istotne, Jerzy Urban – jeden z najpopularniejszych autorów pisma – proponował radykalne rozwiązanie, którego wprowadzenie wiązałoby się z koniecznością zmiany modelu polskiej gospodarki z centralnie planowanej na (częściowo) wolnorynkową.

## SŁOWA KLUCZOWE

żywność, cukier, kartki, bony towarowe, braki w zaopatrzeniu

## INFORMACJE O AUTORZE

Kacper Michna  
Instytut Nauk Politycznych  
i Stosunków Międzynarodowych  
Uniwersytet Jagielloński  
e-mail: kacpermichna@gmail.com

---

Kwestia dostępu do podstawowych towarów konsumpcyjnych, w szczególności do artykułów spożywczych, pozostawała problemem przez cały okres rządów władzy ludowej w latach 1944–1989. W szczególny sposób tematyka ta odcisnęła swe piętno na ostatnich kilkunastu latach PRL, tj. po 1976 roku. Powojenne ograniczenia, związane z ogromną skalą zniszczeń i strat gospodarczych spowodowanych okupacją i walkami zbrojnymi, znajdowały racjonalne uzasadnienie i mogły być w pewnym stopniu zaakceptowane przez społeczeństwo. Względne uspokojenie sytuacji na rynku żywnościowym pozwoliło władzom centralnym znieść w 1953 roku reglamentację towarów. Państwo dążyło jednak do przejęcia pełnej kontroli nad handlem, powołując w tym celu Zespoły do Walki z Nadużyciami i Korupcją.

„Mała stabilizacja”, określana niekiedy w publicystyce jako siermiężna epoka rządów Władysława Gomułki, nie zapewniała państwu takiego rozwoju przemysłu i usług, który pozwalałby zaspokoić w optymalnym stopniu podstawowe potrzeby ludności. Względny poziom zamknięcia gospodarki, wynikający z autarkicznego podejścia towarzysza Wiesława, w narastającym stopniu przeszkadzał wielu obywatelom. Sytuacja zmieniła się znacząco po dojściu do władzy Edwarda Gierka, który zarówno przez deklaracje, jak i rozbudowany program inwestycji dążył do poprawy sytuacji społeczeństwa i podniesienia poziomu życia. Zapowiedzi te były ochoczo wspierane przez tygodnik „Polityka”, wówczas jeden z najpoczytniejszych tytułów zajmujących się tematyką społeczno-gospodarczą. Początek lat siedemdziesiątych jest okresem, w którym dziennikarze tego pisma i władze partyjno-rządowe w jednolity sposób podchodzą do kierunków oraz zakresu rozwoju ekonomicznego PRL. Redaktorzy, zafascynowani otwartym, serdecznym i zręcznie poruszającym się po Europie Gierkiem, wspierali jego ekipę swą publicystyką. Krytyczna refleksja z ich strony pojawiała się stopniowo dopiero kilka lat po wydarzeniach Grudnia 1970 roku i związana była w szczególności ze złą organizacją pracy w państwowych przedsiębior-

stwach, chybionymi, nieuzasadnionymi ekonomicznie inwestycjami oraz nadmiernym poziomem kredytów dewizowych.

W aspekcie gospodarczym niezwykle istotnym faktem, powodującym swoisty dysonans poznawczy obywateli, było wprowadzenie przez rząd premiera Piotra Jaroszewicza reglamentacji cukru. Ta decyzja, pozornie zaskakująca w państwie mieniącym się dziesiątą potęgą gospodarczą świata, musiała zostać w odpowiedni sposób przedstawiona odbiorcom przez media. Szczególnie interesujące dla autora niniejszego artykułu jest to, jak w takiej sytuacji została ukształtowana publicystyka „Polityki” – pisma proponującego przed 1976 rokiem reformy wręcz wolnorynkowe, których wprowadzenie pociągnęłoby za sobą powstanie w socjalistycznym państwie warstwy bezrobotnych oraz uwolnienie w pewnym stopniu cen. Dziennikarze musieli wyjaśnić czytelnikom, dlaczego Rada Ministrów podejmuje tak sprzeczną z linią tygodnika decyzję. Przedstawienie tych wyjaśnień, ich rodzajów oraz stopnia i charakteru wsparcia czynników partyjno-rządowych przez „Politykę”, to podstawowe cele niniejszego artykułu.

Problematyka gospodarcza, związana w szczególności z handlem detalicznym, omówiona została przez wielu autorów. Należy w tym miejscu przypomnieć w szczególności prace: Andrzeja Friszke (*Polska Gierka*), Dariusza Grała (*Reformy gospodarcze w PRL*<sup>1</sup>), Mariusza Jastrzębia (*Puste półki*<sup>2</sup>), Andrzeja Jezierskiego i Cecylii Leszczyńskiej (*Historia gospodarcza Polski*<sup>3</sup>), Janusza Kalińskiego (*Gospodarka Polski w latach 1944–1989*<sup>4</sup> i *Gospodarka w PRL*<sup>5</sup>), Jerzego Kochanowskiego (*Tylnymi drzwiami*<sup>6</sup>) oraz Andrzeja Sowy (*Historia polityczna Polski 1944–1991*<sup>7</sup>). Kwestia ta jest poruszana również we wspomnieniach osób piastujących w tym okresie ważne stanowiska oraz związanych z tygodnikiem „Polityka”, między innymi przez Edwarda Gierka<sup>8</sup>, Stefana Kisielewskiego<sup>9</sup>, Michała Radgowskiego<sup>10</sup> czy Mieczysława Rakowskiego<sup>11</sup>.

Decyzja Władysława Gomułki o wprowadzeniu w grudniu 1970 roku znacznych, kilkunastoprocentowych podwyżek cen towarów codziennego użytku<sup>12</sup>

<sup>1</sup> D. Grał, *Reformy gospodarcze w PRL*, Warszawa 2005.

<sup>2</sup> M. Jastrzęb, *Puste półki. Problem zaopatrywania ludności w artykuły powszechnego użytku w Polsce w latach 1949–1956*, Warszawa 2004.

<sup>3</sup> A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa 1999.

<sup>4</sup> J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne*, Warszawa 1995.

<sup>5</sup> J. Kaliński, *Gospodarka w PRL*, Warszawa 2012.

<sup>6</sup> J. Kochanowski, *Tylnymi drzwiami. „Czarny rynek” w Polsce 1944–1989*, Warszawa 2010.

<sup>7</sup> A. Sowa, *Historia polityczna Polski 1944–1991*, Kraków 2011.

<sup>8</sup> E. Gierek, J. Rolicki, *Przerwana dekada*, Warszawa 1995.

<sup>9</sup> S. Kisielewski, *Dzienniki*, Warszawa 1998.

<sup>10</sup> M. Radgowski, *Polityka i jej czasy*, Warszawa 1981.

<sup>11</sup> M. F. Rakowski, *Dzienniki polityczne 1976–1978*, Warszawa 2002.

<sup>12</sup> J. Eisler, *Grudzień 1970. Geneza, przebieg, konsekwencje*, Warszawa 2013, s. 113.

stała się bezpośrednią przyczyną jego upadku i w konsekwencji utorowała drogę do władzy Edwardowi Gierkowi. Nowy I sekretarz KC PZPR nie mógł jednak uciec od rzeczywistego problemu, jakim był niski w stosunku do kosztów wytworzenia i ilości pieniądza w obiegu poziom cen produktów spożywczych<sup>13</sup>. Decyzja towarzysza Wiesława była całkowicie oderwana od realiów codziennego życia Polaków, którzy nie byli przygotowani na taką skalę zmian. Dodatkowo termin jej wprowadzenia, tuż przed świętami Bożego Narodzenia, czynił ją jeszcze bardziej dotkliwą. Biorąc jednak pod uwagę uwarunkowania makroekonomiczne, podniesienie cen żywności było konieczne. Problem ten w latach siedemdziesiątych stopniowo narastał, powodując różnorakie perturbacje oraz potrzebę poszukiwania sposobów jego rozwiązania.

Gierek i jego współpracownicy zdawali sobie sprawę z trudności związanych z nieprzystającą do realiów gospodarczych wcześniejszą polityką cenową, która doprowadziła Gomułkę do powzięcia decyzji o radykalnej podwyżce cen artykułów spożywczych końcem 1970 roku. Dlatego też, po wygaśnięciu zamieszek na wybrzeżu, nie zdecydowano się na przywrócenie ich do wcześniejszego poziomu. Nowa ekipa rozpoczęła intensywne działania, mające na celu poprawę wizerunku kierownictwa partii oraz zaprezentowanie nowego stylu komunikowania się ze społeczeństwem. Gierek oraz Jaroszewicz odwiedzali poszczególne zakłady i rozmawiali z ich pracownikami, niekiedy również z przywódcami strajków<sup>14</sup>. Ta otwartość w stosunku do robotników, bardzo silnie podkreślana i relacjonowana wówczas przez media, wpływała na tworzenie się wśród opinii publicznej pozytywnego obrazu osób, które na przełomie 1970 i 1971 roku przejęły władzę w partii i państwie. Równocześnie jednak postulowano zwiększenie efektywności pracy i poziomu produktywności poprzez „dobrowolną” rezygnację zatrudnionych z części dni wolnych.

Taka polityka wywoływała niezadowolenie społeczeństwa. W styczniu 1971 roku strajki nadal trwały<sup>15</sup>. Zmiana stylu sprawowania urzędów, deklarowana otwartość władz oraz nieuciekanie się przez nią do rozwiązań siłowych nie wystarczyły do wyciszenia nastrojów. Podstawowym problemem pozostawał nowy poziom cen żywności. Po serii wystąpień na północy kraju protest rozpoczęła Łódź. Kierownictwo partii i rządu nie mogło w tej sytuacji mieć już złudzeń, że poprawa wizerunku pozwoli zmienić nastawienie protestujących i zbuduje przyzwolenie społeczne dla podwyżek cen. Dlatego też 15 lutego podjęto decyzję o przywróceniu poziomu cen, które obowiązywały przed 12 grudnia 1970 roku. Spowodowało to stopniowe wygaszenie protestów i przyczyniło się do lepszego postrzegania władz przez społeczeństwo. Krok ten nie usunął jednak rzeczywistego problemu, jakim było niedostosowanie cen części artykułów podstawowej

<sup>13</sup> E. Gierek, J. Rolicki, op. cit., s. 106.

<sup>14</sup> *Opozycja w PRL. Słownik biograficzny 1956–1989*, red. J. Skórzyński, Warszawa 2000, s. 21–22.

<sup>15</sup> J. Eisler, op. cit., s. 450.



potrzeby, silnie dotowanych przez państwo<sup>16</sup>. Nie usunięto bowiem przyczyn tego zjawiska, tj. centralnej regulacji cen, którą prowadzono nie na podstawie realiów ekonomicznych, lecz dla osiągnięcia celów o charakterze politycznym. Na początku 1971 roku taką doraźną przyczyną obniżenia cen po grudniowych podwyżkach była chęć uspokojenia nastrojów społecznych. Tymczasem odroczone kwestia miała jeszcze nieraz dać o sobie znać.

W kolejnych latach Rada Ministrów nie podnosiła podstawowych cen artykułów żywnościowych, pamiętając o konsekwencjach podwyżek z grudnia 1970 roku. Problem ten był obecny w świadomości społecznej, a każdorazowo przed świętami wśród konsumentów pojawiała się obawa, czy ważne w życiu codziennym towary nagle i gwałtownie nie zdrożeją. „Polityka” przedstawiła w 1973 roku pamiętnik górnik<sup>17</sup>, realistycznie oddający trudy jego życia. Jeden z fragmentów unaocznia, jak ważny dla robotników był stały i przewidywalny poziom cen. Autor wspomnień demonstruje w nim radość z powodu komunikatu rządowego ogłoszonego w październiku 1972 roku, w którym zapowiedziano utrzymanie dotychczasowych cen artykułów spożywczych: „Dobrze, że dowiedzieliśmy się o tym teraz, bo czym bliżej roku, tym bardziej wzmagaly się różne głosy o podwyżce cen na te artykuły, sięjąc niepokój wśród ludzi. Jest to kolejny dowód, jak bardzo zależy naszej partii na dobrej atmosferze społeczeństwa”<sup>18</sup>.

Władze państwowe, obawiając się konsekwencji rzeczywistego urealnienia cen, uciekały się w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych do różnego rodzaju rozwiązań, które miały odroczyć narastający problem „nawisu inflacyjnego”. W lokalach gastronomicznych wprowadzono tak zwane dni bezmięsne<sup>19</sup>, które miały zmniejszyć poziom spożycia tego rodzaju artykułów. Kwestia niewystarczającej ilości mięsa, niezbędnego jednocześnie jako towar eksportowy, komplikowała się dodatkowo w latach zmniejszonego pogłowia. Na rynek wprowadzano także pozornie nowe towary, będące faktycznie dostępnymi już wcześniej produktami, jednak oferowanymi pod innymi nazwami bądź w innych opakowaniach<sup>20</sup>. Przy okazji tego rodzaju operacji podnoszono oczywiście cenę, urealniając jej poziom w stosunku do poniesionych kosztów produkcji.

Konsekwentnie unikano podwyżek cen artykułów spożywczych, co nie oznacza, że nie przeprowadzano zmian cen w ogóle. Podniesiono w szczególności stawki za przejazdy komunikacją publiczną oraz ceny używek takich jak alkohol i papierosy. W społeczeństwie istniały obawy o wzrost cen towarów pierwszej potrzeby, które częściowo tylko uspokajały cykliczne komunikaty rządowe o pozostawieniu stawek na dotychczasowym poziomie. Jednocześnie podczas VII Zjazdu PZPR w grudniu 1975 roku Edward Gierek zapowiedział konieczność weryfikacji cen artykułów żywnościowych. Taka sytuacja powo-

---

<sup>16</sup> A Friszke, *Polska Gierka*, Warszawa 1995, s. 63.

<sup>17</sup> A. Krysiak, *Z ołówkiem w rękę*, „Polityka” nr 18 z 5 maja 1973 r., s. 1–7.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Por. N. Davies, *Smok wawelski nad Tamizą*, Kraków 2001, s. 15–17.

<sup>20</sup> A Friszke, op. cit., s. 63.

dowała obawy wśród konsumentów i wykupywanie przez nich części produktów jedynie w celu ich magazynowania. Towarem, który z uwagi na możliwość długiego przechowywania świetnie nadawał się do składowania, był w szczególności cukier.

W połowie lat siedemdziesiątych ceny żywności były już tak niskie w stosunku do rzeczywistych kosztów ich wytworzenia oraz skumulowanego wzrostu płac<sup>21</sup>, że władze zdecydowały się na ich podniesienie. Gierek, odcinając się w 1980 roku od zdymisjonowanego Piotra Jaroszewicza, głosił, że w 1976 roku to ówczesny premier zdecydował o charakterze tak zwanej operacji cenowej<sup>22</sup>. W rzeczywistości jednak zmiana cen na tak dużą skalę nie mogła się odbyć bez wyraźniej aprobaty czynników partyjnych. W wyniku przeprowadzonej w czerwcu 1976 roku podwyżki podstawowe produkty żywnościowe, takie jak masło, sery, mięso wieprzowe, ryby oraz cukier, zdrożały od 50% do nawet 90%. Najbardziej podrożał cukier, w najmniejszym stopniu zmiana objęła warzywa i owoce (wzrost cen o 20%)<sup>23</sup>.

Przeprowadzając tę operację, władze powtórzyły większość podstawowych błędów, które popełnił w 1970 roku dokonujący analogicznych posunięć Władysław Gomułka. Sposób realizacji tego przedsięwzięcia zwielokrotnił jednak oburzenie konsumentów. Społeczeństwo było w pewnym stopniu przygotowane na podwyżki, ale ich skala była szokująca. Uchwała sejmowa zatwierdzająca 24 czerwca zaproponowane przez premiera Jaroszewicza nowe ceny miała zostać poddana krótkim, zaledwie dwudniowym konsultacjom społecznym. Podwyżki miały obowiązywać już od poniedziałku, tj. od 28 czerwca<sup>24</sup>. Możliwość odniesienia się do zaproponowanych przez premiera „korekt” cen była w wysokim stopniu iluzoryczna i ocierała się o farsę. W praktyce czerwcową podwyżką wytworzyła sytuację, w której ogromna część społeczeństwa z dnia na dzień straciła możliwość zaopatrywania się w produkty spożywcze na dotychczasowym poziomie.

Już 25 czerwca, dzień po ogłoszeniu podwyżek, doszło w całym kraju do strajków. Największe i najbardziej znane miały miejsce w Radomiu, Ursusie i Płocku. Ich skala zmusiła władze do cofnięcia jeszcze w tym samym dniu podwyżek, jednak problem braku równowagi pomiędzy poziomem cen artykułów żywnościowych a kosztami ich wytworzenia oraz podażą nadal występował. Doraźna finansowa pomoc oferowana przez Związek Radziecki mogła załagodzić sytuację gospodarczą kraju, nie likwidowała jednak jej przyczyn.

Rząd premiera Jaroszewicza starał się reagować na trudną sytuację i oddziaływać zarówno na stronę popytową, jak i podaźową. Na początku sierpnia opublikowano Zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów w sprawie tuczu trzody

<sup>21</sup> J. Kochanowski, op. cit., s. 86. W latach 1971–1975 płace nominalne rosły rocznie średnio o 7,3%.

<sup>22</sup> A. L. Sowa, op. cit., s. 439.

<sup>23</sup> P. Sasanka, *Czerwiec 1976. Geneza – przebieg – konsekwencje*, Warszawa 2006, s. 10.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 10.

chlewnej oraz wykorzystywania odpadków pokarmowych na pasze dla trzody chlewnej przez zakłady żywienia zbiorowego<sup>25</sup>. Na jego mocy wszystkie instytucje w kraju, które posiadały stołówki lub jakiegokolwiek inne lokale gastronomiczne, zostały zobowiązane do rozpoczęcia tuczu trzody. Ideą zarządzenia była racjonalizacja gospodarowania żywnością, dlatego też podstawą wyżywienia zwierząt miały stać się odpadki pokarmowe. Wprowadzenie w życie takiego rozwiązania było faktycznym przyznaniem się rządzących do tego, że obrót towarowy w Polsce nie funkcjonuje prawidłowo – wytwórcy żywności nie byli bowiem w stanie zaspokoić potrzeb zgłaszanych przez konsumentów, w szczególności instytucjonalnych. Częściowe rozwiązanie tego problemu upatrywano w przekazaniu zadań związanych z produkcją żywca samym stołówkom. Taki mechanizm był sprzeczny z zasadą podziału prac i zadań pomiędzy poszczególnymi podmiotami gospodarczymi, stanowił także wymowny przykład desperacji władz w dążeniu do doraźnej poprawy sytuacji żywnościowej.

Częściowemu zmniejszeniu zainteresowania pewnymi rodzajami produktów służyć miało z kolei przywrócenie rozwiązania, które było typowe bardziej dla czasów powojennych niż dla kraju mieniącego się w oficjalnej propagandzie jedną z czołowych potęg gospodarczych świata. 12 sierpnia Rada Ministrów wprowadziła kartki na cukier, nazwane eufemistycznie biletami towarowymi. Każdy obywatel miał prawo zakupić miesięcznie dwa kilogramy cukru po gwarantowanej cenie 10,50 zł. Chcąc kupić większą ilość, zainteresowany musiał udać się do sklepu komercyjnego i nabyć ten towar po odpowiednio wyższej cenie – 25 zł za kilogram<sup>26</sup>. W ten sposób zamierzano uporządkować obrót cukrem, nie wprowadzając podwyżek, a jednocześnie zmniejszając poziom popytu i dostosowując go do możliwości produkcyjnych. Zadaniem mediów było wytłumaczenie społeczeństwu zasadności tej decyzji, w czym istotną rolę odegrał tygodnik „Polityka”.

W 1977 roku w jednym z marcowych numerów tygodnika<sup>27</sup> na stronie tytułowej ukazał się list I sekretarza KC PZPR Edwarda Gierka skierowany do redakcji pisma z okazji dwudziestolecia jego istnienia. Rocznicowy komunikat wskazywał na wagę publicystyki gazety, podkreślając przy tym, że „artykuły «Polityki» wyróżniają się walorami dziennikarskimi, z reguły poruszają ważką problematykę, są czytane z uwagą i skłaniają do dyskusji”<sup>28</sup>. Życzenia pomyślności i dalszych sukcesów określały jednocześnie pożądaną przez aparat partyjny kierunek publicystyki:

Oczekujemy od Was, Towarzysze, celnych i udokumentowanych publikacji, obrazujących istotę naszej partii i państwa, wielkie przedsięwzięcia rozwojowe [...], nowe socjali-

---

<sup>25</sup> „Monitor Polski” nr 33, poz. 144 z dnia 11 sierpnia 1976 r.

<sup>26</sup> J. Rolicki, *Edward Gierek. Życie i narodziny legendy*, Warszawa 2002, s. 222.

<sup>27</sup> „Polityka” nr 10 z 5 marca 1977 r., s. 1.

<sup>28</sup> Ibidem.

styczne horyzonty [...]. Upowszechniajcie wiedzę i idee służące umacnianiu socjalistycznego państwa i socjalistycznej demokracji oraz urzeczywistnianiu kierowniczej roli partii w życiu narodu. Bądźcie pomocni organizacjom i komitetom partyjnym [...]. Umacniajcie socjalistyczny patriotyzm polski – jedność Polaków w pracy dla socjalistycznej Ojczyzny<sup>29</sup>.

List unaocznia rolę, jaką w Komitecie Centralnym przypisywano prasie, szczególnie tej najbardziej poczytnej. Leninowska koncepcja pasa transmisyjnego z równym powodzeniem stosowana była wobec „Polityki”. Jej przekaz nie miał informować czytelników, lecz ich kształtować – w sposób zgodny z oczekiwaniami PZPR. Dziennikarze tygodnika spełnią jubileuszowe życzenia I sekretarza jedynie wówczas, gdy „kierując się wskazaniem partii i najlepszym rozumieniem swych obywatelskich powinności, będą nadal aktywnie i twórczo uczestniczyć w realizacji zadań budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego”<sup>30</sup>. Realia ustroju nie pozwalały rzecz jasna na jakiekolwiek zaakcentowanie funkcji kontrolnej mediów – realizowanej wówczas nie tylko przez „Politykę”. Uderza jednak nacisk, z jakim Gierek wskazywał na służebną rolę publikowanych w prasie treści wobec partii i socjalistycznych idei. Wiadomość, informacja – nie są wartością samą w sobie. Nie jest zadaniem czasopisma przedstawianie faktów, lecz takich artykułów, które służą akceptowanym przez czynniki rządzące celom. Dziennikarze nie powinni dzielić się z czytelnikami swymi opiniami czy też przedstawiać własny, subiektywny ogląd rzeczywistości. Ich przekaz będzie właściwy, celny wtedy, kiedy służyć będzie zadaniom realizowanym przez partię. To, czy dany artykuł powinien ukazać się na łamach gazety, nie zależy od potencjalnego zainteresowania czytelników, ale od roli, jaką może odegrać dla czynników rządzących.

Redaktorzy pisma zdawali sobie doskonale sprawę z realiów, w jakich przyszło im pisać. Kluczowe wydarzenia podawane były przez nich do publicznej wiadomości w sposób zgodny z oczekiwaniami Komitetu Centralnego. Autorzy, publikując niekiedy pod pseudonimem<sup>31</sup>, w kluczowych momentach przygotowywali teksty zgodne z życzeniem władz, choć niekoniecznie z własnymi przekonaniem bądź odczuciami znacznej części społeczeństwa. W taki też sposób postępowali w 1976 roku, wspierając wprowadzenie przez władze państwowe tak zwanych kartek na cukier.

W sierpniu 1976 roku rząd Piotra Jaroszewicza przywrócił występującą w latach 40. i 50. reglamentację artykułów spożywczych. Bilety towarowe, zwane popularnie „kartkami”, stworzyły nową rzeczywistość, na którą nie mogli pozostać obojętni dziennikarze. Pierwsze ograniczenie wprowadzono w zakresie

---

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Zob. A. Łoś, *Plakały, a broniły*, „Polityka” nr 29 z 17 lipca 1976 r., s. 3. Artykuł opisujący wydarzenia radomskie z czerwca 1976 roku sygnowany był fikcyjnym nazwiskiem.

sprzedaży cukru. Przedstawiciele władzy, jak i dziennikarze „Polityki”<sup>32</sup> wskazywali, że jego względnie niska cena generuje sztucznie wysoki popyt, powodując brak tego towaru na rynku.

Równoległe z posunięciami Rady Ministrów redaktorzy tygodnika zaczęli przekonywać czytelników, że wprowadzenie reglamentacji cukru jest prawidłowym i uzasadnionym rozwiązaniem. Zamieszczano listy czytelników<sup>33</sup> postulujących ograniczenie możliwości zakupu cukru do określonej maksymalnej liczby kilogramów lub też znaczące podwyższenie jego ceny. Pismo, odnosząc się do permanentnych kolejek, wskazywało, że są one również wynikiem irracjonalnych (w opinii redakcji) działań konsumentów – kupują oni bowiem większe ilości cukru, niż są im potrzebne, obawiając się przy tym wzrostu jego ceny<sup>34</sup>. Pamiętając o dopiero co odwołanej podwyżce cen z czerwca 1976 roku, trudno jednak uznać opisane wyżej zachowanie kupujących za niezasadne.

Kolejny istotny czynnik to spekulacyjny skup cukru prowadzony przez osoby zainteresowane pozyskaniem tego towaru nie w celach konsumpcyjnych, lecz jako przedmiot dalszej wymiany. Obawa przed osobami zainteresowanymi jednorazowym nabyciem znacznej ilości cukru była jednocześnie czynnikiem powstrzymującym Ministerstwo Handlu Wewnętrznego i Usług przed wprowadzeniem na rynek rzekomo posiadanych zapasów tego towaru. Dlatego autor artykułu proponował również, obok wprowadzenia przydziału cukru na osobę, ograniczenie możliwości jego zakupu jedynie do określonych sklepów, zależnie od miejsca zameldowania danego klienta. W dystrybucję tego towaru miałyby również zaangażować się zakłady pracy jako jednostki najlepiej znające sytuację rodzinną i potrzeby swoich pracowników. Uspokajający ton artykułu i podkreślenie tymczasowości sytuacji dopełnić miało odwołanie do doświadczeń brytyjskich, gdzie w 1975 roku również doszło do istotnych braków cukru<sup>35</sup>. Ograniczenie dostępu do cukru zostało przedstawione jako rozwiązanie chwilowe, wynikające z niecodziennej sytuacji na rynku. Rezygnacja z reglamentacji tego towaru powinna nastąpić końcem roku, tj. po zakończeniu jesiennych zbiorów buraka cukrowego i dostarczeniu na rynek wyprodukowanego z tego źródła towaru.

Pierwszy duży tekst<sup>36</sup> na temat reglamentacji towarów ukazał się dopiero kilka tygodni po decyzji Rady Ministrów. Jego autor, Jerzy Urban, sprzeciwiał się rozszerzeniu systemu bonów na inne produkty, w szczególności mięso. Podkreślał przy tym, że każdy system reglamentacji przyczynia się do stworzenia

---

<sup>32</sup> A. Tymowski, *Cena powinna być przezroczysta*, „Polityka” nr 30 z 24 lipca 1976 r., s. 1, 6.

<sup>33</sup> „Polityka” nr 33 z 14 sierpnia 1976 r., s. 5.

<sup>34</sup> A. Mozołowski, *Jak uporać się z cukrem?*, „Polityka” nr 33 z 14 sierpnia 1976 r., s. 5.

<sup>35</sup> W 1974 roku cena cukru na giełdach towarowych osiągnęła rekordowy poziom 1 437 dolarów za tonę (zaledwie 28,6 dolarów w 1967 roku). Spowodowało to również okresowe trudności w sprzedaży detalicznej tego towaru w Wielkiej Brytanii.

<sup>36</sup> J. Urban, *Miraż bonów*, „Polityka” nr 36 z 4 września 1976 r., s. 5.

równoległego rynku, na którym towary objęte kontrolowanym systemem dystrybucji sprzedaje się po cenach znacznie wyższych niż oficjalne. Redaktor odnosił się w tym miejscu do czerwcowych podwyżek mięsa, wskazując, że dla wszystkich – zarówno osób zamożnych, jak i najmniej zarabiających – były one najkorzystniejszym rozwiązaniem. Ceny tego towaru były bowiem zbyt niskie i musiały zostać przez centralnego planistę podniesione. Odnosząc się do ewentualnych konsekwencji rozszerzenia stosowania kartek, pisał w tym miejscu wręcz proroczo, iż „przy istnieniu sprzedaży reglamentowanej znaczenie pieniądza jako bodźca pracy spada [...]. Osłabianie roli pieniądza, a szczególnie znaczenia płacy jako bodźca miałyby złe efekty dla produkcji [...]. Gdy maleje rola pieniądza, człowiek mniej chętnie oszczędza, gdy sprzedaż jednego towaru jest ograniczona, pieniądź ciśnie na zamienniki tego towaru”<sup>37</sup>.

Decyzja rządu o wprowadzeniu bonów na cukier została przyjęta przez społeczeństwo z uznaniem<sup>38</sup>, bony nie były jednak lekarstwem na występujące trudności z zaopatrzeniem. Zostały one wprowadzone jako rozwiązanie nadzwyczajne, będące odpowiedzią przede wszystkim na narastającą skalę spekulacyjnych zakupów cukru. Pomysły Urbana, będące receptą na zaistniałą sytuację, koncentrowały się wokół stanowienia przez państwo cen odpowiadających w możliwie największym stopniu rzeczywistej sile nabywczej ludności. Ekonomia socjalistyczna w swej istocie zakłada obecność czynników o charakterze regulacyjnym, nie mogą one jednak działać w opinii redaktora w oderwaniu od realiów gospodarczych. Dzisiejszego czytelnika artykułu *Miraż bonów* szczególnie nurtuje wolnorynkowa wymowa tego tekstu. Wprowadzenie w życie zawartych w nim postulatów oznaczałoby bowiem radykalne ograniczenie interwencji państwa w system dystrybucji towarów i sprowadzenie wysokości cen detalicznych do wypadkowej zależności pomiędzy popytem a podażą<sup>39</sup>. Tekst ten, wspierając decyzję rządu o podniesieniu cen, uderza równocześnie w podstawowe założenia produkcji i handlu społecznego.

Tekst sygnowany przez przyszłego rzecznika rządu spotkał się z zainteresowaniem i żywą reakcją czytelników. Ich opinie publikowane na łamach tygodnika były momentami niezwykle ostre i brutalnie obnażające istotę systemu. W jednej z nich autor pokusił się o stwierdzenie, iż „szereg krajów w czasie wojny wprowadzało racjonowanie i jakoś radziło sobie z podziałem asortymentowym mięsa [...]. [W Polsce] nie wprowadza się systemu kartkowego, bo przy takim systemie musi się dać towar, a przy jego braku pozostawia się zaopatrzenie na łasce losu i kto pierwszy kupi, ten lepszy. Z tego dalszy wniosek – nie jesteśmy w stanie zabezpieczyć nawet podstawowych dostaw”<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Podobne opinie można odnaleźć w innych tekstach, zob. M. Mieszczankowski, *O cenach raz jeszcze*, „Polityka” nr 37 z 11 września 1976 r., s. 7.

<sup>40</sup> *Listy i polemiki „Miraż bonów”*, „Polityka” nr 39 z 25 września 1976 r., s. 4–5.

Czytelnicy rozprawiali się w swoich opiniach ze wszystkimi niemal dogmatami oficjalnej prasy, która starała się wytłumaczyć społeczeństwu niedostateczne zaopatrzenie sklepów w artykuły spożywcze. Dziennikarze częstokroć podnosili choćby to, że w ostatnich latach problemy atmosferyczne wpływały na spadek produkcji rolnej. Podobna strefa klimatyczna nie wpływała jednak według czytelników na stan zaopatrzenia sklepów w Niemieckiej Republice Demokratycznej czy Czechosłowacji. W wielu listach wskazywano również na nadmierny eksport żywności, który wywoływał niedobory na rynku wewnętrznym<sup>41</sup>. Rok 1976 to czas bolesnej konfrontacji głoszonej od początku dekady propagandy sukcesu z rzeczywistością gospodarczą. Niemniej jednak publicyści, chcąc podkreślić sukces ekonomiczny państwa, odwoływali się do pojęcia „przejściowych trudności”, wskazując przy tym na sukcesy produkcyjne ostatnich lat i sukcesywny wzrost stopy życiowej ludności. Czytelnicy w odpowiedzi podkreślali: „żyje nam się obecnie lepiej niż 5 lat temu [...], niemniej pomimo zwiększenia zarobków mój żołądek [...] nie zwiększył się, nie ma więc problemu zwiększenia popytu, a problem leży w zwiększeniu podaży i obecnie muszę starać się – zresztą bezskutecznie – o utrzymanie wyżywienia na poziomie sprzed pięciu lat”<sup>42</sup>. Inny zaś wnikliwy obserwator życia codziennego zauważał nie bez uszczypliwości: „ani pralka automatyczna, ani samochód nie zastąpią takiego artykułu żywności jak szynka”<sup>43</sup>.

Dobór listów przeznaczonych do publikacji wynikał z decyzji redaktorów piśma, był więc dla nich okazją do pokazania innych opinii aniżeli te przedstawione w artykułach. Publicystyka „Polityki” jednoznacznie wspierała posunięcia Rady Ministrów. Przedmiotem dyskusji autorów nie było pytanie, czy wprowadzać reglamentację cukru. Zastanawiali się oni raczej, jakie inne działania o charakterze administracyjnym powinny zostać podjęte, aby poprawiło się zaopatrzenie rynku w artykuły spożywcze. Przyczyny katastrofalnej sytuacji w tym obszarze nie upatrywano po stronie producentów żywności bądź też czynników partyjno-państwowych. Odwoływano się do kwestii o charakterze obiektywnym, niezależnym od władz, jak choćby przywołane wyżej niekorzystne warunki pogodowe. Stale powracał również temat spekulantów, którzy wykorzystując trudności handlu detalicznego, skupują zapasy danego towaru, odsprzedając go później po znacznie wyższych cenach. Warto w tym miejscu zauważyć, że narracja listów czytelników jest całkowicie odmienna. Wyrażane przez nich opinie nie są w jakimkolwiek stopniu podzielone pomiędzy zwolenników i przeciwników reglamentacyjnych działań rządu. W rubryce „Polemiki” nie toczy się pomiędzy nimi jakakolwiek dyskusja. Znamienne jest to, że odbiorcy tygodnika jednomyślnie krytykują tekst Urbana, a tym samym odnoszą się sceptycznie do

---

<sup>41</sup> Kwestia ta nie jest przedmiotem rozważań w niniejszym artykule, warto jednak w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z danymi GUS średnia produkcja wieprzowiny w Polsce wyniosła w 1974 roku na jednego mieszkańca 56 kg, zaś w 2010 roku 48,8 kg.

<sup>42</sup> *Listy i polemiki „Miraż bonów”*, op. cit., s. 4–5.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

jego poparcia dla działań Rady Ministrów. „Polityka” wielokrotnie przedstawiała negatywne opinie czytelników na określone tematy. Zwykle jednak, jeżeli dana kwestia cieszyła się poparciem rządu i partii, obok głosów krytycznych pojawiały się niemniej liczne słowa poparcia. W tym przypadku tego rodzaju listów – przynajmniej na stronach gazety – zabrakło.

Sam autor będącego przedmiotem polemiki artykułu zauważył w odpowiedzi, iż „oprócz listów wydrukowanych przyszły i inne, nie stwarzające w ogóle możliwości dorzeczej, spokojnej rozmowy”<sup>44</sup>. W artykule Urbana pojawia się kilka podstawowych motywów. Podkreśla on, iż „z pewnością mamy do czynienia z niedostatkami mięsa i przetworów”<sup>45</sup>, akcentując w tym samym zdaniu, że „równie niewątpliwie mamy do czynienia z obsesją”<sup>46</sup>. Problem mięsa był według niego wyolbrzymiony – teza ta poparta jest szeregiem argumentów, wskazujących choćby na dobry ogólny poziom wyżywienia społeczeństwa czy też skok cywilizacyjny, jaki państwo ludowe wykonało od chwili zakończenia II wojny światowej. Uspokajający ton wraz z kolejnymi akapitami słabnie, a redaktor, dyskutując z autorami listów, przyznaje im – choć nie wprost – rację w wielu istotnych kwestiach. Brak mięsa na rynku jest jego zdaniem ceną, jaką płaci społeczeństwo za rozwój nowoczesnych gałęzi gospodarki, bowiem „musimy eksportować, bo mamy długi; dzięki dewizom za eksport żywności możemy się rozwijać przemysłowo”<sup>47</sup>. Gorsze zaopatrzenie w wieprzowinę staje się zapłatą, jaką centralny planista decyduje się uiszczać w zamian za sprowadzenie do Polski nowoczesnych technologii. W opinii Urbana rząd (i partia), czyli „kierujący gospodarką mają tu pełne prawo do kredytu zaufania, wynikającego po prostu ze spełniania z należytą zobowiązaniem podejmowanych wobec społeczeństwa w ostatnich latach”<sup>48</sup>. Autor wpisuje się w ten sposób w trend „propagandy sukcesu”, który ma jednak swoją cenę, mierzoną między innymi czasem spędzonym w kolejkach.

Sytuacja z zaopatrzeniem rynku w mięso była w 1976 roku na tyle trudna, że redakcyjny polemista nie mógł pozwolić sobie na tworzenie obrazu oderwanego od rzeczywistości. Musiał przyznać, że ogólna produkcja mięsa jest na zbyt niskim poziomie. Jest to zresztą jeden z argumentów w dyskusji z czytelnikami opowiadającymi się za rozszerzeniem systemu reglamentacji również na sprzedaż mięsa. Tego rodzaju postulaty autorów listów do „Polityki” są nietrafione, bowiem „analogia z bonami na cukier [...] o tyle jest ułomna, że cukru nam nie brakuje, a tylko zachwiany został system dystrybucji. Z mięsem jest inaczej. Nie przybędzie go od wprowadzenia kartek”<sup>49</sup>. Jak poważna była sytuacja w oczach współczesnych oraz jaką rolę przypisywano eksportowi wędlin, dobrze obrazuje

<sup>44</sup> J. Urban, *Mity i kilograme*, „Polityka” nr 39 z 25 września 1976 r., s. 4–5.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.



inny fragment tego artykułu: „nie eksportowanie w ogóle produktów rolno-spożywczych [...] oznaczałoby [...] zahamowanie całego rozwoju gospodarczego, rezygnację z kupowania licencji lub konieczność zwiększenia w kopalnictwie węgla i miedzi, energetyce, hutnictwie – bo to są realne ekwiwalenty szynki w eksporcie do strefy dolarowej”<sup>50</sup>. Innymi słowy, spośród polskich produktów wysoko przetworzonych na rynkach zachodnich konkurencyjne były tylko niektóre artykuły spożywcze. Poza tym PRL mogła z sukcesem eksportować na te rynki jedynie surowce lub półprodukty przemysłowe.

Nie bez znaczenia jest również czynnik psychologiczny – „ludzie wykupują na zapas, bo się boją”<sup>51</sup>. Urban wskazuje przy tym, że kwestia mięsna stała się w społeczeństwie niezwykle istotnym tematem, swego rodzaju fetyszem. Argumenty, iż w przypadku tego produktu cena jest absurdalnie niska, nie trafiają do konsumentów. Redaktor uważa, że edukacja ekonomiczna społeczeństwa jest na niewystarczającym poziomie, a obywatele, sprzeciwiając się czerwcowym obniżkom, podjęli błędną decyzję. Wskazuje przy tym: „nie wiem, czy najbardziej racjonalny jest wybór dokonany przez społeczeństwo: przede wszystkim lepsze zaopatrzenie w mięso po niezmiennych cenach”<sup>52</sup>. Trudno odmówić (z perspektywy makroekonomicznej) racji redaktorowi tygodnika – w ówczesnej sytuacji gospodarczej podaż pieniądza w żadnym stopniu nie uzasadniała centralnego utrzymywania cen tego rodzaju artykułów na niezmiennym poziomie. Podaje on również własny pomysł na rozwiązanie problemu, tj. uzależnienie ceny wędlin, półtuszy i innych podobnych wyrobów od rzeczywistych kosztów ich produkcji – z pełną świadomością, że w konsekwencji część społeczeństwa nie będzie mogła sobie na ich zakup pozwolić. Taki model nie mógł zostać w ówczesnych warunkach zrealizowany. Znamienne jest jednak to, że jeden z najpopularniejszych autorów najpoczytniejszego tygodnika o tematyce społeczno-politycznej sygnował go swoim własnym nazwiskiem.

Problem niedostatków na rynku traktowany był również humorystycznie, z pewnym ukłonem w kierunku czytelników. Jeden z dziennikarzy pokusił się o quasi-naukową analizę zjawiska socjologicznego, jakim jest „ogonek”<sup>53</sup>. Twór ten „podlega procesom samoregulacji. Komuś opłaci się stanąć, jeśli będzie czwarty, piąty – nigdy, jeśli dziesiąty. Inne jest oblicze ogonka, jeśli towaru [...] brak. Ogonek przyrasta, ładuje się, jak elektryczna bateria”<sup>54</sup>. Tekst jest pewnego rodzaju sarkastyczną apoteozą kolejki, w której trwanie staje się nieodłączną częścią zachowań konsumentów. Jest ona także wartością dodaną do towaru zakupionego dzięki uczestnictwu w niej, zwiększając jego cenę w sposób niemierzalny wyłącznie siłą nabywczą pieniądza.

---

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> R. M., *Psychologia ogonka*, „Polityka” nr 33 z 14 sierpnia 1976 r., s. 4.

<sup>54</sup> Ibidem.

Wagę trudnej sytuacji zaopatrzeniowej podkreśla symptomatyczne stwierdzenie, iż „znaczna część szynek magazynowana jest na święta. I wtedy, w ciągu mniej więcej dwóch tygodni w roku niemal każda rodzina zjada znaczną część przypadającej [na nią] statystycznie porcji rocznej”<sup>55</sup>. Urban, odpowiadając na zarzuty czytelników i kontynuując swój wywód przedstawiony w artykule *Miraż bonów*, przygotował tekst, który – choć pozornie związany z poprzednim – niesie zupełnie nowe treści. *Mity i kilogramy* są w niewielkim stopniu krytyką systemu reglamentacji. Artykuł ten, starając się uspokoić nastroje społeczne, w zdecydowany sposób potwierdza odczucia społeczeństwa na temat polityki żywnościowej. Ilość mięsa jest w Polsce po prostu niewystarczająca w stosunku do potrzeb, a dodatkowo musi być ona w znacznej mierze przeznaczona na eksport. Zestawiając to z informacjami przekazywanymi w innych publikacjach gospodarczych, uważny czytelnik musi dojść do wniosku, że produkcja pochodząca z inwestycji finansowanych z kredytów denominowanych w walutach obcych nie jest w stanie zapewnić bieżącej obsługi długu narodowego. Rozwinięte gospodarki rynkowe były zainteresowane zakupem z Polski przede wszystkim artykułów rolno-spożywczych, surowców oraz półproduktów – czyli towarów typowych dla państw znajdujących się na niższych etapach rozwoju gospodarczego. Propaganda sukcesu ekonomicznego nie wytrzymuje zestawienia z tymi informacjami, podawanymi – choć nie w tak bezpośredniej formie – w państwowych i partyjnych mediach.

Jeden z pierwszych artykułów odnoszących się do kwestii bonów towarowych uspokajał czytelników swą wymową. „Patrząc z dystansu, niedostatek cukru nie jest problemem zasadniczej wagi; wiadomo, jesteśmy wielkim producentem cukru, prędzej czy później obecne niedostatki miną i zostaną zapomniane”<sup>56</sup>. Czas pokazał, że – co do zasady – zarówno kwestie gospodarcze, jak i zachowania konsumenckie<sup>57</sup> mają niezwykle istotne znaczenie dla zaopatrzenia handlu detalicznego w towar tak newralgiczny jak cukier. Niedostatki w końcu minęły. Kartki na cukier obowiązywały do końca października 1985 roku, zaś sam system reglamentacji artykułów żywnościowych zniósł rząd premiera Mieczysława Rakowskiego. Ograniczenia w dostępie do towarów codziennego użytku nie zostały jednak zapomniane. Wspomnienie o bonach towarowych, a raczej kartkach, jest w świadomości społecznej nadal niezwykle żywe. Wprowadzenie tego systemu rozdziału dóbr jako sposobu realizacji pewnego rodzaju sprawiedliwości społecznej i zapewnienia wszystkim podstawowych dostaw określonego towaru zostało jeszcze w sierpniu 1980 roku przejęte przez strajkujących w Stoczni Gdańskiej. Międzyzakładowy Komitet Strajkowy chciał „wprowadzić na mięso i przetwory kartki – bony żywnościowe (do czasu opanowania sytuacji

---

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> A. Mozołowski, op. cit., s. 5.

<sup>57</sup> Przykładem jest choćby gwałtowny (i chwilowy) wzrost cen cukru w Polsce na początku 2004 roku, tj. przed przystąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej.

na rynku)<sup>58</sup>. W gospodarce niedoboru stało się to podstawowe narzędzie rozwiązywania skutków stosowania wadliwych założeń ekonomicznych. Skutków, gdyż przyczynami zajęto się skutecznie dopiero końcem lat osiemdziesiątych. Wbrew deklaracjom dziennikarzy bony towarowe nie stały się tymczasowym rozwiązaniem stabilizującym sytuację zaopatrzeniową, lecz trwałym elementem ograniczającym popyt społeczeństwa.

Przedstawiając kwestię wprowadzenia bonów towarowych na cukier, tygodnik „Polityka” przede wszystkim wsparł rząd premiera Jaroszewicza i starał się przedstawić odbiorcom rację, którymi kierowała się Rada Ministrów. Pismo poprzez swoją publicystykę służyło interesom aparatu władzy, starając się załagodzić złe wrażenie powstałe w społeczeństwie po wprowadzeniu bonów towarowych. Co symptomatyczne, winne zaistniałej sytuacji były wedle dziennikarzy nie osoby odpowiedzialne za zarządzanie gospodarką, lecz konsumenci, w nieumiejętny sposób korzystający z dobrodziejstw socjalistycznej ekonomii. Takie podejście służyło rozgrzeszeniu władzy, przedstawieniu jej w pozytywnym świetle, ugruntowaniu wizerunku dobrych gospodarzy PRL. Dzięki temu „Polityka” spełniała ważną rolę czynnika uspokajającego społeczeństwo i przedstawiającego konsumentom rację rządu. Skuteczność takiego przekazu pozostaje kwestią nieomawianą w tym artykule, jednak pokazuje służebną rolę pisma w stosunku do czynników partyjnych. Tygodnika z tego okresu nie możemy w pełni określić mianem „czwartej władzy”, dziennikarze byli w głównej mierze częścią aparatu wykonawczego państwa, nad którym kontrolę sprawowała PZPR.

Pismo było jednak tytułem ambitnym, kierującym swą ofertą do wymagającego czytelnika, reprezentującego najlepiej wykształcone warstwy społeczne. Dlatego też, analizując problem bonów towarowych, warto zwrócić uwagę na tło i różnorakie akcenty pojawiające się w artykułach na ten temat. Ówczesny odbiorca, znający kontekst publicystyki, otrzymywał dzięki „Polityce” informacje różniące się od wiadomości wskazywanych w innych mediach. Piórem Urbana tytuł ten (uznający się za socjalistyczny) proponował rozwiązania ściśle wolnorynkowe, sprowadzające poziom dostępności artykułów spożywczych do relacji popytu i podaży. Tygodnik nie tylko dopuszczał, ale wręcz promował dyskusję i wymianę poglądów co do kształtu polityki żywnościowej w PRL. Zachęcanie do debaty jest bardzo istotnym rysem publicystyki tamtego okresu. Czytając listy czytelników, odnieść można wrażenie, że obywatele w żadnym razie nie popierają decyzji gospodarczych Rady Ministrów. Stosując takie właśnie zabiegi, związane z merytoryczną polemiką dziennikarzy oraz publikacją nadsyłanej korespondencji, „Polityka” stawała się krytykiem władzy. Pismo starało się godzić faktyczną opinię członków redakcji o błędach polityki gospodarczej prowadzących do reglamentacji towarów z koniecznością kształtowania publicystyki ekonomicznej zgodnej z oczekiwaniami Komitetu Centralnego. Ta

---

<sup>58</sup> 21 postulatów Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego z 17 sierpnia 1980 roku.

swoista gra, obliczona na zachowanie wiarygodności wśród czytelników, była jednym z czynników kształtujących wizerunek tygodnika jako tytułu w pewnym stopniu niezależnego i awangardowego. Opinia ta stała się jednym z fundamentów, na których pismo budowało, i nadal buduje, swą pozycję wśród czytelników<sup>59</sup>. Tygodnik nie był w pełni samodzielny, w miarę dostępnych sił i środków starał się jednak przekazać czytelnikom informacje w dużym stopniu obiektywne – w opinii autora skutecznie uświadamiając odbiorców co do błędnych założeń socjalistycznej gospodarki.

## SUGAR COUPONS. JOURNALISTIC ISSUE

### ABSTRACT

The article describes problems with food delivery in People's Republic of Poland. Supplies and prices of products were regulated by the government. Władysław Gomułka, the chef of Polish United Workers' Party, introduced a sharp rise of prices in December 1970. That caused mass demonstration against regime, especially in Gdynia, Gdańsk and Szczecin. Consequently, Gomułka was forced to resign and Edward Gierek became his successor. Politicians called off the pay rise.

In 1976, the polish parliament appointed a new law which changed prices of food enormously. They were almost doubled. In reply, workers from Radom, Płock and Ursus, which were some of the most industrialized polish cities, triggered off riots. The authorities, frightened by the scale of protests, had to call off the pay rise again.

The author focused on consecutions of these incidents. In august, rationing of sugar was introduced by the government. One of the most popular polish weekly, "Polityka", posted some articles about sugar coupons. Most of the journalists backed up the rationing. It was regarded as helpful to deal with sugar shortages. On the other hand, one of the most famous redactors, Jerzy Urban, proposed reforms which would change polish economy from socialist into liberal type.

### KEY WORDS

food, sugar, food rationing, coupons, shortage

### BIBLIOGRAFIA

1. Davies N., *Smok wawelski nad Tamizą*, Kraków 2001.
2. Eisler J., *Grudzień 1970. Geneza, przebieg, konsekwencje*, Warszawa 2013.
3. Friszke A., *Polska Gierka*, Warszawa 1995.
4. Gierek E., Rolicki J., *Przerwana dekada*, Warszawa 1995.
5. Grała D., *Reformy gospodarcze w PRL*, Warszawa 2005.

---

<sup>59</sup> Zob. W. Władyka, *Polityka i jej ludzie*, Warszawa 2007.

6. Jastrząb M., *Puste półki. Problem zaopatrywania ludności w artykuły powszechnego użytku w Polsce w latach 1949–1956*, Warszawa 2004.
7. Jezierski A., Leszczyńska C., *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa 1999.
8. Kaliński J., *Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne*, Warszawa 1995.
9. Kaliński J., *Gospodarka w PRL*, Warszawa 2012.
10. Kisielewski S., *Dzienniki*, Warszawa 1998.
11. Kochanowski J., *Tylnymi drzwiami. „Czarny rynek” w Polsce 1944–1989*, Warszawa 2010.
12. Krysiak A., *Z ołówkiem w rękę*, „Polityka” nr 18 z 5 maja 1973 r.
13. *Listy i polemiki „Miraż bonów”*, „Polityka” nr 39 z 25 września 1976 r.
14. Łoś A., *Plakały, a broniły*, „Polityka” nr 29 z 17 lipca 1976 r.
15. Mieszczankowski M., *O cenach raz jeszcze*, „Polityka” nr 37 z 11 września 1976 r.
16. „Monitor Polski” nr 33, poz. 144 z dnia 11 sierpnia 1976 r.
17. Mozołowski A., *Jak uporać się z cukrem?*, „Polityka” nr 33 z 14 sierpnia 1976 r.
18. *Opozycja w PRL. Słownik biograficzny 1956–1989*, red. J. Skórzyński, Warszawa 2000.
19. „Polityka” nr 33 z 14 sierpnia 1976 r.
20. „Polityka” nr 10 z 5 marca 1977 r.
21. Radgowski M., *Polityka i jej czasy*, Warszawa 1981.
22. Rakowski M. F., *Dzienniki polityczne 1976–1978*, Warszawa 2002.
23. R. M., *Psychologia ogonka*, „Polityka” nr 33 z 14 sierpnia 1976 r.
24. Rolicki J., *Edward Gierek. Życie i narodziny legendy*, Warszawa 2002.
25. Sasanka P., *Czerwiec 1976. Geneza – przebieg – konsekwencje*, Warszawa 2006.
26. Sowa A., *Historia polityczna Polski 1944–1991*, Kraków 2011.
27. Tymowski A., *Cena powinna być przezroczysta*, „Polityka” nr 30 z 24 lipca 1976 r.
28. Urban J., *Miraż bonów*, „Polityka” nr 36 z 4 września 1976 r.
29. Urban J., *Mity i kilogramy*, „Polityka” nr 39 z 25 września 1976 r.
30. Władyka W., *Polityka i jej ludzie*, Warszawa 2007.



JAKUB ROGULSKI

(UNIwersytet Jagielloński)

Recenzja książki: Alex Kershaw, *The Envoy's Briefcase. Raoul Wallenberg and the Epic Rescue of the Jews of Budapest*, Cambridge, MA: Da Capo Press, 2010, 320 stron.

Recenzowana książka jest pracą poświęconą działalności szwedzkiego dyplomaty Raoula Wallenberga (4 VIII 1912–prawdopodobnie 16 VII 1947), którego w czerwcu 1944 roku wysłano do Budapesztu, aby ratować zagrożonych eksterminacją węgierskich Żydów. Heroiczna działalność Szweda, choć stanowi najważniejszy wątek książki, jest zarazem punktem wyjścia do wielowymiarowego ukazania specyficznej, lokalnej odmiany Holokaustu, zagłady Żydów węgierskich. Rozpętana w schyłkowej fazie wojny, przy wydatnej pomocy lokalnych czynników, na społeczności dotychczas wolnej od groźby eksterminacji, stanowiła swego rodzaju zwieńczenie „ostatecznego rozwiązania”. Tym samym Holokaust na Węgrzech to w skali mikro „modelowy” przykład okrucieństwa, nieludzkości i bestialstwa nazizmu i europejskiej Zagłady. Alex Kershaw ukazuje w swojej książce przede wszystkim taki właśnie charakter eksterminacji Żydów na Węgrzech.

Do podjęcia wymagającej tematyki autor przygotował się znakomicie. Przejrzał wnikliwie bardzo liczne relacje, pamiętniki i dokumenty, dotyczące nie tylko Raoula Wallenberga i jego budapeszteńskich współpracowników, lecz także losu węgierskich Żydów podczas drugiej wojny światowej, mrocznych mechanizmów europejskiego Holokaustu, postawy węgierskich nazistów, wreszcie całego kontekstu historycznego, który wyznaczała sytuacja na froncie wschodnim w 1944 roku. Mając oparcie w takim materiale źródłowym, bardzo często zresztą cytowanym, Kershaw napisał solidną książkę biograficzną.

Treść książki ujął autor w dwudziestu rozdziałach, które składają się na cztery części, będące zasadniczymi, spójnymi tematycznie i chronologicznie partiami tekstu. Pierwsza część („The Final Solution”) to swego rodzaju prolog, który dwupłaszczyznowo zarysowuje szeroki kontekst Holokaustu. Z jednej strony

przedstawiono tutaj okoliczności, w jakich podjęto decyzję o „ostatecznym rozwiązaniu” oraz postać Adolfa Eichmanna i jego rolę jako głównego organizatora metod jej realizacji w podbitej przez Trzecią Rzeszę Europie. Kershaw uzupełnia przedstawienie tych suchych i statycznych decyzji politycznych całymi fragmentami pamiętników, opisującymi w żywy i dojmujący sposób prześladowania, jakie w tym czasie spadły na Żydów. Pojawiają się w tym rozdziale osoby czy też rodziny (na przykład Hermanowie), których losy będą śledzone do końca książki. Wszystkie te wydarzenia Kershaw ukazuje w kontekście ówczesnej geopolityki Węgier, które jako sojusznik hitlerowskich Niemiec są wolne od okupacji, a tamtejsza liczna społeczność żydowska, choć dyskryminowana, nie jest jednak zagrożona poważniejszymi prześladowaniami.

W części drugiej („Darnkness at Noon”) sytuacja zmienia się radykalnie. Aby niepewnego sojusznika utrzymać w posłuszeństwie, na Węgry wkracza Wehrmacht, a wraz z nim w Budapeszcie lokuje się Eichmann i grono jego najbliższych pomocników. Honorowany i uznawany za „mistrza” w organizowaniu deportacji Żydów, Eichmann ma za zadanie zniszczyć „ostatni bastion” Żydów w Europie, jakim są Węgry, a zwłaszcza Budapeszt z ponad dwustutysięczną społecznością żydowską. Węgry stają się areną najokrutniejszych scen, których opisów Kershaw nie szczędzi. W tej też części pojawia się tytułowy bohater Raoul Wallenberg, przedstawiciel neutralnego państwa wysłany przez alianckie rządy za pośrednictwem Sztokholmu do Budapesztu, który ma podjąć się ratowania Żydów. Kershaw krótko przedstawia jego życiorys, a następnie opisuje metody, jakich korzystając ze statusu dyplomaty, podjął się w celu ratowania budapeszteńskich Żydów. Autor zwraca szczególną uwagę na liczne spotkania Wallenberga z Eichmannem, umożliwiając czytelnikowi bezpośrednią konfrontację głównych postaci książki.

Koniec części drugiej wypełniają opisy ulgi i radości, jaką w społeczności żydowskiej wywołuje informacja o planowanym rozejmie między regentem Węgier Miklosem Horthym a radziecką Rosją. Obalenie Horthy’ego oraz ustanowienie przez Niemców w Budapeszcie marionetkowego rządu strzałokrzyżowców (węgierskich faszystów) wyznacza początek trzeciej części książki („Red Danube”). Z pomocą strzałokrzyżowców Eichmann organizuje deportacje Żydów z Budapesztu, których z braku odpowiedniego taboru pieszo wysyła w fatalnych warunkach w kierunku granicy z Austrią. Z kolei w samym mieście rozpoczyna się polowanie na chronionych dotychczas przez Wallenberga Żydów, gdyż nowy rząd przestaje respektować dokumenty wydawane dla ich ratowania przez ambasadę szwedzką. Końcówka tej części to opis oblężenia Budapesztu i wkroczenia 13 lutego 1945 roku do miasta Armii Czerwonej, zachowującej się na terenie Węgier, sojusznika Trzeciej Rzeszy, jak w podbitym kraju wroga.

Część czwartą („The Cold War”), stanowiącą domknięcie losów Raoula Wallenberga, poświęcono jego zagadkowemu zniknięciu po zajęciu Budapesztu przez Rosjan. Aresztowany przez NKWD, zostaje przewieziony do Moskwy,



gdzie słuch o nim ginie. Choć pod naciskiem ze strony Szwecji rząd radziecki poczuł się zmuszony podać datę śmierci dyplomaty (16 lipca 1947 roku), to jednak zagadka jego powojennego losu do dziś nie została rozstrzygnięta. Autor przedstawia rozmaite tropy, jakie po wojnie pojawiły się w tej sprawie, pisząc tym samym dzieje tej tajemnicy.

Jak zatem łatwo zauważyć, książka *Envoy's Briefcase* nie stanowi zwyczajnej pracy biograficznej, a szwedzki dyplomata nie jest też jedyną postacią, na której od początku do końca skupia się narracja. W istocie w recenzowanej książce nie występuje jeden główny bohater, można tylko mówić o bohaterach pierwszoplanowych (tytułowy Wallenberg i Adolf Eichmann), drugoplanowych, których losy, niezależne od siebie, przewijają się przez całą książkę (pochodząca z Czech żydowska rodzina Hermanów czy młode małżeństwo węgierskich Żydów, Alicja i Erwin Koranyi), oraz licznych postaciach epizodycznych, wspomnianych jednorazowo, w kontekście konkretnego wydarzenia. Taki dobór bohaterów umożliwia pełne i wielostronne przedstawienie opisywanych wydarzeń z poziomu zarówno najwyższej rangi politycznych decydentów, jak i zwyczajnych ludzi, poddanych okrutnemu prześladowaniu i skazanych na ostateczną zagładę.

Tę trudną i złożoną problematykę prezentuje Kershaw z wielkim wyczuciem i literacką zręcznością. W sposób niezwykle wyrazisty i poruszający ukazuje on zło w swojej najczystszej, bezwzględnej postaci oraz bohaterstwo i humanitaryzm najwyższej próby. Przenosi czytelnika zarówno w ocean wszechobecnej śmierci i zerowej wartości ludzkiego życia, jak i na wyspę altruistycznego poświęcenia i ratowania życia innych za cenę własnego. Kunszt Kershawa polega przede wszystkim na tym, że potrafi w swojej narracji wyważyć „złoty środek”, nie spływając tragicznych treści ani też nie narzucając mało wiarygodnego patosu. W najtrudniejszych momentach ogranicza maksymalnie swoją rolę jako narratora, pozwalając mówić pamiętnikom, relacjom czy dokumentom. W ten sposób stawia czytelnika wręcz *vis-à-vis* ze świadkami tamtych zdarzeń, co wywołuje powagę, emocje i refleksję. Mimo przytłaczającego i wstrząsającego mroku tych zdarzeń aż chce się wiedzieć, co się zdarzy na następnej stronie, jak się skończy rozpoczęty wcześniej wątek.

Źródła narracyjne przytacza Kershaw z właściwym sobie talentem gawędziarza, często i bogato. Kierując się jednak chęcią wzbudzenia w czytelniku odpowiedniego napięcia i ukazania pewnych osób czy zjawisk w bardziej poruszającym świetle, przytacza pewne relacje bez należytej, krytycznej nad nimi refleksji. Odnosi się wrażenie, jakby dla Kershawa przekaz źródłowy z racji swojego charakteru stanowił ostateczną wyrocznię. W sposób szczególnie dotyczy to fragmentów zeznań zbrodniarzy hitlerowskich z procesu w Norimberdze, szczególnie Rudolfa Hoessa, komendanta obozu koncentracyjnego w Auschwitz-Birkenau, których Kershaw używa do charakterystyki Eichmanna i jego otoczenia. Po znalezieniu się w rękach aliantów starali się oni obarczyć inne osoby odpowiedzialne za eksterminację Żydów jak największą winą, mi-

nimalizując swoją własną inicjatywę i wkład w Zagładę. Brak krytyczności w tym względzie stanowi znaczącą niedoskonałość warsztatu autora, podejmującego się pisanie książek na tak ważne tematy.

Z drugiej jednak strony Kershaw w sytuacji, kiedy pojawiają się relacje i dokumenty sprzeczne ze sobą, uczciwie przytacza obie wersje. Najlepszym tego przykładem jest fragment książki o liczbie osób uratowanych przez Wallenberga. Najczęściej spotykana wersja to około sto tysięcy, co stanowiłoby blisko połowę całej żydowskiej społeczności w Budapeszcie. Istnieją jednak nieco bardziej realistyczne dane, w niczym jednak nieujmujące heroizmowi Szweda, szacujące liczbę uchronionych przed zagładą Żydów na dwadzieścia tysięcy. Kershaw przytacza obie statystyki, zachowując bezstronność i skrupulatność.

Podsumowując, przychodzi stwierdzić, że monografia *The Envoy's Briefcase. Raoul Wallenberg and the Epic Rescue of the Jews of Budapest* stanowi ten typ publikacji, którego gatunku nie sposób jednoznacznie zdefiniować. Należy ją bowiem uznać za książkę o charakterze naukowym, choć o znacznym stopniu fabularyzacji, w wielu miejscach biograficzną, będącą jednocześnie bogatym wyborem źródeł narracyjnych z zakresu podjętej tematyki. Bez wątpienia Alex Kershaw, który *notabene* posiada opinię mistrza historycznego gawędziarstwa, nie ma najmniejszego zamiaru trzymać się ściśle wytyczonych zasad rozmaitych gatunków pisarstwa historycznego. Co prawda wiele z nich czerpie, lecz kierując się swoim własnym literacko-gawędziarskim wyczuciem, konstruuje w swych książkach pewną narracyjną wariację na określony temat historyczny. W takim właśnie podejściu do wyznaczonego sobie materiału należy się doszukiwać źródeł sukcesu i poczytności jego znakomitych książek, do których bez wątpienia zalicza się także *The Envoy's Briefcase*.

## INFORMACJE O AUTORACH

Aleksandra K l u c z e w s k a - R u p k a – aplikantka adwokacka przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Krakowie, doktorantka w Katedrze Prawa Europejskiego UJ. Przygotowuje rozprawę doktorską na temat reformy nadzoru nad rynkami finansowymi w UE w reakcji na kryzys gospodarczy. Autorka publikacji z zakresu prawa unijnego. Interesuje się prawem gospodarczym UE oraz prawem karnym.

Tomasz P a ł e t k o – doktorant na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ. Ukończył socjologię, a następnie studia z zakresu *public relations*. Aktualnie przygotowuje rozprawę doktorską z zakresu zarządzania wizerunkiem organizacji. Interesuje się praktycznymi aspektami działań *public relations* ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań za pośrednictwem mediów.

Agnieszka P o d e m s k a – studentka IV roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Agata C e b e r a – magister prawa oraz administracji, aplikantka radcowska przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie, doktorantka w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ.

Kacper M i c h n a – doktorant w Katedrze Historii Polski Współczesnej UJ. Jego zainteresowania badawcze obejmują historię Polski XX wieku, systemy polityczne, polski system partyjny, samorząd terytorialny oraz administrację publiczną.

Jakub R o g u ł s k i – doktorant w Zakładzie Nauk Pomocniczych Historii UJ. Pisze pracę doktorską pod tytułem *Splendor rodowy książąt Sanguszków i środki jego manifestacji w XV–XVIII wieku*. Zajmuje się historią społeczeństwa i kultury staropolskiej, heraldyką, sfragistyką i genealogią

