

Nr 19



cena
40 zł
(w tym 5% VAT)

PRAWO i WIĘZ

LAW & SOCIAL BONDS

KWARTALNIK NAUKOWY ROK VI NUMER 1 (19) WIOSNA 2017 ROK

ISSN 2299-405X



SPÓŁDZIELCZY  **INSTYTUT NAUKOWY**

www.prawoiwiedz.edu.pl • www.sin.edu.pl

Sieć Przyjaciół



Dołącz do naszej
społeczności

To jedyne miejsce,
w którym uzyskasz dostęp do:

- wSieci i wSieci Historii w wersji cyfrowej
- specjalnego e-wydania wSieci Extra
- newslettera z najlepszymi artykułami z portalu wPolityce.pl

www.SiećPrzyjaciół.pl

PRAWO i WIĘŹ

LAW & SOCIAL BONDS

Journal in Legal and Social Studies

KWARTALNIK NAUKOWY POŚWIĘCONY PRAWU I BADANIOM SPOŁECZNYM

ROK VI NUMER 1 (19) WIOSNA 2017

ISSN 2299-405X

Rada Programowa:

prof. **Cezary Mik** (UKSW) – przewodniczący
prof. **Jolanta Jabłońska-Bonca** (Akademia Leona Koźmińskiego)
prof. **Zbigniew Cieślak** (UKSW)
prof. **Henryk Cioch** (KUL, SIN)
ks. prof. **Antoni Dębiński** (KUL)
ks. abp prof. **Andrzej Dzięga** (KUL, SIN)
prof. **Tadeusz Jasudowicz** (UMK)
prof. **Roman Kwiecień** (UEK)
prof. **Jarosław Majewski** (UKSW)
prof. **Marek Michalski** (UKSW)
prof. **Krzysztof Pietrzykowski** (UW, SIN)
dr hab. **Jadwiga Potrzeszcz** (KUL)
prof. **Zbigniew Rau** (UŁ)
dr **Marcin Romanowski** (UKSW)
ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (UKSW)
dr hab. **Piotr Zakrzewski**, prof. KUL

International Board:

prof. **Zenon Bankowski** (Wielka Brytania)
prof. **Christian Hillgruber** (Niemcy)
prof. **Håkan Hydén** (Szwecja)
dr **Bogdan Iancu** (Rumunia)
dr hab. **Zdeněk Koudelka** (Czechy)
prof. **Martin Krygier** (Australia)
prof. **Martin Rhonheimer** (Włochy)
prof. **Germano Andre Doederlein Schwartz** (Brazylia)
prof. **Hideki Tarumoto** (Japonia)

Zespół redakcyjny:

prof. **Adam Jedliński** – p. o. redaktora naczelnego
prof. **Adam Czarnota** – zastępca redaktora naczelnego
prof. **Krzyszyna Pawłowicz** – zastępca redaktora naczelnego
dr **Agata Czarnecka** – sekretarz
Janusz Ossowski – redaktor zarządzający
Michał J. Czarnecki – redaktor językowy
Andrzej Kozakowski – skład

Prenumerata roczna 160 zł,
cena za jeden zeszyt 40 zł (w tym 5 % VAT),
nakład 70 egz.

Konto Wydawcy: Raiffeisen Bank
05 1750 1325 0000 0000 1303 1843

Okładka: Karoly Ferenczy, *Wieczór w marcu*
Źródło: Web Gallery of Art, Węgry (www.wga.hu)

Liczba punktów do oceny parametrycznej
jednostek naukowych - 5

Kwartalnik jest indeksowany w
The Central European Journal of Social
Sciences and Humanities

Wersja pierwotna jest wersją papierową

Wydawca:

SPÓŁDZIELCZY



INSTYTUT NAUKOWY

Adres:

Redakcja Wydawnictwa
Spółdzielczego Instytutu Naukowego G. Bierecki sp. j.
ul. Władysława IV 22, 81-743 Sopot
tel. 58 550 97 50, fax 58 550 96 90
www.sin.edu.pl; redakcja_piww@skok.pl

Adres do korespondencji:

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Mikołaja Kopernika
ul. Podchorążych 13D/20, 87-100 Toruń
tel. 503 839 374, 606 285 765
www.prawoiwiesz.edu.pl
e-mail: prawoiwiesz@gmail.com

Na okładce: Karoly Ferenczy, *Wieczór
w marcu*

Karoly Ferenczy (1862–1917) – węgierski
malarz impresjonista. Obraz namalowany
w 1902 r., wystawiany jest obecnie przez
Magyar Nemzeti Galeria w Budapeszcie.

Źródło: Web Gallery of Art, Węgry
(www.wga.hu)



Spis treści

ARTYKUŁY

Bartosz Majchrzak

Ciężar dowodu w zakresie okoliczności wyłączających odpowiedzialność przewoźnika za nielegalny przejazd pojazdów nienormatywnych 7

Joanna Helios, Wioletta Jedlecka

Ochrona zwierząt w polskim prawie administracyjnym i karnym 19

Andrzej Lanc

Antylichwa po raz kolejny. Analiza projektu Ustawy o zmianie ustawy – kodeks karny oraz niektórych innych ustaw 49

Barbara Surdykowska

Potrzebne „twarde” dowody. Nasza wiedza o roli czynnika organizacji pracy w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych w miejscu pracy 59

Dawid Kostecki

Polityka kulturalna Unii Europejskiej. Rozwój historyczny, stan obecny, perspektywy 78

AUTORZY

Noty o autorach 91



ARTYKUŁY

Ciężar dowodu w zakresie okoliczności wyłączających odpowiedzialność przewoźnika za nielegalny przejazd pojazdów nienormatywnych

The Burden of Proof in the Proceedings of the Imposition of and Administrative Penalty for Illegal drive of Nonnormative Vehicle

The article presents the problem of the burden of proof in proceedings of the imposition of an administrative penalty for illegal drive of the nonnormative vehicle. The analysis is limited to the issue of proving facts that could exclude the responsibility of the carrier. After presentation of the essentially unified point of view expressed by administrative courts, the author presents a different concept based on the statement that the procedural burden of proving the circumstances listed in Article 140aa (4.1) of the Law on Road Traffic lies on the administrative authority.

Bartosz Majchrzak

*doktor habilitowany nauk prawnych
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego*

1. Wprowadzenie. Przedmiot dowodu w postępowaniu w sprawie nałożenia kary za przejazd pojazdu nienormatywnego

Przedmiotem dowodu w procedurze administracyjnej, w ramach której dochodzi do wydania decyzji w sprawie wymierzenia kary z tytułu niezgodnego z prawem przejazdu pojazdów nienormatywnych po drogach publicznych, są fakty prawotwórcze mające znaczenie dla wskazanej sprawy. Zbiór tych okoliczności faktycznych (zakres przedmiotowy postępowania dowodowego) wyznacza norma materialnoprawna podlegająca konkretyzacji w powyższym postępowaniu przez właściwy organ administracji publicznej (organ Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Straży

Granicznej, Służby Celnej lub zarządcę drogi). Wspomniana norma jest konstruowana przede wszystkim na podstawie art. 140aa ust. 1 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹ (dalej: p.r.d.). Zgodnie z tymi przepisami, na podmiot wykonujący przejazd (a zatem na przedsiębiorcę będącego przewoźnikiem, a nie na kierowcę pojazdu nienormatywnego, którym przedsiębiorca się posługuje i za niego odpowiada²) nakłada się, w drodze decyzji, administracyjną karę pieniężną za przejazd po drodze publicznej pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia, o którym mowa w art. 64 ust. 1 pkt 1 p.r.d., lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia. Wysokość kary pieniężnej określa w sposób sztywny art. 140ab p.r.d., kształtując ją tym samym jako tzw. administracyjną karę bezwzględnie oznaczoną³.

W świetle definicji legalnej zawartej w art. 2 pkt 35a p.r.d., za pojazd nienormatywny został uznany pojazd lub zespół pojazdów, którego naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku są większe od dopuszczalnych, przewidzianych dla danej drogi w przepisach o drogach publicznych lub którego wymiary lub rzeczywista masa całkowita wraz z ładunkiem lub bez niego są większe od dopuszczalnych, przewidzianych w przepisach p.r.d. Ruch takiego pojazdu jest dozwolony w szczególności pod warunkiem: 1) uzyskania zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego odpowiedniej kategorii (I-VII) wydawanego w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu; 2) przestrzegania warunków przejazdu określonych w powyższym zezwoleniu (art. 64 ust. 1 pkt 1 i 2 p.r.d.), np. co do jego trasy czy sposobu pilotowania (por. np. art. 64d ust. 9 p.r.d.). W tym kontekście można przyjąć, że art. 140aa p.r.d. ustanawia normę sankcjonującą wobec normy sankcjonowanej wynikającej z art. 64 ust. 1 pkt 1 i 2 p.r.d.

Dodatkowo należy zauważyć, iż według art. 140aa ust. 3 pkt 2 p.r.d., karę pieniężną z tytułu nielegalnego przejazdu pojazdem nienormatywnym nakłada się nie tylko na przewoźnika, lecz także na podmiot wykonujący inne czynności związane z przewozem drogowym, a w szczególności na organizatora transportu, nadawcę, odbiorcę, załadowcę lub spedytora, jeżeli okoliczności lub dowody wskazują, że podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia. Niemniej jednak odpowiedzialność podmiotów wyszczególnionych w art. 140aa ust. 3 pkt 2 p.r.d. nie wyłącza odpowiedzialności podmiotu wykonującego przejazd, ponieważ sankcje przewidziane dla tych dwóch grup podmiotów wynikają z różnych podstaw prawnych⁴. Przewoźnik ponosi bowiem odpowiedzialność za przejazd pojazdu nienormatywnego,

1 Dz. U. z 2017 r. poz. 128 z późn. zm.

2 Wyrok WSA w Warszawie z 11 sierpnia 2015 r., VI SA/Wa 1349/15, CBOSA.

3 Zob. M. Kaczocho, *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2, 2014, s. 60-61.

4 Wyrok NSA z 6 kwietnia 2016 r., II GSK 2491/14, CBOSA.

a pozostałe podmioty (tj. nadawca, załadowca czy spedytor ładunku) „za wpływ lub godzenie się na powstanie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu”⁵. Wobec tego, przedmiotem dowodu w ramach procedury zmierzającej do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podmiot wykonujący przejazd, co do zasady, nie są fakty dotyczące podmiotów wykonujących „inne czynności związane z przewozem drogowym”, gdyż ich zachowania nie mają wpływu na ponoszenie odpowiedzialności przez przewoźnika ani na jej zakres.

Natomiast ważny element normy materialnoprawnej podlegającej konkretyzacji przez organ właściwy do wymierzenia kary za przejazd pojazdem nienormatywnym zawiera art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d. Zgodnie z tym przepisem, „[n]ie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, wobec podmiotu wykonującego przejazd, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli (...) okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot, o którym mowa w ust. 3 pkt 1 [podmiot wykonujący przejazd – przyp. B.M.]: a) dochował należytej staranności w realizacji czynności związanych z przejazdem, b) nie miał wpływu na powstanie naruszenia”. W tym przypadku zatem mamy do czynienia z unormowaniem będącym przejawem indywidualizowania zasadniczo obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej, tj. uzależniania jej ponoszenia (w określonym rozmiarze) nie tylko od obiektywnego naruszenia prawa (obiektywnie ujętego bezprawia administracyjnego), lecz także od czynników związanych z konkretnym podmiotem i jego konkretną sytuacją stanowiącą podstawę ustalenia odpowiedzialności.

W ramach wyżej sygnalizowanego zakresu faktów podlegających udowodnieniu w postępowaniu prowadzonym na gruncie art. 140aa ust. 1 i 3 p.r.d. szczególnie interesująco, w ocenie autora, przedstawia się kwestia ciężaru dowodu w zakresie okoliczności wyłączających odpowiedzialność przewoźnika za przejazd po drodze publicznej pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami przewidzianymi w tym zezwoleniu. Do tego aspektu postępowania dowodowego ograniczają się poniższe uwagi. Raczej nie budzi bowiem wątpliwości to, że ciężar dowodzenia w ujęciu procesowym w odniesieniu do wykazania wystąpienia naruszenia prawa obciąża organ prowadzący procedurę administracyjną.

2. Rozłożenie ciężaru dowodu przesłanek wynikających z art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d. w świetle orzecnictwa sądów administracyjnych

Problematyka ciężaru dowodu odnośnie do okoliczności wyłączających odpowiedzialność przewoźnika za nielegalny przejazd pojazdu nienormatywnego była podejmowana w szeregu orzeczeń sądów administracyjnych.

5 Wyrok WSA w Olsztynie z 16 września 2014 r., II SA/OI 754/14, CBOSA.

Za reprezentatywny w tym zakresie można uznać pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GSK 2491/14, zgodnie z którym „ciężar dowodu, że w sprawie wystąpiły przesłanki przewidziane w przepisach prawa do zwolnienia z (...) odpowiedzialności spoczywa na przedsiębiorcy, gdyż to on wywodzi z tych przepisów korzystne dla siebie skutki prawne”. W tym kontekście jednak, w ocenie Sądu, strona skarżąca nie wykazała, że dochowała należytej staranności w realizacji czynności związanych z przejazdem; nie przedstawiła okoliczności i dowodów świadczących o braku jej wpływu na powstanie naruszenia.

Analogiczne stanowisko zajmują również sądy administracyjne pierwszej instancji. W szczególności Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 16 września 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 754/14 przypomniał, że w przypadku odpowiedzialności administracyjnej wystarczające jest stwierdzenie samego faktu nieprzestrzegania nałożonych obowiązków. Co do zasady zatem, bez znaczenia są okoliczności, w jakich doszło do powstania naruszeń (w tym wina, dobra czy zła wola przewoźnika). W związku z tym art. 140aa p.r.d. stwarza domniemanie odpowiedzialności przedsiębiorcy wykonującego przejazd. Przy tym ustawodawca umożliwił obalenie tego domniemania w sytuacji spełnienia przesłanek określonych w art. 140aa ust. 4 pkt 1 i 2 p.r.d. W ocenie WSA w Olsztynie, skoro za działalność przedsiębiorstwa wykonującego transport drogowy zawsze ponosi odpowiedzialność to przedsiębiorstwo, to na nim spoczywa ciężar odpowiedzialności za ewentualne skutki działań osób, którymi posługuje się w wykonywaniu działalności gospodarczej i to niezależnie od charakteru stosunku prawnego łączącego przedsiębiorcę z tą osobą. „Stąd też ciężar dowodu, że w sprawie wystąpiły przesłanki, przewidziane w przepisach prawa do zwolnienia z tej odpowiedzialności, spoczywa na przedsiębiorcy, gdyż to on wywodzi z tych przepisów skutki prawne”⁶.

Podstawowa konkluzja, jaką można sformułować po dokonaniu analizy judykatury sądownoadministracyjnej odnoszącej się do omawianego zagadnienia, to występowanie zasadniczej zgodności poglądów sądów w zakresie spoczywania ciężaru dowodu przesłanek wynikających z art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d. na podmiocie wykonującym przejazd. Przy czym wskazanie tego podmiotu wynika z odwołania się do reguły analogicznej do tej, którą

6 Tak też wyroki WSA w Warszawie z: 14 lipca 2015 r., VI SA/Wa 3910/14; 9 czerwca 2015 r., VI SA/Wa 3806/14; 3 czerwca 2015 r., VI SA/Wa 54/15; 28 maja 2015 r., VI SA/Wa 3439/14; 20 maja 2015 r., VI SA/Wa 4177/14; 17 kwietnia 2015 r., VI SA/Wa 2522/14; 23 marca 2015 r., VI SA/Wa 3054/14; wyroki WSA w Olsztynie z: 18 lipca 2013 r., II SA/Ol 451/13; 11 lipca 2013 r., II SA/Ol 453/13; wyrok WSA w Rzeszowie z 15 lipca 2014 r., II SA/Rz 404/14; wszystkie opublikowane w CBOŚA.

przewiduje art. 6 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁷ (dalej: k.c.), jednak bez wyraźnego powoływania się w orzecznictwie na ten przepis. Równocześnie, w mojej ocenie, powyższą jednolitość stanowisk sądów administracyjnych można uznać za co najmniej zaskakującą, jeśli weźmiemy pod uwagę to, że kwestia rozłożenia ciężaru dowodu w procedurze administracyjnej jest wysoce kontrowersyjna zarówno na gruncie orzecznictwa, jak i doktryny prawa o postępowaniu administracyjnym.

3. Reguły ciężaru dowodu w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Tematyka ciężaru dowodu w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸ (dalej: k.p.a.) rodzi wiele kontrowersji i prowadzi do formułowania rozbieżnych poglądów, przyjmujących niekiedy bardzo radykalny wydźwięk. Albowiem według Bogumiła Brzezińskiego i Mariana Masternaka, można nawet postawić tezę, że koncepcja ciężaru dowodu – ze względu na specyficzne funkcje pełnione przez nią w postępowaniu dowodowym – nie znajduje zastosowania w procedurze administracyjnej (podatkowej)⁹. Opowiadając się jednak za zasadnością odwoływania się w tej procedurze do konstrukcji ciężaru dowodu, można wskazać dwie podstawowe grupy prawideł odnoszących się do jego rozłożenia.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem wyrażanym w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie sądowym, regułą w postępowaniu administracyjnym, wynikającą z art. 7 i art. 77 §1 k.p.a. i różną od obowiązującej w sprawach cywilnych (zob. art. 6 k.c.), jest to, że ciężar udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy spoczywa na organie administracyjnym¹⁰. Przy czym, jak stwierdza Martyna Wilbrandt-Gotowicz, te rozwiązania kodeksu postępowania administracyjnego mają najpełniejsze zastosowanie

7 Dz. U. z 2017 r. poz. 149.

8 Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.

9 B. Brzeziński, M. Masternak, *O tak zwanym ciężarze dowodu w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatkowy” nr 5, 2004, s. 57.

10 Wyroki: NSA z 26 sierpnia 1998 r., I SA/Gd 1675/96; WSA w Warszawie z 6 grudnia 2006 r., III SA/Wa 2385/06; oba opublikowane w CBOSA; por. też B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 66-67; A. Dana, *Rozprawa administracyjna a ciężar dowodu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji” nr 4, 2012, s. 58; A. Gill, *Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na „inkwizycyjne” cechy tego postępowania*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 184; A. Mariański, *Reguły ciężaru dowodu w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatkowy” nr 2, 2005, s. 45-46.

w sprawach wszczynanych z urzędu (z taką mamy do czynienia na gruncie art. 140aa p.r.d. – przyp. B.M.), zwłaszcza w postępowaniach kontrolnych czy zmierzających do nałożenia na stronę określonych obowiązków¹¹. Jednocześnie takie postrzeganie ukształtowania ciężaru dowodu nie pozbawia strony prawa do składania wniosków dowodowych, co gwarantuje jej zasada czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania (art. 10 k.p.a.). Niemniej jednak, strona jest tylko uprawniona, a nie zobowiązana, do przedstawiania dowodów potrzebnych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy¹². Ciężar dowodu (ujmowany w kategoriach obowiązku) może zostać przeniesiony na stronę tylko wówczas, gdy przepis szczególny tak stanowi (w szczególności w postępowaniach wszczynanych na wniosek strony, kiedy przepisy przewidują wymóg dołączenia do podania określonych dokumentów stanowiących w istocie dowody w postępowaniu¹³).

W świetle drugiej grupy poglądów, przepisy kodeksowe (a zwłaszcza zasada prawdy obiektywnej – art. 7 k.p.a.) nie regulują kwestii ciężaru dowodu. Wobec tego należy przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym stosuje się odpowiednio reguły dowodzenia obowiązujące w prawie cywilnym, tj. zwłaszcza art. 6 k.c. stanowiący: „[c]iężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne”. Stąd, na gruncie jurysdykcyjnej procedury administracyjnej obowiązek wskazywania dowodów wystąpienia oznaczonego faktu ciąży na organie administracyjnym lub stronie zależnie od tego, który z tych podmiotów wywodzi z danego faktu skutki prawne¹⁴. W sytuacji, gdy ciężar dowodu nałożony jest na stronę, to wyciąganie w stosunku do niej negatywnych skutków (w postaci negatywnej decyzji), w razie nieprzedstawienia przez stronę określonych dowodów, jest możliwe

-
- 11 M. Wilbrandt-Gotowicz, *Ciężar dowodu a zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, red. E. Wójcicka, t. II, Częstochowa 2013, s. 96; tak też A. Dana, *op. cit.*, s. 58; M. Klimaszewski, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 21.
- 12 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, *op. cit.*, s. 68.
- 13 Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Ciężar dowodu...*, *op. cit.*, 96-97.
- 14 Wyroki NSA z: 11 kwietnia 2000 r., I SA/Ka 1800/98; 11 lipca 2002 r., I SA/Po 788/00; oba opublikowane w CBOSA; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 190; Z. R. Kmieciak, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 154.

po uprzednim wezwaniu wystosowanym przez organ i zakreśleniu stronie terminu na dostarczenie tych dowodów¹⁵.

W tym drugim nurcie interpretacyjnym pozostają także te twierdzenia wypowiedziane w orzecznictwie sądowym i literaturze przedmiotu, które na gruncie procedury administracyjnej konstruują regułę identyczną w stosunku do art. 6 k.c., jednakże nieodwołującą się wprost do tego przepisu. Przy tym wspomniana dyrektywa nawiązująca treściowo do prawa cywilnego jest uznawana za mającą charakter „niepisany” w płaszczyźnie prawa administracyjnego (publicznego), a jednocześnie uchodzi za „powszechnie akceptowaną” w tej sferze regulacji prawnej¹⁶.

4. Próba polemiki z prezentowanym w orzecznictwie poglądem dotyczącym ciężaru dowodu przesłanek wynikających z art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d.

Zrelacjonowane powyżej zróżnicowane poglądy w zakresie reguł dowodzenia legitymują podjęcie próby wskazania co najmniej na możliwość innego spojrzenia na kwestię rozłożenia ciężaru dowodu okoliczności wyłączających odpowiedzialność przewoźnika za przejazd pojazdu nienormatywnego niż to, które prezentują sądy administracyjne. Jednocześnie już na wstępie można zaznaczyć, że pogląd o spoczywaniu na organie administracyjnym procesowego ciężaru dowodzenia w odniesieniu do przesłanek uwalniających od odpowiedzialności administracyjnej lub wpływających na jej rozmiar bywa wyrażany w literaturze przedmiotu¹⁷.

Punktem wyjścia analizy wypadła uczynić spostrzeżenie, że w judykaturze sądownoadministracyjnej pojęcie ciężaru dowodu jest używane w taki sposób, jakby miało ono charakter jednolity¹⁸. Tymczasem w jego zakresie należałoby wyróżnić ciężar dowodu w ujęciu formalnym oraz w ujęciu

15 Por. wyrok NSA z 16 lutego 1999 r., III SA 2322/98, CBOSA.

16 Zob. A. Tyc, *Ciężar dowodu w administracyjnoprawnej sferze prawa pracy*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, red. B. M. Ćwiertniak, t. III, Sosnowiec 2013, s. 244-245 i cytowane tam orzecznictwo i literatura.

17 K. Łuczak, *Glosa do wyroku NSA z 17 kwietnia 2013 r., II GSK 214/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 10, 2014, s. 1355; P. Pawłowski, *Okoliczności uwzględniane przy nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury administracyjnej*, red. K. A. Wąsowski, K. Zalasinska, t. III, Kraków 2015, s. 168.

18 Tak też H. Dolecki, *Z problematyki ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Tadeusza Smyczyńskiego*, red. M. Andrzejewski et al., Toruń 2008, s. 591.

materialnym. Ta pierwsza kategoria odnosi się do tego, kto powinien przedstawić (wskazać) środki dowodowe służące potwierdzeniu zaistnienia faktów, z których dana osoba wywodzi skutki prawne (oznacza obowiązek procesowy dowodzenia w postępowaniu administracyjnym). Z kolei ciężar dowodu w aspekcie materialnym dotyczy ustalenia tego, kto poniesie negatywne konsekwencje niewykazania określonej okoliczności (przy czym jest obojętne to, kto przedstawia środki dowodowe na tę okoliczność). Pozwala to na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy także wówczas, gdy w postępowaniu organ nie zdołał wyjaśnić stanu faktycznego sprawy¹⁹.

Kolejną niezwykle istotną wskazówką interpretacyjną w zakresie reguł ciężaru dowodu w postępowaniu w sprawie wymierzenia kary z tytułu nielegalnego przejazdu pojazdów nienormatywnych jest położenie nacisku na treść i konsekwencje normatywne odnośnych przepisów administracyjnego prawa materialnego i procesowego. Na tej podstawie można stwierdzić, że dopuszczalność nawiązywania przez sądy administracyjne, na gruncie spraw odpowiedzialności unormowanej w art. 140aa p.r.d., do reguły identycznej w stosunku do tej, która wynika z art. 6 k.c., budzi wątpliwości przede wszystkim z tego względu, że przepisy p.r.d. i k.p.a. nie przewidują *expressis verbis* takiej reguły ani też nie zawierają odesłania do art. 6 k.c. Z kolei możliwość stosowania w prawie administracyjnym wskazanej regulacji cywilnoprawnej przez analogię jest kontrowersyjna z uwagi na konieczność generalnie ostrożnego podejścia do korzystania z tego typu wnioskowania prawniczego na gruncie unormowań administracyjnoprawnych²⁰. Dodatkowym argumentem przeciwko stosowaniu reguły wynikającej z art. 6 k.c. w zakresie ustalania odpowiedzialności administracyjnoprawnej przewoźnika jest to, że wskazany przepis odnosi się do postępowań o odmiennych założeniach konstrukcyjnych, tj. do procedury o charakterze kontradyktoryjnym, w którym art. 6 k.c. (w związku z art. 232 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²¹; dalej: k.p.c.) pozwala na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy także wówczas, gdy sądowi nie udało się ustalić prawdy obiektywnej. Tymczasem procedurę w sprawie wymierzenia kary za niezgodny z prawem

19 Zob. ibidem, s. 582-584; L. Morawski, *Domniemania a dowody prawnicze*, Toruń 1981, s. 79; B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 79.

20 Por. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 69-72; M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym (część II)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 2, 2003, s. 44; B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. IV, Warszawa 2012, s. 442-443.

21 Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 z późn. zm.

przejazd pojazdu nienormatywnego, jako jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, cechuje inkwizycyjność, w której nigdy nie mamy do czynienia z sytuacją toczenia sporu przez dwie równouprawnione strony, a nieustalenie stanu faktycznego sprawy wyklucza zastosowanie normy materialnoprawnej²² (ewentualnie stanowi istotną wadę procesową obciążającą organ administracyjny, który mimo niezrealizowania zasady prawdy obiektywnej wydał decyzję merytoryczną).

Niemniej jednak, argumentem przesądzającym o niedopuszczalności odwoływania się do formuły nawiązującej do art. 6 k.c., że ciężar dowodu wystąpienia przesłanek przewidzianych w art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d. spoczywa na przedsiębiorcy wywodzącym z tego przepisu korzystne skutki prawne, jest zbędność tego typu działań interpretacyjnych. Wynika ona stąd, że w zakresie okoliczności wyłączających odpowiedzialność przewoźnika ciężar dowodu zarówno w ujęciu materialnym, jak i formalnym wynika z odnośnych unormowań administracyjnego prawa materialnego i procesowego zawartych w przepisach p.r.d. i k.p.a. (nie występuje zatem podstawowa przesłanka odwoływania się do wnioskania *per analogiam*, tj. brak normy prawnej, którą można byłoby zastosować w drodze prostej subsumcji²³). Tym samym nie ma potrzeby „tworzenia” reguł ciężaru dowodu przez odwoływanie się *implicite* czy nawet *explicite* do art. 6 k.c.

Rolą art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d. jest przede wszystkim wskazanie na ciężar dowodu w ujęciu materialnym. Z tego przepisu wynika bowiem jedynie to, że nieudowodnienie wskazanych faktów będzie skutkowało negatywnymi konsekwencjami dla podmiotu wykonującego przejazd (strony postępowania administracyjnego), tj. wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej z tytułu przejazdu po drodze publicznej pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia²⁴. W szczególności art. 140aa ust. 4 ani żaden inny przepis p.r.d. nie odnosi się do kwestii tego, kto ma wskazać środki dowodowe celem wykazania faktów wymienionych w art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d., a więc nie odnosi się do problemu ciężaru dowodu w ujęciu formalnym.

W związku z nieuregulowaniem w przepisach p.r.d. procesowego obowiązku dowodzenia w postępowaniu w sprawie kary za nielegalny przejazd pojazdu nienormatywnego, odpowiednie zastosowanie w tym zakresie mają unormowania k.p.a. Szczególną rolę pełni tutaj art. 77 § 1 k.p.a., w którego świetle to organ administracji publicznej prowadzący procedurę jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać cały materiał dowodowy,

22 Por. B. Brzeziński, M. Masternak, *O tak zwanym...*, op. cit., s. 57-58; A. Tyc, *Ciężar dowodu...*, op. cit., s. 248-249.

23 E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Łódź 1969, s. 155.

24 Por. K. Łuczak, *Glosa do wyroku...*, op. cit., s. 1352.

czyli zgromadzić dowody dotyczące wszystkich faktów mających znaczenie prawne dla sprawy²⁵. Tak więc zaniechanie przez ten organ podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności (wskazane np. w art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d.), jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego skutkującym wadliwością decyzji²⁶. Innymi słowy, art. 77 §1 k.p.a. w sposób dość jednoznaczny reguluje ciężar dowodu w sensie procesowym i jako zasadę przyjmuje, że spoczywa on na organie administracyjnym, nie zaś na stronie²⁷ („[j]eżeli strona przedstawi niepełny materiał dowodowy, organ ma obowiązek z własnej inicjatywy go uzupełnić”²⁸). To organ, w postanowieniu dowodowym wydawanym z urzędu, wymienia fakty wymagające stwierdzenia oraz środki dowodowe temu służące.

Powyższa zasada ciężaru dowodu w ujęciu formalnym bywa ograniczana przez przepisy szczególne, które niekiedy nakładają na stronę obowiązek przedstawienia dowodów na zaistnienie określonych faktów. Niemniej jednak do grupy tych przepisów nie można zaliczyć unormowań p.r.d., które nie wspominają o konieczności powołania przez stronę „okoliczności sprawy” ani „dowodów” wskazujących na fakty wyszczególnione w art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d. W związku z tym podmiotowi wykonującemu przejazd przysługuje tylko uprawnienie, a nie obowiązek ich przytoczenia (zgodnie z zasadą ogólną czynnego udziału strony w postępowaniu – art. 10 k.p.a.). Przykładowo, jeśli ten podmiot powoła pewne okoliczności sprawy wskazujące na fakty wymienione w art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d., nie przedstawiając jednak dowodów na poparcie swoich tez, to wówczas organ administracyjny powinien podjąć wszelkie kroki celem uzyskania środków dowodowych służących ich wykazaniu.

Ponadto trzeba pamiętać, że organ właściwy w sprawie wymierzenia przewoźnikowi kary za nielegalny przejazd pojazdu nienormatywnego jest związany zasadą ogólną prawdy obiektywnej, a zatem zgodnie z art. 7 k.p.a. ma obowiązek podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego danej sprawy. Również ten przepis stanowi podstawę wywodzenia reguły procesowego ciężaru dowodu spoczywającego, co do

25 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 412.

26 Por. np. wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r., II FSK 1204/12, CBOSA.

27 Tak też R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 415-416; K. Łuczak, *Głosa do wyroku...*, op. cit., s. 1352-1353; A. Tyc, *Ciężar dowodu...*, op. cit., s. 48.

28 Wyrok NSA z 7 maja 1985 r., II SA 318/85, CBOSA.

zasady, na organie administracji publicznej²⁹. Zakres faktów podlegających wyjaśnieniu przez organ wyznacza hipoteza normy materialnoprawnej wynikającej z art. 140aa p.r.d., której elementem jest niewątpliwie także treść ust. 4 pkt 1 tego artykułu. Należy więc podkreślić, że art. 140aa p.r.d. w żadnym razie nie daje podstaw do wyłączenia spośród elementów stosowanej normy prawnej okoliczności uwalniających przewoźnika od odpowiedzialności za niezgodny z prawem przejazd pojazdu nienormatywnego. Tym samym cel zasady prawdy obiektywnej rozciąga się na cały stan faktyczny sprawy dotyczącej wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, a nie ogranicza się tylko do wybranych elementów tego stanu faktycznego (w szczególności tylko do faktu naruszenia prawa)³⁰.

Analizując kwestię ciężaru dowodu w ujęciu formalnym w odniesieniu do okoliczności wyłączających odpowiedzialność przewoźnika za przejazd pojazdu nienormatywnego można też zauważyć, że art. 140aa ust. 4 p.r.d. m. in. uzależnia wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie tej odpowiedzialności od niewystąpienia okoliczności ją wyłączających. W tym przypadku zatem chodzi o elementy normy prawnej, która przesądza o zaktualizowaniu się (lub nieskonkretyzowaniu się) obowiązku organu skorzystania ze swoich ustawowych kompetencji w formie decyzji administracyjnej. Biorąc to pod uwagę nie można wyprowadzić innego wniosku niż ten, według którego zawsze ustalenie wystąpienia (niewystąpienia) przesłanek uzależniających zainicjowanie z urzędu procedury jest powinnością organu administracji publicznej. Wiąże się to ze spoczywającym na nim zobowiązaniem do realizowania kompetencji w określonym stanie faktycznym i odpowiedzialnością za naruszenie prawa w sytuacji niespełnienia tego ustawowego obowiązku. Natomiast zobowiązanie strony („przyszłej strony”) do wykazania faktów ujętych w art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d., mimo że przepisy *expressis verbis* tego nie czynią, nie znajduje uzasadnienia. W tej fazie postępowania podmiot wykonujący przejazd nie może być obciążony obowiązkiem wyprowadzonym z odpowiedniego stosowania art. 6 k.c., ponieważ chodzi tutaj o działania „przedprocesowe”, a przecież reguły ciężaru dowodu oddziałują i mają znaczenie w toku postępowania i dopiero wówczas należy je odkodowywać z przepisów.

29 Zob. B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 66-67; H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 142; K. Łuczak, *Glosa do wyroku...*, op. cit., s. 1352.

30 Zob. K. Łuczak, *Glosa do wyroku...*, op. cit., s. 1355.

5. Konkluzje

Konstatacje wynikające z niniejszych rozważań można ująć w kilku następujących stwierdzeniach:

Po pierwsze, w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych zdecydowanie dominuje pogląd, że ciężar dowodu w ujęciu formalnym odnoszony do okoliczności wyłączających odpowiedzialność przewoźnika za niezgodny z prawem przejazd pojazdu nienormatywnego (art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d.) spoczywa na stronie postępowania.

Po drugie, ta zasadnicza jednolitość poglądów budzi zastanowienie w kontekście zróżnicowania stanowisk zajmowanych w doktrynie i judykaturze w zakresie rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym.

Po trzecie, możliwe jest wskazanie kilku argumentów przemawiających za tym, że procesowy obowiązek dowodzenia wyżej wymienionych okoliczności obciąża organ administracyjny, a mianowicie: a) art. 140aa ust. 4 i inne przepisy p.r.d. nie stanowią o ciężarze dowodu w ujęciu formalnym; b) w tym zakresie zatem ma zastosowanie art. 77 §1 k.p.a. oraz wynikająca z art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej, z których wyprowadza się ciężar dowodu spoczywający na organie administracyjnym; c) ta reguła znajduje zastosowanie także w odniesieniu do okoliczności objętych art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d., ze względu na brak jej wyraźnego wyłączenia w p.r.d.; d) odwoływanie się do reguły podobnej do tej, która wynika z art. 6 k.c. w związku z art. 232 k.p.c. jest niedopuszczalne z uwagi na to, że przepisy prawa administracyjnego do niej nie nawiązują; posłużenie się zaś wnioskowaniem przez analogię rodzi kontrowersje, a co więcej nie ma potrzeby podejmowania takiego zabiegu interpretacyjnego (skoro obowiązuje w tym zakresie art. 7 i 77 § 1 k.p.a.).

Ochrona zwierząt w polskim prawie administracyjnym i karnym

Protection of Animals in Polish Administrative and Criminal Law

In the paper we present issues of the protection of animals and their rights by means of administrative and criminal law. Common point of legal protection of animals are the standards which include humanitarianism and animal welfare. The essence of criminal and administrative law is different. However, there are some common points, for example, the way both regulations treat the cruelty to homeless animals. Our goal is to draw attention to the very difficult issue of legal protection for animals.

Joanna Helios

*doktor habilitowana nauk prawnych
Uniwersytet Wrocławski*

Wioletta Jedlecka

*doktor habilitowana nauk prawnych
Uniwersytet Wrocławski*

W niniejszym szkicu zaprezentowano problematykę ochrony zwierząt i ich praw z punktu widzeń polskich uregulowań administracyjnych i karnistycznych. Punktem wspólnym ochrony prawnej zwierząt występującym na gruncie prawa administracyjnego i karnego są standardy, do których zalicza się humanitaryzm i dobrostan zwierząt. Oczywiście istota prawa administracyjnego i szeroko rozumianego prawa karnego jest inna, jednakże istnieją pewne punkty wspólne dotyczące np. znęcania się nad bezdomnymi zwierzętami.

1. Ochrona zwierząt w prawie administracyjnym

Bez wątpienia prawna ochrona zwierząt stanowi materię bardzo zróżnicowaną, obecną w wielu gałęziach prawa. W sposób najbardziej wszechstronny problematyka jest jednak uwzględniona w regulacjach z zakresu prawa administracyjnego. Jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu ochrony. Odpowiednie traktowanie zwierzęcia i zapewnienie mu bezpiecznej oraz należytej egzystencji utożsamiane jest z interesem publicznym, którego realizację i ochronę najlepiej gwarantować mogą właśnie normy prawa publicznego, w szczególności administracyjnego. Za pomocą unormowań prawa administracyjnego można określić system nakazów i zakazów w zakresie postępowania ze zwierzętami, zadania organów władzy publicznej, a także obowiązki innych podmiotów w tej dziedzinie oraz instrumenty zapewniające egzekwowanie tychże praw, ponadto zasady prowadzenia danej działalności z użyciem różnych kategorii i grup zwierząt¹.

Problematyka odnosząca się do prawnej ochrony zwierząt, będąca ważną częścią materialnego prawa administracyjnego, uregulowana jest w szeregu ustaw. W szczególności wymienić w tym miejscu należy:

1. ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt²;
2. ustawę z dnia 13 października 1995 roku – Prawo łowieckie³;
3. ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody⁴;
4. ustawę z dnia 29 czerwca 2007 roku o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich⁵;
5. ustawę z dnia 22 czerwca 2001 roku o organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁶;
6. ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska⁷;
7. ustawę z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej⁸;
8. ustawę z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁹;

1 M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 234.

2 Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 856.

3 Tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 2168.

4 Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 627.

5 Dz. U. 2007, Nr 133, poz. 921.

6 Tekst jedn. Dz. U. 2007 Nr 36, poz. 233 ze zm.

7 Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 1232.

8 Tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 1482.

9 Tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 29.

9. ustawę z dnia 18 grudnia 2003 roku o zakładach leczniczych dla zwierząt¹⁰;
10. ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹¹;
11. ustawę z dnia 19 grudnia 2014 roku o rybołówstwie¹²;
12. ustawę z dnia 18 kwietnia 1985 roku o rybactwie śródlądowym¹³;
13. ustawę z dnia 15 stycznia 2015 roku o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych¹⁴.

Podkreślić należy fakt, że w toku prac legislacyjnych nad przebudową prawa ochrony środowiska w Polsce część doktryny opowiadała się za wyodrębnieniem wszystkich zagadnień związanych z prawnoadministracyjną ochroną zwierząt w odrębny kodeks prawa ochrony zwierząt. Na razie jednak takiego nie mamy¹⁵.

Oprócz ustawowej reglamentacji, głównie w drodze ustanowienia systemu nakazów i zakazów, określonych dziedzin stosunków społecznych związanych ze zwierzętami, w ramach której ma także miejsce regulowanie określonych kwestii szczegółowych w drodze przepisów wykonawczych naczelnych organów administracji państwowej albo aktów prawa miejscowego (oczywiście w trybie upoważnień), prawo administracyjne przewiduje rozstrzygnięcie indywidualnych przypadków mocą decyzji administracyjnych. Rzadziej korzysta się z innych prawnych form działania administracji publicznej, jak czynności materialno-techniczne, działalność społeczno-organizatorską czy też umowy cywilnoprawne¹⁶.

Podkreślić należy fakt, że w art.1 ustawy o ochronie zwierząt wskazano, że zwierzę jest to „istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia”, przy czym nie jest rzeczą w rozumieniu kodeksu cywilnego. Człowiek w stosunku do zwierząt powinien zatem wykazywać zachowania, które zwykle odnoszone są do istot żywych, zdolnych do pewnych odczuć (np. cierpienia), a nie przedmiotów (rzeczy). Takie podejście do zwierząt to jednak bardzo znacząca zmiana. Aczkolwiek zauważyć należy, że art.2 te same ustawy stanowi, że „W sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy”. Zdaniem Jana Białocerkiewicza nie do

10 Tekst jedn. 2015, poz. 1047.

11 Dz. U. 2007 Nr 75, poz. 493 ze zm.

12 Dz. U. 2015, poz. 222.

13 Tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 652.

14 Dz. U. 2015, poz. 266.

15 J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002, s. 155.

16 M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, op. cit., s. 234.

zaakceptowania na gruncie prawa pozytywnego jest dwoistość polegająca na tym, że dana jednostka jednocześnie nie jest rzeczą i nią jest. „Dereifikacja oznacza, że zwierzę staje się podmiotem w prawie publicznym i prywatnym z ograniczeniem dotyczącym sfery ekonomicznej. Pozostaje tylko sprecyzowanie tej podmiotowości co do jej charakteru i zakresu”¹⁷. Przedmiotem regulacji ustawowej jest tutaj postępowanie ze zwierzętami kręgowymi, w tym zwierzętami kręgowymi wykorzystywanymi do celów naukowych lub edukacyjnych, ale tylko w zakresie nieuregulowanym w ustawie o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych. Zaakcentować też należy, że właściwe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego mają obowiązek (art.3 ustawy o ochronie zwierząt) współdziałania w celu realizacji zadań nałożonych ustawowo nie tylko z Inspekcją Weterynaryjną czy samorządem lekarsko-weterynaryjnym, ale także z wszelkimi instytucjami i organizacjami, których statutowym celem działania jest właśnie ochrona zwierząt¹⁸. Ewa Łętowska sam fakt dereifikacji oceniła pozytywnie, przytaczając następujące argumenty:

- aprobata dla samych założeń ideowych etyki ekologicznej i wynikającego z niej krytycyzmu wobec reifikacji zwierzęcia, istoty żyjącej,
- przekonanie o wartości potrzebie kultywowania, również w prawie, terminologii odzwierciedlającej aksjologię (chodzi o nienazywanie istoty żyjącej rzeczą),
- nieprzekonywujący charakter krytyki dereifikacji wynikający z niedostrzeżenia jej istoty,
- brak przeszkód dogmatycznych w przyjęciu takiego rozwiązania¹⁹.

Zasadniczym środkiem prawnym, który służy ochronie zwierząt, zgodnie z zapisami ustawy o ochronie zwierząt, jest nadal akt administracyjny. I tak, jeżeli zwierzę traktowane jest w sposób niehumanitarny, czyli zachodzi znęcanie się nad nim, to, jak wyżej już zasygnalizowano, może być ono czasowo odebrane właścicielowi bądź opiekunowi. Następuje to w formie decyzji administracyjnej wydawanej w pierwszej instancji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po uzyskaniu informacji od policji, straży gminnej, lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Decyzja taka podlega natychmiastowemu wykonaniu. Od decyzji tej przysługuje

17 J. Białocerkiewicz, *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005, s. 107.

18 J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne aspekty...*, op. cit., s. 155.

19 E. Łętowska, *Dwa cywilnoprawne aspekty praw zwierząt: dereifikacja i personifikacja*, [w:] *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Biruty Lewaszkievicz-Petrykowskiej*, red. A. Szpunar et al., Łódź 1997, s. 85-86.

prawo wniesienia odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego w ciągu trzech dni od dnia doręczenia decyzji; z kolei samorządowe kolegium odwoławcze ma siedem dni na rozpoznanie tegoż odwołania. Jeśli wystąpi przypadek niecierpiący zwłoki, gdy dalsze pozostawanie danego zwierzęcia u dotychczasowego właściciela czy opiekuna grozi jego życiu lub zdrowiu, to policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera dane zwierzę, przy czym niezwłocznie powiadamia o tym fakcie właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta), celem podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia dotychczasowemu właścicielowi lub opiekunowi. Jeśli sąd nie orzeknie przepadku zwierzęcia lub jeśli postępowanie w tej sprawie zostanie umorzone, to odebrane zwierzę podlega zwrotowi²⁰. W opinii Mieczysława Goettela, z którą należy się zgodzić, analiza unormowań prawnych dotyczących czasowego odebrania zwierzęcia wskazuje, że jest to instytucja niepozbawiona ułomności, co staje się źródłem licznych kontrowersji oraz utrudnia jej praktyczne stosowanie²¹.

Ustawa o ochronie zwierząt stanowi regulację prawną, która wprowadza pewne reguły ogólne, na jakich opierają się relacje człowiek-zwierzę, natomiast pozostałe akty prawne, należące do materii prawa administracyjnego (wskazane na początku niniejszego rozdziału), odnoszą się jedynie do określonych sfer relacji człowiek-zwierzę, przy czym zakresów tych sfer nie da się ustalić według jakichś jednolitych kryteriów. W pewnym sensie na pewno część z wymienionych aktów uzupełnia bądź konkretyzuje postanowienia ustawy o ochronie zwierząt.

Wspomnieć w tym miejscu trzeba ustawę o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych. W przepisach tej ustawy silnie zaznaczona jest – podobnie jak w ustawie o ochronie zwierząt – idea humanitarnej ochrony zwierząt²².

Organami właściwymi do udzielania i zmiany zgód na przeprowadzanie doświadczeń są Krajowa Komisja Etyczna do Spraw Doświadczeń na Zwierzętach i lokalne komisje etyczne do spraw doświadczeń na zwierzętach²³. Do zadań lokalnej komisji należy:

20 Patrz: J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne aspekty...*, op. cit., s. 155-156. Patrz też: M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, op. cit., s. 258-273 oraz M. Goettel, „Czasowe odebranie” oraz „przepadek” jako szczególnie środki prawnej ochrony zwierząt, „Studia Prawnoustrojowe” nr 13, 2011, s. 146 i n.

21 M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, op. cit., s. 273.

22 M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, op. cit., s. 238.

23 Ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, art. 32 ust. 1.

1. udzielanie zgody na:
 - a) przeprowadzanie doświadczenia,
 - b) zmianę doświadczenia;
2. cofanie udzielonej zgody na przeprowadzenie doświadczenia;
3. sprawdzanie doświadczenia według kryteriów zwanych oceną retrospektywną, oraz przechowywanie wyników tej oceny (lokalna komisja dokonuje takiej oceny w przypadku doświadczeń: (1) w których są wykorzystywane zwierzęta z rządu naczelných; (2) obejmujących procedurę zakwalifikowaną do kategorii dotkliwa);
4. przekazywanie, na wniosek powiatowego lekarza weterynarii przeprowadzającego kontrolę użytkownika w zakresie doświadczeń, informacji niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia tej kontroli;
5. udostępnianie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw nauki nietechnicznych streszczeń doświadczeń²⁴.

Doświadczenia przeprowadza się po uzyskaniu zgody lokalnej właściwej ze względu na lokalizację ośrodka, wydawanej na wniosek użytkownika. Lokalna komisja, po dokonaniu oceny doświadczenia, podejmuje uchwałę o:

1. udzieleniu zgody na przeprowadzenie doświadczenia;
2. odmowie udzielenia zgody na przeprowadzenie doświadczenia w terminie 40 dni roboczych od dnia otrzymania wniosku.

Zgoda taka jest udzielana na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat²⁵.

Kontrolę hodowców, dostawców i użytkowników w zakresie prowadzonej przez nich działalności objętej wpisem do rejestru przeprowadza powiatowy lekarz weterynarii właściwy ze względu na lokalizację ośrodka. Jeśli lekarz ten w toku kontroli stwierdzi, że procedura, w której są wykorzystywane zwierzęta, nie jest objęta doświadczeniem, na którego przeprowadzenie została udzielona zgoda, to nakazuje, w drodze decyzji administracyjnej, wstrzymanie przeprowadzenia takiego doświadczenia. Jeżeli użytkownik wykonuje procedury objęte doświadczeniem niezgodnie z warunkami określonymi w zgodzie na jego przeprowadzenie lub takiej zgody w ogóle nie uzyskał, wówczas powiatowy lekarz weterynarii:

1. „wyznacza termin na usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości;
2. nakazuje, w drodze decyzji administracyjnej, wstrzymanie wykonywania procedury albo przeprowadzania doświadczenia do czasu usunięcia

24 Ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, art. 36 ust. 1, art. 53 ust. 1.

25 Ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, art. 42, art. 43 ust. 1, art. 48 ust. 1, 2, art. 49 ust. 3.

stwierdzonych nieprawidłowości, jeżeli mogą one narażać zwierzęta na niepotrzebny ból, cierpienie i dystres”.

Decyzje powiatowego lekarza weterynarii wydane po kontroli podlegają natychmiastowemu wykonaniu²⁶. W ustawie o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych przewidziano administracyjne kary pieniężne w wysokości od 1000 zł do 50 000 zł nakładane na hodowców, dostawców lub użytkowników naruszających przepisy ustawy. Przy ustalaniu wysokości takiej kary uwzględnia się:

1. „rodzaj i okoliczności naruszenia;
2. wpływ naruszenia na powstanie u zwierząt niepotrzebnego bólu, cierpienia, dystresu lub trwałego uszkodzenia organizmu;
3. okres trwania naruszenia;
4. dotychczasową działalność hodowcy, dostawcy i użytkownika”.

Omawiane kary pieniężne wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, minister właściwy do spraw nauki²⁷.

Szczególne regulacje prawne z zakresu ochrony zdrowia i dobrostanu zwierząt z kolei zawarte są zwłaszcza w ustawach:

1. ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, która określa wymagania weterynaryjne w zakresie działalności gospodarczej, działalności wytwórczej w rolnictwie lub działalności zawodowej, związanej ogólnie ze zwierzętami (np. zarobkowy transport zwierząt, obrót zwierzętami czy prowadzenie schronisk dla zwierząt) oraz zasady dotyczące m. in. zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, w tym odzwierzęcych;
2. o zakładach leczniczych dla zwierząt, która reguluje system organizacyjny placówek świadczących usługi weterynaryjne, a więc czynności mające na celu zachowanie, ratowanie lub poprawę zdrowia zwierząt i ich produktywności oraz zasady świadczenia w/w usług;
3. o Inspekcji Weterynaryjnej, która określa organizację i zadania podmiotów wchodzących w skład systemu Inspekcji Weterynaryjnej.

Ważne miejsce zajmuje też ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, korespondująca z ustawą – Prawo ochrony środowiska, o postanowieniach której w interesującym nas zakresie była już mowa powyżej. Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie formułuje zasady stosowania instrumentów o charakterze administracyjnoprawnym,

26 Ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, art. 54 ust. 1, art. 57 ust. 1, 2, 3.

27 Ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, art. 69 ust. 1, art. 70 ust. 1, 2, art. 71 ust. 1.

zwłaszcza w drodze nakładania na pewne podmioty obowiązków w zakresie podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych oraz ich egzekwowania, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub jej wystąpienia. Szkada w środowisku polega na negatywnych zmianach stanu elementów przyrodniczych, m. in. w chronionych gatunkach zwierząt lub chronionych siedliskach przyrodniczych.

W przepisach ustawy o ochronie przyrody natomiast najpełniej realizowana jest ochrona zwierząt wolno żyjących. Do zasobów, tworów i składników przyrody poddanych ochronie zalicza ta ustawa wszystkie zwierzęta dziko żyjące. Ochronę tę zapewnia w szczególności poddanie specjalnemu reżimowi wybranych gatunków zwierząt (tzw. ochrona gatunkowa), ale też ustanowienie chronionych obszarów oraz obiektów. Ochrona gatunkowa odnosi się do zwierząt rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie umów międzynarodowych, a także ich siedlisk i ostoi, przy czym dla ochrony tych miejsc mogą być wyznaczane strefy ochrony. W ramach ochrony gatunkowej zwierzęta mogą być poddane ochronie ścisłej, czyli wykluczającej całkowicie i trwale ingerencję człowieka bądź ochronie częściowej, tj. dopuszczającej możliwość redukcji liczebności populacji oraz pozyskiwania osobników²⁸. W ogólnym ujęciu celami ochrony gatunkowej są zabezpieczenie gatunków dziko występujących, a zwłaszcza gatunków rzadkich i zagrożonych wyginięciem, jak również zachowanie gatunkowej i genetycznej różnorodności. Dąży zatem ona do zagwarantowania trwałości istnienia wszystkich gatunków²⁹. Gatunki rzadko występujące to takie, które są zagrożone w swym bycie i liczebności oraz reliktove gatunki będące pozostałością danej fauny ograniczającej się do niewielkich populacji. Gatunki endemiczne z kolei to takie, które odgrywają znaczącą rolę w historii gatunku oraz zmian jego środowiska i występują na małych powierzchniach. Zagrożone wyginięciem i podatne na zagrożenie wyginięciem są gatunki nadmiernie pozyskiwane i zabijane³⁰. Ochrona konserwatorska może się okazać jednak mało skuteczna i niewystarczająca, stąd powinna być ona uzupełniona prawną ochroną całych ekosystemów, w których występują określone gatunki oraz ochroną *ex-situ* (poza środowiskiem naturalnym) realizowaną np. w ogrodach zoologicznych³¹.

Szczegółnej dziedziny postępowania człowieka wobec zwierząt wolno żyjących dotyczy ustawa – Prawo łowieckie, która reguluje zasady gospodarowania zasobami zwierząt łownych, czyli działalność nazywaną łowiectwem, akcentując jednocześnie, iż działalność ta, jako element ochrony środowiska

28 M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, op. cit., s. 239-242.

29 E. Mazur, *Środowisko przyrodnicze. Zagrożenia, ochrona i kształtowanie*, Szczecin 2004, s. 147-148.

30 Ł. Smaga, *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010, s. 98-99.

31 M. Nowicki, *Strategia ekorozwoju Polski*, Warszawa 1993, s. 81.

przyrodniczego, oznacza także ochronę zwierząt łownych. Istotną materię tej ustawy stanowi też reglamentacja wykonywania polowania jako jednego z elementów gospodarki łowieckiej. Postanowienia tej ustawy określają zwłaszcza uprawnienia do wykonywania polowania, w szczególności kwalifikacje, jakie muszą posiadać osoby polujące, ogólne warunki i zasady wykonywania polowania, a także przesłanki i tryb wykonania odłowu lub odstrzału redukcyjnego oraz odstrzału zastępczego zwierzyny. Czas nieobjęty okresem polowań jest tzw. okresem ochronnym³².

Osobne regulacje zapewniają ochronę zwierzętom żyjącym w środowisku wodnym. Przede wszystkim wskazać tu należy ustawę o rybactwie śródlądowym regulującą w szczególności zasady i warunki ochrony, chowu, hodowli oraz połowu ryb i innych organizmów wodnych w powierzchniowych wodach śródlądowych. Część z tych organizmów należy do kategorii zwierząt wolno żyjących, a część ma taki sam charakter jak zwierzęta gospodarskie. Podobne rozwiązania ochronne zawiera też ustawa o rybołówstwie, która odnosi się zwłaszcza do zasad dokonywania połowów organizmów morskich, w tym ochrony żywych zasobów morza³³.

Powyższe unormowania są jedynie przykładami i nie wyczerpują całości regulacji prawa administracyjnego dotyczących problematyki zwierząt. Jak już podkreślono na początku tego rozdziału, poza aktami prawnymi, które odnoszą się w całości lub zasadniczej części do kwestii ochrony zwierząt, występują także incydentalne rozwiązania dotyczące interesującej nas problematyki, a umieszczone w aktach prawnych poświęconych zupełnie innej materii.

Inne jeszcze zagadnienie wiąże się z wydawaniem zezwolenia na utrzymywanie lub prowadzenie hodowli psów rasy uznanej za agresywne. Decyzję w tej sprawie wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na planowane miejsce prowadzenie hodowli lub utrzymywania psa na wniosek osoby, która zamierza prowadzić taką hodowlą bądź utrzymywać takiego psa. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie wydaje zezwolenia, a wydane cofa, jeśli pies będzie lub jest utrzymywany w warunkach i w sposób, które stanowią zagrożenie dla ludzi lub zwierząt. Rozstrzygnięcia w omawianej sprawie podejmowane są w formie decyzji administracyjnej³⁴.

Jeśli zaś chodzi o hodowlę zwierząt gospodarskich, to ustawodawca zakazuje podawania zwierzętom w karmie hormonów wzrostu; zakazuje też tuczu gęsi i kaczek na stłuszczone wątroby oraz utrzymywania cieląt powyżej

32 W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 265. Zob. też szeroko na ten temat: R. Stec, *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Warszawa 2012.

33 M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, op. cit., s. 245.

34 Ustawa o ochronie zwierząt, art. 10 ust.1, 2, 2a, 2c.

8. tygodnia życia w pojedynczych boksach i na uwięzi – z wyjątkiem pory karmienia, a w czasie jej trwania nie dłużej niż jedną godzinę. Przedmiotowe zakazy są jednakże sankcjonowane odpowiedzialnością karną, a nie administracyjną. Ponadto, wprowadzenie dotychczasowej niestosowanej na terytorium RP technologii wymaga uzyskania zezwolenia wydawanego przez marszałka województwa po stwierdzeniu, że technologia spełnia wymagania ustawowe w tym zakresie³⁵. Również i zakazy wprowadzone w art. 14 ustawy o ochronie zwierząt dotyczące sposobu i warunków używania zwierząt do pracy pod kątem ochrony ich zdrowia i życia objęte są sankcją odpowiedzialności karnej, a nie administracyjnej. Wykorzystywanie z kolei zwierząt do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych prawodawca unormował bezpośrednio w ustawie o ochronie zwierząt poprzez wprowadzenie szeregu zakazów sankcjonowanych odpowiedzialnością karną. Wśród tych zakazów są np. zakaz zmuszania zwierząt do wykonywania czynności, które powodują ból lub sprzeczne są z ich naturą, zakaz działalności menażerii objazdowych czy zakaz wykorzystywania zwierząt w widowiskach i sportach noszących znamiona okrucieństwa³⁶.

Kolejna to kwestia pozyskiwania zwierząt wolno żyjących (dzikich) w celu preparowania ich zwłok. Pozyskiwanie takie wymaga zezwolenia marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce wykonywania ekspozycji. Marszałek wydaje takie zezwolenie tylko w przypadku, gdy zwłoki zwierząt będą preparowane wyłącznie w celu naukowym, dydaktycznym lub edukacyjnym. W takim zezwoleniu ustala warunki i sposób pozyskiwania zwierząt dla wspomnianych celów, po uzyskaniu opinii starosty właściwego ze względu na miejsce pozyskiwania zwierząt. Zezwolenia nie wydaje się, a wydane cofa, jeśli zachodzi uzasadniona potrzeba ochrony zasobów genetycznych lub przemawiają za tym względy sanitarne. Podobnie zgody marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce tworzenia takiej kolekcji wymaga pozyskiwanie zwierząt wolno żyjących (dzikich) celem tworzenia kolekcji spreparowanych zwłok tych zwierząt³⁷.

Następny przypadek związany ze stosowaniem formy działania administracji publicznej dotyczy sytuacji, gdy konieczne jest uśmiercenie zwierząt. Jeśli Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska lub regionalny dyrektor ochrony środowiska wydał zezwolenie na zabicie zwierząt objętych ochroną gatunkową, mogą one być uśmiercone przy użyciu broni myśliwskiej przez osoby uprawnione do posiadania tejże broni. Generalnie wymagana jest to zgoda właściciela zwierzęcia, ale zwierzę może być uśmiercone bez zgody właściciela na podstawie orzeczenia lekarza weterynarii. Ustalenie właściciela i uzyskanie jego zgody nie dotyczy zwierząt chorych na choroby zwalczane

35 Ustawa o ochronie zwierząt, art. 12 ust. 4, 4a, art. 13.

36 J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne aspekty...*, op. cit., s. 157.

37 Ustawa o ochronie zwierząt, art. 22 ust. 1, 2, 3, 5, art. 22a.

z urzędu. Natomiast gdy bezzwłoczne uśmiercenie zwierzęcia jest niezbędne do realizacji zadań związanych z ochroną przyrody na obszarze parku narodowego, to potrzebę uśmiercenia zwierzęcia stanowiącego zagrożenie stwierdza w drodze decyzji administracyjnej dyrektor parku narodowego, na którego obszarze znajduje się owo zwierzę³⁸. Dodatkowe samodzielne przesłanki uzasadniające zabicie zwierząt wprowadza art.33a ustawy o ochronie zwierząt, stanowiąc, że w sytuacji gdy zwierzęta stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej, dopuszcza się podjęcie działań, których celem jest ograniczenie populacji tych zwierząt. Michał Gabriel-Węglowski utrzymuje, że choć przedmiotowa ustawa nie stwierdza tego wprost, jedną z form ograniczania populacji może być w tym wypadku fizyczna eliminacja danych zwierząt (np. odstrzał wilków)³⁹. Podstawą prawną jest tutaj uchwała sejmiku województwa, po zasięgnięciu opinii regionalnej rady ochrony przyrody – organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt – oraz Polskiego Związku Łowieckiego⁴⁰.

Pozostaje jeszcze kwestia transportu zwierząt. I tak, w tej kwestii powiatowy lekarz weterynarii:

- wydaje, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie przewozu zwierząt⁴¹,
- zatwierdza, w drodze decyzji administracyjnej, środki transportu przeznaczone do długotrwałego, a więc przekraczającego osiem godzin, przewozu zwierząt⁴²,
- kontroluje oraz dokonuje wpisów w dzienniku podróży, w szczególności weryfikuje proponowaną przez przewoźnika trasę przewozu zwierząt (przed rozpoczęciem transportu), a następnie w ciągu jednego miesiąca po zakończeniu transportu otrzymuje od przewoźnika kopię dziennika

38 Ustawa o ochronie zwierząt, art. 33 ust. 1b, 2, 3a.

39 M. Gabriel-Węglowski, *Przestępstwa przeciwko humanitarnej ochronie zwierząt*, Toruń 2005, s. 91.

40 Ustawa o ochronie zwierząt, art. 33a ust. 2

41 Art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 5 stycznia 2005 r.) w powiązaniu z art. 24a ustawy o ochronie zwierząt.

42 Art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 5 stycznia 2005 r.) w powiązaniu z art. 24a ustawy o ochronie zwierząt.

- podróży, co pozwala mu na stwierdzenie, czy przewoźnik transportował zwierzęta zgodnie z zaakceptowaną trasą⁴³,
- w punktach kontroli potwierdza w dzienniku podróży spełnienie wymagań dotyczących dobrostanu zwierząt oraz fakt, że zwierzęta nadają się do dalszego transportu⁴⁴,
 - kontroluje spełnianie warunków transportu oraz stanu zwierząt w transporcie w miejscu załadunku, miejscu docelowym, w trakcie transportu drogowego oraz w punktach kontroli granicznej i w punktach wyjścia⁴⁵.

Po przeprowadzeniu powyższych rozważań można sformułować wnioski, że dominującą prawną formą działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony zwierząt jest akt administracyjny⁴⁶ w postaci decyzji administracyjnej. Jeśli zaś chodzi o inne formy działania administracji stosowanych w zakresie ochrony zwierząt, to należy wyróżnić zwłaszcza formę aktów normatywnych wydawanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawie przez rząd lub właściwego ministra, ale też przez organy samorządu terytorialnego w formie aktów prawa miejscowego⁴⁷. I tak odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się tylko na podstawie uchwały rady gminy, która wypełniając swój obowiązek określa (też w drodze uchwały),

43 Art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 5 stycznia 2005 r.) w powiązaniu z art. 24a ustawy o ochronie zwierząt.

44 Art. 15 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 5 stycznia 2005 r.) w powiązaniu z art. 24a ustawy o ochronie zwierząt.

45 Art. 24 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 5 stycznia 2005 r.) w powiązaniu z art. 24a ustawy o ochronie zwierząt.

46 „Akt administracyjny jest konstrukcją prawną obejmującą taką postać działania organu administracji publicznej, przy pomocy której organ ten w oparciu o wyrażne przepisy ustawy i dokonanie ustalenia stanu faktycznego, władczo i jednostronnie rozstrzyga o prawach i obowiązkach konkretnego adresata” – zob. A. Błaś, *Akty administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 322.

47 J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne aspekty...*, op. cit., s. 160, 162.

do 31 marca każdego roku, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Projekt tego programu przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) i przekazuje go najpóźniej do 1 lutego do zaopiniowania właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest właśnie ochrona zwierząt na obszarze gminy oraz dzierzawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działający w gminie. Wymienione podmioty w ciągu 21 dni od dnia otrzymania projektu programu wydają opinie o projekcie, przy czym niewydanie takiej opinii w terminie uznaje się za akceptację przedłożonego do zaopiniowania projektu programu⁴⁸. Z kolei zarząd województwa ma obowiązek ustawowy przygotować i wykonać program upowszechniania znajomości przepisów ustawy o ochronie zwierząt wśród rolników przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego⁴⁹. Zdaniem Jerzego Stelmasiaka jest to przykład działalności społeczno-organizatorskiej, która nie jest sankcjonowana władztwem administracyjnym (*lex imperfecta*)⁵⁰.

2. Ochrona zwierząt w prawie karnym

Współcześnie w coraz szerszym zakresie zwierzęta są objęte ochroną prawną, w tym także ochroną konstytucyjną. Kodeksy cywilne kilku państwa, np. Niemiec czy Austrii, stanowią, że zwierzęta nie są rzeczami w rozumieniu prawa. Tendencja do dereifikacji, nawet personalizacji zwierząt, widoczna także na arenie międzynarodowej, przybiera niekiedy postać radykalną. Mamy i takie głosy, wedle których zwierzęta pod pewnymi względami są stawiane ponad niektórymi ludźmi. Przyjmuje się, że zwierzęta mają prawa, natomiast nie mają obowiązków. W dawnych czasach pociąganie zwierząt do odpowiedzialności karnej⁵¹ traktowano jako przywilej zrównania z ludźmi⁵². Jednakowoż sytuacja zwierząt nie wygląda zawsze różowo, mimo

48 *Ustawa o ochronie zwierząt*, art. 11 ust. 3, art. 11a ust. 1, 6, 7, 8.

49 *Ustawa o ochronie zwierząt*, art. 8 ust. 3.

50 J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne aspekty...*, op. cit., s. 163.

51 Dla czasów średniowiecza charakterystyczne są procesy zwierząt. W „zbrodniach” zwierząt widziano działanie duchów lub demonów nieprzyjanych wobec ludzi. W tych wierzeniach magicznych zaczęto upatrywać przyczyn okrucieństwa wobec zwierząt, charakterystycznego nie tylko dla średniowiecznej Europy. M. L. Klementowski, *O odpowiedzialności karnej zwierząt i ich udziale w karze w średniowiecznej i wczesnonowożytnej Europie*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, op. cit., s. 23 i n.

52 K. Motyka, *Zwierzęta na ławie oskarżonych i ich prawa (człowieka?)*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, red. J. Białocerkiewicz et al., Toruń 2004, s. 316 i n.

przyznawania im coraz większej liczby praw i ochrony. Przyjrzymy się teraz przepisom szeroko rozumianego prawa karnego celem wskazania, czy i na ile zwierzęta są chronione w polskim prawie karnym.

Zasoby świata zwierzęcego zawsze były, i są nadal, przedmiotem zainteresowania prawa karnego rozumianego szeroko jako prawo, którego przedmiotem są nie tylko przestępstwa, lecz także wykroczenia. Jednakże świat zwierzęcy jest przedmiotem ochrony nie tylko przepisów kodeksowych. Kodeks karny nie jest jedynym źródłem prawa karnego w znaczeniu ścisłym, tj. prawa dotyczącego przestępstw. Obok niego istnieje mocno rozbudowana konstrukcja tzw. pozakodeksowego prawa karnego, na którą składają się przepisy przewidujące odpowiedzialność za przestępstwa, znajdujące się w ustawach innych niż kodeks karny. Z punktu widzenia ochrony świata zwierzęcego najważniejsze z nich to:

- a) ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 1999 r., Nr 66, poz. 750 ze zm.), typizująca między innymi przestępstwa kłusownictwa rybackiego;
- b) ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r., Nr 127, poz. 1066 ze zm.) typizująca m. in. przestępstwa kłusownictwa myśliwskiego i inne przestępstwa z nim związane;
- c) ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.) typizująca m. in. naruszenie prawa międzynarodowego i prawa unijnego przy przewożeniu przez granicę zwierząt objętych ochroną;
- d) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r., Nr 106, poz. 1002 ze zm.);
- e) ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o doświadczeniach na zwierzętach (Dz. U. z 2015 r., poz. 266);
- f) szereg przepisów wchodzących w skład tego kompleksu prawnego, który nosi tradycyjną nazwę humanitarnej ochrony zwierząt⁵³.

Powyższe przepisy o przestępstwach są uzupełnione licznymi przepisami o wykroczeniach. Tych ostatnich znaczenia nie należy lekceważyć w ochronie zwierząt. Samo wykroczenie w porównaniu z przestępstwem jest czynem o mniejszym stopniu społecznej szkodliwości, jednak wykroczenia bywają porównywane do „przedpola przestępczości”. Zwalczanie wykroczeń służy walce z przestępczością. W prawie polskim odpowiedzialność za wykroczenie należy do szerszej kategorii odpowiedzialności karnej. Zasadniczą zbieżność między przestępstwami z jednej strony a wykroczeniami z drugiej

53 A. Habuda, W. Radecki, *Przepisy karne w ustawach o ochronie zwierząt oraz o doświadczeniach na zwierzętach*, „Prokuratura i Prawo” nr 5, 2008, s. 26-27.

podkreśla to, że jedynym organem władnym ukarać za przestępstwo i wykroczenie jest sąd⁵⁴.

Do podstawowych dokumentów międzynarodowego prawa karnego chroniącego zwierzęta należą w szczególności:

- a) Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka, Sztokholm, 16 czerwca 1992 r.;
- b) Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie 3 marca 1973 roku i uzupełniona przez załączniki I, II, III;
- c) Konwencja o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa, podpisana w Paryżu 19 marca 1902 r.;
- d) Porozumienie w sprawie ochrony zasobów łososia w Morzu Bałtyckim, sporządzone w Sztokholmie 20 grudnia 1962 rok⁵⁵.

Zatem ochrona zwierząt na gruncie prawa karnego ma charakter wielopłaszczyznowy. Pierwszą płaszczyznę stanowi tzw. ochrona na zasadach ogólnych, na którą składają się kodeksowe regulacje przestępstw oraz wykroczeń usystematyzowanych według określonych kategorii. W drugiej grupie znajdują się ustawy szczegółowe⁵⁶.

Najpowszechniejsza jest grupa przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu. W tej grupie mieszczą się wszelkie zabronione przez przepisy kodeksu karnego oraz kodeksu wykroczeń czyny, których przedmiotem są zwierzęta będące składnikiem cudzego mienia. W stosunku do zwierzęcia mogą mieć miejsce następujące rodzaje przestępstw: kradzieży (art. 278 k.k.), kradzieży z włamaniem (art. 279 k.k.), rozboju (art. 280 k.k.), kradzieży rozbójniczej (art. 281 k.k.), doprowadzenie do niekorzystnego rozporządzenia mieniem (art. 283 i 286 k.k.), przywłaszczenie (art. 284 k.k.), zniszczenia, uszkodzenia lub uczynienia niezdatnym do użytku (art. 288 k.k.), paserstwa (art. 291 i 292 k.k.). Niektóre z wymienionych przestępstw, np. włamanie do kurnika i kradzież kur, zostaną ocenione jako wypadek mniejszej wagi (art. 283 k.k.). Z kwalifikowanymi mamy do czynienia raczej sporadycznie i teoretycznie. Z kolei wśród wykroczeń należy wymienić: kradzież lub przywłaszczenie mienia o wartości nieprzekraczającej 250 zł (art. 119 k. w.), paserstwo mienia o takiej wartości (art. 122 k. w.), umyślne niszczenie, uszkodzenie lub uczynienie niezdatnym do użytku mienia o powyższej wartości (art. 124 k. w.), zaniechanie zawiadomienia Policji lub innego organu państwowego

54 Ibidem, s. 27-28.

55 J. Sobczak, *Ochrona zwierząt w prawie karnym*, [w:] *Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne*, red. T. Gardocka, A. Gruszczyńska, Toruń 2012, s. 186-187.

56 M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 246.

albo poszukiwania posiadacza zwierzęcia w inny właściwy sposób – w ciągu dwóch tygodni od przybłąkania się cudzego zwierzęcia (art. 125 k. w.), samowolne używanie cudzego mienia (art. 127 k. w.). Zbliżony charakter posiada wykroczenie, które w sposób pośredni chroni zwierzę jako składnik cudzego mienia, polegające na niszczeniu lub uszkodzaniu na cudzym gruncie leśnym lub rolnym urządzeń służących do utrzymywania zwierząt lub ptaków, np. ogrodzeń, zabudowań gospodarczych, klatek, zbiorników wodnych (art. 154 & 1 pkt. 2 k. w.)⁵⁷.

Kolejna grupa obejmuje czyny z kategorii przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu. W tym przypadku przedmiotem przestępstwa nie są zwierzęta rozumiane jako składniki mienia określonego podmiotu, lecz zwierzęta jako dobra o szczególnym, niekiedy wyjątkowym znaczeniu przyrodniczym, stanowiące jeden z elementów środowiska naturalnego. Ustawodawca uznał za czyny karalne, między innymi, nie tylko dokonane, lecz również potencjalne zniszczenia oraz uszkodzenia zwierząt, jeżeli odpowiadają wskazanym w przepisach przesłankom. Przestępstwa, których skutkiem są rzeczywiście wyrządzone szkody, polegają w szczególności na: spowodowaniu zniszczenia w świecie zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 181 & 1 k.k.), niszczeniu albo uszkodzaniu zwierząt, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, powodującym istotną szkodę (art. 181 & 2 k.k.), niszczeniu albo uszkodzaniu, niezależnie od miejsca czynu, zwierząt, które pozostają pod ochroną gatunkową, powodując istotną szkodę (art. 181 & 3 k.k.). Dalej, wyliczając, mamy czyny przestępne, które przejawiają się w potencjalnym zagrożeniu szkodą, do których zaliczymy: zanieczyszczanie wody, powietrza lub ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub postaci, że może to spowodować niszczenie w świecie zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 183 & 1 k.k.), przewożenie, gromadzenie, składowanie, porzucenie lub pozostawienie bez właściwego zabezpieczenia materiału jądrowego albo innego źródła promieniowania jonizującego, jeżeli może to spowodować zniszczenie w świecie zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 184 & 1 k.k.). W tych przypadkach uznanie czynu za karalny zależy od wyrządzenia szkody w postaci spowodowania zniszczenia w świecie zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Przez świat zwierzęcy rozumie się ogół gatunków zwierzęcych charakterystycznych, pod względem jakościowym i ilościowym, dla danego obszaru, czyli fauny. Należą do niej wszelkie kategorie zwierząt, czyli nie tylko gatunki wolno żyjące, lecz również inne – domowe czy też gospodarskie. Zniszczenie w znacznych rozmiarach polega na unicestwieniu, pozbawieniu życia, większej populacji zwierząt, stanowiącej zauważalny ubytek w ich populacji (populacjach). Obok zniszczenia uszczerbkiem może być zranienie zwierzęcia, jeżeli stanowi ono istotną szkodę, uwaga ta odnosi się wyłącznie do zwierząt przebywających na terenach objętych ochroną

57 Ibidem, s. 247.

lub pozostających pod ochroną gatunkową, czyli wyłącznie do zwierząt wolno żyjących. Zwierzęta wolno żyjące stanowią również przedmiot niektórych wykroczeń. Dla przykładu: wybieranie jaj lub piskląt, niszczenie legowisk lub gniazd ptasich, niszczenie legowisk, nor lub mrowisk znajdujących się w lesie albo na cudzym gruncie rolnym (art. 164 k. w.); złośliwym płoszeniu, ściganiu, chwytaniu, zranieniu lub zabiciu w lesie dziko żyjącego zwierzęcia, poza czynnościami związanymi z polowaniem lub ochroną lasów (art. 165 k. w.). Z kolei dyspozycja art. 166 k. w. zakazuje puszczenia w lesie luzem psa, poza czynnościami związanymi z polowaniem⁵⁸.

Na gruncie prawa karnego i kodeksu wykroczeń zwierzę może stanowić pośredni przedmiot przestępstwa. Jako przykład można wskazać zawarty w kodeksie karnym zakaz produkowania w celu rozpowszechniania lub sprowadzania albo rozpowszechniania treści pornograficznych, które są związane między innymi z posługiwaniem się zwierzęciem. Kodeks wykroczeń zabrania zanieczyszczania wody służącej do pojenia zwierząt, znajdującej się poza urządzeniami przeznaczonymi do zaopatrywania ludności w wodę. Szczególny charakter mają wykroczenia, które polegają na niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 k. w.) oraz na doprowadzeniu zwierzęcia przez jego drażnienie lub płoszenie do tego, że staje się niebezpieczne (art. 78 k. w.)⁵⁹.

Rozpatrując prawnokarną ochronę zwierząt, wypada odnieść się do regulacji szczegółowych. Najważniejsza wydaje się ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Jest ona aktem prawnym podstawowym dla problematyki praw zwierząt. Ochroną objęte zostały dwie wartości: życie i dobrostan zwierzęcia⁶⁰. Ustawodawca zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje, że zwierzę nie jest rzeczą, lecz istotą żyjącą, zdolną do odczuwania cierpienia, wobec tego człowiek zwierzęciu jest winien poszanowanie, ma obowiązek zapewnienia mu ochrony i opieki. Jednakże już w ustępie 2 art. 2 wskazanej ustawy możemy przeczytać, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Pozwala to na pogodzenie humanitarnej ochrony zwierząt z ich funkcjonowaniem w obrocie prawnym. Zwierzęta są więc jedynie przedmiotem ochrony prawnej. Samo sformułowanie prawa zwierząt stanowi pewien skrót myślowy, gdyż prawo normuje zachowania ludzi wobec zwierząt. Dlatego też często w literaturze podnosi się, iż bardziej odpowiednie wydaje się sformułowanie prawna

58 Ibidem, s. 248-250.

59 Ibidem, s. 250.

60 A. Gruszczyńska, *Jakie jest polskie prawo ochrony zwierząt?*, <URL=http://www.centrumprasowe.swps.pl>, [dostęp: 25.02.2016].

ochrona zwierząt zamiast prawa zwierząt⁶¹. Zdaniem Teresy Gardockiej⁶² zwierzę jest przedmiotem, którego sytuację prawną reguluje człowiek. Wedle cytowanej Autorki ów stan rzeczy wynika z następujących przesłanek: ustawodawca deklaruje bardzo ogólne wyodrębnienie przypadków, w których zwierzę ma być traktowane inaczej niż rzecz, w pozostałych przypadkach nakazuje traktować je analogicznie do rzeczy. Ta szczególna sytuacja odnosi się wyraźnie tylko do zwierząt kręgowych, oznacza to, że wszystkie inne zwierzęta są w rozumieniu prawa zawsze rzeczami. Nie ma więc wątpliwości, iż są przedmiotem regulacji. Zwierzę ma tyle praw, ile mu człowiek z sobie wiadomych przyczyn przyzna (przyczyny są uwikłane filozoficznie, a nie prawnie). Przyczyny, dla których człowiek przyznaje zwierzęciu określone prawa, istnieją ze względu na człowieka, nie ze względu na zwierzę. Korzyść, jaką odnosi zwierzę skutkiem określenia jego sytuacji prawnej, jest wypadkową ze względów istotnych dla człowieka, powstaje ze względu na człowieka, a nie ze względu na zwierzę. Ochrona udzielona zwierzęciu jest zbliżona do ochrony rzeczy przydatnej człowiekowi ze względu na jego najszerzej pojęty interes ekonomiczny lub ze względu na ludzką sferę moralności. O tym, że ochrona ma w znacznej mierze przyczyny ekonomiczne, świadczy cały pakiet regulacji odnoszący się do ochrony gatunkowej zwierząt. Stanowi ona fragment regulacji dotyczącej ochrony środowiska, której filozofia sprowadza się do zabezpieczenia na dziś i na przyszłość interesów gatunku ludzkiego. Oczywiście są i normy, które pozostają w sprzeczności z interesem ekonomicznym ludzi. Mogłoby to wskazywać, że ochrona udzielana zwierzętom nie ma na względzie interesu człowieka. Chodzi nie tylko o przepisy zakazujące pewnych rodzajów działalności ekonomicznie opłacalnej (np. zakazu specjalnego tuczu gęsi prowadzonego na potrzeby wytwarzania specjału kulinarnego), lecz także o te, które nakładają na władze publiczne obowiązek utrzymywania bezdomnych zwierząt, co jest związane z ponoszeniem niemałych kosztów uzasadnionych inaczej niż ekonomicznie⁶³.

Wedle Marka Kulika i Marka Mozgawy⁶⁴ prawnorzeczowy status zwierząt nie może być modyfikowany na potrzeby prawa karnego. Wprawdzie art. 115 & 9 k.k. definiuje pojęcie rzeczy na gruncie prawa karnego, jednak czyni to w innym zakresie niż dotyczy zwierząt. Definicja zawarta

-
- 61 S. Rogala – Walczyńska, *Prawnokarna ochrona zwierząt*, „Prokurator” nr 3-4, 2009, s. 88-89.
- 62 T. Gardocka, *Zagadnienie społecznej szkodliwości przestępstw, których bezpośrednim przedmiotem wykonawczym są zwierzęta*, [w:] *Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne...*, op. cit., s. 157 i n.
- 63 Ibidem, s. 158.
- 64 M. Kulik, M. Mozgawa, *Zbieg przepisu art. 35 ustawy o ochronie zwierząt z przepisami typizującymi uszkodzenie rzeczy*, „Prokuratura i Prawo” nr 6, 2011, s. 7.

w kodeksie karnym, w istocie dokonuje zawężenia cywilnoprawnego pojęcia rzeczy na potrzeby prawa karnego, wyłączając z jego zakresu niektóre rodzaje dokumentów. Zagadnienie to nie dotyczy pojęcia rzeczy w zakresie, w jakim przepisy jej dotyczące mogą znaleźć zastosowanie do zwierząt. Ustawa o ochronie zwierząt z 1997 roku przesądza, że zwierzę może być przedmiotem czynności wykonawczej szeregu czynów zabronionych przeciwko mieniu, ponieważ na gruncie prawa karnego stosuje się do niego odpowiednie przepisy dotyczące rzeczy. Brak jest zatem przeszkód, by uznać, że zwierzę może być przedmiotem czynności wykonawczej czynów zabronionych. Ów wywód odnosi się do zwierzęcia w całości żyjącego. Tylko bowiem do zwierzęcia żyjącego stosuje się przepisy o ochronie przyrody. Zwierzę martwe stanowi po prostu rzecz i może być przedmiotem czynności wykonawczej z art. 288 & 1 k. k, natomiast nie podlega pod przepisy ustawy o ochronie zwierząt⁶⁵.

Ustawa o ochronie zwierząt łączy przymiotnik humanitarny z traktowaniem zwierząt. Używa go w swoim tekście kilkakrotnie. W ogólności humanitarne traktowanie zwierząt zostało zdefiniowane przez ustawodawcę jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę, przesądzając jednocześnie, że każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania, choć ustawa reguluje postępowanie tylko ze zwierzętami kręgowymi. Humanitaryzm odnosi się do uśmiercania zwierząt. W ustawie zostały określone ogólne standardy uśmiercania humanitarnego. Z kolei normując zakaz znęcania nad zwierzętami, prawodawca skorzystał z klauzuli otwartej, szczegółowo egzemplifikował przestępstwo znęcania się, sankcjonując je grzywną, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności oraz przewidując typ kwalifikowany za sprawstwo ze szczególnym okrucieństwem⁶⁶. Sama ustawa o ochronie zwierząt nie określa bliżej, co to jest nieuzasadnione zabijanie zwierząt. Definicja ta może być wyprowadzona z przepisów wskazujących na dopuszczenie do uśmiercania zwierzęcia. Będzie to definicja negatywna, która wskazuje, że w konkretnych przypadkach nie będzie chodzić ani o skrócenie życia cierpiącemu zwierzęciu, ani o potrzebę gospodarczą, ani o względy sanitarne, ani też uśmiercenie dotyczyło zwierzęcia agresywnego, zagrażającego życiu lub zdrowiu człowieka, a także innych zwierząt. Nieuzasadnione zabijanie często łączy się z zabijaniem niehumanitarnym. Nieuzasadnione uśmiercanie zwierząt może polegać na strzelaniu do nich dla zabawy, w celu wypróbowania celowości strzału, pozbycia się zwierzęcia domowego, najpierw przez porzucenie, później by doprowadzić do śmierci. Jako niehumanitarne uśmiercanie zwierząt przytacza się najczęściej

65 Ibidem, s. 8.

66 M. Micińska-Bojarek, *Łowiectwo. Aspekt humanitarno-prawny*, Poznań 2014, s. 56-57.

zabijanie przysparzające zwierzęciu więcej bólu i cierpienia od tego, które musi towarzyszyć aktowi zabijania⁶⁷.

Gdy chodzi o sam aspekt prawnokarny ustawy to traktuje o nim rozdział 11 ustawy o ochronie zwierząt. Przedmiotem ochrony tego przepisu jest życie zwierząt oraz ich wolność od zbędnego bólu i cierpienia. Zabijanie zwierzęcia w myśl przepisów ustawy o ochronie zwierząt wyraża się w jego nieuzasadnionym lub niehumanitarnym zabiciu. Niehumanitarne zabicie zwierzęcia znaczy tyle co, zabicie bezpodstawne. Uśmiercanie zwierząt może być uzasadnione wyłącznie:

1. potrzebą gospodarczą,
2. względami humanitarnymi,
3. koniecznością sanitarną,
4. nadmierną agresywnością, powodującą bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego, a także dla zwierząt hodowlanych lub dziko żyjących,
5. potrzebami nauki (tutaj ustawa przewiduje zastrzeżenia),
6. wykonywaniem zadań związanych z ochroną przyrody na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody.

Natomiast przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie lub świadome dopuszczanie do zadawania bólu i cierpień. Ustawa o ochronie zwierząt w szczególności wskazuje na:

1. umyślne zranienie lub okaleczenie zwierzęcia, niestanowiące dozwołanego prawem zabiegu lub doświadczenia na zwierzęciu,
2. doświadczenia na zwierzętach powodujące cierpienie, przeprowadzane z naruszeniem przepisów ustawy,
3. umyślne używanie do pracy lub w celach sportowych albo rozrywkowych zwierząt chorych, w tym rannych lub kulawych, albo zmuszanie ich do czynności mogących spowodować ból,
4. bicie zwierzęcia przedmiotami twardymi i ostrymi lub zaopatrzonymi w urządzenia obliczone na sprawianie specjalnego bólu, bicie po głowie, dolnej części brzucha, dolnej części kończyn,
5. przeciążanie zwierząt pociągowych i jucznych ładunkami w oczywisty sposób nie odpowiadającymi ich sile i kondycji lub stanowi dróg albo zmuszanie takich zwierząt do szybkiego biegu,
6. transport zwierząt, w tym hodowlanych, rzeźnych i przewożonych na targowiska, przenoszenie lub popędzanie zwierząt w sposób powodujący ich zbędne cierpienie i stres,

67 G. Rejman, *Ochrona prawna zwierząt*, „Studia Iuridica” nr XLVI, 2006, s. 279.

7. używanie uprzęży, pęt, stelaży, więzów lub innych urządzeń zmuszających zwierzę do przebywania w nienaturalnej pozycji, powodujących zbędny ból, uszkodzenie ciała albo śmierć,
8. dokonywanie na zwierzętach zabiegów i operacji chirurgicznych przez osoby nie posiadające wymaganych uprawnień bądź niezgodne z zasadami sztuki lekarskiej, bez zachowania koniecznej ostrożności i oględności oraz w sposób sprawiający ból, któremu można by zapobiec,
9. złośliwe straszenie lub drażnienie zwierząt,
10. utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego niechlujstwa oraz w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji,
11. porzucanie zwierzęcia, w szczególności psa lub kota, przez właściciela bądź przez inną osobę, pod której opieką zwierzę pozostaje,
12. stosowanie okrutnych metod w chowie i w hodowli zwierząt,
13. przeprowadzanie na zwierzętach testów higienicznych i kosmetycznych powodujących cierpienie, jeżeli znane są odpowiednie metody alternatywne.

Ustawodawca w sposób dość wyraźny przedstawił możliwe sposoby znęcania się nad zwierzętami. Jednakże nie jest to liczba zamknięta⁶⁸.

Kolejnym aktem prawnym, który zawiera sankcje karne, jest ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie. Łowiectwo stanowi element ochrony środowiska przyrodniczego. Oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowania ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Do podstawowych celów łowiectwa zalicza się:

- a) zachowanie różnorodności populacji zwierząt łownych;
- b) ochronę i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierząt łownych;
- c) właściwą liczebność populacji poszczególnych gatunków przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego;
- d) zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej.

W tym nowoczesnym ujęciu łowiectwo obejmuje swym zakresem trzy ściśle powiązane ze sobą elementy: ochrony – zachowanie populacji dzikich zwierząt łownych i zapewnienie im warunków prawidłowego rozwoju, gospodarczy, który polega na racjonalnym gospodarowaniu zwierzętami łownymi przy stosowaniu odpowiednich zabiegów hodowlanych i ochronnych,

68 M. Mozgawa, *Prawnokarne aspekty ochrony zwierząt*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt,...*, op. cit., s. 168-171.

reglamentacji polowań i zmniejszeniu lub rekompensowaniu szkód wyrządzonych w gospodarce rolnej lub leśnej; element społeczny – zaspakajanie (spełnienie) potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, związanego z kultywowaniem tradycji oraz krzewieniem etyki i kultury łowieckiej⁶⁹. W Polsce realizowany jest model łowiectwa, w którym na pierwszym miejscu stawia się ochronę i hodowlę zwierzyny, a dopiero potem jej pozyskanie. Bez istnienia argumentu gospodarki łowieckiej i uznania łowiectwa za jeden z elementów ochrony środowiska przyrodniczego samo myślistwo byłoby dziś rażąco sprzeczne ze wskazanymi celami łowiectwa, mającymi charakter pryncypiów prawno-etycznych. Jeśli przyjąć, że myślistwo służy tylko rekreacji i kultywowaniu ekskluzywnych obyczajów, oznaczałoby to, że mimo upływu lat Polska jest nadal w okresie średniowiecza, niedaleko odeszła od średniowiecznych okrutnych zabaw z udziałem zwierząt. Dlatego przy instytucji gospodarki łowieckiej akcentuje się przede wszystkim: hodowlę i dokarmianie zwierzyny, utrzymywanie równowagi przyrodniczej, ochronę upraw rolnych, kształtowanie populacji ze względu na kryteria liczebności, wieku i płci⁷⁰.

Przepis art. 9 Prawa łowieckiego jest podstawowym przepisem dotyczącym ochrony zwierzyny. Do środków ochronnych ten przepis włącza także rozstrzygnięcia zamieszczone w ustawie o ochronie przyrody, jak również tworzenie warunków bezpiecznego bytowania zwierzyny przez zwalczanie kłusownictwa i wszelkich zjawisk szkodnictwa łowieckiego, zakaz (poza polowaniami i odłowami) płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny oraz zakaz wybierania jaj i piskląt oraz niszczenia legowisk, nor i gniazd ptasich. Zgodnie z prawem łowieckim do celów hodowlanych oraz naukowych dozwolone jest łowienie zwierzyny żywej wyłącznie w sieci i nie raniące pułapki, ale nie chwytające za kończynę⁷¹.

Rozdział 10 Prawa łowieckiego zatytułowany „Przepisy karne” składa się z artykułów normujących przestępstwa i wykroczenia łowieckie. Zaczniemy od analizy wykroczeń zawartych w art. 51 Prawa łowieckiego:

1. Strzelanie do zwierzyny w odległości mniejszej niż 500 m od miejsca zebrań publicznych w czasie ich trwania lub w odległości mniejszej niż 100 m od zabudowań mieszkalnych – priorytetem jest tutaj bezpieczeństwo i spokój ludzi znajdujących się i uczestniczących w zebrań publicznych lub znajdujących się w zabudowaniach mieszkalnych. Zachowanie się sprawcy wykroczenia dotyczy strzelania do zwierzyny w odległości bardzo bliskiej od miejsca zgromadzeń publicznych lub zabudowań mieszkalnych. Miejscem zebrań publicznych są dla przykładu

69 R. Paczuski, *Nowe prawo łowieckie*, Bydgoszcz 1996, s. 9.

70 M. Micińska-Bojarek, *Gospodarka łowiecka jako przestępstwo uzasadniająca polowanie na ptaki w świetle pryncypiów systemu prawnej ochrony zwierząt*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 1, 2013, s. 74-75.

71 R. Stec, *Prawne aspekty gospodarki łowieckiej*, Warszawa 2002, s. 70-71.

- kościół, cmentarz, boisko sportowe, świetlice wiejskie. Jest to wykroczenie powszechne. Może je popełnić każdy, zarówno uprawniony, jak i nieuprawniony do polowania. Wykroczenie to można popełnić umyślnie, jak i nieumyślnie. Tor lotu pocisku nie powinien być w odległości bliższej od wskazanych miejsc niż zostało to określone w art. 51 ust 1 pkt 1 Prawa łowieckiego.
2. Wybieranie jaj, piskląt, niszczenie gniazd ptaków łownych lub ich legowisk – wykroczenie to zawarte w art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa łowieckiego jest przepisem uzupełniającym w stosunku do art. 9 ust. 1 pkt 3, który ustanawia zakaz wybierania jaj i piskląt oraz niszczenia ich legowisk, nor i jaj ptasich. Wskazane wykroczenie można popełnić z winy umyślnej i winy nieumyślnej (np. sprawca niszczy gniazdo przez nieostrożność).
 3. Przetrzymanywanie zwierzyny bez odpowiedniego zezwolenia – hipoteza tego przepisu zakłada, że sprawca przetrzymuje zwierzę łowne bez uprzedniej zgody starosty. Może ono polegać na przetrzymywaniu zwierzyny łownej, która przyplątała się do zabudowań sprawcy. Znamiona wykroczenia zostają spełnione, gdy osoba, która weszła w posiadanie zwierzyny, nie wystąpi do starosty o zezwolenie; osoba wprawdzie wystąpi, starosta odmówi wydania takiej zgody, oraz starosta wyrazi taką zgodę i wskaże termin przetrzymywania zwierzyny, nie dłużej jednak niż 6 miesięcy od podjęcia opieki i leczenia, a osoba ta po upływie tego terminu nie przekaze tej zwierzyny uprawnionym ustawowo podmiotom do dalszej hodowli. Jest to wykroczenie powszechne i może je popełnić każdy z winy umyślnej i nieumyślnej.
 4. Niszczenie nor i legowisk zwierząt łownych – w art. 51 ust.1 pkt 4 Prawa łowieckiego z norami zrównano legowiska (a nie legowiska). W tym przypadku mamy do czynienia z wykroczeniem powszechnym, którego może dopuścić się każdy. Podmiotowym warunkiem odpowiedzialności jest wina. Ta ostatnia może być umyślna lub nieumyślna. W sposób nieumyślny można zniszczyć norę lub legowisko przez nieostrożność.
 5. Niszczenie urządzeń łowieckich, wybieranie karmy lub soli z lizawek – art. 51 ust. 1 pkt 5 Prawa łowieckiego penalizuje trzy stany faktyczne, które określają kiedy mogą być popełnione wykroczenia. Do stanów tych zaliczymy: wybieranie soli z lizawek, wybieranie karmy i niszczenie urządzeń łowieckich. Urządzenia łowieckie są rzeczami, do których zalicza się między innymi ambony, paśniki, lizawki, zwyżki, także pastuchy.
 6. Polowanie przez osobę, która nie posiada wymaganych dokumentów – uprawniony do wykonywania polowania ma obowiązek posiadać przy sobie legitymację członkowską Polskiego Związku Łowieckiego, pozwolenie na posiadanie broni myśliwskiej lub inny dokument uprawniający do posiadania broni oraz upoważnienie dzierżawcy lub zarządcy na

wykonywanie polowania i dokonania odstrzału zwierzyny łownej wymienionej w upoważnieniu. Sytuacja ta nie dotyczy cudzoziemców. Wykonując polowanie przy użyciu ptaków łowczych, w miejsce posiadania zezwolenia na broń myśliwską osoba wykonująca polowanie ptakiem łowczym ma ustawowy obowiązek posiadać zezwolenie na łowienie zwierzyny łownej przy użyciu takiego ptaka. Ustawodawca racjonalnie zakłada, że osoba polująca co do zasady takie dokumenty posiada, tylko nie ma ich przy sobie, np. zapomniała zabrać z domu. Chwilowy brak tych dokumentów to wykroczenie i odpowiadać jako sprawca może wyłącznie osoba posiadająca uprawnienie do wykonywania polowania. Jest to wykroczenie formalne, popełnione z winy nieumyślnej.

7. Brak wymaganych wpisów w upoważnieniu do wykonywania polowania indywidualnego – art. 51 ust. 1 pkt 7 Prawa łowieckiego penalizuje obowiązki nakładane na myśliwego przez ustawodawcę, polegające na zobowiązaniu myśliwego, będącego na polowaniu indywidualnym, do odnotowywania pozyskanej zwierzyny łownej w posiadanym upoważnieniu na wykonywanie polowania. W przypadku zwierzyny grubej powinien to zrobić przed podjęciem czynności transportowych. W odniesieniu do zwierzyny drobnej myśliwy wskazanej czynności powinien dokonać niezwłocznie po zakończeniu polowania. Sprawcą wykroczenia jest wyłącznie myśliwy, który posiada ważne upoważnienie na odstrzał zwierzyny łownej.

Mamy jeszcze ust. 2 art. 51 Prawa łowieckiego. Ów artykuł poddaje orzecznictwo w sprawach o wykroczenia regulacjom kodeksu procesowego prawa wykroczeń⁷².

Przechodzimy teraz do analizy przestępstw łowieckich. Przestępstwa łowieckie zostały stypizowane w art. 52 i art. 53 Prawa łowieckiego. Natomiast w art. 54 określa kary dodatkowe, które mogą być orzeczone w razie ich popełnienia. Do podstawowych przestępstw z zakresu łowiectwa zaliczamy:

1. Wytwarzanie, przechowywanie i wprowadzanie do obrotu narzędzi i urządzeń służących do kłusownictwa – odpowiedzialność za to przestępstwo nie jest uzależniona od samego użycia narzędzi. Przestępstwo jest dokonane z momentem wytworzenia, przechowywania lub wprowadzenia narzędzi kłusowniczych do obrotu, bez względu na to co się dalej stało. Ostrze przepisów zwraca się przede wszystkim wobec

72 B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie*, Warszawa 2014, s. 506-516; M. J. Skocka, J. Szczepański, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 110-111; W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 213-225; idem, *Przestępstwa i wykroczenia łowieckie*, „Prokuratura i Prawo” nr 6, 1996, s. 7 i n.

- wytwórców, a także tych, którzy najczęściej na placach handlują wnykami czy żelazem.
2. Wchodzenie w posiadanie bezprawnie pozyskanej tuszy lub trofeów zwierząt łowczych.
 3. Wprowadzanie do obrotu zwierzyny żywej lub mięsa zwierzyny ubitej bez posiadania koncesji.
 4. Hodowanie lub utrzymywanie bez zezwolenia chartów rasowych lub ich mieszańców.
 5. Sprawowanie zarządu z ramienia dzierżawcy, a w obwodach niewydzierzawionych z ramienia zarządcy, i zezwolenie na polowanie osobie nieuprawnionej do wykonywania polowania lub na przekroczenie zatwierdzonego w planie łowieckim pozyskania zwierzyny.
 6. Pozyskanie zwierzyny innego gatunku, innej płci lub w większej liczbie, niż przewiduje upoważnienie wydane przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego⁷³.

Kolejne przestępstwa prawa łowieckiego zostały stypizowane w art. 53:

1. Polowanie na przelotne ptactwo łowne na wybrzeżu morskim w pasie 3000 m od brzegu w głąb morza lub 5000 m w głąb lądu.
2. Polowanie z chartami lub z ich mieszańcami.
3. Polowanie w czasie ochronnym.
4. Polowanie przez osobę, która nie posiada uprawnień do polowania.
5. Wchodzenie w posiadanie zwierzyny za pomocą broni i amunicji innej niż myśliwska, środków i materiałów wybuchowych, trucizn, karmy o właściwościach odurzających, sztucznego światła, lepów, wnyków, żelaza, sieci, dołów, samostrzałów lub rozkopywania nor i innych niedozwolonych środków.

Jako kara dodatkowa, w przypadku skazania za przestępstwa określone w art. 52 i art. 53, może być orzeczona kara przepadku mienia użytego do popełnienia przestępstwa bez względu na to, czy mienie należy do sprawcy czy też nie⁷⁴.

Ustawodawca wskazał także na kłusownictwo rybackie. Z dniem 1 lipca 1985 r. weszła w życie ustawa rybacka. Jedną z najważniejszych idei przyświecających jej twórcom była i wciąż jest jedność rybactwa w jeziorach, rzekach, zbiornikach zaporowych i stawach. W dość krótkim tekście

73 Na kanwie tych rozważań może powstać kwestia własności zwierząt łownych. Te zwierzęta w stanie wolnym są traktowane jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa. A. Pązik, M. Słomski, *Prawo łowieckie (komentarz)*, Warszawa 2015, s. 24.

74 B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie...*, op. cit., s. 506-516; W. Radecki, *Przestępstwa i wykroczenia łowieckie...*, op. cit., s. 7 i n.

liczącym w wersji pierwotnej 31 artykułów ustawodawca uregulował wszystkie zagadnienia rybactwa w wodach śródlądowych, przyjmując dychotomiczny podział połowów na:

- amatorski (wędką lub kuszą);
- inny niż amatorski (ani wędką ani kuszą).

Konsekwencje rezygnacji z tego dychotomicznego podziału i zastąpienia go nowelą z dnia 24 września 2010 r. bardziej skomplikowanym trójczłonowym podziałem połowów okazały się bardzo istotne przy interpretacji przepisów o wykroczeniach i przestępstwach kłusowniczych. Sama ustawa rybacka w art. 27 w brzmieniu pierwotnym przewidywała odpowiedzialność tylko za wykroczenia, których kilkadziesiąt odmian można było ująć w czterech grupach:

- kłusownictwo rybackie, czyli połów ryb, raków lub minogów przez nieuprawnionego do rybactwa,
- kłusownictwo wędkarskie, tj. dokonywanie amatorskiego (wędką lub kuszą) połowu ryb i minogów bez dokumentów uprawniających do tego lub bez zezwolenia uprawnionego do rybactwa,
- naruszenie przepisów ochronnych,
- naruszenie innych przepisów ustawy.

Wprawdzie były to tylko wykroczenia, ale zagrożone najsurowszymi przewidzianymi wtedy karami zasadniczymi możliwymi do orzeczenia w sprawach o wykroczenia. Rozpoczęcie procesu transformacji ustrojowej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku nie wpłynęło od razu na przepisy karne ustawy rybackiej i stan prawny nią stworzony utrzymał się przez jedenaście lat do wejścia w życie nowelizacji z 1996 r. Ustawa ta zasadniczo przemodelowała karne przepisy rybackie w ten sposób, że z jednolitego dotychczas art. 27 przewidującego odpowiedzialność za wykroczenia wyciągnęła cztery grupy czynów karalnych:

- kłusownictwo rybackie, tj. połów ryb przez nieuprawnionego do rybactwa,
- połów ryb na rzecz uprawnionego do rybactwa, ale bez jego upoważnienia,
- naruszenie przepisów ochronnych (z wyłączeniem niektórych naruszeń, jeżeli dopuszczał się ich wędkarz lub kusznik podwodny),
- niektóre inne poważniejsze naruszenia.

Uznano je w nowym art. 27 a za przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny, z obowiązkowym orzeczeniem nawiązki na rzecz uprawnionego do rybactwa w wysokości określonej przez sąd oraz przepadku narzędzi i przedmiotów. Inne czyny zabronione ustawą rybacką pozostały wykroczeniami z art. 27, przy czym

odpowiedzialność za wykroczenia została zasadniczo złagodzona przez wyeliminowanie z sankcji aresztu i ograniczenia wolności (pozostała tylko grzywna) oraz zmianę zasady orzekania kar dodatkowych (nawiązki, przepadku, zakazu) z obligatoryjnego na fakultatywny. Kolejna zmiana przepisów karnym w interesującym nas temacie nastąpiła wraz z wejściem w życie obowiązującego Prawa wodnego, którym do wykroczeń rybackich dodano nowe, ujęte w art. 27 b, który przewiduje odpowiedzialność za niewykonanie obowiązku dokumentowania prowadzonej gospodarki rybackiej oraz za korzystanie z wód obwodu rybackiego bez wymaganego operatu rybackiego albo wbrew jego założeniom. Ten stan prawny, z kilkoma jeszcze nowelizacjami, utrzymał się do 26 listopada 2010 r., kiedy weszła w życie ostatnia, niezwykle obszerna nowelizacja ustawy rybackiej. Od strony merytorycznej zmiany dokonane nowelą z 2010 r. są następujące:

- wprowadzenie w orbitę polskiej ustawy rybackiej bezpośrednio obowiązujących przepisów unijnych,
- wprowadzenie instytucji prawnej ochrony i odbudowy zasobów ryb realizowanej przez odpowiednie działania faktyczne i programy, co pozwala uznać, że ustawa rybacka pierwotnie pomyślana jako przede wszystkim gospodarcza stała się ustawą nasyconą aspektami ochronnymi,
- zasadnicze rozbudowanie postanowień o wprowadzeniu do wód nierzodzimych gatunków ryb, co stanowi kolejny wyraz nadania ustawie wyraźnego charakteru ochronnego,
- rozbudowanie regulacji dotyczących dokumentacji, operatu rybackiego i zarybień,
- uszczegółowienie przepisów o zezwoleniach na amatorski połów ryb,
- fundamentalne przemodelowanie odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa⁷⁵.

Samo zanieczyszczenie wód rybnych może być także powodem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej za wykroczenie lub przestępstwo i to niezależnie od tego, czy szkoda faktycznie wystąpiła⁷⁶.

Ustawa o doświadczeniach na zwierzętach z 15 stycznia 2015 roku w rozdziale 9 zawiera przepisy karne, których celem jest ochrona zwierząt doświadczalnych. Ustawa ta wprowadza sankcję karną grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 w stosunku do osoby, która w związku z prowadzoną działalnością w zakresie wykorzystywania zwierząt do celów naukowych lub edukacyjnych:

75 W. Radecki, *Oceny prawne kłusownictwa rybackiego*, „Prokuratura i Prawo” nr 9, 2011, s. 8-11.

76 Idem, *Prawo o rybactwie śródlądowym. Komentarz*, Wrocław 1997, s. 185.

1. naraża zwierzęta na niepotrzebny ból, cierpienie, dystres lub trwałe uszkodzenie organizmu,
2. wykorzystuje zwierzęta w procedurach objętych doświadczeniem bez uzyskania zgody na ich wykorzystanie (art. 66.1.).

W sytuacji nastąpienia śmierci zwierzęcia adresat podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (art. 66. 2.).

Ponadto utrudnianie lub uniemożliwianie przeprowadzenia kontroli na podstawie przepisów ustawy o doświadczeniach na zwierzętach z 15 stycznia 2015 roku zagrożone jest karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. Tej samej karze podlega, kto wykorzystuje informacje uzyskane w związku z kontrolą do celów innych niż ochrona zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (art. 67). W sprawach o przestępstwa określone w przedmiotowej ustawie prawa pokrzywdzonego może wykonywać organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (DZ. U. z 2015 r., poz. 1651) w rozdziale 11 zamieściła przepisy karne. W tych o to przepisach możemy znaleźć i takie, które bezpośrednio odnoszą się do samych zwierząt i ich ochrony. Wskazywana ustawa zakazuje wprowadzania do obrotu produktów z fok wbrew warunkom określonym w art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1007/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie handlu produktami z fok (Dz. U. UE L 286 z 31.10. 2009, str. 36). Złamanie tego zakazu grozi aresztem lub grzywną. Ustawa o ochronie przyrody zabrania także wchodzenia w posiadanie zwierząt objętych ochroną gatunkową w liczbie większej niż nieznaczna, w takich warunkach lub w taki sposób, że ma to wpływ na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunku. Zabronione jest przewożenie przez granice Unii Europejskiej okazów gatunku podlegającego ochronie bez odpowiedniego dokumentu. Zgodnie z ustawą naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczącej ochrony gatunku dziko żyjących zwierząt w zakresie regulacji obrotu nimi, następuje poprzez:

1. nieprzedkładanie zgłoszenia importowego;
2. używanie okazów określonych gatunków w innym celu niż wskazany w zezwoleniu importowym;
3. oferowanie zbycia lub nabycia, nabywanie lub pozyskiwanie, używanie lub wystawianie publiczne w celach zarobkowych, zbywanie, przetrzymywanie lub przewożenie w celu zbycia okazów określonych gatunków zwierząt;
4. używanie zezwolenia lub świadectwa dla okazu innego niż ten, dla którego było ono wydane;

5. składanie wniosku o wydanie zezwolenia importowego, eksportowego, reeksportowego lub świadectwa bez poinformowania o wcześniejszym odrzuceniu wniosku.

Przewidziane sankcje karne za powyżej wymienione czyny to kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody nie wolno handlować okazami gatunku podlegającego ochronie (na podstawie przepisów określonych w przedmiotowej ustawie) w liczbie większej niż nieznaczną, w takich warunkach lub w taki sposób, że ma to wpływ na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunku. W tym przypadku kara pozbawienia wolności orzekana jest w granicach od 3 miesięcy do lat 5, jeśli sprawca działał nieumyślnie to wówczas podlega karze grzywny, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2.

Ustawa o ochronie przyrody zakazuje między innymi:

1. chwytania lub zabijania dziko żyjących zwierząt przy użyciu zabronionych w ustawie urządzeń, sposobów lub metod;
2. prowadzenia ogrodu zoologicznego bez zezwolenia;
3. przeprowadzenia likwidacji ogrodu zoologicznego lub ośrodka nie zapewniający przebywającym tam zwierzętom warunków odpowiadających potrzebom biologicznym;
4. naruszania zakazów dotyczących zwierząt niebezpiecznych dla życia lub zdrowia ludzi;
5. bez zezwolenia lub wbrew jego warunkom przenoszenia z ogrodu zoologicznego do środowiska przyrodniczego zwierząt gatunków zagrożonych wyginięciem;
6. wprowadzania do środowiska przyrodniczego lub przemieszczania w tym środowisku zwierząt gatunków obcych⁷⁷;
7. wbrew przepisom ustawy zabijanie zwierząt, niszczenie ich siedlisk.

Jeśli chodzi o same przestępstwa i wykroczenia skierowane przeciwko zwierzętom, Komenda Główna Policji opracowała jednolite stanowisko zgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi dotyczące sposobu postępowania policjantów ze zwierzętami, które uczestniczyły w zdarzeniach drogowych. Także w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obywatelom i właściwego (humanitarnego) traktowania zwierząt stwarzających zagrożenie wdrożono procedury postępowania – algorytm do stosowania przez wszystkich policjantów w kraju. Podobne rozwiązanie zastosowano

77 Zwierzęta gatunków obcych stanowią przykład niedoskonałości prawa. A. Kepel, *Obce w luce prawnej. Prawo (nie) doskonałe*, „Salamandra” nr 2, 2015 s. 48-50.

w przypadku uzyskania informacji o okrutnym traktowaniu zwierząt⁷⁸. Natomiast praktyka nie wygląda zbyt dobrze, być może wpływ na nią ma brak właściwej edukacji na rzecz praw zwierząt i kulturowe stereotypy, które sprowadzają zwierzę do rzeczy, mającej służyć człowiekowi, który ze zwierzęciem może zrobić co chce. W trakcie nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt wskazano, że resort sprawiedliwości badał kwestię karalności osób znęcających się nad zwierzętami. Ówczesny wiceminister sprawiedliwości przyznał, że spośród 199 spraw dotyczących znęcania się nad zwierzętami, które przebadał Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 132 zakończyło się umorzeniem lub odmową wszczęcia postępowania. Zapadło blisko 60 wyroków, ale jedynie w czterech orzeczono bezwzględną karę więzienia⁷⁹.

Zdaniem Jacka Sobczaka⁸⁰ przepisy karne polskiego systemu prawnego w zakresie ochrony zwierząt wydają się jednoznaczne i szczegółowe, niekiedy nieco zbyt kazuistyczne. Powiązanie norm prawa karnego zarówno z kodeksu karnego, jak i z wielu ustaw szczegółowych, w jeden system mający za zadanie prawnokarną ochronę zwierząt, jest niezbyt przejrzyste. Nieprzejrzystym może wydawać się także prawnikowi specjalizującemu się w ochronie praw zwierząt, przyrody, czy w ogólności środowiska naturalnego. Trzeba brać także pod uwagę liczne i szczegółowe akty prawa Unii Europejskiej. W efekcie końcowym nawet specjalistom trudno niekiedy zarówno określić zakres obowiązków ciążyących na poszczególnych osobach, jak i uchwycić wszystkie okoliczności istotne dla strony przedmiotowej poszczególnych przestępstw. Te wszystkie czynniki są istotne dla wymiaru kary.

78 J. Zaborowski, *Ściganie przestępstw i wykroczeń godzących w zwierzęta oraz zapobieganie im*, [w:] *Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne...*, op. cit., s. 247.

79 D. Gajos-Kaniewska, *Okrutny nie będzie mógł posiadać zwierząt*, <URL=http://www.rp.pl/.../657081-Okrutny-nie-bedzie-mogl-posiadac-zwierzat.html>, [dostęp: 15.03.2016].

80 J. Sobczak, *Ochrona zwierząt w prawie karnym*, [w:] *Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne...*, op. cit., s. 197.

Antylichwa po raz kolejny. Analiza projektu Ustawy o zmianie ustawy – kodeks karny oraz niektórych innych ustaw

Anti-usury once more. The analysis of a draft concerning changes in Criminal Code and some other normative acts

The article is an analysis of a draft concerning the changes in criminal code and some others normative acts, called „The Anti-usury Act”. The Act changes the Criminal Code, Civil Code, Consumer credit Act, Banking law Act and other Acts. The main purpose of the Act, according to its justification, is to „take complex and coordinated actions, both in the criminal law and by interference in civil law relations, in order to suppress pathology of usurious loans.”

Having analysed previous major anti-usury acts, the Author overhauls every regulation proposed in the draft. He states that if the act is enacted, serious practical problems may emerge. Those problems could arise from both the lack of profound analysis of effects of new regulations, and low quality of proposed regulations.

One of the major objection refers to the proposal of far-reaching restrictions of fees charged by lenders which may make short-term loans unprofitable. Furthermore, the Act can lead to implementation of such regulations which protect entrepreneurs more than consumers.

As a summary, the author advocates serious verification of the Act, and deeper analysis of the effects those regulations may cause to the loan market.

Andrzej Lanc

radca prawny

W dniu 7 grudnia 2016 roku na stronach Rządowego Centrum Legislacji opublikowany został projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹. Nazwa projektu nie oddaje jego rzeczywistej treści; w publikacjach prasowych ustawa powszechnie nazywana jest „ustawą antylichwiarską”, chociaż nie jest to pierwsza ustawa

1 <URL=<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12292908/katalog/12397476#12397476>>, [dostęp: 22.04.2017].

nazywana w ten sposób. Jak stanowi jej uzasadnienie, celem ustawy jest „podjęcie kompleksowych i skoordynowanych działań zarówno na gruncie prawa karnego, jak i poprzez ingerencję w stosunki cywilnoprawne, w celu zlikwidowania patologii udzielania pożyczek o charakterze lichwiarskim”.

Poprzednie „ustawy antylichwiarskie”

Ustawodawca w przeszłości podejmował szereg inicjatyw, które miały na celu likwidację zjawiska udzielania pożyczek i kredytów na zbyt wysoki (tzw. lichwiarski) procent, pobierania od klientów wysokich opłat za czynności dodatkowe (nazwanych później kosztami pozaodsetkowymi) i udzielania klientom nie posiadającym zdolności kredytowej kolejnych pożyczek, co skutkowało tzw. spiralą zadłużenia.

Kluczową spośród szeregu „ustaw antylichwiarskich” była ustawa z dnia 7.7.2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw², wprowadzająca w szczególności instytucję odsetek maksymalnych (art. 359 §2¹-2³ KC).

Istotne uzupełnienie powyższej instytucji pojawiło się wraz z wprowadzeniem odsetek ustawowych za opóźnienie (art. 481 §2 KC) oraz maksymalnych odsetek za opóźnienie (art. 481 §2¹ KC), co nastąpiło na mocy ustawy z dnia 9.10.2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw³. Ustawa ta zmieniła także sposób określania wysokości odsetek ustawowych oraz odsetek maksymalnych.

Bardzo istotną zmianą na rynku było pojawienie się ustawy z dnia 20.7.2001 r. o kredycie konsumenckim⁴, zastąpionej następnie znacznie bardziej rozbudowaną ustawą z dnia 12.5.2011 r. o kredycie konsumenckim⁵. Ustawa z 2001 r. wprowadziła pojęcie kredytu konsumenckiego (wg obecnego stanu prawnego jest to, co do zasady, umowa o pożyczkę/kredyt w wysokości nie większej niż 255 550 zł albo równowartość tej kwoty w walucie innej niż waluta polska, który pożyczkodawca/kredytodawca w zakresie swojej działalności udziela lub daje przyrzeczenie udzielenia konsumentowi) oraz szereg wymogów związanych z udzielaniem kredytów konsumenckich.

2 Por. ustawa z 7.7.2005 r. (Dz.U. Nr 157 poz. 1316), wejście w życie 20.2.2006 r.

3 Por. ustawa z 9.10.2015 r. (Dz.U. poz. 1830), wejście w życie 1.1.2016 r.

4 Por. ustawa z 20.7.2001 r. (Dz.U. Nr 100 poz. 1081), wejście w życie 19.9.2002 r.

5 Por. ustawa z 12.5.2011 r. (Dz.U. Nr 126 poz. 715), wejście w życie 18.12.2011 r.

Wreszcie kolejną, konieczną do wskazania zmianą, było wprowadzenie pojęcia maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu, co nastąpiło ustawą z dnia 5.8.2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw⁶.

Główne proponowane zmiany

Przypomnienie powyższych ustaw, których celem była walka z lichwą, jest konieczne z tego względu, że właśnie powyższej tematyki dotyczy analizowany projekt.

Projekt wprowadza bowiem zmiany w:

- Kodeksie karnym poprzez wprowadzenie nowych przepisów karnych, sankcjonujących żądanie od konsumenta zapłaty opłat z tytułu świadczenia pieniężnego przekraczających równowartość należnych odsetek maksymalnych oraz odsetek maksymalnych za opóźnienie oraz sankcjonujących zaspokajanie roszczenia z przedmiotu zabezpieczenia wbrew ograniczeniom określonym w projektowanym art. 387¹ §3 KC;
- Kodeksie cywilnym w szczególności poprzez wprowadzenie pojęcia całkowitych kosztów udzielenia świadczenia pieniężnego, które nie mogłyby przekraczać kwoty będącej równowartością należnych odsetek maksymalnych oraz odsetek maksymalnych za opóźnienie, a także poprzez ograniczenie sumy zabezpieczenia roszczeń związanych z udzieleniem świadczenia pieniężnego do kwoty odpowiadającej wartości udzielonego świadczenia powiększonego o odsetki maksymalne obliczone od kwoty udzielonego świadczenia za okres, na jaki świadczenie udzielono, wydłużony o 6 miesięcy;
- Prawie bankowym poprzez wprowadzenie zakazu pobierania od konsumenta kosztów pozaodsetkowych przewyższających dwukrotność odsetek ustawowych liczonych na dzień udzielenia kredytu lub pożyczki od całkowitej kwoty udzielonego kredytu lub pożyczki oraz poprzez wprowadzenie przepisu karnego odpowiadającego ww. zmianom w Kodeksie karnym;
- ustawie z dnia 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary poprzez uwzględnienie w ustawie dodawanych projektowaną ustawą przepisów karnych;
- w ustawie o SKOK poprzez wprowadzenie odesłań do Prawa bankowego w zakresie udzielania pożyczek i kredytów (w szczególności w odniesieniu do wyżej wskazanego ograniczenia pobierania kosztów pozaodsetkowych) oraz poprzez wprowadzenie przepisu karnego odpowiadającego ww. zmianom w Kodeksie karnym;

6 Por. ustawa z 5.8.2015 r. (Dz.U. poz. 1357), wejście w życie 11.10.2015 r., przy czym dodawany art. 36a wszedł w życie 11.3.2016 r.

- w ustawie o kredycie konsumenckim poprzez dalsze ograniczenie wysokości możliwych do pobierania kosztów pozaodsetkowych kredytu, wprowadzenie ograniczenia wysokości sumy zabezpieczenia, wprowadzenie przepisów karnych.

Wszystkie powyższe proponowane zmiany są w zasadzie rozwinięciem przytoczonych wcześniej norm wprowadzonych „ustawami antylichiwarskimi”.

Odbiór projektu

Projekt ustawy został poddany konsultacjom publicznym, w ramach których swoje stanowisko wyraziło 27 podmiotów⁷. Wśród nich trudno znaleźć takie, które akceptowałyby projekt bez zastrzeżeń. W przesłanych stanowiskach dominuje raczej obawa, w jaki sposób projektowane zmiany wpłyną na rynek.

W szczególności warto zwrócić uwagę na opinię Federacji Konsumentów, jako podmiotu reprezentującego stronę konsumentką, życzliwie nastawionego do wszelkich zmian prokonsumenckich. Chociaż Federacja „pozytywnie ocenia większość zmian zaproponowanych w projekcie”, to stawia zasadnicze pytanie: „czy obniżenie limitu kosztów pozaodsetkowych (...) może skutkować tym, że duża część kredytów konsumenckich oferowanych przez banki i firmy pożyczkowe zniknie z rynku, oraz czy powyższe projektowane rozwiązanie wpłynie na powiększenie szarej strefy. Jeżeli takie zagrożenie faktycznie może wystąpić, obawiamy się, że Konsumenci, którzy nie są w stanie spełnić warunków i wymogów stawianych przez Banki w celu uzyskania pożyczki lub kredytu, niestety najprawdopodobniej zwrócą się do podmiotów, których nie obejmują żadne przepisy prawne”⁸.

Powyższe zastrzeżenie jest zdecydowanie wyraźniej artykułowane przez inne podmioty, które wskazują między innymi na niedostateczne analizy zasadności wprowadzenia ustawy.

Niedostateczne analizy zasadności wprowadzenia ustawy

W uzasadnieniu projektu podano kilka „znamiennych” przykładów pożyczek, w których mimo wydawałoby się ewidentnie lichwiarskiego charakteru, treści umów nie udało się podważyć, a śledztwa nie zakończyły się wydaniem wyroku na podstawie art. 304 KK.

7 Stanowiska dostępne na stronie, <URL=<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12292908/katalog/12397482#12397482>>, [dostęp: 22.04.2017].

8 Pismo Federacji Konsumentów z dn. 22.10.2016 r., <URL=<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12292908/12397482/12397485/dokument267566.pdf>>, [dostęp: 22.04.2017].

Rzecz jednak w tym, że wszystkie te umowy zawarte zostały w stanie prawnym sprzed uchwalenia przytoczonych w pierwszej części artykułu „ustaw antylichwiarskich”. Wskazano zatem umowy z 2003 roku (a więc przed wszystkimi „ustawami antylichwiarskimi”, z wyłączeniem pierwszej ustawy o kredycie konsumenckim) z lat 2007-2009 oraz z lat 2009-2010 (przed ustawami z 2011 i 2015 roku). Gdyby umowy, podawane w uzasadnieniu jako przykłady nadużyć, zawierane były obecnie, wystąpienie opisanych patologii byłoby wątpliwe.

Brak analizy skutków wprowadzenia ustawy

Opublikowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości ocena skutków regulacji (OSR), w zasadzie pomija milczeniem możliwe konsekwencje finansowe, społeczne, a nawet budżetowe wprowadzenia zmian w proponowanym kształcie. Ogranicza się tylko do opisanie nowych przepisów karnych, przy pominięciu pozostałych zmian ustawowych, które – wbrew pozorom – stanowią zasadniczą część projektu ustawy. Biorąc pod uwagę alarmistyczne prognozy przedstawiane w stanowiskach do projektu przez organizacje reprezentujące podmioty finansowe, OSR jest – najładniej rzecz ujmując – niepełna.

Ograniczenie możliwości pobierania pozaodsetkowych kosztów świadczenia

Projektowany nowy przepis Kodeksu cywilnego, art. 387¹, stanowi w §1: „Wysokość odsetek, opłat, prowizji, marż oraz kosztów usług dodatkowych, ponoszonych w związku z uzyskaniem świadczenia pieniężnego oraz jakichkolwiek innych świadczeń z tytułu udzielenia świadczenia pieniężnego (całkowite koszty udzielenia świadczenia), nie może przekraczać kwoty będącej równowartością należnych odsetek maksymalnych oraz odsetek maksymalnych za opóźnienie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Kwotę równowartości należnych odsetek maksymalnych oraz odsetek maksymalnych za opóźnienie ustala się na chwilę żądania poniesienia świadczeń z tytułu udzielenia świadczenia pieniężnego”.

Przyjęcie powyższej zmiany oznaczałoby, że poziom odsetek maksymalnych, ustalony zgodnie z art. 359 §2¹ (obecnie 10%) oraz art. 481 § 2¹ (obecnie 14%), stanowiłby najwyższy próg wynagrodzenia za udzielenie świadczenia pieniężnego – projektowany art. 387¹ KC jako koszty udzielenia świadczenia traktuje bowiem łącznie odsetki oraz pozostałe opłaty i koszty. W praktyce zapewne skutkiem zmiany byłoby pobieranie przez pożyczkodawców odsetek w wysokości maksymalnej i niemożność pobierania wszelkich innych opłat i prowizji ponad nie.

Otwartym jest pytanie, jak powyższy przepis ma się do praktyki pobierania opłaty przygotowawczej, względnie prowizji za udzielenie pożyczki, co następuje przy wypłacie świadczenia. Zdanie drugie przytoczonego

przepisu wydaje się oznaczać niemożność pobierania tych opłat/prowizji, ponieważ na chwilę udzielenia pożyczki kwota należnych odsetek jest zerowa. Już samo to byłoby rewolucją w zasadach udzielania pożyczek.

Podkreślić należy, że projektowany art. 387¹ KC dotyczy zarówno świadczeń udzielanych konsumentom, jak i nie konsumentom, przepis nie wprowadza bowiem żadnego rozróżnienia. Jest to najprawdopodobniej błąd, ponieważ z uzasadnienia projektu wynika, że założeniem miało być, aby przepis powyższy dotyczył wyłącznie konsumentów. Zgodnie bowiem z treścią uzasadnienia „Na gruncie cywilnoprawnym (dodawane art. 387¹ i 387² Kodeksu cywilnego) projektowana ustawa ma na celu wzmocnienie ochrony osób fizycznych zawierających umowy o świadczenie pieniężne, niepozostające w bezpośrednim związku z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą [podkreślenie autora], do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (...), przed obciążaniem ich nadmiernie wysokimi pozaodsetkowymi kosztami związanymi z udzieleniem świadczenia pieniężnego”.

Przepisy szczególne wobec art. 387¹ KC

Projektowany art. 387¹ KC jest przepisem o charakterze generalnym. *Lex specialis* wobec tego przepisu byłyby szczególne uregulowania zawarte w Prawie bankowym i ustawie z dnia 12.5.2011 r. o kredycie konsumenckim.

Zgodnie z treścią proponowanego nowego art. 78b Prawa bankowego, w przypadku umów kredytu i pożyczki zawieranych z konsumentem: „maksymalna wysokość opłat, prowizji, marż oraz kosztów usług dodatkowych ponoszonych w związku z uzyskaniem kredytu lub pożyczki pieniężnej oraz jakichkolwiek innych świadczeń z tytułu udzielenia kredytu lub pożyczki pieniężnej ponoszonych przez tę osobę w związku z umową, z wyłączeniem odsetek (koszty pozaodsetkowe) nie może przekraczać kwoty równej dwukrotności wysokości odsetek ustawowych, liczonych na dzień udzielenia kredytu lub pożyczki od całkowitej kwoty udzielonego kredytu lub pożyczki (maksymalne koszty pozaodsetkowe)”.

Projektowany przepis art. 78b Prawa bankowego stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 387¹ KC, chociaż trudno uzasadnić jego wprowadzenie. Trzeba zwrócić uwagę, że wprowadza on korzystniejsze dla banków (*sic!*) zasady (korzystniejsze niż ogólne, określone w art. 387¹ KC) udzielania kredytów lub pożyczek w przypadku ich udzielania konsumentom. W takich przypadkach bank może pobierać (1) odsetki, a także (2) koszty pozaodsetkowe, które nie mogą przekraczać dwukrotności wysokości odsetek ustawowych (podczas gdy w art. 387¹ KC całkowite koszty udzielenia świadczenia zawierają w sobie zarówno opłaty i prowizje, jak i odsetki). Co ciekawe, skoro art. 78b Prawa bankowego odnosi się tylko do konsumentów, to, jak się wydaje, art. 387¹ KC pozostaje w przypadku banków w mocy w odniesieniu do umów zawieranych z przedsiębiorcami. W efekcie przyjęcia powyższych

przepisów przedsiębiorcy objęci zostaliby, po raz pierwszy, większą ochroną niż konsumenci.

Powyższy przepis art. 78b Prawa bankowego miałyby zastosowanie także wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zgodnie z proponowaną w projekcie zmianą art. 36 ust. 1a oraz ust. 2 ustawy o SKOK.

Nowy wzór MPKK

Innym przepisem szczególnym wobec art. 387¹ KC miałyby być art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim. Przepis ten obecnie istnieje i określa poziom maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego (MPKK). Stanowiłby on kolejny wyjątek, stosowany w przypadku umów o kredyt konsumencki.

Projektowane zmiany w szczególności zmieniałyby stałe zawarte we wzorze MPKK określonym w art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim.

Dotychczasowy wzór: $MPKK \leq (K \times 25\%) + (K \times n/R \times 30\%)$

Nowy wzór: $MPKK \leq (K \times 10\%) + (K \times n/R \times 10\%)$

Gdzie: K – całkowita kwota kredytu, n – okres spłaty wyrażony w dniach, R – liczba dni w roku.

Zmiana wzoru oznaczałaby, że dla kredytów krótkoterminowych wysokość maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu zmniejszyłaby się ponad dwukrotnie. Przykładowo, dla kredytu zawartego na okres trzech miesięcy (tzw. chwilówka), MPKK wyniosłoby 12,5%.

Na marginesie trzeba wskazać, że jeżeli przyjąć, że art. 387¹ KC dotyczy również przedsiębiorców, to także w tym wypadku byłiby oni w lepszej sytuacji niż osoby zawierające umowę o kredyt konsumencki.

Ograniczenie MPKK nie jest jedynym ograniczeniem. Dodatkowo zmienić miałyby się art. 36a ust. 2-3, co oznacza, że pozaodsetkowe koszty kredytu w całym okresie kredytowania nie mogą przekroczyć 75% całkowitej kwoty kredytu (obecnie jest to 100% całkowitej kwoty kredytu). To ograniczenie wydaje się jednak nie wzbudzać aż tak wielkich emocji.

Ryzyko dla sektora

Omówione wyżej przepisy wprowadziłyby radykalne ograniczenie maksymalnej wysokości pobieranych opłat i kosztów związanych z udzieleniem pożyczki lub kredytu.

Analizując najczęstszy rodzaj umowy tj. kredyt konsumencki, w przypadku uchwalenia ustawy kredytodawcy mogliby pobierać odsetki (nie wyższe niż 10% w skali roku) oraz pozaodsetkowe koszty kredytu nie wyższe niż maksymalne, które w skali roku wynosiłyby 20%, a dla kredytów

krótkoterminowych mniej np. dla chwilówek jednomiesięcznych 10,83%, dla dwumiesięcznych 11,66%, dla trzymiesięcznych 12,5%.

Tak ustalony poziom abstrahuje od rzeczywistej sytuacji na rynku, gdzie odsetek pożyczek i kredytów konsumpcyjnych zagrożonych wynosi w sektorze bankowym 12%⁹, a w sektorze pozabankowym jest jeszcze wyższy. Znaczna część tych pożyczek i kredytów nie zostaje ostatecznie spłacona.

Powyższe oznacza, że pozaodsetkowe koszty kredytu (pobierane w maksymalnej wysokości) tylko równoważyłyby kredyty stracone, natomiast z odsetek pożyczkodawcy musieliby pokryć swoje koszty działalności i zapewnić sobie zysk.

Czy same odsetki wystarczą pożyczkodawcom? Według nich samych – nie. Związek Banków Polskich, Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce i wiele innych podmiotów, które wyraziły swoje stanowisko wobec projektu, wskazują, że wszystkie podmioty sektora będą musiały zaostrzyć kryteria przyznawania pożyczek i kredytów, a podmioty bazujące na chwilówkach (pożyczkach krótkoterminowych) zagrożone będą upadłością. Ich zdaniem efektem będzie upadek legalnie działających podmiotów oraz odpływ pożyczkobiorców, którzy nie spełnią kryteriów otrzymania pożyczki, do szarej strefy, która przepisami prawa się nie przejmuje.

Pozostałe zmiany w Kodeksie cywilnym

Projekt ustawy zakłada jeszcze inne zmiany, które istotnie wpływają na sytuację pożyczkobiorców.

Projektowany przepis art. 387¹ §3 KC ogranicza maksymalną sumę zabezpieczenia roszczeń związanych z udzieleniem świadczenia pieniężnego. Zgodnie z projektem, suma ta nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej wartości udzielonego świadczenia pieniężnego powiększonej o odsetki maksymalnie obliczone od kwoty udzielonego świadczenia za okres, na jaki świadczenie udzielono, wydłużony o 6 miesięcy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Pozornie przepis ten jest czytelny i nie budzący kontrowersji. Niemniej, problem zaczyna się w przypadku, gdy pożyczka zabezpieczona będzie więcej niż jednym rodzajem zabezpieczenia, np. wekslem oraz hipoteką. Wykładnia literalna wskazuje, że w takim wypadku sumę każdego zabezpieczenia należałoby zsumować. Jednak czy takie obostrzenie jest racjonalne? Ograniczałoby ono możliwości zabezpieczenia w przypadku klientów z mniejszą wiarygodnością kredytową, a w efekcie utrudniałoby im uzyskanie kredytu. Nie wydaje się przy tym, aby istnienie kilka rodzajów zabezpieczeń, z których

9 Raport: Informacja o sytuacji banków w okresie I-IX 2016 r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2016.

każde limitowane byłoby odrębnie przez art. 387¹ §3 KC, było szczególnie uciążliwe dla klienta.

Przepisem szczególnym w stosunku do art. 387¹ § 3 KC jest proponowany art. 41a ustawy o kredycie konsumenckim. Znowu, co ciekawe, w przypadku kredytów konsumenckich wprowadza się bardziej liberalne (czyli mniej korzystne dla konsumentów) ograniczenia w wysokości ustanawianych zabezpieczeń.

Ostatnią zmianą proponowaną w Kodeksie cywilnym, jest dodanie art. 387². Przepis ten wprowadza obowiązek informacyjny wobec konsumentów. W mojej ocenie przepis ten budzi najmniejsze kontrowersje, chociaż nie jest od nich wolny. Można mieć na przykład wątpliwości, czy nieprofesjonalista udzielający świadczenia pieniężnego (którego przepis obowiązuje) będzie w stanie prawidłowo obliczyć rzeczywistą roczną stopę oprocentowania (RRSO).

Przepisy karne

Przepisy karne proponowane w projekcie ustawy pozornie stanowią zasadniczą część zmian. To na nich skupia się uzasadnienie oraz ocena skutków regulacji (OSR). W rzeczywistości jednak, jak wskazałem wyżej, to nie przepisy karne są głównym źródłem kontrowersji, co nie oznacza, że są od nich wolne.

Projekt ustawy dodaje w art. 304 KK nowy §2 i §3, który wprowadza sankcję karną za żądanie zapłaty całkowitych kosztów udzielenia świadczenia pieniężnego w kwocie przekraczającej równowartość należnych odsetek maksymalnych i odsetek maksymalnych za opóźnienie (§2) oraz gdy ktoś wbrew art. 387¹ KC zaspokaja, choćby w części, roszczenie z przedmiotu zabezpieczenia w sposób, który powoduje poniesienie szkody w wysokości powyżej 10.000 zł (§3).

Dla sprawcy przewidziano karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Wątpliwości musi budzić zaproponowanie tak wysokiej kary. Wydaje się, że w odbiorze społecznym przestępstwo określone obecnie w art. 304 KK jest daleko bardziej rażące, niż proste żądanie zapłaty kosztów udzielenia świadczenia przekraczających określone maksimum. Proponowana kara budzi zdumienie tym bardziej, jeśli zestawia się ją z innymi wydawałoby się poważniejszymi przestępstwami, zagrożonymi taką samą karą, jak np. nieumyślne spowodowanie śmierci, bezprawne pozbawienie wolności, stręczenie, przemoc domowa.

Podobny przepis funkcjonuje zresztą obecnie w ustawie o kredycie konsumenckim (art. 18a), gdzie potencjalne sankcje są znacznie niższe – jest to grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Nie można też nie zwrócić uwagi, że sztywno określony pułap kosztów może zostać łatwo przekroczony nawet na skutek błędu (np. błędnego

wyliczenia odsetek) bez złej woli, tym bardziej, że przepis karny dotyczyć będzie także nieprofesjonalistów.

W przypadku podmiotów, które udzielają świadczeń pod reżimem Prawa bankowego lub ustawy o kredycie konsumenckim, proponowane są szczególne, odrębne przepisy karne, w art. 170a Prawa bankowego, art. 74x ustawy o SKOK, art. 59h i 59i ustawy o kredycie konsumenckim. W każdym wypadku sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

Podsumowanie

Projektowana ustawa ma na celu bezkompromisową walkę ze zjawiskiem lichwy. O ile tej intencji należy przyklasnąć, to jednak zaproponowane zmiany wydają się być zupełnie nieprzemyślane. Z jednej strony mamy do czynienia z niespójnością zaproponowanych rozwiązań, z drugiej zaś z brakiem rzeczywistych analiz skutków tak daleko idących zmian. W tym zakresie uzasadnienie istotnie odróżnia się *in minus* na przykład od ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, gdzie wprowadzenie ograniczeń pozaodsetkowych kosztów kredytu zostało poprzedzone wnikliwą analizą.

Można mieć jedynie nadzieję, że larum, jakie podniosły banki, instytucje pożyczkowe, ale też szereg innych podmiotów (pamiętać należy o zaniepokojeniu nawet organizacji konsumenckiej), nakłoni Ministerstwo Sprawiedliwości, autora projektu, do odrzucenia chybionych pomysłów i zaproponowania nowych, bardziej spójnych i przemyślanych rozwiązań.

Potrzebne „twarde” dowody. Nasza wiedza o roli czynnika organi- zacji pracy w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych w miejscu pracy

The Need for Hard Evidence. Our Knowledge about the Role of Work Organization as a Factor in Improving Professional Qualifications in the Workplace

The paper presents the problem of the role of employers in improving the professional qualifications of employees. Such role is crucial in the transition between two models: from job protection to employability protection. The author points to serious shortcomings in the empirical data indicating the involvement of employers in this process (lack of data on the scope of granting training leave, changing the working time system towards employees who improve qualification or issuing the orders to work in overtime). In light of the very low participation of Polish citizens in a lifelong learning, the launching of public debate on the role of employers, workers and the state in this process seems crucial.

Barbara Surdykowska

magister prawa

Podnoszenie kwalifikacji zawodowych wypada postrzegać z perspektywy oddziaływania tego zjawiska na stan gospodarki zarówno w wymiarze makro-, jak i mikroekonomicznym. Można założyć, że wpływ ten jest jednoznacznie pozytywny dla rozwoju elastyczności i konkurencyjności przedsiębiorstw, dla pracowników a także dla państwa pragnącego opierać rozwój na nowoczesnej gospodarce¹. Należy osadzić tę kwestię także w szerszym kontekście – zagadnienia kształcenia

1 B. Surdykowska, *Rola związków zawodowych w podnoszeniu kwalifikacji pracowniczych*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” nr 2, 2012.

ustawicznego Polaków. Sednem publicznej dyskusji jest debata na temat podziału odpowiedzialności w ramach swoistego trójkąta: pomiędzy samych zainteresowanych², pracodawców (jako że cały czas praca większości osób obecnych na rynku pracy ma charakter pracy podporządkowanej a więc świadczona jest w relacji pracownik-pracodawca) oraz państwa. W tej debacie przyjmuje się jako pewnik założenie, że to sam zainteresowany pracownik winien być głównym motorem i sprawcą tego procesu; w jego najlepiej pojętym interesie jest zaangażowanie się w podnoszenie kwalifikacji, gdyż daje mu to lepszą pozycję na rynku pracy zarówno w aspekcie wysokości potencjalnego wynagrodzenia, jak i łatwości znalezienia kolejnej pracy. Gdy dyskusja staje się pogłębiona, przywołuje się odpowiedzialność państwa. Przykładowo wskazuje się na zadania powiatowych urzędów pracy, które *de lege ferenda* mogłyby w większym stopniu wspierać pracowników w podejmowaniu edukacyjnych ścieżkach działania, natomiast pracodawców inspirować do aktywności w zakresie wsparcia edukacyjnych potrzeb pracowników.

Cóż jednak o roli pracodawców? Nie mam tu na myśli obowiązków wyłącznie w znaczeniu prawnym³, ale szerzej – działań jakie winni podejmować w celu budowy sprawnie funkcjonującego systemu społecznego i systemu stosunków przemysłowych. Zwróćmy uwagę, że najsilniej dominującym obecnie dyskursem o rynku pracy jest ten odwołujący się do pojęcia *flexicurity*, którego elementem składowym jest odejście od koncepcji ochrony miejsca pracy na rzecz wsparcia zatrudnialności (*employability*) pracownika, a więc ochrony możliwości płynnego znalezienia kolejnego zatrudnienia. W tym przejściu ważnym elementem jest wszechstronność i rozwój kompetencji pracownika⁴. Oznacza to konieczność odejścia środowiska przedsiębiorców od wąskiego postrzegania podnoszenia kwalifikacji zawodowych wyłącznie

-
- 2 Tekst ten skoncentruje się na pracownikach. Jest to oczywiście ujęcie niepełne. Pełen obraz byłby możliwy, gdyby przeanalizować także sytuację osób bezrobotnych i osób nieaktywnych zawodowo. Ponieważ jednak głównym przedmiotem zainteresowania są działania podejmowane przez pracodawców w obrębie wspierania rozwoju kwalifikacji, który pozwoli na przejście od modelu ochrony miejsca pracy do ochrony zatrudnialności, uwagi dotyczące bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo zostaną ograniczone.
 - 3 Art. 17 kodeksu pracy wskazuje, że pracodawca jest obowiązany ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Także art. 94 pkt 6 k.p. wskazuje, że pracodawca jest obowiązany w szczególności ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych.
 - 4 Nie jest celem tego tekstu pogłębiona analiza modelu *flexicurity* – zwróćmy uwagę, że ostatni kryzys ekonomiczny przyniósł ze sobą wiele wątpliwości w Unii Europejskiej dotyczących wykonalności tej koncepcji w uwarunkowaniach konkretnych krajowych rynków pracy.

przez pryzmat potrzeb własnego przedsiębiorstwa, lecz włączenie się w szerszy proces podnoszenia kapitału ludzkiego Polaków.

Dyskusja na temat kształcenia ustawicznego w naszym kraju zazwyczaj zamyka się w kilku stwierdzeniach. Po pierwsze, wskazuje się na niski udział Polaków w tym procesie. Następnie jednak płynnie przechodzi się do wskazania, że badania pokazują, iż pracodawcy są największymi „sponsorami” działań edukacyjnych Polaków po 25. roku życia. Pozwala to bardzo często wysnuwać wnioski, że przyczyny obecnej sytuacji leżą wyłącznie po stronie samych zainteresowanych i państwa. Wydaje się jednak, że obraz jest bardziej złożony, a wkład pracodawców w tworzenie środowiska sprzyjającego podnoszeniu kapitału ludzkiego mocno ograniczony, co paradoksalnie dotyczy także ich „własnego podwórka”. Przyznają to także organizacje pracodawców. Według raportu przygotowanego kilka lat temu dla Pracodawców RP, głównym powodem, dla którego przedsiębiorstwa nie angażują się w rozwój swoich kadr, jest przekonanie o wystarczającym dopasowaniu kompetencji pracowników do potrzeb firmy⁵. Wydaje się, że cierpimy na niedostatek danych dotyczących rzeczywistego zaangażowania się pracodawców w proces podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników a szerzej w ideę kształcenia ustawicznego oraz podnoszenia kapitału ludzkiego Polaków. Może to wpływać zniekształcająco na kształt debaty publicznej oraz utrudniać wypracowanie skutecznej polityki publicznej w tym obszarze.

Problemy z rozwojem kapitału ludzkiego Polaków

Jak wskazuje się w literaturze kapitał ludzki to pewien rodzaj zasobu ucieleśniony w konkretnej osobie, będącej jego właścicielem⁶. Elżbieta Kryńska wskazuje, że kapitał ludzki to zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii witalnej zwartej w każdym człowieku i w społeczeństwie jako całości, określający zdolność do pracy, do adaptacji do zmian w otoczeniu oraz możliwości kreacji nowych rozwiązań⁷.

Znaczenie kapitału ludzkiego można rozpatrywać zarówno z perspektywy makroekonomicznej (wskazującej znaczenie poziomu kapitału ludzkiego dla możliwości działania określonych branż produkcji lub usług, czy decyzje podejmowane w ramach procesów outsourcingu, delokalizacji lub

-
- 5 Pracodawcy a podnoszenie kompetencji zawodowych pracowników. Analiza wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedsiębiorców w ramach projektu Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej: *Raport z badań pracodawców*, VII, Kraków-Warszawa 2010, s. 8.
 - 6 W. Jarecki, M. Kunasz, E. Mazur-Wierzbička, P. Zwiech, *Gospodarowanie kapitałem ludzkim*, Szczecin 2010.
 - 7 E. Kryńska, *Inwestowanie w kapitał ludzki – korzyści, potrzeby, dylematy*, „Polityka Społeczna” nr 1, 2013, s. 2.

bezpośrednich inwestycji zagranicznych w danych państwach) lub mikroekonomicznej (analizując znaczenie kapitału ludzkiego określonej grupy pracowników zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie). W tym miejscu nie ma potrzeby pogłębiania tego wątku. Najważniejsze, aby podkreślić, że kapitał ludzki zarówno jednostki, jak i zbiorowości, nie ma charakteru statycznego i może być modyfikowany poprzez różnorodne działania (inwestowanie w kapitał ludzki). Inwestycje w kapitał ludzki, niezależnie od ich formy i momentu w życiu jednostki, kiedy są podejmowane zawsze wymagają rezygnacji z części bieżącej konsumpcji, w czasie kiedy są realizowane, przy czym realizacja ta następuje pod wpływem oczekiwanych w przyszłości korzyści. Inwestycja taka łączy się z ryzykiem, ponieważ oczekiwane korzyści mogą nie wystąpić w ogóle lub ich poziom nie będzie satysfakcjonujący dla inwestującego⁸. Korzyścią („zyskiem”) odnoszonym przez uczestniczącego w kształceniu pracownika są na ogół wyższe płace związane z awansem pionowym lub poziomym bądź zwiększenie szans na bardziej atrakcyjne zatrudnienie w innym podmiocie. Dla pracodawcy oczekiwaną korzyścią jest wzrost efektywności pracy pracownika⁹. Mamy do czynienia z trzema głównymi powodami, dla których inwestowanie w kapitał ludzki jest dla przedsiębiorstwa opłacalne:

- pracownik wykształcony jest bardziej wydajny, potrafi szybciej adaptować się do zmian;
- lepsze kwalifikacje pozwalają pracownikom na szybsze uczenie się i lepsze wykorzystanie nowej wiedzy;
- wykształceni pracownicy są nastawieni proinnowacyjnie; w społeczeństwie charakteryzującym się wyższym poziomem kapitału ludzkiego wprowadzanie zmian zachodzi szybciej¹⁰.

Pracodawca podejmujący się inwestycji w kapitał ludzki swoich pracowników musi jednakże rozważyć trzy obszary ryzyka. Po pierwsze, nigdy nie ma pewności, że nakłady wpłyną na oczekiwany wzrost produktywności personelu. Po drugie, pracownik po zakończeniu szkolenia może podjąć decyzję o zmianie pracodawcy. Po trzecie, szybkie zmiany w procesach produkcyjnych (wynikające np. ze zmiany technologicznej, zmiany profilu zamówień, poziomu konkurencji na rynku i innych) powodują niepewność co do możliwości planowania struktury przyszłego zapotrzebowania jakościowego na pracę.

8 Ibidem, s. 4.

9 Ł. Arend, *Koszty szkolenia – kto ma za to płacić? Wnioski z teorii kapitału ludzkiego*, „Polityka Społeczna” nr 1, 2009.

10 J. Grodzicki, *Rola kapitału ludzkiego w gospodarce globalnej*, Gdańsk 2003.

W świetle wyników badań przeprowadzonych w 2009 r. Polacy powszechnie uważają, że warto się kształcić. Wyższego wykształcenia pragnęło by w 2009 r. dla córki 86% respondentów a dla syna – 84%. Głównymi motywami wskazywanymi przez badanych, które skłaniają ludzi do podejmowania działań edukacyjnych, są: wysokie zarobki (64%), interesujący zawód (39%), łatwiejsze życie (35%), niezależność, samodzielność (30%), rozwój intelektualny, samodoskonalenie (27%) oraz możliwość uniknięcia bezrobocia (21%). Na dalszych pozycjach respondenci wymieniali: lekką pracę (18%), zdobycie prestiżu społecznego (16%), podjęcie pracy na swoim (13%), podjęcie pracy za granicą (11%) czy udział we władzy (3%). Nie zmienia tego nastawienia fakt, że badania podejmowane w Polsce wskazują obecnie na nadwyżkę osób z wyższym wykształceniem¹¹.

Jak już zostało wskazane, udział Polaków w kształceniu ustawicznym jest bardzo niski. Na poprawę wskaźnika udziału nie ma wpływu rozwijających się rynek usług edukacyjnych ani coraz większa podaż szkoleń dofinansowanych z funduszy publicznych krajowych i unijnych. W literaturze wskazuje się na bariery po stronie pracowników i pracodawców, które utrudniają większe zaangażowanie w kształcenie ustawiczne¹².

Po stronie pracowników można wskazać na bariery mentalne polegające na braku przekonania o konieczności zwiększania swojego kapitału ludzkiego poprzez edukację. Kolejną barierę można określić jako barierę o charakterze informacyjnym, np. w zakresie wiedzy o dziedzinach i obszarach, w których można by podjąć szkolenie. Kolejna zidentyfikowana bariera wskazuje na brak wiedzy pracowników na temat ich praw i obowiązków wynikających z uczestniczenia w kształceniu ustawicznym. Jak pokazują badania, liczni pracownicy uważają, że sfinansowanie przez pracodawcę ich udziału w szkoleniu jest jedynym wsparciem, jakie należy się pracownikowi w myśl obowiązujących przepisów kodeksu pracy. Respondenci wskazywali na swoje przeświadczenie, że przyznanie urlopu szkoleniowego leży w wyłącznej gestii pracodawcy i zależy od jego dobrej woli. Na niską znajomości prawa wskazuje także fakt, że pracownicy często myślą urlop szkoleniowy i zwolnienie z dnia pracy w związku z udziałem w kształceniu ustawicznym. Badania empiryczne wskazują także, że pracownicy wskazują na charakter swojej pracy jako na barierę. Ich zdaniem możliwość kształcenia się w mniejszym stopniu pojawia się w sektorze prywatnym, w przedsiębiorstwach zatrudniających niewielką liczbę pracowników oraz na stanowiskach typowo robotniczych.

11 A. Kiersztyn, *Racjonalne inwestycje czy złudne nadzieje: nadwyżka wykształcenia na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna” nr 1, 2011; P. Poławski, *Generacja prekariuszy na polskim rynku pracy*, „Polityka społeczna” nr 9, 2012.

12 I. Kukulak-Dolata, *Bariery wykorzystywania instrumentów wspierania kształcenia pracowników*, „Polityka Społeczna” nr 1, 2013, s. 33-38.

Pracownicy zatrudnieni w niewielkich podmiotach wskazywali na bariery organizacyjne, wskazujące na kumulację wykonywania innych obowiązków w razie nieobecności w pracy ze względu na działania edukacyjne. Wskazuje się także na bariery instytucjonalne – oferta edukacyjna nie uwzględnia potrzeb wielu sektorów, jest też zróżnicowana przestrzennie. Pewne grupy pracowników (np. nauczyciele) wskazywały na bariery finansowe związane z konieczności opłacania lub częściowego opłacania usług edukacyjnych.

Przechodząc do barier po stronie pracodawców można rozpocząć od generalnej konstatacji, że liczne badania wskazują, iż pracodawcy rzadko w sposób aktywny włączają się w proces edukacji ustawicznej zatrudnionych pracowników¹³. Wynika to z braku świadomości wśród pracodawców konieczności i opłacalności inwestowania w kapitał ludzki. Zdaniem Iwony Kukulak-Dolaty jest to m. in. efekt nieobecności w wielu firmach działów odpowiadających za rozwój kapitału ludzkiego. Jak wynika z badań, działy HR funkcjonujące u pracodawców nie zajmują się rozpoznawaniem zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności w dłuższej perspektywie, czy ustaleniem ścieżki kariery zawodowej zatrudnionych osób. Należy pamiętać, że diagnozowanie potrzeb szkoleniowych jest niezbędne, aby opracować plan szkoleń czyli ustalić pewne priorytety.

Możliwość „podkupienia” pracownika przez inną firmę jest wskazywana jako kolejna bariera w inicjowaniu kształcenia ustawicznego pracowników. W szczególności mali i średni pracodawcy wskazują na bariery finansowe; wskazują oni, że bardziej opłacalnym działaniem jest poszukiwanie odpowiednich pracowników na zewnętrznym rynku pracy. Ewentualne koszty dodatkowe (np. koszty rekrutacji czy, szerzej mówiąc, koszty transakcyjne) są niższe od tych, jakie wynikają z finansowania szkoleń (w tym finansowania urlopu szkoleniowego czy ponoszenia kosztów alternatywnych związanych z faktem dezorganizacji procesu pracy np. koszty nadgodzin innego pracownika). Pracodawcy wskazują wśród barier także na postawę pracowników, którzy preferują kształcenie ogólne w kompetencjach przydatnych w wielu zawodach. Pracodawcy preferują szkolenia które mogą rozwiązać aktualny problem firmy w zakresie luki kompetencyjnej. Do barier pracodawcy zaliczają (tak samo jak pracownicy) nieadekwatną do potrzeb ofertę firm szkoleniowych a także bierność po stronie publicznych służb zatrudnienia, w tym przede wszystkim powiatowych urzędów pracy.

13 *Kompetencje jako klucz do rozwoju Polski*, red. J. Górniak, Warszawa 2012, s. 141, <URL=http://www.pwsz.krosno.pl/gfx/pwszkrosno/userfiles/lepucka.izabela/raport_parp_2012-miekkie_umiejetnosci.pdf>, [dostęp: 22.04.2017]. A. Szczukocka, K. Turek, B. Worek, *Kształcenie po szkole. Uczenie się dorosłych, inwestycje w kadry w przedsiębiorstwach, instytucje szkoleniowe*, Warszawa 2012.

Wśród barier nadrzędnych, które dotyczą uczestnictwa pracodawców w kształceniu ustawicznym, jest przywoływany przez nich ostatni kryzys ekonomiczny. Wskazuje się, że funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach dekonjunktury oznacza konieczność ograniczania wydatków, a więc eliminowania określonych grup kosztów. Trudno to jednak nie zauważyć, że w okresie przedkryzysowym sytuacja nie była wyraźnie odmienna.

Omówienie dostępnych danych empirycznych

Warto rozpocząć od przedstawienia polskiej sytuacji na tle całej Unii Europejskiej. Pomocne będą tu dane Eurostatu. Udział w kształceniu ustawicznym definiowany jest jako udział osoby w wieku 25-64 lat, która w ciągu ostatnich 4 tygodni poprzedzających badanie brała udział w szkoleniu w jakiegokolwiek formie.

Populacja 25- 64.

Obszar	2007	2009	2011	2013	2015
UE 28	9,4	9,5	9,1	10,7	10,7
UE 15	10,9	10,9	10,3	12,4	12,5
UE strefa euro	8,1	8,1	8,3	10,6	10,9
Belgia	7,4	7,1	7,4	6,9	6,9
Bułgaria	1,6	1,6	1,6	2,0	2,0
Czechy	6,0	7,1	11,6	10,0	8,5
Dania	29,1	31,3	32,3	31,4	31,3
Niemcy	7,8	8,0	7,9	7,9	8,1
Estonia	7,0	10,5	11,9	12,6	12,4
Hiszpania	10,8	10,8	11,2	11,4	9,9
Francja	6,1	5,7	5,5	17,8	18,6
Włochy	6,2	6,0	5,7	6,2	7,3
Łotwa	7,2	5,6	5,4	6,8	5,7
Litwa	5,5	4,6	6,0	5,9	5,8
Węgry	3,9	3,0	3,0	3,2	7,1
Holandia	17,0	17,4	17,1	17,9	18,9
Austria	12,9	13,9	13,5	14,1	14,4
Polska	5,1	4,7	4,4	4,3	3,5
Rumunia	1,5	1,8	1,6	2,0	1,3
Finlandia	23,4	22,1	23,8	24,9	25,4
Szwecja	19,0	22,5	25,3	28,4	29,4
Wielka Brytania	20,5	20,7	16,3	16,6	15,7

Źródło: Eurostat 2016

Ta sama tabela z rozbiciem na płeć wygląda następująco:

Kobiety 25-64

Obszar	2007	2009	2011	2013	2015
UE 28	10,3	10,4	9,8	11,6	11,7
UE 15	11,9	12,0	11,1	13,5	13,7
UE strefa euro	8,6	8,6	8,7	11,4	11,7
Belgia	7,6	7,5	7,8	7,1	7,3
Bułgaria	1,6	1,7	1,6	2,1	2,1
Czechy	6,1	7,3	11,9	9,9	8,6
Dania	34,4	37,3	39,0	37,2	37,3
Niemcy	7,6	7,9	7,8	7,9	8,0
Estonia	9,3	13,3	14,5	15,3	14,1
Hiszpania	11,9	11,8	12,1	12,2	10,7
Francja	6,6	6,1	5,9	20,0	21,1
Włochy	6,5	6,4	6,1	6,5	7,7
Łotwa	9,4	7,3	6,5	8,2	7,2
Litwa	7,2	5,5	7,3	6,5	6,5
Węgry	4,5	3,4	3,1	3,2	7,5
Holandia	17,5	18,0	17,3	18,4	19,4
Austria	14,1	14,9	14,6	15,4	15,4
Polska	5,5	5,1	4,9	4,9	3,8
Rumunia	1,6	1,9	1,5	1,8	1,3
Finlandia	27,5	25,9	27,7	28,8	29,1
Szwecja	24,7	28,8	32,0	35,5	36,7
Wielka Brytania	23,9	24,1	18,2	18,3	17,5

Źródło: Eurostat 2016

Mężczyźni 25- 64.

Obszar	2007	2009	2011	2013	2015
UE 28	8,5	8,6	8,3	9,7	9,7
UE 15	9,8	9,9	9,4	11,3	11,3
UE strefa euro	7,7	7,7	7,9	9,8	10,0
Belgia	7,2	6,6	7,0	6,7	6,5
Bułgaria	1,7	1,4	1,5	1,9	1,9
Czechy	5,8	6,9	11,4	10,0	8,3
Dania	23,9	25,3	25,6	25,7	25,3
Niemcy	8,0	8,1	7,9	7,9	8,2
Estonia	4,5	7,5	9,2	9,8	10,6
Hiszpania	9,6	9,8	10,3	10,5	9,2
Francja	5,6	5,2	5,1	15,5	15,9
Włochy	5,8	5,7	5,3	5,8	6,9
Łotwa	4,8	3,7	4,1	5,1	4,1
Litwa	3,7	3,7	4,5	5,2	5,1
Węgry	3,3	2,7	2,8	3,1	6,8
Holandia	16,5	16,9	16,9	17,4	18,4
Austria	11,7	12,9	12,3	12,8	13,3
Polska	4,7	4,3	3,9	3,8	3,3
Rumunia	1,4	1,6	1,7	2,2	1,3
Finlandia	19,4	18,5	19,9	21,1	21,8
Szwecja	13,4	16,3	18,7	21,5	22,3
Wielka Brytania	17,1	17,2	14,4	15,0	13,9

Źródło: Eurostat 2016

Z powyższych tabel wynika, że udział Polaków w kształceniu ustawicznym jest zdecydowanie niższy od średniej dla UE 28 (w 2015 roku: UE 28 – 10,7% , Polska 3,5%). Co gorsza, długoletnia dynamika w odniesieniu do naszego kraju ma charakter ujemny – wskaźnik w 2015 r. był niższy niż w 2007 r. Na dodatek wyprzedzają nas prawie wszystkie państwa, które razem z Polską dołączyły do UE w 2004 r.

Przed przystąpieniem do formułowania wniosków warto przyjąć się danym wynikający z najnowszej edycji Bilansu Kapitału Ludzkiego. W pierwszej chwili, przy pobieżnej lekturze tego raportu, można odnieść wrażenie, że mowa o dwóch różnych rzeczywistościach, gdyż badania BKL

wskazują, że 37% Polaków podnosi swoje kompetencje. Należy tylko zwrócić uwagę, że dane te dotyczą populacji 18- 59/64 (a więc obejmują także liczną w naszym kraju grupę studentów wszelakich uczelni) oraz, że działanie polegające na podnoszeniu kwalifikacji miało mieć miejsce w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed badaniem. Przy tak określonych parametrach dane bardziej szczegółowe przedstawiają się w sposób następujący:

- 20% Polaków uczestniczyło w kursach, szkoleniach, warsztatach, odczytach, seminariach, konferencjach, praktykach, stażach zawodowych lub studiach podyplomowych;

W tej grupie:

- 6 % (1,4 mln) uczestniczyło w obowiązkowych kursach BHP i przeciwpożarowych;
- 14% (3,5 mln) podnosiło swoje kompetencje na nieobowiązkowych kursach i szkoleniach;
- 20% uczyło się samodzielnie (uczyło się czegoś nowego lub zdobywały doświadczenie, korzystając z pomocy członków rodziny, przyjaciół, współpracowników, książek, profesjonalnych magazynów, programów komputerowych, Internetu, programów TV i inne);
- 14% badanych uczestniczyło w kształceniu formalnym (uczyło się w szkole średniej lub na uczelni).

Wynika z tego, że zdecydowana większość Polaków (63%) w żaden sposób nie podnosiła swoich kompetencji w roku poprzedzającym badanie, nawet poprzez samokształcenie; 34% Polaków deklaruje, że nigdy nie uczestniczyło w kursach, szkoleniach, warsztatach, praktykach lub innych formach doksztalcenia; jedynie 16% Polaków jest stale aktywnych edukacyjnie, a więc brało udział w różnych formach edukacji i nadal chce się szkolić; 22% nie planowało kontynuować kształcenia; 8%, mimo braku udziału w szkoleniach, chciałoby doksztalać się w przyszłości. Oznacza to, że 55% Polaków jest całkowicie bierna edukacyjnie – nie uczestniczyła w jakiegokolwiek formie edukacji w ostatnim roku i nie planuje kursów oraz szkoleń w przyszłości.

Aby lepiej porównać dane z Bilansu Kapitału Ludzkiego i ogólne dane z Eurostatu warto przytoczyć dane z Bilansu dotyczące populacji 25 plus¹⁴.

14 Podkreślić, jeszcze raz należy inny przedział czasowy w którym w obu badaniach miała nastąpić potencjalna aktywność edukacyjna (Eurostat – ostatnie 4 tygodnie; BKL – ostatnie 12 miesięcy).

Tabela dotyczy populacji 25-59/64

	2010	2011	2012	2013	2014	Ogółem
Kursy i szkolenia (wszystkie)	12,5	13,8	19,2	18,6	19,1	16,6
Kursy i szkolenia nieobowiązkowe	12,1	13,4	14,3	13,4	13,5	13,4
Kursy i szkolenia obowiązkowe	b.d	b.d	4,9	5,2	5,6	5,2
Samokształcenie	9,5	10,7	13,8	14,5	17,3	13,1
Edukacja formalna	b.d	b.d	5,8	5,4	5,2	5,5
Kursy i szkolenia (wszystkie) lub samokształcenie	18,0	19,7	26,7	26,6	28,7	23,9
Kursy i szkolenia, samokształcenie lub edukacja formalna	b.d	b.d	29,8	29,2	31,3	30,1
Nie podnosiło kompetencji w żaden sposób	b.d	b.d	70,2	70,8	68,7	69,9
Planuje podnosić kompetencje (najbliższe 12 miesięcy)	17,8	17,0	19,3	19,5	20,9	18,9

Źródło: K. Turek, B. Worek, *Kształcenie po szkole...*, op. cit., s. 25

W tym miejscu warto przyjrzeć się bliżej wyłącznie sytuacji osób pracujących. Chodzi tu o dwa elementy: czas poświęcony na szkolenie oraz odbycie szkolenia w czasie pracy lub poza czasem pracy. 23% pracujących wskazało, że na szkolenie w ciągu ostatnich 12 miesięcy poświęcili mniej niż 10 godzin; 19% wskazało na przedział 11-20 godzin; 31% na przedział 51-100 godzin, na czas powyżej 100 godzin wskazało 13 % respondentów. Oznacza to, że mediana wynosiła 30 godzin¹⁵. Kolejne pytanie jakie zadano respondentom to, czy szkolenie nieobowiązkowe odbywało się podczas płatnych godzin pracy. 41% respondentów wskazało, że odbywało się ono wyłącznie w godzinach pracy; 28%, że wyłącznie poza płatnymi godzinami pra-

15 K. Turek, B. Worek, *Kształcenie po szkole. Na podstawie badań instytucji i firm szkoleniowych, pracodawców i ludności zrealizowanych w 2014 roku w ramach V edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego*, Warszawa 2015, s. 50, <URL=<http://www.uj.edu.pl/documents/102715934/0a163f21-ceb6-4409-b3f7-da3e562fe9b2>>, [dostęp: 22.04.2017].

cy; w 27% przypadków częściowo w godzinach pracy a częściowo poza godzinami pracy¹⁶.

Deklaracje pracodawców i wyniki badań

W 2013 r. zgodnie z BKL 72% pracodawców deklarowało prowadzenie działań w obszarze podnoszenia kompetencji pracowników. W pierwszej chwili można stwierdzić, że wynik ten jest dowodem na bardzo duże zaangażowanie pracodawców w tworzenie bezpiecznego i przyjaznego dla pracowników rynku pracy, czy wręcz dowodem na ich zaangażowanie w przejście od koncepcji „ochrony miejsc pracy” na rzecz „ochrony zatrudnialności”. Nic jednak bardziej mylnego.

Autorzy BKL bardzo szeroko podchodzą do zagadnienia „inwestowania w rozwój pracowników”. Przejawem takiego inwestowania jest:

- organizowanie niewymaganych przez prawo kursów i szkoleń¹⁷ – 45%,
- udział w samokształceniu – 40%¹⁸,
- posiadanie systemu ocen kompetencji – 26%,
- kierowanie pracowników na konferencje, seminaria lub warsztaty – 24%
- posiadanie indywidualnych planów rozwoju pracowników – 21%
- dofinansowanie edukacji formalnej – 13%¹⁹.

Niezmiennie pracodawcy najczęściej finansowali inwestycje w rozwój kompetencji kadry z wykorzystaniem środków własnych. Na wyłączone wykorzystanie środków własnych wskazało 62% respondentów. Na wykorzystanie pieniędzy publicznych w 2013 roku wskazało 15% podmiotów. Na marginesie można wskazać, że 14% respondentów wskazuje, że nie wie, jakie było źródło finansowania środków, które przeznaczyci na rozwój pracowników²⁰.

Mediana wydatków na szkolenia w firmach mikro (1-9 pracowników) wyniosła 2 tysiące złotych; w firmach małych (10-49 pracowników) mediana wyniosła 3900 zł, a w firmach dużych (powyżej 50 pracowników) – 15 tys. zł.

16 *Kształcenie po szkole...*, op. cit., s. 50.

17 Autorzy BKL określają je jako „kursy i szkolenia nieobowiązkowe” – nie odnoszą tego jednak do dobrowolności udziału pracownika w takim szkoleniu a przeciwstawiają im szkolenia obowiązkowe w tym przykładowo szkolenie BHP czy przeciwpożarowe. Stąd też określenie „szkolenie niewymagane przez prawo” wydaje się bardziej adekwatne.

18 Dofinansowanie samoszkolenia pracownika to np. zakup książki lub czasopisma.

19 *Kształcenie po szkole...*, op. cit., s. 83.

20 Ibidem, s. 92.

Poniższa tabela pokazuje rozkład kosztów własnych poniesionych przez pracodawcę na szkolenia (w procentach)²¹.

	2011	2012	2013
Do 1000 zł	40	40	37
1001-2500	28	30	25
2501- 5000	21	18	22
5001-10 000	8	8	9
10001 – 25 000	2	2	4
Powyżej 25 000	1	1	2

Źródło: K. Turek, B. Worek, *Kształcenie po szkole...*, op. cit., s. 97

Około 2/3 pracodawców, którzy organizują szkolenia wydało na ten cel nie więcej niż 2500 zł.

Bilans Kapitału Ludzkiego posługuje się pojęciem „wskaźnik dostępności szkoleń”. Autorzy badania obliczają go jako stosunek liczby pracowników przeszkolonych w ramach nieobowiązkowych kursów i szkoleń w poprzednim roku do liczby pracowników obecnie zatrudnionych. Wskaźnik podzielony jest na trzy kategorie:

- w odniesieniu do wszystkich podmiotów – w 2013 r. wynosił on 27%,
- w odniesieniu do podmiotów które w ostatnim roku w jakiegokolwiek formie inwestowały w rozwój pracowników – w 2013 r. wynosił on 38%,
- w odniesieniu do podmiotów które w ostatnim roku prowadziły szkolenia pracowników – w 2013 r. wynosił on 63%²².

Ostatnią kwestią jest przytoczenie przyczyn dla których pracodawcy nie inwestują w rozwój pracowników. Wśród pracodawców, którzy nie inwestowali w rozwój pracowników (przypominam, że na potrzeby BKL jest to szerokie pojęcie), wskazało, że:

- pracownicy mają odpowiednie umiejętności (77%),
- koszt szkoleń jest zbyt wysoki (48%),
- kluczowe są inne inwestycje (43%),
- pracownicy nie mają czasu na szkolenia (40%),
- potrzeby szkoleniowe są trudne do określenia (32%),
- szkolili ostatnio i nie mają potrzeby (31%),
- brak odpowiedniej oferty szkoleniowej (30%),
- z innych, nieokreślonych powodów (16%).

21 Ibidem, s. 97.

22 Ibidem, s. 74.

Przed rozpoczęciem prezentacji empirycznych danych na temat tematyki szkoleń warto krótko podkreślić, że przedmiotem niejasności w doktrynie prawa pracy jest zakres obowiązku pracodawcy ułatwiania podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Część przedstawicieli doktryny wskazuje, że zakres tego obowiązku jest wąski i dotyczy wyłącznie kwalifikacji zawodowych, które łączą się z pracą aktualnie wykonywaną u określonego pracodawcy bądź z pracą, którą dany pracownik ma w przyszłości u niego podjąć w związku z awansem lub zmianą warunków pracy²³.

Zgodnie z przeciwnym poglądem pracodawca powinien popierać podnoszenie przez pracowników kwalifikacji zawodowych, które odpowiadają ich preferencjom także w dziedzinach nie związanych z aktualnie wykonywaną pracą czy pracą, którą pracownik ma świadczyć po zmianie warunków zatrudnienia²⁴. W niedawno opublikowanej pierwszej monografii na temat podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Agata Rudel-Ruszer wskazuje, że pracownik ma prawo do wsparcia ze strony pracodawcy niezależnie od aktualnie zajmowanego stanowiska czy rodzaju pracy wykonywanej na rzecz danego pracodawcy lub pracy, którą miałby w przyszłości u niego podjąć. Autorka podkreśla także, że przedmiotem obowiązku pracodawcy będą zarówno tzw. umiejętności twarde, jak i tzw. umiejętności miękkie (np. kreatywność, umiejętność pracy w grupie) zwłaszcza, że te ostatnie są coraz bardziej doniosłe²⁵. Niezależnie od rozumienia zasady obowiązku ułatwiania

-
- 23 W. Sanetra w: J. Iwulski, W. Sanetra, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 51; M. Nałęcz w: *Kodeks pracy*, red. W. Muszalski, Warszawa 2000, s. 336; B. Budka, *Uprawnienia pracownika w razie naruszenia przez pracodawcę obowiązku ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych – artykuł dyskusyjny*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 11, 2008, s. 15; M. Ryłski, *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników na gruncie kodeksu pracy – teorie modelu legislacyjnego i ich konsekwencje prawne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 2, 2015, s. 5-7; K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy*, Warszawa 2007, s. 337.
- 24 T. Zieliński w: *Kodeks pracy*, red. T. Zieliński, Warszawa 2000, s. 179-180; A. Więcek, *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych w znowelizowanym kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 9, 2010, s. 16; A. Więcek, *Prawne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 9, 2009, s. 29; Ł. Pisarczyk, *Obowiązek ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 4, 2003, s. 31.
- 25 A. Ludera-Ruszel, *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników na gruncie kodeksu pracy oraz wybranych ustaw szczegółowych*, Warszawa 2016, s. 88.

podnoszenia kwalifikacji zawodowych i jej doktrynalnej analizy można zdeżyć tę debatę z empirią.

Analiza danych wynikających z Bilansu Kapitału Ludzkiego pokazuje, że w ciągu trzech lat badań w zakresie najpopularniejszych tematów szkoleń pracowników nie zaszły znaczące zmiany. Najpopularniejsze są tematy związane z budownictwem i przemysłem, tematyką prawną oraz handlem, sprzedażą i obsługa klienta. Poniższa tabela obrazuje tematykę szkoleń, w których wzięło udział najwięcej pracowników (% spośród pracodawców, którzy stosowali kursy i szkolenia)²⁶.

	2011	2012	2013
Budownictwo i przemysł	24	24	22
Tematyka prawna	20	18	20
Handel, sprzedaż i obsługa klienta	15	18	17
Tematyka medyczna, praca socjalna, psychologia, pierwsza pomoc	12	10	12
Księgowość i rachunkowość	11	11	11
Szkolnictwo, edukacji i pedagogika	8	8	10
Informatyka, komputery	9	9	8
Prawo jazdy inne niż A i B, uprawnienia dla kierowców, transport	7	8	8
Inne specjalistyczne, zawodowe	5	9	9
Rozwój osobisty, kompetencje ogólne	5	6	6
Usługi osobiste, fryzjer, kosmetyczka, opieka	6	5	5
Usługi finansowe, nieruchomości	3	4	4
Zarządzanie przedsiębiorstwem,	3	4	3
Zarządzanie jakością, kontrola, ewaluacja	3	2	3
Zarządzanie finansami, kontroling, kosztorysowanie	3	2	3
Gastronomia, turystyka, hotelarstwo, rekreacja	3	3	3
Marketing	2	2	3
Zarządzanie zasobami ludzkimi	3	2	2
Języki obce	2	2	2
Kultura, sztuka, artystyczne	2	2	1

26 *Kształcenie po szkole...*, op. cit., s. 89.

Ochrona środowiska, ekologia	1	2	2
Dofinansowanie działalności, środki UE	2	2	1
Tematyka administracyjno- biurowa	1	1	1
Prawo jazdy kategorii A i B	2	0	0
Magazynowanie, logistyka, zaopatrzenie, dostawy	1	1	1

Źródło: K. Turek, B. Worek, *Kształcenie po szkole...*, op. cit., s. 89

O czym mówią (lub nie mówią) badania

Jak wynika z wcześniej przedstawionych informacji, badania nie dostarczają nam danych na temat działań organizacyjnych podejmowanych przez pracodawców, które mają na celu ułatwienie pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Brak jakichkolwiek informacji na temat: liczby udzielanych urlopów szkoleniowych (z podziałem na płatne i bezpłatne), udzielanego czasu wolnego na czas uczestnictwa w zajęciach i punktualnego na nie dotarcia (także nie mamy żadnych danych, które wskazywałyby w jakim zakresie pracodawcy udzielają tych zwolnień od pracy z zachowaniem i bez zachowania prawa do wynagrodzenia). Zauważalna jest nieobecność badań, które próbowałyby (choć odwołując się do relatywnie niewielkiej próby badawczej) odpowiedzieć na pytanie, jakie działania organizacyjne podejmują pracodawcy. Chodzi potencjalnie o takie działania, jak przykładowo:

- zmiana systemu czasu pracy wobec pracownika podnoszącego kwalifikacje,
- brak poleceń pracy w nadgodzinach wobec takich osób,
- udzielanie urlopu wypoczynkowego w sposób dostosowany do jego potrzeb (np. w okresie sesji),
- brak polecenia odbywania podróży służbowych wobec tych kategorii pracowników.

Generalnie oznacza to, że wiemy bardzo niewiele na temat roli pracodawców w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych pracowników. Jedyne badania jakimi dysponujemy opierają się na deklaracjach respondentów. Oczywiście mam świadomość, że wielu elementów nie da się zbadać inaczej. Wyłania się jednak obraz, który jest niespójny, co prawdopodobnie wynika m. in. ze sposobu stawiania pytań respondentom. Przekaz, jaki „medialnie” wynika z raportu *Kształcenie po szkole*, jest następujący: zdecydowana większość pracodawców inwestuje w rozwój pracowników. Kiedy przyjrzymy się danym okazuje się jednak, że zaledwie 13% deklaruje dofinansowanie edukacji formalnej swoich pracowników, a więc jedyny w pełni mierzalny i sprawdzalny element. Wydaje się, że mamy do czynienia z wyraźnym

pojemnością pojęć na styku: obowiązku pracodawcy zorganizowania stanowiska pracy pracownika (a więc np. dostarczenia pracownikowi fachowej literatury w sytuacji, gdy zakres jego obowiązków tego wymaga) i działań z zakresu podnoszenia kwalifikacji.

Tematyka szkoleń wyraźnie wskazuje, że znikoma ich część stanowi liczba szkoleń ogólnorozwojowych (nawet gdyby sumować szkolenia ogólnorozwojowe, języki obce czy kursy prawa jazdy niezwiązane z transportem). Ponownie – działania, które wynikają z obowiązku pracodawcy przeszkolenia pracowników z zakresu nowych rozwiązań technicznych czy organizacyjnych jakie pracodawca wdraża (czyli działania z zakresu organizacji procesu pracy), traktowane są jako działania tożsame z działaniami mającymi na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych.

Warto zwrócić uwagę na wynikające z badań oczekiwania pracodawców w odniesieniu do rozwiązań, które w ich ocenie miałyby zwiększyć zaangażowanie przedsiębiorstw w szkolenie pracowników²⁷. Są to następujące postulaty:

1. Zwiększenie dotacji dla przedsiębiorstw aktywnie uczestniczących w kształceniu pracowników. Aktywność ta oznaczałaby finansowanie kosztów kształcenia oraz udzielanie płatnych urlopów szkoleniowych czy zwolnień z całości lub części dnia. W odniesieniu do finansowania zwolnień od pracy istotne byłoby finansowanie kosztów organizacji zastępstwa pracownika uczestniczącego w szkoleniu.
2. Wprowadzanie ulg w systemie składek – rozwiązanie miałyby polegać na zwolnieniu pracodawcy z odprowadzania składek na Fundusz Pracy od wynagrodzenia kształcącego się pracownika.
3. Konieczność wdrożenia ulg podatkowych w sytuacji, gdy pracodawca utworzy nowe stanowisko pracy i na jego potrzeby przeszkoli pracownika.
4. Konieczność wprowadzenia zakazu łączenia różnych typów urlopów (np. urlopu szkoleniowego i następnie wypoczynkowego), gdyż taka kumulacja nieobecności pracownika naraża firmę na dodatkowe koszty organizacyjne.
5. Zmniejszenie liczby dni urlopu szkoleniowego z tytułu przygotowania się do egzaminu i pisania pracy – proponowane jest skrócenie tego typu urlopu z 21 do 5 dni.
6. Wprowadzenie w przepisach prawnych odpowiedzialności pracownika za wyniki osiągnięte w trakcie nauki. Oceny niedostateczne powinny pozbawiać pracownika prawa do ubiegania się o urlop szkoleniowy.
7. Określenie limitu liczby godzin lub dni, w które pracownik korzysta ze zwolnienia z części lub całości dnia pracy.

27 I. Kukulak-Dolata, *Bariery wykorzystywania instrumentów...*, op. cit., s. 37, 38.

Zauważalne jest więc, że pracodawcy oczekują rozmaitych działań ze strony państwa za wyjątkiem jednak takich, które mogłyby spowodować, że oni sami staliby się aktywnymi podmiotami współodpowiedzialnymi za podnoszenie kwalifikacji. Można odnieść przy tym wrażenie, że pracownik, który wykazuje w tym zakresie aktywność, traktowany jest jako obciążenie dla pracodawcy i problem który powinno rozwiązać państwo.

Wnioski

Polskie regulacje prawne określają jedynie podstawowe uprawnienia pracownika dotyczące nabywania lub uzupełniania kwalifikacji zawodowych. Ten ogólny charakter pozwala obu stronom – pracodawcy i pracownikowi – na większą swobodę określania wzajemnych praw i obowiązków w tym zakresie. Okazuje się jednak, że tak duży zakres swobody może skutkować wieloma wątpliwościami i nieścisłościami, stanowiąc czynnik demotywujący dla obu stron stosunku pracy do stosowania tych instrumentów oraz inicjowania i podejmowania aktywności edukacyjnej w obszarze podnoszenia kwalifikacji²⁸.

Jest rzeczą bezdyskusyjną, że obecne regulacje prawne nie sprzyjają tworzeniu środowiska pracy w którym faktycznie by dochodziło do podnoszenia kwalifikacji. Wystarczy przeanalizować dane wskazujące na to, ile faktycznie czasu pracownicy poświęcili na szkolenia i to przy założeniu, że do „jednego worka” wrzucamy tak naprawdę działania związane z organizacją pracy w związku z nowymi procesami lub technologiami i podnoszenie kwalifikacji.

Widać także wyraźnie, że pracodawcy są skłonni wspierać takie kształcenie, które wynika z profilu działania firmy. W ich ocenie to pracownicy powinni sami zgłaszać swoje potrzeby edukacyjne, przy czym muszą one mieć związek z działalnością realizowaną przez przedsiębiorstwo²⁹. Wydaje się, że zdecydowana większość pracodawców nie jest gotowa (i mam tu na myśli nie tylko „zdolność” do ponoszenia kosztów, ale i gotowość organizacyjną i związaną z posiadaniem odpowiedniej wiedzy na ten temat) do wspierania pracowników w zwiększaniu ich zatrudnialności.

W świetle tej podstawowej wiedzy i mając na względzie wyjątkowo niską pozycję naszego kraju wśród państw UE pod względem dostępu do kształcenia ustawicznego, wydaje się oczywiste, że tak istotna dla rozwoju kapitału ludzkiego kwestia powinna stać się przedmiotem rozważnej i perspektywicznie zaplanowanej polityki publicznej. Punktem wyjścia powinien być jednak dostęp do wiarygodnych i kompleksowych danych. Tego obecnie

28 I. Poliwczyak, *Instrumentarium wspierania kształcenia pracowników w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” nr 1, 2013, s. 16.

29 H. Sobocko-Szczapa, *Kształcenie w miejscu pracy. Wyniki badań*, „Polityka Społeczna” nr 1 2013, s. 24.

brakuje. Pozyskiwana z badań wiedza empiryczna pozwala raczej na formułowanie większej ilości pytań niż odpowiedzi. W mojej ocenie mamy dostęp jedynie do bardzo wybiórczego i powierzchownego (a przez to mogącego wprowadzać w błąd) zestawu informacji w odniesieniu do tego, w jakim zakresie polscy pracodawcy partycypują w przejściu od modelu ochrony miejsc pracy do modelu ochronny zatrudnialności. Jest to szczególnie niepokojące, jeżeli weźmie się pod uwagę ich niski stopień zorganizowania, niezdolność do samodzielnego kreowania szkoleniowych strategii branżowych oraz generalną niechęć organizacji pracobiorców do przyjmowania zobowiązań w imieniu swoich członków.

Jest kwestią bezdyskusyjną, że pracodawcy w Polsce potrzebują wsparcia ze strony władz publicznych w wykorzystywaniu narzędzi zwiększających zatrudnialność pracowników. Równocześnie jednak dobrze funkcjonująca polityka publiczna w odniesieniu do kwestii tak ważnej dla przyszłości rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju musi być oparta na „twardych” dowodach. Oznacza to zdolność do bardziej kompleksowej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób obecnie pracodawcy partycypują w podnoszeniu kwalifikacji pracowników, czy (formułując pytanie w sposób bardziej normatywny) realizują efektywnie obowiązek wymieniany w kodeksie pracy wśród podstawowych obowiązków pracodawcy, jakim jest ułatwianie podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Polityka kulturalna Unii Europejskiej. Rozwój historyczny, stan obecny, perspektywy

Cultural Policy of the European Union. Historical Development, Current Status, and Prospects

The European Union is a mosaic of different customs, habits and traditions that have been creating a heterogeneous cultural heritage. It is worth emphasizing that the protection of this heritage is an essential factor in the process of cultural syncretism. Among the contemporary legal challenges, there is a need to identify those uniting elements of the European community that have been elementary from its beginning. Besides economic cooperation, cultural policy creates connections among citizens of the European Union. The author tries to define the cultural policy of the European Union and chronologically presents its most important stages. In addition, the author evaluates the significance of the community law for the cultural heritage protection. He also considers opportunities for the development of cultural policy in the following financial period 2014-2020. The aim of the article is to indicate the need of close cultural cooperation among Member States and to state that the strength of the European culture lies in its diversity.

Dawid Kostecki

*magister prawa
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*

Wstęp

Kultura stanowi nieodłączny element rzeczywistości otaczającej człowieka. Unia Europejska także dostrzega znaczenie tego czynnika w relacjach międzypaństwowych¹. Z tego też powodu w traktatach kilkakrotnie pojawia się odwołanie do dziedzictwa kulturowego, które stanowi spoiwo dla państw Starego Kontynentu. Niniejszy artykuł jest próbą skondensowanego ujęcia historycznego rozwoju polityki

1 A. Wesołowska, *Polityka kulturalna Unii Europejskiej na początku XXI wieku*, „Refleksje”, jesień/zima 2012, s. 104.

kulturalnej Unii Europejskiej, a także obecnego stanu, z uwzględnieniem perspektyw na przyszłość. Współczesne zmiany i postępujący synkretyzm kulturowy stawiają nowe wyzwania przed polityką kulturalną Unii Europejskiej. W pierwszej kolejności jednak należy odpowiedzieć na rudymen tarne pytania, aby móc później zastanowić się nad ewentualnym przyszłościowym ujęciem polityki kulturalnej UE. Najistotniejszym punktem będzie wskazanie, czy wspólna polityka kulturalna ma sens? W jakim stopniu jest ona realizowana? Jakie są jej perspektywy?

1. Pojęcie i rozwój polityki kulturalnej Unii Europejskiej

W pierwszej kolejności warto zastanowić się nad tym, czym jest polityka i właściwie zdefiniować to pojęcie, aby później przejść do celów oraz zasad polityki kulturalnej, z uwzględnieniem Unii Europejskiej. Ponadto niemniej istotne jest ujęcie historycznego rozwoju polityki kulturalnej, a także ukazanie wdrażania poszczególnych programów europejskich. Według Tadeusza Markowskiego „z polityką mamy do czynienia wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi interesy różnych jednostek i podmiotów gospodarczych uczestniczących w jakimś procesie społecznym, przede wszystkim gospodarczym”². Z kolei Kazimierz Opałek twierdzi, że „polityka w najbardziej ogólnym sensie jest definiowana jako działalność wytyczana przez kierowniczy ośrodek organizacji społecznej, aby realizować cele ważne dla jednej, bądź dla wielu dziedzin życia społecznego”³. W większości państw europejskich polityka kulturalna – tj. celowa, systematyczna ingerencja w sferę kultury – jest prowadzona dla osiągnięcia czterech podstawowych celów: zachowania tożsamości kulturowej narodu, zapewnienia równego dostępu do kultury, promocji twórczości oraz wysokiej jakości dóbr i usług kulturalnych, a więc takiego zróżnicowania oferty kulturalnej, aby każda grupa społeczna mogła w niej znaleźć coś dla siebie⁴. Politykę kulturalną UE można spróbować zdefiniować jako świadome, a także zgodne z założeniami, celami i wartościami będącymi podstawą funkcjonowania UE, wpływające instytucji unijnych na procesy kulturowe w celu pobudzania uczestnictwa obywateli w kulturze⁵. W Polsce polityka kulturalna realizowana jest na dwóch płaszczyznach: po pierwsze, traktowana jest jako jedna z nielicznych polityk Unii

2 T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa 1999, s. 25.

3 K. Opałek, *Przedmiot nauk politycznych*, [w:] *Podstawy nauk politycznych*, red. A. Bodnar, Warszawa 1979, s. 9.

4 D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 2002, s. 11-12.

5 A. Kuś, *Polityka kulturalna Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturowego i materialnego pogranicza*, red. A. Dębiński, L. Pietraszko, Lublin 2011, s. 272.

Europejskiej, po drugie zaś, funkcjonuje jako polityka krajowa (narodowa)⁶. Istniejąca w Europie wielokulturowość, gdzie dla wielu narodów przywiązanie do rodzimej kultury było jednym z wyznaczników patriotyzmu, powodowała (i powoduje nadal), że sama myśl o hipotetycznym zagrożeniu w postaci dominacji innych wzorców kulturowych przyczynia się do wzrostu napięć, które nie sprzyjają idei integracji⁷.

Warto przedstawić rozważania nad polityką kulturalną UE w porządku chronologicznym, a także wskazać na potrzebę tworzenia tej polityki. Z perspektywy czasu można wyróżnić pięć okresów rozwoju polityki UE⁸: (1) od 1977 r., kiedy to Parlament po raz pierwszy zasugerował Komisji podjęcie działań w zakresie kultury, do 1992 r., gdy kulturę wpisano do Traktatu z Maastricht; (2) od 1992 r. do 1998 r., gdy rozpoczęły się prace nad wdrożeniem pierwszych programów kulturalnych (KALEIDOSCOPE, ARIANE, RAPHAEL); (3) od 1998 r., gdy przedstawione zostały założenia kompleksowego systemu finansowania działań w zakresie kultury w programie KULTURA 2000; (4) od 2007, gdy zaczął działać nowy program KULTURA przewidziany na lata 2007-2013; (5) obecny program Europa Kreatywna na lata 2014-2020.

Mimo początkowego ograniczenia działań Wspólnot Europejskich do integracji ekonomicznej, kultura w politykach Unii Europejskiej zajęła z czasem istotne miejsce⁹. Postanowienia dotyczące kompetencji UE w zakresie kultury wprowadził po raz pierwszy Traktat z Maastricht¹⁰. W ten sposób kultura uzyskała prawne usytuowanie w całokształcie stosunków w ramach dorobku prawnego UE¹¹. Obecne odwołanie do wspólnego dziedzictwa kulturowego znalazło się już w preambule do Traktatu o Unii: „Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”¹² oraz w art. 3 tegoż traktatu określającym cele działania Unii: „Unia szanu-

6 Ibidem.

7 R. Chmara, *Finansowanie projektów kulturalnych ze środków Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” nr 12, 2006, s. 23.

8 K. Wałuch, *Polityka kulturalna Unii Europejskiej*, Płock 2001, s. 24

9 Ibidem, s. 273.

10 I. Skomerska-Muchowska, *Polityka kulturalna UE*, <URL=http://pracujwkulturze.nck.pl/artykuly/102514-polityka-kulturalna-ue.html> [dostęp: 08.12.2016].

11 A. Kuś, *Polityka kulturalna...*, op. cit., s. 274.

12 Wersja skonsolidowana po Traktacie z Lizbony, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012, C 326, t. 55, s. 13 (2012/C 326/01).

je swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy¹³. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określa w art. 6 kompetencje Unii mające na celu wspieranie i uzupełnianie działań członkowskich¹⁴. Wśród tych dziedzin została wskazana kultura¹⁵. Zgodnie z art. 167 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „Unia przyczynia się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego¹⁶. Działanie Unii w kierunku zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi, a także, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań na różnych płaszczyznach. Na przykład: pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich, zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, niehandlowej wymiany kulturalnej, twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym¹⁷.

Warto również podkreślić, że prawo dostępu do dóbr kultury i korzystania z nich, uznawane jest za prawo podstawowe przynależne każdemu człowiekowi¹⁸. Nie zostało ono co prawda wyartykułowane w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która jedynie w art. 13 gwarantuje wolność sztuk i nauki oraz poszanowanie zróżnicowania kulturalnego, religijnego i językowego¹⁹. Natomiast w preambule Karty Praw Podstawowych stwierdza się, że: „Unia przyczynia się do ochrony i rozwoju tych wspólnych wartości,

-
- 13 A. Kosińska, *Dlaczego Unia Europejska potrzebuje wspólnej polityki kulturalnej*, <URL=http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/130430_unia_kultura_pl.htm> [dostęp: 08.03.2014].
 - 14 A. Kosińska, *Dlaczego Unia Europejska...*, op. cit.
 - 15 Wersja skonsolidowana po Traktacie z Lizbony, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012, C 326, t. 55, s. 47 (2012/C 326/01).
 - 16 Wersja skonsolidowana po Traktacie z Lizbony, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012, C 326, t. 55, s. 123 (2012/C 326/01).
 - 17 I. Skomerska-Muchowska, *Polityka kulturalna UE...*, op. cit.
 - 18 Prawo kulturalne jako prawo korzystania z dóbr kultury nie zostało co prawda zawarte ani w Konstytucji RP, ani Karcie Praw Podstawowych, ani też w EKPC – akty te gwarantują jedynie tzw. wolności kulturalne. Prawa kulturalne zostały uregulowane w MPPGSiK, w art. 15. Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169, z późn. zm.
 - 19 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2013. „Przegląd Sejmowy” 6, 2013. Odniesienie do dziedzictwa kulturowego możemy znaleźć również w preambule karty.

szanując przy tym różnorodność kultur i tradycji narodów Europy”. Z kolei w dokumencie *Access to culture* przygotowanym przez ekspertów z krajów członkowskich w 2012 roku²⁰ prawo uczestnictwa w kulturze zostało określone jako prawo człowieka²¹.

Z prawnego punktu widzenia polityka kulturalna UE charakteryzuje się czterema podstawowymi cechami: ma charakter subsydiarny w stosunku do polityki państw członkowskich, jest wykonywana we współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, jest wdrażana za pomocą zaleceń i środków wspierających działania państw członkowskich, nie zaś za pomocą regulacji prawnych (dyrektywy, rozporządzenia)²². W tym kontekście warto zastanowić się, jakie instytucje i organy UE realizują politykę kulturalną. Każde państwo członkowskie uczestniczy w przygotowaniu prac Rady i w podejmowaniu przez nią decyzji. W skład Rady wchodzi ministrowie reprezentujący państwa członkowskie. Instytucja ta zbiera się w dziesięciu różnych formacjach, w zależności od omawianej problematyki. Jednym ze stałych składów Rady jest Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury (*Education Youth and Culture Council; EYC*)²³. W Parlamencie Europejskim jedną z komisji stałych jest Komisja Kultury i Edukacji²⁴. Innym podmiotem odpowiedzialnym za realizację polityki kulturalnej UE jest Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA)²⁵ z siedzibą w Brukseli. Agencja jest odpowiedzialna za zarządzanie niektórymi aspektami wielu programów UE, również w zakresie kultury, np. program *Kultura (2007-2013)*²⁶.

20 *A report on policies and good practices in the public arts and in cultural institutions to promote better access to and wider participation in culture*. Raport został przygotowany w ramach realizacji Europejskiej Agendy dla Kultury 2011-2014. Dokument jest dostępny na stronie <URL=http://ec.europa.eu/culture/events/documents/workplan-2011-14.pdf> [dostęp: 08.12.2016].

21 A. Kosińska, *Dlaczego Unia Europejska...*, op. cit.

22 I. Skomerska-Muchowska, *Polityka kulturalna UE...*, op. cit.

23 A. Kuś, *Polityka kulturalna...*, op. cit., s. 278.

24 <URL=http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cult/home.html> [dostęp: 08.12.2016].

25 Decyzja Komisji z 20 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą do spraw Edukacji Kultury i Sektora Audiowizualnego, zarządzająca działaniami wspólnotowymi w dziedzinie edukacji, kultury i sektora audiowizualnego w zastosowaniu rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003; (2009/336/WE); strona domowa; <URL=http://eacea.ec.europa.eu/about/eacea_contacts_en.php> [dostęp: 08.12.2016].

26 A. Kuś, *Polityka kulturalna...*, op. cit., s. 278-279.

2. Działania Unii Europejskiej na rzecz rozwoju kultury

Unia Europejska respektuje odrębność kulturalną, a ponadto koncentruje się na tworzeniu dogodnych warunków dla współpracy w tej dziedzinie²⁷. Wspomaga i inicjuje poczynania państw-członków Unii w celu lepszej znajomości i popularyzacji kultury oraz historii narodów Europy, rozszerzenia wymiany kulturowej, ochrony europejskiego dziedzictwa kulturowego, rozszerzenia wymiany kulturalnej oraz twórczości artystycznej i literackiej²⁸. Na podstawie wspomnianych założeń powstały trzy sztandarowe programy UE: KALEIDOSCOPE²⁹ (celem była zachęta do twórczości artystycznej i kulturalnej oraz popularyzacja kultury i elementów życia kulturalnego narodów, m. in. poprzez wspieranie imprez kulturalnych); ARIANE³⁰ (związany z rozpowszechnianiem i popularyzacją czytelnictwa); RAPHAEL³¹ (celem programu była opieka nad wspólnym dziedzictwem kulturowym, jego konserwacja i waloryzacja oraz wyeksponowanie i promowanie różnorodności tradycji kulturowych i regionalnych z jednoczesnym uwypukleniem wspólnych elementów kulturowych krajów Unii).

Jednym z ważniejszych komponentów programu KALEIDOSCOPE był projekt zatytułowany Europejskie Miasto Kultury, mający na celu prezentację dorobku kulturalnego miast Europy, stwarzając jednocześnie okazję do spotkań i wymiany doświadczeń³². Pomysłodawcą projektu była Melinie Mercouri, ówczesna minister kultury Grecji. Rada Ministrów przyjęła z aprobatą tę inicjatywę 13 czerwca 1985. Program ten został zainicjowany w latach osiemdziesiątych XX w. i miał trwać do 2004 roku. Okazał się jednak

27 Zob. K. Waluch, *Polityka kulturalna...*, op. cit., s. 22.

28 Ibidem.

29 Zob. Decyzja nr 719/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 marca 1996 r. ustanawiająca program wspierania działalności artystycznej i kulturalnej w wymiarze europejskim (Kaleidoscope) Dz. U. L 99 z 20.4.1996, str. 20. Program funkcjonował w latach 1996-1999.

30 Zob. Decyzja nr 2085/97/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 października 1997 r. ustanawiająca program wspierania w dziedzinie książek i czytelnictwa, obejmującego również tłumaczenie (Ariane) Dz. U. L 291 z 24.10.1997, s. 26. Program funkcjonował w latach 1997-1999.

31 Zob. Decyzja nr 2228/97/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1997 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w obszarze dziedzictwa kulturowego (program Rafael) Dz. U. L 305 z 8.11.1997, s. 31. Program funkcjonował w latach 1997- 2000.

32 K. Waluch, *Polityka kulturalna...*, op. cit., s. 25.

tak popularny, że podjęto decyzję o jego przedłużeniu o kolejne 15 lat³³. Pomysł nazwany Europejskim Miesiącem Kultury miał te same priorytety, co Europejskie Miasto Kultury, była to jednak propozycja skierowana do krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które mogły się ubiegać o to miano³⁴. Miesiąc Kultury Europejskiej został przez ministrów kultury przyjęty deklaracją z dnia 18 maja 1990.

Programy KALEIDOSCOPE, ARIANE i RAPHAEL zostały zgrupowane na lata 2000-2004 w program ramowy KULTURA 2000³⁵, który został następnie przedłużony do 31 grudnia 2006 r. Zadaniem programu było propagowanie oraz wspieranie twórczych działań w dziedzinie szeroko pojętej kultury i sztuki oraz dbałość o wzajemne poznanie historii narodów Europy. Wskazuje on zarówno na potrzebę wspierania dotychczasowego dorobku kulturalnego poszczególnych państw biorących udział w programie, jak i na kultywowanie wspólnego dziedzictwa kultury europejskiej³⁶. Kontynuacją programu KULTURA 2000 był program KULTURA obejmujący lata 2007-2013. Ogólnym celem programu było wzmocnienie wspólnej dla Europejczyków przestrzeni kulturowej opartej na wspólnym dziedzictwie kulturowym poprzez rozwój współpracy kulturalnej pomiędzy twórcami, uczestnikami życia kulturalnego oraz instytucjami kulturalnymi krajów uczestniczących w programie, w celu wspierania tworzenia się obywatelstwa europejskiego³⁷. W ramach programu mogą być realizowane trzy szczegółowe priorytety: wspieranie ponadnarodowej mobilności osób działających w sektorze kultury, wspieranie ponadnarodowego obiegu dzieł oraz wyrobów artystycznych i kulturalnych, wspieranie dialogu pomiędzy kulturami³⁸. Program Kultura 2007-2013 został zakończony.

Warto wspomnieć o jeszcze jednym programie, który był realizowany w latach 2007-2013, a mianowicie Program Europa dla Obywateli³⁹. Głównym zadaniem programu było promowanie aktywnego obywatelstwa europejskiego, opierającego się na umożliwieniu obywatelom wzajemnych

33 I. Skomerska-Muchowska, *Kultura*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 76.

34 Ibidem, s. 28.

35 Decyzja nr 508/2000/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 lutego 2000 r. ustanawiająca program „Kultura 2000” Dz. U. L 63 z 10.3.2000, s. 1.

36 A. Etmanowicz, J. Sanetra-Szeliga, *Kultura w programach i funduszach Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 7-8.

37 I. Skomerska-Muchowska, *Polityka kulturalna UE...*, op. cit..

38 A. Kuś, *Polityka kulturalna...*, op. cit., s. 279.

39 Decyzja z 12 grudnia 2006 r. Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1904/2006/WE.

kontaktów i udziału w tworzeniu coraz im bliższej Europy, demokratycznej i otwartej na świat, zjednoczonej w swej różnorodności kulturowej i przez nią wzbogacanej, rozwijając w ten sposób obywatelstwo Unii Europejskiej; rozwijanie poczucia tożsamości europejskiej, opartej na wspólnych wartościach, historii i kulturze; umacnianie poczucia odpowiedzialności za Unię Europejską wśród jej obywateli; pogłębianie tolerancji i wzajemnego zrozumienia między obywatelami Europy, którzy szanując i promując różnorodność kulturową i językową wnoszą wkład w dialog międzykulturowy⁴⁰.

Od 1 stycznia 2014 roku granty na międzynarodowe działania kulturalne można pozyskiwać w ramach Programu Kreatywna Europa⁴¹. Kreatywna Europa opiera się na sukcesie programów Kultura i Media oraz doświadczeniach wyniesionych z ich realizacji. Oznacza większe wsparcie dla europejskiej kultury, kina, telewizji, muzyki, literatury, sztuk widowiskowych, dziedzictwa kultury oraz dziedzin pokrewnych⁴². Zaproponowany budżet dla Europy Kreatywnej to ok. 1,46 mld euro, co oznacza 37 proc. wzrost środków w stosunku do programów poprzednich⁴³. Celem programu jest przeciwdziałanie podziałowi rynku kultury, zapewnienie sprawnego finansowania kultury i mediów, pomoc w digitalizacji kultury i mediów, a także zapewnienie studiów badawczych i statystyk dla sektora kultury i mediów⁴⁴.

3. Ochrona dziedzictwa kulturowego w Unii Europejskiej

Ważne znaczenie dla rozwoju polityki kulturalnej UE miało przyjęcie w 2007 r. Europejskiej Agendy Kultury, w której wezwano wszystkich partnerów – instytucje europejskie, państwa członkowskie i społeczeństwo obywatelskie świata kultury – do połączenia wysiłków w celu osiągnięcia wyraźnie określonych wspólnych celów przez Radę⁴⁵. Rada wskazała trzy podstawowe cele: po pierwsze. propagowanie różnorodności kulturowej i dialogu międzykulturowego, po drugie, propagowanie kultury jako katalizatora twórczości, po trzecie zaś, propagowanie kultury jako istotnego elementu

40 I. Skomerska-Muchowska, *Polityka kulturalna UE...*, op. cit.. Szczegółowe informacje na temat programu oraz ogłoszenia dotyczące konkursów ogłaszanych w ramach poszczególnych działań znajdują się na stronie internetowej Punktu Kontaktowego Programu Europa dla Obywateli <URL=<http://www.europadlaobywateli.pl/>>[dostęp: 08.12.2016].

41 <URL=<http://ec.europa.eu/culture/creative-europe/>> [dostęp: 08.12.2016].

42 <URL=<http://iam.pl/pl/program-kultura/kreatywna-europa>> [dostęp: 08.12.2016].

43 A. Kosińska, *Dlaczego Unia Europejska...*, op. cit.

44 Ibidem.

45 A. Kuś, *Polityka kulturalna...*, op. cit., s. 280.

stosunków międzynarodowych UE⁴⁶. W celu promowania dostępu do kultury Komisja zaproponowała znak dziedzictwa europejskiego. Znakiem są oznaczane miejsca, które upamiętniają lub są symbolem europejskich ideałów integracji lub historii⁴⁷.

Polska uczestniczy w programach wspólnotowych w dziedzinie kultury od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku⁴⁸. Najpierw polskie instytucje brały udział w projektach na zasadzie państw trzecich, co dawało mniejsze możliwości korzystania z grantów, ale nie pociągało za sobą zobowiązań z budżetu państwa z chwilą podpisania i ratyfikowania Protokołu Dodatkowego do Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między RP z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej, w dniu 31 grudnia 1996 r. Polska uzyskała prawo uczestniczenia w programach wspólnotowych, programach ramowych i innych przedsięwzięciach dotyczących kultury jako ich pełnoprawny uczestnik⁴⁹. Doskonałym przykładem potwierdzającym uzyskanie przez Polskę funduszy europejskich przed wstąpieniem w struktury Unii Europejskiej w ramach programu ochrony europejskiego dziedzictwa architektonicznego są⁵⁰: Ogrody Zamku Królewskiego w Warszawie czy Kaplica św. Trójcy w Lublinie.

Unia Europejska finansuje przedsięwzięcia z dziedziny kultury w ramach dwóch podstawowych strumieni środków: programów wspólnotowych oraz funduszy strukturalnych (dodatkowo projekty kulturalne realizowane są w ramach tzw. inicjatyw wspólnotowych oraz działań Komisji Europejskiej)⁵¹. Podział ten ma istotne znaczenie ze względu na odrębny charakter obu źródeł, przekładający się zarówno na sposób aplikowania, jak i oceny składanych wniosków oraz na wysokość środków jakie dany kraj będzie mógł uzyskać do swojej dyspozycji⁵². Niemniej jednak, kwestia sposobów uzyskiwania środków finansowych na przedsięwzięcia kulturalne pozostaje na marginesie rozważań i wymaga odrębnego opracowania.

46 Ibidem, s. 280.

47 Ibidem, s. 282.

48 *Europa – szansa dla kultury. Polska w europejskich programach kulturalnych*, red. A. Etmanowicz, J. Sanetra-Szeliga, Warszawa 2004, s. 3.

49 Ibidem.

50 Ibidem, s. 9.

51 J. Sanetra-Szeliga, *Finansowanie kultury ze środków wspólnotowych w Polsce*, [w:] *Europa – szansa dla kultury. Polskie doświadczenia w korzystaniu ze środków Unii Europejskiej dla kultury*, red. A. Etmanowicz, J. Sanetra-Szeliga, Warszawa 2005, s. 15.

52 Ibidem.

Zakończenie

Rekapitulując, chciałbym jednoznacznie stwierdzić, że wspólna polityka kulturalna państw członkowskich jest niezbędna dla wzajemnej edukacji, służy podkreślanii własnej świadomości kulturalnej i kształtowaniu postaw obywatelskich. Ponadto, realizacja działań kulturalnych pozwala na zachowanie różnorodności dziedzictwa krajów członkowskich, zaś skoordynowanie ich na poziomie Unii sprzyja ochronie unikalnego charakteru kultury kontynentu europejskiego w obliczu zagrożenia globalizacją i unifikacją wzorców kulturowych⁵³. Pamiętać należy przy tym, że kształtowanie polityki kulturalnej UE nie oznacza wyrzeczenia się kultury narodowej, gdyż siła wspólnej polityki kulturalnej tkwi w różnorodności. Polityka kulturalna UE posiada uniwersalne wartości, które wpisują się w priorytety uznane przez państwa demokratyczne⁵⁴. Wartościami tymi są: respektowanie narodowych i regionalnych różnic kulturowych, rozwijanie współpracy międzynarodowej pomiędzy państwami członkowskimi, zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego narodów Europy, rozwój twórczości artystycznej i kulturalnej, podnoszenie poziomu wiedzy i szerzenie kultury oraz historii państw europejskich⁵⁵.

W kontekście problemów z imigrantami i uchodźcami polityka kulturalna zyskuje nowy społeczno-polityczny wymiar. Należy konsekwentnie stawiać na rozwój polityki kulturalnej krajowej, uzupełniając ją o dorobek cywilizacji łańskiejskiej, której elementy zawierają się w prawnym dziedzictwie europejskim. Wobec wyzwań współczesności kluczowe stają się środki z Unii Europejskiej przeznaczone na kulturę, aczkolwiek sama polityka kulturalna UE powinna mieć subsydiarny charakter w kształtowaniu polityki krajowej (narodowej). Pozostaje mieć nadzieję, że program Kreatywna Europa dla Polski wykorzystany zostanie w sposób właściwy, przyczyniając się do realizacji kulturalnych praw człowieka i ochrony dóbr kultury.

53 Zob. A. Kosińska, *Dlaczego Unia Europejska...*, op. cit..

54 A. Kuś, *Polityka kulturalna...*, op. cit., s. 285.

55 Ibidem, s. 285-286.



AUTORZY

Noty o autorach

Joanna Helios – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Katedra Teorii i Filozofii Prawa. Radca prawny. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół: praktycznych aspektów feminizmu; prawnej ochrony zwierząt, edukacji na rzecz zwierząt i ich praw; wolności edukacyjnej, traumy a prawa, problematyki prawa europejskiego.

Wioletta Jedlecka – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Katedra Teorii i Filozofii Prawa. Radca prawny. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół: myśli feministycznej w Polsce i na świecie; ochrony zwierząt i ich praw; wegetarianizmu i weganizmu; przemocy wobec słabszych; neuronauki, wykładni i stosowania prawa Unii Europejskiej.

Dawid Kostecki – magister prawa i historii, doktorant w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. W latach 2012–2014 prezes Akademickiego Klubu Myśli Społeczno-Politycznej Vade Mecum. Zajmuje się problematyką związaną ze sferą oddziaływania moralności na prawo, ewolucyjną filozofią prawa oraz ochroną dziedzictwa kulturowego. Autor kilku publikacji z tego zakresu.

Andrzej Lanc – magister prawa i historii. Radca prawny zajmujący się wdrożeniami kluczowych aktów prawnych w działalności Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, opracowywaniem standardów świadczenia usług oraz regulacji wewnętrznych, a także m. in. wsparciem prawnym w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, ochrony danych osobowych, ochrony konsumenta w branży bankowej. Uczestnik licznych kursów i szkoleń, trener-szkoleniowiec, autor artykułów prawniczych.

Bartosz Majchrzak – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

Barbara Surdykowska – magister prawa, pracuje w Biurze Ekspertkim Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, gdzie zajmuje się m.in. doradczaniem w rokowaniach i sporach zbiorowych prowadzonych w firmach polskich oraz filiach korporacji ponadnarodowych. Jest ekspertem strony związkowej w Radzie Dialogu Społecznego. Jej zainteresowania koncentrują się wokół europeizacji stosunków przemysłowych i jej wpływu na praktykę dialogu w Polsce.



JANUSZ OSSOWSKI

Społeczne instytucje oszczędności i kredytu w Polsce do 1939 roku

Słownik historyczny



- chrzest, miłosierdzie i rozwój społecznych instytucji finansowych w Polsce
- organizacja kredytu krótko- i średnioterminowego w okresie zaborów: instytucje komunalne i spółdzielcze
- organizacja kredytu długoterminowego w okresie zaborów i w II RP
- komunalne kasy oszczędności oraz kasy Stefczyka, banki ludowe, kasy kredytu bezprocentowego w II RP
- sylwetki polskich organizatorów, działaczy i protektorów społecznych instytucji finansowych (wybór)
- dodatek: wykaz spółdzielni finansowych i komunalnych kas oszczędności zlikwidowanych w l. 1948–1951

Spółdzielczy Instytut Naukowy, Sopot 2017, ISBN 978-83-938964-8-6, format A4, 606 stron



Od neoliberalizmu do nekolonializmu

Ćwierć wieku transformacji ustrojowej w Polsce

Grażyna Ancyparowicz



Biblioteka kwartalnika naukowego „Pieniądże i Więź”
Sopot 2015



Matt Davis

Wejdźcie do gry!

O tym, jak unie kredytowe mogą przyciągać uwagę członków, rozwiązywać problemy i dbać o doskonalenie umiejętności dzięki myśleniu w kategoriach gier



RAPORT 1/2017
ROK VIII
ISSN 1506-7513

www.sin.edu.pl

www.p-i-w.edu.pl

Czytaj PIENIĄDZE I WIĘŹ, kwartalnik naukowy wydawany od 1998 r.

Nr
74

ISSN
55 zł
14 994 200 7827

PIENIĄDZE i WIĘŹ

KWARTALNIK NAUKOWY ROK XX NUMER 1 (74) WIOSNA 2017 ROK

ISSN 1408-7813



SPÓŁDZIELCZY  INSTYTUT NAUKOWY

www.p-i-w.edu.pl • www.sin.edu.pl

W najnowszym numerze m.in.:

Znaczenie doświadczenia sacrum w filozofii cywilizacji F. Konecznego, A. Toynbeeego i E. Voegelina
(Romuald Piekarski)

Dyskretny urok polityki pieniężnej w aspekcie gospodarstwa domowego
(Elżbieta Ostrowska)

Spółdzielnia socjalna wobec zjawiska wykluczenia społecznego i finansowego
(Martyna Jedlińska)

Rola banków spółdzielczych na rynku usług bankowych dla rolników
(Eugeniusz Gostomski, Tomasz Czuba)

Zamów Pieniądze i Więż oraz Prawo i Więż poprzez stronę www.sin.edu.pl
poczta elektroniczna: sin@sin.edu.pl

lub pisząc na adres:

Spółdzielczy Instytut Naukowy

81-743 Sopot

ul. Władysława IV 22