

WOLNOŚĆ ORAZ POSTĘP A IDEE LIBERALNE I KOMUNITARYSTYCZNO-KONSERWATYWNE W PRAWIE

David Bumikowski

Abstrakt: Artykuł dotyczy rozwoju wolności w majestacie prawa, a także liberalnych oraz komunitarystyczno-konserwatywnych idei w doktrynie prawa i w prawie rozumianym jako system konwencjonalnie ustanowionych regul. Najważniejsze pytanie brzmi: dokąd zmierzamy? Do świata ludzi odpowiedzialnych moralnie czy do zagłady cywilizacji? Wolność rozumiana jako szersze pole dokonywania w sposób legalny różnych działań ludzkich wciąż się rozszerza. Zjawiska, które w artykule nazywa się przypadkami kontrowersyjnymi moralnie, jak aborcja lub eutanazja, są najlepszymi przykładami tego procesu w naszej kulturze (Zachód). Autor zgadza się z opinią, że sumienie wydaje się lepszym sposobem formowania naszej osobowości i moralności niż prawo.

Słowa kluczowe: konserwatyzm, liberalizm, prawo, wolność.

1. Wprowadzenie

Prawo jest zawsze „kantowską barierą”¹ ludzkich działań. Jest granicą możliwości swobodnego zachowania się bez konsekwencji i sankcji prawnych. Człowiek jest jednak wolny i może zachować się, jak chce, bez względu na prawo. Wolność rozszerza się w różnych sferach życia społecznego w przeciągu wieków. Proces ten jest dość hermetyczny: rozszerzaniu się ogólnie pojętej „wolności (zachowań) w świetle prawa” towarzyszy często kazuistyczne bądź proceduralnie szczegółowe określenie regul postępowania w prawie.

¹ Kant I., O porządku: To może być słuszne w teorii, ale nic nie jest wart w praktyce. W: Klemme H. F. (oprac.), *O porządku: To może być słuszne w teorii, ale nic nie jest wart w praktyce. Do wiecznego pokoju. Projekt filozoficzny*. Toruń: Wydaw. COMER, 1995, s. 19–20. Jest to mało znana obecnie rozprawa Kanta z roku 1793.

Od czasów oświecenia mówi się niejednokrotnie o postępie, wolność jest z nim skorelowana, otrzymujemy nowe prawa, uprawnienia, mamy roszczenia, mniej obowiązków niż pańszczyźniani chłopci. Czy jednak na pewno? Kim jesteśmy? Dokąd zmierzamy? Gdzie jest granica naszej wolności? Gdzie prawo ma postawić ową kantowską barierę naszych działań, ale i działań państwa? Czy jest nią wolność drugiego człowieka? Czy może aksjologia leżąca u podstaw danego społeczeństwa i danej kultury? A może obiektywne uniwersalne wartości? Czy – przykładowo – zabójstwo nienarodzonych i tworzenie dzieci z próbowki mają być normą czy wyjątkiem? Czy jest to postęp w ramach naszej wolności i jak na to patrzy prawo, które ma być barierą, granicą? Autor chciałby skupić się na zjawiskach, które nazywa przypadkami kontrowersyjnymi moralnie i na wizji liberalnej oraz konserwatywnej prawa.

Przypadki kontrowersyjne moralnie, takie jak: aborcja, eutanazja, związki homoseksualne, pornografia, prostytutka, cudzołóstwo, kazirodztwo, klonowanie, są przedmiotem sporów nie tylko moralnych czy też toczonych w ramach debat publicznych, lecz także sporów prawnych między liberalami a konserwatystrami (na płaszczyźnie obyczajowej).

Prawo ingeruje w moralność. Co to oznacza? Nie chodzi o oparcie prawa na minimum moralności (nie zabijaj, nie kradnij, wykonuj zobowiązania etc.). Oparcie prawa na minimum moralności na nie stanowi ingerencji prawa w sferę moralności w rozumieniu autora. Każde prawo jest oparte na moralności (pytanie brzmi – na jakiej?). Ingerencję powyższą stanowi oparcie prawa na etyce perfekcjonistycznej (wskazującej na ideały godziwego życia, np. etyka katolicka). Ingerencją taką może być też samo regulowanie przypadku kontrowersyjnego moralnie (np. sztuczne zapłodnienie, aborcja). Zawsze bowiem dotykamy czyjeś moralności, ingerując w tę w sferę poprzez prawo; nie są to przypadki jednomyślne w społeczeństwie co do oceny moralnej lub co do możliwości prawnego zakazu, jak to jest w przypadkach oczywistych i jednomyślnych społecznie, takich jak zabójstwo czy kradzież, niewykonanie zobowiązania.

Inaczej na kwestię ingerencji prawa w sferę moralności patrzą z jednej strony liberalowie, a z drugiej – konserwatyści. Liberalizm i konserwatyzm w ujęciu modelowym są odmiennymi propozycjami i projektami dotyczącymi pozycji jednostki w społeczeństwie, jej wolności i roli oraz istoty wartości społecznych. W praktyce oba te nurty nie są tak jednorodne, a modyfikacje ich klasycznych ujęć zdarzają się coraz częściej. Pojęcie postępu jest odmiennie pojmowane przez te nurty intelektualne².

² Zob. np. Bartyzel J., *W gąszczu liberalizmów*. Lublin: Fundacja Servire Veritati. Instytut Edukacji Narodowej, 2004. Por. także Bartyzel J., *Konserwatyzm bez kompromisów. Studium z dziejów zachodniej myśli politycznej w Polsce XX wieku*. Toruń: Wydaw. Adama Marszałek, 2002. Inaczej Villapando Nava J. M., Premisas axiologico educativas, para una concepcion del progreso social. W: *Memoria del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofia del Derecho y Filosofia Social (I.V.R.)*. Mexico: Universidad de Mexico, 1981, Vol. 3; Munoz Batista J., Reflexiones sobre los Valores de Libertad e Igualdad (Aspecto Filosofico y Social). W: *Memoria del X Congreso...*

2. Liberalizm, komunitaryzm, konserwatyzm – podstawy, klasyfikacje, idee

W artykule jest mowa o konserwatyzmie i liberalizmie obyczajowym, a nie o konserwatyzmie czy liberalizmie jako takich. Chodzi o komunitaryzm związany z aksjologią i moralnością. Konserwatyzm nie jest identyczny z komunitaryzmem – konserwatysta może być komunitarystą, ale nie musi³. Komunitaryzm, a więc ideologia, która głosi wyższość wspólnoty nad jednostką, nie posiada tylko wymiaru konserwatywnego. Istnieją różne jego odmiany. Można wymienić komunitaryzm lewicowy (idea państwa opiekuńczego), nacjonalistyczny (wspólnota narodu jest najważniejsza), ekologiczny (natura łączy wszystkich). Można wymienić w końcu komunitaryzm konserwatystów, który kładzie nacisk na wspólnoty rozumiane tradycyjnie. Występuje tu poparcie dla grup pierwotnych, instytucji rodziny i tradycji, silnych wspólnot lokalnych, grup zawodowych i korporacji personalnych. Jest też widoczny sprzeciw („bez kompromisu”) wobec zasadniczych zmian struktur tych tradycyjnych wspólnot.

Monarchistyczny i katolicki konserwatysta, Jacek Bartyzel, szeroko analizuje różne odmiany liberalizmu (np. liberalizm obyczajowo-moralny, filozoficznopolityczny, ekonomiczny, a wśród np. liberalizmu politycznego: demokratyczny, postępowy, konserwatywny, antytotitalarny etc.). Zdecydowanie atakuje postęp jako przejaw demoliberalizmu i rządów „ciemnego ludu”, w przeciwieństwie do rządów „światłej”, religijnej i tradycjonalistycznej elity czy arystokracji (władza z namaszczenia boskiego). Również prawa człowieka w jego koncepcji są konstrukcją sztuczną, nieznajującą uzasadnienia w złożoności ludzkiej natury i społeczeństw⁴.

Z kolei lewicowy liberal i racjonalny postępowiec, Munoz Batista, w ten sposób traktuje rozwój ludzkości: *La historia es resultado de una masa enorme de necesidades y fatalismos acumulados, en la que las intervenciones de la libertad tambien se hacen oír* [Historia jest rezultatem wielkiej masy zakumulowanych w niej konieczności i fatalizmów, w których to działania wolności stają się słyszalne i zrozumiałe – tłum. autora artykułu]. Dla niego historia stanowi wynik konieczności dziejowej, dzięki której może przejawiać się – jako realny i konkretny byt – szersza sfera wolności na świecie⁵.

Konserwatyzm jest w znacznej części ruchem komunitarystycznym (specyficznym, gdyż tradycyjnym), choćby ze względu na przywiązanie do tradycyjnych wartości, zwłaszcza religijnych, i ich instytucjonalnego powiązania z państwem. Liberalizm i komunitaryzm odpowiadają na pytanie, jak rozstrzygnąć konflikt między dobrem jednostki a dobrem wspólnoty? Liberalizm na pierw-

³ Por. np. rozważania na temat decyzyzjonizmu i dyktatury jednostki: Wielomski A., *Konserwatyzm. Główne idee, nurty i postacie*. Warszawa: Fijorr Publishing, 2007, s. 60–65.

⁴ Bartyzel J., *W gąszczu...*

⁵ Munoz Batista J., dz. cyt., s. 275.

szym miejscu stawia dobro jednostki, a komunitaryzm akcentuje głównie dobro wspólnoty⁶.

Nie jest jednak tak, że w konkretnych sytuacjach występuje schematyczne trzymanie się interesu jednostki. Istnieją sytuacje, gdy dobro państwa jest nadrzędną wartością i nie budzi ów stan żadnych wątpliwości (np. wyłączenia na cele publiczne, ograniczenia wolności i praw ze względu na ochronę moralności publicznej, por. np. art. 5, 20–22 i 31 Konstytucji RP⁷). Główna różnica między liberalizmem a komunitaryzmem polega na tym, że w przypadku konfliktu liberalizacja daje pierwszeństwo zasadzie *in dubio pro libertate*, a komunitaryści – zasadzie *in dubio pro rem publicam*. Zasady te są stosowane w odniesieniu do dóbr o podobnej wartości (materialnej, społecznej etc.). Można mówić, że komunitaryzm pierwszeństwo przyznaje dobru wspólnemu, a nie wolności i interesowi jednostki. Podstawowym zadaniem państwa jest ochrona dobra wspólnego, a nie ochrona indywidualnej wolności. Państwo nie może być neutralne w sprawach moralnych czy religijnych, jak chcą liberalizacja, ale może bronić wartości, na których opiera się społeczeństwo (np. poparcie katolicyzmu czy islamu). Liberalizacja większą wagę przywiązuje do praw i wolności, zwłaszcza do tych pierwszej generacji praw człowieka (wolność słowa, zrzeszania, sumienia), podczas gdy komunitaryści podkreślają, że istnieje korelacja praw i obowiązków, nie ma praw bez obowiązków, a prawa przysługują tym, którzy wykonują obowiązki. Istotne jest, że komunitaryści podkreślają wagę praw społecznych, ekonomicznych i kulturalnych, a także obowiązek solidarności z bliźnimi oraz respektowania określonych – wydaje się, że jednak na zasadzie wartościowania – podstawowych wartości społecznych. Liberalizacja kładzie nacisk na poleganiu na sobie samym (*ideology of self-reliance*)⁸.

Lech Morawski wyróżnia komunitaryzm tolerancyjny i represyjny. To rozróżnienie jest istotne dla rozważań o ingerencji prawa w sferę moralności w kontekście ludzkiej wolności. Komunitaryzm tolerancyjny uczy członków społeczeństwa wartości społecznie pożądanych poprzez procesy wychowania i perswazji, a komunitaryzm represyjny narzuca określone wartości, w tym takie, które budzą wątpliwości, prawem oraz przymusem państwowym, zwłaszcza środkami prawa karnego i administracyjnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że wychowanie i edukacja odbywają się również w granicach prawnych lub

⁶ Por. rozważania na temat liberalizmu i komunitaryzmu: Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. Warszawa: Wydaw. PWN, 2003, s. 167 i nast.

⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483 ze zm.

⁸ Morawski L., *Główne...* W sensie idealnym konserwatyści nie są zwolennikami praw społecznych – popierają wolny rynek i pracę na własny rachunek w poczuciu odpowiedzialności za swój los, rodzinę, majątek i dobrobyt. Sprzeciwiają się rozrostowi funkcji państwa i ingerencji państwa w gospodarkę, gdyż: *Ogromne podatki, płacone na dobrobyt i opiekę coraz większej grupy ludności, mogą być ściągane jedynie dzięki ogromnej maszynie biurokratycznej i rygorystycznej, radykalnym przepisom* – Erik von Kuehnelt-Leddihn, *Ślepy tor. Ideologia i polityka lewicy 1789–1984*. Kąty Wrocławskie: Wektory, 2007, s. 648.

w ramach politycznych poleceń, ale w ramach szeroko pojętego porządku prawnego. Zagrożenie komunitaryzmem „w brunatnej lub granatowej postaci” wynika z faktu, że nawet demokratycznie wybrana władza jest w stanie narzucić według własnych preferencji, co jest dobre, która religia i tradycja są lepsze, jaki światopogląd jest obowiązujący. Potencjalnie zatem istnieje obawa zdlawienia wszelkiej opozycji moralnej, światopoglądowej, filozoficznej lub religijnej. Większość narzuca mniejszościom swe wartości i ujarzmia wszelką opozycję w tym zakresie. Michael Sandel, zwolennik komunitaryzmu tolerancyjnego, pisze nawet, że człowiek przestaje być w komunitaryzmie represyjnym swoją własnością i staje się publiczną własnością. Lech Morawski wskazuje na przykłady zastosowania takiego komunitaryzmu w praktyce: przeciwnicy aborcji zabijają lekarzy pod klinikami aborcyjnymi, „wierni” prześladują „niewiernych”, „nasi” biją i pozbywają się „obcych”. Takim działaniom blisko do totalitaryzmu jedynej słusznej idei, która jest egzekwowana wszelkimi środkami prawnymi i pozaprawnymi w imię zasady, że prawda odpuszcza grzechy i zło⁹.

Pojęcie dobra wspólnego jest otwarte i niedookreślone, na potrzeby rozważań o prawie i moralności w artykule ograniczono się zatem do konserwatystów jako głównych przedstawicieli komunitaryzmu. Konserwatyzm wierzy w odwieczny ład społeczny z jego boskim lub nadprzyrodzonym pochodzeniem (stąd może mieć charakter antydemokratyczny)¹⁰.

3. Liberalizm a konserwatyzm – zasadnicze różnice

Konserwatyści koncentrują się na walce o inkorporację wartości religijnych lub etyki perfekcjonistycznej do systemu prawa. Czyn rażąco niemoralny lub naruszający określone normy religijne nie może być dopuszczalny w świetle prawa (np. aborcja, zdrada małżeńska). Na płaszczyźnie logicznych konsekwencji konserwatyzm powinien też teoretycznie popierać zakazy prawne masturbacji i stosunków przedmałżeńskich (konsekwentna inkorporacja etyki katolickiej do systemu prawa). Jest to instytucjonalna transformacja religijnego pojęcia grzechu, *sin* w prawne pojęcie przestępstwa, *offence, crime*. Prawo powinno dawać obywatelom wzorce godziwego postępowania. Nie może stanowić zatem tylko minimum moralności, gdyż ograniczenie wychowawczej funkcji prawa do tego aspektu może przyczynić się do demoralizacji społeczeństwa. Zakaz lub nakaz prawny, dotyczący przypadków kontrowersyjnych moralnie (np. pornografia, ochrona życia ludzkiego, antykoncepcja, inżynieria genetyczna), ma charakter również symboliczny (prawna ochrona wartości religijnych lub wzniosłych moralnych jako symbol ładu moralnego i społecznego). Konserwatyści ostro kryty-

⁹ Zob. szeroko tamże.

¹⁰ Zob. szeroko Bunikowski D., Instrumentalizm prawa, prawo hegemonu a polityka władzy. *Jurysta* 2007, nr 2.

kują postęp dokonujący się na różnych płaszczyznach życia społecznego, w tym – w prawie (np. zniesienie kary śmierci, przyzwolenie na aborcję pod pewnymi warunkami, brak zakazu pornografii, niekaralność stosunków homoseksualnych).

Liberalizm afirmuje wolność jednostki, wolność wyboru stylu życia oraz wolność wyborów moralnych. Dla liberalistów główną wartością jest właśnie wolność, ale przywiązują oni też dużą wagę do własności i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości. John Stuart Mill bronił wolności słowa, sumienia, wyznania i zgromadzeń. Atak na liberalistów i posądzanie o nihilizm moralny wynikają często z braku wiedzy o ich ideach. Liberalizm po prostu postuluje danie ludziom więcej wolności, niewymuszanie moralności perfekcyjnej przez państwo i prawo, zaufanie człowiekowi i jego moralnej autonomii. Prawo respektuje tylko minimum etyczne społeczeństwa, a nie wymusza moralności perfekcyjnej (ideałów doskonałości, zasad wzniosłości etycznej).

Liberalowie zastanawiają się, co jest w tym niemoralnego i według jakiej moralności jest to niemoralne. Na pewno rozszerzenia wolności i rozwoju autonomii moralnej nie można nazwać niemoralnością z punktu widzenia minimum etycznego, moralności społecznej czy publicznej. Inaczej, jeśli za kryterium oceny weźmie się normy moralności perfekcyjnej. Wówczas jakiegokolwiek unormowanie prawne w sprawie kontrowersyjnej moralnie, sprzeczne z danym wzniosłym systemem etycznym, będzie zbrodnią moralną większą niż dwie wojny światowe razem wzięte¹¹. Liberalowie nie uważają, że czyn wzniosły etycznie musi być nakazany prawem, aby można go było dokonać w sposób wolny, w zgodzie z własnym sumieniem i poczuciem odpowiedzialności za siebie lub innych.

Konserwatyści w zasadzie zajmują całkowicie odmienne stanowisko. Człowiek nie powinien – w świetle prawa – mieć wolnego wyboru w sprawach fundamentalnych moralnie lub religijnie. Według liberalistów człowiek powinien mieć na gruncie prawa wybór dokonania lub niedokonania określonej czynności, co do której brakuje powszechnej zgodności w społeczeństwie (przypadki kontrowersyjne społecznie i moralnie) lub z którą wiąże się perfekcjonizm etyczny. Jako przykłady wymienić można wolność w zakresie aktów aborcji, eutanazji, prostytutki, pornografii, antykoncepcji. W ujęciu liberalnym prawo nie ingeruje w przypadki kontrowersyjne społecznie i moralne (jak np. aborcja) i nie wymusza określonego zachowania, pozostawiając wybór człowiekowi i jego moralności oraz sumieniu (łącznie z konsekwencjami w postaci sankcji moralnych – wyrzutów sumienia, stygmatyzacji społecznej). Dokonanie prawnie dopuszczalnego czynu (np. prostytutki), a moralnie lub religijnie złego, nie zwalnia

¹¹ Przewodniczący Papieskiej Rady do Spraw Rodziny, Alfonso Lopez Trujillo, powiedział w wywiadzie dla „Il Tempo”, że [...] *aborcja jest większym złem niż wojny światowe, a świat upił się sekularyzując*. W kolejnym wywiadzie stwierdził, że [...] *nie można nigdy, w żadnej sytuacji zaakceptować aborcji. Zabicie niewinnej istoty, skazanej na karę śmierci jest błędem i horrorem; to zbrodnia bardziej przerażająca niż wszystkie wojny światowe. To masakra, która odbywa się na oczach świata*. PAP z 2.07.2006 r.

nikogo z odpowiedzialności moralnej lub religijnej, ale czym innym jest wolność w świetle prawa i jej realizacja, a czym innym odpowiedzialność moralna lub religijna. Nie wszyscy rozumieją tę delikatną dystynkcję lub nie chcą jej zrozumieć, i nie tłumaczą ich z tej intelektualnej aberracji nawet argumenty o fundamentalnej roli wychowania ludzi przez prawo w społeczeństwie oraz konsekwencjach społeczno-wychowawczych demoralizacji prawa w sensie metaetycznym poprzez dopuszczenie czynów moralnie złych w świetle prawa¹².

Zaznaczyć trzeba w tym miejscu, że o instrumentalizmie prawa można mówić w sytuacji, gdy prawo lub – szerzej mówiąc – system prawa czy porządek prawny (tworzenie, stosowanie i wykładnia prawa przez organy władzy publicznej) wchodzi w sferę wolnych wyborów adresatów norm prawnych, decydując o ich życiowych celach. Każde prawo jest oczywiście w pewien sposób instrumentalne, gdyż zawiera nakazy i zakazy, które wszak ograniczają wolne i swobodne zachowanie jednostki¹³. Służą one jednak określonym celom i wartościom społecznym (zdrowie, życie, bezpieczeństwo, dobrobyt etc.). Podporządkowanie się takim prawnym nakazom i zakazom jest wskazane ze względu na prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa. Sprzeciw wobec takiego prawa jest możliwy tylko w sytuacji jego rażącej niesprawiedliwości i naruszania przez nie podstawowych norm przyzwoitości moralnej. Konserwatywny porządek prawny jest w znacznie większym stopniu instrumentalny.

4. Moralizm i paternalizm prawny w liberalizmie i konserwatyzmie

Liberałowie i konserwatyści różnie odnoszą się do moralizmu i paternalizmu prawnego. Konserwatyści popierają regulacje przede wszystkim moralistyczne, ale także paternalistyczne. Państwo często nakazuje robienie czegoś, gdyż to jest

¹² Podobnie kwestię liberalizmu i wolności ujmuje w swym zbiorze esejów Sadurski W., *Liberałów nikt nie kocha. Eseje i publicystyka w latach 1996–2003*. Warszawa: Prószyński i S-ka, 2003; zwłaszcza rozdziały „Prawo” i „Liberalizm”. W. Sadurski dokonuje podziału liberalizmu na liberalizm pierwszego i drugiego stopnia. Liberalizm pierwszego stopnia (zwany przez Judith Shklar – „liberalizmem odwagi”) apoteozuje jednostkę wolną, autonomiczną i odpowiedzialną, świadomie kształtującą własny los i świadomie dokonującą wyborów swej drogi w życiu. Liberalizm drugiego stopnia („liberalizm strachu” u Shklar) nie odpowiada na pytanie, jak żyć?, ale wychodzi z założenia faktycznego istnienia różnorodności poglądów moralnych, filozoficznych, światopoglądowych i religijnych w społeczeństwie i odpowiada napytanie, jak ze sobą żyć? Jest to doktryna polityczna, której celem jest określenie [...] *zasad i instytucji kompromisu między ludźmi, głęboko różniącymi się między sobą w pojmowaniu wartości naczelnych* (tamże, s. 58–59).

¹³ Por. też Lang W., Instrumentalne pojmowanie prawa a państwo prawa. *Państwo i Prawo* 1991, nr 12, s. 3 i nast.; Morawski L., Spór o pojęcie państwa prawnego. *Państwo i Prawo* 1994, nr 4, s. 3 i nast.; Morawski L., Zasada państwa prawnego – próba reinterpretacji. *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo* 1996, nr 35, s. 3 i nast.; Bator A., Instrumentalizacja jako aspekt prawa. W: Leszczyński L. (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia. Konstytucja. Integracja Europejska*. Lublin: Wydaw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1999, s. 93 i nast., zwłaszcza s. 107.

moralne (moralizm prawa) albo jest dla twego dobra (paternalizm prawa). Przykładowo, nie należy zabijać ludzi lub czynić zgorzenia w miejscu publicznym (przykład moralizmu) ani jeździć samochodem bez zapiętych pasów lub nie płacić składek na ubezpieczenia społeczne (przykład paternalizmu). Nie są to przykłady kontrowersyjne, gdyż w dużym stopniu odzwierciedlają podstawowe reguły i zasady występujące w społeczeństwie – tzw. minimum etyczne, bez którego społeczeństwo nie mogłoby funkcjonować lub funkcjonowałoby źle na danym etapie swego rozwoju. Są jednak również przypadki kontrowersyjne społecznie i moralnie (np. aborcja). Na tej płaszczyźnie powstaje spór konserwatystów i liberalistów.

Liberaliści głoszą, że ingerencja prawa w sferę wolnych wyborów obywateli możliwa jest tylko wówczas, gdy jest to konieczne do ochrony praw i wolności innych osób. Liberaliści także godzą się na moralizm i paternalizm prawa w określonym stopniu i zakresie, gdyż prawo pełni również w pewnym stopniu funkcję wychowawczą. Żądają jednak głębszego uzasadnienia moralistycznych i paternalistycznych regulacji prawnych.

Konserwatyści są owładnięci wizją ideową, przekonaniem o znajomości prawd absolutnych i możliwości narzucania ich siłą całemu społeczeństwu. Po pierwsze, powstaje wspomniany już problem istnienia obiektywnych prawd absolutnych. Okazuje się w praktyce, że wartości społeczne mają charakter kumulatywny, a reguły życia społecznego są zrelatywizowane do kultury i czasu. Świadczą o tym liczne badania socjologiczne i antropologiczne (np. Edvard Westermarck) czy etnologiczne (np. Bronisław Malinowski¹⁴). Nie oznacza to, że nie ma ogólnoludzkich, elementarnych i uniwersalnych wartości, które obecnie konkretyzowane są w prawach człowieka – jednej z największych zdobyczy ludzkiego postępu.

Tymczasem prawa człowieka są kwestionowane przez konserwatystów, którzy uważają je za rezultat potępianej przez nich Rewolucji Francuskiej, niszczącej ład monarchistyczno-religijny i społeczno-moralny oraz mającej fatalny wpływ na całość życia społecznego w Europie¹⁵. Poza tym, na tzw. metapoziomie dyskursu moralnego postawić należy pytanie, dlaczego prawo w ogóle ma być moralistyczne lub paternalistyczne w danym przypadku oraz jak daleko ma sięgać ingerencja prawa w moralność czy w dbanie o czyjeś dobro?¹⁶

¹⁴ Zob. np. Malinowski B., *Wolność i cywilizacja*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2001, t. 10; Malinowski B., *Jednostka, społeczność, kultura*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2000, t. 8.

¹⁵ Zob. tak właśnie Bartyzel J., *W gąszczu...*, s. 56–57 i 193–210.

¹⁶ Zob. Pietrzykowski T., *Etyczne problemy prawa*. Katowice: Naukowa Oficyna Wydawnicza, 2005.

5. Słabość konserwatyizmu – słabość liberalizmu

Zgodnie z przedstawioną w doktrynie teorią racji decyzji prawodawczych (Wiesław Lang), uzasadnienie ustanowienia prawa, jego zmiany lub uchylecia nie może być wyłącznie racją moralną, gdyż naruszałoby „wewnętrzną moralność prawa” (Lon Fuller¹⁷) oraz zasady racjonalnego prawotwórstwa. Uwzględnia się bowiem w procesie decyzyjnym i legislacyjnym również wiele innych czynników: społecznych, ekonomicznych, politycznych etc.¹⁸

Jest moralnie uzasadnione, że niepracujące osoby, bez pracy nie ze swojej winy, powinny liczyć na wsparcie finansowe państwa. Byłoby to słuszne moralnie (skoro wielkie środki wydaje się np. na prowadzenie wojen). Ale państwa, zdaniem władzy, nie stać na to – a zatem racja ekonomiczna przeważa rację moralną w procesie decyzyjnym. Państwo musi brać pod uwagę wszystkie racje w procesie decyzyjnym, gdyż nie jest ustawowym moralizatorem, ale ma zapewnić minimum porządku społecznego, zagwarantować wolność obywateli i egzekucję ich praw, a kiedy może i powinno – wspierać ich materialnie, w myśl zasady sprawiedliwości społecznej (John Rawls¹⁹).

Słabością liberalizmu jest przywiązywanie zbyt małej wagi do obowiązków solidarności z innymi i nadmierne oderwanie od kultury i tradycji. Ma rację Joseph Raz, pisząc, że liberalizm myli się w swej wierze w człowieka oderwanego od kultury i religii. Ta uniformizacyjno-universalistyczna idea liberalizmu musi być zastąpiona multikulturowością: w społeczeństwie są różne grupy i każda z nich ma prawo do zachowania swej tożsamości²⁰. Równie ważne jest tworzenie nie tyle społeczeństwa składającego się z egoistów żądnych jak największych korzyści tylko dla siebie, ile – jak uczy J. Rawls – społeczeństwa opartego na akceptowanych zasadach sprawiedliwości²¹. Również według Ronalda Dworkina społeczeństwo jest raczej wspólnotą zasad lub zgodą na zasady leżące u podstaw społeczeństwa, a obowiązki solidarności z innymi ludźmi są ich ważną częścią²².

¹⁷ Zob. Fuller L., *Moralność prawa*. Warszawa: „ABC”, 2004.

¹⁸ Zob. o teorii racji decyzji prawodawczych: Lang W., Związki między prawem i moralnością w procesie tworzenia prawa. W: Skapska G. (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*. Toruń: Adam Marszałek, 2000.

¹⁹ Zob. Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1994. Zob. też Hare R. M., Justice and Equality. *Dialectics and Humanism* 1979, Vol. 6, No. 4, s. 17–26.

²⁰ Raz J., Multiculturalism. *Ratio Juris* 1998, nr 11, s. 196. Z drugiej strony mówi się np. w Australii, że idea wielokulturowości zawodzi w praktyce, gdyż mniejszości narodowe i religijne tworzą swoiste getta (także wskutek niewłaściwej polityki państwa), odrzucając asymilację, budowę społeczeństwa obywatelskiego i minimum etyczne oraz wartości całego społeczeństwa. Por. Rorty R., *Obiektywność, relatywizm, prawda*. Warszawa: Fundacja „Aletheia”, 1999, s. 312.

²¹ Rawls J., *Teoria...*

²² Dworkin R., *Law's Empire*. London: Fontana Paperbacks, 1986, s. 196 i nast.

6. Wolność, prawda, społeczeństwo

Prowadzenie odpowiedniej kompleksowej polityki społecznej w państwie liberalnym jest niezbędne. Polityka taka ma na celu wyeliminowanie poprzez ekonomiczno-socjalne bodźce moralnego i społecznego zła, które leży u źródła dramatycznych wyborów ludzkich w sprawach kontrowersyjnych moralnie i społecznie (np. polityka prorodzinna a aborcja).

Szczególnie istotne w kontekście rozważań o wolności człowieka i ingerencji prawa w sferę moralności wydaje się realizowanie zasady rozdziału państwa od religii²³. W praktyce często konserwatyści sprzyjają jakiemuś kościołowi lub wyznaniu, liberalowie zaś starają się zachować bezstronność w kwestiach religijnych i wyznaniowych, nie uprzywilejowując żadnej organizacji wyznaniowej. Zasada świeckości państwa jest zasadą moralną w moralności społecznej i publicznej: nie oznacza wojującego ateizmu i państwa ateistycznego, ale państwo respektujące pluralizm etyczny, religijny i światopoglądowy. Zasada świeckości jest zasadą konstytucyjną w wielu państwach²⁴.

Państwo nie jest moralnie neutralne, bo takie być nie może, ale zakłada różne uzasadnienia ontologiczne norm prawnych oraz zasad i reguł minimum etycznego, tworzących wspólnie aksjologię społeczeństwa („doktrynę społeczną” dominującą w społeczeństwie²⁵). Nie powinno narzucać jednego światopoglądu, religii lub moralności perfekcjonistycznej, ale winno szanować wolność, zasadę wolności wyborów moralnych człowieka i pluralizm etyczny w społeczeństwie. Jest oczywiste, że minimum etyczne państwa nie wzięło się znikąd, lecz jest hermetycznym konglomeratem kumulatywnych norm moralnych, prawnych, religijnych, obyczajowych oraz zwyczajowych. Nie zdajemy sobie często sprawy, jak bardzo prawo ingerujące moralnie swym źródłem tkwi w kulturze, historii, religii, tradycji oraz obowiązującym etosie społecznym.

²³ Na temat zasady rozdziału państwa od religii istnieje bogata literatura, zob. np. Kubuj K., Zasada laickości we Francji. *Pravo i Życie* 2001, nr 1, s. 56–61; Garlicki L., Wolność sumienia i wyznania. *Pravo i Życie* 1999, nr 11; Borecki P., Państwo neutralne światopoglądowo – ujęcie komparatystyczne. *Państwo i Prawo* 2006, nr 5; Proszak R., Konstytucyjna zasada neutralności światopoglądowej państwa w Stanach Zjednoczonych Ameryki. *Państwo i Prawo* 2004, nr 3; Janyga W., Wolność sumienia i wyznania wobec wyzwań pluralizmu religijnego. *Państwo i Prawo* 2004, nr 10; na pewne niekonsekwencje w nauczaniu Magisterium Kościoła zwraca uwagę Borecki P., Koncepcja relacji Kościoła i państwa w nauczaniu społecznym Jana Pawła II. *Państwo i Prawo* 2005, nr 5, s. 17–21. Zob. również konserwatywne w tym przedmiocie stanowisko bp. S. Wielgusa: Wielgus S., Kapłan wobec ofensywy ideologii neomarksizmu i postmodernizmu we współczesnym świecie. *Niedziela* z 29.02.2004, „Dodatek Akademicki”.

²⁴ Por. art. 25 Konstytucji RP, gdzie stwierdza się, że [...] *władze publiczne RP zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym* [ust. 1]. *Stosunki między państwem a kościołami lub związkami wyznaniowymi kształtowane są na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego* [ust. 2].

²⁵ Por. Stelmach J., Sarkowicz R., *Filozofia prawa XIX i XX wieku*. Kraków: Wydaw. Uniwersytetu Jagiellońskiego, 1998, s. 56.

Słuszne jest twierdzenie Wojciecha Sadurskiego, że wolność jest w dużej mierze wartością instrumentalną: [...] *jesteśmy wolni ku czemuś albo by coś osiągnąć*. Nie da się ukryć tej bolesnej prawdy, że wolność sama w sobie, która nie prowadzi do realizacji jakichś ideałów indywidualnej lub zbiorowej doskonałości, wydaje się [...] *ideałem dość płytkim, prowadzącym do anomii i samotności w tłumie*²⁶. Zdaje się, że wolność jednak jest również czymś więcej – świadomością faktu własnej wolności i możliwości z tego korzystania z jej niewątpliwych uroków oraz możliwości, które stwarza. Jest to metapoziom wolności.

Wolność w ujęciu liberalnym zakłada pluralizm etyczny, a pluralizm etyczny – jak pisze J. Raz – [...] *jest poglądem uznającym istnienie różnych form i stylów życia, które egzemplifikują różne wartości i które nie są kompatybilne*²⁷.

Ujęcie kognitywistyczno-obiektywistyczne i założenie religijne lub filozoficzno-moralne głoszące, że można posiadać prawdę absolutną i obiektywną o tym, jak powinno wyglądać społeczeństwo i co powinni robić ludzie, występowało i występuje u wielu filozofów (Platon, Arystoteles, św. Tomasz, św. Augustyn, James Fitzjames Stephen, Robert George). Posiadający prawdę moralną, która jest „słuszna i jedyna”, ma zapędy do narzucania jej za pomocą prawa i państwa wszystkim członkom społeczeństwa²⁸. Przekonania o słuszności prawd są subiektywne – w społeczeństwie mogą występować tendencje do narzucania prawd wzajemnie się wykluczających (np. teokryzizm a komunizm, państwo wyznaniowe a liberalny socjalizm). Subiektywne przekonanie komunisty zaprowadzającego socjalistyczny ład moralny za pomocą zbrodni i represji prawnych niczym nie różni się od subiektywnego przekonania teokraty wprowadzającego inkwizycyjne metody i środki prawne wymuszania prawd religijnych.

Nie wolno założyć, że nie można rozmawiać na temat prawdy o człowieku i świecie oraz normach zachowania ludzkiego. Tak rozumiany postęp i rozwój wolności byłby błędny. Nadmienić należy, że tendencja (i prawo!) do subiektywizacji wartości nie może powodować deprecjacji lub destrukcji wartości powszechnie, społecznie uznanych w historii, tradycji i życiu zbiorowym oraz jednostkowym (wartości zobiektywizowane). Wspomnieć także wypada, że akceptacja tez normatywnego nonkognitywizmu mówiącego, że wartości, normy, oceny nie są prawdziwe lub fałszywe, w takim znaczeniu jak zdania w sensie logicznym, i że nie ma absolutnej prawdy moralnej oraz niedającego się podważyć sposobu uzasadniania sądów moralnych – nie wyklucza w pluralistycznym społeczeństwie europejskim prowadzenia dialogu w sprawach normatywnych

²⁶ Sadurski W., dz. cyt., s. 56.

²⁷ Raz J., *Autonomy, Toleration and The Harm Principle*. W: Gavison R. (red.), *Issues in Contemporary Legal Philosophy. The Influence of H. L. A. Hart*. [b.r.], [b.m.], part 3, s. 316. Por. Fritzhand M., *What is the Meaning of Tolerance at a Time of Cultural Diversity? Dialectics and Humanism* 1979, Vol. 6, No. 4, s. 11–14.

²⁸ Pietrzykowski T., dz. cyt., s. 108.

i w sporach praktycznych, z wykorzystaniem argumentów co do form dobrego życia, dobrego życia społecznego czy dobrego porządku prawnego²⁹.

Zgodzić się należy z opinią hiszpańskiego filozofa i pedagoga Fernando Savatera, że [...] *postęp polega na poszukiwaniu równości mimo wszelkich różnic*³⁰ i z poglądem włoskiego teologa Luigi Lorenzettiego, że powinniśmy zwracać uwagę na [...] *to, co łączy mimo wszelkich różnic*³¹. Luigi Lorenzetti ma na myśli podstawowe wartości wspólne ludziom i społeczeństwu: wolność, demokrację, solidarność, godność, bezpieczeństwo etc. Fernando Savater trafnie podkreśla prawo do różnicy każdego z ludzi. Warto powiązać owe prawo do różnicy z zasadą krzywdy i poszanowaniem tzw. minimum etycznego. Ernest Gellner podkreśla, że Lord Acton widział historię jako postęp wolności (*story of liberty*), a Tocqueville – jako rozwój równości (*story of equality*)³². Postęp ludzkości, rozwój wolności i prawo do różnicy każdego człowieka nie determinują również odrzucenia dyskusji o prawdzie o człowieku i poważnej debaty publicznej o prawach oraz obowiązkach dotyczących człowieka i państwa.

Należy zgodzić się z F. Savaterem, że nie wszystkie opinie są sobie równe w postmodernistycznym świecie. Dogmat epoki ponowoczesnej zakłada, że wszystkie poglądy zasługują na szacunek i są tyle samo warte. Tymczasem, jak słusznie zaznacza wspomniany filozof, nie wszystkie z nich są godne szacunku (natomiast osoby należy, oczywiście, szanować). Opinie muszą podlegać dyskusji. Fernando Savater idzie nawet dalej, kwestionując pośrednio tezę, że prawda jest [...] *jedynie kwestią uzgodnienia lub kompromisu*. Dodaje: *W dodatku w tym ponowoczesnym świecie nic nie jest prawdą i nic nie jest kłamstwem. Kto zatem stara się wprowadzić jakiś porządek i hierarchie, podyskutować z innymi opiniami, okazuje się od razu faszystą!* Ma rację, pisząc, że pewien porządek i hierarchia są potrzebne, a niektóre opinie mogą być fałszywe. Pogląd np. o słuszności kanibalizmu jest błędny, gdyż narusza on podstawy funkcjonowania społeczeństwa i przekracza zasadę krzywdy.

Pogląd, że tylko rozrywka jest celem życia, również jest błędny, gdyż człowiek jest istotą bardziej złożoną i potrzebuje kompleksowego rozwoju, co znakomicie wykazuje w swym eksperymencie konserwatysta i kapitalistyczny anarchista, Robert Nozick³³. Według autora artykułu, nie jest prawdą, by wszystkie moralności były sobie równe, gdyż moralność pedofila nie jest równa moralności porządnego człowieka, ale każdemu należy się szacunek i pomoc. Poglądy

²⁹ Por. Morawski L., *Co może dać nauce prawa postmodernizm?* Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2001, s. 14–15. Zob. też na temat etyki dyskursu: Alexy R., *Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*. Wyd. 2. Frankfurt am Main: 1991, s. 234 i nast.

³⁰ Wywiad z Fernando Savaterem, *Gazeta Wyborcza* z 2.07.2006.

³¹ W tym sensie przyjęcie wartości (*values*), takich jak: godność, demokracja, solidarność, rządy prawa, przez ogół (*society; the public*) wydaje się rozsądne. Zob. Lorenzetti L., *Moralność. Odpowiedzi na najbardziej prowokacyjne pytania*. Częstochowa: Edycja św. Pawła, 2001, s. 194.

³² Zob. Gellner E., *The Social Roots of Egalitarianism. Dialectics and Humanism* 1979, Vol. 6, No. 4, s. 27.

³³ Nozick R., *Anarchia, państwo, utopia*. Warszawa: Fundacja „Aletheia”, 1999, s. 61–64.

i opinie, często o silnym podłożu emocjonalnym, muszą być weryfikowane pod względem empirycznym i w odniesieniu do wiedzy naukowej³⁴.

Wydaje się, że w późniejszych pracach (esejach) na temat prawa i moralności ważnym elementem myśli głównego przedstawiciela polskiej idei librealnej, W. Sadurskiego, było podkreślenie rzeczy następującej: to, iż jesteśmy wolni, nie oznacza, że wszystkie poglądy i moralności są równe sobie, gdyż mogą być wśród nich takie, które charakteryzują się absurdalnością lub „myślowym prostactwem”. Tolerancja społeczna pozwala jednak na koegzystencję wszystkich rozumnych ludzi w społeczeństwie, twierdzi W. Sadurski. Wydaje się jednak, że każda tolerancja ma zawsze swe granice, które należałoby wiązać z przekroczeniem zasady krzywdy lub z innymi *prima facie* ważnymi okolicznościami, takimi jak nawoływanie do przemocy. Można z drugiej strony *a priori* założyć, że owi „rozumni ludzie” nie naruszają zasady krzywdy ani nie nawołują do przemocy, stąd tolerancja społeczna byłaby stanem idealnym.

Trafnie na temat istoty prawdy w społeczeństwie mówi polski filozof Tadeusz Gadacz: *Nie istnieje uprawniony arbiter, który by nam ostatecznie powiedział, jaka jest prawda o człowieku i świecie. Prawda jest ideałem, do którego ma dążyć człowiek po różnych szczeblach wiedzy*³⁵. W przeciwnym wypadku społeczeństwo może zostać urządzone na wzór platońskiego państwa, w którym totalitarny władca, nawet najmądrzejszy z mędrców, wymusi prawem i siłą każdą pożądaną przez niego moralność i każde postępowanie w imię prawdy, którą posiadał. Za taką ideologią stoi niebezpieczeństwo dla zwykłych, wolnych ludzi.

7. Postęp a prawo. Quo vadis terra?

Jak się ma prawo do idei wolności, postępu i myśli liberalnej oraz konserwatywnej? Warto przytoczyć słowa, które padły na 23rd Word Congress of Philosophy of Law and Social Philosophy (1–6 sierpień 2007 r., Kraków): *Sometimes we could say that the law is like a fight between perfectionist morality and absolute freedom*³⁶. Gdzieś pomiędzy moralnością perfekcjonistyczną a wolnością absolutną rodzi się prawo, i tam też jest jego miejsce.

Postęp wolności na różnych płaszczyznach życia społecznego, w tym i w prawie (większa liczba czynów moralnie naganych według systemów etycznych zostaje uznana za dozwolone prawnie), determinuje odejście od idei prawa opartego na koncepcji prawdy obiektywnej i koncepcji prawa naturalnego w ujęciu religijnym na rzecz idei prawa opartego na minimum etycznym

³⁴ Por. Sadurski W., dz. cyt., s. 72 i nast. Zob. też na temat założenia racjonalności czy rozumności: Rawls J., *Liberalizm polityczny*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1998, s. 89 i nast.

³⁵ Wywiad z T. Gadaczem. *Polityka* z 17.12.2005, dodatek „Niezbędnik Inteligenta”, s. 7.

³⁶ Zob. szeroko Bunikowski D., Enforcement of morality by the law. *Romanian Review of Philosophy of Law and Social Philosophy* 2008, nr 1.

(zwłaszcza prawo krajowe) i uniwersalizmie ogólnoludzkich wartości (zwłaszcza prawo międzynarodowe).

Jaki jest etap naszej historii i dokąd zmierzamy w tym prawnym „postępie moralnym” w ujęciu liberalnym i liberalizującym? Czy większa wolność jest remedium na skutki postępu? Czy potrafimy z niej korzystać i czy prawo może i powinno przeciwdziałać zachowaniom ze sfery życia prywatnego uznawanych za zło moralne (jak aborcja)? Nie wiem, dokąd zmierzamy – czy w zatracenie i samozagładę czy do świata ludzi świadomych i moralnie ukształtowanych, rozróżniających, co dobre, co złe. Jedno jednak jest pewne: granicą naszych działań i naszej wolności musi być sumienie każdego człowieka, kształtowane w duchu uniwersalnych zasad (nie czynź zła, pomagaj bliźniemu, nie krzywdź innych, szanuj ludzi i środowisko). Prawo jako zbiór reguł, konwencjonalnie uchwalonych i z mniejszym lub większym skutkiem wprowadzanych w życie, to często zbyt mało. Zbyt słaby jest czynnik wychowawczy i perswazyjnowpływający. „Wychowanie sumienia” poprzez inne sfery oddziaływania (rodzina, związki towarzyskie) jest więc zadaniem ciężkim, ale koniecznym.

Literatura

- Alexy R., *Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*. Wyd. 2. Frankfurt am Main 1991.
- Bartyzel J., *Konserwatyzm bez kompromisów. Studium z dziejów zachowawczej myśli politycznej w Polsce XX wieku*. Toruń: Wydaw. Adama Marszałek, 2002. ISBN 83-7322-290-1.
- Bartyzel J., *W gąszczu liberalizmów*. Lublin: Fundacja Servire Veritati. Instytut Edukacji Narodowej, 2004. ISBN 83-914599-6-9.
- Bator A., Instrumentalizacja jako aspekt prawa. W: Leszczyński L. (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia. Konstytucja. Integracja Europejska*. Lublin: Wydaw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1999. ISBN 83-227-1461-0.
- Borecki P., Koncepcja relacji Kościoła i państwa w nauczaniu społecznym Jana Pawła II. *Państwo i Prawo* 2005, nr 5.
- Borecki P., Państwo neutralne światopoglądowo – ujęcie komparatystyczne. *Państwo i Prawo* 2006, nr 5.
- Bunikowski D., Enforcement of morality by the law. *Romanian Review of Philosophy of Law and Social Philosophy* 2008, nr 1.
- Bunikowski D., Instrumentalizm prawa, prawo hegemonu a polityka władzy. *Jurysta* 2007, nr 2.
- Dworkin R., *Law's Empire*. London: Fontana Paperbacks, 1986. ISBN 0006860281.
- Fritzhand M., What Is the Meaning of Tolerance at a Time of Cultural Diversity? *Dialectics and Humanism* 1979, Vol. 6, No. 4.
- Fuller L., *Moralność prawa*. Warszawa: „ABC”, 2004. ISBN 83-7284-926-9.
- Garlicki L., Wolność sumienia i wyznania. *Prawo i Życie* 1999, nr 11.
- Gellner E., The Social Roots of Egalitarianism. *Dialectics and Humanism* 1979, Vol. 6, No. 4.
- Hare R. M., Justice and Equality. *Dialectics and Humanism* 1979, Vol. 6, No. 4.

- Janyga W., Wolność sumienia i wyznania wobec wyzwań pluralizmu religijnego. *Państwo i Prawo* 2004, nr 10.
- Kant I., O porzekadle: To może być słuszne w teorii, ale nic nie jest wart w praktyce. W: Klemme H. F. (oprac.), *O porzekadle: To może być słuszne w teorii, ale nic nie jest wart w praktyce. Do wiecznego pokoju. Projekt filozoficzny*. Toruń: Wydaw. COMER, 1995. ISBN 83-85149-46-5.
- Kubuj K., Zasada laickości we Francji. *Prawo i Życie* 2001, nr 1.
- Lang W., Instrumentalne pojmowanie prawa a państwo prawa. *Państwo i Prawo* 1991, nr 12.
- Lang W., Związki między prawem i moralnością w procesie tworzenia prawa. W: Skapska G. (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*. Toruń: Adam Marszałek, 2000. ISBN 83-7174-599-0.
- Kuehnelt-Leddihn von E., *Ślepy tor. Ideologia i polityka lewicy 1789–1984*. Kąty Wrocławskie: Wektory, 2007. ISBN 978-83-60562-16-1.
- Lorenzetti L., *Moralność. Odpowiedzi na najbardziej prowokacyjne pytania*. Częstochowa: Edycja św. Pawła, 2001. ISBN 83-7168-433-9.
- Malinowski B., *Jednostka, społeczność, kultura*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2000, t. 8. ISBN 83-01-13217-5.
- Malinowski B., *Wolność i cywilizacja*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2001, t. 10. ISBN 83-01-13469-0.
- Morawski L., *Co może dać nauce prawa postmodernizm?* Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2001.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. Warszawa: Wydaw. PWN, 2003. ISBN 83-7334-240-0.
- Morawski L., Spór o pojęcie państwa prawnego. *Państwo i Prawo* 1994, nr 4.
- Morawski L., Zasada państwa prawnego – próba reinterpretacji. *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo* 1996, nr 35.
- Munoz Batista J., Reflexiones sobre los Valores de Libertad e Igualdad (Aspecto Filosófico y Social). W: *Memoria del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social (I.V.R.)*. Mexico: Universidad de Mexico, 1981, Vol. 3.
- Nozick R., *Anarchia, państwo, utopia*. Warszawa: Fundacja „Aletheia”, 1999. ISBN 83-87045-36-5.
- Pietrzykowski T., *Etyczne problemy prawa*. Katowice: Naukowa Oficyna Wydawnicza, 2005. ISBN 83-922532-0-5.
- Prostak R., Konstytucyjna zasada neutralności światopoglądowej państwa w Stanach Zjednoczonych Ameryki. *Państwo i Prawo* 2004, nr 3.
- Przewodniczący Papieskiej Rady do Spraw Rodziny Alfonso Lopez Trujillo w wywiadzie dla „Il Tempo”. *PAP* z 2.07.2006.
- Rawls J., *Liberalizm polityczny*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1998. ISBN 83-01-12644-2.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1994. ISBN 83-01-11387-1.
- Raz J., Autonomy, Toleration and The Harm Principle. W: Gavison R. (red.), *Issues in Contemporary Legal Philosophy. The Influence of H. L. A. Hart*. [b.r.], [b.m.], part 3.
- Raz J., Multiculturalism. *Ratio Juris* 1998, nr 11.

- Rorty R., *Obiektywność, relatywizm, prawda*. Warszawa: Fundacja „Aletheia”, 1999. ISBN 83-87045-42-X.
- Sadurski W., *Liberatów nikt nie kocha. Eseje i publicystyka w latach 1996–2003*. Warszawa: Prószyński i S-ka, 2003. ISBN 83-7255-157-X.
- Stelmach J., Sarkowicz R., *Filozofia prawa XIX i XX wieku*. Kraków: Wydaw. Uniwersytetu Jagiellońskiego, 1998. ISBN 83-233-1152-8.
- Villapando Nava J. M., Premisas axiologico educativas, para una concepcion del progreso social. W: *Memoria del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social (I.V.R.)*. Mexico: Universidad de Mexico, 1981, Vol. 3.
- Wielgus S., Kaplan wobec ofensywy ideologii neomarksizmu i postmodernizmu we współczesnym świecie. *Niedziela* z 29.02.2004, „Dodatek Akademicki”.
- Wielomski A., *Konserwatyzm. Główne idee, nurty i postacie*. Warszawa: Fijorr Publishing, 2007. ISBN 9788389812438.
- Wywiad z Fernando Savaterem. *Gazeta Wyborcza* z 2.07.2006.
- Wywiad z T. Gadaczem. *Polityka* z 17.12.2005, dodatek „Niezbędnik Inteligenta”.

Akty prawne

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

PRAWNE INSTRUMENTY POLITYKI SPOŁECZNEJ WOBEC KWESTII NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI

Martyna Damska, Marcin Skinder

Abstrakt: W artykule omówiono najważniejsze międzynarodowe oraz krajowe regulacje prawne w odniesieniu do kwestii niepełnosprawności, konstytuujące ochronę i promocję praw osób niepełnosprawnych oraz mówiące o zakazie ich dyskryminacji. Przesłaniem tych uregulowań prawnych są wolności i prawa człowieka, oparte na niezbywalnej, nienaruszalnej i nieograniczonej godności ludzkiej. Omówiono również instrumenty polityki społecznej, kwestię niepełnosprawności oraz sytuację osób niepełnosprawnych w Polsce.

Słowa kluczowe: niepełnosprawność, niepełnosprawny, polityka społeczna, prawne instrumenty, prawo.

1. Wprowadzenie

Państwo dążące do osiągnięcia wszechstronnego dobrobytu społeczeństwa, z uwzględnieniem nierówności socjalno-ekonomicznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej sprzyja zaspokajaniu potrzeb poszczególnych grup społecznych oraz realizacji celów gospodarczych. Polityka społeczna jako rodzaj polityki publicznej państwa swym zakresem przedmiotowym obejmuje rozmaite kwestie społeczne, takie jak: ochrona zdrowia, edukacja, polityka zatrudnienia, kwestia mieszkaniowa, polityka rodzinna, procesy migracyjne, ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne, kwestie dyskryminacji i równouprawnienia, ochrona środowiska oraz polityka prewencji i zwalczania zjawisk patologii. Istotne miejsce w polityce społecznej zajmuje kwestia niepełnosprawności.

W większości przypadków ze względu na stan zdrowia fizycznego lub psychicznego niepełnosprawność wiąże się z różnymi ograniczeniami w wielu

plaszczynach życia społecznego i gospodarczego. Osoby o obniżonej sprawności w codziennym funkcjonowaniu wymagają szczególnego podejścia na rynku edukacyjnym, w pracy i życiu codziennym, by móc zapobiegać ich marginalizacji oraz eliminować liczne bariery i praktyki dyskryminacyjne.

Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych obejmuje ogół działań podmiotów publicznych oraz organizacji pozarządowych mających na celu tworzenie ogólnych warunków pracy, bytu i funkcjonowania osób niepełnosprawnych we wszystkich dziedzinach życia społecznego i gospodarczego, umożliwiającą pełną integrację ze społeczeństwem¹.

Zasoby, jakimi dysponują podmioty polityki społecznej, konieczne do realizacji poszczególnych celów określane są instrumentami polityki społecznej. Wielowymiarowość polityki społecznej wpływa na interdyscyplinarność instrumentarium, które obejmuje instrumenty prawne, ekonomiczne, informacyjne, kadrowe oraz przestrzenno-czasowe².

W skład instrumentów prawnych polityki społecznej wchodzi prawne regulacje międzynarodowe oraz krajowe, poczynając od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez ustawy i akty wykonawcze. Wykorzystanie zasobów, którymi dysponują poszczególne podmioty polityki społecznej, w tym odpowiednie unormowania prawne przyjęte przez ustawodawcę, powinny zapewniać kompleksowe rozwiązania w celu zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych. Niepełnosprawność to nie tylko ważny problem społeczny i ekonomiczny, to także wyzwanie stojące przed podmiotami polityki społecznej, by zapewnić możliwość realizacji podstawowych praw człowieka i obywatela poprzez przyjęcie odpowiednich uwarunkowań normatywnych.

2. Pojęcie i kwestia niepełnosprawności oraz sytuacja osób niepełnosprawnych w Polsce

Termin *niepełnosprawność* obejmuje wiele ograniczeń funkcjonalnych, zarówno intelektualnych, jak i fizycznych, wynikających z choroby somatycznej lub umysłowej. W 1980 r. Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organisation – WHO) przyjęła *Międzynarodową klasyfikację uszkodzeń, niepełnosprawności i upośledzeń (International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps – ICHIDH)*³. Wprowadziła ona biologiczną koncepcję niepełnosprawności opartą na trzech wymiarach:

¹ Kurzynowski A., Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej. W: Auleytner J. (red.), *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, 1996, s. 21.

² Supińska J., Style i instrumenty polityki społecznej. W: Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2007, s. 85.

³ World Health Organization, *International Classification of Impairments Disabilities and Handicaps*. Geneva 1980.

- uszkodzenie (*impairment*) – anormalność bądź brak anatomicznej struktury narządów oraz zaburzenie bądź brak funkcji psychicznych lub fizjologicznych organizmu na skutek wady wrodzonej, choroby bądź urazu,
- niepełnosprawność funkcjonalna (*disability*) – brak lub ograniczenie zdolności wykonywania czynności w sposób uważany za normalny dla człowieka,
- upośledzenie (*handicap*) – utrata lub ograniczenie możliwości uczestniczenia w życiu społeczeństwa w tym samym stopniu co inni, wynikająca z uszkodzenia lub niepełnosprawności funkcjonalnej.

W 1997 r. Światowa Organizacja Zdrowia przyjęła zmodyfikowaną wersję klasyfikacji pod nazwą: *Międzynarodowa klasyfikacja uszkodzeń, działań i uczestnictwa* z podtytułem *Podręcznik wymiarów niepełnosprawności i funkcjonowania*⁴ (*International Classification of Impairments, Activities and Participation. A Manual of Disablement and Functioning – ICIDH-2*), opartej na biopsychospołecznej koncepcji niepełnosprawności. Przyjmuje ona istnienie dwóch różnych modeli niepełnosprawności – modelu medycznego, postrzegającego niepełnosprawność jako problem jednostkowy, wymagający opieki medycznej, oraz modelu społecznego – konstytuującego konieczność działań społecznych, wchodzących w zakres zarówno indywidualnej, jak i zbiorowej odpowiedzialności.

Klasyfikacja wyróżnia trzy płaszczyzny funkcjonowania:

- uszkodzenie – dotyczy funkcjonowania i anatomii organizmu,
- aktywność – charakteryzuje poziom funkcjonowania jednostki,
- uczestnictwo – określa relacje ze społeczeństwem i udział jednostki w życiu społecznym.

Modyfikacje podziału osób niepełnosprawnych budują podstawy do stworzenia spójnego wewnętrznie systemu klasyfikacyjnego w aspekcie wielowymiarowych kryteriów diagnostycznych. Model uniwersalny powinien uwzględniać współzależności między stanem zdrowia a czynnikami społecznymi⁵.

Na społeczny kontekst niepełnosprawności zwrócono uwagę w *Międzynarodowej klasyfikacji funkcjonowania, niepełnosprawności i zdrowia* (*International Classification of Functioning, Disability and Health – ICF*)⁶, przyjętej podczas Światowego Zgromadzenia na rzecz Zdrowia (World Health Assembly – WHA) dnia 22 maja 2001 roku. W dokumencie podkreślono, że niepełnosprawność dotyczy całej ludzkości – każdy człowiek może doświadczyć pogorszenia stanu zdrowia

⁴ World Health Organisation, *International Classification of Impairments, Activities and Participation. A Manual of Disablement and Functioning*. Geneva 1997.

⁵ Bedirhan Ustun T., *Międzynarodowa klasyfikacja uszkodzeń, aktywności i uczestnictwa. ICIDH-2*. Warszawa: Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, 1998, s. 20.

⁶ World Health Assembly, *International Classification of Functioning, Disability and Health*. Geneva 2001, Resolution WHA 54.21.

i stać się osobą niepełnosprawną. Światowa Organizacja Zdrowia wprowadziła następujące pojęcia:

- niesprawność – każda utrata sprawności lub nieprawidłowość w budowie czy funkcjonowaniu organizmu pod względem anatomicznym, psychologicznym lub psychofizycznym,
- niepełnosprawność – każde ograniczenie bądź niemożność prowadzenia aktywnego życia w sposób lub zakresie uznawanym za typowe dla człowieka,
- ograniczenia w pełnieniu ról społecznych – wynikające z niesprawności lub niepełnosprawności.

W polskim prawie pojęcie niepełnosprawności zostało ujęte w *Karcie praw osób niepełnosprawnych* z dnia 1 sierpnia 1997 r.⁷, gdzie wskazano, że niepełnosprawnym jest osoba, której sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych.

Definicja niepełnosprawności została również zawarta w *Ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*⁸. Oznacza ona trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. W ustawie dokonano także klasyfikacji stopni niepełnosprawności (art. 3 i 4 ustawy). Wyróżnione zostały:

- znaczny stopień niepełnosprawności – osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagające, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 4 ust. 1 ustawy),
- umiarkowany stopień niepełnosprawności – osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagające czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (art. 4 ust. 2 ustawy),
- lekki stopień niepełnosprawności – osoby o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy w porównaniu do zdolności, jaką wykazują osoby o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mające ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować

⁷ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Osób Niepełnosprawnych*. M. P. 1997, Nr 50, poz. 475.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. 2008, Nr 14, poz. 92 z późn. zm.

dzięki wyposażeniu w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne (art. 4 ust. 3 ustawy).

W zależności od rodzaju i stopnia niepełnosprawności, aktywności fizycznej i intelektualnej jednostki, poziomu wykształcenia i przygotowania zawodowego sytuacja osób niepełnosprawnych w Polsce jest zróżnicowana. Niepełnosprawność wiąże się z licznymi ograniczeniami i utrudnieniami, często wręcz czyniąc niemal niemożliwym zdobycie wykształcenia, podjęcie pracy czy uczestnictwo w kulturze. Zjawisko marginalizacji osób niepełnosprawnych przejawia się w rozmaitych płaszczyznach życia gospodarczego i społecznego. W literaturze przedmiotu ze względu na cechy różnicujące skalę i poziom wykluczenia społecznego wyodrębniono cztery grupy osób niepełnosprawnych⁹:

- aktywna życiowo – to grupa osób najczęściej młodych, dobrze wykształconych, o wyższym poziomie aktywności zawodowej i wyższym statusie materialnym; osoby te z reguły orientują się w przyznanych im prawem form wsparcia;
- upośledzona statusowo – grupa osób charakteryzująca się niższym poziomem wykształcenia i niskim poziomem aktywności zawodowej, w większości nieposiadająca umiejętności korzystania z przewidzianych prawem form pomocy i wsparcia;
- wyizolowana społecznie – najczęściej osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności i ciężkich rodzajach upośledzeń, co w wielu przypadkach prowadzi do izolacji społecznej;
- pasywna – grupa charakteryzująca się biernością społeczną i zawodową, niezależnie od stopnia i rodzaju niepełnosprawności.

Według danych uzyskanych w Narodowym Spisie Powszechnym w 2002 r. liczba osób niepełnosprawnych w Polsce wynosiła ponad 5,5 mln osób, stanowiąc 14,3% ogółu mieszkańców kraju. W porównaniu do Spisu z 1988 r. liczba ta wzrosła o prawie 50%. Blisko 2,9 mln osób niepełnosprawnych to kobiety, około 2,6 mln natomiast stanowią mężczyźni. Osoby o prawie ustalonej niepełnosprawności (posiadające orzeczenie) to około 4,4 mln osób, z czego najliczniejszą grupę stanowiły osoby o lekkim stopniu niepełnosprawności (1 blisko 1,6 mln). Dane statystyczne wskazują, że najczęstszą grupą wiekową wśród niepełnosprawnych są osoby mające ukończony co najmniej 75. rok życia (48,4% osób w tej grupie wiekowej to osoby niepełnosprawne). Osoby niepeł-

⁹ Ostrowska A., Sikorska J., Gąciarz B., *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2001, s. 10–11.

nosprawne w wieku co najmniej 45 lat stanowiły aż 35,7%, co oznacza, że co trzecia osoba w tym wieku to osoba niepełnosprawna¹⁰.

W 2004 r. Główny Urząd Statystyczny dokonał badań dotyczących stanu zdrowia Polaków, które zobrazowały strukturę schorzeń powodujących niepełnosprawność u osób w wieku co najmniej 15 lat. Badania te uwzględniały możliwość podawania kilku rodzajów schorzeń przez osobę niepełnosprawną. Najczęstszymi przyczynami były schorzenia układu krążenia (48,5%), uszkodzenia i choroby narządów ruchu (46,1%) oraz uszkodzenia i choroby narządów wzroku (29,5%). Relatywnie najrzadziej występującą przyczyną niepełnosprawności były choroby umysłowe (2,5%)¹¹.

Na podstawie badania aktywności ekonomicznej ludności przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny (BAEL GUS) w trzecim kwartale 2009 r. 3 562 tys. osób w wieku co najmniej 15 lat to osoby niepełnosprawne, z czego 1 800 tys. to kobiety, a 1 762 tys. to mężczyźni. 2 977 tys. to osoby bierne zawodowo, 585 tys. to osoby aktywne zawodowo, z czego 522 tys. to osoby pracujące, a 64 tys. to bezrobotni. BAEL GUS pozwoliło na przedstawienie struktury wykształcenia ludności w wieku produkcyjnym w badanym roku. Wśród nich 1 347 tys. to osoby posiadające wykształcenie gimnazjalne, podstawowe, niepełne podstawowe lub bez wykształcenia, 1 096 tys. osób ma wykształcenie zasadnicze zawodowe, 634 tys. wykształcenie policealne i średnie zawodowe, 259 tys. wykształcenie średnie ogólnokształcące i 227 tys. wykształcenie wyższe. 2 074 tys. osób niepełnosprawnych to osoby żonate/zamężne, 694 tys. to wdowcy/wdowy, 573 tys. to kawalerzy/panny, a 221 tys. to osoby rozwiedzione¹².

3. Równouprawienie i dyskryminacja osób niepełnosprawnych a rozwiązania prawnomiędzynarodowe

Zasada równości oraz zakaz dyskryminacji są wiodącymi zasadami praw człowieka, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Z sytuacyjnego rozwarstwienia praw człowieka wynika obowiązek niwelowania różnic pomiędzy jednostkami przez organy państwowe oraz międzynarodowe, ku osiągnięciu

¹⁰ *Główny Urząd Statystyczny* [on-line]. [Dostęp 12.12.2009]. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań. Osoby niepełnosprawne oraz ich gospodarstwa domowe. Dostępny w World Wide Web:

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_osoby_niepelnosprawne_oraz_ich_gospodarstwa_domowe_2002_cz_1_osoby_niepelnosprawne.pdf.

¹¹ *Główny Urząd Statystyczny* [on-line]. [Dostęp 12.12.2009]. Stan zdrowia ludności Polski w przekroju terytorialnym w 2004 roku. Dostępny w World Wide Web: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_stan_zdrowia_2004_teryt.pdf.

¹² *Główny Urząd Statystyczny* [on-line]. [Dostęp 12.12.2009]. Aktywność ekonomiczna ludności Polski. III kwartał 2009. Dostępny w World Wide Web: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pw_aktyw_ekonom_ludnosci_IIIkw_2009.pdf.

faktycznego parytetu równości¹³. Aby idea ta mogła zostać zrealizowana, wprowadzane są dodatkowe gwarancje proceduralne, jak chociażby szczególne regulacje prawne odnoszące się do osób niepełnosprawnych.

Dyskryminacja definiowana jest jako zróżnicowane traktowanie osób znajdujących się w obiektywnie identycznej sytuacji, przy czym odmienne traktowanie nie ma racjonalnie uzasadnionej podstawy¹⁴. Dyskryminacja osób niepełnosprawnych to ich nieuzasadnione odmienne traktowanie z powodu stanu zdrowia fizycznego bądź psychicznego, sprawiające im ból lub wyrządzające szkodę¹⁵.

Międzynarodowe regulacje prawne dotyczące praw człowieka wprowadzają zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji. *Powszechna deklaracja praw człowieka* z dnia 10 grudnia 1948 r.¹⁶ ustanawia w art. 1 wolność i równość pod względem godności i praw wszystkich ludzi. Zgodnie z art. 2 deklaracji każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wyłożonych w deklaracji, bez względu na różnice rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek inne różnice. W *Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych* z dnia 16 grudnia 1966 r.¹⁷ stwierdza się, że wszystkie osoby bez względu na jakiegokolwiek różnice, takie jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności, mają zapewnione jednakowe prawa uznane w pakcie (art. 2 paktu).

Pierwszym aktem międzynarodowym odnoszącym się bezpośrednio do kwestii osób niepełnosprawnych była *Deklaracja praw osób umysłowo upośledzonych* (*Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons*) z dnia 20 grudnia 1971 r.¹⁸, przyznająca niepełnosprawnym takie same prawa jak innym obywatelom. Kolejny dokument międzynarodowy poświęcony kwestii niepełnosprawności to *Deklaracja praw osób niepełnosprawnych* (*Declaration on the Rights of Disabled Persons*) z dnia 9 grudnia 1975 r.¹⁹, proklamująca równość praw obywatelskich i politycznych osób niepełnosprawnych.

¹³ Gronowska B., Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. W: Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2006, s. 176.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Ward A., *Nowe spojrzenie. Zagadnienia prawne dotyczące osób z upośledzeniem umysłowym w Europie Wschodniej*. Warszawa: Zarząd Główny Polskiego Towarzystwa na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, 1996, s. 160.

¹⁶ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.* Rezolucja 217 A (III) Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

¹⁷ *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r.* Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 167.

¹⁸ *Deklaracja Praw Osób Umysłowo Upośledzonych z dnia 20 grudnia 1971 r.* Rezolucja 28/56 (XXVI) Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

¹⁹ *Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych z dnia 9 grudnia 1975 r.* Rezolucja 34/37 (XXX) Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

Dnia 13 grudnia 2006 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło *Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych*²⁰, która uzupełnia wcześniej przyjęte konwencje Narodów Zjednoczonych dotyczące praw człowieka. Zgodnie z art. 1 konwencji, jej celem jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. Niepełnosprawni to osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym, na zasadach równości z innymi osobami. W konwencji ujęto także pojęcie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, która oznacza jakiegokolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność. Celem lub skutkiem tych działań jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania lub wykonywania praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej, na zasadach równości z innymi osobami. Pojęcie obejmuje wszelkie przejawy dyskryminacji (art. 2 konwencji).

Spoleczność i organizacje międzynarodowe podejmują działania na rzecz zapewniania równych szans osobom niepełnosprawnym oraz walkę z dyskryminacją. Na mocy rezolucji uchwalonej w 1976 r. przez Zgromadzenie Ogólne rok 1981 ogłoszono Międzynarodowym Rokiem Osób Niepełnosprawnych. 3 grudnia 1982 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło Światowy Program Działania na rzecz Osób Niepełnosprawnych Niepełnosprawnych (World Programme of Action Concerning Disabled Persons)²¹. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych ogłosiło lata 1983–1992 Dekadą Osób Niepełnosprawnych (United Nations Decade of Disabled Persons)²². Obecnie 3 grudnia obchodzony jest jako Dzień Osób Niepełnosprawnych.

20 grudnia 1993 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło *Standardowe zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych (The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)*²³. Celem zasad jest zagwarantowanie niepełnosprawnym możliwości korzystania z tych samych praw i obowiązków przysługujących innym obywatelom (art. 15 Standardowych zasad). Pojęcie wyrównywanie szans oznacza proces, dzięki któremu wszelkie systemy i instytucje (usługi, formy działań, informacja, dokumentacja) funkcjonujące w społeczeństwie są powszechnie dostępne dla wszystkich, zwłaszcza dla

²⁰ *Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r.* Rezolucja 61/106 Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

²¹ *Światowy Program Działania na rzecz Osób Niepełnosprawnych z dnia 3 grudnia 1982 r.* Rezolucja 37/52 Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

²² Na mocy Rezolucji 37/53 Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

²³ *Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych z dnia 20 grudnia 1993 r.* Rezolucja 48/96 Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

niepełnosprawnych (art. 24 Standardowych zasad). Zasady nie są prawnie wiążące, lecz mogą stać się międzynarodowym prawem zwyczajowym, gdy większość państw uzna je z zamiarem ich przestrzegania jako zasady prawa międzynarodowego (art. 14 Standardowych zasad).

Zasada niedyskryminacji znalazła odzwierciedlenie w przyjętej przez Radę Europy 4 listopada 1950 r. *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*²⁴, gdzie jednak *explicite* nie wskazano dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

W *Europejskiej karcie społecznej* z dnia 18 października 1961 r.²⁵ w art. 15 ujęto, że osoby niepełnosprawne mają prawo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej, bez względu na przyczynę i rodzaj ich inwalidztwa.

Dnia 5 kwietnia 2006 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął *Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015*²⁶. Celem tego dokumentu jest integracja społeczna osób niepełnosprawnych w celu wdrożenia na szczeblu europejskim modelu spójnej polityki na rzecz osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem zasad pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i niezależnego życia, a także przyczyniania się do likwidacji wszelkich barier integracji, np. psychologicznych, edukacyjnych, związanych z rodziną, kulturowych, społecznych, zawodowych, finansowych i architektonicznych.

Problematyka niepełnosprawności poruszona jest również aktach Unii Europejskiej, takich jak *Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy*²⁷, *Rozporządzenie z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą*²⁸, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie sytuacji kobiet niepełnosprawnych w Unii Europejskiej*²⁹ czy *Rezolucja Rady Unii Europejskiej z dnia 17 marca 2008 r. w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej*³⁰. W ostatnim wymienionym dokumencie uznano, że [...] *strategia Unii w sprawie niepełnosprawności przywiązuje dużą wagę do*

²⁴ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.* Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

²⁵ *Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r.* Dz. U. 1999, Nr 8, poz. 67.

²⁶ *Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015 z dnia 5 kwietnia 2006.* Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Nr Rec (2006) 5.

²⁷ *Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.*

²⁸ *Rozporządzenie (WE) NR 1107/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą.*

²⁹ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2006/2277 (INI)) z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie sytuacji kobiet niepełnosprawnych w Unii Europejskiej.*

³⁰ *Rezolucja Rady Unii Europejskiej i przedstawicieli rządów państw członkowskich, zebranych w Radzie (2008/C75/01) z dnia 17 marca 2008 r. w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej.*

równego dostępu do integrujących, wysokiej jakości edukacji i uczenia się przez całe życie, które są kluczowe w umożliwianiu osobom niepełnosprawnym pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i poprawy jakości ich życia. Dostęp do równych praw ma zapewnić budownictwo, transport oraz technologie komunikacyjne i informacyjne, tak by stworzyć społeczeństwo oparte na niedyskryminacji.

Wszelkie bariery architektoniczne, utrudnienia komunikacyjne, utrudniony dostęp do rynku pracy mogą stwarzać podstawy do dyskryminacji oraz wykluczenia społecznego. Dlatego tak ważne jest wykorzystanie i odpowiednie zastosowanie interdyscyplinarnych instrumentów polityki społecznej, a zwłaszcza ujęcie w ramy prawne kwestii niepełnosprawności, zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym.

4. Polskie regulacje prawne a kwestia niepełnosprawności

4.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

Konstytucja Rzeczypospolitej³¹ jest aktem najwyższej rangi potwierdzającym prawa i wolności człowieka i obywatela. Źródłem wolności i praw jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna godność człowieka. Zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Pomędzy wyrażonymi w tym przepisie zasadami równości i niedyskryminacji zachodzi ścisły związek. Zakaz dyskryminacji traktowany jest wręcz jako strona negatywna zasady równości praw³².

Kształtowanie stosunków międzyludzkich opartych na zasadzie równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej oznacza, że państwo tworzy odpowiednie prawa, ale nie konstytuuje faktu, że wszyscy w jednakowym stopniu z nich skorzystają, gdyż przedstawiciele różnych grup społecznych żyją w różnicowanych warunkach. Zasadniczą kwestią wobec osób niepełnosprawnych jest stworzenie możliwości nabywania kwalifikacji, rehabilitacji zawodowej oraz podejmowania pracy³³.

Konstytucja nakłada obowiązek na władze publiczne zapewnienia osobom niepełnosprawnym szczególnej opieki zdrowotnej (art. 68 Konstytucji) oraz obowiązek pomocy tym osobom w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji).

³¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³² Gronowska B., dz. cyt., s. 176.

³³ Milek M. (red.), Co państwo winno... niepełnosprawnym? Przypadek III RP. W: *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*. Kielce: Wydaw. Stowarzyszenia Współpracy Polska-Wschód Oddział Świętokrzyski, 2009, s. 92.

4.2. Karta praw osób niepełnosprawnych z dnia 1 sierpnia 1997 roku

W dokumencie³⁴ uchwalonym przez Sejm wskazano, że niepełnosprawni mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji (§ 1 Karty). *Karta praw osób niepełnosprawnych* zawiera również katalog dziesięciu praw:

- dostęp do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym,
- dostęp do leczenia i opieki medycznej, wczesnej diagnostyki, rehabilitacji i edukacji leczniczej oraz do świadczeń zdrowotnych, uwzględniających rodzaj i stopień niepełnosprawności,
- dostęp do wszechstronnej rehabilitacji,
- nauka w szkołach wspólnie z pełnosprawnymi rówieśnikami oraz prawo do korzystania ze szkolnictwa specjalnego lub edukacji indywidualnej,
- prawo do pomocy psychologicznej, pedagogicznej i innej pomocy specjalistycznej,
- prawo do pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami,
- prawo do zabezpieczenia społecznego uwzględniającego konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów wynikających z niepełnosprawności oraz uwzględnienia tych kosztów w systemie podatkowym,
- prawo do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych,
- posiadanie samorządnej reprezentacji swego środowiska oraz do konsultowania z nim wszelkich projektów aktów prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych,
- pełne uczestnictwo w życiu publicznym, społecznym, kulturalnym, artystycznym, sportowym oraz rekreacji i turystyce odpowiednio do swych zainteresowań i potrzeb.

Umieszczając enumeratywnie wyliczone uprawnienia, wskazano tym samym obszary, w których państwo powinno zintensyfikować swe działania. Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych odnosi się do szczebla centralnego, regionalnego oraz lokalnego. Na wszystkich tych poziomach powinny być uwzględniane obszary wyznaczane przez akty normatywne. Bardzo ważna jest efektywność działań na szczeblu regionalnym i lokalnym, gdyż właśnie w tych ujęciach wzrasta znaczenie polityki społecznej, ponieważ procesy gospodarcze powodują nie tylko zróżnicowanie przestrzenne w poziomie rozwoju gospodarczego, lecz także w sposobach i poziomie zaspokajania potrzeb. W poszcze-

³⁴ *Uchwała Karta Praw Osób Niepełnosprawnych z dnia 1 sierpnia 1997 r.* M. P. 1997, Nr 50, poz. 475.

gólnych regionach istnieje przecież inny poziom bezrobocia, ubóstwa itp.³⁵ Ma to również wpływ na sytuację osób niepełnosprawnych.

4.3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

W literaturze przedmiotu wyróżnia się niepełnosprawność formalną, potwierdzoną stosownym orzeczeniem właściwego organu, oraz niepełnosprawność faktyczną, w sytuacji gdy niepełnosprawność rzeczywiście występuje, a brak jest orzeczenia ją potwierdzającego³⁶. Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁷ dotyczy osób, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o:

- zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności,
- całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy – na podstawie odrębnych przepisów,
- niepełnosprawności przed ukończeniem 16 roku życia (art. 1 ustawy).

Ustawa wyjaśnia podstawowe pojęcia, takie jak niepełnosprawność, oraz przeprowadza klasyfikację stopni niepełnosprawności (co zostało omówione we wcześniejszej części artykułu). Orzeczenie, które ustala stopień niepełnosprawności, stanowi podstawę do przyznania ulg i uprawnień na podstawie *lex specialis* (ust. 2 art. 3 ustawy). Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2005 r.³⁸ orzeczenie stwierdzające znaczny stopień niepełnosprawności nie jest równoznaczne z orzeczeniem lekarza orzecznika organu rentowego o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji.

Ustawa stanowi, że rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań (organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych, społecznych) zmierzających od osiągnięcia, przy współudziale tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej (art. 7 ustawy).

Rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobom niepełnosprawnym uzyskania i utrzymania zatrudnienia (za pomocą szkolnictwa zawodowego, poradnictwa i pośrednictwa pracy). Rehabilitacja społeczna natomiast służy temu,

³⁵ Kurzynowski A. (red.), Regionalna polityka społeczna-uwagi ogólne. W: *Bezrobocie w piątym roku transformacji gospodarczej w Regionie Północno-Wschodnim*. Warszawa: Polsko-Amerykańskie Centrum Zarządzania i Nauk Ekonomicznych SGH, 1996, s. 4–18.

³⁶ Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008, s. 168.

³⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Tekst jedn. Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

³⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2005 r. II UK 77/05, OSNP 2006/23-24/372.

by osobom niepełnosprawnym umożliwić pełne uczestnictwo w życiu społecznym (art. 8 i 9 ustawy).

Znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności osoby nie wyklucza możliwości jej zatrudnienia u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej, w przypadkach zatrudnienia w formie telepracy i uzyskania pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej (art. 4 ust. 5 ustawy).

Ex lege powołuje się powiatowe oraz wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności (art. 6 ust. 1 ustawy). Szczegółowe zasady orzekania o stopniu niepełnosprawności oraz wydawania opinii określa *Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności*³⁹. Czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo. W sytuacji natomiast, gdy osoba zaliczona została do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, czas pracy nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. Osoba niepełnosprawna nie może być zatrudniona w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych (art. 15 ustawy). Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 kwietnia 2000 r.⁴⁰ przyjął, że stosowanie skróconej normy czasu pracy wobec pracownika niepełnosprawnego nie może spowodować obniżenia wynagrodzenia ustalonego według godzinowej stawki osobistego zaszerzowania.

Zgodnie z art. 17 ustawy osoba niepełnosprawna ma prawo do dodatkowej 15-minutowej przerwy wliczanej do czasu pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek. Osobie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym (art. 19 ust. 1 ustawy). Prawo to przysługuje nawet wówczas, gdy niepełnosprawny nie wystąpił do pracodawcy o przyznanie takiego urlopu⁴¹.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wyznacza uprawnienia osób niepełnosprawnych, a także prawa i obowiązki pracodawców ich zatrudniających. Konstytuuje także zadania na rzecz niepełnosprawnych i wyznacza organy właściwe do ich realizacji. Przepisy odnoszące się do kwestii niepełnosprawności rozproszone są jednak w całym systemie prawa i znajdują się także w ustawach odrębnych regulujących np. kwestie podatkowe, szkolnictwa, edukacji czy komunikacyjne.

³⁹ Dz. U. 2003, Nr 139, poz. 1328.

⁴⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2000 r. III ZP 6/00, OSNP 2000/20/740.

⁴¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2005 r. II PK 339/04, OSNP 2006/9-10/150.

5. Podsumowanie

Polityka społeczna państwa powinna działać na rzecz urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej oraz zapewniania dobrobytu obywateli. Zgodnie z zasadą równości oraz niedyskryminacji wszyscy ludzie zostali zrównani w zakresie podstawowych wolności i praw. Istnienie grupy społecznej, charakteryzującej się licznymi ograniczeniami w sferze życia społecznego i gospodarczego, ze względu na stan zdrowia psychicznego bądź fizycznego, stwarza konieczność podjęcia odpowiednich działań w celu wyrównywania szans, przeciwdziałania marginalizacji, wykluczeniu społecznemu oraz dyskryminacji. Czynnikiem zapobiegającym praktykom różnicującym są instrumenty prawne polityki społecznej. Społeczność i organizacje międzynarodowe oraz krajowe podejmują działania na rzecz zapewniania równych szans osobom niepełnosprawnym oraz walki z dyskryminacją. Przepisy prawne tworzą dodatkowe gwarancje proceduralne, konstytuują normatywne uprawnienia na rzecz niepełnosprawnych. Należy jednak zastanowić się, czy w polityce państwa poświęca się wystarczająco dużo uwagi kwestii niepełnosprawności? Fakt, że istnieją odpowiednie umocowania prawne nie oznacza jeszcze, że stworzono osobom niepełnosprawnym warunki do normalnego funkcjonowania. Liczne bariery architektoniczne, trudności komunikacyjne, trudny dostęp do rehabilitacji medycznej, niedofinansowanie systemu edukacji i inne bariery sprawiają, że procesy marginalizacji osób niepełnosprawnych mogą się pogłębiać. Ważne w tym zakresie jest wykorzystanie pełnego instrumentarium polityki społecznej, zapewniającego koordynację wszelkich działań, procesów i zadań na rzecz osób niepełnosprawnych, tak by stworzyć spójny model pomocy, przeciwdziałający ich marginalizacji i dyskryminacji.

Literatura

- Bedirhan Ustun T., *Międzynarodowa klasyfikacja uszkodzeń, aktywności i uczestnictwa. ICDH-2*. Warszawa: Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, 1998.
- Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2007. ISBN 978-83-01-15304-5.
- Główny Urząd Statystyczny* [on-line]. [Dostęp 12.12.2009] Dostępny w World Wide Web:<http://www.stat.gov.pl>.
- Kurzynowski A., Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej. W: Auleytner J.(red.), *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, 1996.
- Kurzynowski A. (red.), Regionalna polityka społeczna-uwagi ogólne. W: *Bezrobocie w piątym roku transformacji gospodarczej w Regionie Północno-Wschodnim*. Warszawa: Polsko-Amerykańskie Centrum Zarządzania i Nauk Ekonomicznych SGH, 1996.

- Milek M. (red.), *Co państwo winno... niepełnosprawnym? Przypadek III RP. W: Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku.* Kielce: Wydaw. Stowarzyszenia Współpracy Polska-Wschód Oddział Świętokrzyski, 2009. ISBN 978-83-61791-12-6.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym.* Warszawa: Wolters Kluwer, 2008. ISBN 978-83-7526-824-9.
- Ostrowska A., Sikorska J., Gąciarz B., *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych.* Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2001. ISBN 83-885994-60-5.
- Ward A., *Nowe spojrzenie. Zagadnienia prawne dotyczące osób z upośledzeniem umysłowym w Europie Wschodniej.* Warszawa: Zarząd Główny Polskiego Towarzystwa na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, 1996. ISBN 29-30078-00-6
- Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne.* Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2006. ISBN 83-7285-273-1.
- World Health Assembly, *International Classification of Functioning, Disability and Health.* Geneva 2001, Resolution WHA 54.21.
- World Health Organisation, *International Classification of Impairments, Activities and Participation. A Manual of Disablement and Functioning.* Geneva 1997
- World Health Organization, *International Classification of Impairments Disabilities and Handicaps.* Geneva 1980.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.* Tekst jedn. Dz. U. 2008, Nr 14, poz. 92 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.* Dz. U. 2003, Nr 139, poz. 1328.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Osób Niepełnosprawnych.* M. P. 1997, Nr 50, poz. 475.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.* Rezolucja 217 A (III) Zgromadzenia Ogólnego ONZ.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.* Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284 z późn. zm.
- Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r.* Dz. U. 1999, Nr 8, poz. 67.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r.* Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 167.
- Deklaracja Praw Osób Umysłowo Upośledzonych z dnia 20 grudnia 1971 r.* Rezolucja 28/56 (XXVI) Zgromadzenia Ogólnego ONZ.
- Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych z dnia 9 grudnia 1975 r.* Rezolucja 34/37 (XXX) Zgromadzenia Ogólnego ONZ.
- Światowy Program Działania na rzecz Osób Niepełnosprawnych z dnia 3 grudnia 1982 r.* Rezolucja 37/52 Zgromadzenia Ogólnego ONZ.
- Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych z dnia 20 grudnia 1993 r.* Rezolucja 48/96 Zgromadzenia Ogólnego ONZ.
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.*

Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. Rezolucja 61/106 Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

Rozporządzenie (WE) NR 1107/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą.

Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015 z dnia 5 kwietnia 2006. Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Nr Rec (2006) 5.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2006/2277 (INI)) z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie sytuacji kobiet niepełnosprawnych w Unii Europejskiej.

Rezolucja Rady Unii Europejskiej i przedstawicieli rządów państw członkowskich, zebranych w Radzie (2008/C75/01) z dnia 17 marca 2008 r. w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej.

Orzecznictwo

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2000 r. III ZP 6/00, OSNP 2000/20/740.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2005 r. II PK 339/04, OSNP 2006/9-10/150.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2005 r. II UK 77/05, OSNP 2006/23-24/372.

**KONTROWERSJE DOTYCZĄCE
REDYSTRYBUCYJNEJ FUNKCJI PODATKÓW.
WYBRANE ZAGADNIENIA¹**

Michalina Duda

Abstrakt: Podstawowym celem niniejszego artykułu jest próba analizy wybranych problemów prawnych związanych z redystrybucyjną funkcją podatków. W pierwszej części opracowania przedstawiono konstytucyjne podstawy ustanawiania przepisów prawnopodatkowych służących realizacji funkcji redystrybucyjnej. W kolejnych częściach wskazano kontrowersje dotyczące zasadności i skuteczności redystrybucji za pomocą instytucji podatkowych oraz problemy związane ze społecznym odbiorem takiej redystrybucji.

Słowa kluczowe: funkcje podatków, redystrybucja podatkowa.

1. Wprowadzenie

Problematyka funkcji realizowanych przez system podatkowy stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Wynika to z cech zjawisk i procesów, które zachodzą w związku z powstawaniem, gromadzeniem i rozdysponowywaniem pieniężnych środków publicznych. Ze względu na obiektywną treść kategorii finansów publicznych szczególną rolę odgrywają tu nauki ekonomiczne². Na przestrzeni wieków formułowane były bowiem różne teorie finansów publicznych, w ramach których odmiennie określano

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2008–2011 jako projekt badawczy nr N N113 117034.

² Zob. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1997, s. 26.

funkcje systemu podatkowego³. Teorie te stanowiły również punkt wyjścia do kształtowania polityki fiskalnej państwa⁴.

Współcześnie wskazuje się dwie główne grupy poglądów, które mogą tworzyć teoretyczne podstawy konstruowania systemów opodatkowania. Są to teorie postkeynesowskie i neoliberalne⁵. Pierwsze stanowią rozwinięcie ekonomicznego modelu interwencyjnego stworzonego w latach 30. przez szkołę Johna Maynarda Keynesa⁶. W drugich dominują poglądy o minimalizacji zakresu działalności państwa. Zmiany w strukturze opodatkowania powinny więc być dostosowane jedynie do zapotrzebowania społecznego na usługi publiczne lub inne rozliczenia transferowe dokonywane z budżetu. W teorii tej postuluje się także obciążenie wszystkich podatników według jednakowej, niewysokiej stawki podatkowej, przyjęcie podstawy opodatkowania bez potrąceń i ulg oraz oparcie systemu podatkowego na tzw. zasadzie neutralności opodatkowania⁷.

W historii myśli ekonomicznej formułowane były również inne stanowiska, które znalazły swoje odzwierciedlenie we współczesnych teoriach podatkowych. Można tu wskazać chociażby: brytyjską koncepcję ofiary, włoską koncepcję korzyści, niemiecką szkołę organiczną, austriacką subiektywną teorię wartości czy też szwedzką teorię kolektywnego wyboru⁸. Z uwagi na charakter niniejszego opracowania większą uwagę należy jednak zwrócić na ujęcie teorii podatkowych z punktu widzenia kierunków metodologicznych, w sposób szczególny uwzględniając kierunek prawniczy⁹. Metodologia prawnicza odzwierciedla specyfikę prawa jako fenomenu społecznego, wyrażającą się w normowaniu zachowań ludzkich za pomocą dyrektyw zakodowanych w tekstach aktów norma-

³ Szerzej zob. np. Landreth H., Colander D. C., *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1998.

⁴ Przez politykę fiskalną państwa rozumieć należy dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych, a także kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne (Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*. Poznań: Wydaw. Wyższej Szkoły Bankowej, 1998, s. 7).

⁵ Zob. Gajl N., *Teorie podatkowe fiskalizmu a normy systemu podatkowego w Polsce*. W: Chojna-Duch E., Goronowski W. (red.), *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989–1997: księga jubileuszowa profesora dr. Leona Kurowskiego*. Warszawa: Koneczny i Kruszewski, 1998, s. 26.

⁶ W koncepcji tej podatki traktowane są jako jeden z instrumentów, za pomocą których państwo może pobudzać efektywny popyt w gospodarce oraz łagodzić wahania cyklu koniunkturalnego, w szczególności poprzez nadawanie konstrukcjom podatkowym cech automatycznych stabilizatorów koniunktury. Zob. Owsiak S., dz. cyt., s. 40.

⁷ Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1992, s. 120.

⁸ Kayaalp O., *The National Element in the Development of Fiscal Theory*. Basingstake: Palgrave Macmillan, 2004, s. 99, 115, 132, 141.

⁹ Nauki prawne zajmują się pewnym szczególnym zjawiskiem społecznym, polegającym na obojętności w różnych organizacjach państwowych zmieniającego się historycznie zespołu norm, w pewien szczególny sposób ukształtowanego, na gruncie określonego układu stosunków społecznych kształtującego życie społeczne, a więc w jakimś stopniu wpływającego też na zmiany stosunków społecznych (Ziemiński Z., *Metodologia nauk prawnych*. Poznań: Wydaw. Naukowe UAM, 1972, s. 29).

tywnych¹⁰. W świetle zasadniczego celu niniejszego artykułu, jakim jest próba analizy wybranych problemów związanych z redystrybucyjną funkcją podatków, oznacza to przede wszystkim konieczność wskazania konstytucyjnych podstaw ustanawiania przepisów służących realizacji owej funkcji. Ponadto należy zwrócić uwagę na kontrowersje dotyczące zasadności i skuteczności redystrybucji za pomocą instytucji podatkowych oraz na problemy związane ze społecznym odbiorem takiej redystrybucji.

2. Redystrybucyjna funkcja podatków w ujęciu nauki prawa podatkowego

W literaturze prawnofinansowej pojęcie funkcji finansowej, a tym samym i podatkowej, było interpretowane różnie¹¹. Wśród przedstawionych w piśmiennictwie koncepcji na szczególną uwagę zasługuje pogląd, zgodnie z którym funkcje wywodzą się z samej istoty finansów jako zjawiska ekonomicznego, w związku z czym mają charakter obiektywny i niezależny od ludzkiej woli, co nie wyklucza jednak możliwości ich świadomego wykorzystywania w toku realizowanej działalności finansowej w celu osiągnięcia zamierzonych rezultatów¹². Przyjęcie powyższego założenia uzasadnia wniosek, że funkcje podatku są immanentnie związane z jego istotą, system podatkowy natomiast, jako instytucja finansowo-prawna, nie spełnia żadnej obiektywnej funkcji¹³.

Zwolennicy odmiennej koncepcji utożsamiają funkcje podatków z celami i zadaniami, jakie mają być realizowane dzięki opodatkowaniu. Zgodnie z takim ujęciem odpowiednia konstrukcja poszczególnych instrumentów finansowych, w tym również podatków, pozwala na urzeczywistnienie wielorakich celów polityki państwa¹⁴. System podatkowy spełnia więc funkcje zbliżone do funkcji poszczególnych podatków¹⁵. Należy dodać, że drugie ze wskazanych stanowisk wydaje się bardziej uzasadnione z kilku powodów.

¹⁰ Brzeziński B., O znaczeniu dyscypliny metodologicznej w nauce prawa podatkowego. W: Pikulski S. i in. (red.), *Ius et Lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*. Olsztyn: Wydaw. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2004, s. 74.

¹¹ Szerzej zob. Tegler E., Funkcje systemu podatkowego i cena jego sprawności. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica* 1992, nr 54, s. 101–109.

¹² Weralski M., Instrumenty prawno-finansowe. W: *System instytucji prawno-finansowych PRL*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1982, t. 1: Instytucje ogólne, s. 211.

¹³ Zob. Tegler E., dz. cyt., s. 108.

¹⁴ Zob. Gajl N., *Teorie podatkowe...*, s. 124–125.

¹⁵ Por. Tegler E., dz. cyt., s. 109. Warto zaznaczyć, że powyższy pogląd zdecydowanie dominuje w literaturze przedmiotu, przy czym rozważania dotyczą zazwyczaj nie tyle funkcji samego systemu podatkowego, ile funkcji finansów w ogóle. Zob. Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2003, s. 72; Gomulowicz A., System podatkowy. W: *Podatki i prawo podatkowe*. Poznań: Ars boni et aequi, 2000, s. 174; Wójtowicz W., Pojęcie i charakter podatku jako dochodu publicznego. W: Gorgol A. i in., *Prawo podatkowe: część ogólna i szczegółowa*. Bydgoszcz-Lublin: Oficyna Wydawnicza Branta, 2005, s. 41–43; Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze LexisNexis, 2008, s. 32.

Po pierwsze, wskazuje na to znaczenie samego terminu funkcja we współczesnym języku polskim¹⁶. Po drugie, podatki – a tym samym i spełniane przez nie funkcje – powinny być analizowane nie tylko jako kategoria wyłącznie ekonomiczna, lecz także jako zjawisko prawne i ustrojowe¹⁷, co z kolei wiąże się z koniecznością uwzględniania roli, jaką instrumenty te pełnią w toku realizacji polityki fiskalnej. Polityka fiskalna oznacza natomiast świadome dążenie do osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych ustalonych przez właściwe organy publiczne, polegające na wykorzystywaniu obiektywnych mechanizmów działania podatków, a przede wszystkim na rozmyślnym kształtowaniu poszczególnych elementów ich struktury.

Odnosząc się do kwestii katalogu funkcji podatkowych, zaznaczyć należy, że brak jest w tym względzie zgodności w literaturze przedmiotu¹⁸. Najczęściej jednak stosuje się podział na funkcję fiskalną i funkcje pozafiskalne, w ramach których główną rolę przypisuje się funkcji redystrybucyjnej i stymulacyjnej¹⁹.

Funkcja redystrybucyjna może być rozpatrywana na dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczy zmian rozkładu dochodu i majątku podatników pod wpływem konstrukcji podatkowych (tzw. redystrybucja pozioma)²⁰. Druga obejmuje procesy gromadzenia środków przez fundusz budżetowy i rozdzielanie ich na różne cele, odnosi się więc do przepływów dochodu i majątku pomiędzy podatnikami a budżetem (tzw. redystrybucja pionowa)²¹. W doktrynie formułowany jest również pogląd, że redystrybucja zasobów na różne cele makroekonomiczne i społeczne dokonuje się dopiero poprzez wydatki dokonywane z budżetu, w związku z czym w odniesieniu do systemu podatkowego można mówić

¹⁶ Funkcja to *rola pełniona przez coś, zadanie czegoś* (Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*. Warszawa: Wydaw. Włga, 1996, s. 262).

¹⁷ Szerzej zob. Kosikowski C., Podatek jako instytucja ustrojowopravna. *Acta Universitatis Lodzjensis. Folia Iuridica* 1992, z. 54, s. 15–20.

¹⁸ Zob. Gluchowski J., Funkcje podatków w gospodarce rynkowej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1995, nr 5, s. 2; Gajl N., *Teorie podatkowe w...*, s. 126–136; Weralski M., *Instrumenty...*, s. 211–214 oraz Etel L., Funkcje podatków. W: Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: Konieczny i Kruszewski, 2000, t. 2, s. 22. Wydaje się, że skoro podatki stanowią istotny element systemu finansów publicznych, to można im również przypisać wiele funkcji tradycyjnie uznawanych za funkcje finansów publicznych, np. funkcję demokratyczną. Zob. Kawala J., Funkcja demokratyczna finansów publicznych. *Samorząd Terytorialny* 2006, nr 7/8, s. 28–30.

¹⁹ Zob. np. Gajl N., *Teorie podatkowe w...*, s. 130; Gluchowski J., *Funkcje...*, s. 4–5; Ofiarski Z., *Prawo...*, s. 31–32.

²⁰ Zob. Sowiński R., Realizacja redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych za pomocą systemu podatkowego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1995, z. 1, s. 65. Zob. także Komar A., *Finanse publiczne*. Warszawa: Państwowe Wydaw. Ekonomiczne, 1994, s. 256; Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2005, s. 121.

²¹ Tamże. Efektywność tak rozumianej funkcji podatków zależy m.in. od ustroju społeczno-politycznego kraju, a w szczególności od stopnia jego decentralizacji. Zob. Walasik A., Decentralizacja alokacyjnej funkcji finansów publicznych. W: *Finanse publiczne*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2006, s. 32–39; Bywalec G., Decentralizacja a funkcje finansów publicznych. *Samorząd Terytorialny* 2008, nr 6, s. 37–38.

jedynie o „dystribucji”²². Z uwagi na to, że zakres tak pojmowanej funkcji dystribucyjnej pokrywa się z tradycyjnie wyróżnianą funkcją fiskalną (dochodową), w niniejszym opracowaniu pojęcie funkcji redystrybucyjnej zawężone zostało do tzw. redystrybucji poziomej.

Przedmiotem redystrybucji realizowanej przez państwo za pośrednictwem systemu podatkowego są dochody powstałe w pierwotnym podziale produktu krajowego brutto w pieniężnym wyrażeniu²³. Uzasadnieniem funkcji przedmiotowej jest natomiast przekonanie, że system podatkowy powinien korygować rozkład dochodu i bogactwa będący wynikiem działania wyłącznie mechanizmów rynkowych²⁴. Z uwagi na to, że [...] *dystribucja dochodu, bogactwa i dobrobytu może nie być w zgodzie z tym, co społeczeństwo uważa za społecznie sprawiedliwe*²⁵, dopuszcza się możliwość wpływania na poziom dochodów poprzez odpowiednią konstrukcję elementów struktury podatku²⁶. W literaturze ekonomicznej wskazuje się także, że finalnym celem polityki finansowej państwa w jej funkcji redystrybucyjnej jest zapewnienie każdej jednostce (gospodarstwu domowemu) minimum dochodów pozwalających zaspokoić podstawowe potrzeby konsumpcyjne, materialne i kulturalne²⁷. Celowość i zakres realizacji wskazanej funkcji budzą jednak kontrowersje. Po pierwsze, pojawia się problem określenia granicy, od jakiej zaczynają się negatywne konsekwencje wpływu nierówności dochodów na procesy gospodarcze oraz sytuację społeczną i polityczną kraju²⁸. Po drugie, brak jest możliwości ustalenia kryteriów, za pomocą których można by oceniać skuteczność przedmiotową redystrybucji. Trzeci problem wiąże się z kwestią określenia maksymalnego zakresu ingerencji prawodawcy²⁹.

Wśród instrumentów redystrybucji dochodów podstawową rolę odgrywają podatki osobiste, w tym przede wszystkim podatek dochodowy od osób fizycznych. Podatki pośrednie umożliwiają realizację niektórych celów społecznych,

²² Zob. Gajl N., *Teorie podatkowe w...*, s. 127.

²³ Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T. (red.), *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*. Warszawa: Difin, 2004, s. 36.

²⁴ Tiley J., *Revenue Law*. Oxford: Hart, 2000, s. 8.

²⁵ Brown C. V., Jackson P. M., *Public Sector Economics*. Oxford: Blackwell, 1993, cyt. za Sowiński R., dz. cyt., s. 66. Jako główną przyczynę nierównomiernego rozkładu dochodów w społeczeństwie wskazuje się nierówność dochodów z pracy. Zob. Owsiak S., dz. cyt., s. 165.

²⁶ Szerzej na temat wpływu podatków na zjawisko rozkładu dochodu w społeczeństwie zob. Owsiak S., *Alokacja zasobów w ujęciu realnych i finansowych sektorów gospodarki*. W: Czekaj J., Owsiak S., *Finansowy mechanizm alokacji zasobów w gospodarce rynkowej*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1992, s. 157–162.

²⁷ Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T. (red.), dz. cyt., s. 37.

²⁸ Zob. Malecka E., *Daniny i wydatki publiczne jako instrumenty redystrybucji dochodów*. W: Gluchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J. (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2005, s. 44.

²⁹ Pojawia się pytanie, czy w związku z realizacją funkcji redystrybucyjnej uzasadnione jest na przykład stosowanie 98% stawki w podatku dochodowym, tak jak to miało miejsce w niektórych państwach zachodnich w latach 70. ubiegłego wieku? Zob. Morse G., Williams D., *Davis: Principles of Tax Law*. London: Sweet & Maxwell, 2000, s. 4.

np. poprzez konstrukcję zwolnień podatkowych czy różnicowanie stawek w odniesieniu do wyrobów zaspokajających potrzeby pierwszego rzędu i wyrobów luksusowych³⁰. Są to jednak środki mało selektywne, ponieważ prawo do skorzystania z preferencji jest w tym wypadku niezależne od sytuacji finansowej podatnika³¹. Ponadto w literaturze ekonomicznej wskazuje się, że w celu świadomego wykorzystywania podatków pośrednich jako instrumentu redystrybucji dochodów niezbędne jest uprzednie przeprowadzenie badań pokazujących obciążenie nimi różnych gospodarstw domowych³². Należy również pamiętać, że siła oddziaływania podatków pośrednich na sytuację dochodową społeczeństwa zależy od proporcji opodatkowania podatkami bezpośrednimi i pośrednimi³³, swoboda państwa w kształtowaniu podatków pośrednich jest zaś ograniczona koniecznością przestrzegania norm zawartych w przepisach prawa wspólnotowego.

3. Konstytucyjne podstawy realizacji redystrybucyjnej funkcji podatków

W myśl dokonanych ustaleń terminologicznych pojęcie funkcji redystrybucyjnej zawężone zostało do tzw. redystrybucji poziomej, polegającej na wywoływaniu zmian w rozkładzie dochodu i majątku podatników za pomocą konstrukcji podatkowych. Wiąże się to z wyróżnianą na gruncie nauk ekonomicznych koncepcją tzw. równości dochodu³⁴ oraz przekonaniem, że istnienie dużych dysproporcji w podziale dochodu i majątku może stanowić zagrożenie dla demokratycznych instytucji państwa³⁵.

Podjmując próbę wskazania norm konstytucyjnych, tworzących podstawę realizacji funkcji redystrybucyjnej w przedstawionym powyżej znaczeniu, w pierwszej kolejności należy się odnieść do tych przepisów ustawy zasadniczej, które wyrażają wartości moralne i zasady etyczne jednoczące społeczeństwo. Podstawowe znaczenie ma w tym kontekście norma słusnościowa zawarta w przepisie stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli³⁶. Z powyższej zasady wynika bowiem system aksjologicz-

³⁰ Szerzej zob. Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T. (red.), dz. cyt., s. 94–95.

³¹ Małecka E., *Daniny i wydatki...*, s. 48.

³² Zob. Kuzińska H., *Rola podatków pośrednich w Polsce*. Warszawa: Wydaw. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, 2002, s. 55.

³³ Tamże, s. 54; zob. także Ostaszewski J. (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin, 2008, s. 116; Mielnik J., Redystrybucyjne oddziaływanie podatków bezpośrednich i pośrednich. *Acta Universitatis Lodziansis. Folia Oeconomica* 1997, nr 144, s. 143–148.

³⁴ Ang. *equality of income, equality of rewards*.

³⁵ Zob. Groves H. M., *Trouble Spots in Taxation. Essays in the Philosophy of Taxation and Other Public Finance Problems*. Princeton: University Press, 1948, s. 12–13.

³⁶ Art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. 2001, Nr 28, poz. 319 ze zm., powoływanej dalej jako Konstytucja RP.

ny, któremu służyć mają wszystkie daniny i wydatki publiczne³⁷. W szczególności oznacza to, że nakładanie danin publicznych nie może być ukierunkowane wyłącznie na zaspokajanie interesów grupowych czy indywidualnych, a powinno uwzględniać dobro wszystkich obywateli³⁸. Z zasady dobra wspólnego wynika również dyrektywa nakazująca przedłożenie w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy³⁹.

Druga grupa norm konstytucyjnych, które stanowią podstawę do takiego kształtowania konstrukcji podatkowych, aby mogły one pełnić funkcję redystrybucyjną, to przepisy stanowiące normatywną podstawę ustroju społeczno-gospodarczego. Fundamentalnym unormowaniem wytyczającym kierunki rozwoju państwa w tym zakresie jest regulacja, w myśl której Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej⁴⁰. W literaturze przedmiotu zwraca się przy tym uwagę, że pojęcia państwa prawnego nie można redukować do państwa praworządowego, należy bowiem uwzględnić także aspekt materialny przedmiotowej zasady, wyrażający się w obowiązku sprawowania władzy na zasadzie sprawiedliwości⁴¹. Oznacza to, że na gruncie obowiązującej Konstytucji RP przyjęta została koncepcja państwa o orientacji społecznej, tj. państwa, którego polityka społeczna powinna mieć na celu nie tylko wzrost gospodarczy, lecz także tworzenie warunków do realizacji przyrodzonej godności ludzkiej⁴². Na państwie ciąży więc obowiązek ukształtowania takich kierunków polityki społeczno-gospodarczej, które, po pierwsze, będą stwarzały szansę godziwego życia i wszechstronnego rozwoju wszystkich obywateli, po drugie, będą osłabiały faktyczne nierówności społeczne wynikające ze stanu posiadania⁴³. Sprawiedliwość społeczną warunkują zatem przesłanki wynikające z zasad pomocniczości

³⁷ Dębowska-Romanowska T., Znaczenie naturalnoprawnych źródeł legitymizacji prawa finansowego. W: *Prawo i Godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*. Lublin: Wydaw. KUL, 2000, s. 56.

³⁸ Tamże. Z zasady dobra wspólnego wynika, że w przypadku kolizji między dobrem wspólnoty obywateli a prawami jednostki może wystąpić konieczność i możliwość ograniczenia wolności i praw jednostki w interesie wspólnego dobra (zob. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007, s. 12).

³⁹ Zob. wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00, opubl. OTK 2001, nr 1, poz. 4.

⁴⁰ Art. 2 Konstytucji RP.

⁴¹ Zob. Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawno-porównawczym*. Warszawa: Wydaw. Sejmowe, 2001, s. 67–68.

⁴² Por. Zawadzka B., *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*. Warszawa: Wydaw. Sejmowe, 1996, s. 24. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że z zasady godności wynika nakaz traktowania osoby ludzkiej nie jako środka do realizacji celów zakładanych przez państwo, ale jako punktu odniesienia dla działań władz publicznych. Szerzej zob. Oniszczyk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2005, s. 47.

⁴³ Zob. Salwa Z., Praca oraz prawa socjalne obywateli w przyszłej konstytucji. *Państwo i Prawo* 1990, nr 9, s. 16, cyt. za Domańska A., dz. cyt., s. 69.

i równości⁴⁴. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że już w pierwszym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r. zasada sprawiedliwości społecznej uznana została za [...] *korektę zasady równości praw na korzyść obywateli będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej*⁴⁵. Również w kolejnych latach Trybunał wielokrotnie wskazywał na dystrybutywny i wyrównawczy charakter sprawiedliwości społecznej⁴⁶.

Zasada państwa społecznego znajduje rozwinięcie w przepisie, zgodnie z którym podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych⁴⁷. W myśl teoretycznych założeń koncepcji społecznej gospodarki rynkowej ustrój gospodarczy powinien opierać się na podstawowych zasadach gospodarki wolnorynkowej, tj. wolności działalności gospodarczej oraz wolnej konkurencji⁴⁸. Z uwagi jednak na to, że wolny rynek prowadzi do nierównomiernej dystrybucji dóbr, konieczna staje się ingerencja państwa, które poprzez redystrybucję zapewnić ma sprawiedliwość społeczną⁴⁹. Należy również podkreślić, że Konstytucja zawiera nakaz przestrzegania obowiązku solidarności z innymi, co ujmuje się w piśmiennictwie jako obowiązek pomocy tym, którzy takiej pomocy potrzebują⁵⁰.

Pogląd, zgodnie z którym również na gruncie polskich przepisów konstytucyjnych z zasady społecznej gospodarki rynkowej wynika uprawnienie państwa do podejmowania przedsięwzięć korygujących negatywne skutki działania

⁴⁴ Szerzej zob. Łączkowski W., Daniny publiczne a zasada pomocniczości. W: Dzwonkowski H. i in. (red.), *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2005, s. 234–243.

⁴⁵ Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, opubl. OTK 1986, poz. 2, cyt. za Morawska E., Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP. Zagadnienia systemowe. *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2006, nr 2, s. 236.

⁴⁶ Szerzej zob. Morawska E., dz. cyt., s. 235–236 oraz powoływane tam orzecznictwo.

⁴⁷ Art. 20 Konstytucji RP.

⁴⁸ Szerzej na temat pojęcia społecznej gospodarki rynkowej zob. R. Illnicz, Normatywny sens pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w Konstytucji RP. *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2007, nr 4, s. 163–178.

⁴⁹ Kędzior J., Wpływ wolności działalności gospodarczej na prawo podatkowe. *Glosa* 2003, nr 4, s. 14. W społecznej gospodarce rynkowej zasadzie sprawiedliwości przypisuje się rolę stabilizatora procesów gospodarczych oraz środka zapewniającego ład i pokój społeczny. Wskazuje się również, że realizacja sprawiedliwości rozdzielczej oznacza nie tylko redystrybucję środków w stosunku do osób, które nie są w stanie uczestniczyć w grze rynkowej, lecz także ochronę dobra wspólnego państwa. Zob. Leśniak-Moczuk K., Równość i sprawiedliwość w społecznej gospodarce rynkowej. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Polityka społeczno-ekonomiczna*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski, 2004, s. 229–230.

⁵⁰ Szerzej zob. Łączkowski W., Etyczne aspekty finansowania potrzeb socjalnych ze środków publicznych. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2004, z. 1, s. 9 i nast.

praw rynku, wyrażany jest zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie⁵¹. I tak, dokonując interpretacji pojęcia społecznej gospodarki rynkowej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w ujęciu konstytucyjnym stanowi ona nie tylko określony model ekonomiczny, lecz także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego. Wyznaczona jest bowiem z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych⁵². Trybunał zwrócił ponadto uwagę, że ustroj społecznej gospodarki rynkowej zbudowany jest na pewnych wartościach pozaprawnych, wśród których należy przede wszystkim uwzględnić godność człowieka⁵³. Oznacza to również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej⁵⁴.

Forma działań realizujących powyższy cel może być różna, ich treść oraz zakres powinien zaś określić ustawodawca w konkretnych okolicznościach. Instrumentami umożliwiającymi korygowanie negatywnych skutków działania praw wolnego rynku są przede wszystkim finansowane ze środków budżetowych świadczenia oraz usługi socjalne⁵⁵. Praktyka wskazuje jednak, że powołanie zasady państwa społecznego jako podstawy ingerencji w układ gospodarczy może dotyczyć również sfery polityki podatkowej. Warto przy tym zwrócić uwagę, że określenie, w jakim zakresie w danym państwie redystrybucja dochodów dokonywana jest poprzez system podatkowy, a w jakim w drodze transferów, wymaga zastosowania metod badawczych z zakresu nauk ekonomicznych⁵⁶.

⁵¹ Zob. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*. Warszawa: Liber, 1999, s. 81; Witkowski Z., *Wybrane zasady prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*. W: Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*. Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 1998, s. 72–73.

⁵² Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00, opubl. OTK 2001, nr 1, poz. 4. Zdaniem Trybunału w art. 20 Konstytucji RP zaakcentowany został socjalny charakter gospodarki rynkowej (zob. wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00, opubl. OTK 2001, nr 3, poz. 56).

⁵³ Zob. wyrok TK z dnia 1 lipca 2009 r., sygn. akt K 23/07, opubl. OTK-A 2008, nr 6, poz. 100. Pogląd, zgodnie z którym nie można oddzielać ładu gospodarczego od treści prawa i jego aksjologicznych fundamentów, wyrażany jest również w doktrynie (zob. Zdyb M., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*. *Rejent* 1997, nr 5, s. 163).

⁵⁴ Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00, opubl. OTK 2001, nr 1, poz. 4.

⁵⁵ Zob. Groves H. M., dz. cyt., s. 14. Szerzej na temat udziału świadczeń społecznych w redystrybucji dochodu zob. np. Zarychta H., *Redystrybucyjne oddziaływanie świadczeń społecznych a minimum socjalne*. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica* 1997, nr 144, s. 189–206; Aksman E., *Redystrybucyjny efekt świadczeń zdrowotnych*. *Ekonomia* 2004, nr 14, s. 137–145; Sobiech J., *Redystrybucyjne znaczenie składki i świadczenia w ubezpieczeniu zdrowotnym*. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica* 2006, nr 197, s. 163–172.

⁵⁶ Zob. np. Mahler V. A., Jesuit D. K., *Fiscal redistribution in the developed countries: new insights from the Luxemburg Income Study*. *Socio-Economic Review* 2006, No. 4, s. 483–511; Bergh A., *On the Counterfactual Problem of Welfare State Research: How Can We Measure Redistribution?* *European Sociological Review* 2005, Vol. 21, No. 4, s. 345–357; Ziółkowska W., *Wydatki i dochody publiczne w Polsce w latach 1991–2006*. W: Ostaszewski J. (red.), *O nowy ład podatkowy w Polsce. Rekomendacje na przyszłość*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2008, s. 27–45.

W konsekwencji uzasadnione wydaje się założenie, że decyzje polityczne w sferze kształtowania systemu podatkowego powinny być poprzedzone badaniami dotyczącymi między innymi wpływu redystrybucyjnego efektu poszczególnych podatków na dobrobyt społeczny.

Wspomniano już, że zgodnie z założeniami ekonomicznymi finalnym celem polityki finansowej państwa w jej funkcji redystrybucyjnej jest zapewnienie każdej jednostce (gospodarstwu domowemu) minimum dochodów pozwalających zaspokoić podstawowe potrzeby konsumpcyjne, materialne i kulturalne⁵⁷. W związku z tym kolejną grupą norm, na które należy zwrócić uwagę, rozpatrując konstytucyjne podstawy realizacji funkcji redystrybucyjnej podatków, są regulacje dotyczące praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Prawa te potraktowane zostały w ustawie zasadniczej jako zadania władz publicznych, a normujące je przepisy określają obowiązki państwa w zakresie wytyczania i realizacji polityki socjalnej⁵⁸. Należy jednak zwrócić uwagę, że wskazane kategorie praw mają charakter względny⁵⁹. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał bowiem, że zakres ich realizacji musi być dostosowany do warunków ekonomicznych, a w szczególności do konieczności zaspokojenia potrzeb wyznaczonych przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak równowaga budżetowa⁶⁰.

Konstytucja RP nie wskazuje, jaką rolę w zakresie realizacji założeń wynikających z przedstawionych powyżej przepisów odgrywać powinien system podatkowy. Nie ma zresztą potrzeby tworzenia takiego unormowania, gdyż wskazany aspekt władzy finansowej dotyczy działań o cechach decyzji politycznych podejmowanych w granicach władztwa dyskrejonanego przypisanego danym organom państwa⁶¹. Ponadto na kształt polityki podatkowej i prawa podatkowego mają wpływ również czynniki zewnętrzne – zarówno o charakterze społeczno-ekonomicznym, jak i politycznym – które w bardzo ograniczonym stopniu mogą być kontrolowane przez władze publiczne. Wśród zjawisk ze sfery społecznej wskazuje się m.in.: zmiany w strukturze zatrudnienia (większa liczba czynnych zawodowo kobiet), wzrost liczby związków nieformalnych oraz rodzin niepełnych, a także wydłużanie się okresu życia i starzenie się społeczeństwa⁶². W grupie czynników ekonomicznych i politycznych podstawowe zna-

⁵⁷ Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T. (red.), dz. cyt., s. 37.

⁵⁸ Zob. Skrzydło W., *Konstytucja ...*, s. 62. Por. Zawadzka B., dz. cyt., s. 84–92.

⁵⁹ Szerzej zob. Morawska E., dz. cyt., s. 243–247.

⁶⁰ Zob. wyrok TK z dnia 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01, opubl. OTK ZU 2001, nr 7, poz. 214; wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, opubl. OTK 2000, nr 4, poz. 107, cyt. za Morawska E., dz. cyt., s. 244.

⁶¹ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że cele polityki podatkowej państwa mogą być różne, a granice tej polityki – jeśli realizowana jest ona środkami legislacyjnymi – wytyczają m.in. postanowienia Konstytucji RP (Brzeziński B., Przyczynek do kwestii zgodności ustawodawstwa podatkowego z Konstytucją. *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 2000, nr 2, s. 159–160).

⁶² Messere K., Kam F., Heady Ch., *Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 12–14.

czenie mają: procesy globalizacji i integracji europejskiej, wzrost nakładów na ochronę środowiska, postęp techniczny i związana z nim swoboda przepływu kapitału, zmiany cyklu koniunkturalnego oraz wzrost szarej strefy⁶³.

4. Redystrybucja poprzez system podatkowy

Problem, czy system podatkowy powinien być wykorzystywany do redystrybucji dochodu w ramach wspólnoty politycznej i jaki powinien być rozmiar owej redystrybucji, od lat dyskutowany jest zarówno w naukach ekonomicznych, jak i w doktrynie prawa podatkowego. Przeciwnicy przedmiotowej funkcji argumentują, że najbardziej sprawiedliwy system społeczny tworzy samoregulujący się, oparty na zasadzie autonomii jednostki, wolny rynek. W takim ujęciu rola finansów publicznych ogranicza się do realizacji ściśle określonych zadań i ma charakter służebny wobec stosunków z zakresu prawa prywatnego. Podatki powinny więc być pobierane wyłącznie w celu zapewnienia środków publicznych, proporcjonalnie do uzyskiwanych dochodów, przypisywanie im jakichkolwiek innych funkcji, w tym instrumentu wspierania potrzebujących⁶⁴, prowadzi zaś nieuchronnie do naruszenia praw jednostek, a także zasad powszechności, równości i bezpieczeństwa prawnego⁶⁵. Warto jednak zwrócić uwagę, że wskazany pogląd rzadko formułowany jest w tak skrajnym ujęciu, a spory w doktrynie dotyczą przede wszystkim zakresu, w jakim państwo powinno realizować funkcję redystrybucyjną i doboru instrumentów służących jej realizacji⁶⁶.

Zwolennicy korygowania skutków działania praw rynku za pomocą konstrukcji podatkowych wskazują, że redystrybucji nie należy traktować w kategoriach czynnika osłabiającego system wolnorynkowy. Przeciwnie, postrzegana jest ona jako komponent uzupełniający i dookreślający podstawowe elementy gospodarki rynkowej, umożliwiając uznanie owego ustroju za sprawiedliwy społecznie i tym samym usankcjonowany na gruncie obowiązującego porządku prawnego⁶⁷. Podnosi się ponadto, że koncepcja tzw. naturalnych, tj. niezależnych od konstrukcji systemu prawnego sił rynkowych, nie znajduje uzasadnienia w rzeczywistości gospodarczej. Własność oraz inne prawa rzeczowe, a także zasady wymiany towarów i usług, są bowiem kształtowane przez prawo, które z kolei odzwierciedla sytuację społeczną i polityczną danego państwa. Skoro sam rynek funkcjonuje w oparciu o normy prawne, nie istnieje uzasadnienie dla

⁶³ Tamże.

⁶⁴ Zob. Eisenstein L., *The Ideologies of Taxation*. New York: Ronald Press Co., 1961, s. 41.

⁶⁵ Zob. Menéndez A. J., *Justifying taxes: Some Elements for a General Theory of Democratic Tax Law*. Dordrecht-Boston: Kluwer Academic Publishers, 2001, s. 152–153.

⁶⁶ Zob. np. Gilowska Z., Główne słabości polskiego systemu podatkowego. W: Pomorska A. (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2003, s. 39–41; Łączkowski W., *Daniny publiczne...*, s. 233 i nast.

⁶⁷ Zob. Menéndez A. J., dz. cyt., s. 152.

tezy, że rozkład dochodu i bogactwa „przed opodatkowaniem”⁶⁸ powinien być uznany za moralnie uzasadniony punkt wyjścia do kształtowania systemu podatkowego⁶⁹.

Wśród argumentów przemawiających za redystrybucyjną funkcją podatków wskazuje się między innymi potrzebę zagwarantowania maksymalnej neutralności systemu podatkowego jako całości. Zgodnie z takim założeniem w sytuacji, gdy większość podatków obrotowych w istocie prowadzi do obciążenia o charakterze regresywnym⁷⁰, w celu zachowania proporcjonalności opodatkowania konieczne jest równoczesne funkcjonowanie podatków o skalach progresywnych⁷¹. Z tego samego powodu system podatkowy nie powinien zawierać takich ulg, z których z uwagi na konstrukcję prawną mogą skorzystać jedynie zamożni podatnicy.

Analogiczne stanowisko zajmują zwolennicy teorii, w myśl której system podatkowy powinien nie tylko dostarczać środków do realizacji podstawowych zadań publicznych, lecz także stanowić zabezpieczenie jednostek na wypadek sytuacji takich, jak choroba, niepełnosprawność czy skrajne ubóstwo, w zapobieganiu którym mechanizmy wolnorynkowe mogą okazać się niewystarczające. W takim ujęciu podstawą ustalenia wysokości ciężaru podatkowego jest indywidualna zdolność ekonomiczna podatnika, mierzona nie tylko w kategoriach pieniężnych, lecz także z uwzględnieniem innych okoliczności, samo opodatkowanie ma zaś charakter progresywny⁷².

Za najważniejszą teorię, na której opierają się etyczne założenia „państwa dobrobytu” i której tezy podnoszone są przez zwolenników dystrybucji podatkowej, uznawana jest obecnie doktryna tzw. sprawiedliwości dystrybucyjnej⁷³. W koncepcji tej podkreśla się, że o zakresie uzyskiwanych dochodów w dużej

⁶⁸ Ang. *post-legal market, pre-tax income and welfare*.

⁶⁹ Szerzej zob. Simester A. P., Chan W., *On tax and Justice. Oxford Journal of Legal Studies* 2003, Vol. 23, No. 4, s. 713–714 oraz powoływana tam literatura. W piśmiennictwie wskazywano nawet, że zmiana rozkładu dochodu i bogactwa poprzez zastosowanie odpowiednich konstrukcji podatkowych pozwala zachować podatnikom status i prestiż, jakie wiążą się z uzyskiwaniem znacznych dochodów, pomimo konieczności późniejszego przekazania znacznej części tego dochodu państwu w formie podatków. Zob. Groves H. M., dz. cyt., s. 18.

⁷⁰ Zob. McGee R., *The Philosophy of Taxation and Public Finance*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004, s. 17–18. Podatki pośrednie stanowią element ceny stanowią równy ciężar dla każdego nabywcy, *de facto* podmioty zyskujące niższe dochody, ponoszą jednak większy ciężar niż podmioty uzyskujące wyższe dochody.

⁷¹ Menéndez A. J., s. 174. Progresywne opodatkowanie dochodów ma w założeniu wyrównywać niesprawiedliwość, jaką jest niekorzystne dla najuboższych proporcjonalne opodatkowanie wydatków.

⁷² Tamże, s. 154.

⁷³ Doktryna Johna Rawlsa wyrażona w dziele *Teoria sprawiedliwości*. Zob. także Gwiazdowski R., *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiędzy progresją a podatkiem liniowym*. Warszawa: Centrum Adama Smitha, 2001, s. 30 i nast.; Kot S. M., *Nierówności ekonomiczne a zasady sprawiedliwości dystrybucyjnej*. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Polityka społeczno-ekonomiczna*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski, 2004, s. 51–53.

mierze decydują takie dobra, jak: zdrowie, możliwość zdobycia wykształcenia, inteligencja, temperament oraz różnego rodzaju uzdolnienia, czyli dobra, których posiadanie nie zależy od samego człowieka⁷⁴. W związku z powyższym w przypadku występowania nierówności powinno się chronić najsłabszych członków danej społeczności⁷⁵. Z kolei dochody podatkowe traktowane są w takiej koncepcji nie tylko jako źródło finansowania podstawowych zadań państwa, lecz mają także umożliwiać zabezpieczenie poszczególnych jednostek na wypadek niedostatku⁷⁶. Sprzeczne ze wskazaną koncepcją byłoby natomiast wyrównywanie nierówności ekonomicznych będących konsekwencją postawy i zachowania człowieka, np. lenistwa czy bezmyślności. Jednocześnie w piśmiennictwie słusznie wskazuje się, że dokonanie takiej oceny może w pewnych sytuacjach nastęrczać wiele trudności. Obok okoliczności całkowicie od człowieka niezależnych oraz będących wyraźną konsekwencją jego zachowania istnieją bowiem także sytuacje, gdy pogorszenie sytuacji finansowej stanowi wynik nieszczęśliwego zbiegu okoliczności⁷⁷.

Również w polskiej doktrynie podatkowej wskazuje się, że nie jest możliwa rezygnacja z wykorzystywania funkcji pozafiskalnych, w tym funkcji redystrybucyjnej podatków⁷⁸. Podkreśla się przy tym, że funkcje pozafiskalne mogą być realizowane jedynie wówczas, gdy prawidłowo spełniana jest funkcja fiskalna podatków. Tylko wtedy można bowiem zrezygnować z pełnych obciążeń podatkowych tam, gdzie ewentualne pobranie podatku mogłoby prowadzić do zniszczenia tego źródła⁷⁹. W sytuacjach nadzwyczajnych, kryzysowych wykorzystanie funkcji pozafiskalnych może w przyszłości wpływać na wzrost wydajności nie tylko pojedynczych źródeł podatkowych, lecz także całego systemu podatkowego⁸⁰.

⁷⁴ W języku angielskim używa się nawet określić: *generic lottery* lub *constitutive luck*. Szerzej zob. Menéndez A. J., dz. cyt., s. 180.

⁷⁵ Zgodnie z teorią sprawiedliwości Rawlsa [...] *wszelkie pierwotne dobra społeczne – wolność, szanse, dochód i bogactwo, a także to, co stanowi podstawy poczucia własnej wartości – mają być rozdzielone równo, chyba że nierówna dystrybucja któregośkolwiek z tych dóbr bądź wszystkich jest z korzyścią dla najmniej uprzywilejowanych*. Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1994, s. 416.

⁷⁶ Gwiazdowski R., dz. cyt., s. 179.

⁷⁷ Zob. Simester A. P., Chan W., dz. cyt., s. 718–719.

⁷⁸ Zob. Kosikowski C., *Potrzeba – zakres – warunki – metody reformy polskiego systemu podatkowego*. W: Pomorska A. (red.), dz. cyt., s. 18–19; Ofiarski Z., *Ewolucja funkcji pozafiskalnej podatków w Polsce po roku 1990*. W: Pomorska A. (red.), dz. cyt., s. 101–102; Pomorska A., *Zakres i instrumenty personalizacji podatków. Wybrane problemy*. W: Wieteska S., Wypych M. (red.), *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Krystynie Piotrowskiej-Marczak*. Łódź: Wydaw. UŁ, 2009, s. 129–137, Famulska T., *Elementy polityki społecznej w systemie podatkowym*. *Polityka Społeczna* 1994, nr 8, s. 2–5.

⁷⁹ Tamże, s. 102. Zob. także Nykiel W., *Cele i funkcje ulg podatkowych*. W: *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2002, s. 189–190.

⁸⁰ Ofiarski Z., *Ewolucja funkcji...*, s. 102.

Jak to już wspomniano, za podatek kluczowy dla realizacji zasady sprawiedliwości obciążeń podatkowych uznaje się podatek dochodowy od osób fizycznych, wskazując, że dzięki kwocie wolnej od podatku, ulgom, zwolnieniom oraz progresywnej skali podatkowej umożliwia on uwzględnienie indywidualnej sytuacji osobistej i życiowej podatnika⁸¹. Konstrukcje innych podatków również pozwalają na realizację powyższego celu, choć oczywiście w bardziej ograniczonym zakresie. Ulgi stosowane w zależności od sytuacji osobistej podatnika przewidują m.in. przepisy o podatku od spadków i darowizn oraz o podatku rolnym. Należy również uwzględnić fakt, że obiektywną granicę racjonalnej personalizacji podatku stanowi z jednej strony wzrost kosztów jego wymiaru i poboru oraz wzrost liczby nadużyć podatkowych, z drugiej strony – skuteczność stosowanych środków⁸². Wobec powyższego po raz kolejny nasuwa się stwierdzenie o konieczności poprzedzania decyzji politycznych odpowiednimi analizami ekonomicznymi. Tylko w taki sposób można bowiem stwierdzić, czy warto dokonywać redystrybucji dochodu poprzez system podatkowy, czy też bardziej selektywna, oszczędna i tym samym skuteczna będzie redystrybucja za pomocą różnych form świadczeń społecznych⁸³.

Kolejny problem, jaki pojawia się w kontekście redystrybucyjnej funkcji podatków, dotyczy ustalenia społecznie akceptowanej konfiguracji efektywności i sprawiedliwości opodatkowania. Podstawowa trudność w tym zakresie polega przede wszystkim na tym, że kryteria alokacyjnej efektywności osadzone są na płaszczyźnie analiz ekonomicznych, podczas gdy kryterium sprawiedliwości opiera się na przyjętym systemie wartości⁸⁴. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w polskiej tradycji prawniczej dominuje koncepcja sprawiedliwości Ary-

⁸¹ Zob. Malecka E., Podatek dochodowy jako regulator dochodów osób fizycznych w Polsce. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2005, nr 2, s. 134 i nast. oraz teże Wpływ stawek i ulg podatkowych na efektywną stopę podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1995–2002. W: Pomorska A. (red.), *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2004, s. 365–374. Por. Gomulowicz A., Funkcja trwałej wydajności podatku i funkcja sprawiedliwości a system podatkowy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1995, nr 1, s. 62.

⁸² Szerzej zob. Ostaszewski J. (red.), *Finanse*, s. 112.

⁸³ Zob. Pomorska A., dz. cyt., s. 129–137. Z przeprowadzonych dotychczas analiz wynika na przykład, że w latach 2000–2002 w Polsce zdecydowanie większe znaczenie miała redystrybucja poprzez system zasiłków społecznych. Badanie wpływu zasiłków społecznych i podatku dochodowego od osób fizycznych na rozkład bieżących dochodów gospodarstw domowych wykazało, że zasiłki redukowały nierówność dochodową przeciętnie aż o 10,32%, a podatek dochodowy tylko o 4,33%. Szerzej zob. Aksman E., Redystrybucyjny efekt zasiłków społecznych i podatku dochodowego. *Ekonomista* 2005, nr 6, s. 769–781. W 1999 r. redystrybucyjny efekt podatku dochodowego od osób fizycznych był najsłabszy w porównaniu z 12 państwami OECD (Aksman E., Redystrybucyjny efekt podatku dochodowego w Polsce. *Ekonomista* 2002, nr 4, s. 571).

⁸⁴ Zob. F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2006, s. 41–42. Przez efektywność systemu podatkowego rozumieć należy zdolność do reagowania w stosunkowo krótkim czasie na wzrost lub spadek zapotrzebowania na dochody publiczne (Kurowski W., Funkcje podatków w gospodarce rynkowej. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu* 1999, nr 2, s. 90).

stoteles⁸⁵. W owym klasycznym ujęciu sprawiedliwość polega na odpowiednim (proporcjonalnym) odpłacaniu dobrem za dobro lub złem za zło – w ramach sprawiedliwości wyrównawczej oraz na odpowiednio równym traktowaniu podmiotów wykazujących takie same cechy uznane za istotne w przypadku rozdzielania jakiegoś dobra czy rozkładania nieodzownych obciążeń – w ramach sprawiedliwości rozdzielczej⁸⁶. Jednocześnie trzeba także pamiętać, że w potocznym rozumieniu moralności etyka dobra powszechnego, akcentująca poszanowanie norm, których beneficjentem jest społeczność jako całość, jest stosunkowo słabo akceptowana społecznie⁸⁷, co niewątpliwie wpływa na sposób społecznego odbioru redystrybucji dochodów poprzez system podatkowy.

Kolejną przyczyną trudności w określeniu społecznie aprobowanego zakresu, w jakim podatki powinny realizować funkcję redystrybucyjną, jest ograniczona wiedza oraz brak zainteresowania problematyką podatków ze strony samych podatników. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że we wszystkich krajach, w których przeprowadzono sondaże na temat sprawiedliwości systemu podatkowego, większość osób oceniała podatki jako niesprawiedliwe⁸⁸. Po drugie, wyniki badań z zakresu psychologii ekonomicznej jednoznacznie potwierdzają znaczenie wiedzy o podatkach w ocenie konstrukcji i sprawiedliwości systemu podatkowego⁸⁹. W tej sferze szczególnie interesujące wydaje się to, jak postrzegane są podatki o różnych skalach podatkowych. Z przeprowadzonych badań wynika bowiem zdumiewająca niezgodność w ocenie sprawiedliwości zastosowania danej skali w zależności od tego, czy pytania zadane były respondentom w sposób abstrakcyjny, czy konkretny⁹⁰.

5. Podsumowanie

Ze względu na obiektywny charakter kategorii finansów publicznych problematyka redystrybucji poprzez system podatkowy stanowi przedmiot badań przede wszystkim nauk ekonomicznych. Niemniej jednak procesy zachodzące w trakcie owej redystrybucji mogą i powinny być analizowane z zastosowaniem metod właściwych także innym dziedzinom nauki, takich jak psychologia czy polityka

⁸⁵ Szerzej zob. Laskowski J., *Sprawiedliwość a prawo*. W: Czech B. (red.), *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*. Katowice: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 1992, s. 133–138.

⁸⁶ Zob. Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*. Warszawa: Wydaw. Sejmowe, 1996, s. 13; Sadurski W., *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*. Warszawa: Państw. Wydaw. Naukowe, 1988, s. 68–86.

⁸⁷ Szerzej zob. Wojcieszke B., Baryła W., *Potoczne rozumienie moralności: pięć kodów etycznych i narzędzie ich pomiaru*. *Przegląd Psychologiczny* 2000, t. 43, nr 4, s. 395–421.

⁸⁸ Szerzej zob. Niesiobędzka M., *Podatki*. W: Tyszka T. (red.), *Psychologia ekonomiczna*. Gdańsk: Gdańskie Wydaw. Psychologiczne, 2004, s. 506–516.

⁸⁹ Szerzej zob. tamże, s. 510–516.

⁹⁰ Zob. tamże, s. 509–510; Seidl Ch., Traub S., *Taxpayers' Attitudes, Behavior, and Perception of Fairness*. *Pacific Economic Review* 2001, No. 6, s. 260–262.

ekonomiczna. Należy przy tym zwrócić uwagę, że realizacja redystrybucyjnej funkcji podatków niezmiernie rzadko rozpatrywana jest w aspekcie ściśle normatywnym. Wynika to z faktu, że po pierwsze, przedmiotem regulacji podatkowej jest materia gospodarcza. Po drugie, na kształt polityki podatkowej i prawa podatkowego mają wpływ również czynniki zewnętrzne, zarówno o charakterze społeczno-ekonomicznym, jak i politycznym, które w ograniczonym stopniu podlegają oddziaływaniu instrumentów prawnych. Nie oznacza to oczywiście, że normatywna płaszczyzna zjawiska redystrybucji podatkowej nie zasługuje na refleksję naukową. Proces redystrybucji nie byłby możliwy bez odpowiedniej treści obowiązujących w danym czasie norm, wśród których zasadnicze znaczenie mają przepisy Konstytucji RP uprawniające do stanowienia przepisów służących realizacji tej funkcji. W ramach owych regulacji można wyróżnić: normy o charakterze słusnościowym, przepisy tworzące normatywną podstawę ustroju społeczno-gospodarczego państwa oraz znajdujące uzasadnienie w wartościach pozaprawnych unormowania dotyczące praw i wolności, w tym praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych.

Konstytucja RP nie wskazuje, jaką rolę w zakresie realizacji założeń wynikających z wymienionych powyżej przepisów odgrywać powinien system podatkowy. Określenie sposobu prowadzenia owej polityki stanowi więc atrybut władzy ustawodawczej, a szczególne decyzje podejmowane są w ramach przysługującej organom przedstawicielskim swobody politycznej. Instrumentami umożliwiającymi korygowanie negatywnych skutków działania praw wolnego rynku są – obok odpowiednio ukształtowanego systemu podatkowego – finansowane ze środków budżetowych świadczenia oraz usługi socjalne. Co więcej, wyniki przeprowadzanych dotychczas analiz ekonomicznych świadczą o tym, że do tej pory w Polsce zdecydowanie większe znaczenie miała redystrybucja poprzez system świadczeń społecznych. W związku z tym uzasadniony wydaje się postulat, aby w przyszłości decyzje polityczne dotyczące poszczególnych instytucji prawopodatkowych, za pomocą których realizowana ma być funkcja redystrybucyjna, poprzedzone były rzetelnymi badaniami z zakresu nauk ekonomicznych.

Warto również zwrócić uwagę, że związane z redystrybucją dochodu hasła sprawiedliwości społecznej i sprawiedliwego opodatkowania głoszone są zarówno przez zwolenników korygowania skutków działania praw rynku za pomocą konstrukcji podatkowych, jak i tych, dla których najbardziej sprawiedliwy system społeczny tworzy samoregulujący się, oparty na zasadzie autonomii jednostki, wolny rynek. Co więcej, z uwagi na ograniczone możliwości poznawcze oraz subiektywny charakter oceny sprawiedliwości danego systemu podatkowego zniekształceniom podlega także społeczny odbiór poszczególnych instytucji podatkowych mających na celu redystrybucję dochodu. Należy bowiem pamiętać, że w procesie rekonstruowania norm służących osiągnięciu tego celu z treści przepisów prawopodatkowych konieczne jest zastosowanie metod właściwych współczesnej dogmatyce prawa, tj. systematyzacji prawa, interpretacji

prawniczej oraz kanonów tzw. logiki prawniczej. Brak stosownej wiedzy adresatów norm prawnopodatkowych oraz trudności z dostępem do stosownych informacji, a także nierzetelny przekaz medialny mogą nie tylko utrudnić, lecz także w niektórych sytuacjach uniemożliwić realizację zamierzonego przez ustawodawcę celu redystrybucyjnego.

Literatura

- Aksman E., Redystrybucyjny efekt podatku dochodowego w Polsce. *Ekonomista* 2002, nr 4.
- Aksman E., Redystrybucyjny efekt świadczeń zdrowotnych. *Ekonomia* 2004, nr 14.
- Aksman E., Redystrybucyjny efekt zasilków społecznych i podatku dochodowego. *Ekonomista* 2005, nr 6.
- Bergh A., On the Counterfactual Problem of Welfare State Research: How Can We Measure Redistribution?. *European Sociological Review* 2005, Vol. 21, No. 4.
- Brown C. V., Jackson P. M., *Public Sector Economics*. Oxford: Blackwell, 1993.
- Brzeziński B., O znaczeniu dyscypliny metodologicznej w nauce prawa podatkowego. W: *Ins et Lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*. Olsztyn: Wydaw. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2004. ISBN 83-7299-366-1.
- Brzeziński B., Przyczynek do kwestii zgodności ustawodawstwa podatkowego z Konstytucją. *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 2000, nr 2.
- Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2003. ISBN 83-7285-156-5.
- Bywalec G., Decentralizacja a funkcje finansów publicznych. *Samorząd Terytorialny* 2008, nr 6.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2005. ISBN 83-01-13517-4.
- Dębowska-Romanowska T., Znaczenie naturalnoprawnych źródeł legitymizacji prawa finansowego. W: *Prawo i Godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*. Lublin: Wydaw. KUL, 2000.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawnoporównawczym*. Warszawa: Wydaw. Sejmowe, 2001. ISBN 83-7059-539-7.
- Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*. Warszawa: Wydaw. Wilga, 1996. ISBN 83-7156-068-0.
- Eisenstein L., *The Ideologies of Taxation*. New York: Ronald Press Co., 1961.
- Etel L., Funkcje podatków. W: *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: Konieczny i Kruszewski, 2000, t. 2. ISBN 83-913163-1-9.
- Famulska T., Elementy polityki społecznej w systemie podatkowym. *Polityka Społeczna* 1994, nr 8.
- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*. Poznań: Wydaw. Wyższej Szkoły Bankowej, 1998. ISBN 83-7205-022-8.
- Gajl N., Teorie podatkowe fiskalizmu a normy systemu podatkowego w Polsce. W: Chojna-Duch E., Goronowski W. (red.), *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989–1997: księga jubileuszowa profesora dr. Leona Kurrowskiego*. Warszawa: Konieczny i Kruszewski, 1998. ISBN 83-909207-7-8.

- Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1992. ISBN 83-01-10673-5.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*. Warszawa: Liber, 1999. ISBN 83-7206-023-1.
- Gilowska Z., Główne słabości polskiego systemu podatkowego. W: Pomorska A. (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2003. ISBN 83-227-2062-9.
- Gluchowski J., Funkcje podatków w gospodarce rynkowej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1995, nr 5.
- Gomulowicz A., Funkcja trwałej wydajności podatku i funkcja sprawiedliwości a system podatkowy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1995, nr 1.
- Gomulowicz A., System podatkowy. W: *Podatki i prawo podatkowe*. Poznań: Ars boni et aequi, 2000. ISBN 83-87148-15-6.
- Grądalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2006. ISBN 83-7378-205-2.
- Groves H. M., *Trouble Spots in Taxation. Essays in the Philosophy of Taxation and Other Public Finance Problems*. Princeton: University Press, 1948.
- Gwiazdowski R., *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiedzy progresją a podatkiem liniowym*. Warszawa: Centrum Adama Smitha, 2001. ISBN 83-86885-12-2.
- Illinicz R., Normatywny sens pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w Konstytucji RP. *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2007, nr 4.
- Kawala J., Funkcja demokratyczna finansów publicznych. *Samorząd Terytorialny* 2006, nr 7/8.
- Kayaalp O., *The National Element in the Development of Fiscal Theory*. Basingstake: Palgrave Macmillan, 2004.
- Kędzior J., Wpływ wolności działalności gospodarczej na prawo podatkowe. *Glosa* 2003, nr 4.
- Komar A., *Finanse publiczne*. Warszawa: Państwowe Wydaw. Ekonomiczne, 1994. ISBN 83-208-0974-6.
- Kosikowski C., Podatek jako instytucja ustrojowoprawna. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica* 1992, z. 54.
- Kosikowski C., Potrzeba – zakres – warunki – metody reformy polskiego systemu podatkowego. W: Pomorska A. (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2003. ISBN 83-227-2062-9.
- Kot S. M., Nierówności ekonomiczne a zasady sprawiedliwości dystrybtywnej. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Polityka społeczno-ekonomiczna*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski, 2004. ISSN 1898-5084.
- Kurowski W., Funkcje podatków w gospodarce rynkowej. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu* 1999, nr 2.
- Kuzińska H., *Rola podatków pośrednich w Polsce*. Warszawa: Wydaw. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, 2002. ISBN 83-86846-81-X
- Landreth H., Colander D. C., *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1998. ISBN 83-01-12397-4.
- Laskowski J., Sprawiedliwość a prawo. W: Czech B. (red.), *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*. Katowice: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 1992. ISBN 83-900521-0-5.

- Leśniak-Moczuk K., Równość i sprawiedliwość w społecznej gospodarce rynkowej. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Polityka społeczno-ekonomiczna*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski, 2004.
- Łączkowski W., Daniny publiczne a zasada pomocniczości. W: Dzwonkowski H. i in. (red.), *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2005. ISBN 83-227-2367-9.
- Łączkowski W., Etyczne aspekty finansowania potrzeb społecznych ze środków publicznych. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2004, z. 1.
- Mahler V. A., Jesuit D. K., Fiscal redistribution in the developed countries: new insights from the Luxemburg Income Study. *Socio-Economic Review* 2006, No. 4.
- Malecka E., Daniny i wydatki publiczne jako instrumenty redystrybucji dochodów. W: Głuchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J. (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2005. ISBN 83-227-2477-2.
- Malecka E., Podatek dochodowy jako regulator dochodów osób fizycznych w Polsce. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2005, nr 2.
- Malecka E., Wpływ stawek i ulg podatkowych na efektywną stopę podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1995–2002. W: Pomorska A. (red.), *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2004. ISBN 83-227-2264-8.
- McGee R., *The Philosophy of Taxation and Public Finance*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004.
- Menéndez A. J., *Justifying taxes: Some Elements for a General Theory of Democratic Tax Law*. Dordrecht-Boston: Kluwer Academic Publishers, 2001. ISBN 0-7923-7052-X.
- Messere K., Kam F., Heady Ch., *Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Mielnik J., Redystrybucyjne oddziaływanie podatków bezpośrednich i pośrednich. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica* 1997, nr 144.
- Morawska E., Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP. Zagadnienia systemowe. *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2006, nr 2.
- Morse G., Williams D., *Davis: Principles of Tax Law*. London: Sweet & Maxwell, 2000. ISBN 0-421-722-703.
- Niesiobędzka M., Podatki. W: Tyszka T. (red.), *Psychologia ekonomiczna*. Gdańsk: Gdańskie Wydaw. Psychologiczne, 2004. ISBN 83-89120-90-9.
- Nykiel W., Cele i funkcje ulg podatkowych. W: *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2002. ISBN 83-7285-094-1.
- Ofiarski Z., Ewolucja funkcji pozafiskalnej podatków w Polsce po roku 1990. W: *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2003. ISBN 83-227-2062-9.
- Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze LexisNexis, 2008. ISBN 978-83-7334-921-6.
- Oniszczyk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2005. ISBN 83-7378-182-X
- Ostaszewski J. (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin, 2008. ISBN 978-83-7251-887-3.
- Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T. (red.), *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*. Warszawa: Difin, 2004. ISBN 83-7251-437-2.

- Owsiak S., Alokacja zasobów w ujęciu realnych i finansowych sektorów gospodarki. W: *Finansowy mechanizm alokacji zasobów w gospodarce rynkowej*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1992.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1997. ISBN 83-01-12209-9.
- Pomorska A., Zakres i instrumenty personalizacji podatków. Wybrane problemy. W: Wieteska S., Wypych M. (red.), *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Krystynie Piotrowskiej-Marczak*. Łódź: Wydaw. UŁ, 2009. ISBN 978-83-7525-286-6
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1994. ISBN 83-01-11387-1.
- Sadurski W., *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*. Warszawa: Państw. Wydaw. Naukowe, 1988. ISBN 83-01-07765-4.
- Salwa Z., Praca oraz prawa socjalne obywateli w przyszłej konstytucji. *Państwo i Prawo* 1990, nr 9.
- Seidl Ch., Traub S., Taxpayers' Attitudes, Behavior, and Perception of Fairness. *Pacific Economic Review* 2001, No. 6.
- Simester A. P., Chan W., On tax and Justice. *Oxford Journal of Legal Studies* 2003, Vol. 23, No. 4.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007. ISBN 978-83-7526-061-8.
- Sobiech J., Redystrybucyjne znaczenie składki i świadczenia w ubezpieczeniu zdrowotnym. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica* 2006, nr 197.
- Sowiński R., Realizacja redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych za pomocą systemu podatkowego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1995, z. 1.
- Tegler E., Funkcje systemu podatkowego i cena jego sprawności. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica* 1992, nr 54.
- Walasik A., Decentralizacja alokacyjnej funkcji finansów publicznych. W: *Finanse publiczne*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2006. ISBN 83-227-2559-0.
- Weralski M., Instrumenty prawno-finansowe. W: Ruśkowski E. (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1982, t. 1: Instytucje ogólne. ISBN 83-04-00962-5.
- Witkowski Z., Wybrane zasady prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. W: Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 1998. ISBN 83-86850-90-6.
- Wojcieszke B., Baryła W., Potoczne rozumienie moralności: pięć kodów etycznych i narzędzie ich pomiaru. *Przegląd Psychologiczny* 2000, t. 43, nr 4.
- Wójtowicz W., Pojęcie i charakter podatku jako dochodu publicznego. W: Gorgol A. i in. (red.), *Prawo podatkowe: część ogólna i szczegółowa*. Bydgoszcz-Lublin: Oficyna Wydawnicza Branta, 2005. ISBN 83-89073-84-6.
- Zarychta H., Redystrybucyjne oddziaływanie świadczeń społecznych a minimum socjalne. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica* 1997, nr 144.
- Zawadzka B., *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*. Warszawa: Wydaw. Sejmowe, 1996. ISBN 83-7059-242-2.
- Zdyb M., Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP. *Rejent* 1997, nr 5.
- Ziemiński Z., *Metodologia nauk prawnych*. Poznań: Wydaw. Naukowe UAM, 1972.

Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*. Warszawa: Wydaw. Sejmowe, 1996. ISBN 83-7059-247-3.

Ziółkowska W., *Wydatki i dochody publiczne w Polsce w latach 1991–2006*. W: Ostaszewski J. (red.), *O nowy ład podatkowy w Polsce. Rekomendacje na przyszłość*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2008. ISBN 978-83-7378-331-7.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. 2001, Nr 28, poz. 319 ze zm.

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, opubl. OTK 1986, poz. 2.

Wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, opubl. OTK 2000, nr 4, poz. 107.

Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00, opubl. OTK 2001, nr 1, poz. 4.

Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00, opubl. OTK 2001, nr 3, poz. 56.

Wyrok TK z dnia 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01, opubl. OTK ZU 2001, nr 7, poz. 214.

Wyrok TK z dnia 1 lipca 2009 r., sygn. akt K 23/07, opubl. OTK-A 2008, nr 6, poz. 100.

MIARY PRAWNEJ NIEZALEŻNOŚCI BANKU CENTRALNEGO

Iwona Lasek-Surowiec

Abstrakt: W artykule zaprezentowano kluczowe dla dokonania oceny niezależności prawnej (formalnej) banków centralnych miary niezależności. Mimo że obecne wyniki badań dotyczące niezależności prawnej charakteryzują się stosunkowo dużym zróżnicowaniem, przedstawione w artykule wnioski badawcze pozostają w większości aktualne w kontekście pomiaru niezależności prawnej banków centralnych na początku wieku XXI.

Słowa kluczowe: autonomia, bank centralny.

1. Wprowadzenie

Zainteresowanie problematyką niezależności banku centralnego przyczyniło się do skonstruowania wielu mierników tego instytucjonalnego aspektu polityki pieniężnej¹. Normatywne koncepcje niezależności banku centralnego czerpią wiele z ujęć niemieszczących się w tzw. głównym nurcie ekonomii, chociaż zasadniczy ciężar analizy tego zagadnienia jest nadal zdecydowanie osadzony w paradygmacie neoklasycznym².

W literaturze przedmiotu przyjmuje się podział wskaźników niezależności na prawne i pozaprawne³. Mierniki niezależności prawnej kwantyfikują rozwią-

¹ Pietrucha J., *Ramy instytucjonalne polityki pieniężnej*. Katowice: Wydaw. Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamicckiego w Katowicach, 2008, s. 81.

² Wojtyna A., *Szkiełce o niezależności banku centralnego*. Warszawa-Kraków: Wydaw. Naukowe PWN, 1998, s. 42.

³ Huterski R., *Niezależność banku centralnego*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2000, s. 33. Por. Chailloux A., Gray S., McCaughrin R., Central bank collateral frameworks: principles and policies. *International Monetary Fund Working Paper* 2008, No. 222; Arnone M. i in., Central bank autonomy: lessons from global trends. *International Monetary Fund Working Paper* 2007, No. 88;

zania prawne, które uznaje się za istotne dla autonomii polityki pieniężnej, zawarte w ustawach o bankach centralnych i innych regulacjach prawnych.

Analiza dostępnej literatury przedmiotu pozwala na wyodrębnienie najważniejszych w powyższej mierze autorów, miar i rezultatów, począwszy od Robina Bade'a i Michaela Parkina, poprzez Alberta Alesinę oraz Sylvestra C. W. Eijffingera i Erica Schalinga, których miary niezależności powstały na gruncie modyfikacji miernika R. Bade'a i M. Parkina, po Vittoria Grillego, Donata Masciandaro, Guida Tabelliniego i Lawrenca H. Summersa, Alexa Cukiermana i Stevena B. Webba, uznanych za twórców tzw. wskaźników bazowych pomiaru niezależności prawnej banku centralnego⁴. Poniżej przedstawiono wyniki badań tych autorów.

2. Robin Bade i Michael Parkin

Za autorów pierwszego wskaźnika autonomii *de iure* banku centralnego uznaje się Robina Bade'a i Michaela Parkina⁵. Ich badania rozpoczęły się od zdefiniowania relacji między cechami polityki pieniężnej a prawem określającym uprawnienia (*powers*) banku centralnego. Grupę badawczą stanowiło dwanaście krajów uprzemysłowionych. Proces badawczy obejmował lata 1951–1975. Wysiłek analityczny skoncentrowano na przepisach prawnych dotyczących trzech obszarów funkcjonowania banków centralnych⁶, czyli na:

- celach głównych działalności banku centralnego, pozwalających określić, czy z obowiązującego prawa wynika ustanowienie stabilności cen w kategoriach jedynego i podstawowego celu banku centralnego lub czy ten cel współtowarzyszy innym celom makroekonomicznym; stabilność cen, jako podstawowy i jedyny cel banku centralnego, został uznany za wymóg zapewniający autonomię banku centralnego;
- zarządzie banku (*CB board*) – jest to obwarowanie uzupełniające powyższe kryterium; zgodnie z nim zarząd jest zobowiązany do przedkładania ostatecznych założeń polityki pieniężnej; ponadto nie przewiduje się przedstawicieli rządu w składzie wymienionego organu;
- mianowaniu (powoływaniu) kierownictwa wyższego szczebla w banku centralnym: jeśli mniej niż połowa nominacji kadry kierowniczej należy do rządu, niezależność banku centralnego zyskuje dodatkowy punkt (jeśli rząd

Eggertsson G., Le Borgne E., A political agency theory of central bank independence. *International Monetary Fund Working Paper* 2003, No. 144; Arnone M., Laurence B. J., Segalotto J.-F., The measurement of central bank autonomy: empirical evidence for OECD, developing, and emerging economies. *International Monetary Fund Working Paper* 2006, No. 228.

⁴ Arnone M. i in., dz. cyt.

⁵ Tamże, s. 8–9.

⁶ Tamże, s. 8 – państwami tymi były: Australia, Belgia, Kanada, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Holandia, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania.

ma ograniczone kompetencje w zakresie liczby powoływanej kadry kierowniczej).

Autorzy wykazali, że gdy rząd jest odpowiedzialny za formułowanie polityki pieniężnej, wówczas bank centralny nie może samodzielnie wyznaczyć więcej niż jednego członka spośród 15-osobowego ciała zarządzającego (*board*). Wykluczone zostały dwa z ośmiu możliwych modeli (typów banku centralnego) o następujących cechach⁷: w pierwszym modelu bank centralny nie jest ostateczną i jedyną instytucją odpowiedzialną za formułowanie polityki pieniężnej, w jego zarządzie zasiada przynajmniej jeden przedstawiciel rządu, a co najmniej połowa nominacji kierownictwa wyższego szczebla odbywa się z udziałem władzy wykonawczej; w drugim modelu bank centralny nie wytycza samodzielnie celów swojej działalności, w jego zarządzie nie zasiadają przedstawiciele rządu, a większość członków zarządu powoływana jest samodzielnie przez bank centralny. Ponadto podkreślono, że jeśli choćby jeden z członków zarządu (władz banku) powoływany był bezpośrednio lub pośrednio przez rząd⁸, żaden z banków centralnych dwunastu badanych krajów nie mógł zostać uznany za niezależny z punktu widzenia celów.

Pierwszy ze wskaźników *de iure* banku centralnego był więc obarczony pewnymi słabościami, ale już sam fakt zapoczątkowania procesu badawczego w tym przedmiocie wydaje się znaczący. Częstokroć wskaźnikom R. Bade'a i M. Parkina stawiany jest zarzut niekomplementarności i słabości, głównie ze względu na stosunkowo małą liczbę państw uwzględnionych w badaniu oraz to, że państwa te należały tylko do grupy państw uprzemysłowionych. Bez wątpienia jednak pod względem metodologicznym nakreślone zostały kierunki badań w nieodległej przeszłości.

3. Alberto Alesina

Alberto Alesina⁹ podjął próbę rozszerzenia kolejnej teorii R. Bade'a i M. Parkina z 1985 r., łącząc teorie cykli politycznych i teorie racjonalnych oczekiwań. Dowodzi, że istnieje negatywny stosunek między stopniem autonomii a średnim poziomem inflacji. Dzięki результатам dostarczonym przez Davida Faira¹⁰ oraz Donata Masciandaro i Guida Tabelliniego¹¹ rozszerzono zakres badawczy o kolejne pięć krajów¹².

⁷ Tamże, s. 9–10.

⁸ Tamże.

⁹ Alesina A., *Macroeconomics and Politics. National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual* 1988, Vol. 3, s. 16–25.

¹⁰ Arnone M. i in., dz. cyt., s. 10.

¹¹ Tamże, s. 10.

¹² Tamże, s. 10: Holandia, Hiszpania, Dania, Norwegia i Finlandia.

Alberto Alesina w 1988 r. zweryfikował, w jaki sposób stopień autonomii banku centralnego wpływa na wielkości polityczne, oddziałujące na gospodarkę i politykę pieniężną. Jego zdaniem powołanie i istnienie niezależnego banku centralnego jest pozytywnie skorelowane z osiągnięciem niższego poziomu inflacji oraz ograniczeniem wpływów politycznych na politykę pieniężną i inflację. Badane kraje, uznane za państwa posiadające najbardziej autonomiczne banki centralne, wykazują najniższe wskaźniki inflacyjne, a dwa pozostałe, w których poziom niezależności jest niski – najwyższe wskaźniki inflacji w badanej próbie¹³.

Stwierdzić należy, że niezależny bank centralny jest w stanie zmniejszyć wahania w polityce pieniężnej, które powstały w cyklu wyborczym. Kenneth S. Rogoff¹⁴ dodaje, że antyinflacyjne nastawienie banku centralnego może przyczynić się do zmniejszenia presji inflacyjnej¹⁵. Argumentuje, że ta pozorna korelacja nie zawsze musi stanowić związek przyczynowo-skutkowy. W rzeczywistości można tę okoliczność uznać za przesłankę, że zdecydowana opozycja wobec inflacji skłania ostatecznie do konsensusu na rzecz ustanowienia niezależnego banku centralnego. Ponadto w badaniu uwzględniono wielkość sektora publicznego oraz poziom wydatków generowanych przez rząd. Wskazane zostały również możliwe korelacje pomiędzy tymi wielkościami a wysokością inflacji¹⁶.

Ostatnie pytanie, jakie zostało sformułowane przez A. Alesinę, dotyczy okoliczności, czy ustanowienie niezależnego banku centralnego może przyczynić się do zredukowania fluktuacji w polityce pieniężnej, spowodowanej istnieniem cykli politycznych. W odpowiedzi autor posłużył się przykładem Niemiec, Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii, porównując wskaźniki rocznej inflacji w tych państwach. W Wielkiej Brytanii, gdzie bank centralny był relatywnie niezależny, polityka monetarna i pieniężna podążała w okresie transformacji „partyzancką drogą”¹⁷. W Niemczech, w których bank centralny był znacznie bardziej autonomiczny, politykę pieniężną charakteryzowała natomiast większa stabilność, przy jednoczesnej konserwatywnej polityce rządu. Z kolei w Stanach Zjednoczonych wysokość inflacji skrajnie różniła się po zmianie ekip rządzących.

¹³ Za Arnone M. i in., dz. cyt., s. 10: Japonia, Stany Zjednoczone, Niemcy, Szwajcaria.

¹⁴ Por. Rogoff K., The optimal degree of commitment to an international monetary target. *Quarterly Journal of Economics* 1985, Vol. 100, s. 1169–1189.

¹⁵ Por. tamże, s. 1171.

¹⁶ Arnone M. i in., dz. cyt., s. 11.

¹⁷ Tamże.

4. Vittorio Grilli, Donato Masciandaro i Guido Tabellini

Vittorio Grilli, Donato Masciandaro i Guido Tabellini¹⁸ porównali reżimy monetarne osiemnastu państw OECD w okresie 1950–1980, koncentrując się na autonomii w zakresie ustalania celów oraz aspektach ekonomicznych i finansowych¹⁹. Podobnie jak M. Bade i R. Parkin oraz A. Alesina autorzy potwierdzili, że w krajach, w których bank centralny cechuje wyższy stopień autonomii, inflacja jest na niższym poziomie lub wykazuje nieznaczne wahania. Ponadto zdefiniowali pojęcie niezależności politycznej banku centralnego jako jego zdolność do wyboru finalnych celów polityki pieniężnej. Aby dokonać empirycznej weryfikacji powyższego twierdzenia, przebadali procedury powoływania zarządu banku i prawne relacje pomiędzy bankiem centralnym a rządem w obszarze formułowania polityki pieniężnej oraz formalną odpowiedzialność banku w przedmiocie formułowania celów polityki pieniężnej. Opierając się na regulacjach prawnych, dotyczących wymienionych powyżej obszarów, autorzy stworzyli indeks niezależności politycznej banku centralnego²⁰.

Niezależność ekonomiczna została określona jako niezależność w zakresie wyboru instrumentów będących w dyspozycji banku centralnego. W tym celu opisane zostały następujące płaszczyzny: wpływ rządu na proces przyznawania pożyczek przez bank centralny oraz specyfika (*nature*) instrumentów polityki pieniężnej, nad którymi rozciąga swoją kontrolę władza wykonawcza. Jeśli jest ona w stanie wpływać na rozmiary akcji kredytowej banku centralnego, to może również wpływać na proces kreacji pieniądza bazowego. W wyniku kompilacji tych dwóch zmiennych stworzony został indeks niezależności politycznej²¹.

Autorzy zbadali grupę państw pod kątem poziomu autonomii w odniesieniu do polityki i ekonomii²². Zestawiając te państwa ze sobą, zauważyli, że trzy spośród czterech z nich posiadają banki centralne o niskim poziomie autonomii (Grecja, Portugalia, Hiszpania) oraz charakteryzują się niestabilnymi systemami politycznymi i ryzykowną polityką zarządzania długiem publicznym. W innych państwach w badanym okresie (wśród nich: Austria, Belgia, Irlandia, Włochy i Holandia) znamieną okazała się niestabilność polityczna, chociaż same

¹⁸ Grilli V., Masciandaro D., Tabellini G., Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries. *Economic Policy* 1991, Vol. 13, s. 345–362.

¹⁹ Za Arnone M. i in., dz. cyt., s. 11: Australia, Austria, Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Japonia, Nowa Zelandia, Holandia, Portugalia, Hiszpania, Wielka Brytania, Szwajcaria, Stany Zjednoczone.

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże, s. 11–12.

²² Tamże, s. 12: grupa nr 1: Niderlandy, Niemcy, Szwajcaria, Kanada i USA – w grupie państw, gdzie banki centralne posiadają najwyższe wskaźniki obu aspektów niezależności; grupa nr 2 – Włochy, grupa nr 3: Grecja, Hiszpania, Nowa Zelandia – w grupie państw o niskich wskaźnikach niezależności; grupa nr 4: Irlandia, Dania, Wielka Brytania, Australia, Francja, Japonia i Belgia – w grupie państw o właściwych wskaźnikach niezależności, chociaż limitowanych z punktu widzenia ustanawiania celów działalności banku centralnego.

wskaźniki niezależności banku centralnego ukształtowały się na relatywnie wysokim poziomie²³.

V. Grilli, D. Masciandaro i G. Tabellini argumentują, że ustanowienie autonomii banku centralnego może przynieść korzyści w postaci stabilizacji polityki pieniężnej i niskiej inflacji, nawet jeśli aktualne polityczne bodźce prowadzą do mniej konserwatywnej polityki fiskalnej. Okres badawczy, dla którego wysnuto powyższy wniosek, obejmował lata 1950–1989, a podzielony został na cztery podokresy: 1950–1959, 1960–1969, 1970–1979 i 1980–1989. Autorzy dowiedli, że w powyższych okresach współczynnik tych dwóch wskaźników zawsze będzie negatywnie skorelowany. Niezależność ekonomiczna banku centralnego wydaje się więc statystycznie bardziej istotna w okresie wzrostu inflacji. Indeks autonomii politycznej okazał się bowiem znaczący tylko dla lat 70. Poskutkowało to obiecującymi przeciętnymi wskaźnikami inflacyjnymi w okresie 1950–1989. Nasuwa się więc konkluzja, że reformy banku centralnego przyniosły pozytywne rezultaty z punktu widzenia wpływu na politykę wiarygodności i bodźców wywieranych na zachowanie rządu, konsekwentnie do rezultatów badań M. Bade'a, R. Parkina i A. Alesiny²⁴. Ponadto nie występują ewidentne powiązania pomiędzy autonomią banku centralnego i rzeczywistym wzrostem gospodarczym. Podobne rezultaty autorzy uzyskali, dzieląc badany okres na podokresy i dodając zmienne niestabilności politycznej jako czynniki regresji. Zastępując poziom wzrostu gospodarczego poziomem bezrobocia, potwierdzono, że autonomia banku centralnego nie tylko nie prowadzi do niższej inflacji, lecz także nie jest czynnikiem sprzyjającym wzrostowi wskaźników makroekonomicznych.

5. Alex Cukierman

Alex Cukierman²⁵ był pierwszym autorem, który podkreślił, że między autonomią formalną i rzeczywistą występuje poważna rozbieżność. Autonomia banku centralnego jest w znacznej mierze kształtowana przez poziom niezależności *de iure*, a także przez wiele innych czynników, takich jak: nieformalne uzgodnienia lub rzeczywiste praktyki, jakość badań dotyczących banku centralnego, a nawet osobowość kluczowych pracowników banku, ministerstwa skarbu czy finansów. Autor ten zwraca też uwagę na ogromne trudności w zdefiniowaniu tych czynników na tyle precyzyjnie, by mogły one zostać wykorzystane do otrzymania empirycznej miary niezależności banku centralnego²⁶. Podkreśla ponadto wysoki poziom subiektywizmu w selekcji prawnych zmiennych (prawnych i prak-

²³ Tamże.

²⁴ Tamże, s. 11.

²⁵ Tamże, s. 13; Cukierman A., *Central bank strategy, credibility and independence*. Cambridge: The MIT Press, 1992, s. 8–15

²⁶ Arnone M. i in., dz. cyt., s. 14.

tycznych) miar niezależności. Według niego łączne użycie prawnych zmiennych oraz tych zmiennych, które rozciągają się na nieformalną praktykę, częściowo równoważącą subiektywizm i arbitralność obu podejść, dostarcza wielu użytecznych wskaźników przydatnych do oceny aktualnego poziomu autonomii²⁷.

Pierwszy z nich (LVAU-LVAW), który został obliczony na podstawie badania przeprowadzonego w siedemdziesięciu krajach, ma charakter ściśle prawnego indeksu. Mimo że dostarczył jedynie częściowej oceny aktualnej autonomii, to nadal jest użyteczny i wszechstronny. Składa się z szesnastu zmiennych, które tworzą szczegółowy obraz struktury prawnej banku centralnego. Alex Cukierman podkreśla, że spośród siedmiu krajów o najwyższym wskaźniku autonomii cztery są państwami OECD, podczas gdy wśród siedmiu pozostałych, charakteryzujących się niskimi wskaźnikami niezależności, aż sześć wywodzi się z grupy państw rozwijających się. Średni poziom niezależności we wspólnej próbie (0,33) tylko nieznacznie różni się od banków centralnych krajów rozwiniętych (0,31), chociaż zdecydowanie lepsze wskaźniki niezależności przypadają grupie państw OECD²⁸. Dwa pozostałe wskaźniki, opracowane przez autora, odnosiły się do miar pozaprawnej niezależności banku centralnego. Wskaźnik rotacji prezesów (TOR), obliczony dla 58 krajów, określał poziom faktycznej autonomii banku centralnego²⁹.

Alex Cukierman podjął próbę zidentyfikowania rozbieżności między zapisami prawa a faktyczną niezależnością. Zwraca uwagę, że niski poziom TOR może być błędnie interpretowany jako wyznacznik autonomii w przypadku, gdy bank centralny jest relatywnie podporządkowany władzy wykonawczej, a co za tym idzie, wykazuje tendencje do utrzymania niezmiennego poziomu niezależności w dłuższym okresie³⁰. TOR jest użytecznym wskaźnikiem, opierającym się na założeniu, że – przynajmniej powyżej pewnego progu – nie prowadzi on do zmniejszenia poziomu autonomii. W szczególności nawet w przypadku wysokiego TOR średnia kadencja szefa banku centralnego może być krótsza niż średnia kadencja rządu, co może zniechęcać bank centralny do podejmowania decyzji w zakresie długofalowej polityki pieniężnej³¹. Zdaniem autora jest mało prawdopodobne, że wskaźnik TOR miałby praktyczne znaczenie dla krajów rozwijających się. Pokrywa się on w tych krajach z przypisanymi mu wartościami w większym stopniu niż w przypadku krajów OECD. Jest to zatem podstawa do stwierdzenia, że TOR nie jest wystarczająco wiarygodnym wskaźnikiem dla krajów OECD. TOR dla krajów rozwijających się wynosi od 0,33 do maksymalnie 0,93³². W krajach rozwijających się praktyka w zakresie niezależności

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże.

³¹ Tamże, s. 15.

³² Tamże.

banku centralnego zdecydowanie bardziej odbiega więc od obowiązujących norm prawnych niż w przypadku krajów rozwiniętych.

Ostatni z trzech wskaźników (QVAU i QVAW), przywołany przez A. Cukiermana, został skonstruowany w oparciu o odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu skierowanym do wykwalifikowanego personelu banków centralnych. Posłużył on określeniu różnych aspektów niezależności, choć zasadniczo kwestionariusz miał zweryfikować poziom autonomii faktycznej. Pytania koncentrowały się również na innych instrumentach, które znajdują się w zakresie imperium banku centralnego, oraz na praktykach banku centralnego, które spowodowały powstanie różnic między płaszczyzną prawną i faktyczną.

Główne ustalenia A. Cukiermana, dotyczące miar autonomii, są następujące³³:

- autonomia prawna jest w większym stopniu powiązana z aktualnym (rzeczywistym) poziomem autonomii w krajach rozwiniętych niż w krajach rozwijających się, co potwierdza większą spójność praktyki z prawem w pierwszej z wymienionych grup państw;
- TOR i wskaźniki niezależności prawnej wydają się zastępować różne wymiary autonomii, tworząc słabe powiązanie między wcześniejszymi wskaźnikami oraz LVAU-LVAW;
- zmienne niezależności prawnej banku centralnego w znikomym stopniu wpływają na inflację i odwrotnie;
- TOR jest miarą, która jest najbardziej zbliżona do rzeczywistej autonomii w krajach słabo rozwiniętych.

6. Alberto Alesina i Lawrence H. Summer

Alberto Alesina i Lawrence H. Summer³⁴ skonstruowali wskaźnik autonomii obejmujący zarówno obszar polityczny, jak i gospodarczy. Wskaźnik ten, oparty na analizie R. Bade'a i M. Parkina, został następnie rozszerzony przez A. Alesinę (1988, 1989) oraz przez V. Grilliego, D. Masciandaro i G. Tabelliniego. Przyjęta metodologia badawcza polegała na obliczeniu indeksu skonstruowanego jako średnia arytmetyczna wskaźnika V. Grilliego, D. Masciandary i G. Tabelliniego, a także wskaźnika opracowanego przez A. Alesinę³⁵. Dzięki temu indeks ten mógł zostać wykorzystany do pomiaru wskaźników makroekonomicznych, takich jak: inflacja, PKB i PKB *per capita*, stopa bezrobocia i realnych stóp procentowych (w latach 1955–1988).

³³ Tamże, s. 62.

³⁴ Alesina A., Summers L. H., Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence. *Journal of Money, Credit, and Banking* 1993, Vol. 25 No. 2, s. 151–162.

³⁵ Arnone M. i in., dz. cyt., s. 63.

Autorzy zidentyfikowali ujemną korelację między autonomią banku centralnego, średnim poziomem inflacji i odchyleniami inflacyjnymi. Wyszli z założenia, że relacja między autonomią i średnim PKB nie jest oczywista. Analiza tendencji w zakresie bezrobocia dostarczyła analogicznych wyników. Takie same konkluzje dotyczyły relacji między niezależnością banku centralnego i przesunięć stóp procentowych. Jednakże zgodnie z oczekiwaniami stwierdzono zdecydowanie negatywny stosunek między autonomią i zmiennością stóp procentowych.

7. Sylvester Eijffinger i Eric Schaling

W nawiązaniu do V. Grilliego, D. Masciandary i G. Tabelliniego, Sylvester Eijffinger i Eric Schaling³⁶ podjęli próbę określenia stopnia autonomii politycznej, która daje możliwość wyboru finalnych celów działalności banku centralnego w sposób autonomiczny. Pod uwagę wzięli:

- procedury powoływania zarządu banku,
- związek między bankiem i rządem w obszarze formułowaniu celów polityki pieniężnej,
- konieczne do osiągnięcia cele polityki pieniężnej.

Wskaźnik opracowany na podstawie tych danych stanowił sumę wartości otrzymanych dla każdej zmiennej plus jeden³⁷.

Odstępując od indeksów R. Bade'a i M. Parkina oraz V. Grilliego, D. Masciandary i G. Tabelliniego, badacze ci zdecydowali się na wykorzystanie różnych wag na potrzeby stworzenia swojego indeksu. Jeśli bank centralny ma pełną władzę w ustalaniu celów polityki pieniężnej, to otrzymuje dwa punkty. Indeks Eijffingera i Schalinga różni się od indeksu Grilliego, Masciandary i Tabelliniego, w którym przyznano równą liczbę punktów bankowi centralnemu, własnemu samodzielnie wybierać ostateczne cele (szósty atrybut w GMT) i którego głównym celem nie jest stabilność monetarna (siódmy atrybut w GMT), oraz bankowi centralnemu, który nie jest w stanie samodzielnie określić ostatecznych celów swojej działalności, ale którego głównym celem jest stabilność monetarna³⁸.

³⁶ Tamże, s. 17.

³⁷ Tamże, s. 63

³⁸ Tamże, s. 17–18.

8. Alex Cukierman i Steven Webb

Wskaźnik rozwinięty przez Alexa Cukiermana i Stevena Webba³⁹ w 1995 r. jest przede wszystkim nakierowany na zrozumienie różnic w tendencjach inflacyjnych wśród krajów rozwijających się. W odniesieniu do TOR stwierdzono, że w zakresie autonomii prawnej występują znaczące odstępstwa, które są bardziej powszechne w krajach rozwijających się. Poprzez rozwinięcie i przededefiniowanie TOR został więc stworzony wskaźnik podatności banku centralnego na zmiany polityczne (VUL)⁴⁰. Nowy sposób mierzenia podatności tego banku na zmiany polityczne umożliwił rozróżnienie ściśle politycznych zmian na stanowisku prezesa banku od zmian w okresach stabilnych politycznie⁴¹.

Alex Cukierman i Steven Webb zdefiniowali powyższy wskaźnik przez oszacowanie prawdopodobieństwa zmiany szefa banku centralnego z dokładnością do miesiąca, począwszy od daty zaistnienia zmian politycznych⁴². Stwierdzili, że zgodnie z oczekiwaniami prawdopodobieństwo to zmniejsza się wraz z liczbą miesięcy od dokonania się politycznych przemian. Uznali, że zmiany polityczne na stanowisku szefa banku centralnego to takie zmiany, które występują w ciągu sześciu miesięcy od rozpoczęcia przeobrażeń politycznych. Niemal jedna czwarta wszystkich politycznych wydarzeń w przyjętym okresie badawczym skutkowałą dokonaniem zmiany na stanowisku prezesa banku centralnego w ciągu pierwszych sześciu miesięcy, choć dochodziło do niej trzykrotnie częściej w krajach rozwijających się. Dodatkowo wśród tych ostatnich krajów te, które doświadczyły transformacji od demokracji do reżimu autorytarnego i odwrotnie (wysoka niestabilność), dostrzegalna jest jeszcze wyższa podatność banku centralnego na zmiany polityczne.

Autorzy w procesie badawczym wykorzystali dwa rodzaje/kategorie regresji w celu określenia relacji między różnymi wskaźnikami niezależności oraz między wskaźnikiem podatności politycznej i rodzajem przemian politycznych. Wyniki w tym zakresie są następujące⁴³. W pierwszej kategorii regresji wskaźniki nie wykazują żadnej korelacji; autorzy porównują cztery typy autonomii: prawny wskaźnik autonomii Cukiermana, Webba i Neyaptý, TOR, wskaźnik wrażliwości politycznej omówiony powyżej, uzupełniony następnie przez aspekt niepolitycznej zmienności na stanowisku prezesa banku centralnego. Większość wskaźników nie przejawia wzajemnej korelacji, nawet jeśli ogólny TOR jest silnie powiązany z dwiema miarami, wywodzącymi się od niego. W drugiej kategorii regresji podkreśla się, że polityczna wrażliwość bank centralnego jest

³⁹ Tamże, s. 18.

⁴⁰ Jest mierzona jako skłonność/inklinacja szefa banku centralnego do opuszczenia urzędu w okresie zmian rządu lub przełomów politycznych.

⁴¹ Arnone M. i in., dz. cyt., s. 18.

⁴² Tamże, s. 64.

⁴³ Tamże.

o wiele bardziej dostrzegalna i akcentowana w krajach mniej rozwiniętych oraz mających za sobą doświadczenia transformacji.

Alex Cukierman i Steven Webb usiłowali ocenić korelację między wrażliwością polityczną banku centralnego a różnymi rodzajami przemian politycznych. Stwierdzili, że małe i średnie zmiany polityczne nie wywierają wpływu na polityczną wrażliwość banku centralnego, duże natomiast współgrają, choć niejednoznacznie, z polityczną wrażliwością banku centralnego. Polityczna podatność banku centralnego w okresie pierwszych sześciu miesięcy od początku przeobrażeń politycznych zależy od typu tych zmian⁴⁴. Największa wiąże się z wysokim poziomem zmian politycznych, które pojawiają się tylko w krajach rozwijających się. W krajach tych przejście z systemu autorytarnego do innego, bez zrewidowania fundamentalnych zasad rządzenia, wywiera prawie dwukrotnie większy wpływ na bank centralny w zakresie jego podatności na zmiany polityczne niż w krajach rozwiniętych⁴⁵.

Autorzy rozszerzyli wyniki badań, przeprowadzonych przez A. Cukiermana⁴⁶, i starali się ocenić relację między inflacją (i jej zmiennością), polityczną wrażliwością banku centralnego i zmiennością na stanowisku prezesa banku centralnego, a także różnymi rodzajami politycznej niestabilności. Wnioski w tej mierze są następujące⁴⁷:

- osiągnięte wyniki są bardzo podobne do miar wrażliwości politycznej na przestrzeni sześciu miesięcy, choć pierwszy miesiąc wydaje się w tym kontekście decydujący;
- wysoki poziom politycznej niestabilności powoduje wzrost wahań inflacyjnych, podczas gdy niska polityczna niestabilność ma marginalny wpływ na wzrost średniej inflacji;
- niestabilność skategoryzowana jako średnia (normalny poziom zmienności partii w warunkach systemu demokratycznego) nie wywiera realnego wpływu na inflację;
- zauważono małe znaczenie oszacowanej zmiennej, które odnosi się do krajów o systemach autorytarnych;
- jeśli TOR zostanie podzielony na dwie części składowe i uwzględnione zostaną różne aspekty niestabilności politycznej, to nawet rozróżnienie między krajami rozwijającymi się i uprzemysłowionymi nie wyjaśnia różnic w poziomie inflacji.

Autorzy dowiedli więc, że wskaźnik TOR oddziałuje na realny poziom stop procentowych. Zarówno niepolityczny aspekt TOR, jak i indeks politycznej wrażliwości banku centralnego, powodują wzrost rzeczywistego poziomu

⁴⁴ Tamże, s. 65.

⁴⁵ Tamże, s. 19–20.

⁴⁶ Cukierman A., *Central bank strategy, credibility and independence*. Cambridge: The MIT Press, 1992.

⁴⁷ Tamże, s. 20–21.

stóp procentowych, podczas gdy znaczenie marginalne w tym kontekście ma indeks prawny⁴⁸.

Pierwsze wyniki badań nad niezależnością banku centralnego dowiodły tezy o istnieniu ujemnego związku między poziomem niezależności prawnej banku centralnego a wysokością inflacji⁴⁹. Ów związek polegał na tym, że autonomia banku centralnego przyczynia się do utrzymywania inflacji na niskim poziomie. Badania przeprowadzone przez A. Alesinę i L. Summersa potwierdziły powyższą zależność⁵⁰. Tożsame wnioski dotyczą krajów rozwiniętych na podstawie badań przeprowadzonych przez A. Cukiermana, S. Webba i B. Neyaptý. Kolejne badania V. Grilliego, D. Masciandary i G. Tabelliniego podkreślały istotne znaczenie niezależności ekonomicznej, a także brak negatywnego wpływu autonomii na produkcję⁵¹.

9. Podsumowanie

Na niezależność prawną składa się kilka wymiarów niezależności. Odmienne kształtuje się ona w krajach o ugruntowanej gospodarce i systemach politycznych, a inaczej – w krajach rozwijających się i transformujących. W tych ostatnich przyjmowano nawet tezę, że prawna niezależność banków centralnych pokrywa się z niezależnością polityczną. Wynikało to z przekonania, że niemożliwe jest zupełne odseparowanie działań polityków od sfery prawnej, odnoszącej się do prawa stosowanego następnie wobec banków centralnych⁵².

Wiarygodna weryfikacja poziomu prawnej niezależności banku centralnego jest stosunkowo trudnym procesem. Skalę i poziom trudności zwiększa fakt, że niezależność odmiennie kształtuje się w krajach rozwijających się, a odmiennie – w krajach stabilnych gospodarczo i politycznie. Poza tym nie jest ona wspólnie interpretowana tylko i wyłącznie na płaszczyźnie normatywnej. Wiele czynników oddziałujących na niezależność banku centralnego przybiera postać trudną do skwantyfikowania.

Kolejność wskaźników, za pomocą których na przestrzeni dziesięcioleci dokonywany był pomiar niezależności banków centralnych, jest odzwierciedleniem ich ewolucji. W miarę rozwoju stosunków społeczno-polityczno-gospodarczych zwiększał się stopień złożoności poszczególnych wskaźników⁵³.

⁴⁸ Tamże, s. 21.

⁴⁹ Pietrucha J., dz. cyt., s. 155.

⁵⁰ Alesina A., Summers L. H., dz. cyt., s. 151–162.

⁵¹ Pietrucha J., dz. cyt., s. 160, Grilli V., Masciandaro D., Tabellini G., dz. cyt. s. 341–362.

⁵² Por. Ahsan A., Skully M., Wickramanayake J., Determinants of central bank independence and governance: problems and policy implications. *Journal of Administration and Governance* 2006, Vol. 1, No. 1, s. 52.

⁵³ Por. Huterski R., dz. cyt., s. 150–151.

Przywołane powyżej rezultaty badań uznaje się w literaturze przedmiotu za kluczowe z punktu widzenia pomiaru niezależności banku centralnego, nie tylko w jej prawnym wymiarze. Tworzą one teoretyczne podstawy tzw. wskaźnika bazowego niezależności prawnej banku centralnego. Na ich gruncie i w odniesieniu do nich powstało wiele nowych inicjatyw badawczych i opracowań. Z tego powodu wydaje się, że mają one zasadnicze znaczenie w kontekście rozważań dotyczących istoty niezależności banku centralnego.

Literatura

- Ahsan A., Skully M., Wickramanayake J., Determinants of central bank independence and governance: problems and policy implications. *Journal of Administration and Governance* 2006, Vol. 1, No. 1.
- Alesina A., Macroeconomics and Politics. *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual* 1988, Vol. 3. ISBN 0-262-06119-8.
- Alesina A., Summers L. H., Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence. *Journal of Money, Credit, and Banking* 1993, Vol. 25, No. 2.
- Arnone M. i in., Central bank autonomy: lessons from global trends. *International Monetary Fund Working Paper* 2007, No. 88.
- Arnone M., Laurence B. J., Segalotto J.-F., The measurement of central bank autonomy: empirical evidence for OECD, developing, and emerging economies. *International Monetary Fund Working Paper* 2006, No. 228.
- Chailloux A., Gray S., McCaughrin R., Central bank collateral frameworks: principles and policies. *International Monetary Fund Working Paper* 2008, No. 222.
- Cukierman A., Central bank independence and monetary policymaking institutions: past, present and future. *Working Papers Central Bank of Chile* 2006, No. 360.
- Cukierman A., *Central bank strategy, credibility and independence*. Cambridge: The MIT Press, 1992. ISBN 0-262-03198-1.
- Eggertsson G., Borgne E. Le, A political agency theory of central bank independence. *International Monetary Fund Working Paper* 2003, No. 144.
- Grilli V., Masciandaro D., Tabellini G., Political and monetary institution and public finance policies in the industrial economies. *Economic Policy* 1991, No. 13.
- Huterski R., *Niezależność banku centralnego*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2000. ISBN 83-87673-89-7.
- Pietrucha J., *Ramy instytucjonalne polityki pieniężnej*. Katowice: Wydaw. Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, 2008. ISBN 978-83-7246-464-4.
- Quintyn M., Taylor M. W., Regulatory and supervisory independence and financial stability. *International Monetary Fund Working Paper* 2002, No. 46.
- Rogoff K., The optimal degree of commitment to an international monetary target. *Quarterly Journal of Economics* 1985, Vol. 100.
- Wojtyła A., *Szkiełce o niezależności banku centralnego*. Warszawa-Kraków: Wydaw. Naukowe PWN, 1998. ISBN 83-01-12755-4.

**ROZPRAWA JAKO INSTYTUCJA SŁUŻĄCA
WYJAŚNIENIU WĄTPLIWOŚCI DOWODOWYCH
W PODATKOWYM POSTĘPOWANIU ODWOŁAWCZYM**

Ireneusz Nowak

Abstrakt: Wprowadzenie do ordynacji podatkowej instytucji rozprawy należy ocenić pozytywnie. Jednakże w postępowaniu podatkowym rozprawa mająca podstawowe znaczenie dla realizacji dochodzenia prawdy obiektywnej może być wykorzystana jedynie do przeprowadzenia dowodów o charakterze uzupełniającym. Zastosowanie jej w szerszym zakresie niż wynika to z art. 229 i 233 § 2 ordynacji podatkowej będzie sprzeczne z zasadą dwuinstancyjności postępowania, co w istotny sposób zmniejsza jej szansę na efektywne stosowanie w praktyce.

Słowa kluczowe: odwołanie, ordynacja podatkowa, podatkowe postępowanie odwoławcze, rozprawa podatkowa.

1. Wprowadzenie

Artykułem 1 p. 20 *Ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*¹ dodano do działu IV ordynacji podatkowej² rozdział 11a (art. 200a–200d) zatytułowany *Rozprawa*. W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, że celem rozprawy było skoncentrowanie wszystkich niezbędnych czynności dowodowych w jednym miejscu i czasie. Zabieg ten miał przyczynić się do obniżenia kosztów postępowania i zmniej-

¹ Dz. U. 2006, Nr 217, poz. 1590.

² *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa*. Tekst jedn. Dz. U. 2005, Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

szenia jego uciążliwości dla strony oraz innych uczestników postępowania³. Ponadto [...] *wskazane jest poszerzenie możliwości kontaktów strony postępowania z organem prowadzącym postępowanie. Temu służyć ma przywrócenie procedury rozprawy administracyjnej dla postępowań podatkowych*⁴. Należy jednak pamiętać, że nowela z dnia 16 listopada 2006 r. nie wprowadziła instytucji rozprawy jako swoistego *novum*⁵, ale przywróciła ją postępowaniu podatkowemu po blisko dekadzie nieobowiązywania tej instytucji⁶.

Rozprawa jako forma postępowania wyjaśniającego daje podatnikowi prawo do czynnego udziału w postępowaniu podatkowym⁷ i umożliwia jednocześnie realizację zasady [...] *koncentracji dowodów, bezpośredniości, szybkości, prostoty, oszczędności, jedności i celowości wszystkich czynności składających się na proces administracyjny*⁸. Ponadto umożliwia zgromadzenie w jednym miejscu i czasie wszystkich uczestników postępowania w danej sprawie, dokonujących poszczególnych czynności procesowych⁹. Tym samym rozprawa pozwala na wymianę poglądów uczestników postępowania wyjaśniającego, ich uzgadnianie, a zarazem tworzy możliwość bezpośredniego komunikowania się, co w rezultacie sprzyja usprawnieniu postępowania wyjaśniającego i zabezpieczeniu zasady ogólnej szybkości postępowania, jest również gwarancją realizacji zasady prawdy obiektywnej.

2. Przesłanki przeprowadzenia rozprawy

Zgodnie z art. 200a § 1 organ odwoławczy przeprowadza w toku postępowania rozprawę z urzędu, jeżeli zachodzi potrzeba wyjaśnienia istotnych okoliczności stanu faktycznego sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze

³ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy. Druk nr 731 z dnia 22 czerwca 2006* [on-line]. Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych 2006 [Dostęp 12.12.2009], s. 10–11. Dostępny w World Wide Web: <http://www.senat.gov.pl/k6/dok/sejm/021/731.pdf>.

⁴ Tamże.

⁵ W okresie międzywojennym możliwość przeprowadzenia ustnej rozprawy administracyjnej przewidywało *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym* (Dz. U. 1928, Nr 36, poz. 341). Po wojnie możliwość odbycia rozprawy dawał organom finansowym *Dekret z dnia 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym* (tekst jedn. Dz. U. 1963, Nr 11, poz. 60, z późn. zm.), a następnie stosowana od 1981 do 1997 r. w sprawach podatkowych *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

⁶ Stosowanie rozprawy było możliwe przed 1998 r. na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, zanim nie nastąpiła dekodyfikacja postępowania administracyjnego i przeniesie postępowania podatkowego na grunt ordynacji podatkowej.

⁷ Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 2002, s. 147 i nast.

⁸ Zob. Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze, 1970, s. 181.

⁹ Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze, 1962, s. 154.

ogłędzin lub sprecyzowania argumentacji prawnej prezentowanej przez stronę w toku postępowania. Może także przeprowadzić rozprawę na wniosek strony. Wówczas strona we wniosku uzasadnia potrzebę przeprowadzenia rozprawy, wskazuje, jakie okoliczności sprawy powinny być wyjaśnione i jakie czynności powinny być dokonane na rozprawie (art. 200a § 2 ordynacji podatkowej). Organ odwoławczy może odmówić przeprowadzenia rozprawy, jeżeli jej przedmiotem mają być okoliczności niemające znaczenia dla sprawy albo okoliczności te są wystarczająco potwierdzone innym dowodem (art. 200a § 3). W sprawie odmowy przeprowadzenia rozprawy wydaje się postanowienie (art. 200a § 4).

Organ odwoławczy jest zobowiązany do przeprowadzenia rozprawy z urzędu w razie sprzecznych zeznań świadków, a w przypadku rozbieżności opinii biegłych możliwa jest na rozprawie ich konfrontacja, co pozwala na dokonanie przez organ prawidłowej oceny przeprowadzonych dowodów¹⁰. Katalog przesłanek przeprowadzenia rozprawy z urzędu ma bez wątpienia charakter *numerus clausus*, przez co wyłącza możliwość ich rozszerzenia lub modyfikacji¹¹. Ustawodawca wskazał także na obligatoryjność przeprowadzenia ustawy z urzędu, gdy zachodzi potrzeba sprecyzowania argumentacji prezentowanej przez stronę w toku postępowania. Z punktu widzenia ekonomii procesowej takie uściślenie można zrealizować poprzez wezwanie podatnika do złożenia wyjaśnień, co byłoby bardziej efektywne i ograniczające koszty postępowania niż wszczynanie całej procedury rozprawy. Ponadto podatnik może przedstawić swoje stanowisko prawne w zastrzeżeniach do protokołu kontroli, w wyjaśnieniach w toku postępowania, zastrzeżeniach w trybie art. 200 ordynacji podatkowej, w końcu w składanym odwołaniu od decyzji i sformułować tam stosowne zarzuty¹².

Często dochodzi do sytuacji, w których w razie rozbieżności organy odwoławcze stwierdzają, że [...] *nie podziwiają prezentowanej argumentacji*¹³. Tym samym wszczęcie rozprawy z urzędu w celu sprecyzowania argumentacji prawnej prezentowanej przez stronę w toku postępowania wydaje się mało realne.

¹⁰ Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*. Warszawa: Wydaw. C. H. Beck, 2009, s. 228.

¹¹ Inne okoliczności czy zdarzenia nie uzasadniają wykorzystania tej formy postępowania wyjaśniającego.

¹² Według D. Strzelca [...] *dziewić może wprowadzenie takiej podstawy dla przeprowadzenia rozprawy, bowiem w toku kontroli i postępowania podatkowego strona ma dostatecznie dużo możliwości, aby poczynając od doręczenia protokołu kontroli sprecyzować swoją argumentację prawną zgodnie z zasadą pisemności* – Strzelec D., *Rozprawa jako sposób wyjaśnienia okoliczności sprawy w podatkowym postępowaniu odwoławczym*. *Monitor Podatkowy* 2007, nr 2, s. 27.

¹³ Brzeziński B., Nykiel W., *Ekspertyza prawna w postępowaniu w sprawach podatkowych*. *Przegląd Podatkowy* 2002, nr 1, s. 9 i nast.

Wśród przesłanek powodujących wszczęcie rozprawy zabrakło prawdopodobnie przez nieuwagę¹⁴ uregulowania podobnego do obowiązującego na gruncie postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organ administracji publicznej przeprowadzi w toku postępowania rozprawę w każdym przypadku, gdy zapewni to [...] *przyspieszenie lub uproszczenie postępowania*¹⁵. Przesłanka przyspieszenia lub uproszczenia postępowania¹⁶ wykazywałaby ścisły związek z ustanowioną w art. 125 ordynacji podatkowej ogólną zasadą szybkości i prostoty postępowania¹⁷, nakładając na organ obowiązek działania w sprawie wnikliwie i szybko oraz posługiwania się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Rozprawa administracyjna może zostać przeprowadzona również na wniosek podatnika¹⁸, w którym musi on uzasadnić potrzebę jej przeprowadzenia, wskazać, jakie okoliczności sprawy powinny być wyjaśnione i jakich czynności należy dokonać. Jednakże organ odwoławczy nie jest związany złożonym wnioskiem, gdyż może odmówić przeprowadzenia rozprawy, jeżeli jej przedmiotem mają być okoliczności niemające znaczenia dla sprawy albo są wystarczająco potwierdzone innym dowodem¹⁹. Mankamentem tej regulacji jest duża uznaniowość²⁰ organu odwoławczego oraz to, że postanowienie odmawiające prze-

¹⁴ Coraz częściej bowiem w obiegowej, szepowanej propagandzie legislatorów powiada się, iż czas uleczy rany. Mia-nowicie, dwa, trzy lata funkcjonowania przepisów w praktyce i będzie wiadomo, co należy zmienić. I wtedy po-prawi się! Ale ktoś mógłby zapytać o tzw. koszty społeczne wadliwych, niepełnych rozwiązań prawnych? Za Presnarowicz S., Rozprawa w postępowaniu podatkowym. W: Etel L. (red.), *Ordynacja podatkowa w praktyce, materiały konferencyjne*. Białystok: Wydaw. Temida 2, 2007, s. 78.

¹⁵ Por. art. 89 § 1 *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*.

¹⁶ Jest jedną z istotnych, obok terminów procesowych, zasad oficjalności działania organu admi-nistracji publicznej czy instytucji samokontroli własnych działań organu administracyjnego, in-strumentów służących realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania – por. Łaszczycza G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Kraków: Wydaw. Kantor Zakamycze, 2005, s. 217 i nast.

¹⁷ Zob. szerzej Brzeziński B. i in., *Komentarz do Ordynacji podatkowej: praca zbiorowa*. Gdańsk: Wy-daw. ODDK, 2006, s. 193.

¹⁸ Przeprowadzenie odwoławczego postępowania dowodowego w formie rozprawy opiera się na zasadzie skargowości.

¹⁹ Sformułowanie art. 200a § 3 ordynacji podatkowej [...] „okoliczności te są wystarczająco potwierdzone innym dowodem” należy rozumieć, iż odnosi się do sytuacji, gdy żądanie dotyczy okoliczności już stwierdzonej, na korzyść podatnika. „Jeżeli dowód dotyczy tezy odmiernej (tzw. przeciw dowód) powinien zostać przeprowa-dzony, a jeżeli strona wnioskuje o uczynienie tego w ramach rozprawy, to taki wniosek powinien zostać uwzględniony. Odmienna interpretacja w praktyce oznaczałoby pozbawienie strony postępowania prawa do sko-rzystania z instrumentu, za pomocą którego może żądać usunięcia braków w materiale dowodowym i za pomo-cą którego realizuje prawo do czynnego udziału w postępowaniu, tu konkretyzowane poprzez prawo wystąpie-nia z wnioskiem o przeprowadzenie rozprawy – za Strzelec D., dz. cyt., s. 27; por. także wyrok Na-czelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA/Ka 2146/00, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 2003, nr 1, poz. 33.

²⁰ Zob. Mincer M., *Uznanie administracyjne*. Toruń: Wydaw. TNOiK „Dom Organizatora”, 1983, s. 8 i nast.

prowadzenia rozprawy jest niezaskarżalne²¹. Tym samym wniosek podatnika będzie podlegał wyłącznie swobodnemu uznaniu pracownika organu podatkowego, prowadzącego postępowanie. Ponadto posłużenie się pojęciami nieostryimi, jak *okoliczności niemające znaczenia dla sprawy*, czy *okoliczności wystarczające potwierdzone innym dowodem* należy uznać za błąd²².

3. Rozprawa podatkowa a zakres czynności dowodowych w postępowaniu odwoławczym i związana z tym zasada dwuinstancyjności

Organ odwoławczy, decydując się na przeprowadzenie rozprawy, jeżeli [...] *zachodzi potrzeba wyjaśnienia istotnych okoliczności stanu faktycznego sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin* (art. 200a § 1 ordynacji podatkowej), powinien pamiętać, że obowiązek wszczęcia rozprawy musi interpretować zgodnie z zasadą dwuinstancyjności²³ oraz zasadą ogólną prawdy obiektywnej²⁴.

Gdy organ odwoławczy uzna, że postępowanie podatkowe nie zostało przeprowadzone kompleksowo²⁵, gdyż istnieją braki, sprzeczności czy też w ogóle nie zgromadzono wystarczającego materiału dowodowego²⁶, ma dwie

²¹ Podatnik dopiero w skardze na decyzję organu drugiej instancji do wojewódzkiego sądu administracyjnego będzie mógł podnosić, że w wyniku odmowy przeprowadzenia rozprawy został pozbawiony możliwości czynnego udziału w postępowaniu. Jednakże z powodu niemożności złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie przeprowadzenia rozprawy może on wielokrotnie składać wniosek o przeprowadzenie rozprawy, zgodnie bowiem z treścią art. 187 § 2 ordynacji podatkowej organ podatkowy może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu, a w konsekwencji również – w kwestii przeprowadzenia rozprawy.

²² Za Dańczak P., *Rozprawa administracyjna w toku postępowania podatkowego. Przegląd Podatkowy* 2007, nr 6, s. 39.

²³ *Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego polega na tym, że każda sprawa rozpoznawana i rozstrzygnięta przez organ pierwszej instancji może być w wyniku odwołania również rozpoznana i rozstrzygnięta przez organ drugiej instancji. Dwukrotne rozpoznanie oznacza bowiem przeprowadzenie dwukrotnego postępowania wyjaśniającego. Przedmiotem postępowania odwoławczego nie jest weryfikacja decyzji pierwszoinstancyjnej, lecz ponowne rozpatrzenie sprawy podatkowej. Organ odwoławczy zgodnie z zasadą dwuinstancyjności obowiązany jest rozpoznać i orzec w sprawie rozstrzygniętej decyzją organu pierwszej instancji, nie może zatem ograniczyć się do kontroli decyzji organu pierwszej instancji – za wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2000 r., sygn. akt I SA/Ka 2466/99, niepubl.*

²⁴ Obowiązek podjęcia w toku postępowania podatkowego wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy spoczywa na organach podatkowych i jest on rezultatem sformułowanej w art. 122 ordynacji podatkowej ogólnej zasady prawdy obiektywnej, stanowiącej jedną z fundamentalnych zasad postępowania podatkowego.

²⁵ To organ odwoławczy ma obowiązek podjęcia wszelkich czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnie z zasadą prawdy materialnej oraz wykrycia wszelkich nieprawidłowości w działaniu organu pierwszej instancji, por. Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego. Acta Universitatis Wratislaviensis* 1980, nr 503, s. 154.

²⁶ Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia materiał dowodowy – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 1988 r., sygn. akt SA/Lu 151/88, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego* 1988, nr 2, poz. 138.

możliwości²⁷: może uchylić zaskarżone rozstrzygnięcie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji (art. 233 § 2 ordynacji podatkowej) lub przeprowadzić dodatkowe uzupełniające postępowanie dowodowe (art. 229 ordynacji podatkowej). Analiza rozwiązania art. 200a § 1 w powiązaniu z art. 229 i 233 § 2 ordynacji podatkowej prowadzi do wniosku, że w przypadku powzięcia przez organ odwoławczy przekonania o niedostatecznym wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy w postępowaniu pierwszoinstancyjnym powinna zapaść decyzja kasacyjna połączona ze zwrotem sprawy zamiast uruchamiania całej procedury przeprowadzania rozprawy²⁸. Przeprowadzenie rozprawy na tym etapie postępowania odwoławczego prowadziłoby do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania, której istotą jest gwarancja dla strony do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia. Ponadto organ odwoławczy nie może zastępować w wyjaśnianiu sprawy organu niższej instancji. Innymi słowy, mimo że na organie odwoławczym spoczywa obowiązek ponownego wyjaśnienia sprawy, to jego realizacja w [...] *głównej mierze opiera się na analizie materiału dowodowego zebranego w toku postępowania przed organem pierwszej instancji, a dopiero w dalszej kolejności, gdy zachodzi taka konieczność, przeprowadza się dodatkowe postępowanie wyjaśniające, jednakże jego zakres jest znacznie węższy od pierwszoinstancyjnego*²⁹.

Podatnik ma prawo oczekiwać, że jego sprawa zostanie rozpatrzona przez dwa różne organy³⁰, a ich rozstrzygnięcia będą poprzedzone stosownym postępowaniem. To zasada dwuinstancyjności tworzy obowiązek przeprowadzenia dwukrotnego postępowania wyjaśniającego, dwukrotnego ustalenia stanu faktycznego i dwukrotnej wykładni przepisów prawa³¹. Tym samym w celu jej realizacji istotnego znaczenia nabiera prawidłowe wypełnienie obowiązków przez organ drugiej instancji w toku postępowania odwoławczego³². Z zasady dwuinstancyjności wynika, że odwoławczy organ podatkowy może ponownie rozpoznać sprawę tylko wówczas, gdy organ pierwszej instancji przeprowadził postępowanie rozpoznawcze (wyjaśniające). Brak tego rozpoznania zamyka możliwość rozpoznania sprawy podatkowej przez organ odwoławczy, ograniczając jego właściwość do kompetencji kasacyjnej z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi podatkowemu pierwszej instancji (art. 233 § 2 or-

²⁷ Organ odwoławczy, który zauważył, że w materiale dowodowym istnieją braki lub sprzeczności, uchybienia w zakresie ustaleniu stanu faktycznego czy też w zakresie czynności procesowych podejmowanych celem ich wyjaśnienia, decyduje, w jaki sposób te mankamenty zostaną wyeliminowane.

²⁸ Sawuła R., Rozprawa w postępowaniu podatkowym – uwagi na tle nowelizacji Ordynacji podatkowej. *Casus* 2007, nr 42, s. 20.

²⁹ Tak też Dańczak P., dz. cyt., s. 40.

³⁰ Szerzej Chróścielewski W., Nykiel W., *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*. Warszawa: Wydaw. C. H. Beck, 2000, s. 22.

³¹ Brzeziński B. i in., dz. cyt. s. 194.

³² Za Strzelec D., Jaki jest zakres czynności dowodowych w postępowaniu odwoławczym. *Prawo i Podatki* 2006, nr 12, s. 27.

dynacji podatkowej)³³. Jest to jedyny sposób, aby uniknąć naruszenia wspomnianej zasady.

Bogumil Brzeziński już w opinii o rządowym projekcie ustawy wprowadzającej instytucję rozprawy, wskazywał, że [...] *prowadzenie postępowania dowodowego przez organ podatkowy drugiej instancji jest przez przepisy Ordynacji podatkowej programowo ograniczone (art. 229 o.p., art. 233 § 2 o.p.)*³⁴. Według Dariusza Strzelca wyjaśnienie stanu faktycznego w ramach rozprawy ma służyć wyeliminowaniu wątpliwości co do zgromadzonego w prawidłowy sposób materiału dowodowego, a nie zastępowaniu postępowania dowodowego, które powinno być przeprowadzone przed organem pierwszej instancji³⁵. Tym samym [...] *na rozprawie dopuszczalne byłoby konfrontowanie zeznań świadków, które są niespójne lub wzajemnie się wykluczają, czy też konfrontowanie rozbieżnych opinii biegłych*³⁶, *przy uczestnictwie strony, tak aby umożliwić realizację zasady swobodnej oceny dowodów. Nie godziłoby również w zasadę dwuinstancyjności powołanie kolejnego biegłego, celem wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy ekspertyzami sporządzonymi w toku postępowania pierwszoinstancyjnego, czy też kolejnego świadka, który ma rzucić nowe światło na okoliczności sprawy, czy też świadka, którego zeznania mają uwiarygodnić inne dowody w sprawie. Natomiast nie byłoby dopuszczalne dopiero na tym etapie postępowania przeprowadzanie po raz pierwszy dowodów z opinii biegłego, bądź powołanie kluczowych w sprawie dowodów ze źródeł osobonych (np. przestuchanie świadka, który wcześniej nie był wzywany, bądź wzywany, a nie stawił się na wezwanie)*³⁷.

³³ Adamiak B., Czy rozprawa uprości postępowanie odwoławcze? *Jurisdykcja Podatkowa* 2007, nr 1, s. 37 i nast.

³⁴ Brzeziński B., Opinia o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W: *Przed pierwszym czytaniem projektów ustaw* [on-line]. Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych 2006 [Dostęp 12.12.2009]. Dostępny w World Wide Web: [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/87DA9D44CCEE40D3C125724500349923/\\$file/O2006.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/87DA9D44CCEE40D3C125724500349923/$file/O2006.pdf).

³⁵ Strzelec D., *Rozprawa...*, s. 31.

³⁶ Nie ma przeszkód do przeprowadzenia konfrontacji biegłych na rozprawie. Ustosunkowanie się przez każdego z nich do opinii przeciwstawnej przez wskazanie ewentualnych błędów czy braków opinii może wyeliminować potrzebę zwrócenia się o wydanie kolejnej opinii, por. Łaszczycza G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wydaw. Wolters Kluwer Business, 2008, s. 142–146.

³⁷ Strzelec D., *Rozprawa...*, s. 31.

4. Podsumowanie

Jeżeli organ odwoławczy uzna, że organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania dowodowego, to nie może tej wadliwości konwalidować, przeprowadzając rozpoznanie sprawy we własnym zakresie³⁸, ponieważ naruszyłby tym zasadę dwuinstancyjności³⁹, pozbawiając podatnika prawa do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania sprawy podatkowej⁴⁰. Ponadto uzupełnianie przez organ podatkowy we własnym zakresie materiału dowodowego⁴¹ stanowi wadliwość postępowania, mającą istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Dotyczy to również gromadzenia materiału dowodowego w ramach rozprawy podatkowej⁴².

Wprowadzenie do ordynacji podatkowej instytucji rozprawy należy ocenić pozytywnie. Jak ujmuje B. Brzeziński jest to [...] *instytucja pożyteczna, przede wszystkim ze względu na złożoność niektórych spraw podatkowych i rysującą się w wielu wypadkach tendencję – ze strony organów podatkowych – do postępowania polegającego na ignorowaniu w trakcie postępowania [...] okoliczności i wątków korzystnych dla podatnika. Z nieznanych w rzeczywistości przyczyn instytucja rozprawy ma zastosowanie jedynie w postępowaniu odwoławczym, podczas gdy „wyjaśnienie okoliczności stanu faktycznego sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin” byłoby jak najbardziej celowe w postępowaniu pierwszoinstancyjnym – zwłaszcza, że prowadzenie postępowania dowodowego przez organ podatkowy drugiej instancji jest przez przepisy Ordynacji podatkowej programowo ograniczone (art. 229 o.p., art. 233 § 2 o.p.)*⁴³. Tym samym wprowadzenie przez ustawodawcę podatkowego rozprawy jako „instrumentu procesowego” mającego elementarne znaczenie w dochodzeniu prawdy materialnej do postępowania podatkowego na etapie postępowania odwoławczego, nie przyniesie zamierzonego efektu. Rozprawa będzie co najwyżej wykorzystywana tylko do przeprowadzenia dowodów o charakterze uzupełniającym.

³⁸ Gdy zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości, organ odwoławczy kasuje decyzję pierwszej instancji i przekazuje sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia (art. 233 § 2 ordynacji podatkowej). Analogicznie musi postąpić wówczas, gdy w wyniku ujawnienia nowych okoliczności faktycznych zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego w znacznej części.

³⁹ Sąd administracyjny, stwierdzając naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania, nie może uznać tej okoliczności za nieistotną – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt FSK 169/04, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2005, nr 3, s. 59.

⁴⁰ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 1998 r., sygn. akt IV SA 2058/97, System Informacji Prawnej „Legalis”.

⁴¹ Celem postępowania dowodowego jest wydanie prawidłowego pod względem prawnym rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, na podstawie ustalonych okoliczności faktycznych.

⁴² Zob. Biegalski A., Rozprawa w postępowaniu podatkowym – przebieg i konsekwencje. *Prawo i Podatki* 2007, nr 1, s. 14; Strzelec D., Eliminowanie nieprawidłowości proceduralnych przez organ odwoławczy, a zasada dwuinstancyjności postępowania. *Monitor Podatkowy* 2008, nr 5, s. 26 i nast.

⁴³ Brzeziński B., *Opinia...*

Literatura

- Adamiak B., Czy rozprawa uprości postępowanie odwoławcze? *Jurysdykcja Podatkowa* 2007, nr 1.
- Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*. *Acta Universitatis Wratislaviensis* 1980, nr 503.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*. Warszawa: Wydaw. C. H. Beck, 2009. ISBN 978-83-7620-191-7.
- Biegalski A., Rozprawa w postępowaniu podatkowym – przebieg i konsekwencje. *Prawo i Podatki* 2007, nr 1.
- Brzeziński B., Opinia o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W: *Przed pierwszym czytaniem projektów ustaw* [on-line]. Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych 2006 [Dostęp 12.12.2009]. Dostępny w World Wide Web: [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/87DA9D44CCEE40D3C125724500349923/\\$file/O2006.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/87DA9D44CCEE40D3C125724500349923/$file/O2006.pdf)
- Brzeziński B., Nykiel W., Ekspertyza prawna w postępowaniu w sprawach podatkowych. *Przegląd Podatkowy* 2002, nr 1.
- Brzeziński B. i in., *Komentarz do Ordynacji podatkowej. praca zbiorowa*. Gdańsk: Wydaw. ODDK, 2006. ISBN 83-7285-076-3.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 2002. ISBN 837-284-389-9.
- Chróścielewski W., Nykiel W., *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*. Warszawa: Wydaw. C. H. Beck, 2000. ISBN 83-7110-335-2.
- Dańczak P., Rozprawa administracyjna w toku postępowania podatkowego. *Przegląd Podatkowy* 2007, nr 6.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze, 1962.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze, 1970.
- Łaszczycza G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wydaw. Wolters Kluwer Business, 2008. ISBN 978-83-7526-596-5.
- Łaszczycza G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Kraków: Wydaw. Kantor Zakamycze, 2005. ISBN 83-7444-146-1.
- Mincer M., *Użycie administracyjne*. Toruń: Wydaw. TNOiK „Dom Organizatora”, 1983.
- Presnarowicz S., Rozprawa w postępowaniu podatkowym. W: Etel L. (red. nauk.), *Ordynacja podatkowa w praktyce, materiały konferencyjne*. Białystok: Wydaw. Temida 2, 2007. ISBN 978-83-89620-32-2.
- Sawuła R., Rozprawa w postępowaniu podatkowym – uwagi na tle nowelizacji Ordynacji podatkowej. *Casus* 2007, nr 42.
- Strzelec D., Eliminowanie nieprawidłowości proceduralnych przez organ odwoławczy, a zasada dwuinstancyjności postępowania. *Monitor Podatkowy* 2008, nr 5.
- Strzelec D., Jaki jest zakres czynności dowodowych w postępowaniu odwoławczym. *Prawo i Podatki* 2006, nr 12.
- Strzelec D., Rozprawa jako sposób wyjaśnienia okoliczności sprawy w podatkowym postępowaniu odwoławczym. *Monitor Podatkowy* 2007, nr 2.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy. Druk nr 731 z dnia 22 czerwca 2006 [on-line]. Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych 2006 [Dostęp 12.12.2009]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.senat.gov.pl/k6/dok/sejm/021/731.pdf>.

Akty prawne

Dekret z dnia 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym. Tekst jedn. Dz. U. 1963, Nr 11, poz. 60 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Tekst jedn. Dz. U. 2005, Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz. U. 2006, Nr 217, poz. 1590.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Dz. U. 1928, Nr 36, poz. 341.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 1988 r., sygn. akt SA/Lu 151/88, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1988, nr 2, poz. 138.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 1998 r., sygn. akt IV SA 2058/97, System Informacji Prawnej „Legalis”.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2000 r., sygn. akt I SA/Ka 2466/99, niepubl.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA/Ka 2146/00, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 2003, nr 1, poz. 33.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt FSK 169/04, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2005, nr 3.

ABSTRACTS

Piotr Borowski

Borders of free market and common sense in the light of financial crises of American economy

The purpose of this paper is to present the development of American economy from the perspective of cyclic downturns, which have been occurring by changes of the money supply and fluctuations of output and employment (business cycle), constituting the integral quality of the economic growth. However, the main subject and aim of this paper are not the sole issues absorbing the author. The question, in a sense, much more important, regarded as parallel, is to accentuate the common causes inducing financial crises, which result from characteristic features of American financial markets and stock exchanges. Therefore, the author omitted certain financial crises, which appeared in the U.S. economy, and described those ones showing common points of contact with the contemporary mortgage credit crisis. As regards the format of this work, the form of a scientific magazine article appears to be the most appropriate and convincing.

Keywords: banking panics, banking system, central bank, financial crisis, financial stability.

David Bunikowski

Freedom and progress in the context of liberal and communitarian-conservative ideas in the law

The paper concerns the development of freedom in the majesty of the law and also liberal and communitarian-conservative ideas in the doctrine of the law, as well as the law as a system of conventionally established rules. The main question is: where are we going? To the world of the morally responsible people or towards a disaster of the civilization? Freedom understood as a wider field of lawfully and legally human acts is still spreading. The phenomena, which I call “morally controversial cases”, such as abortion or euthanasia, are the best examples of that process in our culture (the West). I agree with the

opinion that conscience seems to be a better measure of our personality and morality formation than the law.

Keywords: conservatism, freedom, law, liberalism.

Michał Buszko

Foreign exchange risk in terms of global financial crisis

Fx risk is one of the most important types of risk of financial activity. In practice, this risk comprises several risk aspects related to currencies exchanging, however most often it is identified with unexpected changes of their prices. In terms of the global financial crisis of 2007–2009, the fx risk has raised significantly, revealing a high daily volatility, increased spreads and the reversal of long-term exchange rate trends. Such increased risk especially influenced emerging markets economies, including Poland. Its consequence was quick strengthening of Polish currency at the beginning of the global crisis followed by a very sudden fall of its value. This event led to a substantial increase of banking risk, investment funds and corporate operations. It changed the structure of GDP sources as well as generated huge losses for exporting companies, using currency options hedging strategies.

Keywords: currency positions, exchange rate, financial crisis, foreign exchange risk, fx volatility.

Ewa Chojnacka

Types of financing in the life cycle of a company Case study of selected firms listed on the NewConnect

The paper aims at presenting and evaluating types of financing in the life cycle of a company. The characteristics of the preferred type of capital for each part of life cycle are presented. The theory is supplemented by case studies of companies listed on the NewConnect.

Keywords: capital structure, financing types, life cycle of the company.

Ewa Cieślak

Capital outflows from China

Following the success in opening the economy and attracting inward foreign direct investment, China has rapidly become an important source of outward foreign direct investment (ODI) and portfolio investments in recent years.

Since China adopted a Going Global strategy, the stock of Chinese ODI has tripled. China's outward investments are quite small compared with the inward flows. The change of ODI forms, structure and destinations has made China more and more similar to developed countries. Chinese ODI has accumulated in the service sector and high-tech manufacturing. More recently, China's financial institutions are starting to play a more substantial role in the foreign financial sector. With the concentration of Chinese ODI in foreign advanced sectors, a lot of China's funds flow into resource sectors in the developing countries. This double-track approach to outward foreign investment is probably beneficial for China's economic development and is favourable to the process of catching-up with the developed countries.

Keywords: China, outward foreign direct investment, portfolio investment.

Martyna Damska, Marcin Skinder

Legal instruments of social policy in relation to disability

The article presents the most important legal regulations (international law and national law) in relation to disability, concerning the protection and promotion of the rights of people with disabilities, as well as the ban to discriminate them. The message of the regulations is freedom and human rights, whose foundation is absolute, inalienable and inderogable human dignity. The article also presents instruments of the social policy, the issue of disability and the situation of people with disabilities in Poland.

Keyword: disability, disabled, law, legal instruments, social policy.

Zbigniew Drenniak

Companies investments on Private Equity/Venture Capital market

One of the investors on Private Equity/Venture Capital market are corporations. The share of companies in total funds raised by PE/VC funds is still on the very low level. Beside indirect investments, companies invest directly, creating special entities in one corporate structure. Capital gains are one of the advantages of these investments for companies. However, the companies have also other purposes like the acquirement and the development of new technologies, as well as the transfer of knowledge. The participation of PE/VC fund in the investment process results in the support for company expansion and the creation of company value.

Keyword: corporate venturing, private equity, venture capital.

Michalina Duda

**A few comments on the controversy
over the redistributive function of taxes**

In this paper, the analysis focuses on some legal issues concerning the redistributive function of taxes. The first part of the paper presents constitutional grounds for establishing legal-tax provisions, which enable the realization of the redistributive function. The subsequent sections discuss the controversy over legitimacy and effectiveness of redistribution through tax institutions, as well as some problems associated with the social reception of such redistribution.

Keywords: tax functions, tax redistribution.

Anna Dziadkiewicz-Ilkowska

Employee competence in a learning organization

The study shows the model of a learning organization as exemplified by a small business. In this kind of organization human resources are the key success factors and the "driving force" for intellectual and developmental potential that makes companies more creative and open to new ways of thinking about running and managing a business. This report shows that even micro and small enterprises can operate successfully on the market when they invest in knowledge development.

Keywords: intellectual and developmental potential, knowledge management, learning organization, model of a learning organization.

Iwona Lasek-Surowiec

The measure of legal central bank independence

The article presents the key to evaluating the legal (formal) independence of central banks. Although the current findings regarding the legal independence are characterized by a relatively large variation, research findings presented in the article are still up-to-date in the context of measuring the central banks independence at the beginning of the 21st century.

Keywords: autonomy, central bank.

Piotr Masłoch

Current globalization trends

Admiration for globalization. Globalization as a method of solving all social problems, the victory of global market economy and the self-regulating aspect of the global consumer market - these significant issues, concerning the correlations between the modern globalization and the consumer market, are the main content of this study. It shows a nature of modern globalization with a detailed analysis of whether and how these phenomena influence changes on the consumer market.

Keywords: consumer, globalization, market.

Magdalena Mosionek-Schweda

Alternative trading systems in Poland

The first Polish alternative trading system – called NewConnect – was opened on 30 August 2007. It has the status of an organized market, but it is operated by the Warsaw Stock Exchange outside the regulated market. Two years later, on 30 September 2009, the WSE launched another market – Catalyst – which consists of four segments including: two regular markets and two alternative trading platforms. The present paper aims to describe fundamental rules of the Polish alternative trading platforms as well as to depict a short overview of their trading indicators and basic statistics.

Keywords: alternative trading system stock exchange, bonds, shares.

Vaitiekus Novikevičius, Beata Vėlyvytė, Audra Visockaitė

Employment preferences of Lithuanian MA graduates in economic studies

People may demonstrate preferences for different alternatives when choosing a workplace, for example: wages, career opportunities or workplace location. It is therefore important to determine which of the alternatives provides the maximum performance for the respondents. For this purpose, the authors have carried out extensive research of utility functions, originated theoretical models and / or employed practically. Unfortunately, there has been a lack of such research in Lithuania. The paper aims to examine the preferences and financial incentives based on the utility aspect Lithuanian master's graduates in economic studies, including financial incentives, when they choose a workplace. The paper formulates the definition of the utility functions and the analysis its

types. Moreover, it analyzes the utility functions of the MA graduates in economic studies from four universities, distinguishes their preferences and major financial incentives which give them the maximum utility.

Keywords: financial incentives, graduates, preferences, workplace.

Ireneusz Nowak

Hearing as an institution aimed at clarifying evidentiary doubts in appeal tax proceedings

The introduction into the General Tax Act of the institution of a hearing must be assessed positively. However, in tax proceedings, the hearing, essential for fulfilling the investigation of objective truth duty, may be used only to conduct evidence supplementary in character. Its application exceeding the limits set in Arts. 229 and 233 § 2 of the General Tax Act, would be contrary to the principle of two-instance tax proceedings, which significantly reduces its potential for effective practical application.

Keywords: appeal, appeal tax proceedings, General Tax Act, hearing.

Vytautas Pranas Pranulis

Theoretical and methodological backgrounds measurement for the demand of spirituality

Our initial investigation (Pranulis V. P., Demand and supply of spirituality in the context of marketing: cognitive methodological approach. In *Zarządzanie w XXI wieku: koncepcje, trendy, problemy*. Wyższa Szkoła Bankowa 2009) related to demand and supply of spirituality in the context of marketing. This paper presents the intermediate results of a pilot study examining theoretical and methodological backgrounds measurement demand of spirituality. The conception and meaning of the terms “need” and ”demand” of spirituality, and criteria against which spirituality can be measured are defined. The proposed matrix measurement of demand of spirituality is based on behaviour, internal values, and emotional satisfaction criteria relating to three levels of measurement: personal, social, and universe. The matrix is the tool and framework for what set of primary information could be associated with measurement demand of spirituality of a group or an individual. A questionnaire as a practical tool for collecting primary information is prepared.

Keywords: human behaviour, marketing, spirituality.

Maciej Rogalski, Maciej Tokarski

Academic entrepreneurship in support of business ventures

Innovative enterprises based on scientific research conducted by academic centres are beginning to play an increasingly important role in modern economy. Opening to business ventures as well as building up abilities to release entrepreneurial potential among research workers, students and candidates for doctoral degree, constitute an attractive way for the growth of higher education institutions in many regions and countries. The aim of the article is to point out the significance, peculiarity and conditioning of the academic entrepreneurship development in Poland.

Keywords: academic entrepreneurship, commercialization of academic research, research and development.

Andrzej Tokarski

Privatization an a national business

Privatization is a very complicated process that builds a market economy. It entails numerous problems, the overcoming of which depends on the pace and scale of privatization in a particular country. The privatization process of the Polish economy is assessed differently, and still raises a lot of controversy and debate, not only for the economy, but also politics. This is particularly the privatization of state assets. Privatization was one of the foundations for political transformation in Poland and other Central- and Eastern European countries. Some say that was a great success, while for others it was a field for plunder and affairs. Who is right? Is privatization a success or a failure? This paper aims to present the arguments posed by both supporters and opponents of the privatization in Poland.

Keywords: economy, the national interest, privatization, privatization in Poland.

NOTY O AUTORACH

Borowski Piotr, doktorant w Katedrze Finansów Publicznych i Prawa Finansowego, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

Bunikowski Dawid, dr, Katedra Prawa, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Buszko Michał, dr, Katedra Zarządzania Finansami, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Chojnacka Ewa, doktorantka w Katedrze Zarządzania i Finansów Przedsiębiorstw, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. J. J. Śniadeckich w Bydgoszczy.

Cieślik Ewa, doktorantka w Katedrze Ekonomii, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Damska Martyna, studentka II roku studiów drugiego stopnia na kierunku Administracja, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

Drewniak Zbigniew, doktorant w Katedrze Zarządzania Finansami, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Duda Michalina, dr, Katedra Finansów i Prawa Finansowego, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

Dziadkiewicz-Ilkowska Anna, dr, Katedra Zarządzania, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Lasek-Surowiec Iwona, doktorantka w Katedrze Finansów i Prawa Finansowego, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

Maśloch Piotr, dr inż., Katedra Zarządzania, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Mosionek-Schweda Magdalena, dr, Katedra Finansów i Bankowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Novikevičius Vaitiekus, Uniwersytet im. Mikołaja Römera w Wilnie.

Nowak Ireneusz, dr, Katedra Materialnego Prawa Podatkowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

Pranulis Vytautas Pranas, prof., Vilnius University, Lithuania.

Rogalski Maciej, mgr, Prezes Druk-Intro S.A. w Inowrocławiu.

Skinder Marcin, dr, Zakład Finansów Publicznych i Ekonomii, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Wydział Humanistyczny, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

Tokarski Andrzej, dr, Katedra Rachunkowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Tokarski Maciej, dr, Katedra Rachunkowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Vėlyvytė Beata, asystentka posła na Sejm Republiki Litewskiej.

Visockaitė Audra, Uniwersytet im. Mikołaja Römera w Wilnie.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

W czasopiśmie mogą być publikowane artykuły dotyczące szeroko rozumianej tematyki ekonomicznej, prawnej i zarządzania. Teksty należy przysyłać do końca stycznia danego roku na adres: wydawnictwo@wsb.torun.pl. Artykuł powinien mieć objętość 14–20 stron, być podzielony na numerowane wprowadzenie, śródrozdziały i podsumowanie. Należy do niego dołączyć:

- imię i nazwisko autora, tytuł naukowy, stanowisko, pełnione funkcje i miejsce pracy oraz e-mail i numer telefonu,
- abstrakt zawierający w formie maksymalnie skondensowanej (6–8 wierszy) podstawowe tezy artykułu i jego najważniejsze wyniki,
- słowa kluczowe,
- tłumaczenie abstraktu, tytułu i słów kluczowych na język angielski.

Preferowane są teksty w języku polskim i angielskim. Teksty niespełniające wymogów redakcyjnych będą odsyłane do poprawki. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania skrótów i przeredagowywania tekstu.

WSKAZÓWKI REDAKCYJNE

1. Tekst należy pisać w pliku szablonie (do pobrania na: http://www.wsb.torun.pl/wwwTorun/bibliotekaTor_oferta_wydawnicza.xml). Tabele, rysunki, wykresy – wyłącznie czarno-białe, w wersji edytowalnej, maks. wysokość 170 mm, szerokość 125 mm, pliki w Excelu i Corel Draw należy dosłać dodatkowo jako odrębne pliki źródłowe.
2. Kursywą wyróżnia się cytaty oraz tytuły, np. książek, sprawozdań, aktów prawnych, artykułów. Tytuły czasopism w tekście podaje się w cudzysłowie. Kursywą należy wyróżniać terminy, które się definiuje w tekście po raz pierwszy, oraz obcojęzyczne wyrażenia. Inne wyróżnienia należy zaznaczać wytłuszczeniem, jeśli to konieczne.
3. Przy tytułach tabel i ilustracji obowiązuje numeracja oraz konsekwentne stosowanie równoważników zdań. Podpisy do tabel umieszcza się nad nimi, stosując skróty typu: Tab. 1. Podpisy do ilustracji (rysunków, schematów) zamieszcza się pod nimi, stosując skrót: Rys. 1. Zawsze podaje się pełne informacje o źródle pod tabelami, ilustracjami. Tabele i ilustracje należy umieścić w tekście najbliżej miejsca, w którym jest o nich mowa.

4. Przytoczone po raz pierwszy nazwisko w tekście poprzedza się całym imieniem, po raz kolejny inicjałem. Można spolszczać nazwy instytucji, które mają polskie odpowiedniki.
5. Wszelkie użyte we wzorach oznaczenia literowe powinny być wyjaśnione w pierwszym miejscu ich występowania. Kursywą składa się: litery oznaczające liczby, wielkości zmienne i stałe oraz punkty geometryczne i oznaczenia funkcji, cyfry – pismem prostym. Numer wzoru podaje się w nawiasach po prawej stronie wzoru. Używa się następującego zapisu: ułamki: $\frac{3}{4}$, procent: 50%.
6. W tekstach używamy łącznika (np. Kwiatkowska-Szymanowska) oraz półpauzy, np. 10–20 (od–do).

PRZYPISY I LITERATURA

Każdy cytat powinien być opatrzony poprawnym przypisem z podaniem stron. Należy stosować opcję automatycznego wstawiania przypisów na dole strony. Stosuje się polskie skróty, np. tamże, dz. cyt., W: i nast. Literatura w języku nielacińskim powinna podlegać transliteracji.

¹ Fischer P., *Begleitübungen zur Grundstufe 2*. Ismaning: Max Hueber Verlag; Warszawa: Warszawski Dom Wydawniczy, 1990, s. 37.

² Ćwiekowa J., Mistrz i nauczyciel sztuki bibliotekarskiej. W: *Śladami edukacji bibliotekarskiej*. Warszawa: Wydaw. SBP, 1995, s. 36.

³ Ciak J., Ewolucja systemu podatkowego w latach dziewięćdziesiątych w Polsce. *Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu* 2001, R. 1, s. 189–200.

Jeśli w tekście przywołuje się strony WWW (bez cytatu i powołania na treść), to należy dodać przypis:

⁴ Wszystkie podane odesłania do stron internetowych przedstawiają wersję aktualną w dniu 15.02.2010 r.

W pozostałych przypadkach (gdy cytuje się fragment tekstu ze strony internetowej) należy podać dokładny adres strony, na której znajduje się cytowany fragment, oraz sporządzić przypis według wzoru:

Nazwisko, imię, *Tytuł* [typ nośnika]. Kolejność wydania. Data wydania i aktualizacji [Data dostępu]. Tytuł fragmentu. Lokalizacja w obrębie dokumentu macierzystego (np. rozdział 1). Warunki dostępu (adres WWW). ISBN*.

*obowiązkowe są tylko te elementy opisu, które są łatwo dostępne, co oznacza, że jeśli na cytowanej stronie WWW trudno znaleźć np. nazwę autora czy datę aktualizacji, to pomijamy je w przypisie.

- ⁵ Korporacje transnarodowe w procesie globalizacji. W: *Globalizacja przedsiębiorstw i gospodarki - skutki i znaczenie globalizacji* [on-line]. [Dostęp 15.02.2009]. Dostępny w World Wide Web: http://globalizacja.genialne.info/korporacje_transnarodowe.html.
- ⁶ Gosk I., *Finansowanie outplacementu ze środków PO KL* [on-line]. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2009 [Dostęp 15.02.2009]. Dostępny w World Wide Web: http://www.bezrobocie.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/Raporty/090316_outplacement_w_POKL.pdf.
- ⁷ Huczek M., Socha I., Marketing wewnętrzny czynnikiem poprawy efektywności pracy biblioteki. *Biuletyn EBIB* [on-line]. 2002, nr 3 (32) [Dostęp 15.02.2009]. Dostępny w World Wide Web: <http://ebib.oss.wroc.pl/2002/32/huczek.php>. ISSN 1507-7187.

Spis wykorzystanych źródeł (literatura) powinien:

- zostać sporządzony w porządku alfabetycznym,
- obejmować wyłącznie pozycje przytoczone w tekście,
- uwzględniać podział na literaturę oraz akty prawne uporządkowane: według rangi, chronologicznie, czyli według daty uchwalenia (od najstarszych),
- zawierać pełen opis danej pozycji – jeśli opis dotyczy całej książki lub czasopisma, należy podać ISBN lub ISSN (przykłady poniżej), przy artykułach należy podać ich objętość (strony od–do).

Rachunkowość zarządcza [on-line]. 2008 [Dostęp 12.03.2009]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.rachunkowosc-zarzadcza.pl>.

Santorski J., Niemczycka K., *Emocje, charaktery i... geny*. Wyd. 2. Warszawa: Jacek Santorski & Co., 2004. ISBN 83-88875-87-6.

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Tekst jedn. Dz. U. 2000, Nr 54, poz. 654 z późn. zm.