

**STUDIA Z ZAKRESU
PRAWA, ADMINISTRACJI I ZARZĄDZANIA
UNIWERSYTETU KAZIMIERZA WIELKIEGO
W BYDGOSZCZY**

ISSN 2299-6338

**STUDIA Z ZAKRESU
PRAWA, ADMINISTRACJI I ZARZĄDZANIA
UNIWERSYTETU KAZIMIERZA WIELKIEGO
W BYDGOSZCZY**



5

Bydgoszcz 2014

Recenzent tomu:

prof. dr hab. Bartosz Rakoczy, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

Rada naukowa:

dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW
dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW
dr hab. Anna Koziczak, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW
dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW
prof. dr Ivan Pankevych, Wydział Prawa, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Ivana Franki
prof. dr Vitaliy Semkiv, Wydział Prawa, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Ivana Franki
dr Janusz Wiśniewski, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW

Redaktorzy tematyczni:

dr Rafał Bucholski – finanse publiczne, bankowość
dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw. – prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska
dr Anna Folgier – prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska
dr Adam Jakuszewicz – prawo konstytucyjne
dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw. – gospodarka, marketing terytorialny
dr hab. Anna Koziczak, prof. nadzw. – kryminalistyka
dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw. – prawo karne
dr Jolanta Laskowska – zarządzanie, transport publiczny
dr Janusz Wiśniewski – prawo pracy, prawo gospodarcze

Redaktor statystyczny

dr Marcin Skinder

Redakcja językowa i korekta:

dr Adam Jakuszewicz (język angielski, język niemiecki, język ukraiński)
mgr Sylwia Rumińska (język polski)

Sekretarz wydawnictwa

mgr Miłosz Chruściel

© *Copyright by Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania UKW*

Wydawca

Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
ul. Ogińskiego 16, 85-092 Bydgoszcz

Adres redakcji

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego,
Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
ul. Ogińskiego 16, 85-092 Bydgoszcz
e-mail: sekr.ipaiz@ukw.edu.pl, tel. 52 323 67 43

Realizacja wydawnicza

WEiW Verbum
dcv@autograf.pl

SPIS TREŚCI

<i>Od Redakcji</i>	7
--------------------------	---

I Artykuły i studia

Serhiy Kramar

Sądownictwo kryminalne w miastach Rzeczypospolitej XVI-XVIII w. Stan badań nad problemem	9
---	---

Paweł Grata

Źródła prawa budżetowego w Polsce w latach 1918-1939	17
--	----

Jakub Kujawa

Gospodarka mieszkaniowa w Toruniu w latach 1945-1949. Wybrane problemy	37
--	----

Marek Mrówczyński

Zawieszenie sądowego postępowania rozpoznawczego w sprawach cywilnych i postępowania sądownoadministracyjnego ze względu na ogłoszenie upadłości	55
---	----

Janusz Wiśniewski

Istota telepracy	75
------------------------	----

Iryna Sofińska

Obywatelstwo w zamian za inwestycje – analiza konstytucyjno-prawna	91
--	----

Serhiy Ishchuk

Standardy międzynarodowe w zakresie realizacji i ochrony wolności pokojowych zgromadzeń na Ukrainie	101
--	-----

Vitaliy Kovalchuk

Świadomość prawna w okresie postsowieckim: z doświadczenia współczesnego ukraińskiego konstytucjonalizmu	111
---	-----

Janusz Wiśniewski

Kilka refleksji dotyczących uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem
– w świetle znowelizowanych regulacji prawnych 119

Jolanta Laskowska

Proces konsolidacji przedsiębiorstwa na przykładzie Kujawsko-Pomorskiego
Transportu Samochodowego SA 133

Marcin Smolski

O dopuszczalności przeprowadzania kontroli osobistej pracowników raz jeszcze 143

II Recenzje i omówienia

Radosław Krajewski

Izby wytrzeźwień a prawa człowieka, pod red. T. Gardockiej i J. Sobczaka 151

Marek Zieliński

Tomasz Demendecki *Zarys polskiego prawa publicznego gospodarczego*
[*Der Grundriss des polnischen öffentlichen Wirtschaftsrechts*] 157

III Noty o autorach 163

OD REDAKCJI

Przekazujemy do rąk Czytelników piąty numer *Studiów Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*, który zawiera teksty o bardzo zróżnicowanej problematyce. Autorzy z krajowych i zagranicznych ośrodków akademickich prezentują na jego łamach wyniki naukowych dociekań, doskonale wpisując się w interdyscyplinarną formułę, jak też podmiotową i przedmiotową otwartość periodyku.

Przedłożone do publikacji materiały pogrupowano w bloki tematyczne, kierując się merytorycznymi powiązaniem, zakresem poruszanych problemów oraz swoistą chronologią. Przyjmując wskazane kryteria, w pierwszej kolejności zaprezentowano artykuły dotyczące przeszłości, a następnie te, które poświęcone są rozważaniom nad kwestiami aktualnymi.

Jak każdy z poprzednich numerów *Studiów Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*, tak i piąty, został poddany procedurze recenzji, której trud podjął prof. dr hab. Bartosz Rakoczy z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W tym miejscu Redakcja dziękuje Panu Profesorowi za przedłożoną recenzję oraz cenne uwagi.

Pragniemy również poinformować Czytelników, że gdy tylko będzie to możliwe ze względów formalnych, tzn. gdy Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego uruchomi na nowo procedurę parametryzacji czasopism, będziemy ubiegali się o punktację periodyku jako czasopisma naukowego. Zdajemy sobie bowiem sprawę, że jest to bardzo istotny wyznacznik jego naukowej pozycji.

Zapraszamy do nadsyłania tekstów naukowych oraz do dyskusji nad treścią zamieszczonych w periodyku artykułów. Ufamy, że okażą się one interesujące i dadzą asumpt do dalszych analiz, a być może staną się także inspiracją do innych badań naukowych.

Serhiy Kramar

SĄDOWNICTWO KRYMINALNE W MIASTACH RZECZYPOSPOLITEJ XVI-XVIII W. STAN BADAŃ NAD PROBLEMEM

Jednym z systemowych elementów rozwiązywania problemów istniejących w zakresie wymiaru sprawiedliwości jest badanie historii systemu sądownictwa na ziemiach ukraińskich. Otrzymane wnioski naukowe będą sprzyjać unikaniu powtarzania systemowych błędów w zakresie organizacji i funkcjonowania niezależnej władzy sądowej oraz niezawisłych i bezstronnych sędziów jako części składowej społeczeństwa obywatelskiego. Proces kształtowania niezależnego i bezstronnego sądownictwa, które powinno być gwarantem praw oraz wolności człowieka i obywatela, jest historycznie trwałe i skomplikowane. Nieprzestrzeganie ustalonych zasad tworzenia władzy sądowniczej na Ukrainie, uwzględniających historię prawa obowiązującego na ziemiach ukraińskich oraz tradycje narodu na konkretnym etapie rozwoju społecznego, jest przyczyną niskiego poziomu zaufania obywateli do władzy sądowniczej na Ukrainie. Właśnie dlatego podejmowanie badań nad historią sądownictwa w miastach ukraińskich, które rządziły się prawem magdeburskim, jest istotne nie tylko z punktu widzenia gromadzenia wiedzy historycznej, lecz także ze względu na potrzebę czerpania doświadczenia, które można by wykorzystać w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu sądownictwa na Ukrainie.

Zagadnienie prawa i procesu karnego w miastach Rzeczypospolitej XVI–XVIII w. stanowiło przedmiot badań B. Lengnicka¹, T. Ostrowskiego², J. Bandtkie³, R. Hube⁴, S. Estreichera⁵, O. Kistiakińskiego⁶, D. Talberga⁷,

¹ Lengnick G., *Prawo pospolite Królestwa Polskiego*, Kraków 1836, ss. 544.

² Ostrowski T., *Prawo cywilne narodu Polskiego*, Warszawa 1787, T. 1-3, ss. 391; Ostrowski T., *Dzieje y prawa Kosciola Polskiego*, Warszawa 1846, T. 1, ss. 198; Ostrowski T., *Dzieje y prawa Kosciola Polskiego*, Warszawa 1846, T. 2, ss. 299; Ostrowski T., *Dzieje y prawa Kosciola Polskiego*, Warszawa 1847, T. 3, ss. 324.

³ Bandtkie J., *Historia prawa polskiego*, Warszawa 1850, VIII, 728, XVI, V.

⁴ Hube R., *Prawo polskie w wieku trzynastym*, Warszawa 1874, ss. 271.

⁵ Estreicher S., *Historia prawa karnego. Historia procesu cywilnego i karnego*, Kraków [b.r.w.], ss. 140; Estreicher S., *Wykłady z historii ustroju państwa i prawa na zachodzie Europy*, Kraków 2000, ss. 390.

⁶ Кистяковский А.Ф., *Элементарный учебник общего уголовного права*, Киев 1875, Т. 1: Общая часть, 413 с.

⁷ Тальберг Д.Г., *Русское уголовное судопроизводство. Пособие къ лекціямъ*, Киев 1889, Т. 1, 318 с.

M. Czubynskiego⁸, J. Padocha⁹, M. Słabczenki¹⁰, A. Paszuka¹¹, W. Maisla¹², W. Maroczka¹³, P. Frisa¹⁴, M. Kamlera¹⁵.

Historyk prawa polskiego, syndyk miasta Gdańska i wykładowca prawa w gimnazjum miejskim Bogumir (Gotfryd) Lengnich w latach 1742-1746, opublikował dwutomową pracę, poświęconą historii prawa miejskiego Rzeczypospolitej – „Prawo publiczne Polskiego Królestwa” („*Jus publicum Regni Poloniae*”). W swojej pracy autor omówił źródła prawa miejskiego, a także organizację władzy sądowniczej. B. Lengnich zaznaczył, że głównymi źródłami organizacji i działalności sądu ławniczego jakiegokolwiek miasta lokowanego na prawie magdeburskim były statuty, konstytucje, królewskie *pacta conventa* oraz miejscowe prawo zwyczajowe¹⁶.

Wpływ prawa Cesarstwa Rzymskiego na rozwój prawa karnego Rzeczypospolitej badał Teodor Ostrowski. Uczony udowodnił tezę, że prawo karne wiele zapożyczyło z prawa Cesarstwa Rzymskiego. Wpływy te widoczne są chociażby w przyjętym podziale przestępstw na publiczne (*delictum publicum*) i prywatne (*delictum privatum*). W pracy „Prawo cywilne narodu polskiego” autor wskazał, że każde przestępstwo stanowi zamach na czynną władzę lub rządzącą osobę albo powszechnie przyznane prawa ludzi, którzy tworzą społeczeństwo¹⁷. Publicznymi przestępstwami T. Ostrowski nazywał: zamieszki przeciw królowi i zdradę ojczyzny, cudzołóstwo, morderstwo, pozbawienie życia przez truciznę, ojcobójstwo, fałszowanie publicznych dokumentów lub pieniędzy, rozbój i rabunek popełniony na szkodę funkcjonariuszy państwowych, rozkradanie zasobów skarbcza, wzięcie do niewoli ludzi wolnych, przywłaszczanie podatków Rzeczypospolitej, bezprawne podwyższenie cen na zboże, uszkodzenie państwowego majątku¹⁸. Prywatne

⁸ Чубинський М.П., *Очерки уголовной политики (Понятие, история и основные проблемы уголовной политики, как составного элемента науки уголовного права)*, Антологія української юридичної думки. Кримінальне право. Кримінальний процес. Юридична книга, Київ 2004, Т. 7, с. 415-478.

⁹ Падох Я., *Нарис історії українського кримінального права*, Мюнхен 1951, 128 с.; Падох Я., *Суд й судовий процес Старої України*, Нью-Йорк-Париж-Сідней-Торонто-Львів 1990, 129 с.

¹⁰ Слабченко М.Є., *Судівництво на Україні XVII–XVIII ст.*, Харків, 1919, 39 с.

¹¹ Пашук А.Й., *Суд і судочинство на Лівобережній Україні в XVII–XVIII ст. (1648-1782)*, Львів 1967, 179 с.; Пашук А.Й., *Організація судів на Україні в другій половині XVIII ст.*, Харків 1961, 48 с.

¹² Maisel W., *Sądownictwo miasta Poznania do końca XVI wieku*, Poznań 1961, ss. 413; Maisel W., *Archeologia prawna Polski*, Warszawa-Poznań, 1982, ss. 365; Maisel W., *Archeologia prawna Europy*, Warszawa-Poznań 1989, ss. 372; Maisel W., *Prawo karne w statutach miast polskich do końca XVIII wieku*, Czasopismo prawno-historyczne, 1974, T. 24, z. 2, s. 99-117; Maisel W., *Dawne polskie prawo karne miejskie od połowy XV do połowy XVIII wieku*, Warszawa-Toruń 1966, T. 2, s. 343-361.

¹³ Марочкін В.П., *Українське місто від XV до середини XVII ст. Звичаєво-правова атрибутика як історичне джерело*, Торонто 1999, 147 с.

¹⁴ Фріс П.Л., *Нарис історії кримінально-правової політики України*, Аттика 2005, 124 с.

¹⁵ Kamler M., *Złoczyńcy. Przestępczość w Koronie w drugiej połowie XVI i w pierwszej połowie XVII wieku (w świetle ksiąg sądowych miejskich)*, Warszawa 2010, ss. 465.

¹⁶ Lengnich G., *Prawo...*

¹⁷ Ostrowski T., *Prawo...*

¹⁸ Там же.

przestępstwa to m.in.: rozbój i rabunek na szkodę osób prywatnych, kradzieże, podpalanie domów.

Jan Wincenty Bandtkie, profesor prawa rzymskiego i polskiego Uniwersytetu Warszawskiego, badał problematykę sądownictwa oraz źródeł prawodawstwa Królestwa Polskiego w XIV-XVIII w. Wszystkie sądy uczony podzielił na sądy pierwszej instancji (szlacheckie, mieszane, miejskie, wiejskie, żydowskie), sądy drugiej instancji oraz sądy najwyższe¹⁹.

Historyk prawa R. Hube, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, a także Uniwersytetu Petersburskiego, w swoich pracach znaczną uwagę poświęcił działalności prawotwórczej króla Kazimierza III oraz historii rozwoju prawa karnego Królestwa Polskiego. Wśród dorobku naukowego R. Hube, na uwagę zasługuje praca „*Prawo Polskie w wieku trzynastym*”²⁰, w której przedmiot badań stanowią akty prawne wydane w XIII w. Autor skoncentrował się głównie na klasyfikacji prawa, systemie sądowym, oraz na klasyfikacji przestępstw i kar.

Analizując rodzaje przestępstw, badacz nie podaje definicji przestępstwa, ograniczając się do twierdzenia, że w Królestwie na określenie tego pojęcia używało się terminologii łacińskiej: „*crimen*”, „*excessus*”, „*maleficium*”.

Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego S. Estreicher w swoich badaniach zwracał uwagę na ewolucję pojęć „przestępstwo” i „kara”. Poza tym interesował się historią postępowania karnego. Według jego przekonań, początków prawa do wymierzania kar należy poszukiwać w ludzkim instynkcie odpłaty za doznaną szkodę²¹. Przestępstwo – to określone działania, które społeczeństwo pewnego regionu uważa za szkodliwe ze względu na potrzebę ochrony własnego istnienia i które, według obowiązującego prawodawstwa, są zabronione pod groźbą kary²². Prace uczonego posiadają charakter teoretyczny; procedurę prowadzenia śledztwa i rozpoznawania spraw karnych w sądach miejskich scharakteryzowano jedynie w ogólnych zarysach.

Historia sądownictwa karnego XVI-XVIII w. była przedmiotem badania znanego ukraińskiego prawnika i społecznika, doktora prawa karnego O. Kistiakiwskiego. Naukowa wartość jego prac jest nieoceniona, mają one bowiem głębokie naukowe i teoretyczne podłoże, wzmocnione analizą problematów ogólnofilozoficznych²³. Według O. Kistiakiwskiego prawo karne w swoim rozwoju przeszło trzy okresy: prywatnej zemsty, społecznego zastraszenia, społecznego naprawienia i zapobiegania²⁴. Był jednym

¹⁹ Bandtkie J., *Historya...*

²⁰ Hube R., *Prawo...*

²¹ Estreicher S., *Historia...*

²² Estreicher S., *Wykłady...*

²³ Костенко О.М., *Розвиток кримінально-правових ідей в Україні з кінця XVIII до початку XX століття*, Антологія української юридичної думки. Кримінальне право. Кримінальний процес, Київ 2004, Т. 7, с. 8-45.

²⁴ Кистяковский А.Ф., *Элементарный учебник общего уголовного права*, Киев 1875, Т. 1: Общая часть, 413 с.

z pierwszych uczonych, który zaczął badać prawo jako zjawisko społeczne, wprowadzając konsekwentnie do badań prawa karnego ujęcie historyczno-socjologiczne²⁵.

Aspekty historyczno-teoretyczne rozwoju sądownictwa karnego badał także doktor prawa karnego Uniwersytetu Św. Włodzimierza w Kijowie, Dmytro Talberg. W latach 1889-1891 opublikował pracę „*Русское уголовное судопроизводство. Пособие къ лекціям*” (*Rosyjskie sądownictwo karne. Przewodnik dla wykładów*), w której przedmiot swoich badań ujmował w kategoriach przydatności oraz interesów społeczeństwa²⁶.

Zagadnienia sądownictwa karnego były przedmiotem badań ukraińskiego historyka prawa J. Padocha, który naświetlił historię sądownictwa, przyjmując założenie periodyzacji historii Ukrainy i wspólnie rozpatrując postępowania karne oparte na prawie ziemskim oraz na prawie magdeburskim. Zdaniem J. Padocha, proces karny w XVI w. na obszarach należących obecnie do Ukrainy, charakteryzował się humanitaryzmem, bezpośredniością, ustnością prawa, jawnością, dyspozycyjnością. Do przestarzałych zasad należały natomiast nierozzerwalność norm prawa procesowego z prawem materialnym oraz nierozłączność procesu cywilnego i karnego. J. Padoch zbadał główne fazy procesu karnego, a także rodzaje dowodów. Uczony uważał, że XVI w. to okres rozwoju sądownictwa zwyczajowego w historii Ukrainy, twierdził, że okrucieństwo kar zapożyczone z Europy Zachodniej nie było właściwe dla miejscowego prawa zwyczajowego²⁷.

Mimo daleko idących wniosków dotyczących historii rozwoju ukraińskiego sądownictwa karnego, prace J. Padocha mają przeważnie charakter popularyzatorski, nie zaś naukowy. Oprócz tego prezentowane wnioski zostały wyprowadzone na podstawie badania norm prawnych, nie zaś praktyki ich stosowania.

Sądownictwo okresu od XVII do XVIII w. na ziemiach obecnie leżących w granicach Ukrainy, w szczególności Hetmaństwa, było przedmiotem studiów M. Słabczenki. Ukraiński badacz uważał, że przyczyną powstania sądów była potrzeba uregulowania konfliktów publicznych i prywatnych.

Wspomniane prace zasługują na uwagę, ponieważ dotyczą prawnych zasad budowy sądowego systemu na ziemiach współcześnie położonych w państwie ukraińskim w XVII-XVIII w., wychodząc z analizy źródeł prawa, statusu uczestników procesu sądowego oraz treści dowodów²⁸.

Zagadnienia sądownictwa karnego, w kontekście badania wewnętrznego życia ukraińskiego miasta od XV w. do pierwszej połowy XVII w., rozpatruje W. Maroczkin. Badacz naświetla działalność urzędników królewskich i magistrackich w miastach oraz status świadków w procesach sądowych²⁹. W. Maroczkin zwraca szczególną uwagę na kompetencje sądu grodzkiego i ziemskiego, a także sądu ławniczego. W znacznie mniejszym stopniu zajmuje się natomiast badaniem problematyki karnego procesu sądowego.

²⁵ Кваша О.О., Кістяківський О.Ф., Антологія..., с. 46-49.

²⁶ Сірий М.І., Тальберг Д.Г., Антологія..., с. 249-251.

²⁷ Падох Я., *Нарис...*

²⁸ Слабченко М.С., *Судівництво...*

²⁹ Марочкін В.П., *Українське...*

Bardzo cenne są przeprowadzone przez Witolda Maisla badania, dotyczące historii postępowania i prawa karnego miast Rzeczypospolitej oraz sądownictwa polskiego. Historyk uważany jest za jednego z założycieli pomocniczego kierunku w nauce historii prawa – archeologii prawnej, której przedmiotem jest badanie instrukcji materialnych prawa, które w przeszłości pełniły funkcje prawne i zachowały się do naszych czasów³⁰. Właśnie na takich zasadach powstały prace „*Archeologia prawna Polski*”³¹ oraz „*Archeologia prawna Europy*”³².

Historii sądownictwa karnego poświęcona jest także praca „*Sądownictwo miasta Poznania do końca XVI wieku*”³³. Wskazana pozycja zasługuje na uwagę ze względu na to, że po raz pierwszy gruntownie przedstawione zostało sądownictwo Poznania w oparciu o założenia pozytywizmu, obejmując okres od założenia miasta do końca XVI w. Autor ukazuje system sądowy miasta i status funkcjonariuszy sądu ławniczego, ustala krąg podmiotów prawa miejskiego, podaje źródła materialnego i formalnego prawa karnego, analizuje pracę sądu ławniczego oraz analizuje przyczyny przestępczości, rodzaje przestępstw i kar. Pod pojęciem prawa miejskiego uczony rozumiał całokształt norm prawnych istniejących w pewnym mieście³⁴. Autor twierdził, że wobec braku kodyfikowanych zbiorów prawa miejskiego w miastach Europy oraz Rzeczypospolitej została sformułowana zasada, według której sędzia miał prawo opierać się na dowolnym akcie prawny lub znanym mu obyczaju, który dawał możliwość rozwiązania rozstrzyganego konfliktu. Rozumienie deliktu, elementów przestępstwa, faz jego dokonywania, kwalifikacji działań przez sądy ławnicze, celu i rodzajów kar w okresie od XVI do XVIII w. w miastach Rzeczypospolitej stanowi przedmiot rozważań polskiego badacza M. Mikołajczyka³⁵.

Status prawny kata w inkwizycyjnym procesie badała natomiast H. Zaremska³⁶. Opracowując materiały aktowe, badaczka stwierdziła, że, według prawa miejskiego, kat wykonywał trzy rodzaje kar: banicje z miasta (wyrok banicji), kary cielesne oraz pozbawienie życia³⁷.

Banicję uważano za jeden z niewielu rodzajów kar bardzo trudnych do wykonania, biorąc pod uwagę zasięg geograficzny oraz termin wygnania. Sposób wykonania tej kary, rodzaje przestępstw, za które ona groziła, a także życie banitów „poza społeczeństwem” naświetla praca „*Banici w średniowiecznej Europie*”³⁸.

³⁰ Maisel W., *Archeologia prawna Europy*...

³¹ Maisel W., *Archeologia prawna Polski*...

³² Maisel W., *Archeologia prawna Europy*...

³³ Maisel W., *Sądownictwo*...

³⁴ Maisel W., *Dawne*...

³⁵ Mikołajczyk M., *Przestępstwo i kara w prawie miast Polski południowej XVI-XVIII wieku*, Katowice 1998, ss. 307.

³⁶ Zaremska H., *Niegodne rzemiosło. Kat w społeczeństwie Polski XV-XVI w.*, Warszawa 1986, ss. 144.

³⁷ Tamże.

³⁸ Zaremska H., *Banici w średniowiecznej Europie*, Warszawa 1993, ss. 172.

Причини wzrostu przestępczości w miastach Rzeczypospolitej XVI-XVII w. badał M. Kamler³⁹. Problematyka sądownictwa karnego we Lwowie XVI-XVIII w. była natomiast przedmiotem badań S. Biłostockiego⁴⁰.

Procesy sądowe przeciw osobom oskarżonym o wróżby w ukraińskich województwach XVII-XVIII w. badała K. Dysa⁴¹. Wspierając się na archiwaliach oraz obszernej literaturze naukowej, badaczka ustaliła liczebność spraw dotyczących wróżb w miastach województwa Wołyńskiego, Podolskiego i Ruskiego⁴². Autorka doszła do wniosku, że ukraińskie sądy posługujące się niemieckim ustawodawstwem, które w sprawach dotyczących wiedźm przewidywało katusze i inne surowe kary, praktycznie „nie trzymały się litery prawa, katusze stosowały dosyć rzadko, a wyroków śmierci prawie nie było”⁴³. Zupełnie nie odnotowano spraw zainicjowanych przez instytucje władzy, śledztwo w takich sprawach wszczynano dosyć niechętnie, tłumacząc to brakiem dowodów. Jeśli zaś już dochodziło do skazania, sędziowie preferowali kary „bezkrawe”. Wszystkie te dane świadczą jednak nie tyle o humanitarności, lecz o słabości władzy sądowniczej wynikającej z jej decentralizacji⁴⁴.

Przeprowadzona analiza badań, poświęcona sądownictwu karnemu w miastach Rzeczypospolitej w okresie od XVI do XVIII w., daje możliwość określenia szeregu kluczowych zagadnień, które zostały dostatecznie naświetlone w pracach naukowców: źródła prawa miejskiego oraz ich hierarchia; organizacja władzy sądowniczej w miastach na prawie magdeburskim; fazy procesu karnego i status prawny uczestników postępowania;

³⁹ Kamler M., *Dzieciobójstwo w miastach Korony w drugiej połowie XVI – i pierwszej połowie XVII w.*, Czasopismo prawno-historyczne, 1986, T. XXXVIII, z. 1, s. 171-184; Kamler M., *Recydywa w przestępczości kryminalnej w Polsce drugiej połowy XVI i pierwszej połowy XVII wieku*, Czasopismo prawno-historyczne, 1992, T. XLIV, z. 1-2, s. 123-131; Kamler M., *Kary za przestępstwa pospolite w dużych miastach Polski w drugiej połowie XVI i pierwszej połowie XVII wieku*, Kwartalnik historyczny, Rocznik CL, 1994, s. 25-39.

⁴⁰ Білостоцький С., *Учасники кримінального процесу і докази у справах львівського лавничого суду XVI-XVII ст.*, Матеріали наукової конференції викладачів та аспірантів історичного факультету (Львів, 6-7 лютого 1997 р.), Наукові зошити історичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, Львів 1997, Вип. 1, с. 37-40; його ж., *Проведення в кримінальних справах у Львівському лавничому суді XVI-XVIII ст.*, Вісник Львівського університету, Львів 1998, Вип. 33, с. 80-85. – (Серія історична); його ж., *Посадові особи війтівсько-лавничого суду Львова та їх процесуальний статус у XVI-XVIII ст.*, Вісник Львівського університету. Серія історична, Львів, Т. 3, с. 158-166; його ж., *Правові аспекти функціонування посади ката у Львові*, Наукові записки. Острозька академія, Т. II, ч. 1 – Острого, 1999, с. 208-210; його ж., *Кваліфікація злочинів XVI-XVIII ст. (за матеріалами лавничого суду м. Львова)*, Вісник Львівського університету, Львів 2000, Вип. 35, с. 73-82. – (Серія юридична); його ж., *Основні засади та стадії кримінального процесу в XVI-XVIII ст. (за матеріалами лавничого суду м. Львова)*, Судова апеляція, № 4 (5), 2006, с. 142-149; його ж., *Структура органів судової влади Львова в XVI-XVIII ст.*, Держава і право, № 38, 2007, с. 184-191; його ж., *Кримінальний світ Старого Львова*, Львів 2001, 230 с.

⁴¹ Дуса К., *Історія з відьмами. Суди про чари в українських воєводствах Речі Посполитої XVII-XVIII століття*, Київ 2008, 302 с.

⁴² Там само, с. 61.

⁴³ Там само, с. 254.

⁴⁴ Там само, с. 255.

odpowiedzialność za poszczególne rodzaje przestępstw. Zarazem z uwagi na specyfikę poszczególnych miast pozostają nierozstrzygnięte zagadnienia dotyczące funkcjonowania sądownictwa karnego w poszczególnych miastach Rzeczypospolitej XVI-XVIII w., a także problematyka działalności sądów poszczególnych kategorii ludności w tych miastach.

Streszczenie

W artykule został przedstawiony stan badań nad prawem i postępowaniem karnym w miastach Rzeczypospolitej XVI-XVIII w. w oparciu o analizę prac: B. Lengnicha, T. Ostrowskiego, J. Bandtke, R. Hube, S. Estreichera, O. Kistiakiwskoho, D. Talberga, J. Padocha, M. Ślabczenki, W. Maisla, W. Maroczki i in.

Słowa kluczowe: źródła prawa miejskiego, sąd ławniczy, przestępstwo, fazy procesu karnego, rodzaje kar

Criminal Jurisdiction in the Cities of the Polish-Lithuanian Commonwealth in XVI-XVIII Centuries. The State of the Research

Summary

The article is aimed at discussing the state of research of criminal law and process effective in the cities of the Polish-Lithuanian Commonwealth in XVI-XVIII centuries. The author has presented the analysis of works of the prominent academics, such as: B. Lengnich, T. Ostrowski, J. Bandtke, R. Hube, S. Estreicher, O. Kistiakiwskyj, D. Talberg, J. Padoch, M. Ślabchenko, W. Maisel, W. Marotchkin, etc.

Key words: sources of municipal law, crime, court of jurors, stages of the criminal proceedings, types of punishments

Paweł Grata

ŹRÓDŁA PRAWA BUDŻETOWEGO W POLSCE W LATACH 1918-1939

Wstęp

Prawo budżetowe rozumiane jako zbiór przepisów określających sposób i warunki powstawania budżetu oraz jego wykonywania i kontroli stanowi ważny składnik systemu prawnego państwa. Znaczenie gospodarki budżetowej w życiu ekonomicznym i społecznym, z założenia, taką pozycję norm prawnych w tym względzie determinuje. Nie inaczej było w odbudowanej po latach zaborów niepodległej Polsce, gdzie dynamika zjawisk związanych z funkcjonowaniem skarbowości kwestie te jeszcze bardziej uwypuklała. W obliczu zaś niepowodzenia, podejmowanych w całym okresie międzywojennym, prób całościowego uregulowania kwestii związanych z układaniem, uchwalaniem, wykonywaniem i kontrolowaniem budżetu, katalog obowiązujących w tym zakresie w Rzeczypospolitej aktów prawnych okazał się być nad wyraz rozbudowany¹.

Źródła prawa budżetowego były nie tylko rozproszone, ale i znacząco zróżnicowane pod względem formalno-prawnym. W sposób rozmaity można by je też próbować klasyfikować. Wydaje się, że w kontekście samych procesów kształtowania się systemu prawnego, najbardziej adekwatne byłoby oparcie się na kryterium i cezurach czasowych, uwzględniających zasadnicze zmiany ustrojowe określone przez kolejne akty rangi konstytucyjnej. Jednak z punktu widzenia analizy określonego i obowiązującego w poszczególnych okresach dwudziestolecia międzywojennego stanu prawnego oraz potrzeb bardziej precyzyjnego przyjrzenia się stosowanym zasadom i normom warto przychylić się do koncepcji jednego z największych w tej dziedzinie polskich autorytetów tego okresu prof. Tadeusza Grodyńskiego. W swym fundamentalnym, wydanym w 1932 r. dziele „Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym” skłaniał się on bowiem ku podziałowi formalno-prawnemu².

¹ Na temat podejmowanych w okresie międzywojennym prób kodyfikacji polskiego prawa budżetowego zob. P. Grata, *Problem kodyfikacji prawa budżetowego w pracach parlamentu II Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy, 2011, nr 2, s. 41-64.

² T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 37-41; cezury czasowe, oparte na „kryterium konstytucyjnym”, autor niniejszego tekstu wykorzystał w pracy *Parlamentarna kontrola budżetu w świetle ewolucji prawa budżetowego II Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy, 2012, nr 4, s. 143-164.

Według tego autora polskie prawo budżetowe składało się z: „1) szeregu ustaw i rozporządzeń Prezydenta Rzplitej traktujących o poszczególnych instytucjach prawa budżetowego, 2) rozporządzeń rady ministrów i poszczególnych ministrów, a zwłaszcza ministra skarbu, z zakresu prawa budżetowego i rachunkowości publicznej, 3) praktyki, tworzącej zwyczaj o mocy prawnej”. W ramach pierwszej z grup, przesądzającej *de facto* o stanie prawnym w tej dziedzinie życia gospodarczego, Grodyński wydzieliał będące ustrojową podstawą wszelkich rozwiązań szczegółowych ustawy zasadnicze oraz niezwykle istotne z punktu widzenia bieżącej modyfikacji i kształtowania obowiązujących przepisów prawa budżetowego ustawy skarbowe³.

Ze względu na to, że rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, instrukcje i przepisy kasowe pełniły funkcje jedynie pomocnicze w stosunku do aktów wyższego rzędu a normy zwyczajowe, z racji swego charakteru, z założenia nie posiadały umocowania prawnego, do podstawowych kategorii obowiązujących w Drugiej Rzeczypospolitej źródeł prawa budżetowego zaliczyć należy: akty rangi konstytucyjnej, regulacyjne postanowienia kolejnych ustaw skarbowych oraz kształtujące wybrane aspekty jego funkcjonowania – ustawy i rozporządzenia prezydenckie. Podjęta w niniejszym tekście próba analizy regulacji prawnych, mieszczących się w wymienionych kategoriach, ukierunkowana została na uzyskanie odpowiedzi na pytanie o kształt systemu prawnego porządkującego zasady gospodarki budżetowej w międzywojennej Polsce, a także o zachodzącą w tej mierze (wraz ze zmianami sytuacji gospodarczej i politycznej) ewolucję, jej kierunek i efekty postrzegane z punktu widzenia obowiązującego w końcu lat trzydziestych stanu prawnego⁴.

Prawo budżetowe w aktach rangi konstytucyjnej

Znaczenie gospodarki budżetowej z założenia determinować musiało umiejscowienie związanych z nią regulacji w zasadniczych, z punktu widzenia ustroju państwa, ustawach konstytucyjnych. Oprócz dwóch całościowych aktów w tej dziedzinie – Konstytucji Marcowej oraz Konstytucji Kwietniowej – wymienić należy również, tzw. Małą Konstytucję z 20 lutego 1919 r. oraz niezwykle istotną z punktu widzenia nie tylko prawa budżetowego, tzw. nowelę sierpniową, w sposób znaczący zmieniającą w roku 1926 zasady konstruowania budżetu państwa. Różne było miejsce kwestii skarbowych w wymienionych aktach prawnych. Wspólna miała być jednak dla nich nadrzędna rola w stosunku do pozostałych kategorii źródeł prawa budżetowego, a także znaczący wpływ na praktykę skarbową, chociaż w tej ostatniej sprawie wyraźnym wyjątkiem była specyficzna i tymczasowa z założenia Mała Konstytucja z 1919 r.

³ T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa...*, s. 37; w sposób podobny źródła prawa budżetowego dzielił inny znawca problemu Ignacy Czuma, zob. tegoż, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924, s. 45-58.

⁴ Na temat kształtu i ewolucji przepisów rachunkowo-kasowych por. np. A. B., *Szlakiem rozwoju kasowości i rachunkowości w Polsce*, Czasopismo Skarbowe, 1926, nr 1, s. 21-22; nr 3, s. 15-18; nr 6, s. 12-15; T. Nodzyński, *Przepisy rachunkowe i kasowe w administracji państwowej*, Czasopismo Skarbowe, 1935, nr 6, s. 328-334.

Mimo że „Uchwała Sejmu Ustawodawczego o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa” przez ponad dwa lata stanowiła podstawę ustroju państwa polskiego, trudno, z racji ogólnego charakteru dokumentu, doszukiwać się w nim bezpośrednich odniesień do gospodarki budżetowej państwa. Zapisana wprawdzie w artykule 1 zasada przyznająca Sejmowi Ustawodawczemu wyłączne kompetencje ustawodawcze przesądzała w praktyce o tym, że także w zakresie kształtowania gospodarki budżetowej to Izba otrzymała suwerenne prawa, jednak praktyka w tym względzie była daleka od tak zarysowanego modelu. Trudności budżetowe i walutowe państwa uniemożliwiały bowiem uchwalanie w kolejnych latach ustaw budżetowych na poszczególne okresy, co poważnie musiało deprecjonować znaczenie Małej Konstytucji w tej materii, a rolę zasadniczą w kreowaniu gospodarki skarbowej przenosiło na znacznie niższe rangą akty prawne i kształtujące się w tym czasie normy zwyczajowe⁵.

Pierwszą konstytucyjną regulację zasad prawa budżetowego przyniosła dopiero przyjęta przez Sejm Ustawodawczy 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Precyzowała ona miejsce parlamentu w gospodarce skarbowej państwa, określała sposoby sprawowania nad nią kontroli, ale również odnosiła się bezpośrednio do kwestii budżetowych. W myśl ustawy zasadniczej, parlament utrzymywał swe kompetencje ustawodawcze („nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony”), a objęte nimi były, między innymi zapisane w artykule 6 i ściśle związane z gospodarką budżetową zaciąganie pożyczek państwowych, zbycie, zamiana i obciążenie majątku państwowego, uprawnienia do nakładania podatków i opłat publicznych, czy ustanawianie cel i monopolów. Kolejne trzy artykuły gwarantowały władzy ustawodawczej kontrolę nad realizacją polityki skarbowej państwa wykonywaną przez zobowiązanie rządu do przedstawiania do parlamentarnego zatwierdzenia corocznych zamknięć rachunków państwowych (art. 7), prawo kontroli nad długami państwa (art. 8) oraz poddanie całej gospodarki finansowej nadzorowi ze strony podległej parlamentowi Najwyższej Izbie Kontroli⁶.

Wprost do kwestii kształtowania zasad gospodarki budżetowej państwa odnosiły się dwa z artykułów ustawy zasadniczej. W art. 4 zapisano, że budżet państwowy na następny rok miał być corocznie określany ustawą państwową, natomiast w art. 25, wśród zasad regulujących funkcjonowanie Sejmu i Senatu, znalazły się postanowienia dotyczące uchwalania budżetu. Zgodnie z nimi Sejm winien być zwoływany „corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną celem uchwalenia budżetu” i dalej, „Sejm, zwołany w październiku na sesję zwyczajną, nie może być zamknięty przed uchwaleniem

⁵ Dz. U. z 1919 r. Nr 19, poz. 226; S. Rogowski, *Małe konstytucje (1919-1947-1992)*, Przegląd Sejmowy, 1999, nr 2, s. 18-19; na temat gospodarki budżetowej pierwszych lat niepodległości zob. T. Grodyński, *Dwadzieścia lat walki o równowagę budżetu*, Polska Gospodarcza, 1938, z. 46, s. 1574-1575; Z. Borowicz, *Budżety państwowe [w:] Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931, s. 139-143; E. Taylor, *Budżet, dług, waluta*, Ruch Ekonomiczny i Socjologiczny, 1922, z. 2, s. 368-371; A. W. Zawadzki, *Budżet państwowy w zaraniu II Rzeczypospolitej (1918-1923)*, Finanse, 1968, nr 12, s. 1-17.

⁶ Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267).

budżetu”. Był to zatem przepis, który jak się wydawało twórcom ustawy zasadniczej, rozwiązywać miał problemy wiążące się z uprzednim nieuchwalaniem przez Sejm Ustawodawczy ustaw skarbowych na kolejne okresy budżetowe, jednak zabrakło konkretnych terminów, które parlament do uchwalania ustawy budżetowej by obligowały. Ważnym z punktu widzenia tworzenia podstaw prawa budżetowego był również artykuł 10 Konstytucji, w którym nie tylko potwierdzano prawo inicjatywy ustawodawczej rządu i Sejmu, ale również wprowadzano konieczność przedstawiania źródeł pokrycia wydatków, które wynikały ze składanych wniosków i projektów ustaw⁷.

Konstytucja Marcowa, mimo że podjęła problematykę kształtowania budżetu państwa, pozostawiła zbyt wiele w tej materii niedomówień i swobody interpretacyjnej, by stanowić ścisłą i jednoznaczną regulację ustrojową. Praktyka pokazała, że największym uchybieniem, z punktu widzenia praktyki gospodarki budżetowej, stał się w ustawie zasadniczej brak jasnych reguł gwarantujących skuteczność uchwalania ustaw skarbowych, czego przykładem były lata 1922–1923, gdy najpierw prawnej podstawy gospodarki skarbowej państwa nie było w ogóle, zaś w roku 1923 oparta ona została na sprzecznej *de facto* z Konstytucją praktyce kolejnych kwartalnych prowizoriów budżetowych. Trwała, w warunkach braku kodyfikacji prawa budżetowego, niezdolność przepisów ustawy zasadniczej do efektywnej regulacji tej sfery aktywności państwa potwierdził również paradoksalnie okres reform skarbowych rządu Władysława Grabskiego. Mimo że przyniósł on pierwsze w warunkach niepodległego państwa ustawy skarbowe obejmujące pełne okresy roczne, to zarówno w roku 1924, jak i 1925 wchodziły one w życie dopiero po upływie połowy roku kalendarzowego, który obejmowały, co w niewielkim tylko stopniu było zgodne z Konstytucją. Podsumowaniem obowiązywania „budżetowych” przepisów uchwalonej w 1921 r. ustawy zasadniczej stała się rzeczywistość skarbowa roku 1926, gdy ustawy budżetowej ponownie nie udało się przyjąć, a dochody i wydatki państwa regulowały kolejne przyjmowane przez parlament prowizoria⁸.

Wobec widocznych problemów z realizacją jednego z podstawowych zadań ustawodawczych parlamentu nie mógł dziwić fakt, że kwestia uregulowania zasad uchwalania budżetu stała się jedną z najbardziej palących potrzeb w ramach podjętej po przewrocie majowym nowelizacji ustawy zasadniczej. „Zapewnienie Państwu budżetu, uchwalonego we właściwym terminie, co jest rzeczą niezbędną dla racjonalnej gospodarki finansowej Państwa i dla uporządkowania stanu finansowego i stosunków gospodarczych” stało się pierwszym punktem uzasadnienia do złożonego 17 czerwca 1926 r. przez rząd Kazimierza Bartla projektu ustawy zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. Przyjęta ostatecznie z datą 2 sierpnia nowela koncentrowała się

⁷ Tamże; Z. Stahl, *Ewolucja przepisów skarbowych w polskim ustawodawstwie konstytucyjnym (17 III 1921-2 VIII 1926-23 IV 1935)*, Przegląd Ekonomiczny, 1937, z. 19, s. 37-38.

⁸ Dz. U. z 1924 r. Nr 76, poz. 747, z 1925 r. Nr 66, poz. 465; na temat gospodarki budżetowej roku 1926 zob. np. St. K., *Gospodarka budżetowa w 1926 r.*, Przemysł i Handel, 1926, z. 44, s. 1329-1332 (dalej jako PiH).

zatem w dużej części na kwestiach budżetowych, które znalazły w niej pierwszą tak obszerną regulację⁹.

Szczególnie ważny z tego punktu widzenia był artykuł 3 ustawy konkretyzujący przepisy art. 25 Konstytucji Marcowej. Przede wszystkim wprowadzał on szczegółowy kalendarz prac budżetowych rządu i parlamentu, nakładając na izby ustawodawcze obowiązki w tej materii, którego niespełnienie powodować miało automatyczną utratę odpowiednich uprawnień. Rząd został bowiem zobowiązany do złożenia w Sejmie projektu ustawy skarbowej na 5 miesięcy przed początkiem nowego okresu budżetowego, Sejm miał na uchwalenie budżetu 3,5 miesiąca, Senat musiał się z projektem uporać w miesiąc, a Sejm na rozpatrzenie poprawek izby wyższej miał 15 dni. W przypadku przekroczenia któregoś z terminów projekt budżetu przechodził na kolejny etap prac ustawodawczych. Jeżeli Sejm i Senat nie przyjąłby budżetu w oznaczonych terminach, w życie wchodził ogłoszony przez prezydenta projekt rządowy. Co szczególnie istotne, nowela wykluczała sytuację, w której mogłoby dojść do nieprzyjęcia budżetu. Zapisano w niej bowiem wprost, że „od chwili złożenia Sejmowi projektu budżetu sesja sejmowa nie może być zamknięta, dopóki budżet nie będzie uchwalony lub dopóki nie upłyną terminy, przewidziane w niniejszym artykule”. W przypadku, gdy Sejm byłby rozwiązany, a budżet nie był uchwalony, do czasu zebrania się nowego parlamentu rząd zyskiwał prawo dokonywania wydatków i pobierania dochodów w granicach zeszłorocznego budżetu, aż do uchwalenia przez parlament provizorium budżetowego¹⁰.

Nowela sierpniowa sprecyzowała również zapisaną w art. 4 Konstytucji Marcowej delegację do uchwalania ustawy budżetowej. Miała ona być corocznie ustalana mocą ustawy państwowej na następny rok budżetowy, co w praktyce okazało się ważnym krokiem na drodze do przesunięcia początku roku budżetowego na 1 kwietnia (miało to ułatwić parlamentowi terminowe przygotowywanie kolejnych ustaw skarbowych). Wpływ na kształtowanie się regulacji budżetowych mogła mieć również w przyszłości wprowadzona w sierpniu 1926 roku możliwość wydawania przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustaw. Wprawdzie kwestie skarbowe zostały wyłączone spod działania tego uprawnienia, ale mogły stać się przedmiotem rozporządzeń prezydenckich w wyniku odpowiedniej delegacji ustawowej przyjętej przez parlament, co też z czasem w latach trzydziestych nastąpiło. Podsumowując zaś całość zmian wprowadzonych nowelą sierpniową do polskiego prawa budżetowego, zaznaczyć należy, że nie tylko znalazły one godne w nim miejsce, ale również ustawa z 2 sierpnia 1926 r. przyniosła trwałe unormowanie i wyraźną stabilizację sposobu kreowania kolejnych ustaw skarbowych. Znalazło to też przełożenie na praktykę budżetową kolejnych kilkunastu lat, gdy tak powszechne

⁹ Sejm I kad., druk 2455.

¹⁰ Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442); J. Lubowicki, *Z zagadnień prawa budżetowego*, Przegląd Skarbowy, 1927, z. 9, s. 261-262; Z. Stahl, *Istota budżetu...*, s. 72-73; projekt rządowy nie mógł być ogłoszony jako obowiązująca ustawa skarbowa przy braku odpowiedniej uchwały ze strony parlamentu jedynie w przypadku, gdy w całości został odrzucony przez Sejm.

wcześniej przypadki funkcjonowania gospodarki skarbowej, bez uprzednio uchwalonej i ogłoszonej ustawy budżetowej, przestały być obecne¹¹.

Mimo wcześniejszych zapowiedzi, własną wizję ustroju państwa obóz rządzący Polską po 1926 roku przeformułował w formie nowej ustawy zasadniczej dopiero w roku 1935. Była to zmiana niezwykle istotna również z punktu widzenia prawa budżetowego. Konstytucja Kwietniowa stała się bowiem zdecydowanie najważniejszym w całym okresie międzywojennym aktem regulującym tę sferę aktywności gospodarczej państwa. Nie tylko określała zadania parlamentu w tym względzie, ale również znalazł się w niej odrębny rozdział VII poświęcony właśnie sprawom budżetu. Uchwalenie budżetu uznane zostało w Konstytucji za podstawowe zadanie parlamentu, gdyż sesja zwyczajna ściśle powiązana została z procedurą uchwalania ustawy budżetowej właśnie. Nowa ustawa zasadnicza przyznając artykułem 31 Sejmowi prawo uchwalania budżetu, w sposób znaczący uprawnienia władzy ustawodawczej w tym względzie jednak ograniczała. Abstrahując od faktu, że zgodnie z tym artykułem „funkcje rządzenia Państwem nie należą do Sejmu”, do sformułowania takiego wniosku uprawnijają postanowienia artykułu 50, w których wyłączną inicjatywę ustawodawczą w sprawach budżetu przyznano rządowi, a Sejm nie mógł bez jego zgody uchylać ustaw pociągających za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, które nie miały pokrycia w budżecie¹².

Wskazana w rozdziale VII Konstytucji procedura kształtowania budżetu tę wyraźną dominację władzy wykonawczej potwierdzała. Parlament nie miał prawa uchylać nowych wydatków bez zgody rządu, podczas gdy ten takie uprawnienie, wcześniej już w praktyce skarbowej wykorzystywane, uzyskał. W art. 59 zapisano bowiem, że „rząd nie może czynić wydatków bez upoważnienia ustawodawczego, chyba że zachodzi konieczność państwowa”, bliżej nieokreślona. W takim przypadku nowe wydatki odbywać się miały na podstawie uchwały Rady Ministrów, która w ciągu siedmiu dni winna przesłać Sejmowi projekt ustawy o przyznaniu dodatkowych kredytów (sama uchwała miała być ogłoszona w „gazecie rządowej i podana do wiadomości Najwyższej Izby Kontroli”)¹³.

Z innych przepisów warto podkreślić zapisanie w art. 60 Konstytucji tak oczywistej wydawałoby się zasady, że „Państwo nie może pozostać bez budżetu”, a także przypomnienie w art. 58, iż to „ustawa ustala corocznie budżet Państwa”. W przeciwieństwie do znacznie mniej konkretnej Konstytucji Marcowej, za tymi sformułowaniami poszły, śladem wyznaczonym przez nowelę sierpniową, przepisy szczegółowe. Co istotne, zapisany w art. 58 ustawy zasadniczej kalendarz prac budżetowych skracał w stosunku do obowiązujących od 1926 r. zasad przewidziany na nie łączny czas z pięciu do czterech miesięcy. Sejm miał już na prace nad preliminarzem tylko 3 miesiące, Senat z projektem sejmowym musiał się z uporać w 20 dni, a izbie niższej na rozpatrzenie poprawek

¹¹ Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442).

¹² Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227); I. Czuma, *Ustrojowe podstawy skarbowości na tle Konstytucji Kwietniowej*, Lublin 1937, s. 370; T. Grodyński, *Budżet w nowej konstytucji polskiej*, Lwów 1935, s. 9.

¹³ Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227); I. Czuma, *Skarbowość w Konstytucji Kwietniowej*, Przegląd Ekonomiczny, 1935, z. 14, s. 39.

pozostawało zaledwie 10 dni. W przypadku niedotrzymania któregoś z tak określonych terminów, Prezydent miał prawo ogłosić budżet w brzmieniu przyjętym przez Sejm bądź przez Senat, bądź też w brzmieniu projektu rządowego, gdyby obie izby „w przepisanych terminach budżetu nie rozpatrzyły”¹⁴.

Z zapisaną w artykule 60 zasadą, że państwo nie może pozostawać bez budżetu, ściśle wiązało się dalsze wzmocnienie pozycji rządu w kwestii kształtowania polityki budżetowej. Analogicznie jak w noweli sierpniowej zapisano w kolejnym ustępie tego artykułu prawo do pobierania dochodów i czynienia wydatków na poziomie ubiegłorocznego budżetu, w przypadku gdyby budżet nie był uchwalony ze względu na rozwiązanie izb ustawodawczych (rząd miał odpowiedni projekt złożyć na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu). Co więcej, ustęp trzeci uściślał reguły obowiązujące w sytuacji, gdy Sejm odrzucił złożony mu projekt budżetu. Podczas gdy nowela sierpniowa jedynie wykluczała wejście w życie takiego projektu, Konstytucja Kwietniowa przyznawała w takim wypadku rządowi prawo do czynienia wydatków i pobierania dochodów na poziomie budżetu ubiegłorocznego (w ciągu siedmiu dni Rada Ministrów musiała jednak przesłać do Sejmu nowy projekt budżetu). Przepis ten gwarantował wprawdzie ważne z punktu widzenia stabilności gospodarki skarbowej istnienie dla niej w każdej sytuacji odpowiedniej podstawy prawnej, jednak w znacznie większym stopniu niż dotychczas, uniezależniał proces jej kształtowania od woli parlamentu¹⁵.

Konstytucja Kwietniowa stanowiła najobszerniejszy i najważniejszy w całym okresie międzywojennym zbiór przepisów określających sposób kształtowania budżetu państwa, stąd też uznać ją należy za późną, ale najpełniejszą regulację prawną w tym względzie. Co więcej, abstrahując już od widocznej nierównowagi pozycji parlamentu i władzy wykonawczej w tym względzie, uznać należy, iż była to regulacja z punktu widzenia specyfiki i oczekiwań stawianych wobec ustawy zasadniczej wystarczająca, a zapisane w niej postanowienia dawały gwarancję stabilności kreowania gospodarki budżetowej państwa, tak trudnej wszak do osiągnięcia w pierwszych latach niepodległości.

Regulacje prawa budżetowego w ustawach skarbowych

W sytuacji braku jednolitej ustawowej regulacji zasad prawa budżetowego w Polsce niezwykle istotnym, a nierzadko podstawowym źródłem tego prawa, stały się przyjmowane na poszczególne okresy ustawy skarbowe, które lukę spowodowaną nieobecnością regulacji całościowej w części wypełniały, mimo że ich przepisy z zasady obowiązywać miały tylko w danym okresie budżetowym. Przez długi jednak okres taka możliwość kreowania zasad prawa budżetowego była z założenia nieosiągalna, co spowodowane było wybitnie niekorzystną praktyką gospodarki budżetowej państwa. Jak już zaznaczono, długo realizowana była ona bez żadnego upoważnienia ustawowego, kwartalne

¹⁴ Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227); Z. Stahl, *Ewolucja przepisów...*, s. 41-42.

¹⁵ M. Bielak, *Podstawy gospodarki budżetowej w świetle nowej Konstytucji RP*, Czasopismo Skarbowe, 1935, z. 7, s. 402-403.

prowizoria budżetowe parlament przyjmować zaczął dopiero w roku 1923, zaś pierwsza w pełnym tego słowa znaczeniu ustawa skarbowa pojawiła się w końcu lipca 1924 r.

Mimo że w latach wcześniejszych kolejne gabinety kierowały do parlamentu mniej lub bardziej realistyczne preliminarze budżetowe, a zawarte w nich propozycje rozwiązań prawnych niekiedy znajdowały nawet zastosowanie w praktyce budżetowej państwa, realne funkcje regulacyjne pełnić mogły jedynie akty przyjmowane w drodze ustawodawczej, czyli prowizoria i ustawy skarbowe. W ten sposób z założenia „doraźne” ustawy, jakimi bez wątpienia pozostawały prowizoria budżetowe, stały się, z punktu widzenia kształtowania prawa budżetowego, pierwszymi tego typu aktami regulacyjnymi. Wydawane w roku 1923 prowizoria siłą rzeczy rolę tę pełniły w sposób raczej skromny. Ich treść była do siebie bardzo podobna i upoważniając rząd do czynienia wydatków państwowych w kolejnych okresach uprawniały ministra skarbu do pobierania potrzebnych ku temu dochodów oraz „przedsięwzięcia operacji finansowych celem pokrycia” wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach państwowych. Co istotne, każda z czterech ustaw zastrzegała, że wymieniane w nich „wydatki państwowe mają być dokonywane na poczet konstytucyjnie mającego się zatwierdzić budżetu”, przypominała o konieczności uzyskania ustawodawczego zatwierdzenia w przypadku otwierania nowych kredytów oraz potwierdzała wyjątkową rolę ministra skarbu w gospodarce budżetowej państwa¹⁶.

W warunkach narastającej inflacji oraz pogłębiającej się nierównowagi między dochodami a wydatkami państwa „konstytucyjnie mający się zatwierdzić budżet” pozostał jednak w roku 1923 niezrealizowaną zapowiedzią i dopiero podjęcie przez rząd Władysława Grabskiego dzieła naprawy Skarbu przyniosło nadzieję na objęcie gospodarki skarbowej państwa aktem prawnym tej rangi. Realną zapowiedzią zatwierdzenia budżetu stała się już ustawa o prowizorium budżetowym na I kwartał 1924 roku z 10 stycznia tego roku, w której parlament nie tylko upoważnił ministra skarbu do otwierania kredytów i czynienia wydatków państwowych w tym okresie, ale zaznaczył, że mogą być one czynione do wysokości 1/4 kwot ustalanych w preliminarzu budżetowym na cały rok. Samo prowizorium przyjęte zostało u progu okresu, który obejmowało, a jego treść warunkowała dokonywanie nowych kredytów nie tylko zgodą Sejmu, ale i wskazaniem źródeł dochodów je pokrywających oraz, co chyba najistotniejsze w kontekście dążenia do zrównoważenia budżetu, ustawa nie przewidywała już podejmowania przez ministra skarbu dodatkowych „operacji finansowych” (pod tą nieco eufemistyczną nazwą krył się wcześniej z reguły inflacyjny dodruk banknotów)¹⁷.

¹⁶ Archiwum Akt Nowych (dalej jako AAN), Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1918-1937, T. 23, *Wniosek ministra skarbu w sprawie dodatkowego prowizorium budżetowego na III kwartał 1923 oraz prowizorium budżetowego na IV kwartał 1923*, k. 832-833; Dz. U. z 1923 r. Nr 22, poz. 138; Nr 66, poz. 511; Nr 89, poz. 698; Nr 112, poz. 892.

¹⁷ AAN, Protokoły..., T. 24, *Uwagi do projektu prowizorium budżetowego na czas od 1 stycznia do 31 marca 1924*, k. 693-694; t. 25, *Uwagi do projektu ustawy o prowizorium budżetowym na czas od 1 kwietnia do 30 czerwca 1924*, k. 755; Dz. U. z 1924 r. Nr 4, poz. 27; analogicznie skonstruowana została datowana na 11 kwietnia ustawa o prowizorium na II kwartał 1924 r., zob. Dz. U. z 1924 r. Nr 40, poz. 422.

Niezwyczajnie ważną zarówno z punktu widzenia praktyki budżetowej państwa, jak i kreowania regulującego ją prawa, stała się pierwsza w dziejach odbudowanej Rzeczypospolitej przyjęta 29 lipca 1924 r. ustawa skarbowa na ten rok. Ze względu na wielokrotnie już wspomniany brak odpowiedniej całościowej regulacji w tym względzie zawierała ona szeroki zestaw zasad określających sposób funkcjonowania gospodarki skarbowej. Podtrzymując wcześniej już gwarantowane uprawnienia parlamentu w zakresie kontroli budżetu i kreowania nowych wydatków, poszerzyła zakres uprawnień odpowiedzialnego za wykonanie budżetu ministra skarbu, który nie tylko uzyskał prawo do przenoszenia kredytów w ramach poszczególnych paragrafów budżetu, ale również otrzymał ważny instrument dyscyplinujący ministrów w postaci prawa do miesięcznego ustalania wysokości poszczególnych wydatków. Potwierdzenie zapisanych w ustawie skarbowej na rok 1924 rozwiązań przyniosła ustawa budżetowa na 1925 r. Ze względu na ograniczony czas obowiązywania ustawy budżetowej było to nieuniknione. Obok powtórzenia większości przepisów wcześniejszej ustawy, nowy akt prawny przyniósł również uproszczenie i ujednolicenie układu samego budżetu (podział dochodów i wydatków na działy, rozdziały i paragrafy) oraz ograniczenie do miesiąca po zakończeniu roku budżetowego czasu, w którym mogły być realizowane zapisane w ustawie wydatki (w 1924 roku były to dwa miesiące)¹⁸.

Zawarte w dwóch pierwszych ustawach skarbowych regulacje prawa budżetowego pozostały obowiązującymi również w kolejnym, pozbawionym „konstytucyjnie zatwierdzonego” budżetu okresie obejmującym rok 1926 oraz pierwszy kwartał 1927, gdy gospodarka skarbowa państwa oparta została aż na sześciu obejmujących różny dystans czasowy prowizoriach. Obok kwestii bieżących zapisywano w nich podstawowe zasady ukształtowane w poprzednich ustawach, ważnym *novum* stało się wprowadzenie w prowizorium na IV kwartał 1926 r. osobistej odpowiedzialności ministrów za ścisłe przestrzeganie przepisów nakazujących uzyskanie ustawowej sankcji na otwieranie nowych, nie mieszczących się w obowiązujących ustawach skarbowych kredytów (przepis ten pozostał obecny również w późniejszych ustawach skarbowych)¹⁹.

Kolejny, wyraźnie wyodrębniony etap ewolucji zapisywanych w ustawach skarbowych regulacji polskiego prawa budżetowego nastąpił po dostosowaniu praktyki gospodarki skarbowej do przepisów noweli sierpniowej. Pierwsza z przyjętych w tym czasie ustaw skarbowych nie wprowadzała wprawdzie zasadniczych zmian w obowiązującym wcześniej stanie prawnym, przesuwiała jednak z 1 stycznia na 1 kwietnia początek roku budżetowego, co było istotne zwłaszcza ze względu na nowe wymogi związane z termi-

¹⁸ Dz. U. z 1924 r. Nr 76, poz. 747; z 1925 r. Nr 66, poz. 465; A. Dubieński, *Stanowisko ministra skarbu przy ustalaniu i wykonywaniu budżetu*, Warszawa 1929, s. 24-30; T. Grodyński, *Pierwsze miesięczne budżety państwowe*, PIH, 1924, z. 9, s. 229-231; J. Mieszalski, *Równowaga budżetowa a budżety miesięczne*, PIH, 1929, z. 23, s. 990-992; obie ustawy zawieszały moc obowiązującą wynikającą z ustawy o kontroli państwowej z 3 czerwca 1921 r. prawa prezesa NIK do przenoszenia kredytów w obrębie budżetu Izby.

¹⁹ Dz. U. z 1925 r. Nr 129, poz. 917; z 1926 r. Nr 34, poz. 208; Nr 42, poz. 258; Nr 63, poz. 376; Nr 99, poz. 571; Nr 125, poz. 725; szerzej na temat prowizoriów zob. J. Piekalkiewicz, *Przepisy formalne naszych prowizoriów budżetowych*, Czasopismo Skarbowe, 1927, nr 3, s. 1-7; nr 4, s. 3-8.

namy prac budżetowych parlamentu. Drugą ważną zmianą stało się zezwolenie ministrowi skarbu na przenoszenie kredytów między paragrafami budżetu w obrębie poszczególnych jego działów, podczas gdy wcześniej taka możliwość była bardziej ograniczona. Poszerzenie w ten sposób uprawnień ministra skarbu stanowiło wyraźną zapowiedź tego, co zarówno w praktyce budżetowej, jak i w sferze legislacyjnej miało się odbyć w tym względzie w kolejnych latach²⁰.

Poprawiająca się sytuacja budżetu państwa, w połączeniu z narastającym konfliktem między obozem rządzącym a opozycyjnym Sejmem, przyniosła widoczną tendencję do zmniejszania kontroli parlamentu nad gospodarką budżetową. Dowodem na to stały się dwie kolejne ustawy skarbowe, które zostały przyjęte w warunkach dobrej koniunktury w gospodarce. Ta na rok 1928/29 upoważniła ministra skarbu do wydatkowania dodatkowych, ale niezapisanych w budżecie środków w miarę wzrostu wpływów skarbowych na łączną kwotę 145 mln zł (miały być przeznaczone na dodatki do uposażeń urzędniczych oraz rent inwalidzkich). W ustawie na rok 1929/30 wskazano wprowadzić źródła pokrycia dodatkowych wydatków na pensje urzędnicze i zaopatrzenia rentowe – środki te miały pochodzić z nadwyżki budżetowej, mimo tego była to w kontekście kształtowania prawa budżetowego regulacja przełomowa. Przyniosła ona bowiem faktyczną rezygnację z zapisu o konieczności uzyskiwania uprzedniej zgody parlamentu na dodatkowe, nieobjęte budżetem wydatki. Formalnie była ona nadal niezbędna, jednak ustawa zezwalała na czynienie takich wydatków przed ich uchwaleniem w przypadku, gdy Sejm był rozwiązany lub jego sesja była zamknięta, co w praktyce ówczesnego życia politycznego, było sytuacją coraz częstszą. Wydawanie niezapisanych w budżecie środków uprawomocniać miała również klęska żywiołowa lub „inny wypadek nagły, wymagający natychmiastowego asygnowania sum ze Skarbu Państwa”²¹.

Tak sformułowana konstrukcja prawna pozwalała na dosyć swobodne korzystanie przez rząd z nowego uprawnienia, co przesądziło nie tylko o jego obecności w kolejnych ustawach skarbowych, ale również o bardzo podobnym w swej wymowie przepisie Konstytucji Kwietniowej. Co więcej, już w ustawie skarbowej na rok 1931/32 usunięto kolejne ograniczenia związane z tym przywilejem rządu. Od tej pory opierające się na uchwale rządowej, ale nieprzewidziane budżetem wydatki mogły być skutecznie przedstawiane w ustawie, gdy „nastąpiła konieczność wymagająca natychmiastowego asygnowania sum ze Skarbu Państwa”, niezależnie od tego, czy trwała w momencie podejmowania takiej uchwały sesja Sejmu. W terminie tygodniowym rząd musiał jedynie opublikować uchwałę w „Monitorze Polskim”, poinformować o niej Najwyższą Izbę Kontroli oraz przedłożyć ją do zatwierdzenia parlamentowi. Po raz kolejny poszerzono w ustawie skarbowej na rok 1931/32 możliwości przenoszenia kredytów w ramach uchwalonego budżetu, wymieniono również organy władzy naczelnej, na wniosek któ-

²⁰ Dz. U. z 1927 r. Nr 30, poz. 254; W. Szurig, *Preliminarz budżetowy na 1927/28 r.*, PIH, 1926, z. 45, s. 1365-1366.

²¹ Dz. U. z 1928 r. Nr 67, poz. 622; z 1929 r. Nr 20, poz. 183; ze względu na wybory parlamentarne w roku 1928 ponownie konieczne stało się w II kwartale (I kwartale roku budżetowego 1928/29) oparcie gospodarki skarbowej na prowizorium budżetowe, por. Dz. U. z 1928 r. Nr 43, poz. 419.

rych minister skarbu mógł takich przesunięć dokonywać (byli to właściwi ministrowie, marszałkowie Sejmu i Senatu oraz prezes NIK)²².

Ukształtowane na początku lat trzydziestych i powtarzane w kolejnych ustawach skarbowych zasady funkcjonowania gospodarki budżetowej państwa utrzymywały się praktycznie bez zmian do czasu wejścia w życie nowej konstytucji. Jej postanowienia, uszczegóławiając nieco obowiązujące w państwie regulacje w zakresie prawa budżetowego „uwolniły” ustawy skarbowe od pewnych zapisów, między innymi tych dotyczących kredytów nieprzewidzianych w budżecie, wciąż jednak te właśnie ustawy pozostały podstawowym źródłem obowiązujących w prawie budżetowym rozwiązań szczegółowych. Potwierdzeniem takiej ich roli stały się ostatnie przyjmowane przez parlament w okresie międzywojennym i bardzo do siebie zbliżone w warstwie regulacyjnej ustawy skarbowe. Począwszy od roku 1936/37 zawierały one ramowe instrukcje na temat sposobu rozdysponowywania ewentualnych nadwyżek, bądź sum pochodzących z oszczędności pomiędzy poszczególne części budżetu, natomiast od roku następnego ustawy skarbowe stały się również jednym ze źródeł prawa podatkowego. Za ich pomocą bowiem, władze przedłużały moc obowiązującą wprowadzonego jesienią 1935 r. podatku specjalnego od wynagrodzeń z funduszy publicznych. Miał on być pobierany do końca 1937 roku, jednak ustawa skarbową na rok 1937/38 prolongowała czas jego obowiązywania do końca marca 1938 r., budżet na rok 1938/39 przesunął tę datę jeszcze o rok, zaś przyjęta 29 marca 1939 r. ustawa skarbową na okres 1939/40 potwierdziła pobór podatku również w kolejnym roku. We wszystkich tych przypadkach odpowiednie artykuły ustaw budżetowych zawierały szczegółowe rozwiązania obowiązujące w ramach poboru tego świadczenia, włącznie ze skalą podatkową²³.

Ustawę skarbową na okres od 1 kwietnia 1939 r. do 31 marca 1940 r. uznać można za podsumowanie ewolucji przepisów prawa budżetowego zapisywanych w kolejnych tego typu aktach prawnych. Warto zatem bliżej przyjrzeć się temu ostatecznemu, jak się okazało, jego kształtowi w okresie obowiązywania Konstytucji Kwietniowej. W myśl jej regulacji budżet państwa składał się z czterech zasadniczych grup obejmujących administrację, przedsiębiorstwa i zakłady, monopole oraz fundusze (podział taki obowiązywał od roku 1933/34). W pierwszej z grup wyodrębniano 18 części obejmujących poszczególne organy władzy, działy administracji państwowej oraz grupy wydatków, w drugiej znajdowały się 23 podległe poszczególnym ministerstwom przedsiębiorstwa i zakłady państwowe (skomercjalizowane i nieskomercjalizowane), w trzeciej pięć czynnych

²² AAN, Protokoły..., T. 53, *Uwagi do projektu ustawy skarbowej na okres od 1 kwietnia 1931 do 31 marca 1932*, k. 539-540; Dz. U. z 1930 r. Nr 24, poz. 221; z 1931 r. Nr 28, poz. 188; *Ustawa skarbową na rok 1930/31*, Polska Gospodarcza, 1930, z. 14, s. 631-632.

²³ Dz. U. z 1932 r. Nr 23, poz. 175; z 1933 r. Nr 23, poz. 186; z 1934 r. Nr 27, poz. 219; z 1935 r. Nr 21, poz. 121; z 1936 r. Nr 23, poz. 185; z 1937 r. Nr 23, poz. 244; z 1938 r. Nr 20, poz. 161; z 1939 r. Nr 27, poz. 177; na temat podatku specjalnego zob. I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, wyd. V, T. 2, *Daniny. Podatki, opłaty, cła i akcyzy*, Warszawa 1937, s. 119-120.

w tym czasie monopoli fiskalnych, natomiast w ostatniej dwa korzystające ze środków publicznych fundusze (Fundusz Kwaterunku Wojskowego oraz Fundusz Pracy)²⁴.

W części regulacyjnej (wstępnej) ustawy, obok sumy przewidywanych dochodów i wydatków, znajdował się wciąż ponawiany przepis o budżetowaniu miesięcznym, a także o uprawnieniach ministra skarbu do przenoszenia kredytów w ramach działów budżetu oraz zwiększania wydatków na obsługę zadłużenia w miarę uzyskiwania odpowiednich dochodów. Kolejne artykuły określały kierunki wydatkowania nadwyżek dochodów w poszczególnych częściach budżetu, ograniczenia dotyczące rozmiarów zatrudnienia w administracji, sposób traktowania bezprocentowego kredytu przysługującego Skarbowi Państwa w Banku Polskim, upoważnienia ministra skarbu do udzielania kredytów związkom samorządowym, termin wydatkowania kwot budżetowych (do 3 miesięcy po zakończeniu okresu budżetowego), zasady ustalania planów użytkowania Lasów Państwowych, wspomniane już regulacje w zakresie podatku specjalnego od wynagrodzeń oraz utrzymywane od 1924 r. zawieszenie prawa prezesa NIK do przenoszenia kredytów w obrębie budżetu Izby²⁵.

Analizując miejsce kolejnych ustaw skarbowych wśród źródeł prawa budżetowego Rzeczypospolitej, zauważyć należy widoczną ewolucję przepisów stanowiących ich część regulacyjną oraz wynikające z braku właściwej ustawy o prawie budżetowym niezmiennie duże znaczenie tego typu aktów prawnych. Mimo że obowiązywały przez rok, a czasem jeszcze krócej (np. kwartalne prowizoria budżetowe), trwale określały one sposób i warunki realizacji budżetu, wypełniając w dużej mierze lukę prawną w tej materii. Paradoksalnie zatem te czasowe ze swej istoty akty prawne przez kolejne kilkanaście lat pozostawały jednymi z zasadniczych podstaw prawa budżetowego państwa polskiego.

Ustawowe regulacje prawa budżetowego

O ile ewolucja regulacji prawa budżetowego zapisywanych w aktach rangi konstytucyjnej i ustawach skarbowych przyniosła widoczny postęp i stabilizację w tym względzie to mniej optymistycznie kwestia ta przedstawiała się w sferze ustawodawczej. Wspomniany i utrzymujący się do końca okresu międzywojennego brak jednolitej ustawy określającej zasady prawa budżetowego z góry determinował stan, w którym opierało się ono na wielu regulujących je w sposób cząstkowy aktach prawnych. Można je podzielić na kilka zasadniczych kategorii. Pierwszą stanowiły wydawane tuż po wojnie akty prawne regulujące zasady kontroli nad gospodarką budżetową, drugą – ustawy mające na celu uporządkowanie i stabilizację sytuacji finansowej państwa, kolejną – akty określające tworzenie i funkcjonowanie, a z czasem komercjalizację stanowiących część składową gospodarki budżetowej przedsiębiorstw państwowych i monopoli skarbowych, natomiast ostatnią grupę stanowiły ustawy regulujące realizację pozabudżetowych *de facto* programów inwestycyjnych państwa, które upowszechniły się w II połowie lat trzydziestych.

²⁴ Dz. U. z 1933 r. Nr 23, poz. 186; z 1939 r., Nr 20, poz. 161; H. Bronikowska, *Budżet na rok 1933/34*, Przegląd Gospodarczy, 1933, nr 9, s. 330.

²⁵ Dz. U. z 1939 r. Nr 20, poz. 161.

Wydany 7 lutego 1919 roku dekret Naczelnika o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa był pierwszym aktem prawnym rangi ustawowej związanym z gospodarką budżetową powstającego państwa. Na jego mocy utworzona została Najwyższa Izba Kontroli Państwa podległa bezpośrednio Naczelnikowi Państwa i powołana „do stałej a wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem państwa oraz gospodarki instytucji, zakładów, fundacji i funduszków”, a „wszystkie władze i urzędy państwowe cywilne i wojskowe” zobowiązane zostały stosować się do zarządzeń Izby. Mimo obszernego zakresu uprawnień przyznanych nowo powstałej instytucji jej realny wpływ na prowadzoną przez państwo politykę budżetową okazał się być jednak wobec braku odpowiednich jej podstaw prawnych (ustaw skarbowych) minimalny. Potwierdził to zresztą pierwszy Prezes NIKP Józef Higersberger w złożonym w 1920 roku do Sejmu wniosku z projektem ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa²⁶.

Zanim do uchwalenia odpowiedniej ustawy jednak doszło, Najwyższa Izba Kontroli wraz z jej uprawnieniem do „kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunkowych Państwa” oraz przedstawiania Sejmowi wniosku o udzielenie lub odmowę absolutorium, znalazła swoje umocowanie w Konstytucji Marcowej. Artykuł 9 ustawy zasadniczej bliższe sprecyzowanie zasad działania Izby scedował na odpowiednią ustawę, którą Sejm Ustawodawczy przyjął 3 czerwca 1921 r. W myśl propozycji połączonych komisji skarbowo-budżetowej oraz administracyjnej ustawa składała się z 36 artykułów regulujących uprawnienia i funkcjonowanie Izby, jednak część przepisów była na tyle nieprecyzyjna, że skuteczną realizację czynności Izby stawiała pod dużym znakiem zapytania. Dość powiedzieć, że Izba miała obowiązek przedstawić Prezydentowi, Sejmowi i Senatowi uwagi do wykonania budżetu w ciągu 6 miesięcy od otrzymania z Ministerstwa Skarbu zamknięcia rachunków państwowych, nigdzie jednak w ustawie nie zapisano, w jakim terminie Ministerstwo takie zamknięcie winno złożyć. Ważnym w kontekście gospodarki budżetowej był art. 29 ustawy wyodrębniający spod kontroli ministra skarbu budżet NIK – jego preliminarz opracowywał prezes Izby, a kontrola wykonania budżetu NIK należała bezpośrednio do Sejmu²⁷.

Drugim istotnym aktem prawnym dotyczącym kwestii budżetowych i wydanym w odpowiedzi na delegację wyrażoną w ustawie zasadniczej stała się uchwalona 25 września 1922 r. ustawa o kontroli nad długami państwa. Miała ona na celu, jak informował sprawozdawca Komisji Skarbowo-Budżetowej Sejmu Natan Loewenstein, „zaprowadzenie praworządności w tej dziedzinie skarbowości, która obejmuje zaciąganie długów państwowych”, a podstawowym instrumentem realizującym to zamierzenie stać się miała Komisja Kontroli Długów Państwa, w skład której wchodziło siedmiu posłów i senatorów. Prawo kontroli komisji rozciągało się na wszystkie zagraniczne zobowiązania państwa, na długi zaciągnięte w drodze emisji obligacji pożyczkowych, biletów skarbowych,

²⁶ Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 14, poz. 183; Sejm Ustawodawczy, druk 1514.

²⁷ Dz. U. z 1921 r. Nr 51, poz. 314; Sejm Ustawodawczy, druk 2746; szerzej na temat ustawy o kontroli państwowej z 3 czerwca 1921 r. zob. R. Szawłowski, *Najwyższe organy kontroli II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 88-117.

długi gotówkowe, gwarancje finansowe państwa oraz emisję banknotów dokonywaną przez państwową instytucję emisyjną. Komisja miała również obowiązek publikacji wykazu stanu wszystkich długów państwa za każde półrocze²⁸.

Pewne zmiany w obowiązującym stanie prawnym przyniosła nowa ustawa o kontroli parlamentarnej nad długami Państwa z 2 stycznia 1936 r. Przede wszystkim miała ona na celu dostosowanie przepisów do nowej ustawy zasadniczej, w myśl której obie izby parlamentu były równorzędne, co swoje odzwierciedlenie znaleźć miało od tej pory w składzie Komisji Kontroli Długów Państwa (po 4 przedstawicieli obu izb, wcześniej komisja składała się z 6 członków i przewodniczącego, od roku 1936 z 8 członków i przewodniczącego). Ze zmian merytorycznych zauważyć warto poszerzenie zakresu przedmiotowego kontroli o emisję przez państwo innych poza banknotami znaków pieniężnych (bilonu). Komisja Kontroli Długów Państwowych sprawowała kontrolę formalną zobowiązań budżetu (zgodność zaciąganych długów oraz emisji znaków pieniężnych z upoważnieniem ustawowym, adekwatność wpisów długów i gwarancji do właściwych ksiąg), podczas gdy kontrola ściśle merytoryczna znajdowała się w gestii Najwyższej Izby Kontroli²⁹.

Pozycję wyjątkową wśród regulujących kwestie budżetowe aktów prawnych bez wątplenia zajęła w pierwszych latach niepodległości będąca podstawą programu sanacyjnego ministra Jerzego Michalskiego ustawa o środkach naprawy państwowej gospodarki finansowej z 17 grudnia 1921 r. Przyznawała ona specjalne uprawnienia ministrowi skarbu w zakresie gospodarki budżetowej, mające na celu zrównoważenie dochodów i wydatków państwa. Minister uzyskał prawo wglądu w funkcjonowanie wszystkich organów administracji państwa i instytucji korzystających z dotacji państwa oraz prawo do likwidacji państwowych urzędów i instytucji, które nie miały oparcia w ustawie ani rozporządzeniu Rady Ministrów. Od jego zgody uzależnione zostało także tworzenie nowych stanowisk w administracji, a nawet uchwały Rady Ministrów powodujące wydatki ze strony Skarbu Państwa. Co więcej, szef resortu skarbu uzyskał również prawo wydzierżawiania, po porozumieniu z właściwymi ministrami, zakładów i przedsiębiorstw państwowych. Tak szeroki zakres uprawnień ministra skarbu dodatkowo wzmocniła przyjęta dzień wcześniej, czyli 16 grudnia 1921 r. uchwała Sejmu Ustawodawczego w przedmiocie uchwał sejmowych powodujących wydatki ze Skarbu Państwa. W myśl jej brzmienia Sejm postanawiał, iż „do czasu uzyskania równowagi w budżecie Rzeczypospolitej nie będzie uchwalał wydatków bez zgody Ministra Skarbu”. W celu podkreślenia wagi uchwały, wprowadzającej wzorowaną na rozwiązaniach brytyjskich zasadę „standing over”, została ona wolą Sejmu ogłoszona w Dzienniku Ustaw³⁰.

²⁸ Dz. U. z 1922 r. Nr 89, poz. 805; Sejm Ustawodawczy, spraw. sten. z 340 pos. z 25 września 1922 r., t. 15.

²⁹ Dz. U. RP z 1936 r. Nr 2, poz. 3; Sejm IV kad., druk 36; I. Weinfeld, *Komisja kontroli długów państwowych* [w:] *Encyklopedia nauk politycznych (Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, red. E.J. Reyman, T. III. K-M, Warszawa 1938, s. 233-234.

³⁰ Dz. U. z 1921 r. Nr 103, poz. 741; Nr 104, poz. 749; P. Grata, *Problem kodyfikacji...*, s. 47.

Drugim w całym okresie międzywojennym i zdecydowanie ważniejszym w praktyce aktem prawnym ukierunkowanym na osiągnięcie i utrwalenie równowagi budżetowej i kreującym dzięki temu istotne dla gospodarki skarbowej regulacje stało się rozporządzenie Prezydenta z 13 października 1927 r. o planie stabilizacyjnym i zaciągnięciu pożyczki zagranicznej. W przeciwieństwie do ustawy z 17 grudnia 1921 r. było to rozwiązanie systemowe, oparte na mocnej podstawie finansowej i przewidujące liczne środki służące osiągnięciu wyznaczonego celu, czyli „stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego”. Stanowiący załącznik do rozporządzenia „Plan stabilizacyjny Rządu Rzeczypospolitej Polskiej” określał podstawowe zasady gospodarki skarbowej w kolejnych dwóch okresach budżetowych (1927/28 i 1928/29), stając się najistotniejszą tego typu regulacją z zakresu prawa budżetowego w II połowie lat dwudziestych. Podstawowe normy nią wprowadzone dotyczyły utrzymania wprowadzonego w okresie reform skarbowych rządu Władysława Grabskiego budżetowania miesięcznego, uprawnienia ministra skarbu do zatwierdzania wydatkowania środków budżetowych przez ministerstwa, polityki pożyczkowej Skarbu oraz sposobu prowadzenia rachunków skomercjalizowanych i nieskomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych. Plan stabilizacyjny zakładał również utworzenie rezerwy skarbowej oraz nakładał na rząd obowiązek reorganizacji kolei na zasadach autonomicznych bądź handlowych³¹.

Ostatnia z wymienionych kwestii stanowiła element grupy działań legislacyjnych prowadzonych względem przedsiębiorstw państwowych już od 1924 r. i zmierzających do uporządkowania ich gospodarki, również w wymiarze finansowym. Wskutek tego wszystkie regulujące ich funkcjonowanie akty prawne również w pewnej mierze wypełniały przestrzeń prawną związaną z kształtowaniem gospodarki budżetowej państwa, stając się w ten sposób źródłami prawa budżetowego. Pierwszym było rozporządzenie Prezydenta o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe” z 28 czerwca 1924 r. (zmienione rozporządzeniem z 30 grudnia tego roku), kolejnym rozporządzenie o przedsiębiorstwie dla eksploatacji kolei państwowych z 28 grudnia 1924 r., zniesione ustawą z 22 lipca 1925 r. oraz rozporządzenie Prezydenta z 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”. W przypadku obu wymienionych przedsiębiorstw państwowych nowe regulacje określały reguły kształtowania ich gospodarki finansowej, miejsce ich preliminarzy w składanym przez rząd projekcie budżetu państwa oraz zasadę, że do budżetu państwowego wchodzić miała jedynie suma czystego dochodu (lub niedoboru) z ich działalności³².

Przełomem na drodze do całościowego uregulowania gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych stało się wydane 17 marca 1927 r. rozporządzenie Prezydenta o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji. W myśl rozporządzenia komercjalizacja gwarantować miała budżetowi co najmniej 50% zysku netto przedsię-

³¹ Dz. U. z 1927 r. Nr 88, poz. 789; Z. Landau, *Plan stabilizacyjny 1927-1930. Geneza, założenia, wyniki*, Warszawa 1963, s. 169-175; M. Łapa, *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926-1929*, Łódź 2002, s. 79-80.

³² Dz. U. z 1924 r. Nr 56, poz. 570; Nr 116, poz. 1034; Nr 119, poz. 1079; z 1926 r., Nr 97, poz. 568.

biorstw państwowych, a ich sprawozdania, zawierające bilans oraz rachunek strat i zysków, stanowić miały załącznik do preliminarza budżetowego. W oparciu o wskazane zasady, w kolejnych latach uregulowano funkcjonowanie 16 przedsiębiorstw państwowych, w tym dwóch wielkich wykonujących ważne uprawnienia gospodarcze państwa, czyli przedsiębiorstw „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” (rozporządzenie z 22 marca 1928 r., znowelizowane 21 października 1932 r.) oraz „Polskie Koleje Państwowe” (rozporządzenie z 29 listopada 1930 r., uzupełnione 18 lutego 1932 r.)³³.

Na podobnych zasadach oparte zostały również w tym czasie reguły funkcjonowania monopoli skarbowych, czyli etatystycznych przedsiębiorstw fiskalnych ukierunkowanych na generowanie zysków do budżetu drogą monopolizowania zastrzeżonych im prawnie segmentów rynku. Już proces ich powoływania do życia w pierwszej połowie lat dwudziestych był istotny z punktu widzenia kreowania prawa budżetowego. Ustawy o monopolu tytoniowym z 1 czerwca 1922 r., monopolu spirytusowym z 24 lipca 1924 r. oraz monopolu zapalczanym z 15 lipca 1925 r. nie tylko regulowały ważną część działalności fiskalnej państwa. Monopole w dwóch przypadkach związane były również z poważnymi pożyczkami zagranicznymi Rzeczypospolitej (pożyczka tytoniowa z 1924 r. oraz dwie pożyczki zapalczane z 1925 r. i 1930 r.). Komercjalizacja przedsiębiorstw monopolowych nastąpiła w latach trzydziestych – w roku 1932 odpowiednie rozporządzenia prezydenckie powołały do życia wyodrębnione przedsiębiorstwa państwowe „Polski Monopol Tytoniowy” i „Polski Monopol Solny”, w 1933 r. komercjalizacji uległ „Państwowy Monopol Spirytusowy”, zaś w 1936 r. „Polski Monopol Loteryjny”, a skutkiem przeprowadzonego procesu przekształceń stało się wyraźne uproszczenie części gospodarki budżetowej związanej z bezpośrednią aktywnością ekonomiczną państwa³⁴.

Odrębną kategorią źródeł prawa budżetowego w II Rzeczypospolitej stały się, paradoksalnie nieco, ustawy regulujące pozabudżetowe, z reguły inwestycyjne, wydatki państwa. Rolę szczególną odegrały one zwłaszcza w II połowie lat trzydziestych, jednak pierwsza regulująca tego typu wydatki państwa ustawa o nadzwyczajnych inwestycjach państwowych datowana była na 31 marca 1928 r. W myśl jej przepisów minister skarbu został upoważniony do wydatkowania z zapasów kasowych kwoty blisko 88,2 mln zł przeznaczonych, jak zapisano w uzasadnieniu do projektu, na „nadzwyczajne inwestycje państwowe, obejmujące budowlę niezbędnych gmachów państwowych, budowę dróg i mostów i budowlę wodne” (5 mln zł przeznaczono na utworzenie specjalnego funduszu na „popieranie ogólnych celów kulturalnych”). Wyłączenie tych środków z preliminarza

³³ Dz. U. z 1927 r. Nr 25, poz. 195; z 1928 r., Nr 38, poz. 379; z 1930 r., Nr 82, poz. 641; Nr 89, poz. 705; z 1932 r., Nr 19, poz. 299; Nr 91, poz. 781; szerzej na temat komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych zob. J. Gołębiowski, *Sektor państwowy w gospodarce Polski międzywojennej*, Warszawa 1985, s. 234-245.

³⁴ Dz. U. z 1922 r. Nr 47, poz. 409; z 1924 r., Nr 78, poz. 756; Nr 83, poz. 561; z 1932 r., Nr 26, poz. 240; Nr 52, poz. 497; z 1933 r., Nr 84, poz. 615; z 1936 r., Nr 55, poz. 398; szerzej na temat podstaw prawnych funkcjonowania monopoli fiskalnych zob. P. Grata, *Monopole skarbowe w polityce podatkowej Drugiej Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2009, s. 167-189; na temat związanych z monopolami pożyczek zagranicznych por. Z. Landau, *Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918-1939*, Warszawa 1961, s. 209-234, 250-277.

budżetowego uzasadniano dążeniem do szybszego ich uruchomienia wraz z rozpoczęciem nowego sezonu budowlanego, jak się jednak miało w przyszłości okazać, ustawa stała się elementem szerszej tendencji w polityce skarbowej władz, ukierunkowanej na wyprowadzanie poza budżet państwa rosnącej z czasem części wydatków publicznych (drugą częścią tego samego problemu stały się wspomniane już możliwości samodzielnego kreowania przez ministra skarbu wydatków w ramach przyjętej już przez parlament ustawy skarbowej)³⁵.

W okresie kryzysu elementem tego zjawiska stał się również wzrost znaczenia funduszy państwowych realizujących, na podstawie odrębnych źródeł wpływów, określone cele polityki gospodarczej i społecznej państwa (Fundusz Pracy, Fundusz Drogowy), natomiast wraz z poprawą koniunktury, odrębne ustawy „inwestycyjne” w sposób trwały weszły do katalogu szeroko rozumianych źródeł polskiego prawa budżetowego. Pierwszym krokiem stała się w tym okresie ustawa z 26 marca 1935 r. zezwalająca ministrowi skarbu na wypuszczenie wewnętrznej pożyczki inwestycyjnej w obligacjach na kwotę 200 mln zł na cele rozbudowy sieci komunikacyjnej, roboty wodne, popieranie ruchu budowlanego oraz „inne inwestycje gospodarcze o znaczeniu ogólnopaństwowym”. Krokiem kolejnym były trzy ustawy datowane na 2 kwietnia 1936 roku upoważniające ministra skarbu do zaciągania pożyczek inwestycyjnych na rzecz państwowych inwestycji wodnych (20 mln zł), przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” (70 mln zł) oraz przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf, Telefon” (20 mln zł). Tydzień później, 9 kwietnia 1936 r. ukazał się dekret Prezydenta o Funduszu Obrony Narodowej, który nie określał wprawdzie wysokości finansowania powoływanego do życia funduszu, ale zapowiadał kolejne akty ustawodawcze w tej mierze i, co istotne, zarządzanie nim powierzał nie ministrowi skarbu, lecz szefowi resortu spraw wojskowych³⁶.

Waga tej ostatniej decyzji w kontekście kształtowania zasad gospodarki budżetowej państwa w pełni ujawniła się wraz z przyjęciem przez parlament ustawy o dotacjach na rzecz Funduszu Obrony Narodowej z 24 lutego 1937 r. Zakładała ona bowiem, że fundusz ten zostanie dofinansowany w latach 1937-1940 astronomiczną na ówczesne stosunki skarbowe kwotą 1 mld złotych, pochodzącą głównie z już pozyskanej pożyczki francuskiej, jak i planowanych pożyczek zagranicznych lub wewnętrznych, do czego ustawa ministra skarbu upoważniała. W ten sposób w Funduszu Obrony Narodowej zgromiskowane miały być znaczące z punktu widzenia gospodarki skarbowej kwoty, nad którymi *de facto* minister skarbu nie miał mieć kontroli³⁷.

³⁵ Dz. U. z 1928 r. Nr 43, poz. 420; Sejm II kad., druk 2; M. Łapa, *Modernizacja...*, s. 177; na temat procesu zwiększania uprawnień władzy wykonawczej w zakresie kreowania nowych wydatków zob. P. Grata, *Parlamentarna kontrola...*, s. 157-158.

³⁶ Dz. U. z 1935 r. Nr 21, poz. 122; z 1936 r. Nr 26, poz. 208-210; Nr 28, poz. 225; na temat funduszy obecnych w polskiej w gospodarce skarbowej zob. J. Brożek, *Gospodarka funduszowa w Polsce w dwudziestolecie międzywojennym*, Studia Finansowe, 1975, s. 183-218.

³⁷ Dz. U. z 1937 r. Nr 15, poz. 97; Sejm IV kad., druk 320; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej. T. IV. Lata interwencjonizmu państwowego 1936-1939*, Warszawa 1989, s. 367-369; W. Morawski, *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 197-198.

Kolejnymi ustawami, które z jednej strony stanowiły źródła prawa budżetowego, a z drugiej uprawomocniały istnienie dualizmu budżetowego w Rzeczypospolitej, stały się akty regulujące pozostające poza ustawami skarbowymi nakłady inwestycyjne państwa realizowane w ramach programu modernizacji państwa firmowanego nazwiskiem wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego. Pierwszą była ustawa o inwestycjach z funduszków państwowych w 1937 r., która opiewała na łączną kwotę 264 mln zł i miała za zadanie „zjednoczenie w jednym akcie wszystkich państwowych dyspozycji i zamierzeń inwestycyjnych”, wyprowadzając jednak poza budżet państwa znaczącą część nakładów publicznych. Kolejnym tego typu aktem prawnym, określającym sposób wydatkowania części środków budżetowych, była ustawa z 25 marca 1938 r. o finansowaniu niektórych inwestycji z funduszków państwowych w okresie do 31 marca 1939 r., która kwotę wydatków opartych na operacjach kredytowych określiła łącznie na nieco ponad 135 mln zł, obowiązek zaś ich realizowania oddała ministrom skarbu, komunikacji oraz poczt i telegrafów³⁸.

Podsumowaniem tendencji przenoszenia poza konwencjonalny budżet państwa znaczącej części wydatków publicznych stała się, będąca zapowiedzią realizacji pierwszego etapu przedstawionego przez Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie w grudniu 1938 r. piętnastoletniego planu inwestycyjnego, ustawa z 27 marca 1939 roku o dotacjach na rzecz Funduszu Obrony Narodowej i o inwestycjach z funduszków państwowych w okresie od 1 kwietnia 1939 r. do dnia 31 marca 1942 r. Tym razem kwota przewidywanych ustawą wydatków na sam tylko Fundusz Obrony Narodowej wynieść miała 1,2 mld zł, natomiast na wyszczególnione w niej pozostałe cele inwestycyjne przewidziano 815 mln zł, co łącznie dawało kwotę niewiele niższą od sumy wydatków zapisanej w ustawie skarbowej na rok 1939/40 (kwota ta wynosiła ok. 2,5 mld zł). W ten sposób ustawa z 27 marca 1939 r. stawała się w kontekście regulowania wydatków państwa już nie tyle aktem uzupełniającym ustawę budżetową, ale wręcz względem niej konkurencyjnym³⁹.

Uwagi końcowe

Podsumowując proces kształtowania oraz ewolucję prawnych podstaw gospodarki budżetowej w międzywojennej Polsce, warto zauważyć kilka nasuwających się kwestii. Przede wszystkim wskutek braku jednolitej ustawy regulującej całokształt prawa budżetowego składały się nań stosunkowo liczne akty różnej proveniencji. Znaczenie determinujące dla istniejącego stanu prawnego posiadały kolejne ustawy zasadnicze, które, co

³⁸ Dz. U. z 1937 r. Nr 15, poz. 96; z 1938 r., Nr 21, poz. 165; Sejm IV kad., druk 319, 579; na temat genezy i założeń czteroletniego planu inwestycyjnego na lata 1936-1940 por. J. Gołębiowski, *COP. Dzieje industrializacji w rejonie bezpieczeństwa 1922-1939*, Kraków 2000, s. 90-94; krytyczną analizę zjawiska wyprowadzania poza budżet coraz większej części wydatków państwa, zob. S. Lauterbach, *Dualizm budżetowy*, Polityka Gospodarcza, 1937, nr 31/32, s. 1-5.

³⁹ Dz. U. z 1939 r. Nr 25, poz. 165; Nr 27, poz. 177; Sejm V kad., druk 7, 106; Sejm V kad., spraw. sten. z 2 pos. z 2 grudnia 1938 r., ł. 35-36; *Trzyletni Plan Inwestycyjny. Przemówienie Pana Wicepremiera i Ministra Skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie*, Polska Gospodarcza, 1939, z. 7, s. 263-264.

znamienne, w sposób coraz bardziej szczegółowy i konkretny wnikały w materię prawa budżetowego, co również uznać można za skutek deficytu w polskim systemie prawnym odrębnego unormowania całościowego. Ta swoista nadreprezentacja norm konstytucyjnych w polskim prawie budżetowym szczególnie widoczna stała się w okresie obowiązywania Konstytucji Kwietniowej, jednak już od roku 1926 podstawowe zasady regulujące proces uchwalania budżetu swój wyraz znalazły w znowelizowanej wtedy ustawie zasadniczej.

Specyficzna była również rola w polskim prawie budżetowym czasowych w swym charakterze ustaw skarbowych. Ich regulacyjne fragmenty stanowiły bowiem drugą, najważniejszą po normach konstytucyjnych, podstawę zasad gospodarki budżetowej państwa. Roczny z reguły okres obowiązywania tych aktów prawnych przesądzał o konieczności zapisywania konkretnych rozwiązań w kolejnych ustawach skarbowych, czego skutkiem była obecność niektórych postanowień w kilkunastu nawet z rządu przyjmowanych przez parlament tego typu aktach prawnych. Nieco inaczej umiejscowić należy w systemie źródeł prawa budżetowego ustawy i rozporządzenia prezydenckie regulujące wybrane zagadnienia gospodarki skarbowej państwa. Miały one bowiem ściśle określone zadania i z założenia nie rościły pretensji do całościowej regulacji tej problematyki. Zupełnie natomiast sprzeczne z ideą trwałej regulacji zasad prawa budżetowego były coraz częstsze w II połowie lat trzydziestych ustawy określające zasady gospodarki pozabudżetowej Skarbu Państwa. Traktowały one o wydatkach niezapisywanych w ustawach skarbowych i wskutek tego pozornie nie należałoby ich uznawać za źródła prawa budżetowego. Jako akty prawne regulujące poważną część wydatków państwa takimi jednak były, a poprzez konsekwentne ograniczanie znaczenia konwencjonalnych ustaw skarbowych, w sposób nieunikniony stawały się ważnymi regulacjami samego prawa budżetowego.

Oceniając zbudowany w przeciągu dwudziestu lat niepodległości system źródeł prawa budżetowego trudno uznać obowiązujący zestaw ustaw i rozporządzeń za spójny. Stanowił on wprawdzie skuteczną gwarancję prowadzenia gospodarki skarbowej państwa, nie udało się jednak stworzyć w całym omawianym okresie jednej całościowej regulacji w tym względzie. Nie tylko wymagało to opierania polityki skarbowej państwa na wielu aktach prawnych, ale również z czasem prowadziło do wyprowadzania poza budżet (definiowany jako zestaw wszystkich dochodów i wydatków państwa) coraz większej części środków pozostających w dyspozycji władz publicznych. W ten sposób, wbrew oczekiwaniom zwolenników jednolitej kodyfikacji prawa budżetowego, koniec lat trzydziestych przyniósł zamiast jego konkretyzacji i uporządkowania, raczej dalszą dywersyfikację obowiązujących rozwiązań przekładającą się na narastający brak spójności gospodarki skarbowej państwa.

Streszczenie

W II Rzeczypospolitej nie udało się przyjąć całościowej regulacji zawierającej zbiór przepisów określających sposób i warunki powstawania budżetu oraz jego wykonywania i kontroli, wskutek czego istniejące źródła prawa budżetowego były rozproszone oraz zróżnicowane pod względem formalno-prawnym. Do podstawowych ich kategorii należały odpowiednie przepisy ustaw zasadniczych, regulacyjne postanowienia ustaw budżetowych oraz ustawy i rozporządzenia prezydenckie obejmujące wybrane zagadnienia gospodarki skarbowej państwa. Zdecydowanie największe było wśród nich znaczenie przepisów zawartych w ustawach zasadniczych, zwłaszcza w Konstytucji Kwietniowej. Rola szczególna przypadała ustawom skarbowym, których przepisy w części wypełniały luki w istniejącym stanie prawnym. Pozostałe akty normatywne określały sposób kontroli nad gospodarką budżetową państwa oraz zasady obecności w niej przedsiębiorstw państwowych i monopolii skarbowych, część z nich natomiast regulowała sposób wydatkowania środków publicznych niewłączanych do budżetu, wpływając w ten sposób na narastający brak spójności gospodarki skarbowej państwa.

Słowa kluczowe: budżet, prawo budżetowe, ustawa skarbową, gospodarka budżetowa

Sources of budgetary law in Poland in years 1918-1939

Summary

In the Second Polish Republic it was failed to adopt a comprehensive regulation of the budgetary law. As a result, the sources of budget law were scattered and diverse. The basic categories included relevant provisions of the Constitution, the regulatory provisions of the budgetary acts and the regulations covering selected aspects of fiscal economy. Provisions of the Basic Law, especially in the April Constitution, were the most important. Other normative acts did not have much significance. They determined the manner of control over the economy of the state budget, state-owned enterprises and fiscal monopolies. Some of them determined the way of spending public funds not included in the budget, thus contributing to the increasing inconsistency of fiscal economy.

Key words: budget, budgetary law, treasury act, budgetary economy

Jakub Kujawa

GOSPODARKA MIESZKANIOWA W TORUNIU W LATACH 1945–1949. WYBRANE PROBLEMY

Wstęp

Gospodarka mieszkaniowa w latach 1945-1949 kształtowała się w niezmiernie skomplikowanej rzeczywistości politycznej i społecznej, wypełnionej walką o ustrój i przesiąkniętej wieloma podziałami społecznymi. Wpłynęło to zarówno na strukturę klasową użytkowników zasobów lokalowych, jak i na formę zarządzania mieszkalnictwem miejskim. Autor podjął starania zilustrowania, najważniejszych jego zdaniem, zagadnień dotyczących realizacji polityki władz partyjnych i municypalnych względem przestrzeni lokalowej w Toruniu. Dociekania te będą prowadzone przez pryzmat badań historycznych, śledzących kierunek i skalę tej wieloaspektowej problematyki. Poniższa tematyka, ujęta w sposób problemowy i statystyczny, będzie dotyczyć, m. in. takich zagadnień, jak: dynamika ruchu budowlanego w mieszkalnictwie, działalność instytucji państwowych administrujących gospodarką lokalową, oraz zakładowe budownictwo mieszkaniowe. Oczywiście przedstawiony obraz nie jest wolny od subiektywnego spojrzenia i zapewne jest tylko próbą określenia najbardziej uchwytnych (źródłowo) zjawisk, zachodzących w gospodarce mieszkaniowej (szerzej miejskiej) Torunia w latach 1945-1949.

Artykuł jest oparty głównie na materiałach archiwalnych wytworzonych przez jednostki organizacyjne, strukturalnie podlegające administracji miasta Torunia i województwa pomorskiego, partii politycznych (PPR/PZPR) oraz Ministerstwu Odbudowy. Jeśli zaszła taka potrzeba, wykorzystano również akty prawne (ustawy, dekrety, rozporządzenia itd.) oraz dostępną literaturę przedmiotu.

Mając na względzie, że pojęcie gospodarki mieszkaniowej przeszło na przestrzeni lat ewolucję wraz z przekształceniami polityczno-gospodarczymi państwa polskiego, należy w tym miejscu przypomnieć, jak było ono definiowane w PRL. W ogólnym ujęciu, gospodarka mieszkaniowa była rozumiana jako działalność gospodarcza i administracyjna, mająca na celu zaspokojenie mieszkaniowych potrzeb ludności¹. Szerzej na ten temat wypowiedział się prof. Adam Andrzejewski, który stwierdził, że gospodarka mieszkaniowa „obejmuje całość działalności administracyjnej, gospodarczej i techniczno-gospodar-

¹ S. Zakrzewski, *Gospodarka mieszkaniowa*, [w:] *Mała encyklopedia ekonomiczna*, red. K. Secomski, wyd. II zmienione, Warszawa 1974, s. 243-244.

czej mającej na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a przede wszystkim produkcję, eksploatację i rozdział mieszkań”². Natomiast w kontekście analizowanego tematu, termin ten można jeszcze bardziej doprecyzować i przedstawić jako sposób prowadzenia polityki mieszkaniowej na obszarze gminy przez określone ustawowo instytucje, w tym przypadku miejskie (komisje mieszkaniowe i władza kwaterunkowa), w celu publicznej ewidencji, regulacji, przydziału (dyspozycji) i kontroli stanu zasobu mieszkaniowego, oraz administrowanie i utrzymywanie przez władze miejskie (Zarząd Nieruchomości Miejskich i Opuszczonych, Wydział Techniczny Zarządu Miejskiego) stanu zasobu nieruchomości mieszkalnych i niemieszkalnych, w tym prowadzenie w strefie mieszkalnej remontów, prac konserwatorskich itp. (sektor publiczny i prywatny). Do zaprezentowanych już cech składowych należy zaliczyć inicjatywę budowlaną w budownictwie mieszkaniowym, która *sensu largo* jest elementem gospodarki mieszkaniowej.

Tak dookreślone zagadnienie odpowiada więc pojęciu publicznej gospodarki lokalami, która w pierwszych latach po wojnie stanowiła podstawowy instrument kształtowania obszaru zarządzania mieszkalnictwem w większości dużych miast w Polsce. Jej prymarnym zadaniem było stopniowe przejmowanie przez organy państwowe prawa do dysponowania przestrzenią lokalową, bez względu na istniejące uprawnienia wpływające z prawa własności lub zarządu nieruchomością³.

Dla porządku rzeczy, należy wspomnieć, że gospodarka mieszkaniowa znajduje się w ścisłym powiązaniu pojęciowym z polityką mieszkaniową. W komunistycznej Polsce była ona rozumiana przede wszystkim jako „ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo lub inne podmioty publiczne, organizacje polityczne i społeczne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych”⁴.

W rzeczywistości wymiar pragmatyczny, tak wówczas określanego wariantu polityki mieszkaniowej, napotkał w pierwszych latach powojennych, jak i później, szereg trudności, podobnie jak aspekt realizacji wielozadaniowej gospodarki mieszkaniowej.

Ogólny stan przestrzeni budownictwa mieszkaniowego

W czasie drugiej wojny światowej w Toruniu degradacji uległy 263 budynki⁵, co stanowiło 4,4% całkowitej liczby wszystkich nieruchomości. Niewielkim lub częściowym zniszczeniom (20-50%) uległo 112 nieruchomości (42,6%), pozostałe straty w budynkach o skali zniszczenia 75-100%, wyniosły 57,4%. Najwięcej uszkodzonych

² A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1979, s. 25.

³ E. Ochendowski, *Administracyjno-prawna regulacja korzystania z lokali mieszkalnych w systemie gospodarki planowej PRL*, Poznań 1965, s. 43.

⁴ A. Andrzejewski, *Polityka...*, s. 25.

⁵ M. Golon, *Polityka radzieckich władz wojskowych wobec ludności Torunia po zakończeniu okupacji niemieckiej (1945-1949): aspekty polityczne i ekonomiczne*, [w:] *Problemy narodowościowe i wyznaniowe na Pomorzu Nadwiślańskim i Kujawach w XX w.*, red. R. Sudzińskiego, Toruń 1997, s. 93-189. W opracowaniu podana jest liczba 372 obiektów, które uległy zniszczeniu lub uszkodzeniu na łączną sumę 111 mln zł.

budynków zanotowano w lewobrzeżnej części Torunia (69%), co głównie spowodowane było wydarzeniami związanymi z wycofywaniem się Niemców z okupowanego terenu (styczeń 1945 r.). Wtedy częściowemu zniszczeniu uległ dworzec główny, budynek poczty, saperzy niemieccy uszkodzili też dwa mosty na Wiśle⁶. Po prawej stronie miasta najbardziej ucierpiała dzielnica Mokre (24%), mało zniszczeń odnotowano w centralnej i staromiejskiej części Torunia (4,6%)⁷. W stosunku do sąsiedniej Bydgoszczy straty Torunia były nieznacznie większe (różnica ok. 1-2,6%), natomiast na tle innych miast regionu, jak Włocławek, i przede wszystkim Grudziądz, zniszczenia te okazały się zdecydowanie mniej dotkliwe⁸.

Tab. 1. Zniszczone i uszkodzone nieruchomości budowlane w Toruniu (1939-1945)

Sektor miasta	Zniszczone lub uszkodzone budynki (%)		Razem
	skala zniszczenia 20-50%	Skala zniszczenia 75-100%	
Podgórz	102	79	181
Mokre	4	59	63
Śródmieście	3	9	12
Bydgoskie	-	3	3
Jakubskie	1	1	2
Wrzosy	2	-	2
Razem	112	151	263

Źródło: R. Sudziński, *Przekształcenia strukturalne miasta Torunia w latach 1920-1975*, Toruń 1993, s. 83.

Centralne władze komunistycznej Polski praktykowały zasadę, że miasta mniej zdewastowane w czasie wojny otrzymywały zasadniczo niewielkie środki finansowe na odbudowę, co odbijało się negatywnie na dynamice ruchu inwestycyjnego w budownictwie mieszkaniowym. Tak było w przypadku Torunia. Jeśli do tego doda się wzmożony ruch wędrowniczy ludności, który stwarzał bardzo duży popyt na nowe lokale mieszkaniowe, to ukazuje się groźba przeludnienia przestrzeni miejskiej lub przynajmniej jej niektórych stref. Dla zaprezentowanego okresu trudno obecnie przedstawić wiarygodne dane dotyczące liczby lokali i izb mieszkalnych realnie zasiedlonych przez ludność, ponieważ wraz z końcem wojny struktura własnościowa w budownictwie mieszkaniowym uległa przeobrażeniu. W zależności od skali potrzeb przestrzenie tych mieszkań zajmowane były przez władze wojskowe, potem przekazywano je pod nadzór administracji miej-

⁶ B. Gaca, *Wyzwolenie Torunia w 1945 r.*, Rocznik Toruński, 1973, 8, s. 29.

⁷ Archiwum Państwowe w Bydgoszczy (dalej jako AP-B), Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bydgoszczy 1950-1973 (dalej jako Prezydium WRN-B), Wydział Budownictwa, sygn. 1302, Zniszczenia wojenne w budownictwie woj. pomorskiego (1952). W powiecie toruńskim zanotowano 1 143 zniszczonych budynków (14,7%), zatem skala degradacji nieruchomości (i nie tylko) była o wiele większa i bardziej odczuwalna w okolicach Torunia niż w samym mieście.

⁸ R. Sudziński, *Przekształcenia strukturalne miasta Torunia w latach 1920-1975*, Toruń 1993, s. 83-84.

skiej. Wydział Techniczny Zarządu Miejskiego⁹ zajmował się m. in. zabezpieczaniem majątku opuszczonego i poniemieckiego, w tym budynków mieszkalnych, nadzorem budowlanym, wyszukiwaniem i gromadzeniem planów budowlanych, wszelkimi pracami remontowymi i montażowo-budowlanymi. Prace wydziału utrudniał deficyt wykwalifikowanych urzędników państwowych, ponadto odczuwalny był brak środków transportu i materiałów budowlanych. Podobne problemy dotyczyły Oddziału Kwaterunkowego (władza kwaterunkowa przy Zarządzie Miejskim), od 15 marca 1946 r. funkcjonującego na prawach wydziału, w połączeniu z tzw. komisją mieszkaniową¹⁰.

Po wyzwoleniu miasta mieszkania przydzielane były w pierwszej kolejności państwowym urządům i instytucjom, a następnie UMK i jego pracownikom. Dopiero później myślano o robotnikach czy biedocie.

Z danych szacunkowych Powiatowego Urzędu Repatriacyjnego z maja 1945 r. wynika, że ok. 25% pomieszczeń w Toruniu przeznaczono na szpitale lub kwatery wojenne dla żołnierzy radzieckich i polskich. Dopiero w 1946 r. nastąpiło względne polepszenie sytuacji mieszkaniowej, ponieważ zmniejszeniu uległa liczba mieszkań zajętych przez „czerwonoarmistów”. Jednak z danych z lipca 1949 r. wynika, że oprócz koszar zajmowali oni wraz z rodzinami jeszcze 19 obiektów mieszkalnych, liczących 154 mieszkań¹¹.

Spadkiem po przedwojennej polityce mieszkaniowej były osiedla biedy złożone z szałasów i prowizorycznych domów na przedmieściach toruńskich (np. Kozackie Góry, Dębowa Góra). Do końca lat 40. XX w. ludność tam stłoczona nie otrzymała należytej pomocy, bytując w obiektach z nieszczelnymi dachami, bez oświetlonych ulic, pojemników na śmieci i ustępów. Jednym z niewielu udanych przedsięwzięć władz miasta na tym polu była likwidacja baraków przy ul. Bażyńskich, z których przeniesiono 142 rodziny¹². Rodziny te zasiedlono w grudniu 1948 r. w trzech przebudowanych i wyremontowanych budynkach, które w 1947 r. przekazało miastu Wojsko Polskie. Akcja przekwaterowania ludności mieszkającej w ruderach i mieszkaniach biedy nie mogła rozwiązać problemu mieszkaniowego. Do już opuszczonych osiedli napływały kolejne grupy migrujących, czekające na okazję translokacji lokalowej.

W połowie 1949 r. istniało w Toruniu 4 585 nieruchomości budowlanych (w 1939 r. – 4.200), na które składało się 51.822 izb mieszkalnych (w 1939 r. – 51 tys.). Wówczas miasto zamieszkiwało 77 985 osób, w związku z czym wskaźnik zagęszczenia na 1 izbę wynosił 1,5 osoby, co było nieznacznie lepszym rezultatem niż przed wojną. W rzeczywistości wskaźnik ten prezentował się mniej korzystnie. Około 2 tys. izb było nadal zajmo-

⁹ W wyniku przekształceń struktury organizacyjnej Wydział Techniczny w 1949 r. składał się z 6 oddziałów: Inspekcji Budowlanej z referatem FGM, Budownictwa Miejskiego, Planowania Gospodarczego i Inwestycyjnego, Drogowego, Miejscowego Urzędu Planowania Przestrzennego, Ogrodów Miejskich.

¹⁰ R. Sudziński, *Tworzenie się władzy ludowej i administracji samorządowej na terenie Torunia w latach 1945-1947*, Rocznik Toruński, 1975, 10, s. 40.

¹¹ M. Golon, *Polityka radzieckich władz wojskowych...*, s. 139-142.

¹² Archiwum Państwowe w Toruniu (dalej jako AP-T), Miejska Rada Narodowa i Zarząd Miejski w Toruniu 1945-1950 (dalej jako MRN i ZM-T), Sprawozdania prezydenta miasta z odbudowy gospodarki miejskiej za okres 5-letni (1950), sygn. 175.

wanych przez różne instytucje i organy państwowe, faktycznie więc na 1 izbę przypadło 1,76 osoby. W okresie od 1945 r. do maja 1949 r. wybudowano w mieście 411 izb mieszkalnych, najwięcej, bo 170, w 1947 r. W 54 nieruchomościach prowadzono prace budowlane nad kolejnymi 401 izbami¹³. W porównaniu z sąsiednią Bydgoszczą, w Toruniu dynamika ruchu budowlanego, mierzona oddanymi do użytku nowymi izbami mieszkalnymi, była nieco wyższa, i w liczbach bezwzględnych różnica wyniosła 133 izby¹⁴.

Poza tym na terenie miasta znajdowało się 138 nieruchomości użyteczności publicznej oraz 99 obiekty o przeznaczeniu przemysłowym.

Działalność komisji mieszkaniowych

Komisje mieszkaniowe pojawiły się w Toruniu w kwietniu 1945 r., działając na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz. U. z 1944 r., Nr 4, poz. 18) i rozporządzenia kierowników resortów administracji publicznej i sprawiedliwości z 3 października 1944 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz. U. z 1944 r., Nr 7 poz. 36). W Toruniu komisje działały przy Miejskiej Radzie Narodowej (MRN), która ustalała liczbę komisji i powoływała przewodniczącego. Głównym celem komisji było „regulowanie sposobu zajmowania pomieszczeń mieszkalnych, biorąc za podstawę prowadzoną przez te komisje ewidencję mieszkań oraz ustaloną przez nie zasadę przydziału na każdego mieszkańca przestrzeni mieszkalnej, odpowiedniej do jego zawodu, stanu zdrowia i stanu rodzinnego, i zawierania umów odnośnie tychże pomieszczeń(...)”¹⁵. Na formalny wniosek osób zainteresowanych instytucja mogła przydzielić mieszkanie i rozstrzygała wszystkie kwestie sporne dotyczące zarówno mieszkań wolnych, jak i zajętych. Przy normowaniu przydziału mieszkań komisja uwzględniała roszczenia osób, które nabyły prawa do danego lokalu przed 1 września 1939 r., przy czym przedwojenni właściciele domów musieli ujawnić się najpóźniej do 1 października 1945 r., ponieważ poza tym terminem rozpatrywano tylko wnioski osób powracających z obozów pracy i niewoli. Ponadto zakres działania komisji obejmował m. in. kształtowanie stosunku pomiędzy najemcą i wynajmującym, oraz wydawanie orzeczeń o zmniejszeniu i uszczupleniu praw lokatora głównego w wypadku głodu mieszkaniowego na terenie gminy. Komisja określała także wysokość komornego, płaconego przez sublokatora w stosunku do komornego opłacanego przez głównego lokatora, a także wydawała

¹³ AP-T, MRN i ZM-T, Sprawozdania okresowe z działalności wydziału i z gospodarki miejskiej (1945-1950), sygn. 769, Sprawozdanie z działalności Wydziału Technicznego Zarządu Miejskiego w Toruniu, tamże, Sprawozdanie Wydziału Technicznego. Oddział Inspekcji Budowlanej przy ZM do Naczelnika Wydziału Technicznego z 9 czerwca 1949 r.

¹⁴ J. Kujawa, *Mieszkaniowa i przemysłowa przestrzeń miasta Bydgoszczy u progu socjalistycznej industrializacji (1945-1949)*, Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, 2012, 2, s. 235 (tab.).

¹⁵ Art. 2 dekretu PKWN z 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz. U. z 1944 r., Nr 4, poz. 18); AP-T, MRN i ZM-T, Komisje mieszkaniowe. Komisje oraz zarządzenia i instrukcje przewodniczącego Komisji Mieszkaniowej (1945 r.), sygn. 850, Protokół konferencji przedstawicieli władz w związku z ukonstytuowaniem się komisji mieszkaniowych.

pozwolenia na ewentualne podwyższenie komornego i opłat dodatkowych w wynajmowanych mieszkaniach do wysokości poniesionych nakładów i remontów przez wynajmującego¹⁶. W praktyce właściciele domów czynszowych pozbawiono swobodnego prawa najmu mieszkań oraz ustalenia wysokości czynszu¹⁷, natomiast najemcy w razie wystąpienia przeludnienia mogli podlegać administracyjnym ograniczeniom.

Warto w tym miejscu zastanowić się, analizując wybrane przykłady, jak funkcjonowały na terenie powojennego Torunia nowe organy odpowiedzialne za kształt gospodarki mieszkaniowej.

Od samego początku uderzała nieścisłość zapisu prawnego dekretu, przez co powstały trudności w praktycznym działaniu komisji mieszkaniowych. Wpływało to na sposób organizacji pracy, dlatego komisje miały problem z realizacją podstawowego zakresu zadań jaki na nich spoczywał. Brak pełnego rejestru uniemożliwiał sporządzenie wytycznych dla sprawnego przydziału lokali, co tylko pogorszyło sytuację i pogłębiło nędzę mieszkaniową w Toruniu. W zaistniałej sytuacji trudno było ustalić stan prawny mieszkań z 1939 r., skutkiem czego komplikowało się ustalanie prawa do mieszkań stron, które po wojnie walczyły o ich zajęcie.

Aby poprawić działania instytucji mieszkaniowych z innymi władzami w maju 1945 r. powołano 11-osobową Specjalną Komisję dla Kontroli i Usprawnienia Gospodarki Mieszkaniowej. Na forum organu głos zabierali przedstawiciele cywilni, milicji oraz wojska i urzędu bezpieczeństwa publicznego, zgrupowani w trzech podkomisjach kontrolnych. Do głównych obowiązków Specjalnej Komisji należało, m. in. rozpatrywanie skarg i zażaleń na Urząd Mieszkaniowy, kontrola działania rejonowych komisji, a także, nadzorowanie tworzenia wykazów lokatorów i liczby mieszkań przez właścicieli. Organ kontrolny w sprawozdaniach do władz miejskich na ogół krytycznie przedstawiał działalność komisji mieszkaniowych, w jego opinii wykazujących się niechlujstwem i lekceważeniem spraw ludności ubiegającej się o przydział mieszkania, oraz przerostem biurokratyzmu nad pragmatycznym załatwianiem spraw¹⁸.

W grupie pracowników komisji mieszkaniowych panowała duża rotacja zarówno wśród kierownictwa, jak i szeregowych pracowników. Praca związana z dużą odpowiedzialnością, stresem i ciągłą presją, nie mogła cieszyć się uznaniem środowiska urzędniczego, i zapewne dlatego wiele osób ubiegało się o przeniesienie, traktując pracę w „mieszkaniówce” jako zajęcie tymczasowe.

Miejscowe organy odpowiadały za przydział mieszkań zastępczych dla poszczególnych rodzin, które musiały zwolnić zamieszkane domy na kwatery dla oddziałów sowieckich i polskich. Władze wojskowe obu narodowości, jak i sami żołnierze, często

¹⁶ Art. 3 dekretu PKWN z 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz. U. z 1944 r., Nr 4, poz. 18).

¹⁷ D. Jarosz, *Polaków drogi do mieszkania w PRL (szkic problemu)*: wykład wygłoszony na seminarium im. Profesor Anny Żarnowskiej (wrzesień 2008), www.historiaspoleczna.uw.edu.pl/seminarium/miasto-przestrzen-i-ludzie/polakow_drogi_do_mieszkania_w_PRL [dostęp: 21.03.2014].

¹⁸ AP-T, MRN i ZM-T, Działalność rejonowych komisji mieszkaniowych w Toruniu (1945-1949), sygn. 42.

bezwładnie użytkowali lokale, tworząc napięcia pomiędzy władzą cywilną i lokatorami. Zdarzały się sytuacje, iż zwolnione po „czerwonoarmistach” obiekty mieszkalne bezpośrednio zajmowali polscy żołnierze, wyłączając je na dłuższy okres z dyspozycji dla ludności cywilnej. Jeśli wojskowi już opuścili kwatery, komisje na podstawie wykazu przekazywały pomieszczenia zainteresowanym stronom. Innym zadaniem było poszukiwanie i przejmowanie mieszkań, które w czasie wojny należały do osób wpisanych na niemiecką listę narodowościową (niem. *Deutsche Volksliste – DVL*)¹⁹. Do tego celu wykorzystywano specjalne grupy lotne, oraz informatorów milicji i służby bezpieczeństwa²⁰.

W sprawach o przydział lokali mieszkaniowych osoby figurujące na byłej volksliście praktycznie nie miały prawa strony. Wyjątkiem były nieliczne osoby przypisane do II kategorii, które dysponowały specjalnym zaświadczeniem wojewody pomorskiego, wobec czego nie zastosowano w stosunku do nich obostrzeń. Jednak w większości przypadków orzeczenia administracyjnych władz mieszkaniowych nie były dla nich korzystne. Brak lokalu oznaczał często tułaczkę lub skierowanie do pomieszczeń o niskim standardzie mieszkaniowym. Przykładowo, folksdojczy posiadający II kategorie byli umieszczani – jeśli nie opuścili Torunia – w ciasnych pomieszczeniach 1-pokojowych lub barakach²¹.

Dla sprawnego działania instytucji mieszkaniowych dokonano rejonizacji przestrzeni miasta. W aktach początkowo przewija się liczba 7 okręgów, jednak ostatecznie Toruń podzielono na 5 rejonów (I. Śródmieście, II. Przedmieście Bydgoskie, III. Mokre, IV. Przedmieście Jakubskie i Chełmińskie, V. lewy brzeg Wisły)²², w których z osobna został wyznaczony rejonowy przewodniczący. W pracach komisji obecni byli m. in. przedstawiciele związków zawodowych i właściciele nieruchomości. Przewidywano też powołać kontrolerów, wybieranych przez głównego przewodniczącego komisji.

Aby usprawnić przydział mieszkań, zarządzeniem przewodniczącego komisji mieszkaniowych z 12 września 1945 r., zniesiono biuro kwaterunkowe przy głównym

¹⁹ AP-T, MRN i ZM-T, Sprawozdania z działalności Ekspozytury Powiatowego Tymczasowego Zarządu Państwowego w Toruniu (1945-1946), sygn. 25, Sprawozdanie Delegatury TZP w Toruniu za okres 1 marzec 1945 – 15 luty 1946. Zajęty i zabezpieczony przez miejscowy zarząd państwowy potencjał mieszkaniowy był znaczny. W podanym okresie nadzorowano 3 068 nieruchomościami, w tym 366 domami poniemieckimi, 228 domami II grupy, 1 622 III grupy i 851 domami Polaków i in. Po 15 lutym 1945 r. wpłynęło 1 246 wniosków o reprivatyzację, podobno w większości rozpatrzonych pozytywnie. 1 grudnia 1945 r. 1 400 nieruchomości przekazano w administrację miejską, o miesięcznej wartości czynszowej ok. 350 000 zł.

²⁰ AP-T, MRN i ZM-T, Działalność rejonowych komisji mieszkaniowych w Toruniu (1945-1949), sygn. 42, Protokoły posiedzeń przewodniczących komisji mieszkaniowych z 9 czerwca i 30 czerwca 1945 r.

²¹ AP-T, MRN i ZM-T, Specjalna Komisja dla Kontroli i Usprawnienia Gospodarki Mieszkaniowej (1945-1946), sygn. 41, Protokół posiedzenia przedstawicieli władz cywilnych i wojskowych oraz delegatów partii politycznych odbytego 11 lipca 1945 r., celem ustalenia kompetencji komisji mieszkaniowych oraz zasadniczych wytycznych odnośnie przydziału mieszkań.

²² AP-B, Pomorska Wojewódzka Rada Narodowa w Bydgoszczy (dalej jako PWRN-B), Referat Organizacyjny, Protokoły z posiedzeń MRN w Toruniu (1945), sygn. 537, Protokół z posiedzenia MRN w Toruniu z 24 marca 1945 r.

przewodniczącym komisji, i poszczególne agendy mieszkaniowe zainstalowano przy rejonowych przewodniczących. W każdym rejonie miały znajdować się kartoteki ewidencji mieszkań, które zdeponowano przy poszczególnych sekretarzach rejonowych²³.

Instytucje odpowiedzialne za gospodarkę lokalową oprócz przydziału mieszkań dla zwykłych obywateli, miały stworzyć poufną rezerwę mieszkaniową dla osób zajmujących wysokie stanowiska, dlatego komisje w poszczególnych rejonach korzystały z usług wywiadowców tamtejszego Urzędu Likwidacyjnego, który zajmował się lokalizowaniem i przejmowaniem mienia ponemieckiego i opuszczonego, w tym oczywiście lokali mieszkalnych. Same organy posiadały swoich wywiadowców miejskich, którzy zbierali informacje na temat właścicieli nieruchomości i liczby mieszkań w poszczególnych rejonach. Przy biurze przewodniczącego rejonowych komisji mieszkaniowych działał Referat Kwaterunkowy, który odpowiadał za przydział kwater, m. in. dla repatriantów i przyjezdnych. Tylko w maju 1945 r. przybyło do Torunia ok. 2.300 osób, w tym ok. 1 tys. osób związanych z Uniwersytetem Wileńskim i teatrem, oraz ok. 300 inwalidów i 1 tys. innych repatriowanych osób. Dla najbiedniejszych przeznaczono baraki, tzw. punkty etapowe, przy ul. Wałdowskiej, ul. S. Żółkiewskiego, ul. Targowej (3 baraki) i ul. Żwirki i Wigury (18 baraków). Zasadniczym punktem etapowym dla repatriantów miała być nowa szkoła powszechna, oddana do użytku w dzielnicy Podgórz²⁴.

Z dokumentów wynika, że w tym okresie referat miał przydzielić 203 kwatery, w których umieszczono w sumie ok. 800 osób. Nie wszyscy zatem otrzymali tymczasowy przydział kwaterunkowy, ponieważ wiele obiektów mieszkalnych było zajętych przez wojsko, przez co Toruń stawał się miastem przeludnionym. W tej sytuacji starano się nowe transporty przybyszów ze wschodu kierować w kierunku Pomorza Gdańskiego i Ziemi Odzyskanych²⁵.

Praktycznie brak jest danych z działalności rejonowych komisji, jednak autorowi udało się skonstruować z dostępnych archiwaliów zestawienie statystyczne. Jak wynika z poniżej przedstawionej tabeli nr 2, obejmującej okres sześciu miesięcy 1945 r. (czerwiec–listopad), efektem 255 posiedzeń urzędujących komisji mieszkaniowych było przydzielenie 7 048 mieszkań, co stanowi ok. 55% wszystkich złożonych w tym czasie wniosków. Zapotrzebowanie na stałe miejsce zamieszkania było jednak niemal dwukrotnie większe. Zdaniem autora liczby te można przyjąć jedynie jako orientacyjne i pogładowe, ponieważ nie mamy możliwości skonfrontowania ich z innymi niezależnymi dokumentami z tego okresu²⁶.

Podczas VIII plenarnego posiedzenia MRN w Toruniu, które odbyło się 17 września 1945 r., dokonano reorganizacji administracji zajmującej się gospodarką mieszka-

²³ AP-T, MRN i ZM-T, Zarządzenie przewodniczącego Komisji Mieszkaniowych w Toruniu z 12 września 1945 r., sygn. 850.

²⁴ AP-T, MRN i ZM-T, Protokoły posiedzeń komisji mieszkaniowej (1945), sygn. 851, Protokół z posiedzenia przewodniczących komisji mieszkaniowych z 23 maja 1945 r.

²⁵ AP-T, MRN i ZM-T, Działalność Rejonowych Komisji Mieszkaniowych w Toruniu (1945-1949), sygn. 42, Sprawozdanie za miesiąc maj 1945 r.

²⁶ AP-B, PWRN-B, Referat Organizacyjny, Protokoły z posiedzeń MRN w Toruniu (1945), sygn. 537.

niową. Pierwsze zmiany dotknęły komisje mieszkaniowe. Uchylono dotychczasowy podział miasta na 5 rejonów dla rozstrzygania spraw lokalowych, pozostawiając 2 okręgi (dwie komisje mieszkaniowe), o następującej właściwości terytorialnej: do pierwszego rejonu przypisano Śródmieście, Mokre, Jakubskie Przedmieście i lewy brzeg Wisły, do drugiego zaś pozostałe części miasta. Nadal na czele komisji stał główny przewodniczący, który miał do dyspozycji sekretarza i pomoc biurową. Podtrzymano też dwa stanowiska rejonowych przewodniczących. Utrzymano Biuro Podawcze, a jako *novum* zaliczyć trzeba Referat Kontroli (7 osób), powołany do zewidencjonowania lokali mieszkalnych, w celu ustalenia normy przestrzennej. Zgodnie z postanowieniami Biura Kontroli Państwa przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej, pracę zakończyła powołana w lipcu 1945 r. Specjalna Komisja dla Kontroli i Usprawnienia Gospodarki Mieszkaniowej. Aby jednak podtrzymać czynnik nadzoru, w jej miejsce, 17 września 1945 r. ukonstytuowała się Nadzwyczajna Komisja dla Kontroli Spraw Mieszkaniowych, w składzie sześć osób. W momencie wprowadzenia publicznej kontroli najmu, Nadzwyczajna Komisja, często działająca w zdekompletowanym składzie, zakończyła działalność (29 lipca 1946 r.), a jej agendy przekazano Komisji Kontroli MRN²⁷.

Tab. 2. Działalność rejonowych komisji mieszkaniowych w Toruniu w okresie od czerwca 1945 do listopada 1945 r.

Okres sprawozdawczy	Liczba wniosków o przydział mieszkań	Przydział mieszkań	Przydział kwater	Liczba rozpraw i posiedzeń	Liczba odwołań od decyzji komisji mieszkaniowych
VI 1945	844	524	430	3 2	49
VII 1945	b. d.	625	169	37	29
VIII 1945	1 056	878	173	71	46
IX 1945	1 756	1020	b. d.	35	44
X 1945	4 324	1 791	b. d.	44	67
XI 1945	4 151	2 210	b. d.	36	51

Źródło: AP-B, PWRN-B, Referat Organizacyjny, Protokoły z posiedzeń MRN w Toruniu (1945), sygn. 5.

18 października 1946 r., Prezydium MRN w Toruniu, na mocy dekretu z 8 sierpnia 1946 r. (Dz. U. z 1946 r., Nr 37, poz. 229), powołano Miejscową Nadzwyczajną Komisję Mieszkaniową. Władza ta od razu ogłosiła się jedyną władzą do rozporządzania lokalami mieszkalnymi, zawieszając działalność Miejskiej Komisji Lokalowej i Oddziału Kwaterunkowego przy Zarządzie Miejskim. Były to działania nieformalne i niezgodne

²⁷ AP-T, MRN i ZM-T, Nadzwyczajna Komisja Mieszkaniowa (1945-1947), sygn. 40, Wyciąg z protokołu VIII plenarnego posiedzenia MRN z 17 września 1945 r.

z przepisami, znamionujące spory kompetencyjne w toruńskiej administracji gospodarką mieszkaniową. Ostatecznie MRN przywróciła działalność własnych agend mieszkaniowych, uznając też istnienie i działalność Nadzwyczajnej Komisji²⁸.

Organ wykorzystał do realizacji zadań brygady lotne, mające kontrolować przydziały oraz „namierzać” i zgłaszać fikcyjnie zajmowane mieszkania. Działania instytucji okazały się nieskuteczne i pod koniec marca 1947 r. Nadzwyczajna Komisja zakończyła działalność²⁹.

W lutym 1946 r. zlikwidowano rejonowe komisje mieszkaniowe, których akta załatwił Zarząd Miejski. 18 marca 1946 r. MRN w Toruniu, na mocy art. 19 dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. U. z 1946 r., Nr 4, poz. 27), wprowadziła publiczną kontrolę najmu lokali mieszkalnych na terenie Torunia, poprzez utworzenie Oddziału Kwaterunkowego przy Zarządzie Miejskim. Jako instancję odwoławczą powołano do życia Miejską Komisję Lokalową. Organ ten orzekał w składzie 3-osobowym: na jego czele stał przewodniczący, który posiadał zastępców, dalej zasiadał przedstawiciel partii politycznej i przedstawiciel związku zawodowego. Do pomocy służyli wybierani przez MRN ławnicy, reprezentujący czynnik partyjny³⁰. Publiczna kontrola najmu lokali obejmowała uprawnienia władzy kwaterunkowej w następującym zakresie działania: przydzielanie lokali na wniosek osób zainteresowanych, regulowanie wielkości pomieszczeń zgodnie z przepisami kwaterunkowymi, oraz wydawanie na żądanie władz sądowych opinii dotyczących odroczenia eksmisji lokatora (sublokatora). Oczywiście powtórzono wcześniejszy zapis o kształtowaniu stosunków pomiędzy wynajmującym i najemcą odnośnie użytkowania lokali³¹.

Treść dekretu dotycząca publicznej kontroli najmu wymuszała na właścicielach nieruchomości (zarządcach domów) podawanie do publicznej informacji każdego wolnego lokalu, oraz pozwalała na kontrolowanie przez władzę kwaterunkową zarówno wolnych, jak i zajętych mieszkań. Właściciele zobligowano do ubiegania się o pozwolenie na każdą zawieraną umowę najmu pod rygorem jej nieważności. W ten sposób na rzecz państwowej walki z nędzą mieszkaniową poważnie ograniczono własność prywatną³².

Na mocy wprowadzonego prawa, regulacja i kontrola przestrzeni mieszkaniowej w Toruniu okazała się niewystarczająca, dlatego dążono do wprowadzenia w całości publicznej gospodarki lokalami, jak w sąsiedniej Bydgoszczy. Zamiar ten został ostatecznie zrealizowany na początku stycznia 1951 r.³³.

²⁸ Tamże; Uchwała Prezydium MRN z 18 października 1945 r.

²⁹ AP-T, MRN i ZM-T, Sprawozdania z działalności Zarządu Miejskiego za okres od lutego 1945 r. do lipca 1949 r., sygn. 17, Sprawozdanie Oddziału Kwaterunkowego za czas od 20 kwietnia 1945 r.

³⁰ AP-T, MRN i ZM-T, Miejska Komisja Lokalowa (1946-1950), sygn. 38.

³¹ Art. 20 dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. U. z 1946 r., Nr 4, poz. 27). Zob. *Publiczna gospodarka lokalami. Dekret z dnia 21 XII 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu. Objasnienia i komentarze*, oprac. B. Trzebski i W. Chmarzyński, Łódź 1946.

³² Art. 21 dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce...

³³ Na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 10 stycznia 1951 r. w sprawie wprowadzenia publicznej gospodarki lokalami w niektórych miejscowościach województwa bydgoskiego

O wiele bardziej wiarygodne wydają się zestawienia statystyczne dotyczące działalności Oddziału Kwaterunkowego za okres od 1 marca 1946 do 31 grudnia 1948 r. W tym czasie, tzw. „świat pracy” miał otrzymać 6.722 przydziałów, a osoby prywatne 779, przy czym obie grupy dokonywały tego na drodze zamiany mieszkań, odpowiednio w skali do 50% i 60% (zob. tab. 3). Uwidacznia się więc wyraźnie zjawisko przekwaterowania, czyli translokacji lokatorów w obrębie tkanki miejskiej. Można więc tylko domyślić się liczby osób otrzymujących przydział bez wcześniejszego mieszkania w Toruniu. Z obliczeń szacunkowych byłoby to nie więcej niż ok. 3.828 osób.

Tab. 3. Przydziały lokalowe Oddziału Kwaterunkowego przy Zarządzie Miejskim w Toruniu (1946-1948)

Okres przydziału	Tzw. „świat pracy”*	Osoby prywatne
1 III 1946-31 XII 1946	2 268	264
1 I 1947-31 XII 1947	2 662	314
1 I 1948-31 XII 1948	1 792	201
Razem	6 722	779

*pracownicy przedsiębiorstw państwowych, urzędnicy, emeryci, poszukujący pracy.

Źródło: AP-T, MRN i ZM-T, Sprawozdania z działalności Zarządu Miejskiego za okres od lutego 1945 r. do lipca 1949 r., sygn. 174, Sprawozdanie Oddziału Kwaterunkowego za czas od 20 kwietnia 1945 r.

Według struktury zawodowej w pierwszym półroczu 1949 r. najwięcej mieszkań otrzymali robotnicy (55%), następnie urzędnicy (33%), emeryci i poszukujący pracy (8,5%), oraz tzw. inicjatywa prywatna (3,4%)³⁴. Podobne wskaźniki odnotowano dla drugiego półroczu 1949 r., kiedy z 224 przyznanych mieszkań ponad połowa trafiła do robotników (53%), a potem urzędników (29%)³⁵.

Część powyższych przydziałów pochodziła z „akcji specjalnej” uszczuplenia mieszkań, dokonywanej przez komisję kontrolną i jej brygady lotne. W tym przypadku działania dotyczyły Bydgoskiego Przedmieścia, jednak przy innych okazjach władza kwaterunkowa penetrowała pozostałe tereny miasta. Celem poszukiwań było wykrycie i przejęcie tzw. „pustek mieszkaniowych” (wszystkich ukrywanych wolnych pomieszczeń) lub fikcyjnie zajętych, całych mieszkań, mogących zostać przejętych na zasadach grudniowego dekretu z 1945 r. Nieprzypadkowo działania lustracji były prowadzone w strefie Bydgoskiego Przedmieścia, dzielnicy kojarzonej z elitami przedwojennego Torunia, raczej nieprzychylnie nastawionych do nowego systemu. Aby objąć całkowitą kontrolę polityczno-społeczną nad tym obszarem, podjęto próbę ujednolicenia jego struk-

i pomorskiego (Dz. U. z 1951 r., Nr 3, poz. 18).

³⁴ AP-T, MRN i ZM-T, Sprawozdania z działalności Zarządu Miejskiego za okres od lutego 1945 r. do lipca 1949 r., sygn. 174, Sprawozdanie Oddziału Kwaterunkowego za czas od 20 kwietnia 1945 r.

³⁵ AP-T, MRN i ZM-T, Działalność Rejonowych Komisji Mieszkaniowych w Toruniu (1945-1949), sygn. 42, Sprawozdanie Zarządu Miasta. Oddział Kwaterunkowy. Referat I i II z 7 lipca 1949 r.

tury klasowej, poprzez dokwaterowanie i przekazywanie przydziałów robotnikom i tzw. inteligencji pracującej³⁶.

W myśl dekretu Rady Ministrów z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali, we wrześniu 1948 r. MRN w Toruniu dokonała podziału miasta, dzieląc je na trzy dzielnice dla zastosowania właściwych stawek czynszowych. Liczono, że wpływy z czynszu zasilą Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej. Ponadto zwiększono kontrolę nad sektorem prywatnym, tworząc przymusowe zrzeszenie właścicieli nieruchomości budowlanych³⁷.

Wszystkie działania administracji miejskiej, w tym wspomnianych wyżej jednostek realizujących gospodarkę mieszkaniową, tylko w części rozwiązywały problemy lokalowe ludności. Aby zaradzić sytuacji postanowiono administracyjnie zagęścić przestrzeń mieszkań, co było wstępem do wprowadzenia w całości dekretu o publicznej gospodarce lokalami. Ze względu na wyznaczoną chronologię pracy, zarysowana zostanie tylko faza planistyczna tej koncepcji. Na przełomie 1949/1950 urzędnicy obliczyli, iż w Toruniu przeciętnie na 1-osobę przypadało 14 m² mieszkalnej powierzchni użytkowej. Jednak w większości przypadków przestrzeń mieszkalna na 1-osobę wynosiła znacznie mniej (2-6 m²), głównie za sprawą przeludnionych pomieszczeń zajmowanych przez klasę robotniczą. Z dostępnych źródeł wynika, że MRN ustaliła normy mieszkaniowo-przestrzenne. Minimum dwie osoby pozostające w stosunku pokrewieństwa miały przypadać na 1 izbę, przy czym na każdą z nich nie mogło przypadać więcej niż 10 m². Osoby zajmujące odpowiednie stanowiska kierownicze w instytucjach państwowych otrzymały prawo do dodatkowego przydziału 1 pokoju, podobnie jak ciężko chorzy, którzy posiadali orzeczenie lekarskie. Były to o wiele bardziej restrykcyjne zapisy niż te wcześniej stosowane, z naciskiem niekwestionowanej pozycji władzy kwaterunkowej, ustalającej normy zaludnienia mieszkań i określającej minimalne wskaźniki w ich użytkowaniu. Zapewne próbowano już takie kryteria wprowadzać w życie, jednak nie były one konsekwentnie realizowane. W chwili wejścia obostrzeń, ich przekroczenie lub niedopełnienie mogło skutkować interwencją władzy kwaterunkowej, np. dodatkowym dokwaterowaniem do niezapełnionego mieszkania, co było ingerencją w swobodne użytkowanie lokali.

Kontekst działania administracji gospodarki mieszkaniowej często był poruszany na forum rządzącej partii. W sprawozdaniu organizacyjnym Polskiej Partii Robotniczej (PPR) ze stycznia 1948 r., za wszystkie niepowodzenia w życiu gospodarczo-społecznym miasta obarczono reakcję, których *spiritus movens* miały być osoby związane z PPS (komuniści szczególnie zwalczali działaczy ze środowiska byłej PPS-WRN, Polska Partia Socjalistyczna – Wolność, Równość, Niepodległość). Zdaniem członków PPR najgorzej działało się w Komisji Lokalowej przy Zarządzie Miejskim, gdzie urzędnicy i orzekający skład sędziowski byli nieprzychylni dla robotników w sprawach spornych z właścicielami domów mieszkalnych, przez co ci pierwsi tracili dach nad głową. Padały też oskarżenia, że prywatni właściciele, np. kupcy, nie chcieli udostępniać wolnych pokoi, pomimo

³⁶ AP-T, MRN i ZM-T, Sprawozdania z działalności Zarządu Miejskiego za okres od lutego 1945 r. do lipca 1949 r., sygn. 174, Sprawozdanie Oddziału Kwaterunkowego za czas od 20 kwietnia 1945 r.

³⁷ Art. 16 dekretu z 28 lipca 1948 r. o najmie lokali (Dz. U. z 1948 r., Nr 36, poz. 259).

powszechnego zjawiska gnieźdzenia się mas robotniczych w barakach i starych fortach poniemieckich. Sporządzający dokument zapomniał lub nie chciał wspomnieć, że przydział mieszkań lub nadwyżek izb w dużych lokalach odbywał się często z pogwałceniem prawa własności, gdyż zajmowane obiekty mieszkalne posiadały prawowitych właścicieli, którzy zarządzali swoimi majątkami jeszcze przed wojną. Do czasu silnych wpływów PPS faktycznie starano się walczyć z bezprawnym zajmowaniem mieszkań, dlatego kamienicznicy lub inni prawni właściciele, którzy przeżyli wojnę, liczyli na sprawiedliwe potraktowanie. Podobne utyskiwania peperowców na „krecią robotę” sił reakcyjnych, w mniemaniu komunistów związanych z przedwojenną policją i wojskiem, dotyczyły Rejonowego Urzędu Likwidacyjnego (RUL). Instytucja ta miała działać na szkodę tzw. „świata pracy”, przydzielając w ograniczonym stopniu do mieszkań robotniczych meble i inne ruchomości zdeponowane w magazynach urzędu. Prawdopodobnie, spowodowane to było permanentnym pojawianiem się nowych grup osób, domagających się przedmiotów codziennego użytku, które posiadały właściciele, wówczas pozbawionych prawa własności. Jednak na osoby, które pobrały z RUL przedmioty codziennego użytku, padł błady strach, kiedy część właścicieli ruchomości została zrehabilitowana i zaczęła ubiegać się o zwrot własności. Wówczas ujawniły się spory i napięcia między zainteresowanymi stronami. Śmiałość w zajmowaniu cudzego mienia ugruntowała się poprzez wydarzenia z nieco wcześniejszego okresu, kiedy po ucieczce Niemców z miasta, poza kontrolą władz miejskich było szabrownictwo poniemieckich i opuszczonych mieszkań, magazynów, zakładów, sklepów etc.³⁸.

W 1949 r. jeden z członków Komitetu Miejskiego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w Toruniu (KM PZPR w Toruniu) wyraził się na temat kwestii mieszkaniowej w następujący sposób: „wiele spraw utyka gdzieś po drodze z KM. Nie potrafilіśmy nigdy dotąd utrącać skutecznie, na zawsze tych, którzy przeszkadzają nam w sprawie przydziału mieszkań. Musimy jasno postawić sprawę, że mieszkania są przede wszystkim dla robotników. Walka klasowa na tym odcinku musi przybrać ostry i zdecydowany charakter aż do zwycięstwa”³⁹.

Słowa te – jako wyraźny zwiastun stalinizacji przestrzeni publicznej – ukazują, że władze komunistyczne zamierzały na szerszą skalę stosować „klasowe podejście” przy egzekwowaniu przepisów kwaterunkowych.

³⁸ AP-T, MRN i ZM-T, Sprawozdania z działalności Ekspozytury Powiatowego Tymczasowego Zarządu Państwowego w Toruniu (1945-1946), sygn. 25, Sprawozdanie Oddziału Województwa Pomorskiego za czas od 10 III 1945 do 6 IV 1945 r. do Głównego Urzędu Tymczasowego Zarządu Państwowego z 7 IV 1945 r.; AP-B, KM PPR w Toruniu, Miesięczne i akcyjne sprawozdania Komitetu Miejskiego z lat 1945-1948, sygn. 5/VI/3, Organizacyjne sprawozdanie KM PPR w Toruniu za styczeń 1948 r.

³⁹ AP-B, KM PZPR w Toruniu (1949-1977), Protokoły z posiedzeń plenarnych KM PZPR (1949), sygn. 58/II/1, Wystąpienie tow. Jasnego na posiedzeniu plenum KM PZPR w Toruniu 22 XI 1949 r.

Akcje napraw i remontów zasobów mieszkaniowych

W omawianym okresie, komunalnymi zasobami mieszkaniowymi dysponował Zarząd Nieruchomości Miejskich i Opuszczonych przy Zarządzie Miejskim (do 31 grudnia 1948 r. Oddział Nieruchomości), który był zobligowany do remontowania administrowanych obiektów. Zarząd drobne prace przeprowadzał własnymi siłami, natomiast kapitalne remonty należały do zadań Wydziału Technicznego. Nieruchomości były systematycznie wyłączane z administracji jednostki, na podstawie wyroków sądowych lub przekazywano je w dzierżawę, z czego chętnie korzystali osiadli w Toruniu repatrianci. Z powodu niedostatecznych dochodów z czynszu, które były na poziomie stawek przedwojennych, Zarząd Miejski przeprowadzał tylko drobne naprawy i remonty dachów, gzymsów, balkonów itp. Od 1947 r. nastąpiła względna poprawa sytuacji finansowej, dzięki czemu do połowy 1949 r. udało się wyremontować 1.267 izb dla 876 rodzin, za ponad 14 mln zł, wliczając w to dodatkowe, drobne remonty. Dzięki modyfikacji przestrzeni remontowanych lokali, uzyskiwano nowe izby mieszkalne i pomieszczenia magazynowo-gospodarcze, które przydzielano głównie robotnikom. Nieodzowna pomoc pochodziła od Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej, który w pierwszej połowie 1949 r. przewidywał przeznaczyć na remonty strefy mieszkaniowej ponad 9 mln zł.⁴⁰ Pogarszająca się sytuacja budowlana zmusiła ekipy techniczne do przeprowadzenia po raz pierwszy remontów domów i bloków mieszkalnych w enklawach robotniczych zlokalizowanych m. in. przy ul. Z. Moczyńskiego, Podgórznej, S. Staszica, J. Mohna, Koniuchy i Poznańskiej⁴¹. Niestety była to tylko przysłowiowa kropla w morzu, gdyż ogólny stan budowlany osiedli robotniczych był zatrważający zły.

Uchwałą Prezydium MRN z 18 marca 1949 r. został powołany do życia Miejski Komitet Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej (MFGM). W składzie tego ciała znalazło się, oprócz przewodniczącego i jego zastępcy, grono osób piastujących różne funkcje kierownicze (przedstawicielskie), jak delegaci Powiatowej Rady Związków Zawodowych, naczelnicy i kierownicy różnych wydziałów Zarządu Miejskiego. Tam też zasiadał przedstawiciel Stowarzyszenia Właścicieli Nieruchomości w Toruniu. Fundusz zajmował się pokrywaniem kosztów akcji remontów kapitalnych zarówno nieruchomości publicznych, jak i prywatnych⁴².

Roczny plan remontów kapitalnych w 1949 r. objął 193 nieruchomości, jednak z powodu okresowego braku niektórych materiałów budowlanych⁴³ i wstrzymania kre-

⁴⁰ AP-T, MRN i ZM-T, Sprawozdania z działalności Zarządu Miejskiego za okres od lutego 1945 r. do lipca 1949 r., sygn. 174, Sprawozdanie Zarządu Nieruchomości Miejskich i Opuszczonych przy ZM.

⁴¹ AP-T, MRN i ZM-T, Poprawiony budżet administracyjny zakładów i przedsiębiorstw miasta Torunia na rok 1949, sygn. 35, Dział IX Różne. Zarząd Nieruchomości.

⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 1949 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego Funduszowi Gospodarki Mieszkaniowej (Dz. U. z 1949 r., Nr 38, poz. 274); AP-T, MRN i ZM-T, Miejski Komitet Funduszu Lokalowego Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu (1949-1950), sygn. 89, Referat Wydziału Technicznego Zarządu Miejskiego w Toruniu z 14 marca 1949 r.

⁴³ AP-B, PWRN-B, Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej (1949-1950), sygn. 356, Uchwała MRN w Toruniu z 8 sierpnia 1949 r. w sprawie braku materiałów budowlanych reglamentowanych,

dytów z banku na realizację dotacji na remont, jedynie część inwestycji była realizowana w terminie.

Warto w tym miejscu zastanowić się, jaki był stosunek samych pracowników fabryk i zakładów do tego typu przedsięwzięć. Z protokołów wspólnych posiedzeń Komitetu Lokalnego Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej i Nadzwyczajnej Komisji dla Spraw Polepszenia Komunalnych Warunków Bytu Klasy Robotniczej wynika, że przynajmniej w 1949 r. nie wykazywali oni zainteresowania pracami remontowymi i naprawczymi. Powołane do tego celu ochotnicze zespoły remontowe dość często nie ruszały do pracy, pomimo wcześniejszych deklaracji i dostarczenia na miejsce remontu materiałów budowlanych. Częściowo można ten stan rzeczy usprawiedliwić brakiem fachowców czy nawet niechęcią do pracy w dni wolne (mimo że nie pracowano za darmo), lecz w sytuacji katastrofalnego stanu większości budynków w mieście, niesumienność niektórych grup osób czy opieszałość zdeklarowanych brygad dekarzy i murarzy, jak i innych podmiotów powołanych do prac naprawczych, jest widoczna i jakby znamionuje przyszłe komplikacje związane z brakiem kultury pracy w sektorze budowlanym w okresie PRL⁴⁴.

Początki zakładowego budownictwa mieszkaniowego

Z dostępnych materiałów archiwalnych wynika, że tylko nieliczne przedsiębiorstwa planowały, względnie realizowały, równoczesny rozwój potencjału przemysłowego z budownictwem mieszkaniowym dla swoich pracowników. Fabryka Chemiczna „Polchem”, co prawda zamierzała wykończyć budowę osiedla robotniczego nr 1 i oddać do użytku nowe osiedle nr 2 (10 domów o łącznej liczbie 240 izb), ale były to plany na okres 1950-1955. Dla dzieci załogi robotniczej miały powstać obiekty budownictwa towarzyszącego, jak Liceum i Gimnazjum Przemysłowe (Chemiczne), z warsztatami mechanicznymi, laboratorium chemicznym i internatem oraz przedszkole. Rozbudowa Zakładów Farb Graficznych „Atra” przewidywała powstanie w latach 1949-1952 domów mieszkalnych, mieszczących „po sześć rodzin w każdym budynku”. Nowe mieszkania robotnicze miały pojawić się wraz z rozbudową Centrali Zbytu Produktów Naftowych i portu naftowego nad Wisłą.

deficytowych. Wydział Techniczny przy ZM w celu wykonania remontów kapitalnych z dotacji FGM i Państwowego Planu Inwestycyjnego potrzebował co najmniej 90 000 m² papy, 26,5 tony smoły, 500 kg paku, 31,5 tony lepiku. Fundusz otrzymał tylko nieznaczną część zgłoszonego zapotrzebowania, i to ze znacznym opóźnieniem, kiedy 2 000 nieruchomości toruńskich wymagało niezwłocznej naprawy dachów. Domy te zamieszkiwane były głównie przez robotników, ponadto w tym czasie kolejne 600 rodzin czekało na przydział mieszkań.

⁴⁴ AP-T, MRN i ZM-T, Protokoły posiedzeń Komitetu Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej (1949), sygn. 852, Protokół z 30 IX 1949 r. z przebiegu posiedzenia Nadzwyczajnej Komisji dla Spraw Polepszenia Komunalnych Warunków Bytu Klasy Robotniczej; Protokół z 4 XI 1949 r. z przebiegu wspólnego posiedzenia Komitetu Lokalnego FGM i Nadzwyczajnej Komisji dla Spraw Polepszenia Komunalnych Warunków Bytu Klasy Robotniczej.

Od 1949 r. w Toruniu rozpoczęły się prace planistyczne i budowlane nadzorowane przez Dyрекcję Zakładu Osiedli Robotniczych (ZOR)⁴⁵. Pierwszym zadaniem była budowa osiedla „Przy Kaszowniku” i przebudowa trzech poniemieckich obiektów dla pracowników Pomorskich Zakładów Wytwórczych Aparatury Niskiego Napięcia (PZWANN) przy ul. M. Jaroczyńskiego⁴⁶. Wzniesienie obiektów „Przy Kaszowniku” było możliwe, m. in. dzięki przeprowadzeniu w 1949 r. akcji odzysku cegły (420 tys. szt.), głównie zbieranej z terenu dzielnicy Podgórz. W 1949 r. inwestycje mieszkaniowe były bardzo skromne, zakładowe obiekty PZWANN liczyły 1.740 m³ (8 mieszkań z 18 izbami), natomiast na „Kaszowniku” budowano 5-kondygangyjny blok o kubaturze ponad 12 tys. m³ (56 mieszkań z 120 izbami). Faktycznie cała inicjatywa budowlana została zaplanowana na lata 1950-1955⁴⁷.

Ocena działalności

Nie jest rzeczą prostą ocenić działalność toruńskiej gospodarki mieszkaniowej w latach 1945-1949. Praktycznie na całość zjawiska wpłynęły dwa czynniki, które przez cały czas wchodziły ze sobą w interakcję i w efekcie finalnym zaciążyły nad całym mieszkalnictwem i jego administracją. Pierwszym czynnikiem kształtującym badane zjawisko była władza kwaterunkowa, zarządzająca zasobami lokalowymi, natomiast drugim zastany zasób mieszkaniowy, o określonym stanie liczebnym i fizycznym. Jednak od samego początku kwestia mieszkaniowa była traktowana przez władze komunistyczne jako element batalii o nowy ustrój, który miał się stabilizować w oparciu o teorię marksistowskiej walki klas społecznych. Powołana do życia administracja gospodarki mieszkaniowej miała zatem przy rozdziale istniejących zasobów mieszkaniowych faworyzować przedstawicieli, jak się wtedy określało, „świata pracy”. Za jakiegokolwiek trudności winą obarczano „wrogów klasowych”, nie przyjmując do wiadomości, że wszelkie niedogodności dotyczące mieszkalnictwa miejskiego były wynikiem bezruchu budowlanego i specyficznie pojmowanej polityki mieszkaniowej, realizowanej przez nowe władze kwaterunkowe.

Władze Torunia dysponując w drugiej połowie lat 40. XX w. aktem prawnym w postaci publicznej kontroli najmu wyraźnie ograniczyły inicjatywę prywatną i społeczną w zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi. Z niechęcią i nieufnością wyrażano się o idei spółdzielczości mieszkaniowej. Impuls do działań był nadawany przez władze cen-

⁴⁵ Zob. Dekret Rady Ministrów z 26 kwietnia 1948 r. o Zakładzie Osiedli Robotniczych (Dz. U. z 1948 r., Nr 24, poz. 166).

⁴⁶ Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej. jako AAN), Zakład Osiedli Robotniczych. Zarząd Główny w Warszawie (1948-1950) (dalej jako ZOR/ZG), sygn. 26, Kontrole przeprowadzone przez ZOR. Zarząd Główny w Delegaturze w Poznaniu: protokoły, wnioski, sprawozdania, korespondencja (1949-1950). Na przełomie lat 40/50. XX-wieku Toruń, jako Obwód V, podlegał pod Dyрекcję ZOR w Poznaniu dla woj. poznańskiego i pomorskiego, oraz oddział Centralnego Biura Projektów i Studiów Budownictwa Osiedlowego w Poznaniu. Znaczna odległość od stolicy Wielkopolski komplikowała zarządzanie procesem inwestycyjnym.

⁴⁷ Tamże, Sprawozdanie z kontroli przeprowadzonej w Delegaturze ZOR w Poznaniu przez Inspektora Wydz. Kontroli Zarządu Głównego ZOR dra Gustawa Werfla, na podstawie delegacji służbowej nr 15 z 9 września 1949 r. w czasie 12-28 września 1949 r.

tralne, dlatego budowie nowych mieszkań miała wtórować państwowa akcja remontów krótko- średnio- i długofalowych, w ramach nadzoru jednostek administracji miejskiej i MKFGM. Jednak działania te zetknęły się z szeregiem problemów, o których wspomniano w pracy.

Reasumując, należy w tym miejscu zadać pytanie: w jakim stopniu administracji gospodarki mieszkaniowej udało się zrealizować wyznaczone zadania? Przede wszystkim nowe władze nie zmniejszyły zjawiska nędzy mieszkaniowej. Działanie instytucji kwaterunkowej od początku wywołało niezadowolenie wśród części społeczeństwa, które przeciwstawiło się nieuczciwości i nieudolności niektórych urzędników. W urzędach panował albo nadmierny biurokracizm, albo rażąco brak znajomości praktyki administracyjnej i biurowej. Przez to bardzo wiele rodzin mogło zostać narażonych na brak przydziału mieszkania lub wydłużał się czas oczekiwania, co z kolei groziło powrotem do tzw. bieda – osiedli lub nawet bezdomnością. Napięcia społeczne związane z brakiem dyspozycji mieszkań rozbijały więzi międzyludzkie i mogły prowadzić do różnego rodzaju patologii społecznych. Przodowała w tym praktyka dokwaterowania, która niosła za sobą wiele negatywnych zjawisk, jak chociażby odczuwalny dyskomfort związany z sublokatorstwem. Oczywiście nie wszystkie przedsięwzięcia administracji należy postrzegać negatywnie. Taki punkt widzenia byłby uproszczeniem. Niektóre rodziny robotnicze czy ubogie otrzymały przydział lokalowy, jak 142 familie, które przeniesiono z baraków przy ul. Bażyńskich. Na terenie miasta przeprowadzono też kilkadziesiąt akcji wspierających budownictwo, jak odgruzowanie terenu i wydobywanie ze zgliszczy cegieł. Wyremontowano kilkadziesiąt domów mieszkalnych i poprawiono stan niektórych ulic. Faktycznie wszystkie te działania miały charakter doraźny, i nie rozwiązały węzłowych problemów. Należy jednak pamiętać o szczupłości kasy miejskiej oraz niewystarczających kredytach przeznaczonych na odnowienie i zabezpieczenie istniejącej przestrzeni mieszkaniowej.

Pomimo niepowodzeń wielu przedsięwzięć udało się administracji mieszkaniowej zainicjować proces zrównoważenia struktury klasowej użytkowników lokali mieszkaniowych, poprzez dopływ robotników (fabrycznych i niefabrycznych) oraz tzw. inteligencji pracującej. Z punktu widzenia celowości funkcjonowania gospodarki lokalowej jest to istotny fakt, choć był to dopiero początek działań. W praktyce robotnicy czy ubodzy ubiegali się o przydziały, aczkolwiek do uzyskania upragnionego mieszkania prowadziła długa i wyboista droga.

Powojenna władza kwaterunkowa wytoczyła odmienną praktykę działania, odcinając się od polityki mieszkaniowej z okresu II RP. Nadszedł nowy porządek i inne myślenie o mieszkalnictwie miejskim. Być może nie należy rozpatrywać ówczesnych poczynąń w kategoriach całkowitej klęski, chociażby ze względu na skalę nędzy mieszkaniowej w okresie międzywojennym, którą pogłębiła okupacja hitlerowska.

Oczywiście na przednówku wkroczenia miasta na drogę intensywnego uprzemysłowienia jego gospodarka mieszkaniowa wymagała poważnych korekt prawnych, organizacyjnych i, co najważniejsze, bardzo dużych nakładów inwestycyjnych zarówno w budownictwie mieszkaniowym, jak i infrastrukturze towarzyszącej. Możliwość nowych przedsięwzięć pojawiła się w momencie powołania do życia ZOR, konstytuują-

cego instytucjonalne budownictwo mieszkaniowe związane z przemysłem. Wysuwano też koncepcje związane z ekspansją budownictwa jednorodzinnego. Plany te z różnym skutkiem urzeczywistniano już w następnej dekadzie, która rozpoczęła się od realizacji Planu 6-letniego.

Streszczenie

Gospodarka mieszkaniowa od początku istnienia Polski Ludowej stanowiła podstawowy człon gospodarki miejskiej. Autor na przykładzie miasta Torunia podjął starania zilustrowania, najważniejszych jego zdaniem, zagadnień dotyczących realizacji polityki władz partyjnych i municypalnych względem przestrzeni lokalowej. W artykule została prześledzona, m. in. dynamika ruchu budowlanego w mieszkalnictwie, działalność instytucji państwowych administrujących gospodarką lokalową, a także początki zakładowego budownictwa mieszkaniowego.

Artykuł jest oparty na materiałach archiwalnych wytworzonych przez jednostki organizacyjne, strukturalnie podlegające administracji miasta Torunia i województwa pomorskiego, partii politycznych (PPR/PZPR) oraz Ministerstwu Odbudowy. Autor wykorzystał również akty prawne (ustawy, dekrety, rozporządzenia itd.) oraz dostępną literaturę przedmiotu.

Słowa kluczowe: walka klas, komisje mieszkaniowe, urząd mieszkaniowy, początki zakładowego budownictwa mieszkaniowego

Housing in Torun in the years 1945–1949

Summary

Housing was a basic element of the urban economy since the beginning of the People's Republic of Poland. The author, basing on the example of the city of Torun, has attempted to illustrate what he believes to be the most important issues concerning the implementation of the party and municipal authorities' policy with regard to housing space. This article follows the dynamics of changes in housing construction, the activities of state institutions managing the creation of new housing space as well as the using of the existing one. The article also contains information about the origins of the company's housing construction.

The article is based on archival materials produced by the organizational units, structurally subordinated to: the administration of the city of Torun and the region of Pomerania, political parties (PPR/PZPR) as well as the Ministry of Reconstruction. If needed, the author relied on the legal acts (laws, decrees, regulations etc.) and existing literature concerning the subject.

Key words: class struggle, housing committees, housing office, the beginnings of company's housing construction

Marek Mrówczyński

ZAWIESZENIE SĄDOWEGO POSTĘPOWANIA ROZPOZNAWCZEGO W SPRAWACH CYWILNYCH I POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO ZE WZGLĘDU NA OGŁOSZENIE UPADŁOŚCI

Uwagi wprowadzające

W wielu wypadkach uzasadnione może być łączne prowadzenie badań w odniesieniu do postępowania cywilnego i sądowoadministracyjnego, w szczególności w celu dokonania ustaleń o charakterze prawnoporównawczym. Wspólną cechą tych postępowań jest to, że oba umożliwiają realizację konstytucyjnego prawa do sądu; w każdym też z tych dwóch postępowań dochodzi do sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹. Jednocześnie postępowania te oparte są właściwie na tych samych naczelnym zasadach. Sama natomiast regulacja postępowania sądowoadministracyjnego wzorowana jest w znacznym stopniu na zawartych w kodeksie postępowania cywilnego² przepisach regulujących cywilne postępowanie rozpoznawcze³.

W szczególności w obu wymienionych postępowaniach mamy do czynienia z podobnie określonymi podstawami zawieszenia postępowania.

Istota zawieszenia była niejednokrotnie przedmiotem rozważań w nauce postępowania cywilnego. W uwzględnieniu dokonanych już wcześniej ustaleń sformułowano definicję zawieszenia postępowania, według której zawieszenie polega na czasowym wstrzymaniu części lub całego postępowania, będącym skutkiem wystąpienia określonych w ustawie zdarzeń czy to uniemożliwiających podejmowanie czynności procesowych przez sąd lub strony, czy to wymagających wyjaśnienia w innym postępowaniu,

¹ Zob. K. Lubiński, *Pojęcie wymiaru sprawiedliwości w świetle konstytucji RP i standardów międzynarodowych*, [w:] *Aurea praxis, Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2817 i nast.

² Dalej jako k.p.c.

³ Por. T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2009, s. 16. Ewidentnie zbliżone kształtem do postępowania cywilnego rozpoznawczego jest postępowanie sądowoadministracyjne wszczynane na podstawie skargi. Obok tego należy mieć na uwadze wypadki postępowania sądowoadministracyjnego wszczynanego na wniosek; zob. art. 63 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.); dalej jako p.p.s.a.

a których uwzględnienie przez sąd ma wpływ na zgodne z prawem oraz rzeczywistym stanem rzeczy rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy cywilnej⁴.

W literaturze dotyczącej postępowania sądowoadministracyjnego nie było potrzeby dokonywania odrębnych ustaleń w tej kwestii. Przejęto teoretyczne ujęcie tej instytucji wypracowane na gruncie postępowania cywilnego⁵.

Jedną z podstaw zawieszenia każdego z tych postępowań związana jest z upadłością podmiotu biorącego udział w postępowaniu. Ogłoszenie upadłości wywiera poważne skutki w zakresie praw i obowiązków upadłego dłużnika. Skutki w sferze prawa materialnego rozciągają się na sferę postępowań sądowych i administracyjnych⁶, w szczególności tych, które są już w toku. Co do sądowego cywilnego postępowania rozpoznawczego w jednej sytuacji – uregulowanej w art. 145 p.u.n. – postępowanie nie może się dalej toczyć (przynajmniej do czasu prawomocnego ustalenia listy wierzytelności w postępowaniu upadłościowym). W pozostałych wypadkach zasadą jest, że ogłoszenie upadłości wprawdzie nie stanowi przeszkody do kontynuowania toczących się postępowań, jednak w postępowaniach dotyczących masy upadłości będziemy mieć do czynienia z koniecznością przekształcenia o charakterze podmiotowym (uwarunkowanego utratą legitymacji procesowej przez upadłego). Konkretnie postępowania te mogą być kontynuowane z udziałem upadłego tylko w razie upadłości z możliwością zawarcia układu i przy tym z pozostawieniem upadłemu prawa zarządu masą; jeżeli sąd ogłosił upadłość z likwidacją majątku albo upadłość z możliwością układu i z odebraniem upadłemu prawa zarządu masą, w postępowaniach jako strona wystąpić musi odpowiednio syndyk lub zarządca⁷. To samo – choć z wątpliwościami, o których będzie mowa – odnosi się do postępowania sądowoadministracyjnego.

Problematyka zawieszenia postępowań sądowych ze względu na ogłoszenie upadłości domaga się osobnych rozważań, albowiem na gruncie postępowania cywilnego, w stosunkowo krótkim czasie, doszło do kilkukrotnych zmian stanu prawnego, co spowodowało perturbacje w praktyce stosowania przepisów. Z kolei na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego regulacja okazuje się niedoskonała, co powoduje, że formułowane są wątpliwości i postulaty jej zmian.

Celem opracowania jest poddanie analizie przepisów zawierających podstawę zawieszenia, o której mowa, przy uwzględnieniu *ratio legis*, jak również rozważenie, w ja-

⁴ A. Laskowska, *Zawieszenie sądowego postępowania rozpoznawczego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2009, s. 24.

⁵ Zob. Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego*, Przemysł 2007, s. 68-69.

⁶ Co do wpływu upadłości na postępowanie administracyjne i podatkowe zob. A. Piszcz, R. Suwaj, *Strona postępowania administracyjnego w razie ogłoszenia upadłości likwidacyjnej*, Przegląd Prawa Publicznego, 2007, nr 10, s. 50. Ponadto S. Gurgul, *Prawo upadłościowe i naprawcze, komentarz*, Warszawa 2010, s. 515.

⁷ A. Jakubecki, *Wybrane problemy postępowania nieprocesowego toczącego się po ogłoszeniu upadłości uczestnika na przykładzie postępowań działowych*, [w:] *Proces cywilny. Nauka – kodyfikacja – praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, red. P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik, Warszawa 2012, s. 700.

kich ramach czasowych powinno i może być wydane postanowienie o zawieszeniu oraz jakie wywołuje ono skutki prawne.

Stan prawny w zakresie podstaw zawieszenia postępowania cywilnego i postępowania sądowoadministracyjnego ze względu na ogłoszenie upadłości

W k.p.c. pierwotnie art. 174 §1 pkt 4 stanowił, że sąd zawiesza postępowanie z urzędu, jeżeli w stosunku do strony zostało wszczęte postępowanie upadłościowe, a spór dotyczy przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości. W ten sposób przepis powtarzał brzmienie odpowiedniej regulacji z kodeksu postępowania cywilnego z 1932 r.⁸. Wraz z uchwaleniem Prawa upadłościowego i naprawczego⁹ art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. znowelizowano¹⁰; od tej pory ta sama przesłanka zawieszenia postępowania brzmiała „jeżeli ogłoszono upadłość strony, a spór dotyczy przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości”. W kolejnej nowelizacji¹¹ zastosowano nowe rozwiązanie. Przesłanka ta otrzymała następujące brzmienie: „*jeżeli postępowanie dotyczy masy upadłości i ogłoszono upadłość z możliwością zawarcia układu, a strona pozbawiona została prawa zarządu masą upadłości albo ogłoszono upadłość obejmującą likwidację majątku powoda*”. W ten sposób poza zakresem regulacji rozważanego przepisu pozostawiono wypadek upadłości obejmującej likwidację majątku ogłoszonej w trakcie trwającego procesu wobec pozwanego. Wprowadzono natomiast do kodeksu art. 182¹, w myśl którego sąd procesowy miał w takiej sytuacji wydawać postanowienie o umorzeniu postępowania. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej powoływano się na zbędność zawieszania postępowań, co do których należy przypuszczać, że po dłuższym czasie i tak zostaną umorzone¹². W tym samym przepisie stworzono jednak możliwość powrotu do wcześniejszego procesu, a ściślej wytoczenia powództwa ponownie z zachowaniem skutków poprzedniego powództwa. Rozwiązanie to – wprowadzające do polskiego porządku prawnego instytucję stanowiącą w istocie „warunkowe umorzenie postępowania cywilnego”¹³ – przysporzyło

⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 934.

⁹ Ustawa z 28 lutego 2003 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 1112 z późn. zm.); dalej jako p.u.n.

¹⁰ Mocą art. 525 p.u.n.

¹¹ Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 235, poz. 1699).

¹² Zob. uzasadnienie projektu ustawy z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 484 Sejmu V kadencji, www.orka.sejm.gov.pl. [dostęp: 06.05.2014]. W istocie rzeczy – jak wielokrotnie wskazywano w literaturze – projektodawca w pierwszym rzędzie kierował się zamiarem wyeliminować ze statystyk sądowych znaczącej liczby postępowań zawieszonych ze względu na upadłość, które przez wiele lat musiały być wykazywane jako sprawy niezałatwione, co było niewygodne z punktu widzenia wizerunku państwa. Zob. A. Jakubecki, *Ogłoszenie upadłości strony procesu cywilnego – uwagi na tle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego*, Przegląd Sądowy, 2007, nr 7-8, s. 34; A. Laskowska, *Zawieszenie sądowego postępowania...*, s. 100-101; M. Strus-Wolos, *Uprawnienia procesowe wierzycieli w postępowaniu upadłościowym*, Warszawa 2011, s. 84.

¹³ Szerzej M. Mrówczyński, *Umorzenie postępowania rozpoznawczego ze względu na ogłoszenie upadłości*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego, 2010, nr 7, s. 92. Tak też M. Strus-Wolos, *Uprawnienia procesowe...*, s. 82.

tylko problemów w praktyce orzeczniczej¹⁴ i spotkało się ze zdecydowaną krytyką w nauce¹⁵. Stąd też ustawodawca, po przeszło czterech latach obowiązywania przepisu, wycofał się z tego rozwiązania. Na mocy nowelizacji z dnia 16 września 2011 r.¹⁶ uchylono art. 182¹, a zawieszenie postępowania znowu następuje bez względu na to, czy chodzi o upadłość powoda czy pozwanego; wyraźnie też wyłączony jest z podstawy zawieszenia wypadek upadłości z możliwością układu, w ramach której zarząd masą upadłości sąd pozostawił upadłemu. W myśl zatem obecnego brzmienia art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. sąd zawiesza postępowanie z urzędu, jeżeli postępowanie dotyczy masy upadłości i ogłoszono upadłość z możliwością zawarcia układu, a strona pozbawiona została zarządu masą upadłości albo ogłoszono upadłość obejmującą likwidację majątku strony.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym analogiczna regulacja ma następujące brzmienie: sąd zawiesza postępowanie z urzędu, jeżeli w stosunku do strony zostało wszczęte postępowanie upadłościowe, a sprawa dotyczy przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości. Taka treść zawarta jest w art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. i przepis ten nie był do tej pory zmieniany.

Ratio legis zawieszenia postępowań w wypadku upadłości

Na mocy art. 75 ust. 1 p.u.n., w razie ogłoszenia upadłości obejmującej likwidację majątku, upadły traci prawo zarządu oraz możliwość korzystania i rozporządzania mieniem wchodzącym w skład masy upadłości. Tak samo – z mocy art. 76 ust. 1 p.u.n. – dzieje się w wypadku upadłości z możliwością zawarcia układu, jeśli sąd nie pozostawił zarządu upadłemu, lecz ustanowił zarządcę.

W konsekwencji art. 144 ust. 1 p.u.n. stanowi, że w wypadku tego rodzaju upadłości postępowania sądowe i administracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i dalej prowadzone jedynie przez syndyka lub przeciwko niemu. W odniesieniu do statusu prawnego syndyka ostatnio w nauce dominuje pogląd, że syndyk nie jest reprezentantem upadłego ani wierzycieli, ani tym bardziej masy upadłości¹⁷. Stanowisko to znajduje wyraz w treści art. 144 ust. 2 p.u.n., według którego wymienione postępowania syndyk pro-

¹⁴ Zob. np. wyrok SN z 16 października 2008 r., III CSK 120/08, Lex nr 560574; postanowienie SN z 14 maja 2009, I CSK 427/08, OSNC 2010, nr 4, poz. 43; uchwałę SN z 28 kwietnia 2010 r., III CZP 2/10, Biuletyn SN 2010, nr 4, s. 10.

¹⁵ Zob. A. Jakubecki, *Ogłoszenie upadłości...*, s. 34; A. Laskowska, *Zawieszenie postępowania...*, s. 100-101; A. Hrycaj, *Wpływ postępowania upadłościowego na wszczynanie i dalsze prowadzenie postępowań cywilnych*, Czasopismo Kwartalne Całego Prawa Handlowego, Upadłościowego oraz Rynku Kapitałowego, 2008, nr 2, s. 214; M. Mrówczyński, *Umorzenie postępowania...*, s. 97-98; M. Strus-Wołos, *Uprawnienia procesowe...*, s. 84; M. Gajdzińska-Sudomir, C. Zalewski, *Wpływ ogłoszenia upadłości na postępowanie cywilne w projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną*, [w:] *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, red. K. Markiewicz, Warszawa 2011, s. 286 i 288-289.

¹⁶ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381).

¹⁷ Zob. np. A. Jakubecki, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze, komentarz*, Warszawa 2010, s. 334; A. Hrycaj, *Syndyk masy upadłości*, Poznań 2006, s. 40.

wadzi na rzecz upadłego, lecz w imieniu własnym. W postępowaniach dotyczących masy upadłości stroną jest więc nie upadły reprezentowany przez syndyka, lecz syndyk¹⁸. Legitymacja, którą art. 144 ust. 1 p.u.n. przyznaje syndykowi, jest legitymacją procesową formalną, i to wyłączną, upadły zachowuje jedynie legitymację procesową materialną¹⁹ (w ten sposób mamy do czynienia z podstawieniem procesowym bezwzględny)²⁰. Tak samo – w upadłości z możliwością zawarcia układu – wyłączną legitymację formalną w wymienionych postępowaniach uzyskuje zarządca (art. 139 p.u.n.)²¹.

W art. 144 i 139 p.u.n. jest mowa ogólnie o postępowaniach sądowych. Zatem tak jak w postępowaniu cywilnym, tak również w postępowaniu sądowoadministracyjnym dochodzi do subrogacji o charakterze bezwzględny syndyka lub zarządcy²². Zarówno w orzecznictwie²³, jak i w literaturze²⁴ panuje zgoda, że upadły traci w postępowaniu sądowoadministracyjnym legitymację formalną. Spotkać można jednak też ujęcie sprowadzające *ratio legis* art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. do „zapewnienia należytej reprezentacji strony”²⁵.

Procesową konsekwencją przyjętego rozwiązania o charakterze materialnoprawnym jest określony przepisami tryb wstąpienia syndyka (lub zarządcy) do toczących się postępowań. Otóż dojść musi do zawieszenia postępowania, aby umożliwić wstąpienie podmiotu, który jest wyłącznie legitymowany²⁶, z tym że w razie wierzytelności podlegających zgłoszeniu w postępowaniu upadłościowym konieczne jest w pierwszej kolejności wyczerpanie procedury ustalania wierzytelności. Nie ma natomiast uzasadnienia, aby postępowanie sądowoadministracyjne spoczywało do momentu ustalenia listy wierzytelno-

¹⁸ A. Jakubecki, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 334.

¹⁹ Tamże, s. 335.

²⁰ W. Broniewicz, *Stanowisko syndyka upadłości w procesach z jego udziałem*, Państwo i Prawo 1993, nr 2, s. 43. P. Feliga, *Stanowisko prawne syndyka w procesie dotyczącym masy upadłości*, Warszawa 2011, s. 158-159; A. Hrycaj, *Wpływ postępowania...*, s. 189-190.

²¹ A. Jakubecki, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 317. Zob. też D. Chrapoński, *Wyłączenia z masy upadłości*, Warszawa 2010, s. 278-279.

²² Szerzej J. Jaśkiewicz, *O kolizji postępowania sądowoadministracyjnego z postępowaniem upadłościowym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 2, s. 41-42; J. Skowronek, *Instytucja zawieszenia jako wyjątek od zasady szybkości i ciągłości postępowania sądowoadministracyjnego – zagadnienia wybrane*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2009, nr 3, s. 110-112.

²³ Zob. postanowienie NSA z 19 lutego 2008 r., I FSK 1736/07, www.nsa.gov.pl [dostęp: 06.05.2014]; wyrok NSA z 11 października 2005 r., FSK 2449/04, www.nsa.gov.pl [dostęp: 06.05.2014]; wyrok WSA w Gliwicach z 15 maja 2006 r., I SA/Gl 762/05, www.nsa.gov.pl. [dostęp: 06.05.2014].

²⁴ J. Jaśkiewicz, *O kolizji postępowania...*, s. 41; J. Skowronek, *Instytucja zawieszenia...*, s. 111.

²⁵ Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia...*, s. 185. Konsekwentnie w dalszych rozważaniach status syndyka w tych postępowaniach jest przez Autora rozważany jako problem właściwej reprezentacji upadłego czy nawet reprezentacji masy upadłości. Sformułowania „reprezentacja masy upadłości” używają też: J. Jaśkiewicz *O kolizji postępowania...*, s. 40 oraz NSA w wyroku z 11 października 2005 r. i w postanowieniu z 19 lutego 2008 r. powołanymi w przypisie 24.

²⁶ A. Jakubecki, *glosa do uchwały SN z 10 lutego 2006 r.*, III CZP 2/06, Orzecznictwo Sądów Polskich 2008, nr 6, s. 480; P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 215-216; J. Jaśkiewicz, *O kolizji postępowania...*, s. 40; J. Skowronek, *Instytucja zawieszenia...*, s. 111.

ści²⁷. Podobnie umieszczenie wierzytelności na liście wierzytelności nie sprawia samo przez się, że postępowanie sądowoadministracyjne miałyby stać się bezprzedmiotowe²⁸.

Ponieważ art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. pochodzi z okresu sprzed wejścia w życie p.u.n., w przepisie tym brak rozróżnienia na postępowanie upadłościowe obejmujące likwidację majątku upadłego i postępowanie upadłościowe z możliwością zawarcia układu²⁹. Nie jest jednak słuszne ograniczanie zastosowania tego przepisu do sytuacji, gdy ogłoszono upadłość obejmującą likwidację majątku upadłego³⁰.

Idąc w ślad za rozwiązaniami przyjętymi w postępowaniu cywilnym, art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. interpretuje się w ten sposób, że przepis ten nie odnosi się do ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu, w ramach której sąd pozostawił zarząd upadłemu. Przyjmuje się zatem, że postępowanie sądowoadministracyjne w tej sytuacji nie podlega zawieszeniu³¹.

Analiza podstaw zawieszenia postępowań

W art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. jest mowa o „postępowaniu dotyczącym masy upadłości”. Fundamentalne znaczenie ma zatem odróżnienie postępowań dotyczących masy upadłości od tych, które masy nie dotyczą, gdyż w tych ostatnich legitymację procesową zachowuje upadły i podstawa zawieszenia, o której mowa, nie znajduje zastosowania³². W postępowaniach niedotyczących masy upadłości syndyk ani zarządca nigdy legitymacji nie nabywają³³.

Ogólnie rzecz ujmując, postępowanie dotyczy masy upadłości, jeśli może mieć wpływ na tę masę³⁴. Może to być wpływ na stan masy upadłości, a przez to na możliwość zaspokojenia z niej wierzycieli, ale również wpływ polegający na tym, że można będzie realizować określone prawo lub trzeba będzie wykonać określony obowiązek w ramach

²⁷ J. Jaśkiewicz, *O kolizji postępowania...*, s. 47.

²⁸ Tamże, s. 46. Skrajny pogląd – wyrażany w orzecznictwie – kwestionuje w ogóle kompetencje organów postępowania upadłościowego do wypowiedzania się w przedmiocie należności publicznoprawnych (zob. orzeczenia zestawione przez J. Jaśkiewicza, tamże, s. 45).

²⁹ J. Skowronek, *Instytucja zawieszenia...*, s. 110.

³⁰ Tak czyni – z powołaniem się na art. 543 – M. Romańska, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. T. Woś, Warszawa 2009, s. 512. Zob. S. Gurgul, *Prawo upadłościowe i naprawcze...*, s. 515; J. Jaśkiewicz, *O kolizji postępowania...*, s. 42; M. Niezgódka-Medek, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, komentarz*, Warszawa 2013, s. 402.

³¹ J. Jaśkiewicz, *O kolizji postępowania...*, s. 42. Nadzorca sądowy będzie mógł wystąpić w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako strona *sui generis*; tamże oraz S. Gurgul, *Prawo upadłościowe i naprawcze...*, s. 511.

³² A. Jakubecki, *Wybrane problemy...*, s. 698.

³³ P. Feliga, *Stanowisko prawne...* s. 430.

³⁴ Zob. A. Jakubecki, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 313. Zob. też S. Cieślak, *Wpływ postępowania upadłościowego na postępowania w sprawach gospodarczych*, Palestra 2008, nr 8-9, s. 13.

zarządu masą (co wprowadzić może, ale nie musi prowadzić do zmiany stanu masy i możliwości zaspokojenia wierzycieli)³⁵.

Przy uwzględnieniu treści art. 61 i 62 p.u.n. nie powinno budzić wątpliwości, że masa upadłości to ta część majątku upadłego, która ma służyć zaspokojeniu roszczeń wierzycieli³⁶. Istnieje jednak szereg wyłączeń z masy upadłości wynikających już z mocy samej ustawy³⁷.

Przyjmuje się fikcję prawną, że masa upadłości istnieje już od początku dnia, w którym ogłoszono upadłość³⁸.

W ramach rozważań nad wpływem danego postępowania na masę upadłości, należy odpowiedzieć na pytanie, od czego zależy zaistnienie takiego wpływu. Otóż decyduje o tym przedmiot tego postępowania. W każdym postępowaniu występuje element obiektywny, jakim jest żądanie pochodzące od inicjującego postępowanie podmiotu wraz ze wskazaniem uzasadniających je okoliczności faktycznych, czyli to, co w nauce postępowania cywilnego określa się mianem roszczenia procesowego³⁹. Żądanie będące składnikiem roszczenia procesowego określa, jakiej treści orzeczenie ma być wydane⁴⁰. A przy tym istotą procesu jest spór prawny; chodzi tu o wymagającą rozstrzygnięcia prawnego sprzeczność interesów stron stosunku prawnego w przedmiocie istnienia samego stosunku prawnego bądź treści i zakresu wynikających ze stosunku wzajemnych praw i obowiązków⁴¹.

Wpływ, o którym mowa, może wystąpić zarówno w procesie, w trakcie którego doszło do upadłości powoda, jak i w takim procesie, podczas którego doszło do upadłości pozwanego. Różnica będzie polegać na tym, że uwzględnienie przez sąd konkretnego roszczenia procesowego dla upadłego pozwanego oznaczać będzie, iż aktywa masy upadłości zmniejszą się, zostaną obciążone lub nie wzrosną, natomiast, gdy upadłym będzie powód, to z jego z punktu widzenia istotne pozostanie to, że aktywa masy wzrosną lub nie zmniejszą się ani nie zostaną obciążone. Widać przy tym, że w ramach roszczenia procesowego żądanie może przybrać każdą z trzech postaci: może być żądaniem zasądzenia świadczenia, żądaniem ustalenia prawa lub stosunku prawnego lub żądaniem ukształtowania prawa lub stosunku prawnego⁴². Jednak jeśli uwzględnienie roszczenia procesowego

³⁵ Zob. A. Jakubecki, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 421. Zob. też definicję P. Feligi, *Stanowisko prawne...*, s. 78.

³⁶ F. Zedler, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 138; S. Gurgul, *Prawo upadłościowe i naprawcze...*, s. 190.

³⁷ Szerzej na ten temat D. Chrapoński, *Wyłączenia z masy...*, s. 319-390; P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 99-100.

³⁸ Zob. F. Zedler, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 138, D. Chrapoński, [w:] *Prawo upadłościowe i naprawcze, komentarz*, red. A. Witosz, Warszawa 2010, s. 170. Zob. też P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 223-226.

³⁹ Szerzej: W. Siedlecki, *Przedmiot postępowania cywilnego*, [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, red. J. Jodłowski, Ossolineum 1974, s. 158 i 164.

⁴⁰ Tamże, s. 158.

⁴¹ K. Lubiński, *Istota i charakter prawny działalności sądu w postępowaniu nieprocesowym*, Toruń 1985, s. 169-170.

⁴² Zob. S. Cieślak, *Wpływ postępowania...*, s. 12.

polega na przesądzeniu o obowiązku, który będzie podlegał nie zaspokojeniu z masy, lecz wykonaniu w ramach zarządu masą lub polega na przesądzeniu o prawie zaspokajanym nie „na rzecz” masy, lecz w ramach zarządu, taka symetria nie musi wystąpić. Np. w razie upadłości pozwanego w trakcie procesu o sprostowanie świadectwa pracy, postępowanie trzeba zawiesić, ale jeśli dojdzie do upadłości (w szczególności konsumenckiej) powoda w trakcie takiego postępowania, to brak będzie uzasadnienia dla zawieszania.

Wpływ, o którym mowa, może być bardziej lub mniej bezpośredni, co wyrazi się w szczególności w tym, że po uprawomocnieniu się orzeczenia uwzględniającego żądanie, do rzeczywistych zmian w stanie masy upadłości może dojść w wyniku większej lub mniejszej liczby kolejnych czynności faktycznych lub procesowych. Przykładowo wyrok ustalający, że określone zdarzenie było wypadkiem przy pracy, nie wywrze tak bezpośredniego wpływu na stan masy upadłości, jak wyrok zasądający świadczenie pieniężne od pozwanego upadłego lub wyrok pozbawiający tytuł wykonawczy wykonalności.

Oczywiście sporządzanie katalogu spraw, w których postępowanie może „dotyczyć masy upadłości” jest z góry skazane na niepowodzenie ze względu na różnorodność stanów faktycznych oraz mnogość możliwych stosunków prawnych i świadczeń.

Art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. ma – w związku z art. 13 §2 k.p.c. – zastosowanie również w postępowaniu nieprocesowym. W tym postępowaniu także rozpoznawane są sprawy dotyczące masy upadłości. Podobnie jak to ma miejsce w procesie, w postępowaniu nieprocesowym legitymacja – w zależności od tego, czy dane postępowanie „dotyczy masy upadłości” i w zależności od rodzaju upadłości (sposobu prowadzenia postępowania upadłościowego) – może przysługiwać albo syndykowi, albo zarządcy, albo samemu upadłemu⁴³. W postępowaniu tym nie ma jednak spraw „o wierzytelności”⁴⁴; istnieją natomiast sprawy, w których sąd rozpoznaje kompleksowo określone roszczenia⁴⁵, obejmujące w istocie wierzytelności podlegające zgłoszeniu w postępowaniu upadłościowym⁴⁶. Chodzi tu przykładowo o postępowanie o podział majątku wspólnego po ustaniu wspólności majątkowej małżeńskiej, postępowanie o zniesienie współwłasności, postępowanie o dział spadku⁴⁷.

Sąd musi sam ocenić, czy możliwość wpływu, o której mowa, zachodzi. Możliwość ta nie wynika z deklaracji stron czy uczestników postępowania. Zawsze też – dopóki postępowanie się prawomocnie nie zakończyło i nie jest znany jego wynik – pozostaje tylko możliwością (czyli chodzi o wpływ potencjalny).

Stosowanie rozważanej podstawy zawieszenia postępowania nie zależy od tego, czy ogłoszona upadłość jest upadłością przedsiębiorcy czy upadłością konsumencką.

Stosowanie art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. nastrocza więcej trudności niż stosowanie art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. Przede wszystkim trzeba przyjąć, że na gruncie art. 124 §1 pkt

⁴³ A. Jakubecki, *Wybrane problemy...*, s. 704.

⁴⁴ Szerzej M. Mrówczyński, *Umorzenie postępowania...*, s. 82.

⁴⁵ Zob. w tej kwestii K. Lubiński, *Istota i charakter...*, s. 228-233.

⁴⁶ Szerzej A. Jakubecki, *Wybrane problemy...*, s. 708 i nast. oraz S. Cieślak, *Powiązania wewnątrzsistemowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 213 i nast.

⁴⁷ Szerzej A. Jakubecki, *Wybrane problemy...*, s. 708 i nast.; S. Cieślak, *Powiązania wewnątrzsistemowe...*, s. 212-219.

4 p.p.s.a. przez „wszczęcie postępowania upadłościowego” należy rozumieć ogłoszenie upadłości⁴⁸. Następnie należy odpowiedzieć na pytanie, jak ustalić, że dane postępowanie sądowoadministracyjne „dotyczy przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości”. W związku z tym wskazano, że „poszukiwanie tej zależności (...) powinno sprowadzać się do stwierdzenia, że przedmiotem skargi do sądu administracyjnego jest działanie lub bezczynność organu administracji publicznej skierowane do przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości”⁴⁹. W innej wypowiedzi znalazła się sugestia, że przedmiot sprawy sądowoadministracyjnej może krzyżować się lub mieścić w zakresie klasy desygnatu „przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości”⁵⁰. W ten sposób jednak niczego się nie wyjaśni, dopóki nie wiadomo, co ustawodawca rozumie przez pojęcie „przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości”. Sformułowanie to nieszczęśliwie powtórzone zostało za kodeksem postępowania cywilnego z 1932 r. w pierwotnej wersji obecnego k.p.c., a następnie w dosłownym brzmieniu przejęte do rozważanego przepisu p.p.s.a. Przede wszystkim „przedmiot” nie jest tu synonimem „rzeczy”⁵¹. Po drugie, tego przepisu k.p.c. nie można było wyklądać literalnie. Racjonalne względy nakazywały w ramach stosowania tego przepisu dokonać wykładni celowościowej. Przepis wprowadzicie nie był przedmiotem zbyt wielu wypowiedzi w literaturze (w warunkach ustrojowych PRL postępowań upadłościowych prawie nie było), niemniej jednak słusznie zwrócono uwagę, że wprowadzicie w ścisłym rozumieniu składnikami masy upadłości są tylko rzeczy, wierzytelności i inne prawa majątkowe (przysługujące upadłemu), a nie pasywa, to jednak zawieszenie postępowania cywilnego musi nastąpić też w sytuacji, gdy jest to proces, w którym ktoś dochodzi swojej wierzytelności od upadłego dłużnika⁵². W istocie sformułowanie o sporze czy sprawie „dotyczącej przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości” znaczy to samo, co „postępowanie dotyczące masy upadłości”⁵³. Art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. trzeba więc stosować zarówno w tych sytuacjach, w których postępowanie sądowoadministracyjne dotyczy praw tworzących masę upadłości, jak i wtedy, gdy dotyczy obowiązków zaspokajanych z masy upadłości⁵⁴.

Wróćmy zatem do pytania, w czym przejawia się to, że dane postępowanie sądowoadministracyjne dotyczy masy upadłości.

⁴⁸ Zob. Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia...*, s. 190; J. Jaśkiewicz, *O kolizji postępowania...*, s. 40; M. Romańska, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. T. Woś, s. 512. Przepis ten jest właściwie powtórzeniem pierwotnej wersji art. 174 § 1 pkt 4 k.p.c.; zob. niżej.

⁴⁹ Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia...*, s. 194.

⁵⁰ J. Jaśkiewicz, *O kolizji postępowania...*, s. 43-44.

⁵¹ Zob. Z. Świeboda, *Prawo upadłościowe i naprawcze, komentarz*, Warszawa 2003, s. 202-203; Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia...*, s. 192.

⁵² S. Gurgul, *Prawo upadłościowe i układowe*, Warszawa 2003, s. 318.

⁵³ A. Jakubecki, *glosa do uchwały...*, s. 481.

⁵⁴ Por. Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia...*, s. 194. W literaturze przytaczane jest jednak często postanowienie NSA z 29 października 2004 r., FZ 442/04, www.nsa.gov.pl [dostęp: 06.05.2014], w którym sąd ten zajął stanowisko odwrotne, tj. przyjął, że jeśli sprawa sądowoadministracyjna dotyczy obowiązku zapłaty podatku, to nie ma mowy o „przedmiocie wchodzącym w skład masy upadłości”.

Wyżej – na gruncie postępowania cywilnego – odwołaliśmy się do przedmiotu tego postępowania. Pojęcie roszczenia procesowego wcale nie jest charakterystyczne tylko dla postępowania cywilnego, lecz ma walor ogólniejszy. Przy założeniu, że jest to żądanie urzeczywistnienia w konkretnym przypadku oznaczonej normy prawnej przez wydanie orzeczenia określonej treści, zindywidualizowane okolicznościami faktycznymi, określenie to może być używane też w postępowaniu karnym i administracyjnym⁵⁵. Ograniczając rozważania do postępowania sądowoadministracyjnego wszczynanego na podstawie skargi, zauważmy, że skarga do sądu administracyjnego również zawiera żądanie. Jest to „*żądanie dokonania przez sąd administracyjny kontroli (...) zgodności z prawem*”⁵⁶ działań i zaniechań organów administracji publicznej. W istocie roszczenie to zawiera żądanie uznania określonego działania lub zaniechania za niezgodne z prawem (w skardze skarżący twierdzi, że taka niezgodność zachodzi; przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego nie jest natomiast ani kontrola, ani sam akt, czynność lub zaniechanie organu, który tej kontroli podlega).

Gdy będziemy jednak chcieli ustalić możliwość wpływu tak rozumianego przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego na masę upadłości, pojawi się problem. Otóż spraw „o prawa” będące składnikami masy upadłości nie ma tu w ogóle (gdyż takie sprawy toczą się w postępowaniu cywilnym). Pojęcia „majątku” i „praw majątkowych” to pojęcia z zakresu prawa prywatnego. Charakterystyczną cechą praw majątkowych jest to, że uwarunkowane są interesem ekonomicznym uprawnionego i dają się wyrazić w pieniądzu⁵⁷. Prawa, których źródłem są akty władzy publicznej, w zasadzie nie tworzą masy upadłości⁵⁸.

Trzeba więc przyjąć, że analizowany przepis ma zastosowanie, jeżeli działania lub zaniechania administracji publicznej miałyby doprowadzić do zwiększenia lub zmniejszenia aktywów tworzących masę upadłości albo odnosiłyby się do czynności zarządczych masą. Wynika z tego, że może chodzić o wierzytelności publicznoprawne zaspokajane z masy upadłości lub o należności, które miałyby zasilić tę masę, ale też o działania lub zaniechania organów administracji publicznej odnoszące się do innego mienia będącego

⁵⁵ S. Włodyka, *Pojęcie postępowania cywilnego i jego rodzaje*, [w:] *Wstęp do systemu...*, s. 300.

⁵⁶ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 56. Skarga do sądu administracyjnego nie daje się ująć jednolicie. Pewne skargi mają charakter środka prawnego nadzwyczajnego – takiego, który uruchamia nadzwyczajne postępowanie kontrolne i to prowadzone przez organ zewnętrzny w stosunku do systemu organów administracji publicznej (sąd), druga ich grupa (jak, np. skarga organu gminy na akt nadzoru) tworzy kategorię samoistnych środków zaskarżenia; szerzej tamże, s. 55-56.

⁵⁷ M. Pyziak-Szafnicka, [w:] *System prawa prywatnego*, red. Z. Radwański, t. I, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 717; D. Chrapoński, *Wylączenia z masy...*, s. 24, jednak przyjmuje (za J. Korzonkiem), że do masy upadłości należą przysługujące upadłemu zarówno prawa prywatne, jak i publiczne.

⁵⁸ Por. Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia...*, s. 193. Prawa i obowiązki wynikające z aktów administracyjnych mogą wyjątkowo być przedmiotem sukcesji czy w ogóle obrotu; zob. A. Jakubecki, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 660 oraz S. Gurgul, *Prawo upadłościowe i naprawcze...*, s. 970. Właśnie prawa i obowiązki, a nie same zezwolenia czy koncesje, jak nieprecyzyjnie stanowi art. 317 ust. 1 p.u.n., tamże.

składnikiem masy upadłości⁵⁹. W każdym razie wpływ postępowania sądowoadministracyjnego na masę upadłości jest zawsze pośredni, gdyż sąd administracyjny – jak ujmuje to T. Woś – nie dokonuje „konkretyzacji stosunku prawnego, ale kontroli tej konkretyzacji”⁶⁰.

Wydanie przez sąd postanowienia o zawieszeniu postępowania

Obowiązek zawieszenia postępowań ze względu na ogłoszenie upadłości powstaje z chwilą wydania przez sąd upadłościowy postanowienia o ogłoszeniu upadłości⁶¹. Zawieszenie nie następuje więc, gdy toczy się jedynie postępowanie w przedmiocie ogłoszenia upadłości, ale też z drugiej strony, sąd nie czeka z wydaniem postanowienia o zawieszeniu postępowania do momentu uprawomocnienia się postanowienia o ogłoszeniu upadłości, gdyż to ostatnie jest skuteczne i wykonalne z dniem wydania (art. 51 ust. 2 p.u.n.). Data postanowienia o ogłoszeniu upadłości jest datą ogłoszenia upadłości (art. 52 zdanie pierwsze p.u.n.). Czynności upadłego lub podjęte przeciwko niemu w dniu ogłoszenia upadłości nie mogą już mieć skutku wobec masy upadłości. Pozew wniesiony w tym samym dniu, w którym ogłoszona zostaje upadłość, musi być uznany za wniesiony po ogłoszeniu upadłości⁶². To samo dotyczy skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Tak więc, aby można było mówić o postępowaniu, które w chwili ogłoszenia już się toczy, pozew lub wniosek w postępowaniu nieprocesowym albo skarga do sądu administracyjnego musiałyby być wniesione najpóźniej dzień przed dniem ogłoszenia upadłości⁶³. W przeciwnym wypadku podstawa zawieszenia nie ma zastosowania. Może zdarzyć się, że w toku postępowania upadłościowego sąd zmienił sposób prowadzenia postępowania z upadłości z możliwością układu na upadłość obejmującą likwidację majątku. W takiej sytuacji – jak wynika z art. 143 p.u.n. – dla stosowania art. 144 i 145 p.u.n., a tym samym art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. i art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. istotny jest moment uprawomocnienia się postanowienia o zmianie sposobu prowadzenia postępowania upadłościowego⁶⁴.

Zawieszenie postępowania może nastąpić na posiedzeniu niejawnym. Sąd wydaje rozstrzygnięcie, którego formuła brzmi: „zawiesić postępowanie” (a nie, np. „zawiesić postępowanie z dniem...”)⁶⁵.

⁵⁹ Nicco podobnie M. Romańska, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. T. Woś, s. 514.

⁶⁰ T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne...*, s. 30; Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia...*, s. 193, ujmuje to w słowach, że przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego odnosi się do praw stanowiących masę upadłości w sposób tylko pośredni.

⁶¹ Zob. też P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 234-235.

⁶² A. Jakubecki, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 149; A. Laskowska, *Zawieszenie sądowego...*, s. 106; P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 234. Zob. jednak odmienny pogląd S. Gurgula, *Prawo upadłościowe i naprawcze...*, s. 165 i 546.

⁶³ Samo wniesienie pozwu zapoczątkowuje proces. Por. tamże, s. 546.

⁶⁴ Zob. tamże, s. 520; P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 235.

⁶⁵ Podobnie P. Feliga, tamże, s. 232.

Postępowanie dotyczące masy upadłości podlega zawieszeniu w każdym swoim stadium (*lege non distinguente*). Zatem w szczególności nie jest istotne, czy sprawa jest akurat rozpoznawana w pierwszej, czy już w drugiej instancji, czy też – w postępowaniu cywilnym – jest rozpoznawana przez Sąd Najwyższy w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej⁶⁶. W szczególności sąd pierwszej instancji powinien zawiesić postępowanie również wtedy, gdy ogłoszenie upadłości nastąpiło już po wydaniu orzeczenia merytorycznego w czasie biegu terminu do jego zaskarżenia. Inaczej być nie może, skoro z chwilą ogłoszenia upadłości pozwany, uczestnik czy skarżący traci legitymację procesową do występowania w takim postępowaniu; co więcej, właśnie ta utrata legitymacji jest uzasadnieniem (*ratio legis*) zawieszenia postępowania. Liczy się zatem to, że ogłoszenie upadłości nastąpiło zanim postępowanie cywilne czy sądowoadministracyjne zostało prawomocnie zakończone. Istnieje jednak moment końcowy, do którego decyzja procesowa o zawieszeniu postępowania może zapaść. Otóż zawiesić można postępowanie toczące się, a nie takie, które jest już zakończone⁶⁷. Proces, postępowanie nieprocesowe czy postępowanie sądowoadministracyjne mają swoje ramy czasowe. Momentem końcowym jest moment uprawomocnienia się czynności decyzyjnej kończącej postępowanie z przyczyn natury procesowej lub moment uprawomocnienia się orzeczenia merytorycznego w sprawie⁶⁸. Zgodnie z art. 363 §1 k.p.c. orzeczenie staje się prawomocne, gdy nie przysługuje od niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Analogiczną treść zawiera art. 168 §1 p.p.s.a. Prawomocność następuje automatycznie z mocy prawa. Nie wystarczy zatem, by ogłoszenie upadłości nastąpiło jeszcze w czasie biegu terminu do zaskarżenia orzeczenia, również samo zawieszenie musi nastąpić w tym czasie⁶⁹.

Sąd drugiej instancji zawiesza postępowanie, jeżeli podstawa zawieszenia istniała już w czasie postępowania przed sądem pierwszej instancji, który nie uwzględnił okoliczności warunkującej takie zawieszenie, jak również wtedy, gdy podstawa zaistniała w toku postępowania przed sądem drugiej instancji i ma znaczenie dla całości postępowania w danej sprawie⁷⁰.

Ze względu na to, że zawieszenie postępowania następuje na mocy postanowienia sądu, a nie z mocy prawa, sytuacja może się skomplikować. Wprawdzie okoliczność ogłoszenia upadłości sąd orzekający bierze pod uwagę z urzędu⁷¹, jednak w praktyce może dojść do tego, że choć w toku postępowania – czy to przed, czy po wydaniu orzeczenia merytorycznego – takie ogłoszenie upadłości nastąpi, to sąd będzie prowadził po-

⁶⁶ Zob. A. Laskowska, *Wpływ ogłoszenia upadłości obejmującej likwidację majątku strony pozwanej na toczące się z jej udziałem postępowanie kasacyjne*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego, 2011, nr 1, s. 60; P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 236.

⁶⁷ Tak też A. Laskowska, tamże, s. 74.

⁶⁸ Tak S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 271-272.

⁶⁹ Analogiczne stanowisko na gruncie art. 343¹ k.p.c., dotyczącego uchylenia wyroku zaocznego z urzędu, wyraża M. Uliasz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 455.

⁷⁰ Por. uzasadnienie wyroku SN z 19 czerwca 2008 r., V CSK 433/07, Lex nr 442521.

⁷¹ Tak też P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 232.

stępowanie dalej. Może się tak zdarzyć, dlatego że nie uzyska informacji o upadłości⁷², ewentualnie, dlatego że niesłusznie uzna, że postępowanie nie podlega zawieszeniu. W związku z tym, jeżeli sąd dowiaduje się o upadłości z opóźnieniem, w tym nawet po zamknięciu rozprawy, nadal ma obowiązek zawieszenia postępowania.

Ponadto w postępowaniu cywilnym tak samo sąd postąpi, jeżeli dowiedział się o wcześniejszej upadłości już po wydaniu orzeczenia merytorycznego, ale jeszcze w trakcie biegu terminu do zaskarżenia orzeczenia lub po skutecznym zaskarżeniu orzeczenia merytorycznego⁷³. Istnieje bowiem przepis szczególny pozwalający sądowi powrócić do wcześniejszego stadium postępowania, a mianowicie art. 174 §2 zdanie drugie k.p.c (o czym niżej). Jeżeli natomiast informacja o wcześniejszej upadłości trafiła do akt sprawy dopiero przed sądem drugiej instancji, to ten sąd powinien zawiesić postępowanie (uchylając orzeczenie pierwszoinstancyjne).

Sąd orzekający nie jest władny anulować skutków prawomocności, więc nie interesuje się tym, dlaczego nie zaskarżono orzeczenia, choćby zapadło ono wbrew prawu, tj. w szczególności – jak w analizowanej sytuacji – pomimo zakazu kontynuowania postępowania. Anulowanie skutków prawomocności uwarunkowane jest jedynie aktywnością stron, które mogą złożyć wniosek o przywrócenie terminu do zaskarżenia orzeczenia lub skargę o wznowienie postępowania.

W przypadku rozpoznawania sprawy przez sąd drugiej instancji możliwość zawieszenia postępowania kończy się z chwilą wydania przez ten sąd prawomocnego orzeczenia.

Na wydane w postępowaniu cywilnym postanowienie sądu pierwszej instancji o zawieszeniu postępowania przysługuje zażalenie na podstawie ogólnego przepisu art. 394 §1 k.p.c. W wypadku postanowienia sądu drugiej instancji przysługuje skarga kasacyjna na podstawie art. 398¹ k.p.c. W postępowaniu sądownoadministracyjnym przysługuje zażalenie do NSA na podstawie art. 194 §1 pkt 3 p.p.s.a.

Skutki procesowe zawieszenia postępowania oraz podstawy podjęcia zawieszonego postępowania

Zgodnie z art. 174 §2 k.p.c. zawieszenie ma skutek od chwili zdarzenia, które go spowodowało, czyli od ogłoszenia upadłości⁷⁴. Przepis jednocześnie nakazuje sądowi procesowemu uchylenie z urzędu orzeczeń wydanych po ogłoszeniu upadłości, chyba że

⁷² Sąd może powziąć informację o upadłości z urzędu (będziemy wówczas mieli do czynienia z faktem znanym sądowi z urzędu); tak też P. Feliga, tamże, s. 233. Można natomiast wyobrazić sobie skrajną sytuację, w której upadły pozwany celowo ukrywa istnienie procesu w szczególności przed syndykiem, a sądowi orzekającemu w procesie celowo nie ujawnia okoliczności, że doszło do ogłoszenia upadłości.

⁷³ Oczywiście sam fakt, że doszło do wydania orzeczenia merytorycznego, pomimo że postępowanie winno być zawieszone nie sprawia, że mamy tu do czynienia z *sententia non existens*.

⁷⁴ A właściwie od początku dnia, w którym ogłoszono upadłość, P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 240.

ogłoszenie upadłości nastąpiło po zamknięciu rozprawy⁷⁵. Dotyczy to również orzeczeń wydanych w dniu ogłoszenia upadłości⁷⁶. Mamy tu do czynienia z ewidentnym wyjątkiem od zasady związania sądu podjętą czynnością decyzyjną⁷⁷.

Z kolei art. 124 §2 p.p.s.a. stanowi, że zawieszenie ma skutek od dnia zdarzeń, które je spowodowały, przy czym zdarzenia te nie wstrzymują wydania orzeczenia, jeżeli nastąpiły po zamknięciu rozprawy.

W obu regulacjach wprowadzono wsteczny skutek zawieszenia postępowania⁷⁸. Nie oznacza to jednak, że sąd dokonuje zniesienia postępowania⁷⁹ ani też, że ewentualne czynności procesowe podjęte w czasie między ogłoszeniem upadłości a zawieszeniem postępowania są automatycznie bezskuteczne⁸⁰.

Zawieszenie postępowania na podstawach, o których mowa, powoduje wstrzymanie wszystkich terminów procesowych (zarówno ustawowych, jak i sądowych)⁸¹. Zaczynają one bieg na nowo z chwilą podjęcia postępowania, przy czym terminy sądowe należy w miarę potrzeby wyznaczać na nowo (art. 179 §2 k.p.c., art. 127 §2 p.p.s.a.).

Zasadą jest, że ewentualne czynności procesowe sądu dokonywane w trakcie zawieszenia postępowania pozostają bezskuteczne, z kolei czynności procesowe stron i uczestników postępowania wywołują skutki dopiero z chwilą podjęcia postępowania (art. 179 §3 zdanie drugie k.p.c., art. 127 §3 zdanie drugie p.p.s.a.)⁸². Mogą być dokonywane czynności mające na celu zaskarżenie postanowienia o zawieszeniu, zmierzające do podjęcia postępowania, zabezpieczenia powództwa lub wniosku, czy zabezpieczenia dowodu (w postępowaniu cywilnym), wstrzymania wykonania aktu lub czynności (w postępowaniu sądowoadministracyjnym) oraz inne nieoddziałujące na bieg postępowania⁸³.

Na podstawie art. 174 §3 k.p.c. sąd ma obowiązek wezwać syndyka lub zarządcę do wzięcia udziału w postępowaniu, a jeżeli syndyk lub zarządca może odmówić wstąpienia do postępowania, sąd wyznaczy mu odpowiedni termin do złożenia oświadczenia; niezłożenie w terminie oświadczenia co do wstąpienia uważa się za odmowę wstąpienia.

Stosownie do art. 180 §1 pkt 5 k.p.c. sąd podejmie postępowanie z chwilą zgłoszenia się lub wskazania syndyka albo zarządcy masy upadłości, a jeżeli syndyk albo zarządca może odmówić wstąpienia do postępowania – z chwilą złożenia przez niego oświadczenia; w przypadku odmowy wstąpienia do postępowania przez syndyka albo zarządcę masy upadłości, postępowanie podejmuje się z udziałem upadłego.

⁷⁵ W tej ostatniej sytuacji sąd powinien jednocześnie wydać orzeczenie merytoryczne i zawiesić postępowanie; A. Hrycaj, *Wpływ postępowania...*, s. 191.

⁷⁶ P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 241.

⁷⁷ S. Cieślak, *Wpływ postępowania...*, s. 15.

⁷⁸ A. Jakubecki, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 320.

⁷⁹ Zob. P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 242.

⁸⁰ Por. tamże, s. 242-243. Inaczej na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego M. Niezgódka-Medek, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, s. 406., a na gruncie postępowania cywilnego – A. Hrycaj, *Wpływ postępowania...*, s. 191.

⁸¹ A. Laskowska, *Zawieszenie sądowego...*, s. 312.

⁸² Tamże, s. 314-315.

⁸³ Szerzej P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 245.

Jak słusznie zauważono, art. 180 §1 pkt 5 k.p.c. ma zastosowanie do podjęcia każdego postępowania zawieszonego na podstawie art. 174 §1 pkt 4 k.p.c.⁸⁴. Oznacza to, że po pierwsze stosuje się go w obu wypadkach, które można wyróżnić w świetle art. 65 ust. 1 i 2 p.u.n., tj. do postępowania dotyczącego mienia upadłego, czyli takiego, w którym syndyk (lub zarządca) może złożyć oświadczenie o wstąpieniu bądź odmowie wstąpienia oraz do postępowania dotyczącego masy upadłości innego aniżeli postępowanie dotyczące mienia upadłego⁸⁵; po drugie stosuje się go – wraz z uzupełniającym go art. 145 ust. 1 p.u.n. – do podjęcia postępowań o wierzytelności podlegające zgłoszeniu w postępowaniu upadłościowym⁸⁶. Syndyk (lub zarządca) może, np. dojść do przekonania, że określony składnik majątkowy, którego postępowanie dotyczy, nie należy do upadłego, co skutkuje odmową wstąpienia do postępowania⁸⁷; nie może natomiast odmówić wstąpienia do postępowania o wierzytelność podlegającą zgłoszeniu w postępowaniu upadłościowym⁸⁸.

Przepisy p.p.s.a. nie regulują odrębnie kwestii podjęcia postępowania zawieszonego ze względu na ogłoszenie upadłości, jednak trzeba zastosować podobne zasady, jak w postępowaniu cywilnym. Wezwany syndyk (lub zarządca) może odmówić wstąpienia do postępowania⁸⁹. W literaturze wypowiedziano pogląd, że sąd administracyjny nie jest jednak takim oświadczeniem związany⁹⁰. Zauważono też, że do p.p.s.a. nie wprowadzono odpowiednika art. 174 §3 *in fine* k.p.c., według którego brak w wyznaczonym terminie oświadczenia organu co do wstąpienia do postępowania uważa się za odmowę wstąpienia⁹¹.

Inaczej niż w postępowaniu cywilnym, w postępowaniu sądowoadministracyjnym nigdy nie zajdzie konieczność wyczerpania – przed podjęciem zawieszonego postępowania – trybu zgłoszenia wierzytelności w postępowaniu upadłościowym, gdyż w przypadku postępowania sądowoadministracyjnego nie ma czego zgłaszać⁹².

Z chwilą wstąpienia syndyka (lub zarządcy) do postępowania sądowoadministracyjnego ustają przyczyny, dla których zawieszono postępowanie; podjęcie postępowania następuje na podstawie art. 128 §1 p.p.s.a. i art. 144 ust. 1 p.u.n.⁹³.

⁸⁴ Tamże, s. 256 i 264.

⁸⁵ Tamże, s. 256 i 264-265. Zob. też A. Hrycaj, *Wpływ postępowania...*, s. 192.

⁸⁶ P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 259. Wymogu wyczerpania trybu zgłoszenia wierzytelności nie ma w postępowaniu upadłościowym z możliwością układu; zob. A. Hrycaj, *Wpływ postępowania...*, s. 204.

⁸⁷ P. Feliga, *Stanowisko prawne...*, s. 257.

⁸⁸ Tamże, s. 258; A. Hrycaj, *Wpływ postępowania...*, s. 204. Por. E. Stefańska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego, komentarz*, T. 2 (art. 506-1217), red. M. Manowska, Warszawa 2011, s. 1119.

⁸⁹ Zob. J. Skowronek, *Instytucja zawieszenia...*, s. 113.

⁹⁰ Jaśkiewicz, *O kolizji postępowania...*, s. 43.

⁹¹ Tamże.

⁹² Zob. wyżej uwagi dotyczące przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego. Podobnie M. Romańska, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. T. Woś, s. 515.

⁹³ Tak NSA w uzasadnieniu postanowienia z 23 października 2007 r., GSK 1475/04, www.nsa.gov.pl [dostęp: 06.05.2014].

Wstąpienie syndyka lub zarządcy do postępowania nie może się odbyć bez uprzedniego zawieszenia postępowania. Niczego tu nie zmienia okoliczność, że informacja o upadłości może pochodzić od samego syndyka (lub zarządcy), który w dodatku jednocześnie zgłasza udział w postępowaniu⁹⁴.

W literaturze wskazuje się, że dopuszczalne jest, aby sąd w jednym i tym samym postanowieniu zawiesił postępowanie i podjął je z udziałem syndyka (lub zarządcy)⁹⁵, jednak należy zwrócić uwagę, że na zawieszenie postępowania – czy to cywilnego czy sądowoadministracyjnego – przysługuje zażalenie.

Skutki prawne naruszenia przez sąd obowiązku zawieszenia postępowania

Skutkiem niedokonania przez sąd zawieszenia postępowania z naruszeniem art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. lub art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. jest przede wszystkim nadal istniejący obowiązek zawieszenia. Obowiązek ten istnieje jednak w ramach czasowych, które omówiono wyżej.

Zarzut naruszenia art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. może zostać podniesiony w apelacji, podobnie jak zarzut naruszenia art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. może zostać podniesiony w skardze kasacyjnej do NSA. Ponadto w postępowaniu cywilnym naruszenie obowiązku zawieszenia postępowania przez sąd drugiej instancji może być podstawą skargi kasacyjnej

Problem powstaje, gdy już uprawomocniło się orzeczenie kończące postępowanie. Sam fakt naruszenia przepisów postępowania nie musi oznaczać wadliwości samego orzeczenia⁹⁶, chyba że orzeczenie wydano w warunkach nieważności postępowania. W każdym razie sąd – będąc związany swoim orzeczeniem – nie jest uprawniony do jego uchylecia z urzędu. Odwołałość orzeczenia, która jest wyjątkiem od zasady związania sądu własnym orzeczeniem za każdym razem musi wynikać ze szczególnego przepisu⁹⁷. W analizowanym wypadku nie ma też jakiegokolwiek możliwości sprostowania orzeczenia. Pozostaje zatem postawienie pytania o trzeci sposób wyeliminowania orzeczenia, o ile miałyby ono być wadliwe, a mianowicie pytania o dopuszczalność wzruszenia takiego prawomocnego orzeczenia w drodze nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Jaka jest istota naruszenia przepisów postępowania, o którym mowa? Z pewnością na gruncie rozważanych przepisów k.p.c. i p.p.s.a. mamy do czynienia z przeszkodą w merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy. Ze względu na utratę legitymacji ustawodawca zakazuje dalszego postępowania (przynajmniej z tym podmiotem, który utracił legitymację)⁹⁸. Kwestia procesowa – w postaci tego zakazu – jest pierwotna w stosunku do kwestii braku legitymacji. Analizowana sytuacja charakteryzuje się tym, że postępowanie było prowadzone i zakończyło się merytorycznym orzeczeniem, mimo że nie powinno. Kontynuowanie postępowania z upadłym oznacza pozbawienie syndyka lub zarządcy możliwości

⁹⁴ Jest tak ze względu na skutki prawne, o których była mowa. A. Hrycaj, *Wpływ postępowania...*, s. 192.

⁹⁵ W. Broniewicz, *Stanowisko syndyka...*, s. 46; A. Hrycaj, *Wpływ postępowania...*, s. 192.

⁹⁶ Zob. E. Gapska, *Wady orzeczeń sądowych*, Warszawa 2009, s. 85.

⁹⁷ Zob. tamże, s. 192.

⁹⁸ Zob. też uzasadnienie projektu ustawy wskazane w przypisie 12.

działania, o którym jest mowa w art. 401 pkt 2 k.p.c. oraz art. 271 pkt 2 p.p.s.a., a zatem powstanie przyczyny nieważności postępowania, skutkującej możliwością wniesienia przez syndyka lub zarządcę skargi o wznowienie postępowania. Literalnie rzecz biorąc omawiany wypadek nie jest dokładnie taką sytuacją. W postępowaniu, które podlegało umorzeniu, syndyk lub zarządca nie miał statusu strony, stroną był do końca upadły i teje strony w żaden sposób możliwości działania nie pozbawiono. Syndyka lub zarządcę pozbawiono natomiast możliwości działania w tym sensie, że w takim postępowaniu winien być stroną, lecz nią nie został w wyniku wadliwego działania sądu. Tak więc wznowienie postępowania może mieć tu zastosowanie⁹⁹.

Wnioski

Przeanalizowane podstawy zawieszenia odnoszą się do takich postępowań, które są w toku w momencie ogłoszenia upadłości uczestniczącego w nich podmiotu.

Ratio legis w wypadku obu omówionych podstaw jest identyczne, tzn. zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i w postępowaniu sądowoadministracyjnym zawieszenie ma na celu umożliwienie wstąpienia do postępowania podmiotu, który stał się wyłącznie legitymowany. Art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. i art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. wprowadzają sformułowane w różny sposób, ale trzeba je rozumieć tak samo. Lepiej byłoby natomiast, gdyby podstawa zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego była sformułowana w taki sposób, jak art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. Obecne brzmienie przepisu powoduje trudności w jego stosowaniu. Słusznie też zwraca się uwagę na niedostosowanie art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. do rozwiązań przyjętych w p.u.n., a wprowadzających rozróżnienie na upadłość z likwidacją majątku i upadłość z możliwością zawarcia układu. Prawidłowy jest pogląd, według którego do zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego powinno dochodzić – tak, jak w postępowaniu cywilnym – w wypadku gdy ogłoszona upadłość jest upadłością z likwidacją majątku lub upadłością z możliwością zawarcia układu, przy której sąd pozbawił zarządu upadłego; nie następuje natomiast zawieszenie w wypadku upadłości z możliwością układu, gdyby sąd pozostawił zarząd upadłemu. Takie rozumienie art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. wynika z wykładni systemowej.

Stosowanie rozważanych podstaw zawieszenia postępowania wymaga uświadomienia sobie, że aby ustalić, czy postępowanie, które toczyło się w momencie ogłoszenia upadłości, dotyczy masy upadłości, trzeba dokonać oceny powiązań między przedmiotem tego postępowania a masą upadłości. W postępowaniu sądowoadministracyjnym ten wpływ na masę upadłości zawsze będzie miał charakter tylko pośredni. Niemniej jednak ogólne sformułowanie o „postępowaniu dotyczącym masy upadłości”, zawarte w art. 174 §1 pkt 4 k.p.c., jest właściwe i należałoby postulować wprowadzenie identycznego sfor-

⁹⁹ Zob. A. Jakubecki, *Ogłoszenie upadłości...*, s. 41; A. Hrycaj, *Wpływ postępowania...*, s. 191. Zob. też E. Gapska, *Wady orzeczeń...*, s. 84. W odniesieniu do postępowania sądowoadministracyjnego zob. orzeczenie NSA z 11 października 2005 r., II FSK 2449/04, www.nsa.gov.pl [dostęp: 06.05.2014].

mułowania do art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a. w miejsce, w którym jest mowa o „sprawie dotyczącej przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości”¹⁰⁰.

Samo zawieszenie – czy to postępowania cywilnego czy sądowoadministracyjnego – może nastąpić tylko w określonych ramach czasowych. Sąd, który przeoczył potrzebę zawieszenia postępowania, nie może tego dokonać, gdy postępowanie już prawomocnie ukończył.

Brak udziału syndyka lub zarządcy w postępowaniu jest naruszeniem prawa i prowadzi do nieważności postępowania.

Streszczenie

W polskim systemie prawnym – podobnie jak w systemach prawnych innych państw – ogłoszenie upadłości wywołuje znaczące skutki prawne. W szczególności wywiera wpływ na dopuszczalność kontynuowania postępowań sądowych (cywilnego i sądowoadministracyjnego) toczących się z udziałem podmiotu, wobec którego upadłość została ogłoszona. Istotnym aspektem tego wpływu jest konieczność zawieszenia sądowego postępowania rozpoznawczego w sprawach cywilnych na podstawie art. 174 §1 pkt 4 k.p.c. i postępowania sądowoadministracyjnego na podstawie art. 124 §1 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W opracowaniu, w pierwszej kolejności zwrócono uwagę na kilkukrotne zmiany stanu prawnego w zakresie wskazanej podstawy zawieszenia postępowania cywilnego. Następnie rozważono *ratio legis* zawieszenia postępowań ze względu na upadłość, związaną z utratą przez upadłego legitymacji formalnej do występowania w tych postępowaniach. Ponieważ w założeniu zawieszenie ma odnosić się do tych tylko postępowań, które dotyczą masy upadłości, dokonano analizy – w tym również porównawczej – obu podstaw zawieszenia, rozważając, jak pojmować potencjalny wpływ przedmiotu tych postępowań na masę upadłości. W dalszej kolejności zawarto uwagi dotyczące samego wydania postanowienia o zawieszeniu, jego skutków procesowych, podstaw podjęcia zawieszonych postępowań oraz skutków prawnych naruszenia przez sąd obowiązku zawieszenia postępowania. Na koniec autor formułuje wniosek, że oba przeanalizowane przepisy należy w istocie rozumieć tak samo, ale jednocześnie wskazuje na potrzebę zmiany treści art. 124 §1 pkt 4 p.p.s.a., gdyż jego obecne brzmienie nie jest precyzyjne i nie jest dostosowane do treści przepisów Prawa upadłościowego i naprawczego.

Słowa kluczowe: upadłość, ogłoszenie upadłości, postępowanie cywilne, postępowanie sądowoadministracyjne, upadły, syndyk, zarządca, zawieszenie postępowania, masa upadłości

The suspension of civil proceedings and proceedings before administrative courts as a result of the opening of insolvency proceedings

Summary

According to Polish law, similarly to other countries' legal systems, the opening of insolvency proceedings entails significant legal effects. In particular, there exist an impact of bankruptcy proceedings on the continuing of the civil proceedings and proceedings before administrative courts. One of the aspects of this impact is the necessity to suspend some of these proceedings as a result of opening of insolvency proceedings with respect to a party to the litigation. This matter is regulated in art. 174 §1 point 4 of the Code of Civil Procedure and art. 124 §1 point 4 of the Act on Proceedings Before Administrative Courts. First of all, the author presents several changes of law concerning the mentioned art. 174 §1 that took place since the present Code of Civil Procedure has come into force. Then, he

¹⁰⁰ A nie – jak wynikałoby z wywodów Z. Czarnika, *Podstawy zawieszenia...*, s. 194 – wykreślenie tej części przepisu.

goes on to explain the reason, why it is necessary to suspend these proceedings. Since the moment of opening insolvency proceedings there exists an estate in bankruptcy. A bankrupt is deprived not only of the right to administer this estate but in some cases is also deprived of his status of a party to litigation in the mentioned proceedings. The author discusses in what cases this occurs and explains that in these cases it is necessary to introduce a liquidator or a receiver in bankruptcy to these proceedings. The author comes to conclusion that the regulations of art. 174 §1 point 4 of the Code of Civil Procedure and art. 124 §1 point 4 of the Act on Proceedings Before Administrative Courts should be construed in the same way, however, it is necessary to introduce some changes into the latter to make it more precise.

Key words: bankruptcy, declaration of insolvency, civil proceedings, proceedings before administrative courts, the bankrupt, liquidator, receiver in bankruptcy, suspension of proceedings, estate in bankruptcy

Janusz Wiśniewski

ISTOTA TELEPRACY

Uwagi wprowadzające

Wykonywanie pracy w warunkach telepracy najczęściej występuje w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, coraz silniej propagowane jest w Japonii i Australii¹. W Europie prym wiodą kraje skandynawskie, zaś w Czechach, Estonii i na Łotwie – telepraca dość szybko się upowszechnia².

W Polsce telepraca jest wciąż mało popularna – świadczy o tym stosunkowo mało ofert pracy tego rodzaju³, jednak należy zakładać, że forma ta będzie się rozwijać. Wydaje się, że istotnym powodem dość małego zainteresowania telepracą jest niewłaściwe postrzeganie jej istoty. W literaturze przedmiotu używa się sformułowania: „telepraca wykonywana w formie umowy o pracę”, „pracownik zostaje zatrudniony w formie telepracy”, „telepraca jako środek zastępczy „wątły” surogat, który w pewnym stopniu pozwala godzić przeciwieństwo między dwiema tendencjami: „elastycznością zatrudnienia i stabilnością socjalną”, „atypowa forma zatrudnienia”, „telepraca jako substytut elastycznej formy zatrudnienia”⁴. Sprzyja temu dość niefortunne zatytułowanie Rozdziału IIb Kodeksu pracy „Zatrudnianie pracowników w formie telepracy”.

Telepraca jako forma wykonywania pracy po raz pierwszy pojawiła się w latach 60. XX w. w Wielkiej Brytanii⁵, ale do początku lat 80 nie wzbudzała szerszego zainteresowania. Koncepcję telepracy rozwinął J. M. Nilles, który zajął się pomiarami różnicy pomiędzy kosztami i korzyściami pozostawania w domu oraz kosztami i korzyściami

¹ Efforts to telework in Japan, September 2011, Information Application Promotion Office, MIC Ministry of Internal Affairs and Communication,

² www.soumu.go.jp/main_sasiki/joho_tsusin/eng/presentation/paf/110908_1.pdf [dostęp: 14.03.2014] oraz Job creation by the national broadband network NBN-active remote work at Australia 2012, www.dbde.gov.au/_data/assets/pdf_file/0008/159452/Creating_job_through_NBN-enabled_telework.pdf [dostęp: 14.03.2014].

³ Telework in the European Union 2010, www.eurofound.europa.eu/docs/eiros/tn0910050s/tn0910050s.pdf [dostęp: 14.03.2014].

⁴ Por. M. Majewska, *Z dala od szefa, ale pod kontrolą*, Dziennik Gazeta Prawna, 4 marca 2014.

⁵ Por. A. M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Między elastycznością zatrudnienia a stabilnością socjalną. Idea flex security na początku XXI w.*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 2011, nr 5, s. 8 i nast.

⁶ Por. N. Kordey, *Telearbeit erfolgreich realisieren-das umfassende, aktuelle Handbch für Entscheidungsträger und Projektrverantwortliche*, Braunschweig/Wiesbaden 1996, s. 20.

codziennych podróży do pracy. Jako pierwszy dostrzegł możliwość zastąpienia transportu osób transportem danych drogą elektroniczną⁶.

Jednakże od tamtego czasu pojawiły się kolejne przesłanki sprzyjające rozwojowi telepracy. Niewątpliwie najistotniejszą z nich jest dynamiczny rozwój telekomunikacji i informatyki – porównywalny do rewolucji agrarnej i przemysłowej. Trend informatyzacji przesądza bowiem o istotnym zwiększeniu znaczenia technologii informacyjno-telekomunikacyjnej w procesie świadczenia pracy, jako że staje się ona elementem codzienności coraz większej liczby zatrudnionych, którzy łączą się poprzez sieci informatyczne w różnych miejscach, co w konsekwencji umożliwia pracę w dowolnym miejscu poza zakładem pracy. Przemiany te, a więc przede wszystkim zintensyfikowane zastosowanie środków teleinformatycznych jako narzędzi pracy, przyczyniają się w pewnym sensie do wirtualizacji przedsiębiorstwa.

Zmienia się także istota pracy – praca wykorzystująca zaawansowaną wiedzę wytwarza najbardziej oczekiwany produkt – oraz nastawienie zatrudnionych, ich oczekiwania i aspiracje. Poczucie wspólnoty spajające kolektyw staje się abstrakcją dla samodzielnych dynamicznych specjalistów. Inne były oczekiwania i plany oraz związane z przyszłością obawy pracownika będącego jedynie „trybikiem” w taylorowskim systemie pracy taśmowej, inne zaś mobilnego telepracownika⁷.

Zważywszy na powyższe tendencja do zmiany modelu organizacji wykonywania pracy jest coraz silniejsza, zaś elastyczne formy organizacji wykonywania pracy stają się coraz bardziej popularne.

Konstatując, praca w warunkach telepracy wpisuje się w rozwój gospodarki opartej na wiedzy, w której następuje rozwój paradygmatu pracy, którego cechą charakterystyczną stał się elastyczny i zróżnicowany czas pracy i jej przestrzenna dyslokacja. Nastąpiła transgresja w komunikacji i kooperacji wewnątrz organizacji.

W świetle powyższego celowe wydaje się zwrócenie uwagi na art. 67⁵ k.p., który wskazuje na przesłanki determinujące telepracę i co do zasady rozstrzyga o jej istocie.

Definicja telepracy

Definicja „telepracy” zamieszczona w art. 67⁵ k.p. nawiązuje do definicji zamieszczonej w klauzuli 2 porozumienia ramowego partnerów społecznych na szczeblu wspólnotowym z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie telepracy⁸. Telepracę zdefiniowano tam jako „sposób organizacji i wykonywania pracy przy użyciu technik informatycznych w ramach umowy o pracę lub stosunku pracy, gdzie praca, która mogłaby być wykonywana w zakładzie pracy, jest regularnie wykonywana poza zakładem pracy”.

Art. 67⁵ §1 k.p. stanowi, iż praca może być wykonywana:

⁶ J. M. Nilles, *Telepraca. Strategie kierowania wirtualną załogą*, Warszawa 2003, s. 25.

⁷ D. Eryk Lach, *Nowe formy zatrudnienia a zabezpieczenie społeczne w zakresie ochrony zdrowia*, Praca i Zabezpieczenia Społeczne, 2006, nr 5, s. 18.

⁸ 16.07.2002 r. partnerzy społeczni (ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP) działający w przestrzeni europejskiej zawarli dobrowolne porozumienie (voluntary agreement) regulujące warunki zatrudnienia na odległość (teleprace).

- regularnie poza zakładem pracy,
- z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną (telepraca).

Kodeks pracy nie precyzuje pojęcia regularność. Wedle słownika języka polskiego regularność znaczy: „zgodnie z pewnymi regułami”, „stałe”, „typowo”, „co jakiś czas”, „w jednakowych odstępach czasu”, „miarowo”, „systematycznie”⁹. Należy także podkreślić, że przepisy kodeksu pracy w żadnym stopniu nie zakładają, że w okresie obowiązywania umowy o pracę, przy zawieraniu której strony uzgodniły, że praca będzie wykonywana w warunkach telepracy (dotyczy to również porozumienia stron umowy o pracę, o którym stanowi art. 67⁷ §3 zdanie pierwsze k.p.) – telepracownik wykonuje tę pracę wyłącznie poza zakładem pracy¹⁰. Z przepisu art. 67⁷ k.p. wynika natomiast, że praca będzie wykonywana w „warunkach określonych w art. 67⁵ k.p.”, a więc „nie wyłącznie” tylko „regularnie” poza zakładem pracy. Kolejne przepisy rozdziału IIb Działu drugiego kodeksu pracy konsekwentnie posługują się określeniem „praca wykonywana w formie telepracy” (art. 67⁸ §1, art. 67⁹, art. 67¹⁰ §1), a więc w warunkach określonych w art. 67⁵ k.p., tj. „regularnie”. Zatem warunek regularności wskazany w art. 67⁵ §1 k.p. zostanie spełniony, kiedy praca będzie wykonywana w niektóre dni tygodnia lub niektóre tygodnie – poza zakładem pracy, a w pozostałe w zakładzie pracy. Istotne w tym względzie będzie uzgodnienie między stronami stosunku pracy, które powinno znaleźć odzwierciedlenie w umowie o pracę lub porozumieniu stron. Wydaje się, że warunek wykonywania pracy regularnie poza zakładem pracy zostanie spełniony także wówczas, gdy praca będzie wykonywana codziennie – w czasie pracy pracownika – poza zakładem pracy (w części czasu pracownika) i w zakładzie pracy (w pozostałej części czasu pracy pracownika)¹¹. Oczywiście tak rozumiana regularność wykonywania pracy poza zakładem pracy nie wyklucza w żadnym stopniu możliwości wykonywania pracy w warunkach telepracy wyłącznie poza zakładem pracy.

W literaturze przedmiotu wyrażono także pogląd, że możliwa jest „kombinacja wykonywania pracy w formie telepracy i pracy typowej jednocześnie”¹². Należy także przyjąć, że relacja czasu, w którym pracownik wykonuje pracę w warunkach telepracy poza zakładem pracy i w zakładzie pracy, w kontekście spełnienia warunku regularności jest bez znaczenia. Natomiast nie ulega wątpliwości, że ustalenie tych relacji powinno nastąpić w drodze uzgodnienia stron umowy o pracę.

Wydaje się, że w kontekście analizowanego zagadnienia warto odwołać się do art. 67¹⁶ k.p. Zgodnie z tym przepisem, telepracownik, na zasadach przyjętych dla ogółu pracowników, może przebywać na terenie zakładu pracy, kontaktować się z innymi pracownikami oraz korzystać z pomieszczeń i urządzeń pracodawcy. Interpretacja tego

⁹ *Słownik języka polskiego*, T. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1983, s. 36.

¹⁰ W literaturze przedmiotu wypowiedziano następujący pogląd: „Wprawdzie przepisy analizowanego działu zdają się zakładać, że w okresie obowiązywania umowy na wykonywanie telepracy telepracownik wykonuje pracę wyłącznie poza zakładem pracy”. Tak A. Sobczyk, *Telepraca w polskim prawie*, Warszawa 2009, s. 26.

¹¹ Por. interesujące w tym przedmiocie uwagi A. Sobczyka, tamże, s. 26.

¹² Tamże.

przepisu – pominiawszy konieczność załatwienia przez telepracownika pewnych spraw formalnych, spraw związanych ze stosunkiem pracy, realizacją pewnych uprawnień pracowniczych – wskazuje, że telepracownik może przebywać na terenie zakładu pracy także, a nawet zwłaszcza, w związku z wykonywaniem pracy w ramach telepracy.

W praktyce może się zdarzyć, że praca jest wykonywana w warunkach określonych w art. 67⁵ k.p. (np. w przypadku przedstawicieli handlowych), dopóki jednak nie zostanie – zgodnie z art. 67⁷ k.p. – uzgodnione między stronami umowy o pracę, iż praca będzie wykonywana w formie telepracy, dopóty telepraca nie występuje.

Miejsce świadczenia pracy

Pojęcie miejsca pracy nie zostało określone w kodeksie pracy. W literaturze przez tę nazwę rozumiana jest jednostka przestrzeni, gdzie pracownik stale (z reguły) rozpoczyna i kończy codzienną pracę. Nie musi to być miejsce, w którym pracodawca ma swoją „siedzibę”¹³.

Od tak określonego miejsca pracy, będącego jednym z warunków umowy, różni się miejsce wypełniania obowiązków pracowniczych czy wykonywania poszczególnych czynności, które składają się na dany rodzaj pracy. Są to miejsca usytuowane w zakładzie pracy, w którym pracownik ma swoje stałe miejsce pracy lub poza siedzibą tego zakładu, gdy wykonuje pracę wymagającą przemieszczania się w przestrzeni i przebywania w różnych miejscach oddalonych od siedziby pracodawcy lub innego miejsca wskazanego jako „miejsce pracy”. Dotyczy to m.in. kierowców, personelu latającego, kolejarzy, agentów ubezpieczeniowych itp, a także pracowników przebywających na tzw. delegacjach służbowych. Miejscem pracy tych osób jest jednostka przestrzenna zakładu pracy, w której pracownik otrzymuje przed wyjazdem przydział zadań i po powrocie składa sprawozdania z ich wykonywania¹⁴.

Jak już to zostało wyżej wspomniane, kluczowym elementem telepracy jest wykorzystywanie do jej wykonywania nowoczesnych urządzeń i technik informatycznych w połączeniu z wykonywaniem pracy poza zakładem. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że z perspektywy definicji stosunku pracy najbardziej kłopotliwy jest nie tyle aspekt podporządkowania, co miejsca wykonywania pracy w warunkach telepracy¹⁵. W szczególności dotyczy to telepracy nomadycznej, w której miejsce stałe nie występuje.

Z art. 67⁵ k.p. wynika, że ustawodawca określił miejsce pracy w sposób negatywny, ograniczając się do stwierdzenia, iż praca jest wykonywana poza zakładem pracy.

¹³ Por. orzeczenie SN z 1 stycznia 1985 r., I PR 19/85, OSPiKA 1986, z. 3, poz. 46, z głosem M. Piekarskiego.

¹⁴ Sąd Najwyższy w uchwale z 31 stycznia 1978 r., IPZP 34/78, OSNC 1978, nr 7-8, poz. 142 wskazał: „jeżeli umowa o pracę wiążąca elektromontera sieciowego z zakładem energetycznym przewiduje obowiązek pracownika wykonywania przezeń pracy nie tylko w siedzibie zakładu lub w miejscu zamieszkania pracownika, lecz także w ramach zakładu w innych miejscach na terenie objętym działalnością zakładu, pracodawca może, bez wypowiedzenia warunków pracy, zlecić pracownikowi wykonywanie takiej pracy, chociażby z uprawnienia tego nie korzystał przez długi czas”.

¹⁵ A. Sobczyk, *Telepraca...*, s. 21.

Zatem należy stwierdzić, że telepraca – wbrew obiegowemu wyobrażeniu – nie musi być wykonywana w domu telepracownika¹⁶. Wynika to pośrednio także z innych przepisów rozdziału IIb Działu drugiego kodeksu pracy. W szczególności zwraca uwagę treść art. 67¹⁴ i 67¹⁷, w których wprowadza się szczególne regulacje – jeżeli praca jest wykonywana w domu telepracownika, co jednoznacznie wskazuje na możliwość wykonywania pracy w formie telepracy także poza domem telepracownika.

Z kolei z art. 67⁷ k.p. wynika, iż to strony umowy o pracę – uzgadniając, że praca będzie wykonywana w warunkach określonych w art. 67⁵ k.p. – uzgadniają także miejsce pracy telepracownika. Jest to ujęcie nawiązujące do treści art. 29 § 1 pkt 2 k.p., z którego wynika, że to strony, bez żadnych ograniczeń, określają w umowie miejsce wykonywania pracy. Ponadto pracownik nie musi pozostawać w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy. Wynika to z art. 128 k.p., według którego czasem pracy jest także czas, w którym pracownik pozostaje do tej dyspozycji w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy. Strony mogą się umówić, że będzie to miejsce wyznaczone nie w ogóle do wykonywania pracy, lecz do wykonywania pracy przez danego pracownika. Umowny obowiązek określenia miejsca wykonywania pracy może być więc uznany za przejaw korzystania z konstytucyjnej wolności pracy. Narzucenie miejsca pracy przez ustawę pozostawałoby w sprzeczności z istotą tej wolności (art. 37 ust. 3 Konstytucji RP). W wyroku z 29 kwietnia 2003 r.¹⁷ TK stwierdził, że w zakresie prawa pracy pewne elementy swobody mogą wynikać z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, od której wyjątki określa ustawa.

W związku z powyższym w literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że wprowadzona w 2002 r. zmiana art. 22 § 1 k.p.¹⁸, polegająca na dodaniu zwrotu, według którego pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy w miejscu (i w czasie) wyznaczonym przez pracodawcę, była błędna¹⁹. Miejsce pracy (czy ściślej miejsce wykonywania pracy), jak wynika z powyższej analizy, określają strony w umowie o pracę, a w przypadku telepracownika, także w porozumieniu – o którym mowa w art. 67⁷ § 3 k.p. Jednostronne

¹⁶ Tamże, s. 27.

¹⁷ SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33.

¹⁸ Ustawa z 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 11462 z późn. zm.).

¹⁹ Por. T. Zieliński, G. Goździewicz, [w:] *Kodeks pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2009, s. 156. Por. także A. Sobczyk, *Telepraca...*, s. 30. Autor ten podkreśla, że niespójność, która wynika z faktu, że kodeks pracy z jednej strony stwierdza, iż miejsce pracy wskazuje pracodawca (art. 22 § 1 k.p.), a z drugiej (art. 29 § 1 pkt 2 k.p.) – pozostawia tę kwestię do uzgodnienia z pracownikiem, może rozwiązać na dwa sposoby. Po pierwsze, miejsce wskazywane może być rozumiane jak doprecyzowanie stanowiska pracy w miejscu uzgodnionym w umowie. Po drugie, pracodawca niewątpliwie wskazuje miejsce w tych przypadkach, w których korzysta z uprawnień kierowniczych, polecając wykonywanie pracy poza miejscem uzgodnionym. W tym sensie, nie wskazując miejsca poza zakładem pracy w sposób domniemany, akceptuje to wynikające z umowy. W innym miejscu (*Telepraca...*, s. 21) autor podkreśla, że zwrot z art. 22 k.p. „pracownik wykonuje pracę w miejscu wskazanym przez pracodawcę” należy raczej odczytywać jako możliwość wskazania takiego miejsca.

wyznaczenie tego miejsca przez pracodawcę naruszałoby istotę stosunku pracy mającego charakter umowny.

W kontekście powyższych rozważań należy przyjąć, że telepraca może być wykonywana w każdym miejscu – poza zakładem pracy – jeżeli jest to miejsce uzgodnione przez strony umowy o pracę, np.: w mieszkaniu telepracownika (tele-homeworking), w odpowiednio wyposażonych telecentrach (telecottages and neighbourhood centres), w jakimkolwiek miejscu, w którym telepracownik się znajduje i ma możliwość wykonywania pracy (mobile or nomadic telework)²⁰. W tym miejscu należy podkreślić, że miejsce wykonywania pracy jest niewymiernym elementem umowy o pracę, w stosunku do którego niemożliwa jest ocena korzystności²¹. W takim przypadku nie znajduje zastosowania art. 18 §2 k.p.

Określając miejsce świadczenia pracy telepracownika, ustawodawca posłużył się pojęciem „zakład pracy”. W kodeksie pracy pojęcie „zakład pracy” występuje w znaczeniu przedmiotowym, jako jednostka gospodarcza lub inna, w której obrębie odbywa się proces pracy, i w ogólności wszystkie jednostki, które stanowią przedmiot zarządzania (art. 23¹)²². Należy podkreślić, że przepis art. 67⁵ k.p. odnosi się nie tylko do zakładu pracy pracodawcy, ale do zakładu pracy w ogóle. W konsekwencji praca wykonywana przez pracownika (np. konsultanta) w zakładzie pracy kontrahenta pracodawcy, choćby spełniała pozostałe warunki określone w art. 67⁵ k.p., nie będzie telepracą²³, zaś praca pracownika tymczasowego na rzecz pracodawcy użytkownika – wykonywana regularnie poza zakładem pracy pracodawcy użytkownika, spełnia warunek określony w art. 67⁵ k.p. – „poza zakładem pracy”.

Określenie w art. 67⁵ k.p. miejsca świadczenia pracy przez telepracownika w sposób negatywny prowokuje także pytanie, jak powinno być określone miejsce świadczenia pracy telepracownika w umowie o pracę lub porozumieniu stron zawartym w trakcie zatrudnienia. W doktrynie nie ma jednolitej wykładni co do tego, czy to miejsce pracy musi być określone poprzez wskazanie dokładnego adresu, czy też wystarczy wskazać miejscowość. Natomiast nie powinno być wątpliwości co do tego, że prawidłowe oznaczenie miejsca wykonywania pracy leży w interesie obu stron stosunku pracy²⁴. Wydaje się

²⁰ W związku z rodzajem połączenia pracownika z pracodawcą, wyróżnić można pracę *on-line* (stałe połączenie

^z pracodawcą) oraz *off-line* (połączenie następuje w celu przekazania wyników pracy).

²¹ Por. np. wyrok SN z 17 lutego 2004 r., I PK 377/03, OSNAP 2004, nr 24, poz. 422, zgodnie z którym system zadaniowego czasu pracy nie podlega ocenie w świetle zasady uprzywilejowania pracownika.

²² Pod to pojęcie podpadają jednostki produkcyjne, warsztaty, punkty handlowe i usługowe, biura itp. W tym znaczeniu termin „zakład pracy” użyty jest w art. 23¹, 104 § 1, art. 128, 144 § 1, art. 207 i 283 § 1.

²³ Por. M. Taniowska, *Przestrzenne granice wykonywania pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1980, nr 3, s. 24.

²⁴ Przykładowo w kontekście uprawnień pracownika dotyczących wytaczania powództw w sprawach pracowniczych. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do telepracownika, często bowiem może się zdarzać, że miejsce wykonania pracy przez telepracownika będzie znacznie oddalone od siedziby pracodawcy. Wówczas telepracownik

zatem, iż w przypadku świadczenia pracy w stałych miejscach, np.: w domu telepracownika, odpowiednio przygotowanych telecentrach – należy przyjąć, że w umowie o pracę lub porozumieniu strony wskazują dokładny adres. Wiąże się to przede wszystkim z realizacją obowiązków pracodawcy, które określone zostały zwłaszcza w art. 67¹¹ §1 k.p. i dziale dziesiątym k.p. oraz z realizacją jego uprawnień kontrolnych, o których mowa w art. 67¹⁴ k.p. §3 (zdanie pierwsze) tego przepisu stanowi, że pracodawca dostosowuje sposób przeprowadzenia kontroli do miejsca wykonywania pracy i charakteru pracy.

Określenie miejsca pracy poprzez wskazanie dokładnego adresu nie jest jednak możliwe w przypadku pracowników mobilnych, czyli osób pracujących w warunkach stałego przemieszczania się. Czy zatem w odniesieniu do tej grupy pracowników możliwe jest – w świetle art. 29 §1 pkt 2 k.p. – określenie miejsca pracy jedynie negatywnie, tj. zgodnie z art. 67⁵ k.p. „miejsce poza zakładem pracy”? Zwłaszcza gdyby strony umowy o pracę – przy zawieraniu tej umowy albo w trakcie zatrudnienia, na mocy porozumienia stron – uzgodniły, że praca będzie wykonywana w warunkach określonych w art. 67⁵ k.p., zaś w ramach tego uzgodnienia wskazały jedynie, że praca będzie wykonywana „poza zakładem pracy”. W doktrynie podkreśla się, że miejsce pracy, podobnie jak jej rodzaj, w umowie o pracę nie może być określone ogólnikowo (niewyraźnie)²⁵. Miejscem pracy nie może być w żadnym przypadku „terytorium całego kraju”²⁶.

W kontekście powyższych zastrzeżeń nasuwa się też pytanie o wymogi formalne umowy o pracę, wśród których, zgodnie z art. 29 §1 pkt 2 k.p., miejsce wykonywania pracy jest jednym z podstawowych elementów treści umowy o pracę. Należy przy tym dodać, że jeżeli w umowie o pracę strony nie postanowiły inaczej, miejscem pracy jest siedziba pracodawcy²⁷. Warto w tym miejscu odnotować, że w literaturze przedmiotu już wypowiedziano pogląd, że wprawdzie miejscem pracy nie może być „terytorium całego

chcący skorzystać z wyboru sądu, w ramach właściwości miejscowej przemiennej, powinien już w pozwie powołać okoliczności taką właściwość uzasadniające. Wybierając Sąd pracy, w którego okręgu znajdowało się miejsce wykonywania pracy w ramach telepracy, powinien w pozwie to zaznaczyć (wskazane jest dodatkowo dołączenie do pozwu kserokopii umowy o pracę, w której takie miejsce pracy strony uzgodniły). Należy dodać, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dają pracownikowi możliwość wyboru sądu, przed którym zamierza dochodzić swych roszczeń (tzw. właściwość miejscowa przemiennej). Powództwo w sprawach z zakresu prawa pracy może zatem być wytoczone bądź przed sąd właściwości ogólnej pozwanego (tj. sąd, w okręgu którego pracodawca będący osobą fizyczną ma miejsce zamieszkania lub siedzibę – w przypadku pozostałych pracodawców), bądź sąd, w którego okręgu praca jest, była lub miała być wykonywana, bądź też przed sąd, w którego okręgu znajduje się zakład pracy rozumiany jako placówka zatrudnienia (art. 461 § 1 k.p.c. w związku z art. 27 § 1 i 2 k.p.c. i art. 30 k.p.c.).

²⁵ Por. M. Gersdorf, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, J. Skoczyński, *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Z. Salwa, Warszawa 2007, s. 111.

²⁶ Por. W. Masewicz, glosa do orzeczenia SN z 21 marca 1983 r., I PRN 35/83, OSPiKA 1984, z. 3, poz. 44, s. 124.

²⁷ W tym przypadku odpowiednie zastosowanie ma – zgodnie z art. 300 k.p. – art. 454 § 2 k.c., według którego o miejscu wykonywania zobowiązania mającego związek z przedsiębiorstwem (zakładem pracy) rozstrzyga miejsce, w którym znajduje się siedziba przedsiębiorstwa (czyli zarząd zakładu pracy). Nie jest to równoznaczne z domniemaniem, że miejscem świadczenia pracy jest zawsze siedziba pracodawcy (por. wyrok SN z 10 kwietnia 1985 r., I PR 19/85).

kraju”, jednak strony mogą się umówić, że pracownik będzie wykonywał tylko określone zadania na obszarze kraju²⁸.

Także z uchwały Sądu Najwyższego²⁹ wynika, że nie jest sprzeczne z prawem wskazanie w umowie o pracę jako miejsca wykonywania pracy pewnego obszaru geograficznego. Takie ukształtowanie miejsca świadczenia pracy jest możliwe, żaden bowiem przepis nie wyklucza takiego postanowienia umowy. Interpretacja przeciwna – zgodnie z którą nie byłoby możliwości określenia miejsca świadczenia pracy na zasadzie określenia obszaru, na którym wykonuje swą pracę pracownik mobilny – prowadziłaby do sytuacji, w której pracownicy mobilni nie mieliby w ogóle oznaczonego miejsca pracy, co dyskryminowałoby tę grupę pracujących.

Mówiąc o obszarowo określonym miejscu świadczenia pracy, Sąd Najwyższy poczynił jednak pewne zastrzeżenie. Mianowicie miejsce świadczenia pracy pracownika mobilnego oznaczające pewien obszar jego aktywności zawodowej musi odzwierciedlać rzeczywisty stan rzeczy. Ma zatem być to obszar, w którym pracownicy mobilni będą na stałe zobowiązani do przemieszczania się, będą wykonywać pracę na tym właśnie obszarze. Niezsynchronizowane z rodzajem pracy oznaczenie miejsca pracy może prowadzić do oceny, iż postanowienie dotyczące miejsca pracy jest nieważne z mocy art. 58 §3 k.c. w związku z art. 300 k.p.

Dodatkowym argumentem za dopuszczalnością określenia miejsca pracy poprzez wskazanie pewnego obszaru geograficznego jest treść art. 67⁵ k.p., który akcentuje jedynie to, że praca w ramach telepracy winna być regularnie wykonywana poza zakładem pracy.

Interpretacja taka znajduje swoje źródło także w istocie telepracy, a zwłaszcza w uwypukleniu jej elementu – wymiany danych między pracownikiem a pracodawcą, co zdaje się wskazywać, że miejsce świadczenia pracy w warunkach telepracy jest wtórne w stosunku do zasad komunikowania się między stronami stosunku pracy³⁰.

Warto w tym miejscu podkreślić, że A. Chobot już w 1997 r. wyraził następujący pogląd: „wyposażony w tzw. pager oraz notebook telepracownik może wykonywać pracę, często w dowolnie przez siebie wybranym miejscu i czasie. W tzw. wirtualnych przedsiębiorstwach bez konkretnej lokalizacji przestrzennej (gruntowej) pracodawca swoiście się dematerializuje, jest nim w istocie sieć połączeń telekomunikacyjnych i komputerowych. Telepracownik może przekazywać wytwory swojej telepracy komputerowi-matce, który je weryfikuje i wydaje polecenia przelewu na konto telepracownika. W skrajnym przypadku telepracownik nie zna więc swojego pracodawcy (a może go w ogóle nie ma?), a ten nie zna osoby, którą zatrudnia”³¹.

²⁸ Por. W. Masewicz, tamże. Zob. także T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2006, s. 130; A. Marek, *Miejsce wykonywania pracy – ważny składnik umowy*, Służba Pracownicza, 2004, nr 3, s. 12; A. Jasińska, *Zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 1997 r., nr 11, s. 42; B. Wagner, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. B. Wagner, Gdańsk 2004, s. 146 i 147.

²⁹ Uchwała składu siedmiu sędziów z 19 listopada 2008 r., II PZP 11/08.

³⁰ Por. A. Sobczyk, *Telepraca...*, s. 29.

³¹ Tak A. Chobot, *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997, s. 204-205.

Komunikowanie się stron umowy o pracę z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, które są gwarantem bieżącej komunikacji i narzędziem koordynacji pracy, pozwala także na konkretyzację – w ramach miejsca określonego obszarem geograficznym a nawet tak szeroko, jak „terytorium całego kraju”³² – miejsca, w którym akurat telepracownik mobilny wykonuje pracę, co może mieć znaczenie, jak już podkreślono, dla realizacji uprawnień i obowiązków pracodawcy.

Miejsce pracy telepracownika, w tym zwłaszcza mobilnego, modyfikuje realizację wykonania niektórych obowiązków i uprawnień przez pracodawcę, przy czym modyfikacja ta wpisuje się w ryzyko pracodawcy. Z drugiej jednak strony, nie ma żadnych przeszkód prawnych, żeby pracodawca niektóre obowiązki i uprawnienia realizował z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.

Należy także podkreślić, że istota rozstrzygnięcia powziętego w uchwale składu siedmiu sędziów z 19 listopada 2008 r. II PZP 11/08 (w której Sąd najwyższy wskazał, że nie jest sprzeczne z prawem wskazanie w umowie o pracę jako miejsca wykonywania pracy pewnego obszaru geograficznego) sprowadza się do uznania, iż wykonywanie przez pracownika uzgodnionej między stronami pracy, która polega na stałym przemieszczaniu się na określonym obszarze, nie jest podróżą służbową w rozumieniu art. 77⁵ §1 k.p.³³.

Środki komunikacji elektronicznej

Kodeks pracy dość mocno akcentuje, że przesłanką determinującą telepracę są środki komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą

³² Jeszcze do niedawna Główny Inspektor Pracy twierdził, że miejsca pracy nie można określać tak szeroko, jak teraz całej Polski, bo w istocie pozostaje ono nieokreślone i wtedy jest nim i tak siedziba pracodawcy (GNp-152/302-4560-274/07/PE). Zmieniło się to po uchwale Sądu Najwyższego podjętej w składzie siedmiu sędziów 19 listopada 2008 r. (II PZP 11/08). Inspekcja uznała, że cały kraj może być miejscem pracy, jeśli uzasadnia to jej charakter. Stanowisko Głównego Inspektoratu Pracy zostało wydane na prośbę redakcji Dziennika Gazety Prawnej i nadesłane 13 lipca 2010 r. (GPP-364-4560-51-1/10/PE/RP). Szerzej por. Artykuł redakcyjny, *Na szerokim miejscu pracy nie zawsze zaoszczędzisz*, Dziennik Gazeta Prawna, 11 sierpnia 2010 r.

³³ Powyższe rozstrzygnięcie stanowi całościowe przełamanie dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego z tego zakresu (por. między innymi wyroki: z 22 stycznia 2004 r., I PK 298/03 (OSNP 2004, nr 23, poz. 399); z 20 września 2005 r., II PK 49/05 (OSNP 2006, nr 1-16, poz. 232); z 19 lutego 2007 r., I PK 232/06 (OSNP 2008, nr 7-8, poz. 95); z 19 marca 2008 r., I PK 230/07 (niepublikowany). Wypada także wskazać, że wykładnia zaprezentowana w omawianej uchwale jest kontynuowana w orzeczeniach zapadłych już po jej wydaniu. W wyroku z 3 grudnia 2008 r., I PK 107/08 (niepublikowanym), Sąd Najwyższy przyjął, iż przedstawiciel handlowy wykonujący obowiązki pracownicze na pewnym obszarze geograficznym, nie mając stałego miejsca pracy, nie przebywa w podróży służbowej. Do przedstawiciela handlowego stosuje się uchwałę z 19 listopada 2008 r., II PZP 11/08. Analogiczne rozstrzygnięcie zapadło w wyroku z 27 stycznia 2009 r., II PK 140/08 (niepublikowanym). Do kwestii tej odnosi się także wyrok z 5 maja 2009 r., I PK 279/07 (niepublikowany), zgodnie z którym koszty poniesione przez pracownika (kierowcę) zatrudnionego w transporcie samochodowym na noclegi i wyżywienie mogą podlegać wyrównaniu jako szkoda w wysokości odpowiadającej należnościom z tytułu podróży służbowej.

elektroniczną³⁴, środkami komunikacji elektronicznej są rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykonywaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztą elektroniczną³⁵. Z kolei system teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne w rozumieniu ustawy z 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne³⁶.

Należy przyjąć, że wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej – przy wykonywaniu pracy regularnie poza zakładem pracy – powinno być rozumiane szeroko. Z przepisu art. 67⁵ §2 wynika, że telepracownik przekazuje pracodawcy wyniki pracy, w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Współpraca osób lub organu, o których mowa w art. 31 k.p. (odpowiedzialnych za współpracę z telepracownikiem) – art. 67¹⁰ §1 pkt 2 k.p. może się odbywać także za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Jeżeli praca jest wykonywana w domu telepracownika, pracodawca ma prawo przeprowadzić kontrolę – za uprzednią zgodą telepracownika wyrażoną na piśmie albo za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (art. 67¹⁴ §3 k.p.). Nie istnieją żadne przeszkody prawne, aby pracodawca dokonywał czynności kontrolnych dotyczących zwłaszcza wykonywania pracy przez telepracownika (art. 67¹⁴ §1 i §2 pkt 1 k.p.) za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Z treści art. 67⁵ k.p. nie wynika, że praca przy użyciu środków komunikacji elektronicznej winna być dominującym elementem czasu pracy telepracownika. Zatem wydaje się, że przekazanie pracodawcy wyników pracy za pomocą środków komunikacji elektronicznej wypełnia już przesłankę z art. 67⁵ §1 k.p. dotyczącą wykorzystania środków komunikacji elektronicznej. Przyjąć jednak należy, że nie będzie telepracą w rozumieniu art. 67⁵ §1 k.p. praca wykonywana w ogóle bez wykorzystania środków komunikacji elektronicznej. Przepis ten wskazuje wyłącznie na środki komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisu o świadczeniu usług drogą elektroniczną, które należy wykorzystywać przy wykonywaniu pracy w warunkach telepracy.

Definicja telepracownika

Art. 67⁵ §2 k.p. stanowi, że telepracownik to pracownik, który wykonuje pracę:

- regularnie poza zakładem pracy,
- z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną,
- przekazuje pracodawcy wyniki pracy, w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

³⁴ Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.

³⁵ Por. trafne w tym przedmiocie uwagi A. Sobczyk, *Telepraca...*, s. 32-33.

³⁶ Dz. U. Nr 73, poz. 852 z późn. zm.

Z powyższego wynika, że definicja telepracy (art. 67⁵ §1 k.p.) i telepracownika (§2 tego przepisu) wzajemnie się determinują. Teza ta znajduje odzwierciedlenie w art. 67⁷ k.p., który traktuje telepracę jako pracę wykonywaną w warunkach określonych w art. 67⁵ k.p. Definiując pojęcie telepracownika w art. 67⁵ §2 k.p. zaakcentowano, że – pominiawszy warunki określone w §1 tego przepisu – przekazuje on pracodawcy wyniki pracy, w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Przepis wyraźnie pozostawia więc możliwość przekazywania pracodawcy wyników pracy - za pomocą środków, pominiawszy faks; może to być po prostu poczta czy też kurier. Warto w tym miejscu podkreślić, że ustawodawca w §2 posługuje się zwrotem „przekazuje” a nie „przesyła”. Przyjąć jednak należy, że w świetle przepisu art. 67⁵ §2 k.p. nie można być telepracownikiem, nie wykorzystując w ogóle środków komunikacji elektronicznej.

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że użycie przez ustawodawcę w art. 67⁵ §2 k.p. sformułowania „przekazuje wyniki pracy” zdaje się wskazywać, że przedmiotem telepracy jest praca wynikowa, tj. przybierająca postać udokumentowanego rezultatu. Udokumentowanie to może mieć postać zapisu elektronicznego (pliku, programu, bloga itp.) lub też dokumentu papierowego³⁷. Wedle tego poglądu, takie ujęcie przepisu zdaje się wykluczać wykonywanie w formie telepracy prac mających, co do zasady, charakter aktów staranności.

Wydaje się, że analizowane zagadnienie można ocenić także z innej perspektywy.

Po pierwsze, „przekazywanie wyników pracy”, w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, jest jedną z trzech przesłanek definiujących telepracownika (art. 67⁵ §2 k.p.), zgodnie zaś z §1 tego przypisu nie jest cechą telepracy. Z kolei definicja telepracy w żaden sposób nie wyklucza wykonywania w formie telepracy prac mających, co do zasady, charakter aktów staranności, np.: akwizycji telefonicznej, informacji telefonicznej, badań ankietowych itp.

Po drugie, sformułowanie „przekazuje pracodawcy wyniki pracy” można także odczytywać w kontekście przyjętej wykładni w art. 22 k.p., gdzie „praca” rozumiana jest czynnościowo, jako powtarzalna w codziennych lub dłuższych odstępach czasu, niebędąca więc jednorazowym wytworem (dziełem) lub czynnością jednorazową³⁸.

Zaakcentowanie natomiast w §2 art. 67⁵ k.p., że telepracownik przekazuje wyniki pracy pracodawcy, wynika z istoty stosunku pracy, bowiem zgodnie z art. 22 §1 k.p. przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się m.in. do wykonania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy³⁹. Telepracownik, stosując się zaś do poleceń pracodawcy, które dotyczą pracy (art. 100 §1 k.p.), może wysłać efekty swojej pracy we wskazane przez pracodawcę miejsce, np. do odbiorcy wykonanej przez telepracownika usługi czy też klienta pracodawcy.

³⁷ A. Sobczyk, *Telepraca...*, s. 34.

³⁸ W kontekście art. 67⁵ §1 k.p. podnosi się także, że to praca określona wymiarem zadań.

³⁹ Por. Interesujące w tym przedmiocie uwagi A. Sobczyka, *Telepraca...*, s. 35.

Zalety i wady telepracy

Wykonywanie pracy w warunkach telepracy pozwala na zmniejszenie kosztów, np. wynajmu powierzchni biurowej. Korzystna dla obu stron stosunku pracy jest możliwość zatrudnienia osób mieszkających w dużych odległościach od zakładu pracy, a także wysokiej klasy specjalistów, których zatrudnienie nie mogłoby nastąpić w przypadku konieczności wykonywania pracy w zakładzie pracy. Telepraca stanowi znakomitą szansę aktywizacji osób niepełnosprawnych. Umożliwia łączenie obowiązków rodzicielskich z pracą, zwłaszcza w świetle rozszerzenia uprawnień związanych z rodzicielstwem, a w szczególności zliberalizowania sposobu korzystania z tych uprawnień⁴⁰. Nie należy zapominać także o oszczędności czasu poświęconego na dojazd do pracy oraz wzroście wydajności.

W kontekście pozytywnym należy również postrzegać zwiększanie się liczby zawodów, w ramach których praca może być wykonywana w warunkach telepracy. Wiąże się to z pracami projektowymi, tworzeniem stron internetowych, aplikacji, obsługi e-commerce. Najbardziej przyjazny tej formie zatrudnienia jest sektor ICT. Telepracownikami najczęściej są księgowi, graficy, programiści, webmasterzy, copywriterzy, analitycy finansowi i tłumacze. Dużą popularnością telepraca cieszy się wśród grup zawodowych związanych z obrazem i dźwiękiem, działalnością marketingową oraz artystyczną⁴¹.

Telepraca ma charakter ponadlokalny, dlatego staje się potencjalną szansą zmniejszenia bezrobocia w najsilniej nim dotkniętych regionach. Może więc sprzyjać wyrównywaniu szans obszarów słabiej rozwiniętych, również przez ograniczenie migracji ze wsi i mniejszych miejscowości do dużych aglomeracji⁴². Jednocześnie telepraca może tworzyć i podtrzymywać zjawisko dysproporcji, ograniczać i hamować rozwój i karierę pracowniczą, zaś brak bezpośrednich kontaktów z innymi pracownikami może prowadzić do alienacji⁴³.

W tym kontekście należy jednak podkreślić, że Kodeks pracy zawiera przepisy, które mają zapobiegać powstawaniu wymienionych sytuacji. Art. 67¹⁵ §1 k.p. stanowi, że telepracownik nie może być traktowany mniej korzystnie w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych niż inni pracownicy zatrudnieni przy takiej samej lub podobnej pracy, uwzględniając odrębności związane z warunkami wykonywania pracy w formie telepracy. Regulacja ta w swoim brzmieniu zbliżona jest do treści art. 18^{3a} §1 k.p., będącego podstawową normą kodeksową w zakresie równego traktowania w zatrudnieniu, który odnosi się do ogółu pracowników.

Z kolei art. 67¹⁶ k.p. stanowi, że pracodawca umożliwia telepracownikowi, na zasadach przyjętych dla ogółu pracowników, przebywanie na terenie zakładu pracy, kon-

⁴⁰ Ustawa z 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 675); Ustawa z 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. poz. 1028).

⁴¹ Por. M. Majewska, *Z dala od szefa, ale pod kontrolą*, Dziennik Gazeta Prawna, 4 marca 2014.

⁴² J. Mięcina, *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa 2013, s. 88.

⁴³ Tamże.

taktowanie się z innymi pracownikami oraz korzystanie z pomieszczeń i urządzeń pracodawcy, z zakładowych obiektów socjalnych i prowadzonej działalności socjalnej.

Zgodnie zaś z treścią art. 67¹⁵ §2 k.p. pracownik nie może być w jakikolwiek sposób dyskryminowany z powodu podjęcia pracy w formie telepracy, jak również odmowy podjęcia takiej pracy.

Konstatując, przestrzeganie wyżej wymienionych przepisów powinno skutecznie zapobiegać negatywnym zjawiskom jakie mogą towarzyszyć wykonywaniu pracy w formie telepracy; wiele zależy również od rzeczywistych relacji pracodawca – pracownik jak i od zarządzania telepracą.

System zarządzania telepracownikami

Istotnym wyzwaniem dla pracodawców stosujących telepracę jest niewątpliwie stworzenie systemu sprawnego zarządzania telepracownikami. Wydaje się, iż dobrym rozwiązaniem jest scentralizowany system komunikacji. Platformy komunikacyjne, które dostępne są dla przedsiębiorców umożliwiają, na przykład informowanie o obecności i dyspozycyjności pracownika, poprzez wybranie przez niego jednego z dostępnych standardowo statusów: dostępny, na spotkaniu, na przerwie. Telepracownik na bieżąco powiadamia więc pracodawcę i współpracowników, kiedy można kierować do niego, np. telefony od klientów.

Na rynku dostępne są także programy monitorujące pracę pracowników. Najpopularniejsze z nich to Statlook, Oko szefa i NetVizor. Umożliwiają m.in. sprawdzenie aktualnie przeglądanych przez pracownika stron internetowych, dziennego wykresu odwiedzaných witryn czy czasu reakcji jego komputera. Przydatnymi rozwiązaniami są także wideokonferencje i kontakt telefoniczny z wykorzystaniem różnorodnych technologii.

Kontrola aktywności pracownika mieści się wprawdzie w uprawnieniach pracodawcy do kontrolowania wykonywanej przez niego pracy, jednak pracodawca pod żadnym pozorem nie może naruszać prawa pracownika do prywatności⁴⁴. Pracodawca jest więc zobligowany do poinformowania pracownika o możliwości prowadzenia tego typu kontroli, przed rozpoczęciem współpracy. Pracodawcy nie wolno wykorzystywać danych wprowadzonych przez telepracownika, np. w celu dostępu do kont bankowych czy portali społecznościowych. Nie ma też prawa czytać prywatnej korespondencji, nawet jeżeli pochodziła ze służbowej skrzynki pocztowej⁴⁵.

W świetle powyższego należy jednak zauważyć, że możliwości monitorowania pracy telepracownika, jakie stwarzają nowoczesne technologie, nie muszą być w pełni wykorzystywane, jeżeli strony stosunku pracy darzą się zaufaniem. Wówczas wystarczy

⁴⁴ Por. M. Majewska, *Zdala od szefa, ale pod kontrolą*, Dziennik Gazeta Prawna, 4 marca 2014.

⁴⁵ Tamże.

zastosować zadaniowy system czasu pracy uregulowany w art. 140 k.p.⁴⁶, którego istota polega na tym, że to pracownik decyduje o konkretnym czasie wykonania zadań⁴⁷.

Telepracownik zatem sam organizuje swój czas pracy (respektując warunki określone przez ustawodawstwo, układy zbiorowe i przepisy wewnętrzne firmy), ale jego obciążenie pracą i standardy efektywności powinny być ekwiwalentne w stosunku do porównywalnych pracowników świadczących pracę w siedzibie pracodawcy⁴⁸. W wyroku z 15 marca 2006 r., II PK 165/05, OSNP 2007/5-7/69 Sąd Najwyższy stwierdził, że stosowanie systemu zadaniowego wymaga od pracodawcy dokumentowania i wykazania, że powierzył pracownikom zadania możliwe do wykonania w wymiarze czasu pracy wynikającym z norm określonych w art. 129 k.p.⁴⁹.

Pracodawca koncentruje się na rezultatach, a nie na nadzorowaniu poszczególnych czynności lub kwestii obecności telepracownika w danym miejscu. Z punktu widzenia interesów pracodawcy, tak naprawdę nie ma większego znaczenia, czy w danym momencie pracownik spożywa posiłek, śpi, prowadzi konwersację ze znajomymi, czy też faktycznie wykonuje zadania. Dla pracodawcy istotny jest rezultat pracy oraz to, aby pracownik wykonał zadania w sposób prawidłowy i w określonym terminie. Kontrola pracy opiera

⁴⁶ K. Zakrzewska-Szczepańska, *Telepraca w Unii i Polsce*, Służba Pracownicza, 2006, nr 4, s. 10; A. Marek, *Miejsce wykonywania pracy...*, s. 12; M. Gersdorf, *Wybrane aspekty organizacji czasu pracy mobile worker*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2004, nr 8, s. 15 i nast.; B. Stanibuła, *Ewolucja zasad stosowania zadaniowego czasu pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 2005, nr 8, s. 26 oraz tenże, *Przesłanki i tryby wprowadzenia zadaniowego czasu pracy*, Monitor Prawa Pracy, 2006, nr 12 s. 639. Por. także wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 2004 r. (I PK 377/03, OSNAPiUS), w którym SN stwierdził, że jeżeli umowa o pracę przewiduje, iż pracownik wykonuje pracę w zadaniowym systemie czasu pracy, to fakt ten nie będzie podlegał ocenie według kategorii, czy jest dla pracownika bardziej, czy mniej korzystny od podstawowego. Jest to bowiem inny system czasu pracy, a SN wyraził nawet pogląd, że ze względu na swoją elastyczność jest to z założenia system bardziej korzystny dla obu stron stosunku pracy. System zadaniowy może być w pewnych okolicznościach nieuzasadniony, ale nie może być analizowany poprzez kryterium poszkodowania pracownika. Fałszywe przeświadczenie o gorszym położeniu pracownika pracującego w systemie zadaniowym może wynikać z nieprawidłowego rozumienia istoty zadaniowego systemu czasu pracy.

⁴⁷ Przepracowany przez niego czas nie podlega więc rozliczeniu w ustalonym z góry okresie rozliczeniowym. Dlatego nie ma obowiązku prowadzenia indywidualnej karty ewidencjonującej przepracowane godziny (art. 149 § 2 k.p.).

⁴⁸ K. Zakrzewska-Szczepańska, *Telepraca...*, s. 10. W. Masewicz wskazuje, że praca taka może być wykonywana poza normalnym rytmem pracy placówki zatrudnienia w zasadzie w dowolnej części doby, a zapotrzebowanie na pracę jest zmienne, zależne od wielu czynników. Zob. W. Masewicz, *Czas pracy po nowelizacji Kodeksu pracy*, Warszawa 1996, s. 71. Z kolei A. Nałęcz stwierdza, że w zadaniowym systemie ustalanie rozkładu czasu pracy jest niecelowe, a kontrola jego przestrzegania jest trudna bądź niemożliwa. W efekcie nie ustala się rozkładu czasu pracy i oddaje pracownikowi decyzję o organizacji rozkładu czasu pracy w ciągu dnia czy też tygodnia. Zob. A. Nałęcz, *Czas pracy. Wymiary, rozkłady, harmonogramy*, „Poradnik pracodawcy”, Gdańsk 1997, s. 70-72.

⁴⁹ Ważne jest także, że zakres zadań pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy w zadaniowym systemie czasu pracy musi być dostosowany proporcjonalnie do jego wymiaru czasu pracy (por. wyrok SN z 12 stycznia 1999 r., I PKN 526/98, OSNAPiUS 2000/4/147).

się na wynikach, polecenia – zamiast ustnie – wydawane są przez sieć, praca nie jest wykonywana na pokaz, lecz gdy jest rzeczywiście potrzebna⁵⁰. Pracownika należy bowiem uczyć samodzielności, gdyż tylko wtedy jego wkład pracy może być naprawdę twórczy oraz autokontroli, gdyż skuteczną metodą eliminacji błędów jest reagowanie na nie tam, gdzie powstają⁵¹.

Podsumowanie

Wykonywanie pracy w formie telepracy należy postrzegać w kontekście konieczności podwyższenia konkurencyjności gospodarki polskiej, widocznego zaangażowania w walkę z bezrobociem oraz konieczności dostosowywania regulacji prawnych do zmian technicznych zachodzących we współczesnym świecie.

Podjęta zaś próba analizy istoty telepracy wskazuje, że o istocie prawnej tej formy wykonywania pracy – rozstrzyga, co do zasady, art. 67⁵ k.p.

Streszczenie

Wprowadzenie do Kodeksu pracy przepisów o zatrudnianiu pracowników w formie telepracy nie miało na celu rozstrzygania o charakterze prawnym stosunku, a jedynie uregulowanie szczególnych praw i obowiązków stron stosunku pracy, w ramach którego jest wykonywana praca w warunkach telepracy – określonych w art. 67⁵ k.p.

W konsekwencji istota telepracy sprowadza się do uelastycznienia miejsca wykonywania pracy. Z kolei wykonywanie regularnie pracy poza zakładem pracy (w zasadzie w dowolnym miejscu - uzgodnionym przez strony umowy o pracę) jest możliwe dzięki dynamicznemu rozwojowi nowoczesnych technologii (środków komunikacji elektronicznej).

Telepracę należy postrzegać jako szansę, a nie jako zagrożenie, wpisuje się bowiem w proces transformacji pracodawcy i pracownika oraz w istotę współczesnych wyzwań – charakteryzujących się nasilającymi się procesami globalizacyjnymi, rosnącą konkurencją i kształtowaniem się „społeczeństwa wiedzy”.

Słowa kluczowe: telepraca, telepracownik, środki komunikacji elektronicznej, miejsce pracy telepracownika, zadaniowy system czasu pracy

The essence of telework

Summary

The purpose of the inclusion of the regulations on employing workers in the form of telework in the Labor Code was only to regulate the special rights and obligations of the parties to work relationship, which specify the work performed within telework, described in art. 67⁵ of the Labor Code.

In consequence, the essence of telework is that it makes the workplace more flexible. On the other hand, regular performance of work outside the workplace (in principle, in any place agreed on by the parties to the employment contract) is possible thanks to dynamic development of advanced technologies (electronic communication media). Telework should be perceived as an opportunity rather than a threat, since it inscribes itself in the transformation process of the employer and employee

⁵⁰ Odmienne stanowisko w tym względzie prezentuje M. Gersdorf, zob. *Zatrudnianie pracowników...*, s. 10.

⁵¹ Por. A. J. Blikle, *Doktryna jakości*, www.firmyrodzinne.pl [dostęp: 10.04.2014].

as well as in the essence of present- day challenges brought about by increased globalization, growing competition and development of knowledge-based society.

Key words: telework, teleworker, means of electronic Communications, the teleworker's workplace

Iryna Sofińska

OBYWATELSTWO W ZAMIAN ZA INWESTYCJĘ – ANALIZA KONSTYTUCYJNO-PRAWNA

Regulacje prawne obywatelstwa w zamian za inwestycję w obecnej chwili odgrywają ważną rolę w istnieniu demokratycznego państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Klasyczna koncepcja obywatelstwa jako „realna i skuteczna więź” między państwem a obywatelem, w tym przypadku, budzi poważne wątpliwości, lecz niewątpliwie świadczy o wartości i ważności tej instytucji konstytucyjno-prawnej.

W ciągu ostatnich 20 lat kwestia istoty i natury prawnej obywatelstwa niejednokrotnie była „problemem nr 1” nie tylko na Ukrainie, ale także na świecie. Jednak mimo szczegółowych badań istoty obywatelstwa w Unii Europejskiej, Kanadzie i USA, regulacji prawnych normujących tę instytucję oraz ich zastosowania w praktyce, na Ukrainie problematyka ta pozostaje w dużej mierze nierozstrzygnięta, co niewątpliwie hamuje rozwój państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Z tego względu istnieje potrzeba podjęcia dalszych badań w omawianym zakresie.

Istota prawna obywatelstwa w niniejszym badaniu jest postrzegana jako „realna i skuteczna więź” między państwem a obywatelem, której koncepcja, zdaniem wielu europejskich uczonych, ma swój początek w orzeczeniu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości ONZ (MTS) w sprawie *Nottebohm* (Liechtenstein przeciwko Gwatemali) z 1955 roku¹. Wspomniana decyzja była wydana na podstawie części 1 art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., który stanowi, że „każdy człowiek ma prawo do posiadania obywatelstwa”².

Obywatelstwo w takim ujęciu uzyskało swoje dalsze szerokie zastosowanie w Unii Europejskiej w kontekście swobody przepływu osób, znajdującej oparcie w instytucji obywatelstwa UE (unormowanej w art. 20, 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), mającej charakter pochodny i subsydiarny w stosunku do obywatelstwa poszczególnych państw członkowskich UE³.

Kwestia ta niejednokrotnie była przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w swoich wyrokach, w szczególności w sprawach *Micheletti* (1992), *Martinez Sala* (1998), *Grzelzyk* (2001), *Baumbast* (2002), *Garcia Avello* (2003),

¹ *Nottebohm case. Liechtenstein v. Guatemala*, ICJ 1955, Report, p. 315.

² *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, Dziennik Urzędowy Ukrainy z 15 grudnia 2008, 2, nr 93, s. 89, art. 3103.

³ N. Foster, *Blackstone's EU Treaties and Legislation 2009-2010*, Oxford 2009, p. 632-633.

Bidar (2005), *Gibraltar* (2006), *Grunkin and Paul* (2006), *Rottmann* (2010), *Zambrano* (2011), *Prinz and Seeberher* (2013), *Elrick* (2013), wypracował wyraźne i jednoznaczne stanowisko, podkreślając, że „status obywatela UE ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać z takiego samego traktowania w ramach określonych Traktatem, bez względu na przynależność państwową”⁴.

Rada Europy również posiada pewne kompetencje w zakresie tworzenia regulacji międzynarodowo-prawnej w sprawie obywatelstwa; podstawowym dokumentem prawa międzynarodowego dotyczącym obywatelstwa jest wypracowana w jej ramach Europejska konwencja o obywatelstwie z 6 listopada 1997 r., ratyfikowana przez Ukrainę w 2006 roku⁵. W art. 2 przytoczonej Konwencji zapisano, że „obywatelstwo oznacza prawną więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne tej osoby”⁶. Jednakże według stanu na dzień 12 lutego 2014 r. powyższa Konwencja została podpisana przez 29 państw członkowskich Rady Europy, zaś ratyfikowana jedynie przez 20 z nich, w tym przez Austrię, Albanie, Bułgarię, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Czechy, Danię, Holandię, Islandię, Macedonię, Mołdawię, Norwegię, Portugalię, Rumunię, Słowację, Szwecję, Węgry i Finlandię. W wymienionych krajach Konwencja weszła w życie w latach 2000–2010, przy czym w większości przypadków strony Konwencji złożyły przy jej ratyfikacji deklaracje interpretacyjne, uwagi oraz zastrzeżenia (nie uczyniły tego natomiast Islandia i Portugalia)⁷.

Jak wiadomo, w prawie międzynarodowym obywatelstwo występuje w trzech podstawowych rodzajach: jedyne, podwójne i wielokrotne. W przeciwieństwie do stanowiska Rady Europy reprezentowanego w poprzednich latach oraz w przeciwieństwie do postanowień Konwencji o ograniczeniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa i obowiązków wojskowych w przypadkach wielokrotnego obywatelstwa z 6 maja 1963 r., Rada Europy w art. 14–17 Europejskiej konwencji o obywatelstwie z 1997 r. dopuszcza i zezwala na wielokrotne obywatelstwo dla obywateli państw, które podpisały Konwencję.

Z rankingu ograniczeń wizowych (Visa Restriction Index) z roku 2013, przeprowadzanym co roku przez brytyjską firmę Henley & Partners, wynika, że państwami z najlepszymi notowaniami są Zjednoczone Królestwo, Finlandia i Szwecja, ponieważ ich obywatelom gwarantowany jest bezwizowy wjazd do 173 krajów świata. Niżej w rankingu uplasowały się Dania, Luksemburg, Niemcy i USA (172 kraje). Z kolei najniższe miejsca w omawianym rankingu zajmuje Afganistan (28 krajów), Nepal (37 krajów),

⁴ M.P. Maduro, L. Azoulai, *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford 2010, p. 361.

⁵ I. Sofińska, *Citizenship as primary Legal Aspects of Self Identity (or just Self Labelling?)*, [in a book:] *Public Law and Social Human Rights*, ed. D.A. Frenkel, Athens 2013, p. 71-83.

⁶ *Europejska konwencja o obywatelstwie*, Dziennik Urzędowy Ukrainy, wydanie oficjalne z 02 sierpnia 2010, Nr 56, Nr 41, 2006, art. 2720, s. 59, art. 1917.

⁷ Zob. www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=&DF=&CL=ENG [access date: 02.02.2014].

Erytreja i Palestyna (36 krajów), Pakistan i Somalia (32 kraje) oraz Irak (31 krajów)⁸. Ukraina, zgodnie z rankingiem ograniczeń wizowych, znajduje się na 52. miejscu obok takich państw, jak: Kuwejt, Wyspy Marshalla i Jamajka; jej obywatele posiadają prawo do bezwizowego wjazdu tylko do 77 krajów świata. Należy przy tym podkreślić, że wśród państw europejskich, które figurują w tym rankingu, Ukraina zajmuje przedostatnie miejsce; bardziej zaostrzone ograniczenia wizowe istnieją tylko w stosunku do Białorusi (61 krajów) i Gruzji (60 krajów).

Zgodnie z doniesieniami ukraińskich mediów, na podstawie danych Państwowej Służby Statystyki za rok 2013, liczba osób, które opuściły terytorium Ukrainy i zmieniły obywatelstwo Ukrainy na obywatelstwo innych państw zwiększyła się o 157% w porównaniu z danymi za rok 2012. Ruch migracyjny ludności w okresie od stycznia do października 2013 roku w postaci migracji zewnętrznej z Ukrainy wynosił 18 774 osoby (najwięcej osób wyjechało z Kijowa, obwodu charkowskiego, donieckiego, odeskiego i dnipropeckiego)⁹.

Zgodnie z danymi wskaźnika potencjalnej emigracji (Gallup's Potential Net Migration Index), liczba obywateli Ukrainy, którzy w latach 2010–2012 wyrazili zamiar emigracji wynosiła 20%, tzn. ~ 9 mln osób. Ukraińcy zwykle zamierzają szukać lepszego życia w krajach Unii Europejskiej, USA, Kanadzie, Australii oraz Izraelu. Wśród państw europejskich, Białoruś i Gruzja mogą poszczycić się korzystniejszymi wskaźnikami dotyczącymi przychylności obywateli względem własnego państwa (odpowiednio 13% i 12% obywateli tych państw wyraziło zamiar emigracji). Większą gotowość emigracji w porównaniu z obywatelami Ukrainy wyrazili natomiast mieszkańcy Serbii, Kosowa, Litwy, Rumunii, Mołdawii i Macedonii¹⁰.

Przechodząc do analizy ukraińskiego stanu prawnego dotyczącego obywatelstwa, należy przypomnieć, że art. 4 Konstytucji zawiera normę przewidującą zasadę obywatelstwa wyłącznego. Poza tym w Radzie Najwyższej Ukrainy zarejestrowano projekt ustawy nr 4116 z 7 lutego 2014 r. o wprowadzeniu zmian do Kodeksu karnego Ukrainy dotyczących odpowiedzialności za brak zawiadomienia przez obywatela Ukrainy o nabyciu obywatelstwa obcego. Środek ten jest reakcją na sytuacje, w których mężowie stanu mający dostęp do tajemnicy państwowej, nie są obywatelami Ukrainy, posiadają natomiast obywatelstwo innego państwa. Podstawowy problem polega na tym, że ustawodawstwo Ukrainy (obowiązująca ustawa „O obywatelstwie Ukrainy” nr 2235-III z 18.01.2001 r.) nie przewiduje żadnej odpowiedzialności łączącej się z posiadaniem podwójnego obywatelstwa.

Art. 1 wskazanej ustawy stanowi, że „obywatelstwo Ukrainy – to więc prawna między osobą fizyczną a Ukrainą, która przejawia się w ich wzajemnych prawach i obo-

⁸ Zob. www.henleyglobal.com/fileadmin/pdfs/visarestrictions/Global%20Ranking%20-%20Visa%20Restriction%20Index%202013-08.pdf [access date: 02.02.2014].

⁹ Zob. www.ukrstat.gov.ua/ [access date: 02.02.2014].

¹⁰ Zob. www.gallup.com/poll/166796/potential-net-migration-index-declines_countries.aspx?utm_source=WWW&utm_medium=csn&utm_campaign=syndication [access date: 02.02.2014].

wiązkach”¹¹. Art. 6 tejże Ustawy określa dziesięć podstaw nabycia obywatelstwa Ukrainy, wśród których, niewątpliwie, jedną z najważniejszych jest nadanie obywatelstwa. Bardziej szczegółowo podstawa ta została unormowana w art. 9 cytowanej ustawy, który określa sześć warunków nadania obywatelstwa, występujących powszechnie także w innych państwach demokratycznych. Należą do nich uznanie i zobowiązanie się do przestrzegania Konstytucji Ukrainy; złożenie deklaracji o nieposiadaniu obywatelstwa obcego (dla osób bez obywatelstwa) lub zobowiązania do rezygnacji z obywatelstwa obcego; legalne zamieszkanie na terytorium Ukrainy w ciągu ostatnich pięciu lat w charakterze stałego rezydenta, uzyskanie zezwolenia na imigrację, znajomość języka państwowego lub jego rozumienie w zakresie niezbędnym do komunikacji oraz posiadanie legalnych źródeł utrzymania.

Jednakże przedstawione ust. 3-6 art. 9 Ustawy o obywatelstwie Ukrainy nie znajdują zastosowania w stosunku do osób, które mają „wybitne zasługi dla Ukrainy” oraz do osób, którym nadanie obywatelstwa Ukrainy zasadne jest ze względu na „interes państwowy Ukrainy”. Ustanowienie powyższego wyjątku oznacza, że wskazane osoby nie muszą spełniać wymienionych ustawowych przesłanek nabycia obywatelstwa. Jest oczywiste, że taki „prawno-polityczny ukłon” oznacza także wyjątek od zasady pojedynczego obywatelstwa, gdyż wymienionym kategoriom osób nie zabrania się posiadania obywatelstwa podwójnego czy wielokrotnego, mimo bezpośredniego obowiązywania normy konstytucyjnej. Dlatego też osoby otrzymujące obywatelstwo Ukrainy w uznaniu szczególnych zasług dla kraju lub w przypadkach podyktowanych interesem państwa nie muszą uzyskiwać zezwolenia na imigrację, nie są zobowiązane do rezygnacji z obywatelstwa obcego czy też nie nakłada się na nie wymogu znajomości języka państwowego. Podobne regulacje, ułatwiające nabycie obywatelstwa przez osoby należące do wymienionych kategorii, istnieją w wielu państwach także europejskich, są jednak niejednoznacznie oceniane zarówno przez przedstawicieli nauki prawa, jak i przez zwykłych obywateli, nierzadko są bowiem instrumentalizowane jako przykrywką dla działań korupcyjnych. Jak wynika z informacji Obserwatorium demokracji w Unii Europejskiej takie państwa, jak: Dania, Islandia, Hiszpania, Norwegia, Wielka Brytania, Polska, Finlandia, Czechy, Szwajcaria i Szwecja nie posiadają podobnych norm w swoim ustawodawstwie¹².

W omawianych przypadkach chodzi zwykle o osoby, które posiadają wybitne osiągnięcia w nauce, biznesie, kulturze i sporcie (Albania, Belgia, Bułgaria, Kosowo, Macedonia, Słowacja, Słowenia, Turcja czy Czarnogóra), jednak do niedawna z kategorii tych osób wyłączano mężów stanu (członków parlamentu czy rządu)¹³. Inną możliwością nabycia obywatelstwa w uproszczonej procedurze są ułatwienia w tym zakresie dla osób inwestujących odpowiedni kapitał w gospodarkę danego państwa. Taka forma nabycia

¹¹ *O obywatelstwie Ukrainy*, Ustawa Ukrainy nr 2235-III z 18 stycznia 2001, Dziennik Ustaw Rady Najwyższej Ukrainy z 30 marca 2001, Nr 13, art. 65.

¹² Zob. www.eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-acquisition?p=&application=modesAcquisition&search=1&modeby=idmode&idmode=A24 [access date: 02.02.2014].

¹³ Np. w roku 2010 Macedonia anulowała swój program nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję z powodu skandalu z przyznaniem obywatelstwa Thaksinowi Shinawatrze, byłemu premierowi Tajlandii.

obywatelstwa w zamian za inwestycję występuje, np.: w prawie Bułgarii¹⁴, Macedonii¹⁵, Rumunii¹⁶, Turcji¹⁷, Czarnogóry¹⁸. Instytucja obywatelstwa w zamian za inwestycję stanowi także nową perspektywę w kontekście planowania legislacyjnego w zakresie obywatelstwa na Ukrainie. Istota takiego obywatelstwa polega na tym, że osoba posiadająca określone umiejętności oraz status w świecie biznesu, nie musi ograniczać swojej aktywności życiowej tylko do jednego państwa i w konsekwencji nie jest prawnie zobowiązana do posiadania obywatelstwa tylko jednego państwa. Alternatywne obywatelstwo i wiążące się z nim otrzymanie drugiego paszportu może okazać się opłacalną inwestycją, gwarantującą swobodę podróżowania, edukacji oraz prowadzenia biznesu, jak również bezpieczeństwo. Takie indywidualne a zarazem merkantylne podejście do obywatelstwa nosi jednak znamiona swoistej „wagabundy”, ponieważ w wyniku nabycia kolejnego obywatelstwa pojawiają się osoby, które nie są zainteresowane korzystaniem z pełnego „zestawu” praw obywatelskich, a więc nie czują się także zobowiązane do troski o los państwa drugiego obywatelstwa. Jak pokazuje doświadczenie, instytucja obywatelstwa w zamian za inwestycję daje niektórym jednostkom możliwość „planowania” własnego obywatelstwa, w celu osiągania określonych korzyści, jak chociażby unikania opodatkowania w jednym państwie, czy też ukrywania dochodów, których sposób osiągnięcia nie był zgodny z prawem. Uzyskanie obywatelstwa w zamian za inwestycję nie zależy wszak od przesłanek takich jak narodowość, stały pobyt w danym państwie, czy też znaczny stopień integracji ze jego społeczeństwem.

Warto zauważyć, że w Unii Europejskiej rok 2013 był poświęcony właśnie obywatelstwu. W środowiskach naukowych Unii Europejskiej instytucja obywatelstwa w zamian za inwestycję stanowi jeden z najbardziej dyskutowanych problemów. O aktualności tego zagadnienia świadczy zbiór opinii pt. „Should citizenship be for sale?” (2014), w którym podsumowano stanowiska w przedmiocie sprzedaży obywatelstwa reprezentowane przez uczonych w dziedzinie prawa konstytucyjnego i obywatelstwa Obserwatorium demokracji w Unii Europejskiej¹⁹. Dyskusja odbyła się po potwierdzeniu przez Komisję Unii Europejskiej 14 listopada 2013 r. prawa Malty do samodzielnego rozstrzygania w sprawach przyznawania obywatelstwa, ponieważ w świetle rozdziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie przewidzianego w katalogu kompetencji umieszczonym w art. 3–6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej kwestia obywatelstwa należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich²⁰.

W celu potwierdzenia ważności tego zagadnienia (15 stycznia 2014 r. w Strasburgu) zostały przeprowadzone obrady publiczne na temat „Obywatelstwo Unii Europejskiej na sprzedaż” (EU citizenship for sale), podczas których posłowie Parlamentu Euro-

¹⁴ Art. 16 Ustawy o obywatelstwie bułgarskim z 19 lutego 2013 r. z późn. zm.

¹⁵ Art. 11 Ustawy o obywatelstwie Republiki Macedonii nr 67/92 z 2004 r. z późn. zm.

¹⁶ Art. 8(2) Ustawy o obywatelstwie Rumunii nr 21/1991 z 17 czerwca 2010 r. z późn. zm.

¹⁷ Art. 12 Ustawy o obywatelstwie Turcji nr 5901/2009 z 12. czerwca 2009 r.

¹⁸ Art. 12 Ustawy o obywatelstwie Czarnogóry z 14 lutego 2008 r., tekst jedn. 2011 r.

¹⁹ A. Shachar, R. Baubock, *Should Citizenship be for Sale?*, EUDO Citizenship Observatory: EUI Working Paper RSCAS 2014/01, Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole (FI), 2014, p. 46.

²⁰ N. Foster, *Blackstone's*....

pejskiego, przedstawiciele Komisji Unii Europejskiej i Rady Unii Europejskiej wyrazili swój stosunek do instytucji nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję, czyli do swobodnego jego kupna. W dokumencie będącym efektem obrad pt. „Viviane Reding”, obecna wiceprezes Komisji Unii Europejskiej i Komisarz Unii Europejskiej ds. sprawiedliwości w swoim przemówieniu wyraziła zaniepokojenie decyzją Malty. Komisarz podkreśliła, że „obywatelstwo nie może być przedmiotem sprzedaży”, ponieważ „paszport nie jest tylko kartką papieru czy dokumentem urzędowym, jest to także zestaw praw i obowiązków obywatela w stosunku do określonego państwa członkowskiego Unii Europejskiej”, z tego względu Komisja Unii Europejskiej „oczekuje, że każde jego państwo członkowskie uświadamia sobie przyszłe skutki swojej decyzji”²¹. Nie należy więc deprecjonować instytucji obywatelstwa, ponieważ jest ono „zasadniczym składnikiem Unii Europejskiej, a więc nie możemy ustanowić dla niego cennika”.

W wyniku ustaleń wspomnianej debaty publicznej, 16 stycznia 2014 r. została uchwalona rezolucja Parlamentu Europejskiego (2013/2995 RSP), która wzywa Malte oraz inne państwa członkowskie Unii Europejskiej (w których istnieje możliwość nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję, pośrednią lub bezpośrednią „sprzedaż obywatelstwa”)²² do uznania i przestrzegania podjętych zobowiązań, a także do przeprowadzenia reformy krajowego ustawodawstwa w tym zakresie zgodnie z wartościami europejskimi²³.

Najbardziej atrakcyjne możliwości nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję istnieją w państwach basenu Morza Karaibskiego. Na przykład obywatelstwo w zamian za inwestycję istnieje w Republice Dominikańskiej od 1991 roku odpowiednio do art. 101 Konstytucji Republiki Dominikańskiej i art. 8 Ustawy o obywatelstwie, jednak obecnie specjaliści nie zalecają korzystania z tej możliwości, przede wszystkim ze względu na niską pozycję Republiki Dominikańskiej w rankingu ograniczeń wizowych (wjazd bezwizowy dla obywateli Dominikany możliwy jest tylko do 87 krajów świata). W państwach wyspiarskich basenu Morza Karaibskiego obywatelstwo w zamian za inwestycję ma już jednak swoją tradycję i skutecznie funkcjonuje od 1984 r. (wyspy Saint Kitts i Nevis) i od 2013 r. (wyspy Antigua i Barbuda).

Omawiana możliwość nabycia obywatelstwa stanowi dosyć nową praktykę dla Ukraińców, jest ona popularna i sprawdzona przez obywateli państw Europy, Azji, Lewantu²⁴ i Półwyspu Arabskiego. Zwykle podstawowym celem nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję jest uniknięcie wyższego opodatkowania oraz ukrycie nielegalnie osiągniętych dochodów. Począwszy od 2013 r. wiele państw świata postanowiło jednak

²¹ Reding V., *Citizenship must not be up for sale*, Speech/14/18 on Plenary Session debate of the European Parliament on «EU citizenship for sale», Strasbourg, 15 January 2014, www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm [access date: 07.01.2014].

²² Do takich państw Unii Europejskiej oprócz Malty należą Austria, Bułgaria, Irlandia, Hiszpania, Cypr, Królestwo Zjednoczone, Portugalia itd.

²³ European Parliament resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale (2013/2995(RSP), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0038 [access date: 02.02.2014].

²⁴ Izrael, Jordania, Cypr, Liwan, Palestyna, Syria, częściowo Irak i Turcja.

wdrożyć praktykę nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję w celu polepszenia gospodarki krajowej przez przyciąganie kapitału z zagranicy²⁵. Niektóre państwa oficjalnie proponują nabycie obywatelstwa w zamian za inwestycję (państwa basenu Morza Karaibskiego), inne zaś, jak: Austria, Izrael, Cypr czy Węgry preferują programy nabycia długoterminowego zezwolenia na pobyt stały.

Zgodnie z corocznym rankingiem ograniczeń wizowych (Visa Restriction Index 2013) obywatele państw muzułmańskich Lewantu, Półwyspu Arabskiego mają dość ograniczone warunki wizowe²⁶. Obywatele tych państw zaczęli doświadczać problemów z uzyskaniem wielokrotnych wieloletnich wiz oraz innych trudności związanych z międzynarodowymi sankcjami ekonomicznymi, niestabilnością polityczną i gospodarczą po „Arabskiej wiosnie”. Gazeta *The New York Times* z dnia 31.10.2012 r. podaje, że w celu uniknięcia wymienionych trudności kupują oni obywatelstwo państw basenu Morza Karaibskiego za pomocą różnych programów inwestycyjnych. W tym przypadku obywatelstwo jest postrzegane wyłącznie jako „więź prawna między państwem a osobą” oraz „zestaw praw, z których taka osoba może korzystać”. Nie jest uzależnione ani od narodowości zainteresowanego, ani od wykazania się stałym pobytem w tym państwie, czy też od osiągnięcia określonego stopnia integracji z jego społeczeństwem. Jednakże odnotowuje się przypadki, w których taka możliwość nabycia obywatelstwa zostaje ograniczona dla obywateli niektórych państw, na przykład Saint Kitts i Nevis od 2011 roku wyłączyły z kręgu osób uprawnionych do nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję obywateli Iranu.

W przeciwieństwie do obywatelstwa państw basenu Morza Karaibskiego, obywatelstwa państw Półwyspu Arabskiego nadal prawie nie można „kupić”. Za najbardziej liberalne państwa tego regionu uważane są Bahrajn i emirat Dubaj (Zjednoczone Emiraty Arabskie). Na przykład w emiracie Dubaj inwestycyjny program wizowy przewiduje inwestycje pieniężne w gospodarkę Zjednoczonych Emiratów Arabskich, w tym w strefach wolnego handlu, w postaci założenia własnego przedsiębiorstwa, doinwestowania już istniejącego przedsiębiorstwa w wysokości minimum 70 000 dirhamów (~ 14 000 euro) czy kupna nieruchomości. Ważność takiej wizy wynosi 3 lata, przy czym stanowi ona dokument uprawniający do pobytu inwestora będąc jednocześnie dokumentem poświadczającym prawo jazdy.

Najbardziej znany na świecie program nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję istnieje w Panamie. Chodzi o program inwestycyjny, którego celem była regeneracja lasów (Reforestation Investment Program), tzw. „zielone inwestycje”, mające zapobiegać wylesianiu terenu i zmniejszeniu populacji drzew. W tym przypadku obywatel-

²⁵ Wg doniesień mediów w lutym 2014 r. Federalna Służba Migracji i Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego Rosji zaproponowali wdrożenie podobnego programu w Rosji, który będzie polegał na inwestowaniu 10 mln rubli rosyjskich (~ 200 tys. euro) do gospodarki narodowej, jednak sukces takiego programu będzie uzasadniony tylko dla obywateli państw z „gorszym” wskaźnikiem dobrobytu i bezwizowego wjazdu.

²⁶ Wg danych rankingu Turcja udziela prawa bezwizowego wjazdu do 94 krajów świata, Zjednoczone Emiraty Arabskie – do 72, Bahrajn – do 69, Arabia Saudyjska – do 64, Oman – do 63, Jordania – do 44, Jemen – do 43, Iran – do 40, Syria – do 39, Liwan – do 38.

stwo Panamy można nabyć po pięciu latach stałego pobytu w kraju. Zezwolenie na pobyt jest z kolei udzielane po dwóch latach po przyjęciu programu inwestycyjnego. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie takie programy nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję są własnością różnych firm europejskich, na przykład panamski program „zielonych inwestycji” należy do firmy „TEAK”, która zajmuje się renowacją lasu.

Zwykle, głównymi przyczynami dla nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję są:

- pragnienie ubezpieczenia siebie oraz rodziny od okoliczności związanych z działaniem siły wyższej (politycznych, gospodarczych, społecznych, ekologicznych itd.);
- dążenie do osiągnięcia wystarczającego poziomu bezpieczeństwa w przypadku, gdy ojczyste państwo jest politycznie lub gospodarczo niestabilne;
- pragnienie skorzystania z uproszczonych regulacji podatkowych, założenie i rozszerzenie biznesu, założenie kont bankowych za granicą i prowadzenie inwestycji.

Do podstawowych korzyści związanych z nabyciem obywatelstwa w zamian za inwestycję można zaliczyć:

- okres oczekiwania na otrzymanie drugiego paszportu, który wynosi od 3 do 4 miesięcy;
- brak wymagania w sprawie stałego pobytu w państwie, które nadaje obywatelstwo w zamian za inwestycję;
- możliwość zachowania posiadanego obywatelstwa mimo nabycia drugiego obywatelstwa;
- uzyskanie możliwości bezwizowego wyjazdu do atrakcyjnych państw, takich jak: kraje Unii Europejskiej, Kanada, Wielka Brytania czy USA;
- ułatwienie swobodnego podróżowania do wielu innych krajów świata, w przypadku, gdy państwo drugiego obywatelstwa zajmuje wyższą pozycję w rankingu krajów dotyczącym ruchu bezwizowego lub gdy posiadanie paszportu tego państwa daje większe możliwości otrzymania wizy w porównaniu z paszportem pierwszego obywatelstwa.

Jednak zdaniem uczonych, w przypadku nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję, najistotniejsze są zalety w zakresie opodatkowania:

- korzystne rozwiązania podatkowe: brak podatku od bogactwa, od zawarcia umów darowizny, od dziedziczenia, od uzyskania dochodu za granicą, a także podatku od wzrostu kapitału, brak podatku od dochodów osób fizycznych, brak ograniczeń repatriacji zysku i kapitału zagranicznego, występowanie wakacji podatkowych dla określonych kwalifikowanych projektów inwestycyjnych (np.: w przypadku nabycia lub zbudowania nieruchomości inwestor jest zwalniany z podatku od mienia na okres 20 lat, inwestorom w branży turystycznej przysługuje 20-letnie zwolnienie od cła przywozowego, opłat za materiały budowlane i wyposażenie, a także z podatku dochodowego, podatku od nieruchomości itp.);
- atrakcyjne pakiety zachęcające (w tym korporacyjne ulgi podatkowe, całkowite zwolnienie z cła przywozowego od towarów i usług, ulgi podatkowe i wsparcie w eksporcie towarów i usług), w poszczególnych przypadkach handel bezwizowy z Kanadą,

założenie konta bankowego w Szwajcarii bez żadnych utrudnień i wolny handel z innymi państwami basenu Morza Karaibskiego.

Wielu uczonych określa instytucję obywatelstwa w zamian za inwestycję jako merytokratyczną formę nabycia obywatelstwa. Na przykład istnieje ona w Chorwacji, Hongkongu, Kanadzie, Monako, Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii. Przykłady skutecznej realizacji „merytokratycznej koncepcji obywatelstwa” można znaleźć także w takich państwach, jak: Australia (w postaci „Significant Investor visa”) czy USA (w postaci programu „EB-5 Immigrant visa green card”, który był opracowany przez Kongres USA w 1990 r. w celu przyciągania do gospodarki narodowej środków inwestorów zagranicznych).

Ujmowanie obywatelstwa w kategoriach umowy „kupna-sprzedaży” między państwem a obcokrajowcem-inwestorem prowadzi do pojawiania się pewnej formy konkurencji między państwami, której wyrazem jest stwarzanie rozmaitych programów inwestycyjnych, mających na celu przyciągnięcie bogatych, kreatywnych, prosperujących inwestorów oraz zapewnienie im sztucznych preferencji. Obywatelstwo powinno jednak stanowić wyraz realnej i skutecznej więzi polityczno-prawnej między jednostką a państwem, nie zaś przedmiot korzystnej inwestycji. Stosowanie koncepcji obywatelstwa w zamian za inwestycję, które jest jedynie środkiem mającym prowadzić do określonych celów gospodarczych, zniekształca istotę obywatelstwa jako takiego, którego nabycie przez cudzoziemców powinno stanowić potwierdzenie i ukoronowanie ich realnej integracji ze społeczeństwem poprzez długotrwały pobyt w kraju otrzymanego obywatelstwa, poznanie jego języka, historii oraz kultury.

Streszczenie

Podstawowym celem artykułu jest próba analizy istoty prawnej obywatelstwa w zamian za inwestycję, uzasadnienie podstaw i motywów jego nabycia w różnych państwach świata, wskazanie wad i zalet tego zjawiska polityczno-prawnego oraz określenie perspektywy uregulowania prawnego tej instytucji na Ukrainie.

Słowa kluczowe: obywatelstwo, tożsamość, państwo, Unia Europejska, Ukraina

Citizenship for Investment – an Analysis from the Perspective of Constitutional Law

Summary

The principal objectives of the article are to analyze the constitutive elements of citizenship for investment as a form of the acquisition of the citizenship and to explain the reasons for resorting to this institution in various countries of the world. The author points at some advantages and disadvantages of this legal and political phenomenon and defines the perspective for its regulation in Ukraine.

Key words: citizenship, identity, state, the European Union, Ukraine

Serhiy Ishchuk

STANDARDY MIĘDZYNARODOWE W ZAKRESIE REALIZACJI I OCHRONY WOLNOŚCI POKOJOWYCH ZGROMADZEŃ NA UKRAINIE

Konstytucja Ukrainy przewiduje prawo do obywatelskiego protestu realizowanego w pokojowych formach. Szczególną uwagę należy zwrócić na art. 39 Konstytucji, który reguluje prawo do pokojowych zgromadzeń bez broni, zebrzań, wieców, pochodów i demonstracji, stanowiąc jednocześnie, że korzystanie z tego prawa wymaga uprzedniego zawiadomienia organów władzy wykonawczej i organów samorządu lokalnego. Z kolei art. 44 Konstytucji gwarantuje prawo do strajku dla obrony własnych interesów ekonomicznych i socjalnych. Podczas gdy prawo do strajku znalazło swoją konkretyzację w przepisach szczególnych (Prawo Ukrainy „O procedurze rozwiązania sporów zbiorowych i konfliktów pracowniczych” z 3 marca 1998 roku), prawo do pokojowych zgromadzeń po dzień dzisiejszy nie doczekało się rozwinięcia w przepisach ustawowych.

Wzmiankowany brak ustawowej regulacji wolności pokojowych zgromadzeń stanowi przeszkodę w należytej realizacji uprawnień obywatelskich przewidzianych w art. 39 Konstytucji Ukrainy. Co więcej, w odniesieniu do tego problemu, Ukraina niedawno musiała zmierzyć się z oficjalną reakcją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawartą w orzeczeniu w sprawie „Wierencow przeciw Ukrainie”¹.

We wskazanej sprawie Trybunał stwierdził naruszenie art. 7 i 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wynikające z utrzymującego się od dwóch dekad braku w ustawodawstwie ukraińskim stosownych regulacji w tym zakresie. Celem ujawnienia w orzecznictwie Trybunału mankamentów krajowego systemu prawnego jest ustalenie ich przyczyn, a przez to udzielenie państwom – stronom Konwencji – pomocy w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań. Istotna w tym kontekście jest także rola Komitetu Ministrów Rady Europy w monitorowaniu wykonywania orzeczeń Trybunału. Biorąc pod uwagę systemową naturę problemu, stanowiącego przedmiot rozstrzygnięcia w omawianej sprawie, Trybunał stwierdził konieczność przeprowadzenia konkretnych reform w ustawodawstwie Ukrainy oraz praktyce administracyjnej, w celu dopasowania ich do standardów Konwencji wyznaczonych w art. 7 i 11 Konwencji².

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Веренцов проти України” від 11 квітня 2013 року, Скарга № 20372/11, www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118393 [доступ: 10.01.2014].

² Там само.

W konsekwencji przed ukraińskim ustawodawcą stoi zadanie stworzenia ustawowych regulacji prawa do wolności pokojowych zgromadzeń z uwzględnieniem standardów międzynarodowych w obszarze jego realizacji i ochrony. Wśród ratyfikowanych przez Ukrainę aktów międzynarodowych, wolność pokojowych zgromadzeń gwarantowana jest w art. 20 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz w art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku. W szczególności, w pierwszym ustępie art. 11 EKPC przewidziano prawo każdego do wolności pokojowych zgromadzeń oraz wolność zrzeszania się z innymi osobami, łącznie z prawem do tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich w celu obrony swoich interesów. Ponadto prawo do pokojowych zgromadzeń zostało zagwarantowane w art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Wskazany przepis stanowi, że korzystanie z tego prawa nie podlega żadnym ograniczeniom, oprócz tych, które są przewidziane przez prawo oraz są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w celu ochrony bezpieczeństwa państwowego czy społecznego, porządku publicznego, zdrowia, moralności oraz ochrony praw i wolności innych osób. Modelowe standardy w odniesieniu do prawnego zabezpieczenia wolności pokojowych zgromadzeń zostały natomiast określone w Kierowniczych Założeniach o Wolności Pokojowych Zgromadzeń OBWE 2007.

Pierwsza kwestia, którą należy uwzględniać w procesie opracowywania szczególnych przepisów regulujących wolność pokojowych zgromadzeń, dotyczy jakości i niezbędnego ukierunkowania takiego aktu normatywnego. Zagadnienia z zakresu praw człowieka gwarantowanych przez Konwencję zostały ujęte w §46 i §47 orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie „Koreckij przeciw Ukrainie”. Zdaniem Trybunału prawo krajowe powinno być dostępne dla konkretnej osoby i sformułowane z dostateczną precyzją po to, żeby jednostka miała możliwość, w razie konieczności także przy pomocy wykwalifikowanych doradców, rozsądnie przewidzieć skutki prawne, które mogą być spowodowane określonym działaniem z jej strony. Ponadto, aby przepisy prawa krajowego mogły być uznane za zgodne ze standardami międzynarodowymi, powinny gwarantować istotny poziom ochrony prawnej przed arbitralną ingerencją władz publicznych w prawa gwarantowane Konwencją. Przyznanie znacznego marginesu swobody organom władzy wykonawczej w kwestiach określenia zasadności ingerencji w podstawowe prawa i wolności byłoby niezgodne z zasadą rządów prawa, jedną z głównych zasad demokratycznego społeczeństwa. Poza tym prawo powinno wyraźnie wyznaczać zakres takiego marginesu swobody władz oraz sposób jego realizacji. Stopień wymaganej szczegółowości prawa krajowego – które wszak nie może przewidzieć wszystkich możliwych elementów regulowanego przezeń fragmentu rzeczywistości społecznej – w znacznej mierze zależy od przedmiotu regulacji, od zakresu spraw objętego unormowaniem oraz od liczby i statusu osób, których ono dotyczy³.

³ Рішення Європейського суду з прав людини по справі „Корецький проти України” від 3 квітня 2008 року, Скарга № 40269/02, www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126013 [доступ: 10.01.2014].

Wolność zgromadzeń, przewidziana w art. 11 Konwencji obejmuje swoim zakresem zarówno zgromadzenia prywatne, jak i zgromadzenia organizowane w miejscach publicznych, jak wiece czy pochody. Z prawa tego mogą korzystać poszczególne osoby oraz organizatorzy zgromadzeń⁴. W kontekście wymagań Konwencji, prawo do wolności pokojowych zgromadzeń pociąga za sobą pozytywne i negatywne zobowiązania państwa. Z jednej strony, państwo musi powstrzymywać się od arbitralnej ingerencji w wykonywanie prawa przez jednostkę, co dotyczy także prawa do wyrażania poglądów niepopularnych, kontrowersyjnych, czy też takich, które mogą irytować albo obrażać. Jeżeli bowiem każdy przypadek powstania napięcia lub ostrych konfrontacji między grupami opozycyjnymi podczas demonstracji mógłby stanowić uzasadnienie wprowadzenia zakazu jej przeprowadzenia, wówczas społeczeństwo narażałoby się na ryzyko braku możliwości poznania innych punktów widzenia. Z drugiej strony, zgodnie z art. 11 EKPC na państwie spoczywa obowiązek podjęcia pozytywnych działań w celu zapobiegania, aby ewentualna kontrmanifestacja nie przeszkodziła w przeprowadzeniu legalnego zgromadzenia⁵. Z pozytywnych zobowiązań państwa wynika także obowiązek udzielenia pomocy w korzystaniu z prawa do organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Pomoc ta obejmuje udzielenie ochrony zgromadzenia przed ewentualnymi atakami ze strony przeciwników, istnieje także na etapie organizacyjnym, co w praktyce oznacza obowiązek sprzyjania przeprowadzaniu zgromadzenia w atrakcyjniejszych miejscach oraz usuwanie ewentualnych przeszkód w rozpowszechnianiu informacji o planowanych zgromadzeniach⁶.

Z powyższych względów przepisy regulujące wolność pokojowych zgromadzeń, powinny być sformułowane w sposób jasny i wyraźny, aby każdy ich adresat miał możliwość ustalenia, czy jego zachowanie jest zgodne z prawem oraz jakie skutki prawne zachowanie to może za sobą pociągać. Przepisy prawa powinny być nieskomplikowane, co nie tylko ułatwiłoby ich rozumienie i stosowanie, lecz także zapobiegałoby ewentualnym próbom normowania tych aspektów wolności zgromadzeń, które regulacji nie podlegają⁷.

Jednocześnie (wśród ogólnych wymagań w odniesieniu do jakości prawa krajowego regulującego wolność pokojowych zgromadzeń) na uwagę zasługuje nakaz stosowania zasady proporcjonalności oraz zasady niedyskryminacji⁸. Wszelkie uzasadnione ograniczenia korzystania z wolności zgromadzeń muszą być proporcjonalne. Oznacza

⁴ Рішення Європейського суду з прав людини по справі „Сергій Кузнецов проти Росії” від 23 жовтня 2008 року, Скарга № 10877/04, www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-89066 [доступ: 10.01.2014].

⁵ Рішення Європейського суду з прав людини по справі „Олінгер проти Австрії” від 29 червня 2006 року, Скарга № 76900/01, www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-76098 [доступ: 10.01.2014].

⁶ Руководящие принципы по свободе мирных собраний ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы, Издание 2, Варшава-Страсбург 2010, с. 16.

⁷ Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Веренцов проти України” від 11 квітня 2013 року, Скарга № 20372/11, www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118393 [доступ: 10.01.2014].

⁸ Руководящие..., с. 16-17.

to, że w przypadku kolizji wolności zgromadzeń z innymi wartościami podlegającymi ochronie, środki podejmowane przez władze państwowe powinny być współmierne do celu, czyli takie, które zapewniają jego osiągnięcie, a jednocześnie przewidują możliwie najmniejszy poziom ingerencji w wolność zgromadzeń. Oznacza to obowiązek skrupulatnego wyważania praw i interesów wchodzących w grę w danej sytuacji.

Regulując zagadnienie wolności pokojowych zgromadzeń, instytucje władzy nie powinny dopuszczać się żadnej dyskryminacji w odniesieniu do jakiejkolwiek osoby czy też grupy osób. Według tej zasady wolność pokojowych zgromadzeń musi być gwarantowana osobom fizycznym, niezarejestrowanym zrzeszeniom osób, osobom prawnym, a także przedstawicielom grup różnego rodzaju mniejszości – etnicznych, narodowych, religijnych, seksualnym. Poza tym, prawo do wolności zgromadzeń przysługuje osobom bez względu na obywatelstwo (w tym także bezpaństwowcom, uchodźcom, osobom, które zwracają się z wnioskiem o azyl polityczny, migrantom i turystom), dzieciom, kobietom, mężczyznom, pracownikom instytucji ścigania oraz osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych⁹.

Innym ważnym aspektem standardów międzynarodowych w zakresie wolności zgromadzeń jest kwestia regulacji w prawie krajowym problematyki zawiadamiania odpowiednich władz o zamiarze przeprowadzenia pokojowego zgromadzenia. W §41 orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie „Wierencow przeciwko Ukrainie” przedstawiono standardy odnośnie tej problematyki obowiązujące w prawie międzynarodowym¹⁰.

Po pierwsze, Trybunał wskazał na ogólną zgodność wymogu uprzedniego zawiadomienia o planowanym zgromadzeniu z wolnością zgromadzeń. Wymóg ten może być usprawiedliwiony, m.in. z perspektywy pozytywnego obowiązku państwa, jakim jest stworzenie niezbędnych warunków w celu wspierania korzystania przez jednostki z wolności zgromadzeń oraz w celu ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa, a także praw i wolności innych osób.

Po drugie, ustanowienie wymogu uprzedniego zawiadomienia nie stoi w sprzeczności z postanowieniami Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; Komitet Praw Człowieka stwierdził w tej kwestii, że, chociaż wymóg uprzedniego zawiadomienia stanowi *de facto* ograniczenie wolności zgromadzeń, jednak jest ono uzasadnione w świetle klauzuli limitacyjnej, przewidzianej w art. 21 Paktu. Podobne stanowisko wyraziła Europejska Komisja Praw Człowieka, która doszła do wniosku, że „taka procedura odpowiada wymogom art. 11(1) Konwencji tylko wtedy, gdy pomaga władzy zabezpieczyć pokojowy charakter zgromadzeń i, jako taka, nie prowadzi do ingerencji w korzystanie z tego prawa.”

Obowiązek uprzedniego zawiadomienia odnosi się zazwyczaj do pewnych wieców lub demonstracji – na przykład, gdy planuje się przeprowadzenie pochodu na drodze

⁹ Там само, с. 17, 46-52.

¹⁰ Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Веренцов проти України” від 11 квітня 2013 року, Скарга № 20372/11, www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118393 [доступ: 10.01.2014].

albo statycznego zebrania na placu publicznym – co wymaga od policji i innych organów władzy zabezpieczenia możliwości ich przeprowadzania oraz podjęcia w tym celu odpowiednich działań. Zarazem trzeba uwzględnić, że przepisy powinny się ograniczać do ustanowienia obowiązku zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia, nie powinny zaś nakładać wymogu uzyskania określonego pozwolenia. Chociaż w niektórych krajach wymóg uzyskania pozwolenia jest przewidziany prawem, regulacje tego rodzaju należy ocenić jako niepożądane, gdyż niewystarczająco uwzględniają doniosłość tak istotnego dla procesów demokratycznych prawa, jak prawo do wolności zgromadzeń. Z tego względu państwom, w których istnieje wymóg uzyskania pozwolenia na odbycie legalnego zgromadzenia, zaleca się jego uchylenie przy jednoczesnym wprowadzeniu obowiązku zawiadomienia. Istotne jest także, że w niektórych państwach stosowanie trybu pozwolenia w prawie o zgromadzeniach zostało uznane za niekonstytucyjne. Procedura udzielania pozwoleń powinna zawierać wyraźnie określone prawem kryteria ich wydawania, przy czym kryteria te powinny ograniczać się do określenia kwestii czasu, miejsca oraz trybu przeprowadzenia zebrań. Nie należy natomiast ustanawiać kryteriów odnoszących się do względów merytorycznych, np. treści ideowych, które mają być wyrażane podczas planowanego zgromadzenia.

Jeżeli instytucje państwowe nie udzielają bezzwłocznej odpowiedzi na zawiadomienie, wówczas organizatorzy publicznych zebrań mogą przeprowadzić zaplanowane zgromadzenie na warunkach wskazanych w zawiadomieniu. Nawet w krajach, gdzie wciąż obowiązują rozwiązania prawne oparte na procedurze pozwoleń, nie zaś na procedurze zawiadomień, przyjmuje się założenie, że pozwolenie należy uważać za udzielone, jeśli w ciągu określonego terminu nie udzielono organizatorom żadnej odpowiedzi.

Po trzecie, procedura zawiadomień nie powinien być zbyt uciążliwa lub zbiurokratyzowana, ponieważ mogłaby wywierać skutek zniechęcający lub odstraszaający uprawnionych, co niewątpliwie stanowi naruszenie prawa do wolności zgromadzeń. Oprócz tego, niecelowe byłoby wymaganie, aby demonstranci, którzy podejmują protest indywidualny musieli kierować do władz stosowne zawiadomienie. Jeżeli natomiast do osoby, która podjęła indywidualny protest, dołączy się inna osoby lub osoby, wówczas mamy do czynienia ze zgromadzeniem spontanicznym (żywiolowym).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na przypadki, w których uprzednie zawiadomienie o zamiarze odbycia zgromadzenia staje się zbyteczne. Za przykład może posłużyć sprawa „Bukta i inni przeciw Węgrom”, która była rozpatrywana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. W odniesieniu do okoliczności wskazanej sprawy, wnioskodawcy przeprowadzili demonstrację bez uprzedniego powiadomienia właściwych władz, ponieważ oficjalna informacja o pikietowanej akcji została ogłoszona dopiero w przeddzień jej przeprowadzenia. W tej sytuacji Trybunał orzekł, że: 1) wymóg uprzedniego zawiadomienia o zamiarze odbycia publicznego zgromadzenia jako taki automatycznie nie narusza prawa do wolności zgromadzeń, jednak w świetle okoliczności sprawy, brak wcześniejszego powiadomienia społeczeństwa o oficjalnej akcji postawił organizatorów przed dylematem: czy zrezygnować ze skorzystania z prawa do pokojowego zgromadzenia, czy raczej przeprowadzić zgromadzenie, nie dopełniając wymogów administracyj-

nych; 2) zdaniem Trybunału, jeżeli zaistnieją okoliczności, w świetle których bezzwłoczna reakcja społeczeństwa w formie demonstracji na nagłe polityczne wydarzenie może być uznana za uzasadnioną, decyzja władz o rozwiązaniu zgromadzenia wyłącznie z powodu niespełnienia wymogu uprzedniego zawiadomienia o zamiarze jego odbycia, stanowi niewspółmierne ograniczenie prawa do zgromadzenia, o ile wskutek niezgodnego z prawem zachowania uczestników zgromadzenie nie utraciło pokojowego charakteru¹¹.

Po czwarte, odstęp czasu pomiędzy zaktualizowaniem się obowiązku zawiadomienia właściwych władz o zamiarze odbycia zgromadzenia a jego planowanym terminem nie powinien być zbyt długi (zazwyczaj nie powinien przekraczać kilku dni). Z drugiej strony, termin zawiadomienia powinien być wystarczający, aby umożliwić władzom podjęcie odpowiednich działań mających na celu zarówno ochronę zgromadzenia, jak i porządku publicznego oraz innych kolidujących wartości (np.: zawiadomienie policji, dostarczenie odpowiednich urządzeń itp.). Określając termin złożenia zawiadomienia, przepisy krajowe powinny także uwzględnić rezerwę czasu, aby organizatorzy jeszcze przed datą planowanego zgromadzenia mieli możliwość wniesienia odwołania do sądu lub innego organu w razie kwestionowania zgodności z prawem decyzji odmownej lub ewentualnych innych ograniczeń.

Należy także zaznaczyć, że międzynarodowe standardy, dotyczące ogólnych zasad wyznaczenia terminów uprzedniego zawiadomienia o zamiarze odbycia zgromadzenia, zostały uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny Ukrainy w decyzji z 19 kwietnia 2001 roku № 4-ПІ/2001 w sprawie dotyczącej uprzedniego zgłoszenia przez organizatorów zamiaru odbycia zgromadzenia. Ustaliwszy, że wyznaczenie konkretnych terminów na zawiadomienie stanowi przedmiot regulacji prawnej, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie określił jego znaczenie w kontekście całokształtu unormowań problematyki pokojowych zgromadzeń¹². Z jednej strony, termin zawiadomienia nie powinien stanowić ograniczenia prawa obywateli do przeprowadzenia zgromadzeń, wieców, pochodów i demonstracji – prawa przewidzianego w art. 39 Konstytucji Ukrainy. Terminy tego rodzaju powinny raczej stanowić element gwarancji umożliwiających korzystanie z tego prawa, ponieważ właściwie powiadomione władze państwowe i samorządowe powinny zrealizować szereg działań niezbędnych w celu zabezpieczenia swobodnego przeprowadzenia zgromadzenia, ochrony porządku publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób. Z drugiej strony, termin pomiędzy zawiadomieniem a planowanym zgromadzeniem powinien być wystarczająco długi, aby organy władzy wykonawczej lub organy samorządu terytorialnego mogły ustalić, czy przeprowadzenie zgromadzenia odpowiada prawu, i jeżeli zaistnieje taka konieczność, aby zgodnie z postanowieniami art. 39 ust. 2 Konstytucji Ukrainy można było złożyć odwołanie do sądu w celu rozstrzygnięcia kwestii spornych.

¹¹ Рішення Європейського суду з прав людини по справі „Букта проти Угорщини” від 17 липня 2007 року, Скарга № 25691/04, www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-117766 [доступ: 10.01.2014].

¹² Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-ПІ/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання), Офіційний вісник України, 2003, № 28, Ст. 1379.

Po piąte, konieczne jest, żeby funkcjonariusz, który otrzymał zawiadomienie, wydał pisemne potwierdzenie jego otrzymania, zawierające wyraźne stwierdzenie, że organizatorzy zgromadzenia spełnili odpowiednie wymagania dotyczące procedury powiadamiania. Ponadto powiadomienie należy natychmiast przekazać wszystkim właściwym organom państwowym, w tym odpowiednim organom ścigania. W kwestii formalnego wyznaczenia momentu otrzymania zawiadomienia, Komisja Wenecjańska proponuje uwzględniać datę doręczenia zawiadomienia, nie zaś datę jego nadania, ponieważ należy uwzględnić możliwość nieumyślnej zwłoki pozostającej w związku z pracą służby pocztowej.

Wśród innych standardów wolności zgromadzeń, które odnoszą się do kwestii proceduralnych, istotne są problemy związane z zamiarem uprawnionych do jednoczesnego przeprowadzenia zgromadzenia oraz kontrdemonstracji. W przypadku przedłożenia powiadomienia o zamiarze przeprowadzeniu dwóch czy więcej oddzielnych zgromadzeń w jednym miejscu jednocześnie, niezbędne jest podjęcie przez władzę szczególnych środków zmierzających do zabezpieczenia przeprowadzenia konkurujących zgromadzeń, aby w ten sposób, w najwyższym stopniu umożliwić uprawnionym korzystanie z przysługującej im wolności. Przeto, w przypadku ustalenia, że jednoczesne przeprowadzenie dwóch zgromadzeń jest możliwe, zakaz przeprowadzenia jednego z nich uzasadniony wyłącznie w oparciu o okoliczność, iż jednocześnie w bezpośredniej bliskości ma odbywać się inne zgromadzenie, stanowiłby nieproporcjonalną ingerencję w wolność jednostki¹³. Z kolei, jeżeli jednoczesne przeprowadzenie w tym samym miejscu dwóch zgromadzeń okaże się niemożliwe ze względu na poważne ryzyko zagrożenia, naruszenia dóbr prawnych lub ograniczenia wolności jednostki, organy władzy dysponują znacznym marginesem swobody działania. Mogą więc podjąć decyzję, że konkurujące z sobą zgromadzenia muszą odbyć się w różnych miejscach, aczkolwiek i w tym przypadku należy kierować się zasadą niedyskryminacji w odniesieniu do wskazania miejsca zgromadzenia dla poszczególnych kategorii uprawnionych. W tym kontekście na uwagę zasługuje rozwiązanie przyjęte na Malcie, zgodnie z którym w sytuacji, gdy organy władzy stwierdzą, iż jednoczesne przeprowadzenie dwóch lub kilku zgromadzeń w jednym miejscu nie jest możliwe, stosuje się metodę losowania, za pomocą której zostaje wyłonione jedno zgromadzenie, którego przeprowadzenie w danym miejscu i w danym czasie będzie uprawnione¹⁴.

Kontrdemonstracja jest formą jednoczesnego pokojowego zgromadzenia, którego uczestnicy zamierzają wyrazić brak akceptacji poglądów wyrażanych przez inne zgromadzenie. Poprzez obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontrdemonstracji, w sposób najpełniejszy uwidaczniają się pozytywne zobowiązania państwa dotyczące wolności pokojowych zgromadzeń. Władze powinny dołożyć szczególnych starań, aby w miarę możliwości wszyscy uprawnieni mogli czynić użytek z przysługujących im praw. Istotą kontrdemonstracji jest zamiar zakomunikowania określonych poglądów osobom, które

¹³ Руководящие..., с. 19.

¹⁴ Там само, с. 74-75.

ich nie dzielą. Z tego względu organy państwowe powinny poczynić starania, aby uczestnicy kontrademonstracji byli „usłyszani i widziani”¹⁵ przez oponentów.

Z powyższego wynika, że celem regulacji zakresu przedmiotowego wolności zgromadzeń jest poszukiwanie równowagi pomiędzy kolidującymi interesami zarówno samych uprawnionych, jak i społeczeństwa. Konsekwencją braku w ustawodawstwie krajowym szczególnego aktu normatywnego regulującego omawianą materię jest istotne ograniczenie praw i wolności obywateli Ukrainy. Ponadto sytuacja taka rodzi możliwość arbitralnego naruszania tychże praw i wolności przez władze. Ogólne zasady regulacji prawa do wolności pokojowych zgromadzeń w Konstytucji Ukrainy wskazują na istnienie potrzeby przyjęcia szczególnego aktu prawnego, który normowałby procedurę organizowania i przeprowadzenia pokojowych zgromadzeń. Potrzeba takiego prawa, uwzględniającego istniejące standardy międzynarodowe, wiąże się bezpośrednio z demokratycznymi transformacjami, które mają miejsce na Ukrainie, a które stanowią podstawę jej integracji do ogólnoeuropejskiego obszaru prawnego.

Streszczenie

Przedmiot niniejszego artykułu stanowi analiza poszczególnych aspektów międzynarodowej ochrony wolności pokojowych zgromadzeń jako źródło inspiracji dla ustawodawcy ukraińskiego. Wskazano na konieczność przyjęcia przez Ukrainę ustawy regulującej wolność zgromadzeń oraz omówiono standardy międzynarodowe, jakimi powinien kierować się ustawodawca ukraiński przy redagowaniu takiego aktu. W szczególności dotyczy to zagadnienia ograniczania wolności pokojowych zgromadzeń ze względu na ochronę innych ważnych praw i interesów jednostek oraz demokratycznego społeczeństwa. Ponadto omówiono zagadnienia proceduralne, zwłaszcza zasady uprzedniego zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia oraz kwestie związane z umożliwieniem jednoczesnego przeprowadzania manifestacji i kontrmanifestacji.

Słowa kluczowe: wolność pokojowych zgromadzeń, szczególne prawo o pokojowych zgromadzeniach, uprzednie zawiadomienie o zamiarze odbycia pokojowego zgromadzenia

International Standards in the Field of Realization and Protection of the Freedom of Peaceful Assemblies in Ukraine

Summary

The objective of the article is to analyze particular aspects of the right of peaceful assembly at the international level as a source of inspiration for the Ukrainian legislator. The need to adopt a specific act on freedom of assembly by Ukraine has been emphasized. On the same time some international standards with regard to protection of freedom of assembly that are to be met when drawing up such piece of legislation has been presented. They refer in particular to the issues concerning the limitation of the freedom of assembly in case of its conflicting with another important rights and interest of individuals and of the democratic society. Furthermore, some crucial procedural aspects of freedom of assembly have been discussed. Special emphasis is placed on the requirement of a prior notification of an intent to organize a peaceful assembly as well as on issues concerning the permission to organize two competing assemblies, a demonstration and a counterdemonstration.

¹⁵ Там само, с. 20.

Key words: freedom of peaceful assemblies, specific law on a peaceful gatherings, previous notification about the intent to organise a peaceful assembly

Vitaliy Kovalchuk

ŚWIADOMOŚĆ PRAWNA W OKRESIE POSTSOWIECKIM: Z DOŚWIADCZENIA WSPÓŁCZESNEGO UKRAIŃSKIEGO KONSTYTUCJONALIZMU

Zarówno prawo, jak i świadomość prawna pozostają w ścisłym związku z polityką. Prawne poglądy i normy, zawierają pojęcia ludzi o prawie, prawach i obowiązkach obywateli, które określają stosunki polityczne w społeczeństwie. Koncepcje polityczno-prawne oraz normy regulujące tę dziedzinę ludzkiej aktywności znajdują wyraz w kierowniczych dokumentach państwowych, w konstytucjach oraz innych aktach normatywnych, przy czym prawo jest jednym z licznych środków wyrażenia decyzji politycznych, konsolidacji istniejących stosunków politycznych oraz utrwalania politycznego systemu społeczeństwa.

Świadomość prawna oraz świadomość polityczna powinny być ujmowane jako stosunkowo samodzielne formy świadomości społecznej, które jednak są wzajemnie powiązane, współzależne oraz przenikające się nawzajem. Jednocześnie świadomość prawna jak i polityka państwa kształtują się pod wpływem polityki, którą prowadzi władza państwowa. W tym kontekście warto zaznaczyć, że świadomość prawna może stanowić środek aktywnej, skutecznej i konstruktywnej regulacji stosunków władczo-politycznych, która bezpośrednio wpływa na charakter działań i akty władz publicznych, a zatem na ogół obywateli, wzmacniając legitymację władzy publicznej.

Wobec powyższego, świadomość prawna bezpośrednio dotyczy polityki władzy państwowej, a także przejawia się przez rozumienie polityki i stosunku do niej z punktu widzenia zasad prawowitości i sprawiedliwości. Taka świadomość prawna jest nierozdzielnie związana z procesem demokratycznej legitymizacji władzy publicznej, ponieważ zakłada możliwość uznania lub odmowy uznania jej sprawiedliwego charakteru i może przejawiać się w sposób aktywny. Świadomość prawna jest właściwa dla wszystkich członków społeczeństwa obywatelskiego, którzy nie pozostają na uboczu procesów politycznych zachodzących w państwie.

Współczesna Ukraina znajduje się na drodze do kształtowania demokratycznego państwa prawnego, które trudno sobie wyobrazić bez rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego, którego podstawą jest jednostka wykazująca duży stopień świadomości prawnej. Dla obywateli, a zwłaszcza dla przedstawicieli władzy na Ukrainie, w dalszym ciągu charakterystyczne jest jednak myślenie postsowieckie, którego nie udało się zmienić w ciągu dwudziestu dwóch lat od uzyskania przez Ukrainę niepodległości. Taki stan

rzeczy stanowi rezultat oddziaływania nie tylko czynników obiektywnych, lecz w dużej mierze także i subiektywnych. Jedną z przyczyn utrzymywania się form świadomości właściwych dla minionej epoki jest fakt, że w państwie i społeczeństwie nie rozwinęła się i nie urzeczywistniła się ideologia liberalno-demokratyczna, której zasady zostały zadeklarowane w Konstytucji Ukrainy. W tym kontekście należy zgodzić się z poglądem J. Barabasza, według którego uporczywe eksperymentowanie z liberalnymi innowacjami w dziedzinie prawa i polityki, podejmowane w warunkach faktycznego oddziaływania w świadomości i praktyce politycznej idei i dążeń doby radzieckiej, nie przyniesie oczekiwanych wyników, mało tego – może wręcz zagrażać kultywowaniu demokratycznych wartości w społeczeństwie ukraińskim¹.

Szczególnymi cechami świadomości prawnej doby postsowieckiej, które są właściwe zarówno dla przedstawicieli władzy państwowej, jak i społeczeństwa obywatelskiego, jest dominacja w świadomości oraz w polityce ideologii paternalizmu, nihilizmu prawnego, poczucia nieodpowiedzialności prawnej, zwłaszcza wewnątrz struktur władzy. Główną cechą postsowieckiej świadomości prawnej jest paternalizm totalny, który ściśle współlistnieje z utajonym lekceważeniem wszystkiego, co związane jest z władzą publiczną, a nawet z państwem jako takim, co jest jeszcze bardziej niebezpieczne. W ciągu siedemdziesięciu lat istnienia reżimu radzieckiego, usiłowano wszczepić w obywateli uczucie „rodzicielskiej troski” władzy o naród, który z kolei powinien ufać władzy publicznej, natomiast w całości zniwelowana została osobowość jednostki z jej poczuciem własnej godności.

Obecnie przejawami takiej ideologii są zbyt duże nadzieje obywateli w odniesieniu do roli państwa w zabezpieczeniu praw społeczno-ekonomicznych. Analiza ogólnonarodowej ankiety, którą przeprowadzono 17-22 maja 2013 roku, pokazuje, że 69 % obywateli Ukrainy wyraziło przekonanie, że zdecydowana większość obywateli nie potrafi przeżyć bez opieki państwa². Zgodnie z Konstytucją, państwo wzięło na siebie znaczny ciężar istotnych zobowiązań socjalnych. W tym kontekście można stwierdzić wyraźną tendencję do kształtowania w obywatelach, także pod wpływem Konstytucji i działalności interpretacyjnej sądownictwa konstytucyjnego, swoistego paternalistycznego nastawienia w odniesieniu do socjalnych zobowiązań państwa³.

Tego rodzaju oczekiwania obywateli bardzo często nie są jednak realizowane w praktyce (wspomnijmy chociażby sytuację z wypłatą emerytur uczestnikom likwidacji skutków wybuchu w Czarnobylu, „Afgańczykom” i „dzieciom wojny”), co przyczynia się do wzrostu nieufności względem władzy, a nawet do przyjęcia postawy pogardy i często prowadzi do podejmowania akcji obywatelskiego protestu. Jak świadczą wyniki wspomnianego badania socjologicznego, 27 % (o 5% więcej niż w roku ubiegłym) oby-

¹ Барабаш Ю. Г., *Нариси з конституційного права: зб. наук. пр.*, Право, 2012, с. 16.

² Соціологічне дослідження „Громадський сектор і політика: взаємодія, нейтралітет чи боротьба” (17-22 травня 2013 року) Фонду „Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” та Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова, www.dif.org.ua/ua/polls/2013-year/gromadskii-sektor-i-politika-vzaemodija_-neitralitet-chi-borotba_---zagalnonacionalne-ta-ekspertne-opituvannja.htm [доступ: 15.01.2014].

³ Барабаш Ю. Г., *Нариси...*, с. 24.

wateli Ukrainy jest gotowych osobiście brać udział w akcjach protestacyjnych⁴. Główną przyczyną, która może pobudzać ludzi do wyjścia na ulicę, aby zmanifestować swój protest, jest pogorszenie się ich warunków życia. I chociaż między zamiarami a realnymi działaniami istnieje dość duża rozbieżność, niepowodzenia władzy (zwłaszcza w obszarze działań o charakterze społeczno-ekonomicznym), skutkujące znacznym pogorszeniem dobrobytu obywateli, mogą doprowadzić do nieodwracalnych procesów, które swoją rozległością i natężeniem będą znacznie przeważać „stopień natężenia” protestu narodu, który można było obserwować w okresie „pomarańczowej rewolucji” 2004 roku. W tej sytuacji, niebezpieczeństwo będzie polegać na tym, że nastroje protestów będą niemożliwe do kontrolowania ani przez władzę, ani przez opozycję.

Przejawem ideologii paternalistycznej jest również lekceważenie przez władzę państwa praw i wolności, połączone z brakiem wiary obywateli we własne siły, aby w razie konieczności bronić swych praw. W okresie niepodległości Ukrainy władze niezmiennie deklarują poparcie dla kluczowej tezy ideologii liberalnej, która zawiera się w postulatcie „państwo dla człowieka”, z drugiej jednak strony swoją działalnością stale pokazują, iż w rzeczywistości kierują się tezą przeciwną. Dobitym przykładem tego jest częste nieprzestrzeganie praw człowieka, w tym praw o fundamentalnym znaczeniu dla jednostki (prawo do wolności myśli i słowa, prawo do własności, prawo do pokojowych zgromadzeń itp.). Nie przypadkowo według eksperckiej oceny międzynarodowej niepaństwowej instytucji badawczej Freedom House, Ukraina należy do grona krajów „częściowo wolnych”, dla których charakterystyczne jest naruszanie praw politycznych i obywatelskich, panowanie korupcji, naruszanie zasad rządów prawa oraz dominacja w życiu politycznym jednej partii politycznej.

Jednak sami obywatele nie zawsze są świadomi tego, że posiadają przyrodzone i niezbywalne prawa. Mało tego, dla większości obywateli mechanizm obrony tych praw jest nieznanym. Tylko w sytuacji pełnej rozpaczy obywatele zwracają się do sądu, w sposób zorganizowany wyrażają niezadowolenie czy niezgodę z działalnością (lub bezczynnością) władz publicznych. Wyraźnym świadectwem opisywanego stanu rzeczy są wyniki badania służby socjologicznej, przeprowadzone od 27 lutego do 5 marca 2009 roku. Na pytanie: „który sposób obrony praw człowieka jest najbardziej efektywny na Ukrainie”, 31,4% obywateli odpowiedziało – „trudno powiedzieć”⁵.

Następną cechą postsowieckiej świadomości prawnej jest nihilizm prawny. Stanowi on deformację świadomości prawnej osoby i społeczeństwa, polegającą na uświadomionym ignorowaniu wymagań prawa, negacji doniosłości norm i zasad prawa lub lekceważącym nastawieniem w stosunku do nich. Przyczyny takiej deformacji świado-

⁴ Соціологічне дослідження „Громадський сектор і політика: взаємодія, нейтралітет чи боротьба” (17-22 травня 2013 року) Фонду „Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” та Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова, www.dif.org.ua/ua/polls/2013-year/gromadskii-sektor-i-politika-vzaemodija_-neitralitet-chi-borotba_---zagalnonacionalne-ta-ekspertne-opituvannja.htm [доступ: 15.01.2014].

⁵ Соціологічне дослідження „Який спосіб захисту прав людини є найбільш ефективним в Україні (динаміка, 2006 - 2009)”, www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=205 [доступ: 15.01.2014].

mości prawnej są bardzo głębokie. Po pierwsze, stanowią rezultat nihilistycznych tradycji – w ciągu całego okresu istnienia ZSRR formował się nihilistyczny stosunek do norm prawnych, mający związek z działaniami władzy stanowiącymi naruszenie zasad sprawiedliwości, wolności i równości. Marksistowska ideologia interpretowała zjawisko państwa i prawa nie jako instytucje, których główną funkcją a zarazem wartością było zabezpieczenie interesów i potrzeb człowieka i społeczeństwa, lecz zgodnie z wypowiedzią W. Lenina, jako „aparatus przymusu” i „środek przymusu” jednej klasy w stosunku do innej. Właśnie w tym okresie, na poziomie państwowym, próbowano uzasadniać idee o obumieraniu państwa i prawa w warunkach ustroju socjalistycznego, o przewadze światowej proletariackiej rewolucji nad prawami człowieka, o priorytecie uchwał komunistycznej partii wobec prawa itp.

Po drugie, nihilizm prawny jest przyczyną kryzysu władzy, która okazała się nieefektywna zarówno w działaniach gospodarczych jak i politycznych, co doprowadziło do niestabilności ekonomicznej, inflacji, walki o władzę, korupcji funkcjonariuszy oraz deficytu profesjonalizmu urzędników państwowych. Lekceważący stosunek obywateli do prawa, zwłaszcza do Konstytucji, w dużej mierze spowodowany jest tym, że sami przedstawiciele władzy, włącznie z wyższymi funkcjonariuszami państwowymi, nie zawsze sumiennie przestrzegają obowiązującego prawa. Oczywiście, jest to jedna z przyczyn tego, że zgodnie z wynikami badania socjologicznego z 2008 roku, tylko jedna trzecia obywateli Ukrainy uważa za święto Dzień Konstytucji, przy tym tylko 5% uważa, że to święto jest ważne. Jednocześnie święto 1 Maja uważa za uroczyste święto 25% respondentów⁶.

Po trzecie, niedoskonałość ustawodawstwa, w pierwszej kolejności Konstytucji, której poszczególne normy są praktycznie niewykonalne (przede wszystkim normy, określające standardy praw socjalnych), wywołuje poczucie braku ochrony prawnej u znacznej części obywateli. Właśnie z tego względu, że znaczna liczba ustaw, zdaniem społeczeństwa, w większym lub mniejszym zakresie narusza prawa i wolność człowieka (przykładem są reakcje przedstawicieli średniego i drobnego biznesu w związku z przyjęciem Podatkowego Kodeksu Ukrainy), ukształtowania na Ukrainie obywatela odznaczającego się dużym stopniem świadomości prawnej można spodziewać się tylko w dalekiej perspektywie.

Po czwarte, nihilizm prawny jest skutkiem nieefektywnej działalności w obszarze stosowania prawa. W szczególności dotyczy to niedoskonałości mechanizmu wprowadzenia w życie uchwalonych aktów normatywnych, które wywołują wśród obywateli postawę kwestionującą legitymację działań funkcjonariuszy różnych poziomów, prawomocność aktów stosowania prawa, działań sądowych i organów ochrony porządku prawnego. W związku z tym aktualne wydają się wyniki kolejnego badania socjologicznego, przeprowadzonego na początku kwietnia 2012 r., w którym ludność negatywnie oceniła działalność systemu ochrony porządku prawnego na Ukrainie. Mianowicie, działalność milicji pozytywnie oceniło tylko 26% obywateli, a negatywnie – 64%; działalność pro-

⁶ Соціологічне дослідження „Як Ви ставитеся до Дня Конституції України (динаміка, 2003-2008)”, www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=150 [доступ: 15.01.2014].

kuratury – pozytywnie 23%, negatywnie 64%; działalność sądów – pozytywnie 20%, negatywnie – 69%⁷. Istnieją więc podstawy, żeby uważać, że po ostatnich sprawach wzbudzających duży rozgłos w społeczeństwie (w pierwszej kolejności sprawa gwałtu we Wradziejówce), gdzie głównymi sprawcami okazali się pracownicy organów ścigania, poziom zaufania do tych organów w społeczeństwie gwałtownie się obniżył.

Opisywana sytuacja jest wysoce niebezpieczna, ponieważ wywołuje wśród obywateli dążenie do unikania prawnej odpowiedzialności, obchodzenia prawa, a nawet przeprowadzania samosądów. Tylko 38% mieszkańców Ukrainy uważa za niedopuszczalny „sąd Lyncha”, natomiast według 35% badanych samosąd jest, co do zasady, niedopuszczalny, w poszczególnych przypadkach może być jednak usprawiedliwiony. 19% respondentów jest pewnych, że w warunkach panujących na Ukrainie, jest to jedyny sposób wymierzania sprawiedliwości.

Oznaką postsowieckiej świadomości prawnej jest poczucie prawnej nieodpowiedzialności zarówno państwa, jak i osoby przed państwem. Na Ukrainie, jak i w większości państw posttotalitarnych, które przechodzą proces demokratycznej transformacji, charakterystyczny jest brak odpowiedzialności władz publicznych przed społeczeństwem. W dużej mierze taka postawa spowodowana jest posiadaniem immunitetu przez poszczególnych funkcjonariuszy państwowych: prezydenta, deputowanych, sędziów. Oczywiście zasadność objęcia immunitetem tej kategorii osób nie ulega wątpliwości, jednakże powinien to być wyłącznie immunitet częściowy, gwarantujący ich niezależność i bezstronność w sferze wykonywania przysługujących im kompetencji, w żadnym razie nie może on przybierać postaci przywileju, który stawiałby ich ponad obowiązującym prawem. Norma prawna obdarzona jest mocą prawną, dotyczy przeciętnych obywateli, a także tych, którzy brali udział w jej przygotowaniu i przyjęciu oraz tych, którzy występują jako gwaranci jej przestrzegania. W odniesieniu do przedstawicieli władzy można powiedzieć, że to właśnie oni powinni być wzorem bezwzględnego przestrzegania nie tylko norm prawnych, lecz także etycznych.

W ustawodawstwie Ukrainy nie jest przewidziana, na przykład odpowiedzialność Prezydenta za naruszenie Konstytucji i praw Ukrainy, jak i przysięgi prezydenckiej. Odnosi się wrażenie, że status gwaranta Konstytucji wyklucza możliwość naruszenia przez Prezydenta przepisów Ustawy Zasadniczej. Tylko w razie dopuszczenia się przez niego zdrady państwa albo innego przestępstwa, Prezydent może zostać usunięty ze stanowiska w trybie impeachmentu (art. 111 Konstytucji Ukrainy). Chociaż przeprowadzenie tej procedury jest dosyć problematyczne, ponieważ Prezydent może zostać usunięty ze stanowiska większością trzech czwartych głosów deputowanych Rady Najwyższej Ukrainy oraz ze względu na brak szczegółowych normatywnych aktów, które wyznaczałyby status prawny podmiotów tej procedury oraz zasady jej przeprowadzenia.

⁷ Соціологічне дослідження „Оцінка населенням правоохоронної системи. Ставлення українців до самосуду” (квітень 2012 року) Фонду „Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” та Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова, www.dif.org.ua/ua/polls/2012-year/1756.htm [доступ: 15.01.2014].

Ponadto 10 grudnia 2003 roku, Trybunał Konstytucyjny Ukrainy w swojej Decyzji № 19-пп/2003 dokonał interpretacji artykułu 105. Konstytucji regulujący zagadnienie nietykalności Prezydenta w następujący sposób: „Na czas wykonania uprawnień Prezydent Ukrainy nie ponosi odpowiedzialności prawno-karnej, przeciw niemu nie może być więc wszczęta sprawa karna”⁸. Swoje stanowisko sąd konstytucyjny potwierdził w 2012 roku, poprzez skierowanie wniosku № 2-в/2012 dotyczącego konieczności wniesienia projektu ustawy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji Ukrainy dotyczących gwarancji nietykalności poszczególnych osób pełniących funkcje publiczne⁹.

Należy jednak zauważyć, że nie tylko poszczególni funkcjonariusze państwowi, którym przysługuje immunitet, mają możliwość funkcjonowania poza prawem i unikania wymiaru sprawiedliwości. Dotyczy to także znaczącej części urzędników państwowych, którzy legitymując się przynależnością partyjną lub wykazując lojalność względem władzy, nabywają swego rodzaju, immunitet „nieoficjalny”. Wprawdzie władza państwowa czasami stara się demonstrować obywatelom swój obiektywizm i zaangażowanie w kwestie walki z korupcją (można wspomnieć chociażby sprawę karną wszczętą przeciw byłemu rektorowi Uniwersytetu Narodowego Państwowej Służby Podatkowej), jednak takie działania ze strony władzy mają epizodyczny charakter i trudno doszukać się tutaj działań systemowych. Na Ukrainie, będącej państwem postsowieckim, aktualny jest także problem wyrywkowego wymiaru sprawiedliwości, na co nieraz wskazywały instytucje międzynarodowe.

Model postsowieckiej świadomości prawnej odnoszący się do stopnia odpowiedzialności prawnej nadal pozostaje charakterystyczny także dla znacznej części przeciętnych obywateli Ukrainy. Przekonanie, że każda osoba w dużej lub małej mierze ponosi odpowiedzialność przed państwem, nie stało się dominantą świadomości prawnej dla części ukraińskiego społeczeństwa. Poza tym obywatele nie uświadamiają sobie, że obok szerokiego spektrum praw i wolności demokratycznych, ciężar na nich także konstytucyjne obowiązki, ograniczające sferę ich wolności, dlatego trudno mówić o kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego o wysokim poziomie świadomości prawnej. Do obowiązków konstytucyjnych należy nakaz przestrzegania Konstytucji i praw państwa, obowiązek płacenia podatków, obowiązek obrony ojczyzny itp. Konstytucje poszczególnych państw demokratycznych (na przykład Niemiec) zawierają wymóg, że obywatele są obowiązani bronić konstytucyjnego ustroju oraz wolnych, demokratycznych procesów.

Przestrzeganie konstytucji i praw jest obowiązkiem każdego obywatela, nawet jeżeli jego zdaniem prawo jest w stosunku do niego niesprawiedliwe, o ile nie prowadzi to do naruszenia praw podstawowych. Jednocześnie obywatel może podejmować wszelkie legalne środki zmierzające do zmiany nieakceptowanych przez niego rozwiązań prawnych. Poza tym, świadomy prawa obywatel musi spodziewać się zastosowania wobec niego sankcji przewidzianych w przypadku nieprzestrzegania przez niego obowiązują-

⁸ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002-2003, відпов. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов, Юрінком Інтер, 2004, Кн. 4, с. 467.

⁹ Висновок Конституційного Суду України від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, Вісник Конституційного Суду України 2012, № 5, с. 48.

cych przepisów. Diametralne przeciwstawne rozumienie obywatelskich obowiązków można obserwować w okresie przeprowadzania wyborów, kiedy to obywatele, korzystający z praw wyborczych lub sprawujący funkcję członka komisji wyborczej, świadomie naruszają prawo wyborcze w celu zapewnienia korzyści poszczególnym kandydatom lub ugrupowaniom politycznym, spodziewając się jednocześnie uniknięcia odpowiedzialności prawnej. Wiele podobnych przykładów można by przytoczyć, analizując nie tylko sferę aktywności politycznej, lecz także inne obszary życia człowieka, przy czym trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem międzynarodowej instytucji Freedom House, zgodnie z którym Ukrainę należy zaliczyć do grupy państw „częściowo wolnych”.

Streszczenie

Autor analizuje rolę świadomości prawnej w kształtowaniu obywatelskiego społeczeństwa i demokratycznego państwa prawnego. Przedmiotem badania są właściwości świadomości prawnej obywateli doby postsowieckiej. Zdaniem autora do cech charakterystycznych dla świadomości prawnej w warunkach współczesnej Ukrainy, występujących zarówno u przedstawicieli władz publicznych jak i u członków obywatelskiego społeczeństwa, należy dominacja ideologii paternalizmu, nihilizm prawny, poczucie deficytu prawnej odpowiedzialności zarówno w świadomości obywateli, jak i w praktyce politycznej.

Słowa kluczowe: świadomy prawa obywatel, społeczeństwo obywatelskie, władza publiczna, ideologia paternalizmu, nihilizm prawny, nieodpowiedzialność prawna

Features of Legal Consciousness in the Post-Soviet Period: the Experience of the Modern Ukrainian Constitutionalism

Summary

The author analyses the role of legal consciousness in the formation of civil society and a democratic state. The author focuses on peculiarities of legal consciousness characteristic of the post-Soviet citizens. In his view the ideology of paternalism, legal nihilism and the sense of the deficit of legal responsibility still prevail both in political practice and in minds of ordinary citizens. The mentioned phenomena constitute thus the distinctive features of the legal consciousness in modern Ukraine. They are common both to the representatives of the public authority and to members of the civil society.

Key words: the citizen with a high degree of legal consciousness, civil society, public authorities, ideology of paternalism, legal nihilism, legal irresponsibility

Janusz Wiśniewski

KILKA REFLEKSJI DOTYCZĄCYCH UPRAWNIEŃ PRACOWNIKÓW ZWIĄZANYCH Z RODZICIELSTWEM W ŚWIELE ZNOWELIZOWANYCH REGULACJI PRAWNYCH

Uwagi wprowadzające

W 2013 r. weszły w życie dwie istotne nowelizacje dotyczące uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem.

Pierwsza z nich (obowiązująca od 17 czerwca 2013 r.) dotyczyła przede wszystkim zmian w zasadach udzielania urlopów macierzyńskich oraz dodatkowych urlopów macierzyńskich. Wprowadziła również do kodeksu pracy nową instytucję urlopu rodzicielskiego¹.

Druga zaś (obowiązująca od 1 października 2013 r.) zmieniła zasady udzielania urlopów wychowawczych².

Autor podejmuje próbę analizy kształtowania się uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem w świetle tych nowelizacji.

Urlop macierzyński

W przypadku urlopu macierzyńskiego zmieniono jedynie treść art. 180 §3 k.p., który obecnie brzmi „nie więcej niż 6 tygodni urlopu macierzyńskiego przypadać będzie przed przewidywaną datą porodu”. Chociaż dotychczasowe przepisy *de facto* też pozwalały na wykorzystanie części urlopu macierzyńskiego przed przewidywaną datą porodu w wymiarze dłuższym niż dwa tygodnie, to jednak ten maksymalny okres nie był wyraźnie określony, powodowało to liczne wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie³.

Należy tylko podkreślić, że skorzystanie z części urlopu macierzyńskiego przed porodem nie jest obowiązkiem pracownicy, lecz jej prawem. Wskazuje na to wyraźnie brzmienie §3 komentowanego artykułu, który stanowi, że nie więcej niż ok. 6 tygodni

¹ Ustawa z 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 675). Art. 34, ust. 2-5 tej ustawy weszły w życie 1 stycznia 2014 r., a dotyczą limitu wydatków na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych z tytułu urlopów rodzicielskich.

² Ustawa z 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. poz. 1028).

³ S. Paruch, R. Stępień, *Kodeks pracy*, Warszawa 2014, s. 39.

urlopu może przypadać, a nie musi przypadać – przed przewidywaną datą porodu. Po porodzie przysługuje urlop macierzyński niewykorzystany przed porodem aż do wyczerpania okresu ustalonego w §1 art. 180 k.p.

Dodatkowy urlop macierzyński

Zgodnie z art. 182¹ k.p. wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego wynosi do 6 tygodni w przypadku urodzenia jednego dziecka oraz do 8 tygodni w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie. Prawo do dodatkowego urlopu macierzyńskiego przysługuje zarówno pracownikowi matce jak i pracownikowi ojcu – na analogicznych zasadach⁴.

Z dodatkowego urlopu macierzyńskiego nie mogą jednocześnie korzystać oboje rodzice. Przepis art. 189¹ k.p. wyraźnie bowiem stanowi, że z dodatkowego urlopu macierzyńskiego może korzystać jedno z uprawnionych do niego rodziców. Warto podkreślić, że pracownik ojciec może skorzystać z dodatkowego urlopu macierzyńskiego zarówno w przypadku, kiedy korzystał z części urlopu macierzyńskiego po rezygnacji z części urlopu przez pracownicę (art. 180 §5 k.p.) albo w razie jej zgonu (art. 180 §7 k.p.), jak również w przypadku, gdy pracownica wykorzystała w całości urlop macierzyński.

Dodatkowego urlopu macierzyńskiego udziela się bezpośrednio po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego – jednorazowo albo w dwóch częściach przypadających jedna po drugiej, w wymiarze tygodnia lub jego wielokrotności. Pisemny wniosek w tej sprawie pracownik⁵ powinien złożyć co najmniej 14 dni przed planowanym rozpoczęciem urlopu. Art. 182¹ §4 k.p. stanowi, iż we wniosku o udzielenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego określa się termin zakończenia urlopu macierzyńskiego – termin zakończenia pierwszej części tego urlopu oraz okres dotychczas wykorzystanego urlopu⁶. Wątpliwości powstają w przypadku złożenia wniosków przez oboje rodziców. O ile w przypadku urlopu rodzicielskiego rodzice mogą korzystać z niego jednocześnie, o tyle przy dodatkowym urlopie macierzyńskim nie jest to dopuszczalne. Rodzice powinni więc ustalić między sobą, które z nich zamierza korzystać z urlopu, wszakże przepisy nie rozstrzygają tej wątpliwości. Nie ustanawiają w tym przypadku zasady pierwszeństwa na rzecz żadnego z rodziców. Jedynie w przypadku złożenia przez matkę dziecka łącznego wniosku o udzielenie obu urlopów (dodatkowego macierzyńskiego i rodzicielskiego) bezpośrednio po porodzie, należy uznać, że uprawnienie matki do skorzystania z obu urlopów ma

⁴ Wcześniej ojciec mógł skorzystać z tego urlopu wyłącznie w przypadku, gdy matka zrezygnowała z dalszego korzystania z urlopu macierzyńskiego po wykorzystaniu co najmniej 14 tygodni lub gdy wykorzystała urlop macierzyński w całości, ale zrezygnowała ze składania wniosku o dodatkowy urlop macierzyński.

⁵ Warto zaznaczyć, że w zakresie semantycznym ustawodawca stosuje zasadę nieróżnicowania rodziców ze względu na płeć, sięgając do określenia „pracownik” zamiast „pracownik-ojciec dziecka” czy „pracownica” (lub „pracownica-matka dziecka”). O ile taka formuła występowała w przypadku urlopu wychowawczego, nie stosowano jej do innych przepisów z zakresu uprawnień związanych z rodzicielstwem.

⁶ Uchylono art. 182² k.p., który określał przypadki, w jakich pracownik – ojciec wychowujący dziecko mógł skorzystać z dodatkowego urlopu macierzyńskiego.

charakter pierwotny w stosunku do uprawnienia ojca (przynajmniej w zakresie dodatkowego urlopu macierzyńskiego)⁷.

Pracownik może łączyć korzystanie z dodatkowego urlopu macierzyńskiego z wykonywaniem pracy u pracodawcy udzielającego tego urlopu w wymiarze nie wyższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, w takim przypadku dodatkowego urlopu macierzyńskiego udziela się na pozostałą część wymiaru czasu pracy. Nie wydłuża to jednak okresu uprawnienia do dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Pisemny wniosek w tej sprawie pracownik powinien złożyć na co najmniej 14 dni przed planowanym rozpoczęciem wykonywania pracy. W jego treści pracownik wskazuje wymiar czasu pracy oraz okres, przez który zamierza łączyć korzystanie z dodatkowego urlopu macierzyńskiego z wykonywaniem pracy. Pracodawca uwzględnia wniosek pracownika, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika. O przyczynie odmowy uwzględnienia wniosku pracodawca informuje pracownika na piśmie.

W okresie korzystania z dodatkowego urlopu macierzyńskiego przysługuje zasiłek macierzyński.

Urlop rodzicielski

Art. 182^{1a} §1 k.p. stanowi, iż pracownik bezpośrednio po wykorzystaniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze ma prawo do urlopu rodzicielskiego w wymiarze 26 tygodni – niezależnie od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie. Urlop rodzicielski jest udzielany jednorazowo albo nie więcej niż w trzech częściach, z których żadna nie może być krótsza niż 8 tygodni, przypadających bezpośrednio jedna po drugiej – w wymiarze wielokrotności tygodnia (art. 182^{1a} §2 k.p.).

Należy jednocześnie zauważyć, że istnieją dwie możliwości skorzystania z urlopu rodzicielskiego:

- złożenie przez pracownika wniosku bezpośrednio po wykorzystaniu w pełnym wymiarze dodatkowego urlopu macierzyńskiego (art. 182^{1a} §1 k.p.),
- złożenie przez pracownicę pisemnego wniosku – nie później niż 14 dni po porodzie (co oznacza możliwość wnioskowania w dowolnym terminie jeszcze przed narodzinami dziecka) – o udzielenie jej bezpośrednio po takim urlopie – urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze 26 tygodni; pracodawca jest obowiązany uwzględnić wniosek pracownicy (art. 179¹ k.p.).

Termin złożenia wniosku ma znaczenie dla sposobu wypłacania zasiłku. Zasiłek macierzyński za okres urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu macierzyńskiego (za okres do 26 tygodni przy urodzeniu jednego dziecka) wynosi 100 proc. podstawy wymiaru zasiłku. Natomiast zasiłek macierzyński za okres urlopu rodzicielskiego (także do 26 tygodni) wynosi co do zasady 60 proc. podstawy wymiaru zasiłku. Jednak w sytuacji gdy pracownica podejmie decyzję o skorzystaniu z urlopu rodzicielskiego nie później niż 14 dni po porodzie, składając pracodawcy wniosek o udzielenie jej bezpośrednio po

⁷ S. Paruch, R. Stępień, *Kodeks pracy...*, s. 42.

urlopie macierzyńskim dodatkowego urlopu macierzyńskiego, a bezpośrednio po takim urlopie – urlopu rodzicielskiego, przez cały okres korzystania z wymienionych wyżej urlopów będzie jej przysługiwał zasiłek w wysokości 80 proc. podstawy wymiaru zasiłku. W przypadku skrócenia okresu pobierania zasiłku z tytułu urlopu rodzicielskiego albo w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie, bardziej korzystna wydaje się opcja pierwsza, bowiem wówczas wydłuży się okres pobierania zasiłku w wymiarze 100 proc.

Warto podkreślić, że istnieje możliwość przerwania urlopu rodzicielskiego i przejęcia go przez drugiego rodzica. Z sytuacją taką mamy do czynienia w przypadku, gdy pracownik korzystający z urlopu rodzicielskiego wymaga opieki szpitalnej ze względu na stan zdrowia uniemożliwiający sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem. Drugiemu rodzicowi przysługuje wówczas prawo do części urlopu rodzicielskiego odpowiadającej okresowi opieki szpitalnej (art. 182^{1a} §6 k.p. w związku z art. 180 §6 i 6¹ k.p.).

Przepisy kodeksu pracy przewidują możliwość łączenia w czasie urlopu rodzicielskiego opieki nad dzieckiem z pracą u pracodawcy. W świetle art. 182^{1a} §6 k.p., do urlopu rodzicielskiego stosuje się odpowiednio przepis art. 182¹ §5 i 6 k.p., który reguluje kwestie podejmowania pracy w trakcie urlopu rodzicielskiego.

Podjęcie pracy następuje na pisemny wniosek pracownika, składany w terminie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem wykonywania pracy, w którym pracownik wskazuje wymiar czasu pracy oraz okres przez jaki zamierza łączyć korzystanie z urlopu rodzicielskiego z wykonywaniem pracy. Pracodawca uwzględnia wniosek pracownika, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika. O przyczynie odmowy uwzględnienia wniosku pracodawca informuje pracownika na piśmie.

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że: „Nie jest jasne, jaki charakter miałyby odmowa. Z jednej strony można by przypuszczać, że wobec pracodawcy mogłoby zostać zgłoszone roszczenie na podstawie art. 471 k.c. o odszkodowanie, a z drugiej strony niezgoda co do wniosku pracownika mogłaby zostać uznana za wykroczenie na podstawie art. 281 pkt 5 k.p.”⁸.

W kontekście tego poglądu wypada zauważyć, iż w razie nieuwzględnienia wniosku pracownika w sprawie łączenia korzystania z dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz rodzicielskiego z wykonywaniem pracy u pracodawcy udzielającego wymienionych urlopów – pracownik w dalszym ciągu korzysta z jednego z tych urlopów i pobiera zasiłek macierzyński⁹. Istnieje również zasada gwarantująca możliwość naprzemiennego korzystania przez pracowników – rodziców dziecka – z wymienionych wyżej urlopów

⁸ B. Godlewska-Bujak, *Nowe regulacje uprawnień związanych z rodzicielstwem*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 2013, nr 7, s. 26.

⁹ W przypadku złożenia wniosku o udzielenie tych wszystkich urlopów łącznie w trybie art. 179¹ k.p. (na początku okresu zasiłkowego) zasiłek będzie wynosił 80 proc. podstawy wymiaru przez okres co najmniej 52 tygodni. Z kolei wniosek złożony na podstawie art. 182^{1a} § 3 k.p. uprawnia do otrzymania 100 proc. podstawy wymiaru w pierwszym okresie zasiłkowym (nie krócej niż 26 tygodni) i 60 proc. w okresie maksymalnie 26 następujących tygodni zasiłku rodzicielskiego.

oraz możliwość rezygnacji z nich, wszakże korzystanie z tych urlopów mieści się w sferze uprawnień a nie obowiązków.

W związku z powyższym próba wywodzenia z przepisów art. 182¹ §5 i 6 k.p. oraz art. 182 §6 w związku z 182¹ §5 i 6 k.p., że pracownik został wyposażony we względne roszczenie o łączenie korzystania z urlopów, dodatkowego macierzyńskiego oraz rodzicielskiego z wykonywaniem pracy u pracodawcy udzielającego tych urlopów, budzi pewne wątpliwości.

Nadto zakwestionowanie przyczyny odmowy, o której stanowi art. 182¹ §6 k.p. zdanie drugie i wskazanie, że jednak owe możliwości u danego pracodawcy istnieją, byłoby bardzo trudne, a wręcz niemożliwe. W sferze oceny owych możliwości mieszczą się bowiem elementy ekonomiczne, argumenty personalne, ale przede wszystkim wola pracodawcy.

Wreszcie decyzja pracodawcy nieuwzględniająca wniosku pracownika o łączenie korzystania z dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz rodzicielskiego z wykonywaniem pracy u pracodawcy udzielającego tego urlopu nie jest sprzeczna z zasadami współżycia społecznego, gdyż dotyczy bardziej kwestii organizacyjnej niż moralności (pojęcie zasad współżycia społecznego łączone jest ze sferą moralności i obyczajowości). Konstatując, wydaje się, iż nieuwzględnienie wniosku pracownika w analizowanej sprawie (art. 182¹ §5 i 6 k.p.) w sposób istotny ogranicza przedmiot kontroli sądowej, ale jej całkowicie nie wyklucza – wszakże odmowa pracodawcy na wniosek pracownika dotyczący łączenia korzystania z dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego z wykonywaniem pracy u pracodawcy udzielającego tego urlopu zgodnie z art. 182¹ §5 k.p. nie może naruszać zasady równego traktowania w zatrudnieniu (art. 18^{3a} §1 k.p.). W razie więc złożenia wniosku o wykonywanie pracy w warunkach określonych w art. 182¹ §5 k.p. przez dwóch lub kilku pracowników – rodziców dzieci – decyzja pracodawcy uwzględniająca wniosek tylko jednego pracownika – rodzica dziecka – mogłaby być podjęta, ale wyłącznie przy zachowaniu niedyskryminujących kryteriów.

Podjęcie pracy w okresie urlopu rodzicielskiego na pół etatu nie oznacza konieczności wykonywania pracy w sztywnym rozkładzie po 4 godziny dziennie. Rozkład czasu pracy może bowiem przewidywać mniejszą liczbę dni pracy w wyższym wymiarze (np. praca trzy dni w tygodniu dwa dni po 8 godzin i jeden dzień 4 godziny). Przepisy nie wykluczają możliwości podjęcia przez pracownika pracy w obniżonym do połowy wymiarze czasu pracy w sytuacji, gdy oboje z rodziców w tym samym czasie korzystają z urlopu rodzicielskiego.

Przy łączeniu wykonywania pracy z urlopem rodzicielskim za czas przepracowany (np. za ½ etatu) pracownik otrzymuje wynagrodzenie za pracę, natomiast za czas urlopu rodzicielskiego otrzymuje proporcjonalnie obniżony zasiłek macierzyński (w tym przypadku ½ należnego zasiłku) za pozostałą część wymiaru czasu pracy.

W świetle powyższych rozważań nasuwa się pytanie, czy pracownikowi ojcu dziecka przysługuje prawo do urlopu rodzicielskiego, w przypadku gdy matka dziecka mieszka w Polsce, a pracuje za granicą (UE). Kwestia ta wydaje się nader istotna, zważa-

cza w kontekście unijnego rynku pracy, na którym dość liczna grupa młodych osób z Polski realizuje swoje prawo do pracy.

Zgodnie z regulacjami kodeksu pracy dotyczącymi uprawnień związanych z rodzicielstwem ojciec dziecka nie ma możliwości korzystania z urlopu macierzyńskiego, w tym dodatkowego, a także rodzicielskiego, jeżeli matka dziecka nie jest pracownikiem i w konsekwencji nie jest objęta przepisami kodeksu pracy¹⁰. Warto przypomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości UE badał kwestię zgodności z dyrektywami UE konstrukcji prawa do urlopu macierzyńskiego jako pierwotnego prawa pracownicy matki dziecka w sprawie C-5/12 Marc Betriu Montull przeciwko Institut Nacional de la Seguridal Social. Orzekł wówczas, iż dyrektywy 92/85/EWG¹¹ i 76/207/EWG¹² należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu, zgodnie z którym ojciec będący pracownikiem nie może skorzystać z urlopu macierzyńskiego w sytuacji, gdy statusu takiego nie ma matka dziecka i nie należy do publicznego systemu zabezpieczenia społecznego.

W ocenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej stanowisko Trybunału Sprawiedliwości UE uzasadnia obowiązywanie przepisów prawa krajowego, zgodnie z którymi urlop macierzyński jest pierwotnym prawem pracownicy matki dziecka, którym może się ona podzielić z ojcem dziecka po wykorzystaniu części takiej przerwy na opiekę¹³. Zatem ojciec dziecka może korzystać z części takiego urlopu tylko wówczas, gdy matka dziecka ma status pracownika i jest objęta przepisami kodeksu pracy. W konsekwencji korzystanie z kolejnych przerw związanych z opieką nad małym dzieckiem (dodatkowego macierzyńskiego bezpośrednio po wykorzystaniu podstawowego i rodzicielskiego bezpośrednio po dodatkowym macierzyńskim) jest możliwe wyłącznie, gdy udzielono pierwszego z tych urlopów, tj. podstawowego urlopu macierzyńskiego¹⁴.

W literaturze przedmiotu podnosi się także, iż „kodeks pracy nie ustanawia żadnych gwarancji dla wzajemnego uznania swoich praw do urlopu rodzicielskiego przez rodziców. Nie ustanawia żadnego mechanizmu ochrony prawa do wykorzystania choć części urlopu rodzicielskiego przez każdego z rodziców”¹⁵.

¹⁰ Por. T. Zalewski, *Matka na etacie za granicą, ojciec bez rodzicielskiego*, Dziennik Gazeta Prawna, 26 lutego 2014.

¹¹ Dyrektywa Rady z 10 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią (dziesiąta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG; Dz. Urz. L. 348 z 28.11.1992, s. 1).

¹² Dyrektywa Rady z 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz. Urz. L. 29 z 14.02.1976, s. 40).

¹³ Por. T. Zalewski, *Matka na etacie za granicą, ojciec bez rodzicielskiego*, Dziennik Gazeta Prawna, 26 lutego 2014.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ B. Godlewska-Bujak, *Nowe regulacje uprawnień...*, s. 26.

Wypada zauważyć, że z urlopu rodzicielskiego mogą korzystać zarówno matka, jak i ojciec dziecka, a także oboje jednocześnie¹⁶. Pozostawienie decyzji w tej sprawie rodzicom dziecka należy uznać za rozwiązanie nader racjonalne, wszakże realizację idei partnerstwa w rodzinie pozostawiono zainteresowanym. Zakładając, iż owe partnerstwo determinowane jest różnorodnością uwarunkowań, w jakich rodzice dziecka funkcjonują zarówno w kontekście prywatnym, jak i zawodowym. Natomiast w kontekście normatywnym znowelizowane przepisy niewątpliwie zliberalizowały zasady korzystania z uprawnień związanych z rodzicielstwem przez oboje rodziców, a przede wszystkim rozszerzyły uprawnienia przysługujące w tym zakresie pracownikom ojcom. Ojcu dziecka przyznane zostało szersze niż dotychczas prawo do korzystania z dodatkowego urlopu macierzyńskiego (które wcześniej było uprawnieniem przysługującym przede wszystkim matce dziecka) oraz z nowego urlopu rodzicielskiego. W praktyce oznacza to, że może on skorzystać maksymalnie z $\frac{3}{4}$ ogólnego wymiaru wszystkich urlopów przysługujących pracownikom w związku z rodzicielstwem (nie licząc urlopu wychowawczego)¹⁷.

Urlopy: dodatkowy macierzyński, rodzicielski – a prawo do urlopu wypoczynkowego

Jeśli chodzi o prawo do urlopu wypoczynkowego, należy podkreślić, że okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego wlicza się do okresu zatrudnienia, urlopy te nie są też wskazywane jako okresy mające wpływ na proporcjonalne obniżenie wymiaru urlopu wypoczynkowego. Okresy tych urlopów nie mają zatem wpływu na prawo do urlopu wypoczynkowego. Nie ma przy tym znaczenia czy dodatkowy urlop macierzyński, czy też urlop rodzicielski jest łączony z pracą, czy nie. Pracownikowi, który łączy korzystanie z tych urlopów z wykonywaniem pracy u pracodawcy ich udzielającego w wymiarze nie wyższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, urlop wypoczynkowy może być udzielany w dni będące dla pracownika dniami pracy, w wymiarze godzin odpowiadającym liczbie godzin, które były do przepracowania w danym dniu, zgodnie z ustalonym rozkładem czasu pracy (uwzględniając art. 154² k.p.).

Niewątpliwie też korzystanie przez pracownika z dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego stanowi jedną z przyczyn obligatoryjnego przesunięcia terminu urlopu wypoczynkowego (art. 165 k.p.) oraz niemożności wykorzystania części urlopu (art. 166 k.p.). Gwoli sprawiedliwości należy zauważyć, iż w komentowanych przepisach wymieniony jest tylko urlop macierzyński.

W sytuacji gdy pracownik chce wykorzystać dodatkowy urlop macierzyński oraz urlop rodzicielski, nie może pomiędzy tymi urlopami skorzystać z urlopu wypoczynko-

¹⁶ Jeżeli rodzice zdecydują się jednocześnie z niego korzystać przez maksymalny dopuszczalny okres, jego wymiar wyniesie 13 tygodni dla każdego z rodziców dziecka.

¹⁷ W tym: maksymalnie z 6 tygodni urlopu macierzyńskiego (jeżeli matka dziecka po wykorzystaniu po porodzie 14 tygodni tego urlopu zrezygnuje z dalszego korzystania z tego urlopu)+6 tygodni dodatkowego urlopu macierzyńskiego+26 tygodni (przy ogólnym wymiarze uprawnień w wysokości 52 tygodni). Dodatkowo pracownikom ojcom przysługuje urlop ojcowski w wymiarze 2 tygodni.

wego. Zgodnie bowiem z art. 182^{1a} k.p. urlop rodzicielski jest udzielany bezpośrednio po dodatkowym urlopie macierzyńskim wykorzystanym w pełnym wymiarze. Występowanie przerwy między wymienionymi wyżej urlopami, spowodowanej, np. wykorzystaniem urlopu wypoczynkowego, pozbawia pracownika prawa do korzystania z urlopu rodzicielskiego. Należy też zauważyć, że pracownik ma prawo do złożenia wniosku o urlop wypoczynkowy bezpośrednio po urlopie rodzicielskim (art. 182^{1a} §6 k.p. w zw. z art. 163 §3 k.p.), zaś pracodawca jest obowiązany urlopu udzielić.

Trzeba przy tym podkreślić, że warunkiem skorzystania z urlopu rodzicielskiego jest, jak już wspomniano, tzw. ciągłość urlopów – macierzyńskiego, dodatkowego macierzyńskiego i rodzicielskiego. Jednak z kolejnych urlopów nie musi korzystać tylko pracownica bądź tylko pracownik. Zatem, jeżeli pracownica wykorzysta dodatkowy urlop macierzyński w pełnym wymiarze, a z urlopu rodzicielskiego, bezpośrednio po zakończeniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego, zacznie korzystać pracownik ojciec dziecka, to w takim przypadku „ciągłość urlopów” zostanie zachowana, a pracownica będzie mogła skorzystać z przysługującego jej urlopu wypoczynkowego (w tym czasie pracownik ojciec dziecka będzie korzystał z urlopu rodzicielskiego).

Rozwiązanie umowy o pracę w okresie przebywania na urlopach: dodatkowym, macierzyńskim, rodzicielskim

W okresie przebywania na dodatkowym urlopie macierzyńskim, a także urlopie rodzicielskim, pracodawca może rozwiązać umowę o pracę z powodu likwidacji pracodawcy (art. 177 k.p. w zw. z art. 182¹ §6 k.p. oraz art. 182^{2a} §6 k.p.). Przyjmując, że umowa o pracę zostanie rozwiązana z powodu likwidacji pracodawcy w okresie korzystania przez pracownika z urlopu macierzyńskiego, to z dniem rozwiązania stosunku pracy traci się prawo do urlopów: dodatkowego macierzyńskiego i rodzicielskiego. Jednakże pracownica znajdująca się w takiej sytuacji będzie mogła korzystać z zasiłku macierzyńskiego przez okres odpowiadający okresowi dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego.

Zgodnie z art. 29 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa¹⁸, zasiłek macierzyński przysługuje ubezpieczonej, która urodziła dziecko w okresie ubezpieczenia chorobowego (czyli także w trakcie trwania stosunku pracy).

Korzystanie z zasiłku macierzyńskiego przez okres odpowiadający okresowi dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego, w rozważanej sytuacji, jest warunkowane złożeniem przez pracownicę pisemnego wniosku (nie później niż 14 dni po porodzie) o udzielenie jej bezpośrednio po urlopie macierzyńskim dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze, a bezpośrednio po takim urlopie – urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze. Pracodawca jest obowiązany uwzględnić wniosek pracownicy. Wniosek taki może zostać złożony również przed wyznaczonym dniem porodu.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512 z późn. zm.

Urlop wychowawczy

Nowelizacja kodeksu pracy z 26 lipca wydłużyła możliwość wykorzystania urlopu wychowawczego do ukończenia przez dziecko 5. roku życia (wcześniej do końca 4. roku życia dziecka). Wydaje się to nader racjonalne, chociaż determinowane było zwłaszcza wydłużeniem okresu płatnych urlopów związanych z rodzicielstwem. Oto bowiem, jeżeli pracownik wykorzystałby w pełnym wymiarze wszystkie urlopy, do których jest uprawniony w związku z rodzicielstwem – to na wykorzystanie urlopu wychowawczego (do końca 4. roku życia) nie wystarczyłoby już czasu. Skorzystać z tego uprawnienia może pracownik (zarówno matka, jak i ojciec dziecka), który pozostaje zatrudniony co najmniej przez 6 miesięcy. Oboje rodzice mogą jednocześnie korzystać z urlopu wychowawczego przez maksymalny okres 4 miesięcy (przed nowelizacją były to maksymalnie 3 miesiące). Zgodnie z nowymi przepisami urlop wychowawczy może być wykorzystywany maksymalnie w 5 częściach (przed nowelizacją to maksymalnie 4 części).

Wymiar urlopu wychowawczego wynosi 36 miesięcy (art. 186 §2 k.p. w poprzednim brzmieniu przepisu wymiar urlopu wyrażony był w latach i wynosił 3 lata).

Miesiąc urlopu wychowawczego przypisany rodzicowi

Każdemu z rodziców lub opiekunów dziecka przysługuje wyłącznie prawo do jednego miesiąca urlopu wychowawczego z wymiaru 36 miesięcy. Prawa tego nie można przenieść na drugiego z rodziców lub opiekunów dziecka (art. 186 §4 k.p.). Oznacza to, iż każdemu z rodziców/opiekunów dziecka przysługuje z wymiaru 36 miesięcy urlopu wychowawczego jeden miesiąc urlopu, który ma charakter nieprzenoszalny. W przypadku, gdy jedno z rodziców nie wykorzystuje przysługującej mu miesięcznej części urlopu wychowawczego, drugi rodzic dziecka będzie miał prawo skorzystać tylko z 35 miesięcy urlopu.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż istnieją wyjątki od zasady konieczności podziału urlopu pomiędzy rodziców/opiekunów dziecka. Zgodnie bowiem z art. 186 §9 k.p. rodzic dziecka ma prawo do urlopu wychowawczego w wymiarze 36 miesięcy, jeżeli:

- drugi rodzic dziecka nie żyje,
- drugiemu rodzicowi dziecka nie przysługuje władza rodzicielska,
- drugi rodzic dziecka został pozbawiony władzy rodzicielskiej albo taka władza uległa ograniczeniu lub zawieszeniu.

W celu wykazania zaistnienia wymienionych okoliczności, zgodnie z §2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 września 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania urlopu wychowawczego¹⁹, do wniosku o udzielenie urlopu wychowawczego dołącza się:

- akt zgonu drugiego rodzica dziecka – w przypadku gdy rodzic ten nie żyje;
- prawomocne orzeczenie sądu o ubezwłasnowolnieniu drugiego rodzica, dokument potwierdzający niepełnoletność drugiego rodzica, gdy rodzice dziecka nie są mał-

¹⁹ Dz. U. poz. 1139.

żeństwem albo prawomocne orzeczenie sądu o ustaleniu ojcostwa, w którym sąd nie przyznał ojcu władzy rodzicielskiej – w przypadku gdy drugiemu rodzicowi dziecka nie przysługuje władza rodzicielska;

- prawomocne orzeczenie sądu o pozbawieniu drugiego rodzica władzy rodzicielskiej albo o jej ograniczeniu lub zawieszeniu – w przypadku gdy drugi rodzic dziecka został pozbawiony władzy rodzicielskiej albo taka władza uległa ograniczeniu lub zawieszeniu.

Ponadto opiekunowi, pod opieką którego pozostaje dziecko, przysługuje urlop wychowawczy w wymiarze 36 miesięcy (art. 186 §10 k.p.). W takim przypadku opiekun do wniosku o urlop wychowawczy załącza prawomocne orzeczenie sądu o przyznaniu opieki nad dzieckiem jednemu opiekunowi albo o zwolnieniu drugiego opiekuna z opieki (§2 ust. 4 pkt 4 wymienionego wyżej rozporządzenia).

Treść wniosku o udzielenie urlopu wychowawczego

Poza wyżej opisanymi elementami, wniosek o udzielenie urlopu wychowawczego – zgodnie z przepisami powoływanego wyżej rozporządzenia – powinien zawierać określenie liczby części urlopu wychowawczego, z których skorzystano na dane dziecko. Należy również dołączyć pisemne oświadczenie drugiego rodzica lub opiekuna dziecka w okresie, w którym zamierza korzystać z urlopu wychowawczego. Obowiązek ten dotyczy sytuacji, w której zamiarem rodziców lub opiekunów dziecka jest jednoczesne korzystanie z tego urlopu.

Urlop wychowawczy a urlop wypoczynkowy

Istotna zmiana odnosi się do sytuacji, w której pracownik rozpocznie korzystanie z urlopu wychowawczego już po nabyciu prawa do urlopu wypoczynkowego w danym roku kalendarzowym (tj. po 1 stycznia danego roku kalendarzowego) i powróci do pracy w ciągu tego samego roku kalendarzowego; wówczas wymiar urlopu wypoczynkowego przysługującego pracownikowi nie ulegnie proporcjonalnemu obniżeniu. Oznacza to, że jeśli pracownik będzie korzystał z urlopu wychowawczego w częściach obejmujących okresy od 2 stycznia do 30 grudnia każdego roku kalendarzowego, będzie nabywał prawo do urlopu wypoczynkowego w pełnym wymiarze za cały okres korzystania z urlopu wychowawczego.

Świadczenia aktywizujące powrót bezrobotnych rodziców na rynek pracy

Grant na telepracę jest instrumentem wspomagającym powrót bezrobotnych rodziców na rynek pracy. Dzięki temu rozwiązaniu pracodawcy lub osoby prowadzące działalność gospodarczą będą mogli uzyskać grant w wysokości 6-krotności minimalnego wynagrodzenia brutto z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy, w ramach którego praca byłaby wykonywana zgodnie z art. 67⁵ k.p.

Zgodnie z treścią art. 67⁵ §1 k.p. cechami charakteryzującymi telepracę jest:

- regularne wykonywanie pracy poza zakładem pracy,
- wykonywanie pracy z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

W świetle komentowanego przepisu należy przyjąć, że telepraca może być wykonywana w każdym miejscu – poza zakładem pracy – jeżeli jest to miejsce uzgodnione przez strony stosunku pracy²⁰. W kontekście rodziców bezrobotnych, których powrót na rynek pracy miałby ułatwić grant na telepracę – optymalnym miejscem pracy wydaje się być mieszkanie telepracownika, co pozwalałoby łączyć dalszą opiekę nad dzieckiem z pracą. Warto podkreślić, że wśród przesłanek skłaniających do podejmowania pracy w warunkach telepracy – opieka nad dzieckiem jest jedną z najistotniejszych²¹.

Na nowo utworzonym stanowisku pracy można zatrudnić bezrobotnych rodziców wychowujących co najmniej 1 dziecko w wieku do 6 lat²².

W ramach analizowanego rozwiązania pracodawca jest zobligowany do utrzymania zatrudnienia przez 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy lub przez okres 18 miesięcy w wymiarze do ½ etatu²³. W przypadku niewywiązywania się przez pracodawcę z tego warunku, wykorzystania środków niezgodnie z umową lub ich niewykorzystania następowalby zwrot grantu²⁴.

Świadczenia aktywizacyjne przyznawane byłyby z Funduszu Pracy pracodawcy za zatrudnienie skierowanego przez urząd pracy bezrobotnego powracającego na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka. Proponuje się, aby świadczenie przysługiwało:

- przez okres 12 miesięcy w kwocie ½ minimalnego wynagrodzenia za pracę w sytuacji skierowania bezrobotnego do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy z jednoczesną gwarancją dalszego zatrudnienia po ustaniu prawa do świadczenia przez okres co najmniej 6 miesięcy lub
- przez 18 miesięcy w kwocie 1/3 minimalnego wynagrodzenia za pracę, w sytuacji skierowania bezrobotnego do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy z jednoczesną gwarancją dalszego zatrudnienia po ustaniu prawa do świadczenia przez okres co najmniej 12 miesięcy²⁵. W sytuacji rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę

²⁰ Szerzej na temat miejsca pracy telepracownika por. A. Sobczyk, *Telepraca w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 27 i nast.; J. Wiśniewski, *Różnorodne formy zatrudnienia*, Toruń 2010, s. 63 i nast.

²¹ Szerzej J. Wiśniewski, *Zatrudnienie pracowników w formie telepracy*, Toruń 2007, s. 26 i nast.

²² Por. J. Mięcina, *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa 2013, s. 190.

²³ Tamże.

²⁴ W przypadku rezygnacji z pracy przez pracownika objętego grantem przed upływem 12 miesięcy przewiduje się, że starosta będzie miał prawo skierować na zwolnione miejsce innego bezrobotnego, a w przypadku braku odpowiedniej osoby bezrobotnej pracodawca będzie zobowiązany do zwrotu grantu proporcjonalnie do okresu utrzymania zatrudnienia. Por. J. Mięcina, *Niewykorzystane zasoby...*, s. 190.

²⁵ Świadczenie aktywizujące nie przysługiwałoby w przypadku uzyskania przez pracodawcę prawa do dotacji z Funduszu Pracy na utworzenie miejsca pracy. Do pracodawcy należałby zatem wybór, czy ubiegać się o omawiane świadczenia, czy też dotację z Funduszu Pracy. Por. J. Mięcina, tamże, s. 191.

w trakcie uzyskiwania świadczenia aktywizacyjnego lub niewywiązania się z warunków utrzymania osoby w zatrudnieniu pracodawca zobowiązany będzie do zwrotu uzyskanych świadczeń. W sytuacji utrzymania zatrudnienia przez cały okres uzyskiwania świadczenia aktywizacyjnego oraz przez co najmniej połowę okresu wymaganego utrzymania w zatrudnieniu po upływie prawa do świadczenia, czyli odpowiednio 3 lub 6 miesięcy – pracodawca zwracałby 50 proc. wskazanej kwoty²⁶.

W przypadku gdy pracownik w okresie 6 miesięcy poprzedzających rejestrację w urzędzie pracy sam rozwiąże umowę o pracę zawartą na podstawie skierowania przez urząd pracy przed upływem wyżej wskazanych okresów, tj. 12+6 i 18+12, planowaną konsekwencją będzie wydłużenie wstrzymania wypłaty zasiłku dla bezrobotnych.

Podsumowanie

Analiza nowelizacji kodeksu pracy w zakresie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem wskazuje, iż miała ona na celu rozszerzenie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem (głównie pracownikom ojcom), a szczególności zliberalizowanie sposobu korzystania z tych uprawnień. Zamiarem ustawodawcy było także zrównanie praw rodzicielskich obojgu rodzicom. Nowelizację należy także postrzegać w kontekście przeciwdziałania dyskryminacji matek w stosunku pracy, z uwagi na przysługujące im szerokie uprawnienia związane z rodzicielstwem.

Streszczenie

Nowelizacja uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem niewątpliwie rozszerzyła uprawnienia pracowników w tym zakresie (zwłaszcza pracowników ojców). W szczególności jednak zliberalizowany został sposób korzystania z tych uprawnień.

Zmiany te niewątpliwie odcisną swoje piętno również na rynku pracy – należy oczekiwać zwiększonego zapotrzebowania na pracowników zatrudnionych na zastępstwo (art. 25 §1 k.p. zdanie drugie) i pracowników tymczasowych²⁷, zmniejszonego zaś zapotrzebowania na miejsca w żłobkach, co jednocześnie zwiększy ich dostępność dla dzieci tych rodziców, którzy nie zdecydują się na skorzystanie z płatnych form opieki. Podkreśla się także, że wprowadzenie płatnych urlopów związanych z rodzicielstwem może wpłynąć na zmniejszenie zapotrzebowania na usługi opiekuńcze i w konsekwencji na ograniczenie szarej strefy w tym segmencie rynku pracy²⁸.

Racjonalne wydaje się także łączenie opieki nad dzieckiem – w ramach dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego – z wykonywaniem pracy u pracodawcy udzielającego tych urlopów (art. 182¹ §5 i 6 k.p.). Powinno to być realizowane z uwzględnieniem art. 67³ k.p., wszakże telepraca (zwłaszcza wówczas gdy praca wykonywana jest w domu) najpełniej pozwala kojarzyć obowiązki związane z rodzicielstwem z wykonywaniem pracy. Niedopatrzenia ustawodawcy w tym zakresie nie łagodzi grant na telepracę, choć stanowi, co do zasady, świadczenie aktywizujące bezrobotnych rodziców do powrotu do pracy.

²⁶ Zwrot nie dotyczy sytuacji, gdy pracodawca zwolnił pracownika z jego winy (rozwiązanie umowy o pracę z winy pracownika) lub gdy pracownik sam rozwiązał umowę o pracę. Por. tamże.

²⁷ Zasady określa ustawa z 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.).

²⁸ B. Godlewska-Bujak, *Nowe regulacje uprawnień...*, s. 27.

Słowa kluczowe: urlop macierzyński, urlop rodzicielski, urlop wychowawczy, urlop ojcowski, zasiłek macierzyński, rodzice dziecka

A few reflections on the rights of workers related to parenthood in the light of the amended legal regulations

Summary

An amendment to the rights of workers related to parenthood has undoubtedly expanded the rights of workers in that area (especially, as far as working fathers are concerned). In particular, the system of using these rights was liberalized.

These changes will undeniably be reflected on the labour market – an increased demand for substitute workers (art. 25 §1 of the Labor Code) and for temporary workers should be expected. In addition, there will be decreased demand for places of daycare centers for children, which will result in increasing their availability for parents who will decide not to take advantage of paid forms of childcare. It is also highlighted that implementation of paid leaves related to parenting can contribute to decreased demand for childcare services and in consequence to reduction of the gray zone in this ambit.

A rational solution seems to be the possibility of combining childcare – within additional maternity leave and parental leave – with performance of work for the employer providing these leaves (art. 1821 §5 and 6 of the Labor Code); in particular, it should be carried out with taking into consideration art. 67⁵ of the Labor Code, establishing rules on the of telework.

An oversight of the legislator in this range should be treated as *de lege ferenda* motion, since telework (particularly when it is performed at home) allows to reconcile parenting duties with performance of work in the best possible way. This oversight is not eased by the telework grant, since in principle it constitutes a benefit stimulating unemployed workers to return to work.

Key words: maternity leave, parental leave, childcare leave, paternity leave, maternity

Jolanta Laskowska

PROCES KONSOLIDACJI PRZEDSIĘBIORSTWA NA PRZYKŁADZIE KUJAWSKO-POMORSKIEGO TRANSPORTU SAMOCHODOWEGO S.A.

Liberalizacja, deregulacja i demonopolizacja różnych obszarów gospodarki spowodowały zmianę uwarunkowań funkcjonowania przedsiębiorstw na rynku. Dotyczy to w szczególności regionalnych przewozów autobusowych. Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej są w ostatnich latach przedmiotem wielu przekształceń mających dostosować je do efektywnego funkcjonowania w gospodarce rynkowej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie procesu konsolidacji¹ przedsiębiorstwa w aspekcie ekonomiczno-statystycznym, na przykładzie Kujawsko-Pomorskiego Transportu Samochodowego SA. Procesu, którego celem jest zwiększanie udziałów w rynku przedsiębiorstwa oraz czerpanie z tego korzyści skali i synergii. Połączenie przedsiębiorstw ma na celu eliminację konkurencji, a duża skala działania ma wzmacniać przedsiębiorstwo w kontaktach z klientami i dostawcami.

Formuła przedsiębiorstwa państwowego zawsze była najmniej efektywną ekonomicznie formą własności przedsiębiorstwa PKS. Priorytet stanowiło raczej zaspokajanie potrzeb ekonomicznych załogi niż racjonalny rachunek ekonomiczny. Przedsiębiorstwa państwowe napotykały na poważne trudności w restrukturyzacji finansowo-organizacyjnej, czego potwierdzeniem są ujemne wyniki finansowe, częściowo pokrywane ze sprzedaży majątku przedsiębiorstwa. Jest to argument przemawiający za ograniczaniem liczby PKS-ów w formie przedsiębiorstwa państwowego. Obserwowane zmiany w różnych sektorach gospodarki jednoznacznie potwierdzają, że coraz mniej jest miejsca na rynku dla firm słabych i przeciętnych.

Na zmiany liczby przedsiębiorstw państwowych miały także wpływ przekształcenia własnościowe w postaci komercjalizacji, prywatyzacji, komunalizacji oraz upadłości i konsolidacji. Definicję pojęcia „prywatyzacja” i określenie możliwości komercjalizacji przedsiębiorstw przyniosła ustawa z 30 sierpnia 1996 r. – o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561). Zapisy Ustawy wskazują na konieczność poprzedzenia prywatyzacji przedsiębiorstw ich komercjalizacją lub dokonaniem przekształceń przez prywatyzację bezpośrednią. Komercjalizacja polega na przekształceniu przedsiębiorstwa w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkę

¹ www.finance.egospodarka.pl/10324,Konsolidacja-przedsiębiorstw,1,57,1.html [dostęp: 30.06.2014].

akcyjną. Po czym następuje ewentualna sprzedaż, wniesienie do innej spółki lub oddanie do odpłatnego korzystania². Komercjalizacja to faza wstępna procesu prywatyzacji. Tabela 1 przedstawia wykaz PKS-ów poddanych procesowi komercjalizacji z obszaru województwa kujawsko-pomorskiego.

Tab. 1. Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa PKS (województwo kujawsko-pomorskie)

Nazwa przedsiębiorstwa	Siedziba	Rok komercjalizacji
PKS w Brodnicy SA	Brodnica	1999
PKS w Inowrocławiu SA	Inowrocław	2008
PKS w Lipnie sp. z o.o.	Lipno	2008
PKS we Włocławku sp. z o.o.	Włocławek	2008

Źródło: Z. Taylor, A. Ciechański, *Przekształcenia organizacyjno-własnościowe pasażerskich przedsiębiorstw komunikacji samochodowej*, Transport Miejski i Regionalny, 2010, nr 2 s. 21.

Generalnie, wszystkie skomercjalizowane przedsiębiorstwa PKS są w słabej kondycji ekonomicznej i nie stanowią znaczącego potencjału jako podmioty na rynku lokalnym i regionalnym³.

Samorząd województwa kujawsko-pomorskiego dostrzegając to zagrożenie, zdecydował się na konsolidację PKS-ów. Jest ona procesem prowadzącym do ograniczania liczby podmiotów spod znaku PKS funkcjonujących na rynku usług transportowych i polega na łączeniu mniejszych przedsiębiorstw w większe⁴.

Władze samorządowe odpowiedzialne za kształtowanie systemu transportu pasażerskiego w regionie są predysponowane do prowadzenia nadzoru właścicielskiego przedsiębiorstw PKS, niemniej jednak, podejmując decyzję o konsolidacji, stanęły przed bardzo trudnym problemem do rozwiązania. Dotyczył on trzech istotnych przedsięwzięć:

- finansowego wsparcia dla przywrócenia płynności finansowej i odnowy majątku trwałego,
- zatrudnienia lidera-menedżera, który efektywnie będzie zarządzać firmą,
- przeprowadzenia restrukturyzacji majątku oraz zatrudnienia.

O zmianach zadecydowało przekonanie, że sytuację przedsiębiorstw transportowych można poprawić dzięki racjonalizacji ich oferty, co można osiągnąć m.in. poprzez zaniechanie wzajemnej konkurencji. Sposobem na spłatę zadłużenia ma być sprzedanie zbędnych nieruchomości. Samorząd województwa traktuje przejęcie spółek PKS jako przejściowy etap w ich rozwoju. Docelowo mają one zostać sprywatyzowane, ale decyzja o sposobie i formie tego przekształcenia zapadnie dopiero po uzdrowieniu sytuacji przedsiębiorstw⁵. Założono, że zjawiska koncentracji gospodarczej ogniskować się będą się

² Szerzej P. Kretowicz, *Prywatyzacja małopolskich PKS, a funkcjonowanie komunikacji autobusowej w skali lokalnej*, Przegląd Komunikacyjny 2009, nr 7-8, s. 7.

³ W. Bąkowski, *Zalety i wady komunalizacji przedsiębiorstw PKS*, Autobusy 5/2008, s. 16.

⁴ Z. Taylor, A. Ciechański, *Przekształcenia organizacyjno-własnościowe pasażerskich przedsiębiorstw komunikacji samochodowej*, Transport Miejski i Regionalny 2010, nr 2, s. 24.

⁵ www.strefabiznesu.pomorska.pl/aktualnosc/kujawsko-pomorski-marszalek-przejmie-cztery-panstwowe-spolki-pks-37470.html [dostęp: 30.01.2013.]

na dwóch płaszczyznach: rynku i przedsiębiorstwa. Niezależnie od koncentracji rynku nastąpi koncentracja przedsiębiorstw. Jej istota polega na zwiększaniu siły ekonomicznej przedsiębiorstwa poprzez połączenie PKS-ów. Zjednoczenie zasobów, a także doświadczeń i informacji umożliwi zajęcie silnej pozycji na rynku. Jednocześnie dojdzie do ograniczania lub wyeliminowania ryzyk związanych z samodzielnym funkcjonowaniem na rynku⁶. Podjęte działania konsolidacyjne pozwolą na wykorzystanie ekonomii skali i efektu synergii, a przedsiębiorstwo powinno wdrażać strategię dywersyfikacji rynku, pozwalającą na rozproszenie ryzyka⁷.

Charakterystyka Kujawsko-Pomorskiego Transportu Samochodowego SA

Kujawsko-Pomorski Transport Samochodowy SA jako samodzielna jednostka funkcjonuje od 13 kwietnia 2012 r. Spółka powstała w wyniku połączenia następujących spółek:

- Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Inowrocławiu SA
- Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Brodnicy SA
- Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej we Włocławku Sp. z o. o.
- Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Lipnie Sp. z o.o.

Siedzibą spółki jest Włocławek. Kapitał zakładowy Spółki pokryty został wkładami pieniężnymi i niepieniężnymi. Kapitał zakładowy Spółki wynosi 14.879.000 i dzieli się na 1.487.900.000 akcji imiennych o wartości nominalnej 0,01 zł każda. Wszystkie akcje objęło Województwo Kujawsko-Pomorskie⁸. Przedsiębiorstwo jest jedną z firm oferujących usługi przewozu pasażerów według Rozkładu Jazdy Autobusów w zakresie komunikacji regularnej na liniach zwykłych i pospiesznych, przede wszystkim na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego. Przedsiębiorstwo wykonuje także przewozy zamknięte szkolne oraz turystyczne na zasadzie wynajmu autobusów. KPTS SA świadczy usługi dla klientów zewnętrznych w zakresie naprawy pojazdów, oferuje badania i analizy techniczne. Świadczy usługi z zakresu diagnostyki samochodowej wszelkich pojazdów. Przedsiębiorstwo dysponuje nowoczesnym sprzętem diagnostycznym oraz fachową kadrą, przeglądy rejestracyjne przeprowadzane są we współpracy z centralnym systemem ewidencji pojazdów i kierowców (CEPiK). KPTS SA świadczy także usługi w zakresie transportu drogowego towarów. Oddział Spółki w Brodnicy kontynuuje tradycję w zakresie świadczenia usług związanych z transportem rzeczy. Przedsiębiorstwo realizuje zadania transportowe dla przedsiębiorstw w województwie oraz poza granicami kraju.

Usługi przewozu rzeczy wykonywane są na terenie Unii Europejskiej i wykorzystywane są do tego naczepy o długości 13,6 m o ładowności 24 tony. W swojej flocie KPTS SA posiada 18 ciągników siodłowych oraz naczepy typu firanka, burto-firanka oraz

⁶ Por. D. Kaliński, *Charakter monopolu na rynku usług transportowych i w jego segmentach [w:] Wpływ procesów demonopolizacji i konsolidacji w transporcie na sprawność i efektywność jego funkcjonowania*, red. W. Paprocki, J. Pieriegud, Warszawa 2005, s. 26.

⁷ T. Dyr, M. Osuch, *Przedsiębiorstwa PKS wobec procesów konkurencyjnych na rynku regionalnych przewozów pasażerskich*, Autobusy 2005, nr 12, s. 27.

⁸ www.bip.kpts.com.pl/index.php?id=6 [dostęp: 30.01.2013].

chłodnię, ponadto świadczy usługi spedycji, w ramach których zajmuje się organizowaniem transportu dla klientów zewnętrznych⁹. Podstawowym przedmiotem działalności Spółki jest transport pasażerski. Tym nie mniej przedmiotem działalności są również 34 inne obszary działalności, w tym np. badania i analizy techniczne¹⁰.

Doświadczenia PKS-ów z innych regionów kraju pokazują, że dodatkowy rodzaj działalności często prowadzi do zbyt dużego zatrudnienia i zwiększania kosztów w obszarze zatrudnienia, kapitału własnego, obsługi administracyjnej, podatków, ZUS, zaangażowania pracowników itp. Ta pozaprzewozowa działalność angażuje więcej kapitału pracującego, obniża płynność finansową i co ważne rozprasza proces analizowania i decydowania w zakresie przewozowym¹¹. Należy zauważyć, że duży asortyment usług pozaprzewozowych wpływa na zwiększenie przychodów, ale i jednocześnie zwiększa koszty. W sytuacji gdy przedsiębiorstwa nie są w stanie określić, czy na dodatkowej działalności uzyskują nadwyżkę finansową, z ekonomicznego punktu widzenia działania takie są nieracjonalne.

Strategia organizacji i wszystkie jej cele są realizowane przez ludzi. To oni projektują i wykorzystują technologie, tworzą firmę. Od tego kim są, jak działają, zależy trwanie i zysk przedsiębiorstwa. Nawet najlepsza strategia nie zrealizuje się sama. Zasoby ludzkie są najcenniejszym kapitałem każdego przedsiębiorstwa. Nieumiejętne zarządzanie zasobami ludzkimi może spowodować wysokie koszty związane z nieefektywnym wykorzystaniem potencjału pracowników, dlatego KPTS SA w ramach racjonalizacji zatrudnienia w spółce, wprowadziło nową, dopasowaną do aktualnych potrzeb strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa i oddziałów. Rozpoczęto także proces wyłączenia ze struktur przedsiębiorstwa jednostek nierentownych, np.: stacji paliw, niektórych warsztatów naprawczych.

Tabela 2 przedstawia strukturę zatrudnienia spółki.

Tab. 2. Struktura zatrudnienia KPTS SA

	Kwiecień 2012 r.	Wrzesień 2012 r.	Docelowo
Łączna liczba pracowników	912	893	800
Łączna liczba kierowców	509	509	510
Liczba pracowników innych działów, przypadająca na jednego kierowcę	0,79	0,75	0,57

Zródło: www.kujawsko-pomorskie.pl/files/.../KPTS_SA_prezentacja_sejmik.pptx [dostęp: 30.01.2013].

Władze przedsiębiorstwa zredukowały zatrudnienie o 59 osób, koszt odpraw wg ustawowych wymogów wyniósł ok. 300 tys. zł, co w perspektywie skutkowało ograniczeniem wydatków na wynagrodzenia i wydatki pochodne w kwocie 131,3 tys. zł miesięcznie, a w skali roku 1.575,7 tys. zł¹². Zwalniani pracownicy objęci zostali specjal-

⁹ www.kpts.com.pl/ [dostęp: 30.01.2013].

¹⁰ www.bip.kpts.com.pl/index.php?id=6 [dostęp: 05.01.2014].

¹¹ Szerzej W. Bąkowski, *Konkurencyjność autobusowych przewozów regionalnych w województwie zachodniopomorskim*, Transport Miejski i Regionalny 2007, nr 4, s. 16 i nast.

¹² www.kujawsko-pomorskie.pl/files/.../KPTS_SA_prezentacja_sejmik.pptx [dostęp: 30.01.2013].

nym programem, dzięki któremu mogli wziąć udział w kursach, szkoleniach, starać się o dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej i skorzystać z pomocy w znalezieniu nowego zatrudnienia.

Polityka w zakresie wymiany i uzupełnienia taboru

Podstawowym składnikiem trwałych aktywów przedsiębiorstwa jest tabor autobusowy. Działalność przedsiębiorstw transportowych na rynku wymaga posiadania sprawnego taboru autobusowego. Niezwykle ważną kwestią dla przedsiębiorstwa jest wiek autobusów. Od stanu technicznego taboru zależy nie tylko poziom kosztów niezbędnych do utrzymania autobusów w sprawności technicznej, ale także jakość świadczonej usługi przewozowej¹³. Poważnym problemem przedsiębiorstwa jest zużyty tabor. Średnia wieku autobusu wynosi około 12 lat, zdarza się, że pojazdy są starsze niż 20 lat. Struktura pojemnościowa autobusów często nie jest dostosowana do potrzeb klientów.

Nadmiernie zużyty tabor generuje zbędne koszty napraw i remontów, a dla współczesnych autobusów nie powinno przewidywać się remontu¹⁴.

Oddział w Brodnicy dysponuje 86 sztukami taboru, z czego 80 szt. (93%) jest w wieku powyżej 9 lat, tylko 6 sztuk taboru (7%) jest w wieku poniżej 9 lat. Oddział w Lipnie posiada 78 sztuk taboru, w tym 76 sztuk (97%) jest w wieku powyżej 9 lat. Nie lepsza sytuacja panuje w oddziale Włocławek. Oddział dysponuje 125 sztukami taboru, z czego 108 sztuk (86%) jest w wieku powyżej 9 lat. Oddział w Inowrocławiu ma w posiadaniu 167 sztuk taboru, z czego 163 sztuk (98%) w wieku powyżej 9 lat¹⁵. W związku z powyższym tylko rachunek ekonomiczny uzasadniać może realizację remontów generalnych. Wyeksploatowany tabor ma być zachowany jako źródło niektórych części zamiennych. Przyjęta polityka w zakresie wymiany i uzupełnienia taboru przewiduje:

- leasing środków transportu,
- zakup autobusów napędzanych CNG/ LNG,
- zakup autobusów mniejszych napędzanych ON.

Sytuacja finansowa spółki nie jest dobra. Rok 2011 przewoźnicy zakończyli ze stratą ok. 3,5 mln zł, Kujawsko-Pomorski Transport Samochodowy zakończył rok 2012 ze stratą ok. 2,5 mln zł, a 2013 ze stratą ok. 1,3 mln. zł. Z informacji przekazanych radnym wynika, że spółka ma uzyskać dofinansowanie 11 mln zł z RPO na zakup taboru¹⁶.

Przyjęty przez władze Spółki plan naprawczy w 2012 r. przewidywał urentownienie podstawowych obszarów działalności spółki. Działania koncentrowały się na¹⁷:

¹³ Szerzej M. Tomiło, *Przedsiębiorstwo PKS w Hrubieszowie jako przewoźnik na rynku regionalnych przewozów pasażerskich*, Autobusy 2004, nr 10, s. 27.

¹⁴ W. Bąkowski, *Konkurencyjność autobusowych przewozów regionalnych w województwie zachodniopomorskim*, Transport miejski i regionalny 2007, nr 4, s. 16.

¹⁵ www.kujawsko-pomorskie.pl/files/.../KPTS_SA_prezentacja_sejmik.pptx [dostęp: 04.01.2014].

¹⁶ www.strefabiznesu.pomorska.pl/artykul/kujawsko-pomorski-transport-samochodowy-ma-duze-straty www.bip.kpts.com.pl/index.php?id=167&id2=156 [dostęp: 11.08.2014].

¹⁷ www.kujawsko-pomorskie.pl/files/.../KPTS_SA_prezentacja_sejmik.pptx [dostęp: 04.01.2014].

- racjonalizacji rozkładów jazdy (likwidacji/ograniczeniu niepotrzebnych przebiegów/ograniczeniu kursów nieopłacalnych),
- racjonalizacji kosztów,
- racjonalizacji przychodów – przewozy osobowe,
- racjonalizacji przychodów – przewozy towarowe,
- racjonalizacji pozostałych przychodów.

W ramach działania pierwszego zaproponowano likwidację kursów o łącznej długości w skali miesiąca 58.583 km, w skali roku prawie 703 tys. km. Działania racjonalizatorskie miały spowodować oszczędność kosztów miesięcznie rzędu 187,5 tys. zł, w skali roku około 2,25 mln zł, co przekładać się miało na ograniczenie przychodów miesięcznych rzędu 48,6 tys. zł i rocznych rzędu około 583,5 tys. zł. Docelowo zakłada się likwidację nieopłacalnych kursów o łącznej długości rocznie 2 mln km, tj. blisko 8% łącznej długości kursów dotąd realizowanych. Plan zakładał również powołanie stałej komisji ds. racjonalizacji rozkładów.

W ramach racjonalizacji kosztów podjęto następujące kroki¹⁸:

- wprowadzono nowe, obowiązujące w całej firmie zasady/regulamin zamówień. (rograniczono dostawy sektorowe, wprowadzono pośrednie progi kwotowe zamówień),
- ogłoszono przetarg na dostawy paliwa w skali całej firmy, „uszczelniono” system tankowania, kontrola tankowania/zużycia odbywa się poprzez system komputerowy dostawcy, urealniono normy zużycia, jednocześnie następuje likwidacja (od 2013 r.) części własnych stacji paliw, np.: Inowrocław, Lipno, Brodnica,
- w zakresie energii elektrycznej przetarg odbywa się w skali całej firmy,
- w zakresie zatrudnienia przewiduje się dalszą restrukturyzację oraz outplacement,
- w zakresie kosztów pracy ograniczono liczbę generowanych nadgodzin,
- opracowano również regulamin wynagradzania w celu ujednolicenia zasad wynagradzania i świadczeń socjalnych dla pracowników w skali całej firmy.

W zakresie racjonalizacji przychodów – przewozy osobowe, podejmowane działania koncentrowały się na¹⁹:

- poszerzeniu oferty świadczonych usług z zakresu przewozów osobowych (turystyka, obsługa gmin w zakresie dowozu dzieci i młodzieży),
- udziale w przetargach na usługi przewozowe – oferty przygotowane w oparciu o realną wycenę kosztów ich wykonania (bezpośrednich i pośrednich),
- umowach na dowóz dzieci i młodzieży do szkół (w roku szkolnym 2012/2013 – 26 umów na usługi o łącznej wartości ca 5,8 mln zł),
- biurze turystycznym – organizacji przewozu (współpraca z organizatorami turystyki),
- reorganizacji przewozów polegającej na zmianie tras, godzin odjazdów, np. połączenie z Gdańskiem/Trójmiastem z wykorzystaniem połączenia autostradowego.

W ramach działania czwartego podejmowane działania sprowadzały się do²⁰:

- reorganizacji,

¹⁸ www.kujawsko-pomorskie.pl/files/.../KPTS_SA_prezentacja_sejmik.pptx [dostęp: 04.01.2014].

¹⁹ www.kujawsko-pomorskie.pl/files/.../KPTS_SA_prezentacja_sejmik.pptx [dostęp: 04.01.2014].

²⁰ www.kujawsko-pomorskie.pl/files/.../KPTS_SA_prezentacja_sejmik.pptx [dostęp: 04.01.2014].

- pozyskania nowych partnerów handlowych/klientów/zleceń,
- intensyfikacji współpracy z partnerami/klientami dotychczasowymi,
- pozyskiwania nowych zleceń oraz pełniejszego wykorzystania środków transportowych, np. chłodnia, działalność spedycyjna na efektywnym wykorzystaniu „pustych przejazdów powrotnych” i wynagrodzeniach prowizyjnych.

W obszarze racjonalizacji pozostałych przychodów działania dotyczyły między innymi²¹:

- likwidacji działalności niedochodowych,
- zaprzestania działalności niskodochodowych w obiektach wymagających znaczących nakładów na remont/modernizację,

Polityka zarządzania zasobami takimi jak nieruchomości oraz innymi środkami trwałymi koncentrowała się na sprzedaży zbędnych, niewykorzystanych nieruchomości lub ich części jako: źródła pokrycia wymagalnych zobowiązań publicznoprawnych i handlowych, w tym zobowiązań zaciągniętych przez zlikwidowane jednostki, źródła środków pieniężnych na sfinansowanie/współfinansowanie nakładów inwestycyjnych dotyczących wymiany taboru i modernizacji oraz programu rewitalizacji dworców w Radziejowie, Brodnicy, w przyszłości w Inowrocławiu, Rypinie i Mogilnie.

Jednocześnie Spółka zamierza ubiegać się o wsparcie finansowe działań restrukturyzacyjnych z Agencji Restrukturyzacji Przemysłu SA. Nie wszystkie elementy planu udało się zrealizować. Aktualnie firma jest w trakcie restrukturyzacji. Plan restrukturyzacji Kujawsko-Pomorskiego Transportu Samochodowego opracowuje firma KarStanS Sp. z o.o.. Wykonanie przedmiotu zamówienia rozpoczęło się w lutym 2013 roku, a planowe zakończenie całego zadania przewidziane jest na 31 grudnia 2014 rok. W ramach tego zadania, zespół KarStanS realizuje także czynności doradcze.

Funkcjonowanie przedsiębiorstwa na rynku wymaga nie tylko posiadania odpowiednich zasobów, ale także umiejętności wykorzystania pojawiających się szans oraz eliminowania zagrożeń²². Z pewnością do mocnych stron KPTS SA należy zaliczyć:

- duży potencjał w zakresie świadczenia usług przewozowych: doświadczoną kadre, wyposażone zaplecze techniczne pozwalające na świadczenie pełnego zakresu usług motoryzacyjnych,
- ugruntowaną pozycję rynkową.

Do słabych stron przedsiębiorstwa zalicza się:

- duże zużycie taboru autobusowego,
- małą elastyczność przedsiębiorstwa w zakresie przystosowania się do wymogów gospodarki rynkowej.

Szans należy upatrywać w:

- poprawie rentowności komunikacji przez dostosowanie systemu komunikacyjnego do potrzeb rynkowych oraz urealnienia cen i dopłat do biletów ulgowych,
- wzmocnieniu kapitałowym.

²¹ www.kujawsko-pomorskie.pl/files/.../KPTS_SA_prezentacja_sejmik.pptx [dostęp: 04.01.2014].

²² Szerzej Z. Taylor, A. Ciechański, *Transformacja własnościowa przedsiębiorstw PKS po roku 1990*, Przegląd Komunikacyjny 2008, nr 4, s. 12.

Zagrożenia stanowią:

- ograniczony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania,
- zmniejszający się popyt na przewozy realizowane przez publiczny transport zbiorowy.

Zbadanie efektów konsolidacji możliwe będzie dopiero po upływie kilku lat od przekształcenia. W przypadku Kujawsko-Pomorskiego Transportu Samochodowego SA od momentu połączenia przedsiębiorstw upłynęły dopiero 2 lata, dlatego niemożliwe jest jednoznaczne stwierdzenie czy założenia procesu konsolidacji zostały w pełni zrealizowane²³.

Należy podkreślić, że przemiany dokonujące się w dominującym przedsiębiorstwie komunikacji autobusowej, a takim jest KPTS SA, w znacznym stopniu dotyczą mieszkańców korzystających z jego usług²⁴. Obecne funkcjonowanie KPTS SA w realiach gospodarki rynkowej zmienia charakter nie tylko samego przedsiębiorstwa, ale ma realny wpływ na środowisko społeczno-ekonomiczne regionu. Dlatego wydaje się, że zysk przedsiębiorstwa nie powinien być decydującym argumentem przemawiającym za powodzeniem konsolidacji PKS-ów. Przykład KPTS SA pokazuje ścieżkę przekształceń przedsiębiorstwa, które zmuszone sytuacją na rynku przewozów poszukuje rozwiązania zapewniającego efektywne funkcjonowanie. Negatywnym zjawiskiem, ze społecznego punktu widzenia, jest niestety rezygnacja z obsługiwnych nierentownych połączeń. Należy oczekiwać, że proces konsolidacji doprowadzi w perspektywie długofalowej do redukcji kosztów i wzrostu wykorzystania własnych zasobów. Aktywna polityka zarządzających daje podstawy do wzrostu przedsiębiorstwa i utrzymania dominacji w regionie.

Streszczenie

Przedmiotem rozważań w artykule jest zagadnienie konsolidacji przedsiębiorstwa na przykładzie Kujawsko-Pomorskiego Transportu Samochodowego SA w aspekcie ekonomiczno-statystycznym. Procesu, którego celem jest zwiększanie udziałów w rynku przedsiębiorstwa oraz czerpanie z tego korzyści skali i synergii. W pierwszej części omówiono założenia teoretyczne charakteryzujące zagadnienie konsolidacji. Druga część prezentuje charakterystykę, przebieg konsolidacji oraz plan restrukturyzacji KPTS SA we współczesnych uwarunkowaniach.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo, konsolidacja, restrukturyzacja

Process of Company Consolidation – the Case of Kujawko-Pomorski Transport Samochodowy SA

Summary

The objective of this article is to analyse the process of company consolidation on the basis of the case of Kujawko-Pomorski Transport Samochodowy SA, presented from economic and statistical perspective. The aims of the process are to increase market shares and to gain area and synergy benefits. The first part of the paper discusses the theory of consolidation in general terms, whereas the

²³ Zob. www.cenytransferowe.org/ekonomia-i-zarzadzanie/ceny-transferowe-w-zarzadzaniu-przedsiębiorstwem/restrukturyzacja-przedsiębiorstwa/ [dostęp: 30.06.2014].

²⁴ P. Kretowicz, *Przestrzenno-organizacyjne następstwa prywatyzacji przedsiębiorstwa komunikacji autobusowej na przykładzie PKS Tarnów*, Przegląd Komunikacyjny, 2010, nr 1-2, s. 46.

second part deals with the characteristics and course of consolidation and restructuring plan of Kujawsko-Pomorski Transport Samochodowy SA in modern conditions.

Key words: company, consolidation, restructuring

Marcin Smolski

O DOPUSZCZALNOŚCI PRZEPROWADZANIA KONTROLI OSOBISTEJ PRACOWNIKÓW RAZ JESZCZE

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13.04.1972 r.¹ stanowi wciąż aktualne źródło wskazówek istotnych dla określenia dopuszczalności i sposobu kontroli osobistej pracowników. Sąd nakreślił w nim ramy legalności jej przeprowadzania i uznał, że „stosowane szeroko w ramach przepisów regulaminów pracy lub ustalonych zwyczajów przeszukiwanie członków załogi w celu zapobiegania wynoszeniu mienia z zakładów pracy jest zgodne z prawem i nie narusza dóbr osobistych pracowników wówczas, gdy pracownicy zostali uprzedzeni o możliwości stosowania tego rodzaju kontroli i gdy kontrola ta jest wykonywana w porozumieniu z przedstawicielstwem załogi w sposób niepozostający w sprzeczności ze swym społeczno-gospodarczym przeznaczeniem lub zasadami współżycia społecznego”.

Omawiany wyrok wydany został na tle poprzedniego stanu prawnego i współcześnie zauważyć można pewne wątpliwości związane z interpretacją pojęcia „w porozumieniu”, dotyczącego sposobu uzgadniania procedury kontroli osobistej pracowników z przedstawicielami załogi. Z ww. orzeczenia Sądu Najwyższego wywodzony jest obecnie wniosek, że porozumienie, o którym w nim mowa, ma wyłącznie charakter konsultacji, a nie wyrażenia zgody.² Pogląd taki uważam za błędny. Przenoszenie w aktualnie obowiązujące ramy prawne konstrukcji wypływających z ww. orzeczenia, bez uprzedniej analizy porównawczej stanu prawnego obowiązującego w chwili wydania wyroku z teraźniejszymi strukturami prawnymi, jest niewłaściwe. Prowadzić może to w efekcie do mylnych wniosków i interpretacji. Dla niniejszych rozważań istotne jest ponadto umiejscowienie wśród poprzednio obowiązujących wewnątrzzakładowych aktów prawnych procedury kontroli osobistej pracowników oraz przypisanie uprawnień do jej uchwalania przysługujących wówczas samorządowi pracowniczemu i związkowi zawodowemu. Tak zdiagnozowany stan prawny pozwala na wychwycenie różnic pomiędzy ówczesnymi a obecnymi regulacjami prawnymi oraz ułatwia prawidłowe zlokalizowanie kontroli osobistej pracowników wśród procedur wewnątrzzakładowych.

¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 13 kwietnia 1972 r., I PR 153/72, OSNC 1972/10/184.

² M. Chakowski, P. Ciszek, *Monitorowanie pracowników*, Gazeta Prawna, 03 listopada 2005, nr 214, podobnie K. Obalka, *Granice legalności kontroli osobistej pracownika*, [w:] *Kontrola pracownika. Możliwości techniczne i dylematy prawne*, red. Z. Góral, Warszawa 2010, s. 186-187.

Analiza uzasadnienia ww. wyroku prowadzi do wniosku, że Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał regulamin pracy jako odpowiednie miejsce do umieszczenia regulacji dotyczących przeszukania pracowników. Zaznaczył, że jest to właściwy akt wewnątrzzakładowy, w którym ewentualnie zawarte może być również upoważnienie dla kierującego zakładem pracy do wydania zarządzenia zezwalającego na taką kontrolę. Sąd Najwyższy podkreślił, że „wykonanie kontroli wchodzi w zasięg przestrzegania porządku i dyscypliny pracy”, czyli jest rozumiane jako uprawnienie kierownictwa zakładu pracy, przysługujące mu w procesie zapewnienia przestrzegania porządku i dyscypliny pracy. Takie zdefiniowanie uprawnień pracodawcy dodatkowo skutkowało tym, że materia kontroli osobistej pracowników nie mogła być wówczas uregulowana w żadnym innym akcie wewnątrzzakładowym, lecz musiała znaleźć się w regulaminie pracy. W doktrynie prawa pracy dominował i utrwaliał się pogląd, według którego uprawnienie pracodawcy do kontroli i nadzoru nad pracownikami, w granicach przyjętego przez nich zobowiązania do świadczenia umówionego rodzaju pracy pod kierownictwem pracodawcy, jest częścią składową uprawnień kierowniczych pracodawcy³.

Wykonywanie czynności kontroli osobistej Sąd Najwyższy wywodził wprost z praktyki istniejącej już w zakładach pracy, a polegającej na poddawaniu członków załogi kontroli, co stanowiło wówczas element prewencji, mający na celu zapobieganie „wynoszeniu mienia społecznego objętego działalnością takich zakładów pracy, w których ze względu na szczególne cechy tej działalności mienie społeczne wymaga szczególnej ochrony”. Sąd przywołał przykładowo „gotowe” rozwiązania normujące tryb dokonywania kontroli dokonywane w ramach przestrzegania porządku i dyscypliny pracy, wynikające wprost z ramowych regulaminów pracy zakładów społecznej służby zdrowia⁴. Jak zauważył skład orzekający, w innych zakładach pracy zagadnienie to podlegało unormowaniu w regulaminie pracy, zgodnie z wytycznymi wpływającymi z wydanej na podstawie uchwały Rady Ministrów z 16.08.1957 r. Nr 327⁵. W Rozdziale I §1 ust. 1 ww. uchwały zalecano wprowadzenie w przedsiębiorstwach uspołecznionych regulaminów pracy, określających prawa i obowiązki pracowników, zgodnie z wytycznymi stanowiącymi załącznik do uchwały.

W załączniku (Wytyczne do opracowania regulaminów pracy w uspołecznionych przedsiębiorstwach), w punkcie I umieszczono zasadę mówiącą, że wytyczne do opracowania regulaminów pracy odnoszą się do wszystkich uspołecznionych przedsiębiorstw,

³ H. Lewandowski, *Możliwości kontrolowania pracownika w ramach uprawnień kierowniczych pracodawcy - zagadnienia ogólne*, [w:] *Kontrola pracownika. Możliwości...*, s. 29 i nast.; Tenże Autor analizuje to zagadnienie w monografii: *Uprawnienia kierownicze w umownym stosunku pracy*, Warszawa 1977, s. 24-25; Pogląd przeciwny prezentuje np. J. Skoczyński, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2011, art. 104¹, Nb. 6.

⁴ Wytyczne dotyczące ramowych regulaminów pracy zakładów społecznej służby zdrowia; Dz. Urz. MZiOS z 1969 r. Nr 8, poz. 26.

⁵ Tekst jednolity uchwały Rady Ministrów z 16 sierpnia 1957 r. nr 327; M. P. z 1968 r., nr 3, poz. 22, [w:] T. Jackowski, J. Kruszewska, *Dyscyplina pracy. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1970, s. 23 i nast.

bez względu na liczbę zatrudnionych pracowników, a w punkcie II załącznika zawarto procedurę ustalania i uzgadniania treści regulaminu.

Dodać należy, że w tamtym okresie doktryna prawa pracy nie negowała istoty i poprawności umieszczania procedury kontroli osobistej pracownika w regulaminie pracy⁶. Wskazywano, że jest ona elementem składowym części obligatoryjnej regulaminu pracy, powiązaniem z obowiązkami pracownika⁷. Podkreślano jednocześnie, że pracodawca poprzez przepisy uchwały nr 327 uzyskał najszerzy stopień samodzielności właśnie w zakresie konkretyzacji obowiązków pracownika⁸. Uwypuklano szeroką i swobodną inicjatywę zarówno kierownictwa zakładu pracy, jak i samorządu robotniczego w decydowaniu o treści i zakresie spraw umieszczanych w regulaminie pracy⁹. Świadczy to o tym, że regulamin pracy uznawano za najwłaściwsze miejsce do unormowania m.in. zagadnienia kontroli osobistej pracowników.

Dla dalszych rozważań istotne w tym miejscu jest przypomnienie trybu, jaki prowadził wówczas do uzgodnienia regulaminu pracy. W czasie wydania omawianego wyroku kompetencje do jego zawarcia przysługiwały związkom zawodowym oraz przedstawicielom samorządu pracowniczego. Podzielić je można było na odnoszące się do współdecydowania lub współdziałania z pracodawcą, z kolei niektóre uprawnienia mogły mieć charakter stanowczy, a inne opiniotwórczy. Analiza punktu II załącznika prowadzi do wniosku, że tryb wydawania regulaminu inaczej kształtował się w przypadku istnienia rady zakładowej (zarząd zakładowej organizacji związkowej – dekret o zmianie dekretu z 06.02.1945 r. o utworzeniu rad zakładowych¹⁰), a odmiennie, gdy funkcjonowała rada robotnicza (samorząd robotniczy – ustawa o samorządzie robotniczym z 20.12.1958 r.¹¹). W pierwszym wypadku projekt regulaminu opracowywał kierownik zakładu pracy, a akceptowała go, przed przedstawieniem do ostatecznego zatwierdzenia przez zarząd okręgowego związku zawodowego, rada zakładowa (delegat)¹². Ukształtowanie pozycji rady zakładowej (delegata) nadawało jej prawo wypowiedziania się, co do wszystkich postanowień proponowanego projektu, zgłaszania poprawek i zastrzeżeń, które muszą być uwzględniane przez kierownika zakładu¹³. W tym trybie rada zakładowej przyznawano głos stanowczy w procesie ustalania regulaminu pracy. Z kolei, w przypadku gdy w przedsiębiorstwie pracy funkcjonowała rada robotnicza, w zakładach tych ustalenie regulaminu pracy należało do wyłącznej kompetencji konfe-

⁶ Na pewne ówczesne pojawiające się problemy, związane z umiejscowieniem regulacji kontroli pracowników przy opuszczaniu zakładu pracy zwracał uwagę H. Lewandowski, *Uprawnienia kierownicze...*, s. 24.

⁷ Z. Salwa, *Charakter prawny i zakres regulacji regulaminu pracy w PRL*, Warszawa 1964, s. 107.

⁸ Tamże, s. 116.

⁹ Z. Salwa, *Regulamin pracy*, [w:] *Podstawowe problemy prawa pracy*, red. Z. Salwa, W. Szubert, M. Święcicki, Warszawa 1957, s. 119.

¹⁰ Dekret z 06 lutego 1945 r. o zmianie dekretu o utworzeniu rad zakładowych (Dz. U. z 1947 r. Nr 24, poz. 92).

¹¹ Ustawa z 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz. U. z 1958 r. Nr 77, poz. 397).

¹² Z. Salwa, *Prawo pracy*, Warszawa 1970, s. 64.

¹³ Tamże, s. 64.

rencji samorządu robotniczego¹⁴ (naczelny organ samorządu robotniczego). Ostateczny tekst regulaminu (w obu przypadkach) był następnie przedstawiany do zatwierdzenia – pod kątem widzenia zgodności jego treści z przepisami prawa – zarządowi okręgowemu właściwego związku zawodowego¹⁵. Charakterystyczne dla ww. rozwiązań było to, że zarówno związki zawodowe, jak i samorząd pracowniczy posiadały głos stanowczy w procesie uzgadniania regulaminu pracy, a procedura jego zatwierdzania była dwuinstancyjna.

Wejście w życie Kodeksu pracy¹⁶ z 26.06.1974 r. zmieniło podstawę prawną wydawania regulaminu pracy. W oparciu o art. 104 §2 i 3 k.p. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie regulaminów pracy oraz zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy z 20.12.1974 r.¹⁷, którego §3 ust. 1 stanowił: „Regulamin pracy ustala kierownik zakładu pracy po porozumieniu z radą zakładową”. W przedsiębiorstwach, w których funkcjonował samorząd robotniczy uprawnienie do wydawania regulaminu pracy pozostało w jego dyspozycji, a przepisy ustawy o samorządzie robotniczym stały się *lex specialis* wobec ww. rozporządzenia¹⁸. W tamtym okresie nowa podstawa prawna wydawania regulaminu pracy nie spowodowała zmiany podejścia doktryny prawa pracy do zagadnienia umiejscowienia procedur kontrolnych. Zwrócić uwagę należy, że katalog rażących naruszeń ustalonego porządku i dyscypliny pracy ujęty w §5 rozporządzenia powinien być przejęty przez regulaminy pracy. Obowiązki wymienione w §5 ust. 1 rozporządzenia mogły być, zgodnie z poglądami doktryny konkretyzowane i rozwijane w regulaminie pracy z dostosowaniem do warunków danego zakładu pracy. Rozporządzenie wskazywało jedynie na typowe, generalnie występujące elementy należytej organizacji pracy, które winny być ustalone w regulaminie pracy, nie zamykało natomiast możliwości uregulowania w nim także i innych, ważnych dla danego zakładu pracy elementów porządku pracy¹⁹. Dopuszczano uszczegóławianie pojęcia porządku i dyscypliny pracy, ze wskazaniem na czym ma to polegać oraz jakie w tym zakresie obowiązują reguły postępowania²⁰. Akcentowano, że regulamin pracy powinien ustalać tryb załatwiania spraw porządkowych (niewątpliwie procedura kontrolna zapewnia jej utrzymanie – przyp. autora) oraz wskazywać zachowanie się pracownika, które jest

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże, s. 65.

¹⁶ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 95 z późn. zm.)

¹⁷ Rozporządzenie z 20 grudnia 1974r. w sprawie regulaminów pracy oraz zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy (Dz. U. z 1974 r. Nr 49, poz. 299).

¹⁸ W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 75. Na pewne pojawiające się w doktrynie wątpliwości dotyczące oceny formy udziału rady zakładowej przy ustalaniu regulaminu pracy zwracał uwagę K. Kolasiński, *Podstawy prawa pracy*, Toruń 1979, s. 61-62.

¹⁹ Z. Salwa, *Prawo pracy PRL w zarysie*, Warszawa 1977, s. 74-75.

²⁰ J. Pacheco, *Stosowanie prawa pracy*, [w:] J. Brol, J. Pacheco, *Prawo pracy w praktyce komisji rozjemczych i odwoławczych do spraw pracy*, Warszawa 1979, s. 157.

szczególnie rażącym naruszeniem ustalonego w zakładzie pracy porządku i dyscypliny pracy jak, np. spożywanie alkoholu²¹.

Na tym tle charakterystyczna jest uchwała Sądu Najwyższego z 14.12.1978 r., mająca moc zasady prawnej²², w uzasadnieniu której sąd stwierdził, że zakład pracy mógł stosować wszelkie środki dowodowe mogące być źródłem informacji o fakcie nietrzeźwości pracownika jak, np.: wyniki zastosowania probierza trzeźwości, wyniki analizy krwi lub moczu na zawartość alkoholu czy wyniki oględzin lekarskich. Stawienie się do pracy w stanie nietrzeźwości lub spożywanie alkoholu w czasie pracy Sąd Najwyższy wytknął jako rażące naruszenie ustalonego porządku i dyscypliny pracy, przez co zgodnie z §6 ust. 3 cytowanego rozporządzenia w sprawie regulaminów pracy, pracodawca miał obowiązek niedopuszczenia pracowników znajdujących się w stanie nietrzeźwości do wykonywania pracy.

Pozwala to pośrednio na wyprowadzenie wniosku, że Sąd Najwyższy dopuszczał możliwość dokonywania kontroli pracowników jako takiej, skoro akceptowano jej przeprowadzanie w celu określenia czy stawili się do pracy w stanie nietrzeźwości, a przez to zasady jej przeprowadzania mogły być umieszczane w regulaminie pracy²³. W doktrynie wskazywano na konieczność lokalizowania procedur, np. dotyczących zabezpieczenia zakładu przed kradzieżą czy postępowania wyjaśniającego w przypadku zgłaszanych kradzieży, właśnie w regulaminie pracy²⁴. Podkreślano, że regulamin pracy stanowił formę realizacji uprawnień kierowniczych, stąd dokonywanie kontroli przy wyjściu z zakładu pracy zaliczano do uprawnień dyrektywnych kierownictwa, znajdujących swój wyraz w części organizacyjno-porządkowej regulaminu pracy²⁵. Wyrażano jednoznaczny pogląd, że w regulaminie mogą znaleźć się normy przewidujące obowiązek poddawania się przez pracowników osobistej kontroli przed opuszczeniem zakładu pracy²⁶.

Reasumując, przeprowadzona analiza upoważnia do twierdzenia, że sformułowanie „w porozumieniu z przedstawicielami załogi” użyte w omawianym wyroku odnosiło się do procesu zawierania z uprawnionymi podmiotami porozumienia rozumianego jako regulamin pracy. Załoga zakładu pracy poprzez samorząd pracowniczy i związki zawodowe posiadała w tym przypadku głos wiążący, decydujący o jego treści. Mogło to przekładać się na decyzję

²¹ J. Pachó, *Źródła prawa pracy*, [w:] *Nowe prawo pracy*, red. R. Korolec, J. Pachó, Warszawa 1975, s. 39-40.

²² Uchwała Sądu Najwyższego, w składzie 7 sędziów – zasada prawna z 14 grudnia 1978 r., V PZP 7/78, OSNC 1979/1-2/21.

²³ W doktrynie prawa pracy na tle ww. uchwały podkreślano, że „stwierdzenie stanu nietrzeźwości należy do kompetencji zakładu pracy”, szerzej J. Pachó, *Wypełnianie obowiązków przez pracowników a trwałość stosunku pracy*, [w:] J. Bról, J. Pachó, *Prawo pracy w praktyce komisji...*, s. 288-289. Tym samym wiązać się to musiało z opracowaniem procedury kontrolnej, pozwalającej na weryfikację pracownika w sytuacji pozwalającej przypuszczać, że stawił się on w miejscu pracy w stanie nietrzeźwości.

²⁴ W. Sanetra, *Regulamin pracy*, [w:] *Regulaminy i inne regulacje wewnątrzzakładowe w wielkich przedsiębiorstwach*, red. W. Sanetra, Wrocław 1979, s. 42.

²⁵ H. Lewandowski, *Uprawnienia kierownicze...*, s. 19-20.

²⁶ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu. Część II. Prawo stosunku pracy*, Warszawa-Kraków 1986, s. 186.

o umieszczeniu w nim ewentualnych przepisów regulujących zasady kontroli osobistej pracowników. Błędny jest więc obecnie wywodzenie z wyroku Sądu Najwyższego z 1972 r. twierdzenia o konsultacyjnych, a nie jak to miało miejsce stanowczych kompetencjach reprezentantów załogi w procesie uzgadniania porozumienia dotyczącego przeprowadzania kontroli osobistej pracowników.

Obecnie, pod rządami Kodeksu pracy w aktualnym brzmieniu, zgodnie z art. 104² k.p. regulamin pracy podlega obowiązkowemu uzgodnieniu (konsultacji) jedynie ze związkami zawodowymi, jako przedstawicielami całej załogi. W sytuacji gdy strony nie uzgodniły regulaminu pracy w ustalonym terminie (art. 104² §2 k.p.) lub gdy w przedsiębiorstwie nie działa organizacja związkowa pracodawca wydaje regulamin pracy samodzielnie i jest to jego wyłączne uprawnienie²⁷. Dla niniejszych rozważań istotne jest, że ustanowienie regulaminu, pomimo kontrowersyjnego orzeczenia Sądu Najwyższego z 21.03.2001 r.²⁸, należy do uprawnień dyspozycyjnych pracodawcy, a kompetencje zakładowych organizacji związkowych w procesie stanowienia regulaminu mają charakter opiniodawczy²⁹, tj. nie są wiążące dla pracodawcy. Stanowisko doktryny w kwestii samodzielnego wydawania przez pracodawcę regulaminu pracy jest obecnie przeważające. To pracodawca decyduje o kształcie regulaminu pracy i tym samym o potencjalnej możliwości zamieszczenia w nim zasad przeprowadzania kontroli osobistej pracowników. Podkreślić należy, że w dzisiejszym Kodeksie pracy nie istnieją przepisy pozwalające reprezentacji załogi innej niż zakładowa organizacja związkowa poprzez obowiązkowe konsultacje wpływać na treść regulaminu pracy. Przeprowadzanie konsultacji z przedstawicielami pracowników przewidziane jest w wyraźnie skonkretyzowanych przypadkach, np. art. 9¹ k.p. (porozumienie o zwieszeniu stosowania zakładowych przepisów prawa pracy), art. 67⁶ k.p. (telepraca) czy art. 237^{1a} k.p. (konsultacje bhp).

Niewątpliwie istotną wskazówką płynącą z ww. wyroku jest konieczność uregulowania postępowania dotyczącego kontroli osobistej pracowników wśród regulacji wewnątrzzakładowych. Współcześnie przepisy prawa pracy, podobnie jak normy poprzednio obowiązujące, nie wskazują wprost aktu, w którym regulacja ta powinna zostać umieszczona. Moim zdaniem nic nie stoi na przeszkodzie, aby był nim regulamin pracy.

Zaproponowane rozwiązanie skutkowałoby tym, że to pracodawca decydowałby o ostatecznym kształcie regulaminu pracy wraz z ewentualnym ułożeniem zasad dotyczących kontroli osobistej pracowników. Proces, podczas którego dochodziłoby do osiągnięcia tak zdefiniowanego porozumienia należałoby rozumieć jako konsultacje, które do swojej skuteczności nie wymagają uzyskania bezwzględnej akceptacji i zgody reprezentanta strony pracowniczej.

Na uwadze należy mieć ponadto fakt, że wyrok Sądu Najwyższego z 13.04.1972 r. jest orzeczeniem kompleksowo dotyczącym jedynie zagadnienia dopuszczalności przeprowadzania przez pracodawcę kontroli osobistej pracowników. W mojej ocenie płynące

²⁷ Szerzej G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy, regulamin wynagradzania, regulamin pracy po nowelizacji Kodeksu Pracy*, Bydgoszcz 1996, s. 215.

²⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 21 marca 2001r., I PKN 320/00, OSNP 2002, nr 24, poz. 599.

²⁹ M. Nałęcz, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszański, Warszawa 2005, art. 104², Nb 1.

z analizowanego wyroku wskazówki powinny być dzisiaj interpretowane jak najszerzej. Pozwalają one na wyznaczenie legalnych ram szeroko rozumianej kontroli pracownika, a nie tylko zawężania ich do kontroli osobistej. Jednocześnie trzeba pamiętać, że kontrola osobista, niezależnie od problemu niejako „technicznego” uregulowania wśród procedur wewnątrzzakładowych, dotyka bezpośrednio zagadnienia związanego z ochroną godności i dóbr osobistych pracowników. Stanowi to dodatkowy argument skłaniający do twierdzenia, że omawiana materia powinna znaleźć swoje miejsce we właściwej rangą regulacji wewnętrznej. Taką wydaje się być obecnie regulamin pracy, będący jednym z najważniejszych aktów prawa wewnątrzzakładowego. To w nim mogłyby zostać jasno uregulowane zasady, precyzujące tryb i zakres dokonywania kontroli pracowników *sensu largo*, co jednocześnie dawałoby gwarancję zabezpieczenia i przestrzegania praw pracowniczych.

Pamiętać należy, że pomimo swojej aktualności na płaszczyźnie szeroko rozumianej kontroli pracowników, analizowany wyrok Sądu Najwyższego rozpatrywać trzeba ostrożnie, równolegle badając regulacje prawne obowiązujące w chwili jego wydania. Z przywołanego orzeczenia nie można wywodzić twierdzenia, w którym porozumienie dotyczące kontroli osobistej pracowników rozumiane może być jako konsultacje, a nie wyrażenie zgody. Omawiany wyrok został wydany podczas obowiązywania odmiennego stanu prawnego, w którym szeroko pojęta partycypacja i uprawnienia samorządu pracowniczego oraz związków zawodowych w opracowywaniu regulacji wewnątrzzakładowych były zdecydowanie szersze niż obecnie.

Korzystanie z wcześniejszych rozwiązań i umieszczanie ich na gruncie obecnie obowiązującego prawa nie może odbywać się automatycznie, a powinno następować ostrożnie i każdorazowo poprzedzane być porównaniem wcześniejszych i obecnych rozwiązań prawnych. W takiej sytuacji jak powyższa konieczna jest również refleksja nad historycznym rozwojem instytucji porozumienia rozumianego jako proces dochodzenia do uzgodnienia i zatwierdzenia regulaminu pracy. W efekcie analiza taka pozwala na prawidłowe odniesienie poprzednich rozwiązań prawnych do współczesnych konstrukcji legislacyjnych. Ponadto współcześnie regulacji kontroli pracowników ze względu na złożoność problematyki nie można moim zdaniem dowolnie umieszczać pośród istniejących regulacji wewnątrzzakładowych. Powinny one zostać uregulowane w akcie o randze samostanowienia źródła zakładowego prawa pracy, jakim jest regulamin pracy.

Streszczenie

W artykule autor poddaje analizie wyrok Sądu Najwyższego z 13.04.1972 r., który również współcześnie stanowi źródło wskazówek przeprowadzania kontroli osobistej pracowników. Jako warunek legalności jej przeprowadzania Sąd Najwyższy wskazał m.in., że jej wykonywanie powinno następować w porozumieniu z przedstawicielstwem załogi. Autor zwraca uwagę na pojawiające się współcześnie poglądy interpretujące użyte w ww. orzeczeniu sformułowanie „w porozumieniu” jako proces wyłącznie konsultacyjny.

Autor polemizuje z takim zapatrywaniem. Zwraca uwagę na konieczność przeprowadzenia analizy stanu prawnego, na którym Sąd Najwyższy oparł się wydając wówczas orzeczenie. Zauważa, że Sąd Najwyższy wskazał regulamin pracy jako odpowiednią procedurę wewnątrzzakładową, w któ-

rej umieszczane były regulacje dotyczące kontroli osobistej pracowników. Podkreśla, że inny tryb jego uchwalania obowiązywał w chwili wydawania ww. orzeczenia, a inny obowiązuje współcześnie, co jest istotne dla zrozumienia różnic znaczeniowych pojęcia „w porozumieniu”. Autor analizuje stan prawny obowiązujący w chwili wydania omawianego wyroku, przytacza uwagi doktryny prawa pracy z tego okresu, wyjaśnia ówczesne znaczenie pojęcia „w porozumieniu”, wskazuje tryb zawierania regulaminu pracy oraz podmioty w tym procesie uczestniczące.

Autor konkluduje, że umiejscawiając wówczas kontrolę pracowników w regulaminie pracy użyte przez Sąd Najwyższy sformułowanie „w porozumieniu” nie mogło być rozumiane w charakterze wyłącznie konsultacji, gdyż faktycznie miało charakter stanowczy, a głos wiążący należał do szeroko rozumianego przedstawicielstwa pracowniczego. Podkreśla, że współcześnie użycie terminu „w porozumieniu” rozumieć można jako konsultację przy założeniu, że procedura kontroli pracowników umieszczona zostanie właśnie w regulaminie pracy oraz w zakładzie pracy istnieją związki zawodowe, z którymi uzgadniany jest regulamin (w innym przypadku regulamin pracy ma charakter jednostronnego aktu wewnątrzzakładowego, wydawanego przez pracodawcę).

Słowa kluczowe: kontrola osobista, tryb zawierania regulaminu pracy, procedury kontrolne, regulamin pracy, interpretacja pojęcia, wyrok Sądu Najwyższego, związki zawodowe

The admissibility of personal checks again

Summary

The author examines the judgment of the Supreme Court of 13.04.1972 that also today is a source of guidelines concerning the rules on carrying out of the personal inspection of the employees. As a condition of the legality of such inspections, the Supreme Court pointed out, *inter alia*, that their execution should take place after consulting of a representative of the staff. The author pays attention to emerging contemporary views on the interpretation of the term „in agreement” used in the discussed judgment that is construed as a requirement to only consult the representative of employees on the issue.

The author engages in polemics with this standpoint. He emphasizes the need to analyze the law the Supreme Court relied on when issuing the ruling. The Supreme Court pointed at the inner work regulations of a company as a source of appropriate procedure regulating the issues related to personal checks of employees. He emphasizes that at the time of the issuance of the commented judgments a different mode of the adoption of such regulations was applied, which is crucial for understanding the differences in meaning of the concept „in agreement” as employed by the Court. That is why, the author, basing on the comments of the doctrine of labor law issued in that period, analyzes the law operative at the time of the judgment in question and explains the meaning of the term „in agreement” adopted at that time. Furthermore, he presents the mode of the adoption of the inner work regulations of the companies and the position of the competent entities involved in that process.

The author concludes that due to placing the rules on inspection of employees in the in-house work regulations the term „in agreement” used by the Supreme Court cannot be understood as the requisite of a mere consultation. The interpretation to be adopted is that the quoted term, despite its literal wording, expressed the firm and decisive nature of the view on the particular instance of the inspection held by the workers’ representative. The author emphasizes that the contemporary usage of the term „in agreement” can be understood as consultation assuming that the procedure checks will be placed in the work regulations which is adopted with trade unions operating in the company in question. Otherwise the inner work regulation would have an unilateral character, i.e. it would be one-sidedly issued by the employer without the other party’s influencing its substance.

Key words: personal checks, the mode of the adoption of the work inner regulations, the inspection procedures, the interpretation of the term, the judgment of the Supreme Court, trade unions

Radosław Krajewski

Izby wytrzeźwień a prawa człowieka,
red. T. Gardocka i J. Sobczak,
Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, ss. 187.

Nadużywanie alkoholu w Polsce jest istotnym wieloaspektowym problemem społecznym, z którym nie do końca jako społeczeństwo potrafimy sobie poradzić, pomimo licznych starań w tym zakresie, w tym rozwiązań prawnych mających na celu zapobieganie i zwalczanie tego zjawiska. Zdecydowana większość regulacji w tym zakresie zasadnie postrzegana jest jako ukształtowana właściwie z nadzieją na ich skuteczność, ale niektóre z nich mogą budzić poważne wątpliwości, w tym odnośnie do ich zgodności z ogólnymi standardami prawnymi.

Dotyczy to między innymi izb wytrzeźwień jako podmiotów czasowej izolacji osób nietrzeźwych, które swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, bądź znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo same zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób. Już tak ujęte przesłanki umieszczania w izbach wytrzeźwień, ale także standardy ich funkcjonowania i traktowania przebywających w nich osób, jak też proveniencja z czasów minionych oraz niewiele ich odpowiedników w aktualnej perspektywie komparatystycznej dają asumpt do namysłu. Dlatego też z uznaniem przyjąć należy podjęcie na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie przy współudziale adwokatów działających w ramach Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej badań nad izbami wytrzeźwień ze szczególnym odniesieniem do praw człowieka, które są zagrożone lub naruszane poprzez ich funkcjonowanie.

Jest ona pracą zbiorową składającą się z jedenastu artykułów odnoszących się do izb wytrzeźwień w różnych perspektywach zarówno w ujęciach dogmatycznych, jak i empirycznych. Dają one całościowy obraz tytułowej problematyki, a niektóre z opracowań nawet nieco poza nią wychodzą.

W pierwszym tekście „Izby wytrzeźwień w perspektywie Rzecznika Praw Obywatelskich” I. Lipowicz zaprezentowała wyniki wizytacji Rzecznika Praw Obywatelskich w wybranych izbach wytrzeźwień, jak też zasadnie wskazała, że izby wytrzeźwień są powszechnie uważane za model przestarzały i powodujący nasilenie wątpliwości w związku z okresowym pozbawianiem wolności osób znajdujących się w stanie nietrzeźwym i ostrym reżimem przypominającym ośrodki detencji. W konsekwencji czego izby wytrzeźwień są likwidowane, ale w ich miejsce nie pojawia się nic jakościowo nowego.

Autorka reprezentuje słuszny pogląd, że umieszczanie osób nietrzeźwych w szpitalach, w sytuacjach gdy nie są one chore, jest marnowaniem pieniędzy publicznych, a przywożenie ich do jednostek policji stanowi poważne zagrożenie dla życia lub zdrowia tych osób, gdyż policjanci nie są w stanie rozpoznać ewentualnych zagrożeń. Dlatego też postuluje ona tworzenie kompleksowych centrów pomocy osobom uzależnionym od alkoholu i ich rodzinom, co należałoby osiągnąć poprzez nowelizację ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wydaje się, że centra takie powinny funkcjonować na poziomie powiatów i w miastach na prawach powiatów, bowiem obciążanie gmin organizacją i utrzymywaniem takich ośrodków byłoby ponad ich możliwości, ale także ponad społeczne potrzeby.

J. Sobczak w artykule „Uzasadniony zakres interwencji państwa w sferę wolności obywateli” sytuuje izby wytrzeźwień jako podmioty, przed umieszczeniem w których towarzyszy ludziom strach, jak też obawa przed wykluczeniem społecznym. Autor zasadnie podnosi przy tym, że dla osób funkcjonujących na co dzień poprawnie pobyt w izbie wytrzeźwień jest doświadczeniem traumatycznym, zaś ich stałych klientów, którzy permanentnie nadużywają alkoholu, przebywając w miejscach publicznych, nie naraża na jakąkolwiek infamię społeczną. Trafnie zauważa także, że policja i straż miejska zatrzymuje w izbach wytrzeźwień osoby, tylko dlatego że są nietrzeźwe, pomijając inne konieczne do tego przesłanki, to jest zgorszenie w miejscu publicznym albo zagrożenie życia lub zdrowia, jak też eksponuje, że dopiero po niedawnej nowelizacji osoby umieszczane w izbach wytrzeźwień mają prawo wnosić zażalenia do sądu co do zasadności i legalności takiego zatrzymania oraz prawidłowości jego wykonania. Podkreślić należy, że przy wszystkich zarzutach odnośnie do izb wytrzeźwień gwarancja taka jest niezmiernie ważna, bowiem może ograniczać liczbę przypadków nieuprawnionego umieszczania w nich osób nietrzeźwych, jak też powodować większe przestrzeganie standardów pobytu w tych ośrodkach, na wypadek gdyby osoba zatrzymana zakwestionowała jego prawidłowość. Chroni ona tym samym osoby umieszczane w izbach wytrzeźwień przed zupełną arbitralnością policji i straży gminnych.

Kolejny artykuł „Zatrzymanie w izbie wytrzeźwień jako bezprawne pozbawienie wolności” autorstwa J. Menkesa zawiera gruntowną analizę przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wraz z wykładnią pod kątem standardów praw człowieka jej preambuły. Autor w przekonujący sposób dowodzi tezy wynikającej z tytułu opracowania, formułując trafny wniosek *de lege ferenda*, aby przepis dotyczący umieszczania osób w izbach wytrzeźwień przewidywał, że osobę znajdującą się w stanie nietrzeźwości można doprowadzić do miejsca zamieszkania lub pobytu, a dopiero gdy byłoby to niemożliwe albo nadmiernie utrudnione lub gdy w tym miejscu mogłaby ona znajdować się w stanie zagrażającym jej życiu lub zdrowiu albo życiu lub zdrowiu innej osoby, można ją doprowadzić do podmiotu leczniczego, izby wytrzeźwień lub innej właściwej placówki utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W konsekwencji byłoby tak, że umieszczenie w izbie wytrzeźwień stanowiłoby subsydiarny środek postępowania z osobami nietrzeźwymi, który mógłby być stosowany dopiero w razie braku możliwości doprowadzenia takiej osoby do miejsca

zamieszkania lub pobytu, gdzie osoby takie byłyby bezpieczne, a nie tak, jak jest to *de lege lata*, że zatrzymywanie w izbach wytrzeźwień traktowane jest priorytetowo i to niekoniecznie przy spełnieniu wszystkich ku temu przesłanek.

T. Gardocka w opracowaniu „Izby wytrzeźwień – miejsce instytucji w porządku prawnym” krytycznie odniosła się do przesłanek umieszczania w tych ośrodkach, jak też do procedury postępowania z osobami w nich zatrzymywanymi. Dodać można, że izby wytrzeźwień są podmiotami samorządowymi o charakterze fakultatywnym, gdyż mogą je tworzyć miasta powyżej pięćdziesięciu tysięcy mieszkańców oraz powiaty. Są to instytucje, których celem istnienia jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak też życia i zdrowia osób nietrzeźwych i osób trzecich, którym nietrzeźwi mogą zagrażać, a zatem w tym kontekście można je postrzegać jako podmioty ratownicze.

„Europejski Trybunał Praw Człowieka wobec zatrzymań w izbach wytrzeźwień” to tytuł piątego z kolei artykułu. Jego autorem jest W. Sobczak, który przedstawił cztery bardzo interesujące sprawy związane z umieszczeniem w izbie wytrzeźwień, którymi zajmował się Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, a które obywatele polscy wytoczyli przeciwko Polsce. Zdaniem autora z analizowanych orzeczeń wynika, że umieszczanie w izbach wytrzeźwień w polskich warunkach częstokroć następuje całkowicie niepotrzebnie, a jego celem nader często jest demonstracja siły przez policjantów, w ocenie których fakt bycia pod wpływem alkoholu zdaje się wyjmować osobę spod prawa i usprawiedliwiać wszelkie niepraworządne wobec niej zachowania. Formuła taka jest oczywiście absolutnie niedopuszczalna, ale to nie tylko funkcjonariusze policji są skłonni do sięgania po nią, ale jak wynika z przytoczonych przez W. Sobczaka judykatów równie chętnie czyniły to prokuratura i sądy nie dopatrując się w zachowaniu funkcjonariuszy nadużyc albo czyniąc to niezmiernie rzadko. Można zatem wysnuć wniosek, że przebywanie w miejscu publicznym w Polsce w stanie po użyciu alkoholu, co przecież nie jest zabronione, przy jednoczesnym jakimkolwiek sprzeciwie wobec funkcjonariuszy bądź też w sytuacji domagania się czegokolwiek, niesie za sobą ryzyko bezpodstawnego umieszczenia w izbie wytrzeźwień bez większej szansy na zakwestionowanie tego środka przez sąd, gdyby ofiara takiego nadużycia wniosła na nie zażalenie.

W. Grzyb w opracowaniu „Ograniczenia wolności obywatelskiej wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a funkcjonowanie izb wytrzeźwień” dokonał wnikliwej analizy przepisów dotyczących przesłanek umieszczania w izbach wytrzeźwień oraz regulujących zasady traktowania przebywających w nich osób, jak też opłat pobieranych z tego tytułu pod kątem ich zgodności z normami konstytucyjnymi. Autor w przekonujący sposób sformułował zarzuty niekonstytucyjności przede wszystkim co do zdrowotnej podstawy zatrzymania, gdyż wszelkie świadczenia zdrowotne mogą mieć miejsce jedynie za zgodą pacjenta, o którą nie pyta się osoby umieszczanej w izbie wytrzeźwień, a ponadto musi ona jeszcze za to zapłacić. W. Grzyb uważa także, że niezgodny z ustawą zasadniczą jest tryb zatrzymywania w izbach wytrzeźwień, w tym brak obowiązku umożliwienia osobie zatrzymanej kontaktu z adwokatem lub inną osobą przez nią wskazaną. Dostrzega także taką niezgodność co do naruszenia delegacji ustawowej w zakresie upoważnienia policji i straży gminnych do doprowadzania do izb wytrzeźwień. Jego zdaniem

niekonstytucyjne są również przepisy dotyczące stosowania środków przymusu wobec osób umieszczanych w izbach ze względów zdrowotnych, jak też regulacje pozwalające na potrącanie należności za pobyt w nich z depozytów pieniężnych osób tam przebywających. W konsekwencji zasadnie postuluje on, aby przepisy te zostały zmienione tak, aby funkcjonowanie izb wytrzeźwień było zgodne ze standardami konstytucyjnymi, gdyż jego zdaniem jako takie powinny one istnieć, odgrywają bowiem pozytywną społecznie rolę, w szczególności gdy osoby w nich przebywające wyrażają zgodę na pobyt. Nie do końca można zgodzić się z ostatnim argumentem W. Grzyba, bowiem, co do zasady, osób takich nikt o zgodę nie pyta. Należy jednak uznać za słuszne sformułowane przez niego zarzuty niekonstytucyjności i postulować, aby wypowiedział się co do nich Trybunał Konstytucyjny. Gdyby podzielił on przedmiotowe zarzuty, nowelizacja w tym zakresie byłaby konieczna.

W siódmym z kolei tekście zatytułowanym „Nowe regulacje dotyczące pobytu w izbach wytrzeźwień” R. Czerniawski dokonał omówienia aktualnego stanu prawnego dotyczącego funkcjonowania izb wytrzeźwień, tak co do ich zadań, przesłanek doprowadzenia do nich i pobytu w izbach wytrzeźwień, zasad używania przymusu bezpośredniego, jak też opłat za pobyt w izbach wytrzeźwień. Opracowanie to jest jak najbardziej poznawczo potrzebne, choć szkoda, że autor w zasadzie ograniczył się do przedstawienia regulacji ustawowych, nie odnosząc się do nich szerzej.

D. Jagiełło w artykule „Zaliczenie okresu zatrzymania w izbie wytrzeźwień na poczet kary - uwagi praktyczne” podjął się analizy przepisów w przedmiotowym zakresie dochodząc do wniosku, że takie zatrzymanie nie podlega zaliczeniu na poczet kary orzeczonej za przestępstwo lub wykroczenie, pogląd swój należycie uzasadniając. Stanowisko to należy podzielić, choć *de lege ferenda* rozważać można zmianę w tym zakresie tak, aby czas pobytu w izbie wytrzeźwień był zaliczany na poczet kary orzeczonej za przestępstwo lub wykroczenie w sytuacji, gdy osobie tam przebywającej postawiono zarzut popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i sąd skazał ją na karę.

„Pozytywne obowiązki państwa wobec osób umieszczonych w izbie wytrzeźwień” to tytuł opracowania B. Słupskiej-Uczkiewicz, w którym autorka zaprezentowała podejście Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu do nadużyć mających miejsce w związku z umieszczeniem w izbach wytrzeźwień na kanwie dwóch przypadków z Polski. Chodzi mianowicie o to, aby państwo gwarantowało w szczególności prawo do życia, zachowania integralności cielesnej, wolności od tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania osób przebywających w izbach wytrzeźwień, a w razie naruszenia tych praw, aby gwarantowało przeprowadzenie wnikliwego postępowania w celu wyjaśnienia zaistniałych nieprawidłowości.

Artykuł J. Kołtuna „Izby wytrzeźwień a prawa człowieka w kontrolach NIK” jest sprawozdaniem z kontroli Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w siedmiu jednostkach zajmujących się doraźną opieką nad osobami nietrzeźwymi po kątem warunków lokalowych, poziomu zatrudnienia i kwalifikacji personelu, przestrzegania procedur obowiązujących przy przyjmowaniu, przetrzymywaniu i zwalnianiu osób, przestrzegania standardów opieki nad nimi i poszanowania ich praw, jak też w zakresie prawidłowości

ustalania opłat za pobyt w izbach wytrzeźwień oraz skuteczności ich windykacji. Autor starannie omówił ustalone nieprawidłowości w różnych analizowanych obszarach, formułując trafne postulaty zmian mających na celu usprawnienie funkcjonowania izb wytrzeźwień, w tym przede wszystkim odnośnie do ochrony życia osób w nich umieszczanych, uważając że izby wytrzeźwień lub inne instytucje doraźnej opieki nad nietrzeźwymi są potrzebne.

W ostatnim z tekstów zatytułowanym „Społeczne konsekwencje likwidacji izby wytrzeźwień w Bydgoszczy” M. Jeleniewski w atrakcyjny poznawczo sposób zaprezentował tytułowe zagadnienie. Autor prześledził przy tym pokrótce historię istnienia izb wytrzeźwień, odniósł się do zarzutów formułowanych odnośnie do ich funkcjonowania, przytoczył dane statystyczne dotyczące liczby osób umieszczanych w bydgoskiej izbie wytrzeźwień, dochodząc do wniosku, że istniejący w tym mieście doraźny punkt pomocy osobom nietrzeźwym spełnia dokładnie takie same funkcje jak zlikwidowana izba wytrzeźwień, a więc faktycznie zmienił się tylko szyld, a problem traktowania osób nietrzeźwych i rozmiary zjawiska nadużywania alkoholu pozostały na zbliżonym poziomie.

Recenzowana publikacja ma istotny walor dogmatyczny i praktyczny jeśli chodzi o funkcjonowanie izb wytrzeźwień, zwłaszcza w kontekście przestrzegania standardów praw człowieka. Jej merytoryczna zawartość, przemyślana koncepcja redakcyjna będąca zasługą T. Gardockiej i J. Sobczaka, autorytet recenzentów M. Chmaja i J. Skrzypczaka, jak też staranna strona edytorska pozwalają oceniać ją jak najwyższej, rekomendując tym wszystkim, dla których problematyka izb wytrzeźwień jest istotna z jakiegokolwiek perspektywy. W jednym bowiem miejscu – na kartach przedmiotowej pracy – zawarta jest w zasadzie pełna wiedza dotycząca jednych z najbardziej kontrowersyjnych instytucji, jakimi są izby wytrzeźwień. One lub podmioty dla nich analogiczne muszą funkcjonować, bowiem poprzez ich likwidację nie rozwiąże się problemu traktowania osób nietrzeźwych, ale chodzi o to, aby umieszczanie i pobyt w nich w jak najszerszym zakresie odpowiadały standardom praw człowieka i aby trafiały do nich osoby tylko w sytuacjach naprawdę koniecznych.

Marek Zieliński

Tomasz Demendecki,
Zarys polskiego prawa publicznego gospodarczego
[Der Grundriss des polnischen öffentlichen Wirtschaftsrechts],
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły
Ekonomii i Innowacji, Lublin 2011, ss. 171.

Neu erschienenenes Buch *Der Grundriss des polnischen öffentlichen Wirtschaftsrechts* von dem an der Maria-Curie-Skłodowska, Universität in Lublin (Polen) tätigen jungen Assistenzprofessor Tomasz Demendecki ist die einzige wissenschaftliche Abhandlung dieser Art in dem hiesigen Landesfachschrifttum, in der die ausgewählten grundlegenden Institutionen des sehr stark landesbezogenen öffentlichen Wirtschaftsrechts sachlich und zusammenfassend dargestellt, sowie Kerngedanken möglichst kurz und bündig formuliert wurden. Unvermeidlich erwiesen sich in der Arbeit Bezüge auf die zahlreichen Rechtsakte des EU-Rechts und des internationalen Rechts, die nach Art. 91 der polnischen Verfassung vom 2. April 1997¹ einen Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung bilden und unmittelbar Anwendung finden, sofern seine Anwendung nicht die Verkündung eines Gesetzes voraussetzt. Die analysierte Thematik wurde hinsichtlich ihrer aktuellen Bedeutung für die Rechtspraxis in Polen ausgewählt. In dem Werk geht der Autor gezielt darauf hin, tiefgreifende Probleme richtig anzusprechen, die zu einer äußerst lebhaften und sehr fruchtbaren Diskussion in Polen in Lehre, Forschung und juristischer Praxis anregen.

Der Grundriss wurde in zwölf Kapitel unterteilt. Die ersten drei Kapitel führen in die ganze Problematik des öffentlichen Wirtschaftsrechts in Polen ein, in den übrigen Kapiteln hingegen sind der Auffassung des Verfassers nach die fundamentalen Fragen des polnischen öffentlichen Wirtschaftsrechts behandelt. Man bekommt einen guten Einblick in das Thema der öffentlich-privaten Partnerschaften, der Kommerzialisierung und Privatisierung, der Aufnahme und Ausübung der gewerblichen Tätigkeit, ihrer öffentlich-wirtschaftsrechtlichen Regelung, der Kontrolle dieser Tätigkeit und der Aufsicht über sie, des staatlichen Rechtsschutzes des Wettbewerbs (Kartellrecht, Schutz der Konkurrenz und der Verbraucher) und nicht zuletzt in das Thema, das eng mit dem Unternehmer und seinen Eintragungspflichten (Landes-Gerichtsregister – KRS und Zentralregister für die gewerbliche Tätigkeit – CEIDG) zusammenhängt.

¹ GBl. 1997, Nr. 78, Pos. 483 mit späteren Änderungen.

In den Überlegungen im ersten Kapitel widmet der Autor viel Aufmerksamkeit der Thematik zu, die fest mit dem Begriff des „öffentlichen Wirtschaftsrechts“ verbunden ist, der in dem polnischen Recht ausschließlich ein Terminus der Lehrmeinung ist. Des Weiteren deutet er darauf hin, dass es unter den Vertretern der Rechtswissenschaft in Polen auf dem Gebiet des öffentlichen Wirtschaftsrechts keinen einheitlichen Standpunkt bezüglich dieses Begriffs gibt. Trotz der langen Rechtstradition in Polen ist der Meinung des Verfassers nach das öffentliche Wirtschaftsrecht eine Rechtsdisziplin mit strittigem Umfang und Gegenstand der Regelung. In weiteren Ausführungen hebt er hervor, dass das polnische öffentliche Wirtschaftsrecht ein komplexes Rechtsgebiet ist, das sich aus Normen des materiellen Rechts und des Verfahrensrechts sowie des Verfassungsrechts zusammensetzt, die sich in zahlreichen Rechtsakten oder ihren Fragmenten befinden, die nicht selten zu Rechtsquellen auf anderen Rechtsgebieten gehören. Das öffentliche Wirtschaftsrecht in Polen ist allerdings nicht kodifiziert, aber sein fester Rechtskern bilden mehr als ein paar Dutzend Gesetze, die in den meisten Fällen nach der Wende im Jahr 1989 verabschiedet wurden und die sich auf die verfassungsmäßigen Grundsätze des freiheitlich-liberalen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems der Dritten Republik Polen in der Einbindung und Einbettung in die europäischen und internationalen Strukturen stützen. Unter den bedeutenden in den letzten paar Jahren verabschiedeten Gesetzen weist der Autor auf folgende drei hin. Dazu gehört das Gesetz vom 19. November 2009 über das Glücksspiel², das die Problematik der Veranstaltung von Glücksspielen und Wetten regelt sowie auf die Unternehmer, die eine Tätigkeit auf diesem Gebiet aufnehmen, eine ganze Reihe von neuen, nicht selten sehr detaillierten Pflichten auferlegt. Hinzu kommt überdies das Gesetz vom 4. März 2010 über Dienstleistungen auf dem Gebiet der Republik Polen³, das einen wesentlichen Einfluss auf die organisatorische Verbesserung und die Neuordnung von Dienstleistungen in Polen unter dem Einfluss des EU-Rechts hatte. Im letzteren Fall geht es um das Gesetz vom 7. März 2010 über die Unterstützung der Entwicklung der Telekommunikationsdienste und –netze⁴, das aus dem dringenden Bedarf entstand, Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung und Dynamisierung des Telekommunikationssektors in Polen weiter voranzutreiben und in möglich vielen Bereichen die entstandenen Hemmnisse und Hürden bei der Entwicklung der Telekommunikationsdienste und –netze abzubauen. In den abschließenden Bemerkungen zum besprochenen Kapitel lenkt der Autor den Blick dabei auf die zentralen Rechtsprinzipien des öffentlichen Wirtschaftsrechts und bringt folgende in der Verfassung verankernde Grundsätze näher: der sozialen Marktwirtschaft, der Freiheit der gewerblichen Tätigkeit, des Privateigentums, der Solidarität, des Dialogs und der Zusammenarbeit der Sozialpartner, die seiner Ansicht nach in der Fachliteratur am häufigsten erwähnt werden.

² GBl. 2009, Nr. 201, Pos. 1540 mit späteren Änderungen.

³ GBl. 2010, Nr. 47, Pos. 278 mit späteren Änderungen. Dieses Gesetz implementiert im Bereich ihrer Regulierung die Bestimmungen der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Abl. EG 2006 L 376/36).

⁴ GBl. 2010, Nr. 106, Pos. 675 mit späteren Änderungen.

Der Gegenstand des zweiten Kapitels ist konstitutionelle Kompetenzverteilung der Macht im polnischen Staat auf die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative im Bereich der wirtschaftlichen Beziehungen. Gemäß der polnischen besonderen verfassungsmäßigen Ausgestaltung befasst sich der Autor mit den Organen der Legislative (Sejm und Senat) und Organen der Exekutive (Präsident und Ministerrat). Von den letztgenannten übertrug die polnische Verfassung ausschließlich dem Ministerrat weitreichende Befugnisse im Bereich der Wirtschaft, u.a. im Gesetzgebungsverfahren und Erlassen von untergesetzlichen Rechtsakten (Rechtsverordnungen). Im Folgenden bespricht er die Austragung von Rechtsstreitigkeiten, die im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Unternehmern sowie zwischen ihnen und den Mitarbeitern oder Verbrauchern entstehen, mit denen sich darauf spezialisierte Abteilungen ordentlicher Gerichte (insbesondere Wirtschaftsabteilung und Abteilung für Arbeitsrecht und Sozialversicherung) befassen. In diesem Kontext nutzt der Verfasser die Gelegenheit zu betonen, dass über die oben genannten Rechtsstreitigkeiten außer den dafür zuständigen staatlichen Organen der Rechtsprechung die Schiedsgerichte entscheiden können.

Im dritten Kapitel wurde die Problematik der Beteiligung der Gesellschaft an der Verwirklichung und Durchsetzung der staatlichen Aufgaben gegenüber der Wirtschaft vertieft. Der Autor richtet die Aufmerksamkeit ebenso auf die Dezentralisierung der öffentlichen Aufgaben in der Wirtschaft als die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung, wie auf eines der beiden meist bekanntesten Instrumente der unmittelbaren Demokratie in Form eines Referendums und einer Volksinitiative. Die letztgenannte im polnischen Recht im Jahr 1999 eingeführte Form der Teilhabe und Beteiligung von den polnischen Bürgern an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen in der Wirtschaft ist eine Gesetzesinitiative, die darauf beruht, dass eine Gruppe von zusammen mindestens 100.000 Staatsbürgern, die ein aktives Wahlrecht zu der ersten Kammer des polnischen Parlaments (Sejm) besitzen, ihre Unterschriften unter den Gesetzentwurf setzt⁵.

Das vierte Kapitel wurde der öffentlich-privaten Partnerschaften gewidmet, die im Gesetz vom 19. Dezember 2008 über die öffentlich-private Partnerschaften⁶ geregelt wurde, das die Grundsätze einer Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und privatwirtschaftlichen Partnern im Rahmen der öffentlich-privaten Partnerschaften als eine Form der engen Kooperation der öffentlichen Hand mit der Privatwirtschaft bestimmt, die der Durchführung von öffentlichen Aufgaben dient und zur stetigen Modernisierung und demokratischen Entwicklung des Landes einen unschätzbaren Beitrag leistet, wobei zu betonen ist, dass ein privater Partner auch ein ausländischer Unternehmer sein kann.

Die im 20. Jahrhundert durchgeführten Änderungen in Polen in Bezug auf das Eigentum in der Wirtschaft sind im fünften Kapitel näher besprochen. Die grundsätzlichen Überlegungen und Ausführungen des Autors darüber betreffen, wie die Termini der „Kommerzialisierung“ und „Privatisierung“ genauer konkretisiert sowie die Prozesse der Kommerzialisierung und Privatisierung verlaufen wurden. Er stellt erst die in der Zeit

⁵ Siehe auch das Gesetz vom 24. Juni 1999 über die Ausübung der Gesetzesinitiative durch die Bürger (GBI. 1999, Nr. 62, Pos. 688 mit späteren Änderungen).

⁶ GBI. 2009, Nr. 19, Pos. 100 mit späteren Änderungen.

nach dem Zweiten Weltkrieg in Polen durchgeführte Nationalisierung der Hauptproduktionsmittel dar und dann geht er zur Privatisierung, die die Zeit nach der Wende in Polen und damit verbundene Veränderungen in der politischen Landschaft Polens nach dem Jahr 1989 begleitete, über. Diese Veränderungen erfolgten aufgrund von zahlreichen sehr modernen Gesetzen, wie der Verfasser zutreffend bemerkt, von denen das polnische Gesetz vom 13. Juli 1990 über die Privatisierung der staatlichen Unternehmen⁷ der erste Rechtsakt in Mittel- und Osteuropa war, mit dem tatsächlich ein schwieriger Prozess der durchgeführten Änderungen in Bezug auf das Eigentum in Gang gesetzt worden ist. Dieses Gesetz wurde sechs Jahre später in vollem Umfang aufgehoben und durch ein komplett neu gefasstes Gesetz, das Gesetz vom 30. August 1996 über die Kommerzialisierung und Privatisierung⁸, ersetzt.

Die Hauptüberlegungen in den vier aufeinander folgenden Kapiteln (sechsten bis neunten) fokussieren auf den Begriff der „gewerblichen Tätigkeit“ (poln. *działalność gospodarcza*), auf die Aufnahme und die Ausübung dieser Tätigkeit, auf die öffentlich-wirtschaftsrechtliche Regelung der reglementierten gewerblichen Tätigkeit, sowie auf die Kontrolle dieser Tätigkeit und Aufsicht über sie. Im Art. 2 des Gesetzes vom 2. Juli 2004 über die Freiheit der gewerblichen Tätigkeit⁹ wurde dieser Terminus der „gewerblichen Tätigkeit“ definiert. Eine Tätigkeit kann nach dieser Vorschrift nur dann als gewerbliche Tätigkeit gelten, wenn sie eine entgeltliche, organisierte und kontinuierliche Tätigkeit ist. Die von dem Autor angeführte ständige Rechtsprechung der polnischen Gerichte verlangt darüber hinaus, dass es eine berufliche den Regeln von einer vernünftigen Wirtschaft untergeordnete Tätigkeit ist sowie sich auch in gewisser Weise durch ihre Wiederholbarkeit und Teilnahme am Wirtschaftsverkehr auszeichnet.

Der Schwerpunkt des zehnten Kapitels wurde auf die infolge der Erlangung der faktischen politischen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit im Jahr 1989 und des Übergangs Polens zu einer parlamentarischen Demokratie im abendländischen Sinne eingeführten Termini des „Wirtschaftssubjektes“ (poln. *podmiot gospodarczy*) und „Unternehmers“ (poln. *przedsiębiorca*) in dem polnischen Recht gelegt, wobei der letzte Begriff in den verschiedenen diese Materie regulierenden Rechtsakten unterschiedlich bezeichnet wurde. Bei dieser Gelegenheit knüpft der Autor an den Zwischenkriegsbegriff „Kaufmann“ (poln. *kupiec*) und „Registerkaufmann“ (poln. *kupiec rejestrowy*) sowie an den Terminus aus der volkssozialistischen Nachkriegszeit in Polen „Wirtschaftseinheit“ (poln. *jednostka gospodarcza*) bzw. „Einheit der (nicht) volkseigenen Wirtschaft“ (poln. *jednostka gospodarki (nie)uspołecznionej*) an. Ein vom ausländischen Blickpunkt aus interessantes Klassifizierungskriterium der Unternehmer nach dem polnischen Recht ist das Kriterium der wirtschaftlichen Größe des geführten Unternehmens: Mikrounternehmer, Klein- und Mittelunternehmer sowie Großunternehmer, wobei der letztgenannte nicht mehr als 1% aller Unternehmer in Polen ausmachen. In diesem Zusammenhang muss die Thematik der eine gewerbliche Tätigkeit ausübenden Auslandsunternehmen großes Inte-

⁷ GBl. 1990, Nr. 51, Pos. 298 mit späteren Änderungen.

⁸ GBl. 1996, Nr. 118, Pos. 561 mit späteren Änderungen.

⁹ GBl. 2004, Nr. 173, Pos. 1807 mit späteren Änderungen.

resse wecken, die insbesondere auf die geänderte rechtliche und rechtspolitische Situation in Polen seit dem Beitritt Polens zur Europäischen Union im Jahr 2004 im Laufe der Jahre immer mehr an Bedeutung gewann.

Das die öffentlichen Register in Polen zur Erlangung von Informationen über in Polen tätige Unternehmer thematisierende elfte Kapitel bietet eine sehr gute Ergänzung zum vorigen Kapitel. Nachfolgend werden die zwei wichtigsten öffentlichen Register in Polen als Informationsquellen dargestellt. Zum ersten befasst sich der Autor mit der Problematik des Landes–Gerichtsregisters der Unternehmer, Landes–Gerichtsregister genannt (poln. Abk. KRS von *Krajowy Rejestr Sądowy*)¹⁰, das das von Anfang an des polnischen Staates nach dem ersten Weltkrieg existierende Handelsregister ab 1. Januar 2001 ersetzt, welches durch die Wirtschaftsabteilung des Amtsgerichtes am ausgewählten Standort geführt wird, die jeweils für eine Wojewodschaft bzw. für ihren Teil zuständig sind. Das KRS unterteilt sich in drei Register, die in elektronischer Form geführt werden: Unternehmerregister; Register der Körperschaften, Berufsorganisationen, Stiftungen sowie öffentlichen Heilfürsorgeeinrichtungen; Register zahlungsunfähiger Schuldner. Zum zweiten beschäftigt er sich mit dem seit dem 1. Juli 2011 geführten Zentralregister für die gewerbliche Tätigkeit (poln. Abk. CEIDG von *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej*)¹¹, das durch den zuständigen Wirtschaftsminister im teleinformatischen System geführt wird.

Die besprochene Arbeit krönt die Problematik des staatlichen Rechtsschutzes des Wettbewerbs, der der Gegenstand ihres letzten, zwölften Kapitels ist. Die Aufmerksamkeit schenkt der Autor primär dem Gesetz vom 16. Februar 2007 über den Schutz der Konkurrenz und der Verbraucher¹², das als gesetzliche Grundregelung in diesem Bereich in Polen gilt.

¹⁰ Es wurde auf Grundlage des Gesetzes vom 20. August 1997 über das Landes–Gerichtsregister (GBL. 1997, Nr. 121, Pos. 769 mit späteren Änderungen) errichtet.

¹¹ Das CEIDG wurde durch das Gesetz vom 23. Dezember 1988 über die gewerbliche Tätigkeit (GBL. 1988, Nr. 41, Pos. 324 mit späteren Änderungen), nun mehr ersetzt durch das Gesetz vom 2. Juli 2004 über die Freiheit der gewerblichen Tätigkeit (s. FN 9), eingeführt.

¹² GBL. 2007, Nr. 50, Pos. 331 mit späteren Änderungen. Dieses Gesetz implementiert im Bereich ihrer Regulierung die Bestimmungen der Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (Abl. EG 1998 L 166/51).

NOTY O AUTORACH

Paweł Grata, doktor habilitowany nauk humanistycznych, profesor w Katedrze Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Serhiy Ishchuk, doktor nauk prawnych, docent w Katedrze Teorii i Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Narodowego „Akademia Ostrozka”

Vitaliy Kovalchuk, doktor habilitowany nauk prawnych, Kierownik Katedry Teorii i Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Narodowego „Akademia Ostrozka”

Radosław Krajewski, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Serhiy Kramar, absolwent Ukraińskiej Akademii Prawa w Charkowie, Prezes Sądu Gospodarczego obwodu Chmielnickiego

Jakub Kujawa, doktorant w Instytucie Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Jolanta Laskowska, doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Marek Mrówczyński, doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Marcin Smolski, magister nauk prawnych, specjalista prawa pracy

Iryna Sofińska, doktor nauk prawnych, asystent w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Ivana Franki

Janusz Wiśniewski, doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Marek Zieliński, doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Europejskiego Uniwersytetu Śląskiego

