

Studia z Zakresu

**Prawa, Administracji i Zarządzania
Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego
w Bydgoszczy**

Studia z Zakresu

Prawa, Administracji i Zarządzania
Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego
w Bydgoszczy

7

Rada naukowa

dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania,
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego
assist. prof. Luis Javier Capote Pérez, University de La Laguna
dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji
i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego
dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw., Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania,
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego
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 hab. Janusz Wiśniewski, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet
Kazimierza Wielkiego

Redaktorzy tematyczni

dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw. – prawo administracyjne, prawo ochrony
środowiska
dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw. – gospodarka, marketing terytorialny
dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw. – prawo karne
dr hab. Janusz Wiśniewski – prawo pracy, prawo gospodarcze
dr Anna Folgier – prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska
dr Adam Jakuszewicz – prawo konstytucyjne
dr Jolanta Laskowska – zarządzanie, transport publiczny
dr Marek Mrówczyński – prawo cywilne
dr Marcin Skinder – polityka, polityka społeczna, bezpieczeństwo społeczne
dr Tatiana Walkowiak – badania jakościowe i ilościowe, ochrona własności
intelektualnej

Tom recenzowany

Korekta – język angielski

dr Adam Jakuszewicz

Sekretarz wydawnictwa

mgr Miłosz Chruściel

© Copyright by Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania

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: m.chrusciel@ukw.edu.pl, tel. 52 323 67 43

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	7
-------------------	---

I. ARTYKUŁY I STUDIA

JANUSZ WIŚNIEWSKI Kilka refleksji dotyczących terminowych umów o pracę w świetle znowelizowanych regulacji prawnych	11
BARTOSZ RAKOCZY Stan badań nad polskim prawem leśnym	29
MARZANNA BRYLEW Nowe przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a gospodarka odpadami komunalnymi na przykładzie gmin powiatu chełmińskiego	40
IHOR YAKUBIVSKY The Exercising of Intellectual Property Rights by Some Categories of Natural Persons	61
LILIYA YARMOL On Freedom of Belief and Freedom of Expression as Natural (Socially General) Human Rights: its Notion and Correlation	71
AGNIESZKA KILIŃSKA-PĘKACZ Prawo karne wobec dobrowolnej aktywności seksualnej małoletnich	81
MIROSŁAW KRAJEWSKI „Wiadomość o sędzie pokoju” sprzed 200 lat Wincentego H. Gawareckiego. Przyczynek do historii państwa i prawa Polski epoki rozbiorowej	93
MIROSŁAW KLUSEK Definicja nieruchomości ziemskiej w ustawodawstwie obowiązującym na obszarach zaborów niemieckiego, austriackiego i rosyjskiego oraz Królestwa Polskiego	104

JAKUB KUJAWA

Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne
na przykładzie największych miast województwa bydgoskiego
w latach 1956–1970 (część 1) 114

NATALIA KOPCZYŃSKA

Kobiety w zakładach pracy w Bydgoszczy w latach 1970–1980.
Warunki życia i pracy 142

II. DEBIUTY NAUKOWE

ŻANETA SZLACHCIKOWSKA

Prawnokarne aspekty zniesławienia na fanpage’u na przykładzie
„Nie polecam w Toruniu” 155

ANNA HERNACKA

Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa ze szczególnym
uwzględnieniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Zarys problematyki 165

Noty o Autorach 175

Od Redakcji

Numerem siódmym półrocznika „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” wchodzimy w czwarty rok obecności pisma na rynku wydawniczym. Bazując na pozytywnym odbiorze naszego periodyku, Redakcja zachowała jego interdyscyplinarny charakter. Wzorem lat ubiegłych publikują w tym numerze uczeni reprezentujący nauki prawne, ekonomiczne oraz humanistyczne.

Nowym rozwiązaniem, wprowadzonym przez Redakcję od tego numeru, jest przyjęcie zasady, że każdy artykuł otrzymuje dwie recenzje, a osoba recenzenta i autor recenzowanego artykułu pozostają anonimowi.

Przekazany do rąk Czytelnika tom otwiera artykuł Janusza Wiśniewskiego poświęcony prawu pracy i kontrowersjom dotyczącym terminowych umów o pracę. Kolejne artykuły poświęcone zostały prawnym aspektom ochrony środowiska. Bartosz Rakoczy analizuje aktualny problem stanu badań nad polskim prawem leśnym, natomiast Marzanna Brylew, opierając się na przykładzie gmin należących do powiatu chełmińskiego, omawia kwestię gospodarki odpadami komunalnymi. Uczeni z Ukrainy skupili się na przedstawieniu zagadnień związanych z problemem regulacji wykonywania majątkowych praw własności intelektualnej przez wybrane kategorie osób fizycznych oraz problemem wolności sumienia i wolności uzewnętrzniania poglądów. Agnieszka Kilińska-Pękacz prezentuje trudny problem stosowania przepisów prawa karnego wobec małoletnich dobrowolnie prowadzących aktywne życie seksualne. Blok nauk humanistycznych otwiera artykuł Mirosława Krajewskiego, który analizuje „Wiadomość o sędzie pokoju” Wincentego H. Gawareckiego. Problem definicji nieruchomości ziemskiej w ustawodawstwie obowiązującym na obszarach zaborów pruskiego, austriackiego i rosyjskiego omawia Mirosław Kłusek. Do lat Polski Ludowej odsyłają Czytelnika artykuły Jakuba Kujawy i Natalii Kopczyńskiej.

Tradycyjnie w „Studiach z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” znalazły się artykuły młodych naukowców, stojących u progu kariery w nauce. Wspieranie tej grupy jest jednym z naszych celów. W tym gronie autorów znaleźli się Żaneta Szlachcikowska oraz Anna Hernacka.

Efekt ustaleń uczonych, który zamieściliśmy w tym numerze periodyku oddajemy do oceny naszym Czytelnikom.

I
ARTYKUŁY I STUDIA

JANUSZ WIŚNIEWSKI

Kilka refleksji dotyczących terminowych umów o pracę w świetle znowelizowanych regulacji prawnych

Uwagi wprowadzające

W lutym 2016 r. wejdzie w życie ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw¹. Dotychczasowy stan prawny dotyczący terminowych umów o pracę został poddany w przywołanej ustawie wielopłaszczyznowej ingerencji ustawodawcy. Stąd też uprawnione wydaje się podjęcie próby oceny dokonanych zmian.

Ocena uwzględnia główne zmiany o charakterze systemowym, stąd też dotyczy:

1. ograniczenia kodeksowego katalogu umów o pracę;
2. umowy o pracę na okres próbny – w dotychczasowym stanie prawnym, i zmian, które dookreślają specyfikę tej umowy;
3. umowy o pracę na czas określony – w dotychczasowym stanie prawnym i zmian, które limitują zatrudnianie pracowników na podstawie tej umowy;
4. dopuszczalności i okresów wypowiedzenia umów o pracę na czas określony – w dotychczasowym stanie prawnym i zmian, które uzależniają długość okresu wypowiedzenia tej umowy od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy;
5. próby reasumpeji.

Ograniczenie kodeksowego katalogu umów o pracę

W kodeksie pracy utrzymano trzy rodzaje umów o pracę: umowę o pracę na czas nieokreślony oraz umowę o pracę na czas określony (zmiana art. 25 § 1 k.p.)

¹ Ustawę ogłoszono w Dz.U. z dnia 21 sierpnia 2015 r., zaś zgodnie z jej art. 18 ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. 22 lutego 2016 r., z wyjątkiem art. 12, który obowiązuje od 30 sierpnia 2015 r.

a także umowę o pracę na okres próbny (zmiana art. 25 § 2 i dodany § 3 w art. 25 k.p.)². Zaś w ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.) tylko jeden rodzaj umowy o pracę: umowę o pracę na czas określony (zmiana art. 7 ustawy)³. Rezygnacja z umowy na czas wykonania określonej pracy jako odrębnego rodzaju umowy budzi pewne wątpliwości, wszakże umowa ta pozwalała stabilizować stosunek pracy na czas potrzebny do wykonania określonej pracy, którego nie można ustalić w jednostkach miary czasu⁴. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, iż w praktyce była nader rzadko stosowana i to zwłaszcza do „obchodzenia” art. 25¹ § 1 k.p. Powstały również wątpliwości, w przypadku jakich prac dopuszczalne jest zawieranie umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy, a w jakich właściwe byłoby zawarcie umowy o pracę na czas określony⁵.

Konstatując, wydaje się, iż w praktyce dla wykonania wszystkich rodzajów prac możliwe jest zatrudnienie pracownika na podstawie jednego z trzech pozostałych rodzajów umów o pracę.

² Wybór rodzaju umowy zależy od umawiających się stron i niesie za sobą konsekwencje, w tym związane z ustaniem stosunku pracy. Należy także podkreślić, że z art. 25 § 1 k.p. wynika ograniczenie kontrahentów w tworzeniu umów pracy o tzw. charakterze nienazwanym.

³ Artykuł 7 ustawy o zatrudnieniu pracowników w dotychczasowym brzmieniu stanowi: Agencja pracy tymczasowej zatrudnia pracowników tymczasowych na podstawie umowy o pracę na czas określony lub umowę o pracę na czas wykonania określonej pracy.

⁴ Ten rodzaj umowy istnieje w polskim prawie od okresu międzywojennego, zob. art. 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz.U. z 1928 r. Nr 35, poz. 323); art. 4 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników (Dz.U. z 1028 r. Nr 35, poz. 324); art. 466 § 1 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598).

⁵ Np. wątpliwości budzi w orzecznictwie kwalifikacja umowy z prezesem zarządu spółki. W orzeczeniu z dnia 25 stycznia 2007 r. (sygn. akt I PK 213/06, OSNP 2008/5-6/63) Sąd Najwyższy, nie przychylając się do stanowiska Sądu Okręgowego, stwierdził, że „umowa o pracę zawarta na czas pełnienia funkcji prezesa zarządu spółki handlowej jest umową o pracę na czas wykonania określonej pracy”. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd wskazał, że „zawarta przez powoda umowa wyraźnie odnosi czas jej trwania do czasu pełnienia funkcji prezesa zarządu, a nie do okresu trwania kadencji zarządu. [...] należy uznać, że doszło do zawarcia umowy na czas wykonania określonej pracy. W motywach tego orzeczenia Sąd Najwyższy podniósł, że status prawny prezesa jako organu osoby prawnej – spółki akcyjnej określają przepisy Kodeksu spółek handlowych. Natomiast jego sytuację jako pracownika określają zasadniczo przepisy Kodeksu pracy oraz postanowienia umowy o pracę. W odróżnieniu od umów na czas określony, w których wskazuje się dzień rozwiązania stosunku pracy, umowy tego rodzaju zawierane są na okresy, które kończą się z chwilą wykonania przewidzianych w tych umowach prac (robót). Kodeksowego pojęcia »czas wykonania określonej pracy« nie należy pojmować w sensie wynikowym (jak przy umowie o dzieło), lecz czynnościowym”. Por. pogląd jaki wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 25 stycznia 2007 r. (I PK 213/06, OSNP 2008, nr 5–6, poz. 63), czyli powtarzalnym w codziennych lub dłuższych odstępach czasu.

Umowa o pracę na okres próbny. Dotychczasowy stan prawny

Artykuł 25 k.p. stanowił jedynie, że umowa o pracę na okres próbny może poprzedzać każdą z pozostałych umów o pracę i że okres próbny nie może przekraczać 3 miesięcy⁶.

Natomiast z orzecznictwa sądowego wynika, że kilkakrotne zawarcie umowy na okres próbny z tym samym pracownikiem jest dopuszczalne, jeżeli wiąże się z zatrudnieniem na innym stanowisku lub przy innych czynnościach i nie zmierza w oczywisty sposób do obejścia przepisów, np. art. 25¹ k.p. Jeżeli jednak przedmiotem kolejnej umowy na okres próbny są czynności wykonywane już w czasie trwania pierwszej umowy na okres próbny, charakter pracy jest podobny, a jedynie różny jest np. zakres odpowiedzialności, to umowa taka ma na celu obejście art. 25¹ k.p. i jest ona w rzeczywistości umową na czas określony (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 1999 r. sygn. akt I PKN 215/99, OSNAP 2000/24/890).

Dookreślenie specyfiki umowy o pracę na okres próbny

Dokonano wyraźnego określenia w przepisach kodeksu pracy celu zatrudnienia pracownika na podstawie umowy o pracę na okres próbny (zmiana art. 25 § 2 k.p.). W dotychczasowym stanie prawnym o celu tego rodzaju umowy można było wnioskować wyłącznie z jej nazwy.

Umowa o pracę na okres próbny ma służyć weryfikacji przez strony umowy o pracę dokonanego wzajemnie wyboru. Ze strony pracodawcy w kontekście określenia przydatności zatrudnionej osoby do pracy na danym stanowisku, zaś ze strony pracownika oceny warunków, rodzaju pracy, a w ujęciu praktycznym również weryfikacji odpowiedniości i godziwości ustalonego wynagrodzenia za pracę w stosunku do nałożonych na pracownika obowiązków i koniecznego nakładu pracy (sprawdzenie wartości, jakości warunków oferowanej pracy).

Co do zasady pracodawca będzie mógł zatrudnić pracownika na okres próbny tylko raz. Jednakże w pewnych uzasadnionych przypadkach tego rodzaju umowa będzie mogła być ponownie zawarta z pracownikiem (dodany § 3 w art. 25 k.p.). Ponowne zawarcie umowy na okres próbny będzie możliwe, jeżeli pracownik ma

⁶ W literaturze podkreśla się, że postanowienia umowy określające dłuższy okres trwania umowy tego rodzaju mogą zostać *ad casum* ocenione jako nieważne i zastąpione na podstawie art. 18 § 2 k.p. dyspozycją art. 25 § 2 k.p. lub też cała umowa może zostać uznana za umowę innego rodzaju (zawartą na czas określony), z wszelkimi tego faktu konsekwencjami. Tak M. Gersdorf, *O przyczynowości zawarcia i rozwiązania umowy na czas określony*, [w:] *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecie społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2010, s. 222.

być zatrudniony do wykonywania innego rodzaju pracy⁷, a także wówczas, jeżeli ma być zatrudniony do wykonywania tego samego rodzaju pracy – jednak w takim przypadku po upływie co najmniej 3 lat od dnia rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniej umowy o pracę. W tych okolicznościach dopuszczalne będzie nie więcej niż jednokrotne ponowne zawarcie umowy na okres próbny.

Umowa o pracę na czas określony. Dotychczasowy stan prawny

Z art. 25¹ § 1 k.p.⁸ wynikało, że zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę o pracę na czas określony na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła 1 miesiąca⁹. Przy czym uzgodnienie między stronami w trakcie trwania umowy o pracę na czas określony dłuższego okresu wykonywania pracy na podstawie tej umowy uważało się za zawarcie, od dnia następującego po jej rozwiązaniu, kolejnej umowy o pracę na czas określony w rozumieniu § 1 (art. 25¹ § 2 k.p.).

Przepis limitujący liczbę kolejnych umów o pracę na czas określony nie dotyczył umów o pracę na czas określony zawartych w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy oraz w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym albo zadań realizowanych cyklicznie (art. 25¹ § 3 k.p.).

Regulację tę oceniano jako mało skuteczną w realizacji jej celu, tj. ograniczania nadużywania przez pracodawców zatrudniania pracowników na podstawie umów o pracę na czas określony¹⁰. Każda z dwóch kolejnych umów na czas okre-

⁷ Taka regulacja jest spójna z dotychczasowym orzecznictwem sądowym dotyczącym tej umowy. Przykładowo w wyroku z dnia 4 września 2013 r. (sygn. akt I PK 358/12, OSNP 2014/5/70) Sąd Najwyższy orzekł, że dopuszczalne jest zawarcie między tymi samymi stronami kolejnej umowy o pracę na okres próbny na innym stanowisku pracy (przy pracach różnych rodzajów). W uzasadnieniu do tego wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że „umowa na okres próbny jest zawierana w przypadkach, gdy jedna albo obie strony przed podjęciem decyzji o nawiązaniu stosunku pracy pragną poznać warunki przyszłego wykonywania wzajemnych praw i obowiązków w miejscu pracy.

⁸ Art. 25¹ jest rozwiązaniem wprowadzonym do polskiego prawa pracy nowelą z 2 lutego 1996 r. Jego obecne brzmienie ustaliła ustawa z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 213, poz. 2081).

⁹ Zatem, jeżeli strony zawarły jedną umowę na czas określony, a następnie po upływie np. odpowiednio 10 i 20 dni kolejne dwie takie umowy, to trzecia w kolejności umowa na czas określony staje się *ipso iure* umową na czas nieokreślony. W takiej sytuacji, na podstawie art. 94 k.c. w zw. z art. 300 k.p. termin końcowy umowy na czas określony uznaje się za niezastrzeżony. Regulacja ta tworzy fikcję prawną (a nie domniemanie prawne), zgodnie z którą trzecia umowa na czas określony (lub np. aneks) z mocy prawa jest umową bezterminową.

¹⁰ Por. M. Ryłski, *Ochrona pracownika przed nadużywaniem terminowego zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 8, s. 3 i nast.

ślony mogła być bowiem zawarta na długi okres (wieloletni), a ponadto miesięczny okres przerwy pomiędzy kolejnymi umowami był uznany za zbyt krótki¹¹ i często wypełniany powierzeniem pracownikowi wykonywania tej samej lub bardzo podobnej pracy np. na podstawie umowy zlecenia albo umowy o dzieło. Kodeks pracy nie ograniczał okresu, na jaki można było zawrzeć umowę o pracę na czas określony, natomiast długoterminowe umowy o pracę na czas określony są kwestionowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 7 września 2005 r. (sygn. akt II PK 294/04, OSNP 2006/13-14/207) Sąd Najwyższy orzekł, że kodeks pracy nie limituje wprost okresu, na jaki umowa może zostać zawarta. Jednakże zawarcie długoterminowej umowy o pracę na czas określony (9 lat) z dopuszczalnością jej wcześniejszego rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem może być kwalifikowane jako obejście przepisów prawa pracy, ich społeczno-gospodarczego przeznaczenia lub zasad współzycia społecznego¹². Natomiast w wyroku z dnia 25 lutego 2009 r. (sygn. akt II PK 186/08, LEX nr 512994) Sąd Najwyższy stwierdził, że zawarcie długotrwałej umowy terminowej (w rozstrzyganej sprawie 5-letniej) po to, ażeby można ją w dowolnym momencie swobodnie rozwiązać, pozostaje w sprzeczności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa do zatrudnienia terminowego i z zasadami współzycia społecznego.

W świetle przywołanych orzeczeń Sądu Najwyższego nasuwa się refleksja, iż to, co stanowi rdzeń definiujący umowę o pracę na czas określony, tj. zapewnienie się przez obie strony, że zatrudnienie będzie trwać przez oznaczony okres, np. 3 lat, a więc będzie mieć charakter stabilizujący – zostaje jednostronnym aktem woli pozbawione jakiegokolwiek znaczenia. Sytuacja taka stwarzała wręcz prowokacyjną pokusę dla pracodawcy posługiwania się formą umowy na czas określony bez względu na rzeczywistą potrzebę.

Limitowanie zatrudniania pracowników na podstawie umowy o pracę na czas określony

Artykuł 25¹ k.p. stanowi, że okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony oraz łączny okres zatrudnienia na podstawie umów o pracę na

¹¹ Ibidem, s. 5 i nast.

¹² Jeżeli chodzi o zasady współzycia społecznego, to prawo pracy nie definiuje tego pojęcia. Pomocne w tym zakresie mogą być wyłącznie wypowiedzi doktryny. Według mnie można przyjąć, że to ogół różnorodnych norm społecznych i prawnych (tylko czasami) występujących w społeczeństwie. Por. W. Sanetra, *O zasadach prawa pracy i zasadach współzycia społecznego*, „Państwo i Prawo” 1966 r., z. 11, s. 707–714. Przykładowo zasada współzycia społecznego niedozwalająca na nieuzasadnione interesem społecznym rozwiązywanie stosunków pracy, jest regułą społeczną wynikającą z uwarunkowań pozaprawnych. Sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem danego prawa lub zasadami współzycia społecznego działanie lub zaniechanie nie jest uważane za wykonanie prawa i nie korzysta z ochrony prawnej.

czas określony zawieranych między tymi samymi stronami stosunku pracy nie może przekraczać 33 miesięcy, a łączna liczba tych umów nie może przekraczać trzech. W tym kontekście należy podkreślić, że dyrektywa 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony nie określa maksymalnego czasu trwania kolejnych umów na czas określony. Zaś państwa członkowskie stosują różne okresy: 2–3-letnie (np. Czechy, Niemcy, Słowacja, Szwecja), 18-miesięczny (Francja), czy 4-letnie (Wielka Brytania) oraz 5-letnie (Węgry).

W art. 25¹ k.p. nie została uregulowana kwestia, jakie umowy mają być uważane za kolejne. Z treści przepisów można wnioskować, że do tego, iżby umowy terminowe były uważane za kolejne, wystarczająca jest tożsamość stron tych umów, nie mają natomiast znaczenia takie okoliczności, jak długość przerw między nimi lub ustalenie w nich różnych rodzajów pracy. Taka regulacja nie sprzeciwia się wprawdzie prawu unijnemu, ale nasuwa pewne wątpliwości, gdy chodzi o jej funkcjonalne uzasadnienie.

Przyjęty w art. 25¹ § 1 k.p. 33 miesięczny okres zatrudnienia na podstawie umowy (umów) o pracę na czas określony wydaje się być rozwiązaniem kompromisowym pomiędzy oczekiwaniami związków zawodowych, które postulowały, aby dopuszczalny okres zatrudnienia na podstawie takiej umowy (takich umów) wynosił 18 miesięcy a oczekiwaniami organizacji pracodawców, aby wynosił 48 miesięcy. Tym samym uwzględniając, że dopuszczalny okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na okres próbny wynosi 3 miesiące, możliwe będzie zatrudnienie pracowników na podstawie terminowych umów o pracę łącznie przez okres, co do zasady, 36 miesięcy¹³.

W świetle powyższego należy jednak podkreślić, że istotą umowy na czas określony jest to, że strony potwierdzają zapotrzebowanie na pracę przez z góry wskazany okres. Powyższe rozwiązanie może zatem powodować odwrócenie tej konstrukcji prawnej – tzn. przez pierwsze 33 miesiące będzie można zatrudnić pracownika na czas określony bez wskazania jakichkolwiek potrzeb, a dopiero jeśli pracodawca będzie chciał kontynuować zatrudnienie terminowe, będzie zobowiązany wskazać obiektywne przyczyny, które taką potrzebę uzasadniają. W doktrynie wyrażono nawet pogląd, wedle którego istnieje pewne niebezpieczeństwo, iż pierwsze 33 miesiące zatrudnienia na czas określony w praktyce staną się rzeczywiście długim okresem próbnym¹⁴.

¹³ Wprowadzenie górnej granicy czasu trwania umów na czas określony proponowano także w literaturze przedmiotu. Por. M. Gersdorf, *O przyczynowości zawarcia i rozwiązania umowy...*, op. cit., s. 225 oraz K. Łapiński, *Umowa o pracę na czas określony w polskim i unijnym prawie pracy*, Warszawa 2011, s. 159.

¹⁴ Por. wypowiedź A. Sobczyk, [w:] Ł. Guza, *Reforma umów do napisania od nowa*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 27.05.2015.

W tym kontekście warto zauważyć, że w trakcie prac nad ustawą nowelizującą kodeks pracy – „opiniodawcy” bardzo często zwracali uwagę na konieczność wydłużenia okresu próbnego. Powołując się przy tym na opinie pracodawców, wedle których w wielu branżach obecny okres próbny nie wystarcza do oceny, czy dana osoba może być zatrudniona na dłużej. Jednak wedle Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, jeżeli tak by się w przyszłości stało, to łączny czas maksymalnego zatrudnienia czasowego i tak się nie zmieni. Jeśli zatem zostałby wydłużony dopuszczalny okres próbny, np. z 3 do 4 czy 6 miesięcy, to limit zatrudnienia na czas określony zostałby zmniejszony odpowiednio z 33 do 32 lub 30 miesięcy.

Wyjątek od tej zasady wynika z § 3 art. 25 k.p. Przepis ten przewiduje, w sytuacjach w nim określonych, możliwość ponownego zawarcia umowy na okres próbny z tym samym pracownikiem. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji – maksymalny okres zatrudnienia czasowego danego pracownika u danego pracodawcy może wynosić łącznie 39 miesięcy.

Jeżeli okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub umów o pracę na czas określony przekroczy 33 miesiące lub liczba takich umów przekroczy trzy, to od następnego dnia po upływie 33-miesięcznego okresu zatrudnienia lub od dnia zawarcia czwartej umowy o pracę na czas określony pracownik będzie traktowany jak zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (§ 3 art. 25¹ k.p.).

Takie rozwiązanie budzi istotne wątpliwości. Jeśli bowiem treść czynności prawnej jest niezgodna z prawem, to czynność powinna być w tym zakresie już od początku nieważna. Jeśli zatem strony zastrzegają w umowie termin jej obowiązywania w sposób sprzeczny z prawem (np. wskazując okres 48 miesięcy), to taką stypulację powinno się uznać za bezwzględnie nieważną, a w konsekwencji samą umowę zawartą na czas nieokreślony.

Uzgodnienie między stronami w trakcie trwania umowy o pracę na czas określony dłuższego okresu wykonywania pracy na podstawie tej umowy uważa się za zawarcie, od dnia następującego po dniu, w którym miało nastąpić jej rozwiązanie, nowej umowy o pracę na czas określony w rozumieniu § 1 art. 25¹ k.p. (§ 2 art. 25¹ k.p.).

Z § 4 art. 25¹ k.p. wynika, iż powyższe limity ograniczające zatrudnienie na podstawie umowy lub umów o pracę na czas określony nie dotyczą umów zawartych na czas określony¹⁵:

1. w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy,

¹⁵ Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.) „do umów o pracę zawartych między agencją pracy tymczasowej a pracownikiem tymczasowym nie stosuje się art. 25¹ Kodeksu pracy”.

2. w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym¹⁶,
3. w celu wykonywania pracy przez okres kadencji,
- 4 w przypadku gdy pracodawca wskaże obiektywne przyczyny leżące po jego stronie – jeżeli ich zawarcie w danym przypadku służy zaspokojeniu okresowego zapotrzebowania i jest niezbędne w tym zakresie w świetle wszystkich okoliczności zawarcia umowy¹⁷.

W przypadku zawarcia umowy o pracę na czas określony w celu, o którym mowa w art. 25¹ § 4 pkt 1–3 lub w okolicznościach, o których mowa w art. 25¹ § 4 pkt 4 w umowie określa się ten cel lub okoliczności tego przypadku, przez zamieszczenie informacji o obiektywnych przyczynach uzasadniających zawarcie takiej umowy (§ 1¹ w art. 29 k.p.).

Ponadto w przypadku zawarcia umowy o pracę na czas określony z powodu obiektywnych przyczyn leżących po stronie pracodawcy (art. 25¹ § 4 pkt 4 k.p.), pracodawca zawiadamia właściwego okręgowego inspektora pracy, w formie pisemnej lub elektronicznej, o zawarciu takiej umowy wraz ze wskazaniem przyczyn jej zawarcia, w terminie 5 dni roboczych od dnia jej zawarcia (§ 5 w art. 25¹ k.p.). Przyczyna ta jest bowiem znana tylko stronom umowy i w pierwszej kolejności podlega ich subiektywnej ocenie (w razie kontroli – także ocenie organu kontrolnego, a w razie sporu – ocenie sądu pracy w ramach postępowania sądowego)¹⁸. Niedopełnienie tego obowiązku stanowi wykroczenie przeciwko prawom pracownika, zagrożonym karą grzywny od 1 000 zł do 30 000 zł (dodany pkt 1a w art. 281 k.p.).

¹⁶ Moim zdaniem można przyjąć za B. Wagner, że prace o charakterze dorywczym to prace krótkotrwałe, niekoniecznie związane z warunkami przyrodniczymi, trwające od kilku do kilkunastu dni. Pracami sezonowymi są takie prace, które wiążą się z cyklami przyrody, właściwościami pór roku, warunkami klimatycznymi i atmosferycznymi. Por. B. Wagner, *Stosunek pracy*, [w:] *Kodeks pracy 2007. Komentarz*, red. B. Wagner, Gdańsk 2007, s. 145–146. Odnośnie do powodów uzasadniających wielokrotne zawieranie umów na czas określony, w sytuacjach określonych w art. 25¹ § 4 k.p. Zob. M. Zieleniecki, [w:] *Ochrona pracowników przed nadużywaniem atypowych form zatrudnienia w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. M. Zieleniecki, Gdańsk 2003, s. 56; K. Łapiński, *Umowa o pracę na czas określony...*, op. cit., s. 266–267.

¹⁷ W świetle regulacji wynikającej z § 4 art. 25 k.p. pozytywnie należy ocenić rezygnację projektodawców z rozwiązania, które stworzyłoby możliwość wydłużenia maksymalnego okresu zatrudnienia terminowego w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy uzgodnionym z zakładową organizacją związkową. Wówczas pracodawcy, u których nie działają związki zawodowe, jak również ci, którzy ze względu na zatrudnienie mniej niż 20 pracowników nie wprowadzają regulaminu pracy, nie mogliby skorzystać ze wskazanego wyżej rozwiązania. Taką sytuację należałoby uznać za wadliwą, jako prowadzącą do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej pracodawców na rynku pracy. Ponadto możliwość pogorszenia sytuacji prawnej pracowników w autonomicznych źródłach prawa pracy, w porównaniu do standardów ustawowych, stoi w ewidentnej sprzeczności z ich istotą i funkcją, wynikającą m. in. z art. 9 § 2 k.p.

¹⁸ Natomiast nie ma takiego obowiązku w przypadku zawarcia umowy na czas określony w pozostałych celach wskazanych w art. 25¹ § 4 k.p., cele te są bowiem określone wprost w ustawie.

W kontekście powyższego warto także podkreślić, iż strony trwających w dniu wejścia w życie komentowanej ustawy umów o pracę na czas określony zawartych w celu określonym w art. 25¹ § 4 pkt 1–3 k.p. lub w przypadku, o którym mowa w art. 25¹ § 4 w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy uzupełnią treść tych umów o informacje, o których mowa w art. 29¹ § 1¹ k.p.

Odnosnie zaś do umowy o pracę na czas określony, zawartej w przypadku, o którym mowa w art. 25¹ § 4 pkt 4 k.p., trwającej w dniu wejścia w życie komentowanej ustawy, pracodawca zawiadamia właściwego okręgowego inspektora pracy, w formie pisemnej lub elektronicznej, o takiej umowie, wraz ze wskazaniem przyczyn jej zawarcia, w terminie 5 dni roboczych od dnia uzupełnienia umowy o pracę o informacje o przyczynach zawarcia tej umowy.

W kontekście analizowanej regulacji należy przypomnieć, że cytowane wyżej unijne porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony, obok limitów czasowych i ilościowych, dopuszcza także odwołanie się do obiektywnych powodów – uzasadniających zawarcie umowy na czas określony. Przy czym nakazuje stosowanie tego rozwiązania wyłącznie w sposób uwzględniający potrzeby poszczególnych gałęzi rynku lub grup pracowników.

Uwzględniając powyższe, a także wnioski wynikające z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁹, wydaje się, iż rozwiązanie przyjęte w art. 25¹ § 4 pkt 4 k.p. nie zostanie zakwestionowane przez Trybunał, wszakże procedura ta pozwala racjonalnie zweryfikować, czy ponowne zawarcie umowy na czas określony służy zaspokojeniu rzeczywistego zapotrzebowania pracodawcy i jest niezbędne w tym zakresie w świetle wszystkich okoliczności zawarcia tej umowy. Procedura ta zdaje się odzwierciedlać potrzebę istnienia korelacji między rzeczywistością ekonomiczną a prawem pracy, a także potrzebę kojarzenia uwarunkowań gospodarczych ze społeczną wartością pracy. Konstatacja ta nie usuwa jednak wszelkich wątpliwości związanych z regulacją zawartą w art. 25¹ § 4 pkt 4 k.p. Wydaje się, iż z założenia regulacja ta generuje spory sądowe i rodzi pytanie o pewność prawa.

Tak jak dotychczas, umowy o pracę na okres próbny są wyłączone z zakresu stosowania art. 25¹ k.p., chociaż objęte są przepisami dyrektywy Rady 99/70/WE

¹⁹ Trybunał Sprawiedliwości (wyrok z 26 listopada 2014 r. w sprawach połączonych C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13, C-418/1 – sprawa Mascota) stwierdził, że włoskie uregulowanie narusza unijne prawo (porozumienie ramowe z 18 marca 1999 r., stanowiące załącznik do dyrektywy Rady 99/70/WE z 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w prawie pracy na czas określony. Dz.U.L. 175, s. 43), gdyż nie zawiera obiektywnych i przejrzystych kryteriów pozwalających zweryfikować, czy ponowne zawarcie umowy na czas określony służy zaspokojeniu rzeczywistego zapotrzebowania pracodawcy (Włosi długotrwale czasowe zatrudnienie uzasadniali oczekiwaniem na zakończenie konkursów na stanowiska nauczycieli). Warto przypomnieć, że nie jest to pierwszy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE, który dotyczy interpretacji pojęcia obiektywnych powodów. Nawiązuje on zresztą do wcześniejszych orzeczeń Trybunału w tym zakresie, m. in. sprawy C-586/10 Kucuk.

dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony. Jednakże podkreślenia wymaga, iż zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości UE klauzula 5 ust. 1 Porozumienia ramowego ma na celu „zapobieganie nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony (sprawa C-144/04 *Mangold*, sprawa C-378/07 *Angelidaki*), a tym samym nie musi dotyczyć pierwszej umowy terminowej.

Umowa na okres próbny jest, co do zasady, pierwszą umową terminową. Jednocześnie jej szczególny charakter wyznaczający cel, jakiemu służy, tj. m. in. sprawdzenie kwalifikacji i umiejętności pracownika, przydatności na zajmowanym stanowisku, praktyczne przygotowanie go do objęcia określonego stanowiska pracy, uzasadnia wyłączenie tego rodzaju umowy z limitu maksymalnego czasu trwania umowy (umów) na czas określony²⁰. Warto także podkreślić, że umowa na okres próbny, jeżeli strony decydują się na jej zawarcie, z reguły poprzedza umowę innego rodzaju, którą nawiązuje się po zakończeniu okresu próbnego.

Dopuszczalność i okresy wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony. Dotychczasowy stan prawny

Przepisy określały przypadki, w jakich dopuszczalne było wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas określony. Umowa taka mogła być rozwiązana za dwutygodniowym wypowiedzeniem, jeżeli została zawarta na czas dłuższy niż 6 miesięcy i strony w umowie przewidziały dopuszczalność wcześniejszego jej rozwiązania (art. 33 k.p.)²¹.

Natomiast, jeżeli umowa o pracę na czas określony została zawarta w celu zastąpienia nieobecnego pracownika w pracy, to mogła zostać wypowiedziana przez każdą ze stron, a okres wypowiedzenia wynosił 3 dni robocze (art. 33¹ k.p.).

²⁰ Szerzej por. Ł. Pisarczyk, *Terminarz umowy o pracę – szansa czy zagrożenie?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 8, s. 6.

²¹ W myśl uchwały Sądu Najwyższego z 7 września 1994 r. (I PZP 35/94, OSNAPiUS 1994, nr 11, poz. 173) umowa o pracę zawarta na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy, w której strony przewidziały dopuszczalność jej wcześniejszego rozwiązania a wypowiedzeniem, może być w ten sposób rozwiązana także przed upływem 6 miesięcy jej trwania. Ponadto umowa ta może zostać rozwiązana przez każdą ze stron za dwutygodniowym wypowiedzeniem w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy (art. 41¹ § 2 k.p.), a także w razie wypowiedziania pracownikom stosunków pracy w ramach grupowego i indywidualnego zwolnienia (art. 5 ust. 7 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, Dz.U. z 2015 r. poz. 192).

Uzależnienie długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy

Artykuł 36 § 1 k.p. stanowi, że zarówno umowa o pracę na czas określony, jak i umowa o pracę na czas nieokreślony może być wypowiedziana zarówno przez pracodawcę, jak i przez pracownika z zachowaniem ustawowo określonego okresu wypowiedzenia, którego długość w obu przypadkach jest taka sama i zależy od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy.

Okresy wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony i na czas nieokreślony kształtują się następująco:

- 1) 2 tygodnie – w przypadku zatrudnienia u danego pracodawcy przez okres krótszy niż 6 miesięcy,
- 2) 1 miesiąc – w przypadku zatrudnienia u danego pracodawcy przez okres co najmniej 6 miesięcy,
- 3) 3 miesiące – w przypadku zatrudnienia u danego pracodawcy przez okres co najmniej 3 lat.

Zatem zasadnym wydaje się podkreślenie, że regulacja, zgodnie z którą umowa o pracę na czas określony może być przedwcześnie rozwiązana w drodze wypowiedzenia przez każdą ze stron, nie jest w żadnym wypadku wymagana przez postanowienia porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE. Argumentu przemawiającego za przyjętą regulacją nie może stanowić także wykładnia klauzuli 4 ust. 1 tego porozumienia, która jest zawarta w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 marca 2014 r., wydanym w sprawie C-38/13, Małgorzata Nierodzik przeciwko Samodzielnemu Publicznemu Psychiatrycznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej im. Dr. Stanisława Deresza w Choroszczy (ECLI:EU:C:2014:152). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł w powyższym wyroku: „Klauzulę 4 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak sporne w postępowaniu głównym, które przewiduje w odniesieniu do wypowiedzenia umów o pracę zawartych na czas określony, mających trwać dłużej niż 6 miesięcy, możliwość zastosowania sztywnego dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, niezależnego od długości zakładowego stażu pracy danego pracownika, podczas gdy długość okresu wypowiedzenia w przypadku umów o pracę zawartych na czas nieokreślony jest określana stosownie do stażu pracy danego pracownika i może

wynosić od dwóch tygodni do trzech miesięcy, gdy obie te grupy pracowników znajdują się w porównywalnych sytuacjach”²².

Klauzula 4 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE ustanawia zasadę równego traktowania i niedyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas określony w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi na czas nieokreślony²³. Trybunał w powyższym wyroku wyklądał tę klauzulę wyłącznie w stosunku do występującego wówczas w prawie polskim zróżnicowania okresu wypowiedzenia umowy na czas nieokreślony i na czas określony. Nie było objęte treścią pytania prejudycjalnego i nie stanowiło przedmiotu rozważań Trybunału zagadnienie, czy klauzula ta dopuszcza zróżnicowanie prawa wypowiedzenia umów zawartych na czas nieokreślony i na czas określony.

Z wyroku Trybunału z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie C-38/13, Nierodzik, nie da się zatem wywieść wniosku, że prawo unijne sprzeciwia się jakimkolwiek różnicowaniu prawa wypowiedzenia przez każdą ze stron umowy o pracę na czas nieokreślony i na czas określony.

Zawarcie umowy o pracę na z góry określony czas należy uznać za powód o charakterze obiektywnym, który uzasadnia ograniczenie lub nawet wyłączenie prawa wcześniejszego rozwiązania tej umowy w drodze wypowiedzenia przez pracodawcę lub przez pracownika.

Zatem regulację, zgodnie z którą stronom przysługuje ustawowe prawo swobodnego wypowiedzenia umowy zawartej na czas określony, należy ocenić krytycznie. Prowadzi ona bowiem do destabilizacji zatrudnienia na podstawie terminowych umów o pracę i jest sprzeczna z istotą podziału zobowiązań o charakterze trwałym (ciągłym) na bezterminowe i terminowe. Jest to ponadto regulacja bardziej niekorzystna dla pracowników od tej, która obowiązywała dotychczas (art. 33 k.p.). W dotychczasowej regulacji prawo wypowiedzenia miało podstawę w umowie stron, a nie w ustawie²⁴.

Regulacja, która ograniczałaby prawo wypowiedzenia terminowych umów o pracę przez każdą ze stron do określonych w ustawie sytuacji szczególnych i ustanawiałaby taki sam okres wypowiedzenia jak przy umowie o pracę na czas nieokreślony, nie sprzeciwiałaby się postanowieniom porozumienia ramowego

²² Szerzej por. P. Bocianowski, *Konieczne zmiany w polskim Kodeksie pracy w zakresie umów na czas określony – wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 13 marca 2014 r. w sprawie C-38/13*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, s. 4 i nast.

²³ Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 października 2012 r. wydany w sprawach połączonych od C-302/11 do C-305/11, Rosanna Valenza (C-302/11 i C-304/11), Maria Laura Altavista (C-303/11), Laura Marsell, Simonetta Schetini, Sabrina Tomassini (C-305/11) przeciwko Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato.

²⁴ Por. uwagi Sądu Najwyższego do poselskiego projektu o zmianie ustawy – Kodeks pracy (pismo: BSA III-021-299/14 z dnia 7 października 2014 r.).

stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE²⁵. Szkoda więc, że takiego kierunku zmiany prawa polskiego, w celu jego dostosowania do wykładni prawa unijnego zawartej w wyroku Trybunału z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie C-38/13, Nierodzik, nie przyjął ustawodawca.

Na marginesie należy zaznaczyć, że ustawodawca nie jest konsekwentny w ujednolicaniu prawa wypowiedzania umów o pracę na czas nieokreślony i na czas określony. Do wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony przez pracodawcę nie ma zastosowania wymóg zasadności wypowiedzenia (art. 45 k.p.). Obecna regulacja może wywołać zatem problem, czy zróżnicowanie możliwości wypowiedzania przez pracodawcę umów o pracę na czas określony i na czas nieokreślony jest zgodne z klauzulą 4 ust. 1 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE²⁶.

Okresy wypowiedzenia, o których stanowi art. 36 § 1 k.p. obowiązują także w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy (uchylenie art. 33¹ k.p.), wszakże brak racjonalnego uzasadnienia, aby osoby zatrudnione na zastępstwo traktować w odmienny (gorszy) sposób²⁷. Należy przy tym także podkreślić, że okres wypowiedzenia przy takiej umowie ma zastosowanie, gdy pracodawca wypowiada umowę o pracę pracownikowi – „zastępcy”. Nie jest natomiast konieczne wypowiedzenie takiej umowy, gdy do pracy powraca zastępowany pracownik – wówczas bowiem umowa o pracę na czas określony zawarta w celu zastępstwa rozwiązuje się z dniem poprzedzającym dzień powrotu zastępowanego pracownika. Wynika to z samej istoty tej umowy. Wydaje się także, iż uchylenie art. 33¹ k.p. należy postrzegać w kontekście wydłużenia urlo-

²⁵ Ibidem.

²⁶ W tym kontekście warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 grudnia 2008 r. (P 48/47. Dz.U. z 2008 r. Nr 219, poz. 1409) uznał, że art. 30 § 4 k.p. w zakresie, w jakim pomija obowiązek wskazania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie i oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas określony, nie jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP, zaś art. 50 § 3 k.p. w zakresie, w jakim pomija prawo do odszkodowania z tytułu nieuzasadnionego wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony, nie jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP. Powołane przepisy Konstytucji RP stanowią, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a także, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Szerzej por. M. Łyszkowski, *Odmienne traktowanie terminowych umów o pracę jest uprawnione*, „Praca i Zatrudnienie Społeczne” 2009, nr 5, s. 23 i nast.

²⁷ Uchylony art. 33¹ regulujący okres wypowiedzenia, wskazywał, że okres wypowiedzenia tzw. Umowy na zastępstwo – niezależnie od czasu jej trwania – wynosi tylko 3 dni. Przy umowie o pracę na czas określony z pracownikiem tymczasowym, przepisy przewidują okresy wypowiedzenia trzydniowe i jednodniowe, zależnie od długości trwania umowy. Por. art. 13 ust. 2 przywołanej już ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych).

pów związanych z rodzicielstwem, co niewątpliwie ma wpływ na czas trwania umów na zastępstwo.

W kontekście zmiany dotyczącej okresu wypowiedzenia (§ 1 art. 36 k.p.) podnoszono, że może ona skutkować wprowadzeniem do kodeksu pracy normy „pustej” (czyli takiej, która w praktyce nie znajdzie zastosowania). Wszakże całkowity okres zatrudnienia czasowego (§ 1 art. 25¹ k.p.), uwzględniając nawet trzymiesięczny okres próbny, u jednego pracodawcy nie przekroczy trzech lat. Z powyższego wysnuto wniosek, że osoby zatrudnione czasowo u jednego pracodawcy aż do końca tego zatrudnienia będą korzystać maksymalnie z jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia.

W tym kontekście warto zauważyć, że w świetle § 1 art. 36 k.p. jedyną przesłanką determinującą długość okresu wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest „okres zatrudnienia u danego pracodawcy”, czyli zakładowy staż pracy. Z § 1 art. 36 k.p. wynika, że zasada ta odnosi się także do umów na czas określony. Zakładowego stażu pracy nie należy zatem utożsamiać z czasem trwania wypowiedzanej umowy na czas określony, wszakże wlicza się do niego wszystkie okresy zatrudnienia wynikające z wcześniejszych stosunków prawnych między tymi samymi stronami (uchwała SN z 15 stycznia 2003 r., III PZP 20/02, OSNP 2004, nr 1, poz. 4), np.: umowy na czas nieokreślony, umowy na czas określony zawartej w celu, o którym mowa w art. 25¹ § 4 pkt 1–3 k.p. lub w przypadku, o którym mowa w art. 25¹ § 4 pkt 4 k.p., okres zatrudnienia pracowników młodocianych, okres wykonywania pracy tymczasowej, a także zatrudnienie na innej podstawie niż umowa o pracę (art. 2 k.p.)²⁸.

Nadto Sąd Najwyższy (wyrok z 11.05.1999 r., I PKN 34/99, OSNAPiUS 2000, Nr 14, poz. 544) zajął stanowisko, że o długości okresów wypowiedzenia decyduje okres zatrudnienia u danego pracodawcy liczony od dnia zawarcia umowy o pracę do daty jej rozwiązania z upływem okresu wypowiedzenia (art. 32 § 2 k.p.). Innymi słowy, wypowiadając umowę o pracę, pracodawca powinien uwzględnić nie dzień dokonania czynności prawnej, ale przewidywany moment ustania stosunku pracy. Jeśli zatem po doręczeniu oświadczenia woli o rozwiązaniu umowy o pracę zakładowy staż pracy wynosi co najmniej sześć miesięcy lub co najmniej trzy lata, to zastosowanie znajdzie dłuższy okres wypowiedzenia wy-

²⁸ Zgodnie z § 1¹ art. 36 k.p. do okresu zatrudnienia, o którym mowa w § 1 art. 36 k.p., wlicza się pracownikowi okres zatrudnienia u poprzedniego pracodawcy, jeżeli zmiana nastąpiła na zasadach określonych w art. 23¹ k.p., a także w innych przypadkach, gdy z mocy odrębnych przepisów nowy pracodawca jest następcą prawnym w stosunkach pracy nawiązanych przez pracodawcę poprzednio zatrudniającego tego pracownika. Przykładowo można tu podać art. 6 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 216 z późn. zm.), w myśl którego pracownicy komercjalizowanego przedsiębiorstwa państwowego stają się *ex lege* pracownikami spółki.

nikający z art. 36 § 1 pkt 2 lub 3 k.p. W piśmie pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę należy wskazać ten „przedłużony” okres wypowiedzenia.

Konstatując, z dotychczasowych rozważań wynika jednoznacznie, iż zmiana wynikająca z 25¹ § 1 k.p. nie ogranicza okresów wypowiedzenia do maksymalnie okresu jednomiesięcznego.

Z rozważaną wyżej problematyką wiąże się też inna nader ciekawa i istotna kwestia zarówno z punktu teoretycznego, jak i praktycznego. Mianowicie art. 36 § 1 k.p. nie wymaga wprost, iżby okres zatrudnienia u danego pracodawcy był nieprzerwany. Rodzi to pytanie, czy należy uwzględnić wcześniejsze stosunki pracy między tymi stronami w przypadku zaistnienia przerw między nimi. Sąd Najwyższy, jak już podkreślono, stanął na stanowisku, że przy ustalaniu okresu wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony uwzględnia się wszystkie okresy zatrudnienia u tego samego (danego) pracodawcy (uchwała z 15.01.2003 r., III PZP 20/02, OSNP 2004, Nr 1, poz. 4). W uzasadnieniu orzeczenia Sąd Najwyższy nie odniósł się jednak do długości przerw między kolejnymi stosunkami pracy łączącymi te same podmioty. Nie wypowiedział się w kwestii, czy tak samo należy traktować np. przerwy kilkudniowe, wielomiesięczne oraz kilkuletnie. Wskazane orzeczenie z pewnością jest propracownicze i stoją za nim istotne racje. Przyjęcie odmiennej wykładni powodowałoby, że nawet jednodniowa przerwa pomiędzy kolejnymi umowami skutkowałaby znacznym ograniczeniem praw związanych ze stażem zakładowym. Z drugiej strony powstaje jednak wątpliwość, czy należy w identyczny sposób traktować przerwy krótkie (np. kilkudniowe) oraz wieloletnie, które czynią wcześniejszy okres zatrudnienia w pewnym sensie okresem historycznym. Dlatego wydaje się, że wskazana uchwała Sądu Najwyższego nie może mieć wymiaru uniwersalnego, zwłaszcza w aspekcie art. 36 § 1 k.p. W myśl tego przepisu, jak już podkreślono, okresy wypowiedzenia umowy zawartej na czas określony zostały zrównane z okresami wypowiedzenia, które dotychczasowo dotyczyły wyłącznie umowy zawartej na czas nieokreślony.

Racjonalnym wydaje się, że na zakładowy staż pracy, determinujący okres wypowiedzenia, składają się nieprzerwane okresy zatrudnienia oraz zatrudnienie przerwane, jeśli odstęp między kolejnymi stosunkami pracy nie będą zbyt długie. W razie zaistnienia przerwy między kolejnymi umowami ocenie należy poddać związek wcześniejszego zatrudnienia z wypowiedzianą umową. W tym kontekście warto odwołać się do stanowiska TSUE, który w postanowieniu z 12 czerwca 2008 r., C-364/07 (LEX nr 431645) uznał, że wykładnia klauzuli 5 Porozumienia nie sprzeciwia się, co do zasady, uregulowaniu krajowemu, na mocy którego umowy o pracę na czas określony uznawane są za „kolejne” tylko wtedy, gdy przerwa między nimi nie przekroczyła trzech miesięcy (por. pkt 3 sentencji). Z kolei przy rozważaniu czy przerwy między kolejnymi umowami o pracę nie są zbyt długie w aspekcie zakładowego stażu pracy (determinującego okresy wypowiedzenia określone w art. 36 § 1 k.p.) pomocny może się okazać art. 25 § 3 pkt

2 k.p. W myśl tego przepisu, ponowne zawarcie umowy na okres próbny jest możliwe: po upływie 3 lat od dnia rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniej umowy o pracę, jeżeli pracownik ma być zatrudniony do wykonywania tego samego rodzaju pracy.

Podsumowanie

Wprowadzone nowelizacją rozwiązania, co do zasady, zmierzają do ograniczenia nadużyć, czyli sytuacji, gdy umowy terminowe w nieuzasadniony sposób zastępują umowy na czas nieokreślony z niekorzyścią dla pracowników. Przy czym błędem byłoby twierdzenie, że we współczesnych stosunkach pracy nie ma dla nich miejsca. Wręcz przeciwnie, stosowanie różnorodnych umów w praktyce jest nośnikiem różnorodności dostosowanej do logiki rynku pracy, wpisujące się w istotę państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Właśnie w tym kontekście ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw należy postawić zarzut, że wprowadzone w niej regulacje nie opierają się na spójnych założeniach ogólnych, uwzględniających funkcje terminowych umów o pracę – zwłaszcza na czas określony. Zwłaszcza zmiana zasad ich wypowiedziania odbiera praktycznie sens uzgadniania określonego czasu trwania zatrudnienia. Umowy na czas określony nawiązuje się bowiem po to, iżby ustabilizować zatrudnienie przez umówiony czas²⁹. Zaś naturalnym sposobem zakończenia takiego zobowiązania jest upływ umówionego czasu, a jego przedwczesne, jednostronne rozwiązanie przez stronę może być dozwolone tylko w razie zaistnienia istotnych przyczyn. Nieograniczone uprawnienie stron do wypowiedziania umów terminowych (dotychczas można było to uczynić, jeśli umowę na czas określony zawarto na dłużej niż 6 miesięcy i było to przewidziane w umowie) jest regulacją wewnątrznie sprzeczną – zezwala wszakże na umówienie przez strony czasu trwania umowy o pracę i równocześnie umożliwia jej swobodne rozwiązanie przez każdą ze stron przed upływem uzgodnionego terminu.

Ustawa nowelizująca kodeks pracy, oprócz wprowadzonych ograniczeń stosowania umów terminowych (art. 25¹ § 1 k.p.), przewiduje sytuacje (§ 4 pkt 1–3 art. 25¹ k.p.), które obiektywnie uzasadniają zawarcie umowy terminowej. Oczywiście wydaje się, że w takim katalogu nie da się wskazać wszystkich tego typu przypadków. Dlatego też wprowadzono pojęcie „obiektywnych przyczyn” (§ 4 pkt 4 art. 25¹ k.p.). Niewątpliwie pojęcie „obiektywnych przyczyn” jest tak pojemne, iż rodzi obawy, że w praktyce może niweczyć regulacje zmierzające do ograniczenia nadużywania przez pracodawców umów terminowych. Dlatego za-

²⁹ Każdą z umów o pracę – wyszczególnionych w art. 25 k.p. – można rozwiązać na mocy porozumienia stron (art. 30 § 1 pkt 1 k.p.).

sadnym wydaje się przyjęcie jako zasady, że przesłanki uzasadniające zatrudnienie czasowe bez kodeksowych ograniczeń mają być obiektywne nie tylko w ocenie pracodawcy, ale też pracownika, inspektora pracy czy sądu pracy. Owa zasada wynika wprost z: art. 29 § 1¹; art. 25¹ § 5; art. 281 pkt 1a k.p. Rozwiązanie to niewątpliwie lepiej równoważy interes pracobiorców i pracodawców. Natomiast narażone jest na zarzut, że to sądy w konsekwencji będą musiały oceniać, czy w danym przypadku doszło do skutecznego zawarcia umowy terminowej. To na nie w praktyce przerzuca się zatem przeniesienie do polskiego prawa przepisów unijnych umożliwiających stosowanie długoterminowych umów czasowych w uzasadnionych przypadkach. To z kolei rodzi pytanie, czy takie rozwiązanie jest dopuszczalne w świetle unijnych regulacji, prowadzi bowiem do niepewności prawa i z założenia generuje spory sądowe.

Otwartym natomiast pozostaje także pytanie, jak wprowadzone w ramach nowelizacji zmiany wpłyną na zachowania pracodawców. Można zakładać, że jeszcze bardziej popularną formą stanie się zatrudnianie tymczasowe pracowników³⁰. Zasadnym wydaje się także, że niektórzy przedsiębiorcy mogą decydować się na stosowanie, w większym niż dotychczas stopniu, umów cywilnoprawnych³¹.

Konstatując, pomimo uwag odnoszących się do aspektów prawnych nowych regulacji, to poszukiwanie rozwiązań prawnych, które zmierzają do ograniczenia zjawiska nieuzasadnionego nadużywania umów na czas określony w zatrudnieniu należy ocenić pozytywnie. W tym kontekście należy jednak podkreślić, że nie da się odwrócić uelastycznienia pracy, przywracając trwale XIX i XX-wieczne umowy. Z drugiej jednak strony nasuwa się refleksja, czy bezpieczeństwo może być elastyczne. To z kolei rodzi pytanie czy racjonalnym byłoby jego oddzielenie od zatrudnienia. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii wydaje się istotne w kontekście gospodarczym (sztywne kontrakty na pewno gospodarce nie służą). Nie należy także pomijać faktu, iż kreując „armię” wykluczonych, przegranych i sfrustrowanych – kwestionuje się w pewnym sensie istotę demokracji.

Streszczenie

Autor podejmuje próbę oceny rozwiązań prawnych w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw. Zdaniem autora analiza prowadzi do wniosku, iż wprowadzone ustawą nowelizującą regulacje nie opierają

³⁰ W 2014 r. – usługi wyszczególnione w art. 18 ust. 1 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.) świadczyło 5156 agencji zatrudnienia, zatrudniając 707 tys. pracowników tymczasowych. Por. raport *Rynek agencji zatrudnienia w 2014 r.*, Polskie Forum HR.

³¹ Wedle Głównego Urzędu Statystycznego, zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych kształtuje się na poziomie ok. 1350 tys. osób.

się na spójnych założeniach ogólnych, uwzględniających funkcje terminowych umów o pracę – zwłaszcza na czas określony. Z drugiej jednak strony zasadna wydaje się konstatacja, że przyjęte rozwiązania, co do zasady, zmierzają do ograniczenia nadużyć – czyli sytuacji, gdy umowy terminowe w nieuzasadniony sposób zastępują umowy na czas nieokreślony z niekorzyścią dla pracowników.

Słowa klucze: umowa o pracę, okres wypowiedzenia, staż pracy, okres próbny, obiektywne przyczyny, dyrektywa Rady 99/70/WE, limitowanie umów o pracę.

Some Remarks on Employment Agreements with a Fixed Time of Duration in the Light of Amended Regulations

Summary

The author makes an attempt at assessing legal regulations adopted in the Act of 25 June 2015 on Amendments to the Labour Code and to Some Other Statutes. According to the author, the introduced provisions are not based on coherent general assumptions that would take due account of functions performed by employment agreements with a fixed time of duration, in particular by agreements for a definite period of time. On the other hand, the analysis of the cited provisions seems to corroborate that their adoption is aimed, at least as a rule, at limiting the abuse of law, i.e. at combating the conclusion of employment agreements with a fixed time of duration at a disadvantage of employees in situations where agreements for indefinite time should be entered into.

Key words: employment agreement, notice period, seniority, probation time, objective reasons, Council Directive 99/70 EC, limitation of employment agreements.

BARTOSZ RAKOCZY

Stan badań nad polskim prawem leśnym

W piśmiennictwie podejmowane są różne kierunki aktywności naukowej. Śledząc je, można zaobserwować dominującą rolę opracowań monograficznych, które za punkt wyjścia stawiają sobie przede wszystkim badanie aktualnego stanu prawnego. Można też spotkać opracowania dotyczące zagadnień teoretycznoprawnych i historycznoprawnych. Odrębnie odnotować należy komentarze do poszczególnych aktów prawnych lub przepisów, a także charakterystyczne dla nauk prawnych glosy do orzeczeń i uchwał, tak i organów wymiaru sprawiedliwości, jak i organów administracji publicznej. Nauka prawa przynosi też owoce w postaci opracowań popularnonaukowych. Można odnotować też recenzje zwracające uwagę na co istotniejsze opracowania literatury.

Tymczasem stosunkowo rzadko podejmowane są rozważania dokonujące oceny stanu badań naukowych nad danym obszarem aktywności naukowej, podczas gdy od czasu do czasu taka autorefleksja piśmiennictwa jest w pełni uzasadniona. Pozwala ona bowiem nie tylko dokonać rzetelnej oceny dotychczasowego dorobku, ale co najważniejsze – zidentyfikować kierunki aktywności badawczej w przyszłości. Tym samym zidentyfikuje się obszary, które są stosunkowo dobrze opracowane, ale przede wszystkim te, które wymagają opracowania. Z całą pewnością pozwoli to też na ocenę stanu procesów stanowienia prawa i jego stosowania, co powinno być pomocne i organom prawodawczym, i podmiotom stosującym prawo.

Za przedmiot takiej właśnie analizy przyjąłem stan badań nad prawem leśnym, uznając ten obszar aktywności naukowej za warty głębszej refleksji. Opracowanie to nie będzie jednak jedynie oceną dotychczasowych badań, ale ma również za cel sformułowanie kierunków badawczych prawa leśnego na przyszłość. Periodyzacja oceny obejmuje okres od dnia, w którym ustawa zaczęła obowiązywać, do dnia 31 maja 2015 r.

Badania nad prawem leśnym mogą i powinny być oceniane przez pryzmat publikacji, które jego dotyczą. Przejawem aktywności naukowej w naukach społecznych jest przede wszystkim publikowanie efektów swoich badań i przemyśleń. Stąd też ocena będzie obejmowała różnego rodzaju publikacje odnoszące się do prawa leśnego.

Tendencja, którą można zaobserwować w piśmiennictwie naukowym zajmującym się prawem leśnym, polega na tym, że pewne kwestie prawne są przedmiotem żywego zainteresowania nie tyle w ramach nauk prawnych, co w ramach leśnictwa. Tam bowiem dochodzi do najpoważniejszej diagnozy problemów prawa leśnego, i co interesujące – także do prób ich rozwiązania. Jednak dostrzegalne są mankamenty w warsztacie naukowym jurysty, a i sama analiza nie jest niekiedy zbyt głęboka i sprowadza się do potocznego pojmowania prawa. Trudno jednak winić autorów za takie podejście, gdyż subtelności i niuanse nauk prawnych są im obce, ale intuicją naukową dostrzegają liczne problemy jurydyczne. Wobec braku szerszego zainteresowania się piśmiennictwem prawniczym i problematyką prawa leśnego, nauki przyrodnicze, w tym leśnictwo, starają się wypełnić lukę, jak umieją, czując potrzebę rozwiązywania tych problemów, które dostrzegają.

Bliższa analiza literatury z zakresu leśnictwa prowadzi do wniosku, iż kluczowym problemem natury prawnej jest problem gospodarki leśnej. Ten kierunek badań jest w pełni zrozumiały. Gospodarka leśna stanowi bowiem fundament całej koncepcji prawa leśnego¹. Jako przykładowe kompleksowe i monograficzne opracowanie tematu gospodarki leśnej można podać opracowanie pod redakcją B. Ważyńskiego, „Podstawy gospodarki leśnej”, Olecko 2008. Opracowanie to należy zakwalifikować do opracowań z zakresu leśnictwa, niemniej zawiera ono również liczne wątki prawne, których nie sposób uniknąć.

Zagadnienie gospodarki leśnej pojawia się jako autonomiczny i odrębny problem naukowy także i w innych opracowaniach z zakresu leśnictwa. Tytułem przykładu można wskazać chociażby opracowanie J. Dygasiewicza, R. Działuka, A. Gembarzewskiego, S. Hejmanowskiego, E. Kowaliny, S. Kasprzyka, Z. Przyborowskiego „Lasy i leśnictwo w Polsce”, Poznań 1988, s. 38–97.

Zagadnienie gospodarki leśnej i jego znaczenie dla ogólnej koncepcji prawa leśnego dostrzeżone było też w naukach prawnych. Odnotować należy opracowanie J. Pakuły². Autor syntetycznie, ale też i wyczerpująco zwraca uwagę na jurydyczne problemy z definicją gospodarki leśnej, oraz jej zasadami.

Problem gospodarki leśnej był też analizowany w ramach opracowań będących komentarzem do ustawy o lasach. Znakomicie kwestie jurydyczne wyjaśnia w swoim komentarzu W. Radecki, zwracając uwagę nie tylko na problematykę prawa leśnego, ale też odnosząc swoje wywody do szerszego wymiaru jurydycznego³. Kwestie te analizują również i w moim komentarzu do tejże ustawy⁴.

¹ Zob. B. Rakoczy, *Diritto forestale in Polonia*, [w:] *Lineamenti di diritto ambientale polacco*, red. K. Szuma, Roma 2013, s. 81–92.

² J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011.

³ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012.

⁴ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2010.

Nauki przyrodnicze, a nawet socjologia czy geografia koncentrują się na analizie zagadnień, które mają znaczenie dla prawa leśnego, a mianowicie na funkcjach lasu⁵. Problem ten jest niezwykle szeroko omawiany przez przedstawicieli tych nauk. Dlatego tym bardziej powinien być przedmiotem badań w naukach prawnych w ramach prawa leśnego. Tymczasem piśmiennictwo nie zajmowało się dotychczas zagadnieniami prawnych aspektów funkcji lasu, a kwestia ta bez wątpienia wymaga takiej analizy.

Problematyka funkcji lasu ma nie tylko wymiar przyrodniczy, kulturowy lub socjologiczny, ale również jurydyczny. Pojęcie funkcja lasu (funkcje lasu) ma też normatywny wymiar, gdyż posługuje się nim prawodawca w samej ustawie o lasach. W zakresie normatywnego wymiaru funkcji lasu panuje chaos terminologiczny i brak spójności ustawodawcy. Wymaga to bez wątpienia teoretycznoprawnego zbadania i analizy, a przede wszystkim uporządkowania.

Zagadnieniem, na którym skupiają się nauki prawne, jest charakter prawny i znaczenie planów urządzenia lasu, a także uproszczonych planów urządzenia lasów. Przydatność tego typu dokumentów planistycznych kwestionowana jest w naukach leśnych, gdzie wskazuje się, że gospodarka leśna wcale nie wymaga tak daleko idących czynności planistycznych. Tymczasem bardzo istotnym problemem natury prawnej, wskazywanym w piśmiennictwie, jest problem charakteru prawnego takich planów. Juryści wychodzą z założenia, że określone obowiązki mogą być nakładane na właścicieli gruntów leśnych jedynie w aktach prawa powszechnie obowiązującego i to, jak wynika z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., jedynie w aktach rangi ustawowej. W konsekwencji kierunek badań obejmuje po pierwsze ustalanie, czy plan urządzenia lasu, a przede wszystkim uproszczony plan urządzenia lasu, są aktami prawa powszechnie obowiązującego, po drugie – czy plany te mogą w ogóle ingerować w sferę prawa własności, biorąc pod uwagę właśnie art. 64 Konstytucji RP, który wskazuje, że ograniczenie prawa własności może nastąpić tylko w ustawie. W odniesieniu do tego *stricte* jurydycznego zagadnienia w piśmiennictwie z zakresu nauk prawnych zarysowały się rozbieżne stanowiska⁶. Według jednego z tych poglądów uproszczony plan urządzenia lasu i plan urządzenia lasu jest aktem prawa miejscowego. Według innego poglądu jest to akt planistyczny, ale *sui iuris*. W najnowszym piśmiennictwie opowiedziano się jednak za poglądem, iż nie jest to akt prawny, który może być zaliczony do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ale jest to akt prawny szczególnego rodzaju. *De lege lata* ten kierunek należy uznać za uzasadniony.

⁵ Por. chociażby B. Kielczewski, J. Wiśniewski, *Las w środowisku życia człowieka*, Warszawa 1982, s. 11–81

⁶ Stanowska te prezentuje bliżej K. Karpus, *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, [s.l.], 2010, s. 65 i nast.

Z kolei problem dopuszczalności ingerowania w sferę prawa własności, w związku z obowiązkami wynikającymi z uproszczonego planu urządzenia lasu, nie był do tej pory szerzej komentowany w kontekście standardów ochrony praw i wolności jednostki, w tym ochrony prawa własności. Konieczna jest zatem dyskusja, uwzględniająca również i ten punkt widzenia. W piśmiennictwie prawniczym dostrzeżono też, i słusznie, związki pomiędzy działalnością prowadzoną na gruncie leśnym, w tym z gospodarką leśną, a działalnością gospodarczą⁷. Nie ulega wątpliwości, że ten kierunek badań jest w pełni uzasadniony. Nierzadko bowiem gospodarka leśna wiąże się z działalnością gospodarczą. W przypadku istnienia takiego związku zmienia się również perspektywa analizy prawnej, gdyż w grę wchodzi zagadnienia dotyczące konstytucyjnych standardów ochrony wolności działalności gospodarczej, określone przede wszystkim w art. 22 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, iż: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Szczególne standardy ochrony wolności działalności gospodarczej oznaczają, iż wszelkie jej ograniczenia należy traktować z wyjątkową ostrożnością. W piśmiennictwie trafnie zdiagnozowano, w jakich obszarach takie ograniczenia występują, jak również je zbadano i oceniono.

Naturalną konsekwencją styku prawa leśnego z wolnością działalności gospodarczej jest także związek pomiędzy prawem leśnym a prawem własności. Związek ten był częściowo analizowany już w odniesieniu do uproszczonego planu urządzenia lasu. W tym miejscu należy poświęcić temu zagadnieniu nieco więcej uwagi. Problematyka prawa własności gruntów leśnych nie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania piśmiennictwa, choć jest to zagadnienie doniosłe i juretycznie ważne⁸.

Jak stanowi art. 2 ustawy o lasach: „Przepisy ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności”. W przepisie tym prawodawca deklaruje takie samo traktowanie własności każdego lasu niezależnie od formy tej własności. Jednak postulat wyrażony w art. 2 ustawy o lasach nie jest uwzględniany w dalszych przepisach tej ustawy. Można wręcz sformułować wniosek, że pomimo deklaracji równego traktowania własności gruntów leśnych prawodawca traktuje je konsekwentnie w sposób odmienny. Zasadnicza granica podziału własności, wskazana według ustawy o lasach, przebiega pomiędzy własnością Skarbu Państwa a własnością pozostałych podmiotów. Prawodawca odmiennie traktuje własność lasów Skarbu Państwa i własność innych podmiotów. Przejawia się to m.in. w obowiązku sporządzenia planu urządzenia lasu dla lasów stanowiących włas-

⁷ Zob. M. Zalewski, *Ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w leśnictwie w zakresie urządzania lasu*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 3, s. 66–78.

⁸ Tytułem przykładu mogę wskazać B. Rakoczy, *The issue of forest ownership in the Polish law*, „Polish Yearbook of Environmental Law”, Toruń 2013, s. 19–31.

ność Skarbu Państwa, podczas gdy w przypadku pozostałych lasów w grę wchodzi uproszczony plan urządzenia lasów. Odmienne są również zasady udostępniania lasów – lasy Skarbu Państwa udostępniane są ludności z mocy ustawy, w przypadku lasów stanowiących własność pozostałych podmiotów o ich udostępnieniu decyduje wola właściciela.

Odmienne są również zasady ustanawiania służebności przejazdu i przesyłu.

Funkcjonujący w ustawie o lasach podział na własność lasów Skarbu Państwa i własność pozostałych podmiotów jest już podziałem archaicznym i koncepcja tej własności wymaga najpierw poważnej dyskusji naukowej, a następnie daleko idących zmian legislacyjnych. Przede wszystkim w podziale własności lasów na własność Skarbu Państwa i pozostałych podmiotów nie ma miejsca na wyodrębnienie tzw. własności komunalnej, czyli własności lasów gminy, powiatu czy nawet województwa. *De lege lata* własność lasów przysługująca tym podmiotom jest własnością pozostałych podmiotów, a w konsekwencji udostępnianie lasów, których właścicielem są właśnie te podmioty, odbywa się w taki sam sposób, jak w przypadku własności podmiotów niepublicznych. Nie bez znaczenia jest tutaj oczywiście pewien kontekst historycznoprawny, gdyż w chwili uchwalania ustawy o lasach samorząd terytorialny był reprezentowany tylko przez jeden typ jednostek – przez gminę, i jego znaczenie w kształtowaniu życia publicznego była jeszcze znikoma. Niemniej jednak dynamicznie rozwijające się stosunki społeczne oraz wzrastająca rola samorządu terytorialnego wymagają podjęcia dyskusji o koncepcji własności w prawie leśnym.

Problem koncepcji własności w prawie leśnym nie jest w sposób należyty ujmowany i opracowany. Z ogromnym niepokojem należy odnotować pełne ignorancji w stosunku do prawa własności poglądy E. Szewczyk i M. Szewczyka, którzy zdają się nie pojmować znaczenia własności lasów przysługujących Skarbowi Państwa i sprowadzają jego uprawnienia, wynikające z tej własności, do czynności charakterystycznych dla władczych działań organów administracji publicznej. Pominąć tutaj należy sam fakt, że autorzy ci prezentują całkowicie niezrozumiały pogląd, jakoby nadleśniczy mógł działać władczo jako organ administracji publicznej. Usilnie uciekają oni od sfery *dominium* (charakterystycznej dla prawa cywilnego), wtłaczając kompetencje nadleśniczego do wprowadzania zakazu wstępu do lasu, w sferę *imperium*. Z całą pewnością pogląd ten stanowi krok wstecz w badaniach nad prawem własności lasów Skarbu Państwa czy też w ogóle własności lasów⁹.

Jeżeli już w piśmiennictwie pojawiają się wypowiedzi dotyczące prawa własności lasów, to zasadniczo dotyczą one własności Skarbu Państwa. Po części jest to zrozumiały kierunek, gdyż własność ta emanuje z ustawy o lasach, podczas

⁹ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

gdy własność lasów przysługująca pozostałym podmiotom nie jest tak eksponowana w samej ustawie o lasach. Bardzo cenne badania własności lasów w kontekście wskazywanych problemów przeprowadzili A. Stelmachowski i M. Habdas. A. Stelmachowski jest autorem, który wiele swojej naukowej uwagi poświęcił problematyce własności i jej typologii¹⁰. Poczynione przez Niego ustalenia i przeprowadzone wnioski do dziś pozostają aktualne, pomimo iż stosunki społeczne zmieniają się bardzo dynamicznie. A. Stelmachowski prezentuje stanowisko, iż własność Skarbu Państwa jest własnością publiczną i daje ku temu stosowne i przekonujące argumenty. Cenne uwagi na temat własności publicznej, w tym również własności Skarbu Państwa, poczyniła M. Habdas. Autorka ta trafnie identyfikowała obszary, w których przejawia się właśnie publiczny charakter własności publicznej lasów Skarbu Państwa¹¹.

Kierunki badań nad własnością lasów wymagają również analizy, w jaki sposób prawo leśne, czy ściślej ustawa o lasach, wpływa na ograniczenia prawa własności. Częściowo problem ten był wskazany przy omawianiu problematyki uproszczonego planu urządzenia lasu. Jednak ustawa o lasach przewiduje znacznie więcej takich ograniczeń. W tym zakresie, poza wypowiedziami w ramach komentarzy do ustawy, trudno odnotować monograficzne opracowanie, które koncentrowałoby się na tych właśnie kwestiach. W piśmiennictwie nie podjęto też prób wyjaśnienia istoty pojęcia własność lasu i jego specyfiki. Oczywiście nie jest to własność *sui iuris*, niemniej jednak dostrzegalne są pewne jej charakterystyczne cechy, a przede wszystkim ścisły związek z gospodarką leśną. Dotychczas w piśmiennictwie nie przeprowadzono też monograficznych badań na temat tego styku pomiędzy gospodarką leśną a prawem własności lasów.

Ważnym obszarem badawczym powinna być również problematyka ochrony gruntów leśnych. Zagadnienie ochrony gruntów leśnych uregulowane jest w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jak słusznie twierdzi W. Radecki¹², nieco sztucznie połączono ochronę gruntów rolnych i leśnych, regulując obie te kwestie w jednym akcie prawnym, podczas gdy najwłaściwszym miejscem dla uregulowania tych zagadnień powinna być właśnie ustawa o lasach. *De lege ferenda* prawodawca powinien ten postulat rozważyć, regulując ochronę gruntów leśnych w ustawie o lasach. Wskazując na ten zakres regulacji, zauważyć trzeba, że piśmiennictwo z zakresu nauk prawnych nie podjęło do tej pory poważnej dyskusji na temat ustalenia relacji walidacyjnej pomiędzy pojęciem las i pojęciem grunt leśny. Podjęcie takiej dyskusji, o tyle istotne, że las jest definiowany w art. 3 ustawy o lasach jako grunt, różniący się od innych gruntów określonymi cechami, wymienionymi odpowiednio w pkt 1 i 2 tego przepisu.

¹⁰ A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.

¹¹ M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012.

¹² W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Warszawa 2012.

Tymczasem w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych pojęcie gruntu leśnego zostało zdefiniowane w ten sposób, że prawodawca wyliczył, jakie grunty są gruntami leśnymi, a uczynił to w art. 2 tejże ustawy.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych doczekała się dotychczas dwóch komentarzy¹³. Jednakże sama kwestia ochrony gruntów leśnych nie była do tej pory podejmowana w ramach opracowań monograficznych. Zasadne jest zatem przystąpienie do badań nad pojęciem gruntów leśnych oraz mechanizmami ich ochrony.

Zagadnienia związane z prawem własności lasu inspirują do jeszcze głębszej analizy, która dotyczy cywilnoprawnych aspektów prawa leśnego. Zagadnienie cywilnoprawnego wymiaru prawa leśnego w piśmiennictwie dotychczas w ogóle nie było podejmowane. Nie chodzi tutaj jedynie o jakieś rozwiązania dotyczące poszczególnych instytucji prawa leśnego, gdyż w tym zakresie pewne publikacje mogą być odnotowane, ale o teoretycznoprawne i ogólne spojrzenie na kwestię znaczenia i funkcji prawa cywilnego w prawie leśnym. Instytucje szczegółowe, na których koncentrowali się autorzy, dotyczą przede wszystkim zagadnień związanych ze służebnościami na gruntach leśnych¹⁴.

Brakuje natomiast monograficznego ujęcia problematyki stosunków obligacyjnych, i to zarówno tych, których źródłem jest umowa, jak i tych, których źródłem jest delikt. Doktryna prawa cywilnego nie dostrzega potencjału zagadnień ujętych w prawie leśnym, natomiast doktryna prawa ochrony środowiska, która dostrzega znaczenie ustawy o lasach, koncentruje się w znacznej części na problemach środowiskowych, a nie na problemach cywilistycznych. Ten jednak kierunek badań uznać należy za jeden z podstawowych i wymagających pilnej aktywności naukowej.

Podążając tropem styku prawa leśnego z innymi gałęziami lub działami prawa, wskazać też trzeba na bardzo inspirujący, choć niedoceniany w szerszym wymiarze, kierunek zaproponowany przez W. Radeckiego, dotyczący koncepcji karnego prawa leśnego¹⁵. Wydaje się, że i doktryna prawa karnego powinna bliżej przyglądać się zagadnieniom prawa leśnego, szczególnie w kontekście odpowiedzialności za wykroczenia w związku ze szkodnictwem leśnym.

Nieco przychylniejszym okiem traktuje się problemy proceduralne w odniesieniu do postępowania karnego i uprawnień oskarżyciela publicznego przysłu-

¹³ Pierwszy został przywołany w poprzednim przypisie, a drugi aurostwa J. Bieluka i D. Łobos-Kotowskiej, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Warszawa 2015.

¹⁴ Zob. m.in. *Służebność przesyłu według ustawy o lasach*, „Rejent” 2012, z. 7–8, s. 103–116; P. Lewandowski, *Służebność przesyłu w prawie polskim*, Warszawa 2014; M. Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych – właścicieli urzędzeń przesyłowych*, Warszawa 2015.

¹⁵ W. Radecki, *Wykroczenia i przestępstwa leśne. Przepisy z komentarzem*, Zielona Góra 1995.

gujących straży leśnej¹⁶. Analiza stanu badań problemów prawa leśnego na styku z innymi obszarami regulacji obejmuje również kwestie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie¹⁷. W odniesieniu do relacji prawo leśne a ustawa o ochronie przyrody znakomitą monografię opracował. A. Habuda. Autor dostrzega liczne problemy i wątpliwości, które ten styk za sobą pociąga, jak również widzi problem nakładających się kompetencji poszczególnych organów¹⁸.

Kwestia ta wymaga jednak jeszcze głębszej analizy, przede wszystkim przez pryzmat dublowania się kompetencji. Z kolei styk prawa leśnego i prawa łowieckiego nie doczekał się w piśmiennictwie z zakresu nauk prawnych szerszego opracowania. Bez wątpienia wymaga on badań, tym bardziej, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, negujące określone przepisy prawa łowieckiego, może być analogicznie wykorzystywane do oceny ograniczeń prawa własności w ustawie o lasach.

Odrębnym problemem dostrzeganym w piśmiennictwie dotyczącym prawa leśnego jest problem podmiotowości prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe¹⁹. Zasadniczo kwestie te należałoby odnosić do prawa cywilnego, gdyż to ta gałąź prawa i jej nauka zajmują się kwestiami podmiotowości prawnej i osobowości prawnej. Jednak zagadnienie braku osobowości prawnej po stronie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nie ogranicza się wyłącznie do prawa cywilnego, lecz obejmuje również i szerszy wymiar, w tym zagadnienia prawa podatkowego. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jako jednostka, której nie przysługuje osobowość prawna, nie może funkcjonować w obrocie cywilnoprawnym, a w konsekwencji nie mogą jej przysługiwać prawa i obowiązki w zakresie prawa, nie może również skutecznie zawierać jakichkolwiek umów cywilnoprawnych. Podmiotem występującym w obrocie cywilnoprawnym jest wyłącznie Skarb Państwa, a Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe działa

¹⁶ H. Skwarczyński, *Straż leśna w postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2004, nr 2 s. 29–39; M. Tyburek, *Status prawny Służby Leśnej oraz Straży Leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego...*, op. cit., s. 146–173; R. Stec, *Straże w służbie ochrony przyrody. Straż leśna, łowiecka, rybicka i parków narodowych. Pozycja ustrojowa oraz miejsce w systemie organizacyjno-prawnym bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2014.

¹⁷ A. Habuda, W. Radecki, *Prawo leśne a ustawa o ochronie przyrody*, [w:] *Leśnictwo wielofunkcyjne współczesną formą ochrony przyrody*, red. A. Grzywacz, Wałcz 2013, s. 41–57; B. Rakoczy, *Funkcjonowanie leśnych regulacji prawnych w układach międzysektorowych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, z. 4, s. 9–31; Także *Wartość. Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów. Materiały drugiego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym*, red. P. Gołos, A. Kaliszewski, K. Rykowski, Sękocin Stary 2014, s. 242–254.

¹⁸ A. Habuda, *Obszary Natura 2000*, Warszawa 2013.

¹⁹ M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego...*, op. cit., s. 118–145.

na jego rachunek, ryzyko, koszt i odpowiedzialność. Ta z pozoru oczywista kwestia budzi jednak w praktyce poważne wątpliwości i z całą pewnością pogłębione badania nad tym zagadnieniem byłyby istotne.

Porównując status Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe z państwowymi osobami prawnymi, takimi jak Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, można zauważyć, iż status Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jest ewenementem i odstaje od powszechnie przyjmowanej koncepcji państwowej osoby prawnej. Jest to tym bardziej palący problem naukowy, iż prawodawca przyjął, że państwową osobą prawną jest również park narodowy.

Nauki prawne koncentrują się na problemach podatkowo-prawnych prawa leśnego. Do podejmowania naukowych rozważań w tym zakresie inspiruje przede wszystkim istnienie odrębnego aktu prawnego – ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, jak również ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. W obu tych przypadkach zagadnienie gospodarki leśnej, podmiotów ją prowadzących, a w konsekwencji wymiaru i wysokości podatku stanowią istotny problem prawa podatkowego. Odnotować należy kilka interesujących opracowań tych kwestii, w tym przede wszystkim form komentarzowych²⁰. Pojawiło się też kilka interesujących artykułów.

Kończąc rozważania referujące stan badań nauk prawnych nad materią prawa leśnego z jednoczesnym wskazaniem ewentualnych kierunków badań na przyszłość, kilka uwag należy poświęcić inicjatywie podjętej w ramach Narodowego Programu Leśnego. Już samo to przedsięwzięcie zasługuje na słowa najwyższego uznania, a dotychczas podjęte prace gwarantują znakomite i rzetelne wyniki. Do tej pory w ramach Narodowego Programu Leśnego opublikowano trzy tomy: „Klimat. Lasy i drzewo a zmiany klimatyczne: zagrożenia i szanse”, „Wartość. Las jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasu”, „Dziedzictwo. Lasy i gospodarka leśna w kulturze i dziedzictwie narodowym”. W każdym z tych tomów autorzy poruszali zagadnienia prawne, a nawet publikowane były materiały *stricte* jurydyczne autorstwa m.in. W. Radeckiego, A. Habudy, K. Gruszeckiego z moim skromnym udziałem. Dyskusje podczas panelów eksperckich pokazują, jak bardzo potrzebna jest wymiana myśli między różnymi naukami zajmującymi się lasami oraz że konieczne jest uwzględnianie w badaniu lasów i leśnictwa również zagadnień prawnych.

Ocena stanu badań nauk prawnych nad prawem leśnym, a także wyjątkowo dogłębna i wnikliwa analiza stanu prawnego doprowadziły W. Radeckiego i A. Habudę do sformułowania bardzo ważnego i interesującego postulatu przy-

²⁰ Zob. m.in. F. Prusak, *Podatek leśny*, „Przegląd Podatkowy” 1995, nr 8, s. 12–14; L. Etel, *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, Warszawa 1996; L. Etel, *Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2013.

jęcia ustawy prawo leśne²¹. Autorzy trafnie zdiagnozowali mankamenty stanu *de lege lata* i zaproponowali kompleksową koncepcję nowego aktu prawnego z jednoczesną systematyką ustawy. Koncepcja tych dwóch autorów powinna być przedmiotem szerszego zainteresowania organów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą, jak również powinna inspirować do głębokich badań nad stanem prawa leśnego i jego przyszłością.

Ważne miejsce w prawie leśnym zajmują badania komparatystyczne prowadzone głównie przez W. Radeckiego. Autor ten bada polskie prawo leśne w kontekście prawnoporównawczym z prawem czeskim i słowackim²². Odnotować też można badania dotyczące włoskiego prawa leśnego²³.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zagadnienia prawne w zakresie prawa leśnego są badane nie tylko w naukach prawnych, ale także w naukach pozaprawnych, w tym w leśnictwie. Oczywiście tych badań nie można uznać za wystarczające i zastępujące aktywność nauk prawnych. W przypadku nauk prawnych stan badań, generalnie rzecz ujmując, nie jest zadowalający. Zasadniczo uwaga autorów, którzy tymi kwestiami się zajmują, koncentruje się na szczegółowych instytucjach, niekiedy normach prawa leśnego. Dostrzec można, że pewne obszary, jak chociażby podatkowo-prawne aspekty prawa leśnego czy też problematyka planów urządzenia lasu i uproszczonego planu urządzenia lasu, są eksploatowane, natomiast istnieje wiele obszarów badawczych, które nie spotykają się ze szczególnym zainteresowaniem piśmiennictwa. Przede wszystkim trzeba odnotować brak monografii. Z całą pewnością życzliwie byłby przyjęty komentarz, gdyż dwa obecnie funkcjonujące na rynku, choć kompleksowo i subsydiarnie wyjaśniają liczne zawiłości prawa leśnego, wymagają konfrontacji z nowymi ujęciami tej materii.

Streszczenie

Choć ustawa o lasach obowiązuje już 25 lat, to jednak prawo leśne nie cieszy się szczególnym zainteresowaniem doktryny. Stan badań doktryny prawa polskiego nad pra-

²¹ A. Habuda, W. Radecki, *Ewolucja prawa leśnego – koncepcja współczesnych regulacji leśnych*, [w:] *Wartość. Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów. Materiały drugiego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym*, red. P. Gołos, A. Kaliszewski, K. Rykowski, Sękocin Stary 2014, s. 233 i nast.

²² Zob. m.in. W. Radecki, *Polskie, czeskie i słowackie prawo leśne. – Rozwój historyczny, źródła prawa i zagadnienia teoretyczne. – Ochrona gruntów leśnych, kategoryzacja lasów. – Korzystanie z lasów. – Administracja leśna*, cz. 1–4, „Ochrona Środowiska” 2007 nr 1, s. 25–35; nr 2, s. 11–19; nr 3, s. 8–17; nr 4, s. 13–31; cz. 5, „Ochrona Środowiska” 2008, nr 1, s. 2–13.

²³ B. Rakoczy, *Koncepcja udostępniania lasów w prawie polskim i prawie włoskim*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski i in., Warszawa 2011, s. 287–297.

wem leśnym nie jest wystarczający, a co istotne, jest fragmentaryczny. Pojawiają się jedynie sporadyczne opracowania. Kierunkami badań prawa leśnego w przyszłości powinno być w szczególności- konstrukcja własności leśnej, ochrona lasów, status Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Słowa kluczowe: prawo leśne, ochrona lasu, własność lasów.

The state of current research according to Polish forest law

Summary

Although the Forest Act has been in force for 25 years, the forest law has not become of any particular interest for juridical doctrine. The state of research achieved so far by the doctrine of Polish law with regard to forest law is not highly developed; indeed, it can be regarded as fragmentary. Related works are occasional only. Future research into the forest law should include in particular the construct of forest ownership, the protection of forests, and the status of the National Forestry Office „State Forests”.

Key words: forest law, protection of the forest, forest property.

MARZANNA BRYLEW

Nowe przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a gospodarka odpadami komunalnymi na przykładzie gmin powiatu chełmińskiego

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym. Utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, jest jednym z zadań własnych gminy. Zadanie to realizowane jest na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach². Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, jednak zmiany wprowadzone 1 lipca 2011 r., które weszły w życie 1 stycznia 2012 roku³ w zasadniczy sposób przebudowały system prawny dotyczący postępowania z odpadami komunalnymi. Wprowadzone przepisy nałożyły na gminy wiele obowiązków i zadań związanych z organizowaniem nowych zasad i form postępowania z odpadami komunalnymi. Do ich realizacji samorządy nie były kompleksowo przygotowane.

Pomimo iż utrzymanie porządku i czystości w gminach było zadaniem własnym i obowiązkowym, gminy przed zmianą przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odgrywały rolę marginalną. W większości przypadków ich aktywność sprowadzała się do podejmowania trzech podstawowych uchwał, mających charakter aktów prawa miejscowego, tj.: uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach; uchwały ustalającej górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz uchwały określającej wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiega-

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.

³ Ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.).

jący się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Gminy posiadały również uprawnienia do wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Prowadziły ponadto ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców w celu kontroli wykonywania obowiązków wynikających z ustawy. Wybór podmiotu zajmującego się odbiorem odpadów komunalnych należał do właściciela nieruchomości, który co do zasady miał w tym zakresie pełną swobodę. Organy gminy nie miały więc bezpośredniego wpływu na treść stosunku cywilnoprawnego łączącego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne z właścicielem nieruchomości. Organy gminy, poza ustaleniem górnych stawek opłat, nie mogły w żaden sposób oddziaływać na zakres wzajemnych praw i obowiązków umawiających się stron, w tym na wzajemne rozliczenia⁴.

Nowe przepisy z 2011 roku, które weszły w życie 1 lipca 2013 roku, wprowadziły zmiany polegające na obligatoryjnym przejęciu przez gminy prawa własności części odpadów komunalnych i odpowiedzialności za cały proces związany z ich zagospodarowaniem. Zatem obowiązek zawarcia umowy na pozbywanie się odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości został przejęty przez gminy, zaś właściciele nieruchomości zostali zobowiązani do pozbywania się tych odpadów oraz do wnoszenia z tego tytułu opłat na rzecz gminy. Ponadto przedsiębiorcy odbierający odpady wg znowelizowanych przepisów podlegali wpisowi do rejestru działalności regulowanej bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na tę działalność⁵. Samorządowe organy wykonawcze zostały również zobowiązane do zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Nowelizacja ustawy z dnia 1 lipca 2011 roku, która miała przynieść zdecydowaną poprawę dotychczasowych przepisów, była również odpowiedzią na wymogi, jakie w tym zakresie nakładała Unia Europejska na państwa członkowskie. Na kształt systemu gospodarki odpadami wpływ miały nie tylko międzynarodowe konwencje, rezolucje i strategie wspólnotowe, ale przede wszystkim dyrektywy dotyczące odpadów⁶, takie jak: Dyrektywa Rady 91/271/EWG z 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych⁷, Dyrektywa Rady 1999/31/WE

⁴ Zob. Kielbus M., *Akty prawa miejscowego w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 2, www.apcz.pl/czasopisma/index.php/PPOS/article/view/PPOS.2014.015 [dostęp 11.05.2015].

⁵ B. Dziadkiewicz, *Zasady gospodarki odpadami komunalnymi: poradnik ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2011, s. 11.

⁶ K. Michniewska, M&M Consulting, *Kodeks dobrych praktyk w gospodarce odpadami komunalnymi: poradnik*, Warszawa 2013, s. 9.

⁷ Dz.Urz.UE.L 135 z 30.05.1991 z późn. zm.; Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz.15, t. 2, s. 26.

z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów⁸, a przede wszystkim Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy⁹, nazywana często tzw. dyrektywą ramową. Wprowadzenie przedmiotowej dyrektywy 2008/98/WE miało pomóc członkom UE zbliżyć się do „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu¹⁰.

Zasady rozliczania się państw członkowskich z realizacji nałożonych wymogów doprecyzowała decyzja Komisji Europejskiej z 18 listopada 2011 r. ustanawiająca zasady i metody obliczeń w odniesieniu do weryfikacji zgodności z celami określonymi w art. 11 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE¹¹, zakładając że rozliczenie ma być ustalane w odniesieniu do odpadów wytwarzanych. Określony w art. 11 ust. 2 pkt a dyrektywy ramowej cel dotyczący odpadów komunalnych państwo członkowskie może realizować w odniesieniu do jednego z następujących procesów:

- przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła pochodzących z gospodarstw domowych;
- przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła pochodzących z gospodarstw domowych oraz innych jednorodnych rodzajów odpadów pochodzących z gospodarstw domowych lub podobnych odpadów z innych źródeł;
- przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów pochodzących z gospodarstw domowych;
- przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych¹².

Gminy od 1 lipca 2013 r. ponoszą odpowiedzialność za selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywo sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe. Ponadto gminy zostały zobowiązane do zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3 ust. 2 pkt 7). Dodatkowo ustawodawca do 31

⁸ Dz.Urz.UE.L 182 z 16.07.1999 z późn. zm.; Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 228.

⁹ Dz.Urz.UE.L 312 z 22.11.2008 z późn. zm., s. 3.

¹⁰ Górski M., *Zadania gmin w zakresie organizowania nowych systemów postępowania z odpadami komunalnymi*, Forum Ochrony Środowiska, Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego (Minikowo), *Forum Ochrony Środowiska: nowe zadania gmin wynikające ze znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: materiały konferencyjne*, Przysiek, 20 czerwca 2012, Minikowo 2012, s. 4.

¹¹ Dz.Urz.UE.L 310 z 25.11. 2011, s. 11.

¹² Górski M., *Zadania gmin...*, op. cit., s. 5.

grudnia 2020 roku zobowiązał gminy do osiągnięcia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo¹³ oraz poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w wysokości, co najmniej 70% wagowo¹⁴.

W związku z tak zdefiniowanymi celami gospodarowania odpadami komunalnymi na gminy nałożono określone obowiązki odnoszące się do sposobu zorganizowania systemu zbierania odpadów przez właścicieli nieruchomości i odbierania od nich wytworzonych na nieruchomości odpadów¹⁵.

Rada gminy uzyskała kompetencje do podejmowania w drodze uchwały decyzji ustalającej, czy odpady będą odbierane wyłącznie z gospodarstw domowych, czy również od właścicieli nieruchomości, na terenie których prowadzona jest działalność, w związku z którą powstają odpady komunalne. Inną istotną zmianą był także obowiązek uiszczania na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada gminy uzyskała również uprawnienie do określania wysokości opłaty w tym zakresie (adekwatnej do ponoszonych kosztów odbierania, transportu, zbierania i odzysku odpadów, w tym recyklingu, a także unieszkodliwiania odpadów zgodnie z obowiązującą hierarchią postępowania z odpadami) oraz sposobu świadczenia usług na rzecz właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych.

W konsekwencji zmian przepisów gminy zostały zobowiązane do wyłaniania w drodze przetargu podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Przejęcie przez gminy obowiązków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zwolniło ich z obowiązku podpisywania umów na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotami prowadzącymi działalność w tym zakresie.

Wprowadzone zmiany w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach spowodowały także wzmocnienie funkcji kontrolnych gmin.

¹³ W 2010 roku składowanych było 73% wszystkich odpadów komunalnych, z czego 21% to odpady biodegradowalne, natomiast 18% odpadów komunalnych poddawanych było recyklingowi. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, www.mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf [dostęp 11.05.2015].

¹⁴ Do tych poziomów gminy mają dochodzić stopniowo w ciągu 9 lat – od 1 stycznia 2012 roku do 31 grudnia 2020 roku. Jakiego poziomu gminy zobowiązane są osiągnąć w poszczególnych latach tego dziesięciolecia Minister Środowiska określił rozporządzeniem z dnia 25 maja 2012 roku w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz.U. z 2012 r., poz. 676).

¹⁵ Górski M., *Zadania gmin...*, op. cit., s. 6.

Uzyskały one uprawnienie do kompleksowego monitorowania działań podejmowanych zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i przez przedsiębiorców odbierających od nich odpady komunalne¹⁶.

W myśl przepisów zmieniających ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 6m) właściciel nieruchomości obowiązany jest złożyć do gminnego organu wykonawczego deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.

W każdej gminie rada gminy zobowiązana została do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmującej objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że stanowi ona podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego (art. 6n). W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji właściwy organ (odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta) zobowiązany został do określenia w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6o). Gdy właściciel nieruchomości nie uiszcza przedmiotowej opłaty albo uiszcza ją w wysokości niższej od należnej, wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta został zobowiązany do określenia w drodze decyzji wysokości zaległości z tego tytułu.

Nowe przepisy oprócz zmian dotyczących zasad gospodarowania odpadami komunalnymi wprowadziły także zmiany o charakterze proceduralnym. Obowiązujące prawo było na tyle nieprecyzyjne, że nie wskazywało, które organy administracji publicznej są uprawnione do egzekucji opłat tego rodzaju. Wątpliwości nie budził natomiast fakt, że opłaty za odpady komunalne stanowią dochody gmin, a wierzycielami z tytułu tych opłat są organy wykonawcze gmin. W kwestii identyfikacji podmiotu będącego organem egzekucyjnym odwoływano się do art. 19 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ zawierającego katalog organów egzekucyjnych, wskazując na naczelnika urzędu skarbowego. W odpowiedzi na jedną z interpelacji poselskich minister środowiska stwierdził, że zasadniczo organami egzekucyjnymi uprawnionymi do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w administracyjnej egzekucji należności pieniężnych (a więc także opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) są naczelnicy urzędów skarbowych oraz prezydenci niektórych miast¹⁸.

¹⁶ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, druk Sejmu VI Kadencji nr 3670, www.orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/3670 [dostęp 11.05.2015].

¹⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm.

¹⁸ K. Teszner, *Podmioty postępowania egzekucyjnego dotyczącego opłaty za śmieci*, „ABC”, nr 184985, www.lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc—ASK—nro=

Z przepisów noweli z 2011 r. wynikał jednoznacznie publicznoprawny charakter opłaty, do której zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – zarządowi tego związku.

Oznacza to, że organy podatkowe jednostek samorządu terytorialnego w ramach realizacji swoich obowiązków organizacyjnych, ewidencyjnych i sprawozdawczych związanych z organizowaniem nowych systemów postępowania z odpadami komunalnymi muszą także sprawować obowiązki kontrolne, których celem jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego¹⁹.

Z brzmienia art. 6r ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wynika, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Z pobranych z tego tytułu opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu, które związane są z ponoszeniem wydatków: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania tych odpadów oraz obsługi administracyjnej tego systemu²⁰.

Zasadnicze zmiany, jakie przyniosła ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw zostały wprowadzone w celu uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; ich selektywnego zbierania „u źródła”; zmniejszenia ilości odpadów komunalnych; zwiększenia liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów; całkowitego wyeliminowania nielegalnych składowisk, a tym samym zmniejszenia zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych; prowadzenia właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w tym zakresie; oraz w celu zmniejszenia dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania²¹.

151179929&wersja=-1&=&reqId=1431719228902_1873173629&class=CONTENT &loc= 4&full=1&hId=2 [dostęp 15.05.2015].

¹⁹ Z. Wojdyłak-Sputowska, A. Sputowski, *Opłaty za gospodarowanie odpadami – kontrola podatkowa*, „Finanse Publiczne” lipiec 2013, nr 7 (80), s. 42.

²⁰ A. Bartosiewicz, *Odpady komunalne a VAT*, „ABC”, nr 159039, www.lex.online.wolterskluwer.pl/WKPL/Online/index.rpc?#content.rpc—ASK—nro=151153983&wersja=-1&=&reqId=1431544926001_1608755875&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=38 [dostęp 13.05.2015].

²¹ K. Gruszecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gmi-*

Rozwiązania, które zostały przyjęte w 2011 r., nie wskazały instrumentów umożliwiających w pełni skuteczne wywiązywanie się z przedstawionych celów. W efekcie 25 stycznia 2013 r. na podstawie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²² wprowadzono kolejne zmiany w postępowaniu utrzymania czystości i porządku w gminach. Zmiany dotyczyły przede wszystkim zasad i sposobu ustalania przez gminy opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zasad gospodarowania tymi odpadami przez gminy. Zostały wprowadzone w celu wdrożenia rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zaprezentowanym zakresie²³. Jednak najbardziej kontrowersyjną i zaskakującą samorządy VI kadencji zmianą wprowadzoną nowelą z 2013 r. było nałożenie na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast kolejnego zadania polegającego na ustanowieniu ich organem egzekucyjnym z jednoczesnym obowiązkiem wykonywania tej kompetencji²⁴. Status ten uzyskali w wyniku dodania do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 6qa. Przepis ten zobligował gminne organy wykonawcze do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w celu ściągnięcia należności z tytułu opłat za wytwarzanie odpadów komunalnych²⁵. Pojęcie organu egzekucyjnego zostało sprecyzowane w art. 1a pkt 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w myśl którego przez organ egzekucyjny rozumie się organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym. Organ egzekucyjny jest więc podmiotem prowadzącym postępowanie egzekucyjne i wydającym w toku postępowania akty procesowe oraz zmierzającym do zastosowania i zrealizowania środka egzekucyjnego²⁶. Katalog środków egzekucyjnych prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych, do stosowania których został upoważniony wójt, burmistrz, prezydent czy zarząd związków międzygminnych, wskazano w art. 1a pkt 12a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Do środ-

nach, LEX 2013, www.lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=201335383&wersja=0&localNroPart=587351159&fullTextQuery.query=Gruszecki+krzysztof&reqId=1432846702054_492717929&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=7 [dostęp 28.05.2015].

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 228.

²³ K. Gruszecki, *Komentarz do zmiany art. 6(qa) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, www.lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=587351160&wersja=-1&localNroPart=0&reqId=1431544491352_1726824399&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=31 [dostęp 13.05.2015].

²⁴ H. Kmiecik, *Dochodzenie i egzekucja opłaty śmieciowej*, Warszawa 2013, s. 77.

²⁵ K. Gruszecki, *Komentarz...*, op. cit.

²⁶ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 43.

ków tych należą egzekucja: z pieniędzy; z wynagrodzenia za pracę; ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej; z rachunków bankowych; z innych wierzytelności pieniężnych; z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków; z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych; z weksla; z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej; z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością; z pozostałych praw majątkowych, a także z ruchomości.

Uprawnienie to okazało się ogromnym zaskoczeniem dla nieprzygotowanych do nowej roli organu egzekucyjnego wójtów, burmistrzów, prezydentów miast czy członków zarządów związków międzygminnych, którzy nie posiadali w tym zakresie odpowiedniego doświadczenia ani wyspecjalizowanych komórek przygotowanych do prowadzenia egzekucji administracyjnej²⁷. Jednak w ocenie ustawodawcy zmiana ta miała przyczynić się do ułatwienia gminom egzekucji należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez skrócenie obowiązującej do tej pory procedury.

Dotychczas wyłącznie w przypadku świadczeń o charakterze niepieniężnym organem egzekucyjnym był właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. W zakresie egzekucji należności pieniężnych, w tym z tytułu podatków i opłat, dla których organ gminy był właściwy do ustalania lub określania i pobierania należności, organem egzekucyjnym był naczelnik urzędu skarbowego. Oznaczało to, że w takim przypadku powinnością organu gminy było jedynie wystawienie tytułu wykonawczego. Zaś w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego, organ gminy występował w roli wierzyciela z uprawnieniem do korzystania z przysługujących mu praw i środków zaskarżenia (wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, żądanie zawieszenia lub umorzenia postępowania egzekucyjnego, wnoszenie zażaleń na postanowienia lub skarg na przewlekłość postępowania egzekucyjnego)²⁸.

Należy zgodzić się z poglądem reprezentowanym przez autorów niektórych publikacji oraz przez środowiska samorządowe, że swoistymi „opłótkami” ustawodawca ukradkiem przerzucił zadania realizowane dotychczas przez organy skarbowe na podstawowe jednostki samorządu terytorialnego²⁹. Wprowadzenie

²⁷ H. Kmiecik, *Dochodzenie i egzekucja opłaty śmieciowej...*, op. cit., s. 77.

²⁸ Uzasadnienie do projektu nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 roku o otrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy z dnia 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1000, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1000 [dostęp 15.05.2015].

²⁹ K. Gruszecki, *Komentarz...*, op. cit.

przedmiotowej zmiany do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca uzasadniał tym, że nikt nie jest bardziej zainteresowany skuteczną egzekucją tych obowiązków niż wójt gminy lub przewodniczący zarządu związku gminnego. Sukces wdrażania nowego systemu gospodarki odpadami w gminach nie zależy bowiem wyłącznie od ram prawnych, które zdecydowała się przyjąć rada gminy, lecz także od egzekwowania obowiązków, które zostały nałożone na mieszkańców i przedsiębiorców³⁰. W związku z takim postrzeganiem mechanizmu egzekwowania opłat samorządy najniższego szczebla, planując ściąganie opłat za odbieranie odpadów komunalnych, zostały zobowiązane do uwzględnienia znacznego poszerzenia swoich kompetencji i zakresu zadań. Realizacja tego obowiązku spowodowała dodatkowe koszty oraz wymagała wdrożenia pracowników do wykonywania nowych obowiązków, które wcześniej wykonywały właściwe urzędy skarbowe³¹. Oprócz zmian w strukturze organizacyjnej urzędów konieczne było zwiększenie liczby etatów w celu prowadzenia efektywnej egzekucji opłat za odpady komunalne. Wprowadzenie w życie jednego z najbardziej kontrowersyjnych przepisów, odnoszącego się do prowadzenia przez gminne organy wykonawcze egzekucji administracyjnej tzw. opłat śmieciowych, spowodowało w rzeczywistości sporo zamieszania i wątpliwości interpretacyjnych. Uwidoczniło także pewną niekonsekwencję ustawodawcy w kwestii ustalania właściwości organów egzekucyjnych. Organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji o charakterze pieniężnym, w odniesieniu do wszystkich podatków oraz opłat lokalnych stanowiących dochody własne gmin, jest naczelnik urzędu skarbowego, a tylko w odniesieniu do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, organem tym (z wyłączeniem egzekucji z nieruchomości) został wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Wójtowie gmin, podejmując próbę wykonania nowego zadania, zetknęli się z różnymi problemami. Nie dysponowali odpowiednim doświadczeniem w prowadzeniu egzekucji administracyjnej o charakterze pieniężnym oraz nie mieli dostępu do baz danych zawierających informacje o majątkach zobowiązanych, z których można by prowadzić skuteczną egzekucję. Nie dysponowali także odpowiednimi instrumentami, takimi jak specjalistyczne systemy i programy komputerowe oraz kalkulatory windykacyjne ułatwiające pracę osobom, którym zlecono realizację tych obowiązków. Dużym wyzwaniem dla gmin okazało się, oprócz wyłonienia odpowiedniej kadry, prowadzenie skomplikowanego postępowania egzekucyjnego (środki zaskarżenia, zbiegi egzekucyjne, skomplikowane licytacje itp.). Wszystko to spowodowało, że koncepcja szybkiej i efektywnej egzekucji administracyjnej prowadzonej przez organy wykonawcze gmin nie do

³⁰ Postępowanie egzekucyjne – Rewolucja w śmieciach, www.rewolucjawsmieciach.pl/baza-wiedzy/kontrola-i-nadzor/postepownie-egzekucyjne/ [dostęp 15.05.2015].

³¹ K. Gruszecki, *Komentarz...*, op. cit.

końca się powiodła. Wszystkie te okoliczności stały się m.in. przyczynkiem do zmiany przepisów w tym zakresie na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³². Problematiczny art. 6qa otrzymał nowe brzmienie: „właściwy organ gminy może wykonywać zadania z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie porozumienia zawartego z naczelnikiem urzędu skarbowego, z wyłączeniem prowadzenia egzekucji należności pieniężnych z nieruchomości, zastrzeżonej dla naczelnika urzędu skarbowego”. Przepis ten dotyczy również zarządu związku międzygminnego, w przypadku przejęcia przez ten związek zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Nowelizacja ta stworzyła zatem dwie drogi prowadzenia egzekucji administracyjnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi³³. W kwestiach szczegółowych ustawodawca odesłał w tym zakresie do postanowień zawartych odpowiednio w art. 8 ust. 2b–5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁴.

W ustawie nowelizującej przyjęto diametralnie odmienne regulacje, pozbawiające wójta, burmistrza lub prezydenta miasta statusu organu egzekucyjnego w egzekucji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także kompromisowe rozwiązanie, znane w prawodawstwie samorządowym, polegające na możliwości wykonywania przez niego zadań z zakresu egzekucji administracyjnej na podstawie porozumienia zawartego z organem egzekucyjnym. Była to odpowiedź Senatu RP na oczekiwania wielu gmin – zarówno dla tych, które utworzyły komórki organizacyjne przeznaczone do egzekucji należności i które chciały utrzymania kompetencji w tym zakresie, jak i dla tych, które z realizacją tego zadania miały problemy³⁵.

Wskazane zmiany nie wpłynęły jednak pozytywnie na stabilność i pewność systemu prawa. Powodują nadal liczne wątpliwości dotyczące właściwości organów egzekucyjnych w egzekucji opłat za odpady komunalne i związane z tym problemy stosowania przepisów przejściowych (do postępowań wszczętych a niezakończonych), a także procedury i trybu zawierania porozumień o przejęciu zadań z zakresu egzekucji administracyjnej oraz sposobu przekazywania tytułów wykonawczych i innych aktów³⁶.

Wątpliwości w tym zakresie, jeszcze na etapie prac parlamentarnych, miało także Ministerstwo Finansów, które wyrażało pogląd, że przyjęte rozwiązania za-

³² Dz.U. z 2015 r., poz. 87.

³³ A. Dzięgiel-Matras, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi: komentarz do zmian z 2015 roku*, Warszawa 2015, s. 141.

³⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

³⁵ K. Teszner, *Podmioty postępowania...*, op. cit.

³⁶ Ibidem.

sadniczo zmieniają funkcjonowanie systemu organów egzekucyjnych w Polsce. Zastrzeżenia resortu dotyczyły przede wszystkim przekazania przez organ administracyjny swoich kompetencji innemu organowi bez delegacji ustawowej. W ocenie Ministerstwa zmiana ta stanowi zachwianie trójpodziału władzy. Żadne przepisy ustawy nie wskazują naczelnika urzędu skarbowego, który byłby właściwy do zawarcia porozumienia, ani zakresu tego porozumienia, ani też zadań egzekucyjnych³⁷.

Kompetencje organu egzekucyjnego powinny być określone w ustawie, tym bardziej, że zgodnie z art. 19 § 8 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organem egzekucyjnym w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych może być inny organ w zakresie określonym odrębnymi ustawami. Posiadanie statusu organu egzekucyjnego uprawnionego do stosowania środków egzekucyjnych (poprzednie brzmienie art. 6qa), nie jest tym samym, co wykonywanie zadań z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie porozumienia (obecne brzmienie art. 6qa)³⁸.

Kolejne wątpliwości dotyczą podstawy prawnej zawarcia porozumienia o przekazaniu zadań gminom z zakresu egzekucji opłaty za odpady komunalne. W ocenie Krzysztofa Tesznera nowelizacja uchybia zasadzie *lex retro non agit*³⁹, gdyż przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw weszły w życie 18 kwietnia 2015 r. Formalnoprawną podstawę zawierania porozumień stanowi znowelizowany przepis art. 6qa ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, a wskazanie jako podstawy prawnej zawarcia porozumienia art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi obejście prawa, które ma umożliwić zawieranie porozumień jeszcze przed wejściem w życie przepisów nowelizacji.

Dodatkowo pojawiają się także inne wątpliwości, np. czy takie porozumienie może mieć charakter czasowy oraz czy naczelnikowi urzędu skarbowego, jako podstawowemu organowi egzekucyjnemu oraz organowi administracji rządowej niezespólonej, przysługują względem gmin uprawnienia kontrolne w zakresie realizacji porozumienia⁴⁰.

Porozumienie jest dwustronną formą działania o charakterze dobrowolnym, co oznacza, że do jego zawarcia może dojść w wyniku wyrażenia zgody zarówno naczelnika urzędu skarbowego, jak i organu wykonawczego gminy czy związku

³⁷ Kielbus M., *Zmiany w egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Komunalny” 2015, nr 3, s. 25.

³⁸ K. Teszner, *Podmioty postępowania...*, op. cit.

³⁹ Szerzej ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

międzygminnego. Brak woli zawarcia porozumienia przez którąkolwiek stronę uniemożliwia jego przyjęcie, gdyż w noweli brak jest środków prawnych służących przymuszeniu którejkolwiek ze stron do zawarcia takiego porozumienia⁴¹.

Zauważyć także należy, iż zawarcie porozumienia między naczelnikiem urzędu skarbowego a wójtem, burmistrzem, prezydentem czy zarządem związków międzygminnych skutkować będzie realizacją przez gminę (związek międzygminny) zadania z zakresu administracji publicznej, jakim jest prowadzenie postępowania egzekucyjnego należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wyklucza to możliwość finansowania tego zadania ze środków własnych gminy, pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Realizacja tego zadania winna być zatem wyłączona z kosztów obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy, co może wiązać się z koniecznością korekty stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podkreślić należy, iż porozumienie powinno również określać szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych. W przypadku niedotrzymania terminu gminie przysługiwać będą odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych⁴².

Wprowadzone zmiany spowodują zapewne, że zainteresowane gminy lub związki międzygminne będą mogły skoncentrować swoje działania przede wszystkim na prawidłowym wymiarze opłaty za gospodarowanie odpadami, a także na realizacji czynności wierzycielskich poprzedzających bezpośrednią egzekucję administracyjną. Czas i praktyka pokażą, czy stworzenie mechanizmu umożliwiającego fakultatywne przekazywanie organom wykonawczym gmin kompetencji organu egzekucyjnego w zakresie egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie rozwiązaniem dobrym, zachęcającym do kompromisów, czy też będzie podstawą do prowadzenia licznych postępowań związanych z ustaleniem właściwości organu egzekucyjnego przed sądami administracyjnymi. Być może podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, mimo wcześniej zgłaszanych postulatów w tym zakresie i po dokonaniu wnikliwej kalkulacji finansowej wcale nie będą zainteresowane zawieraniem z naczelnikami urzędów skarbowych porozumień w zakresie egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto zawarcie porozumienia może utrudnić nie tylko brak zgody jednej ze stron, ale także określanie przez naczelników urzędów skarbowych szczegółowych kryteriów organom gminy w celu rozważenia możliwości zawarcia takiego porozumienia.

Biorąc więc pod uwagę wszystkie te wątpliwości oraz prezentowane na etapie prac legislacyjnych stanowisko Ministerstwa Finansów, może okazać się, iż prze-

⁴¹ Kielbus M., *Zmiany w egzekucji opłat...*, op. cit., s. 26.

⁴² *Zmiany w egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami*, www.portalkomunalny.pl/zmiany-w-egzekucji-oplat-za-gospodarowanie-odpadami-komunalnymi-31650-3/2/ [dostęp 16.05.2015].

pis dotyczący zawierania porozumień między naczelnikiem urzędu skarbowego a wójtem, burmistrzem, prezydentem czy zarządem związków międzygminnych będzie martwy.

Zasadnicza zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, oprócz stworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych i logistycznych, wymusiła także na władzach samorządowych w całym kraju podjęcie działań zmierzających do przeprowadzenia właściwej kampanii informacyjnej na temat praw i obowiązków właścicieli nieruchomości oraz do wprowadzenia nowego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w powiecie chełmińskim, w gminach o charakterze wiejskim, prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi powierzono utworzonemu do realizacji tego zadania Związkowi Komunalnemu Gmin Powiatu Chełmińskiego z siedzibą w Stolnie (ZKGPC⁴³), którego uczestnikami zostało 6 gmin: Gmina Unisław, Gmina Stolno, Gmina Papowo Biskupie, Gmina Lisewo, Gmina Kijewo Królewskie, Gmina Chełmno.

Zgodnie z Zarządzeniem Burmistrza Miasta Chełmna nr 163/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r. na terenie miasta gospodarkę odpadami komunalnymi realizuje Wydział Gospodarki Miejskiej i Ochrony Środowiska⁴⁴. Do jego kompetencji przypisano: wysyłanie deklaracji do mieszkańców; kontrolę informacji zawartych w deklaracjach; wprowadzanie deklaracji i zmian w deklaracjach do systemu; wydawanie decyzji administracyjnych (określających wysokość opłaty za odbiór odpadów w przypadku niezłożenia deklaracji, określających wysokość zaległości w opłacie, o podwyższeniu opłaty w przypadku stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów); współpracę z przedsiębiorcą w zakresie prowadzonych usług odbierania odpadów komunalnych, w tym zlecanie usług dodatkowych na zgłoszenie właścicieli nieruchomości; rozliczenia wpływów i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu; obsługę interesantów w sprawach związanych z systemem pobierania opłat; przetarg na obsługę wywozu odpadów komunalnych⁴⁵.

Jak już wspomniano, wójtowie gmin wiejskich, w celu ujednolicenia zasad gospodarowania odpadami komunalnymi w powiecie chełmińskim oraz ze względu na oszczędności, zdecydowali o powołaniu ZKGPC⁴⁶, który przejął od mieszkańców obowiązek zagospodarowania odpadów komunalnych⁴⁶. W tym celu

⁴³ Obwieszczenie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 grudnia 2012 roku w sprawie ogłoszenia statutu Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z siedzibą w Stolnie, Dz.Urz.Woj.Kuj.Pom. z 2012 r., poz. 3680.

⁴⁴ *Regulamin organizacyjny – BIP w JST – Urząd Miasta Chełmno*, www.bip.chemno.pl/?cid=67 [dostęp 24.05.2015].

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ *Śmieciarni zajmie się nowy związek*, „Czas Chełmna”, 14.09.2012, nr 7.

organy ZKGPCCh zostały zobowiązane do zorganizowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i objęcia nim wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gmin o charakterze wiejskim powiatu chełmińskiego. Ponadto obowiązkiem ZKGPCCh jest prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego i szkła; tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazanie miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych; zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. Dodatkowo organy ZKGPCCh realizują także prawa i obowiązki organów gminy poprzez tworzenie aktów prawa miejscowego, prowadzenie postępowań administracyjnych i niektórych czynności z zakresu egzekucji administracyjnej, prowadzenie rejestru działalności regulowanej, organizowanie przetargów i zawieranie umów, prowadzenie sprawozdawczości i sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów o utrzymaniu porządku i czystości w gminach⁴⁷.

Na terenie gminy Chełmno przy Zakładzie Zagospodarowania Odpadów w miejscowości Osnowo zorganizowano dla wszystkich mieszkańców poszczególnych gmin Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK). Dodatkowo dla mieszkańców gmin wiejskich utworzono 10 punktów, w których mogą pozbyć się przeterminowanych leków, oraz wyznaczono miejsca, w których mogą zostawić tzw. odpady problemowe⁴⁸. W mieście zbiórka odpadów wielkogabarytowych przeprowadzana jest raz na kwartał, a zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny można przekazać do Gminnego Punktu Zbiórki (ZSEE) znajdującego się na terenie Zakładu Usług Miejskich sp. z o. o w Chełmnie⁴⁹.

W powiecie chełmińskim do lipca 2013 r. działało kilka firm zajmujących się wywozem odpadów komunalnych. Od sierpnia, w myśl nowych przepisów, firmą odbierającą odpady od mieszkańców wszystkich gmin powiatu chełmińskiego (wyłonioną w przetargu publicznym) została spółka z o.o. – Zakład Usług Miejskich z siedzibą w Chełmnie. Zakład ten, zgodnie z Uchwałą Sejmiku Wojewódz-

⁴⁷ *O nas*, www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=89 [dostęp 31.05.2015].

⁴⁸ *Analiza gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego za 2014 rok*, www.zgpch.nbip.pl/zgpch/?id=160 [dostęp 8.06.2015].

⁴⁹ Informacja dotycząca zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w Chełmnie – *BIP w JST – Urząd Miasta Chełmno*, www.bip.chemlno.pl/?cid=1544&bipid=3681# [dostęp 9.06.2015].

twu Kujawsko-Pomorskiego nr V/110/145 został także Regionalną Instalacją Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK) w zakresie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetworzenia⁵⁰.

Na terenie powiatu chełmińskiego istnieje jedno składowisko odpadów – Międzygminne Składowisko Odpadów Komunalnych w Osnowie (gm. Chełmno), na które kierowane są odpady z terenu wszystkich gmin powiatu⁵¹.

Powiat chełmiński, zgodnie z „Planem gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018-2023”⁵², należy do *Regionu 2 – Chełmińsko-Wąbrzeskiego*, dla którego wyznaczono następujące instalacje: składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych – Osnowo I, 86-200 Chełmno; mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych – Osnowo II, 86-200 Chełmno; przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów – Niedźwiedź, 87-207 Dębowa Łąka⁵³, a od listopada 2014 r. w Zakładzie Zagospodarowania Odpadami w Osnowie, którym zarządza Zakład Usług Miejskich z siedzibą w Chełmnie⁵⁴.

Na terenie każdej z gmin powiatu chełmińskiego obowiązują regulaminy, które szczegółowo określają zasady utrzymania czystości i porządku⁵⁵.

Gminy rzetelnie wywiązały się z obowiązku prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi oraz selektywnego odbierania odpadów komunalnych. Podczas wdrażania w 2013 r. przełomowych przepisów wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Gmina Miasto Chełmno przygotowała dla mieszkańców miasta ulotki informacyjne. Na tablicach informacyjnych w siedzibach urzędów wszystkich gmin o charakterze wiejskim, na stronach internetowych (w Biuletynie Informacji Publicznej) oraz w lokalnej prasie zamieszczono informacje dotyczące wdrożenia no-

⁵⁰ www.zumchemlno.com.pl/zaklad-zagospodarowania-odpadow-osnowo [dostęp 31.05.2015].

⁵¹ Powiatowy Program ochrony środowiska na lata 2012–2015 z perspektywą na lata 2016–2019 – BIP w JST – Powiat Chełmiński, www.bip.powiat-chemlno.pl/?cid=180&bip_id=1783 [dostęp 2.06.2015].

⁵² *Województwo Kujawsko-Pomorskie – Programy*, www.kujawsko-pomorskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=276&Itemid=118 [dostęp 21.05.2015].

⁵³ K. Michniewska, *Kodeks dobrych praktyk...*, op. cit., s. 51.

⁵⁴ www.zumchemlno.com.pl/zaklad-zagospodarowania-odpadow-osnowo [dostęp 31.05.2015].

⁵⁵ Uchwała Nr XXXII/214/2013 Rady Miasta Chełmna z dnia 18 czerwca 2013 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Chełmno (Dz.Urz.Woj.Kuj.Pom. z dnia 28 czerwca 2013 r., poz. 2285); Uchwała Nr III/17/2015 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z dnia 6 lutego 2015 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego (Dz.Urz.Woj.Kuj.Pom. z dnia 16 lutego 2015 r., poz. 468).

wego systemu, harmonogram odbioru odpadów komunalnych z poszczególnych miejscowości oraz z punktu selektywnego odbierania odpadów komunalnych⁵⁶. Ponadto, aby mieszkańcy miasta i powiatu nie musieli samodzielnie wypowiadać umów z firmami, które dotychczas odbierały odpady komunalne, wprowadzono ułatwienie polegające na tym, iż to dotychczasowe firmy, będące stroną umów, same w stosownym terminie rozwiązały umowy ze swoimi klientami⁵⁷.

Gminy wchodzące w skład ZKGPCCh osiągnęły poziom (za 2014 r. – dopuszczalny poziom 50%) ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w roku rozliczeniowym, który wynosił: Chełmno 4,4%, Kijewo Królewskie 5,5%, Lisewo 4,6%, Papowo Biskupie 4,7%, Stolno 4,9%, Unisław 5,9%.

Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, który został wyznaczony do osiągnięcia w 2014 r. przez Ministra Środowiska na poziomie 14%, w gminach wyniósł: miasto Chełmno 28,80%⁵⁸, gmina wiejska Chełmno 41,2%, Kijewo Królewskie 34,8%, Lisewo 34,2%, Papowo Biskupie 17%, Stolno 25,6%, Unisław 31,7%. W stosunku do odpadów innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe (dla 2014 roku został określony na poziomie 38%) poziom ten wyniósł: miasto Chełmno 94%⁵⁹, gmina wiejska Chełmno 49%, Kijewo Królewskie 38%, Lisewo 87%, Papowo Biskupie 96%, Stolno 50,7%, Unisław 80,6%⁶⁰.

W Chełmnie, w grudniu 2012 r., radni miejscy wprowadzając w życie ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, chcąc uchronić chełmnian od drastycznych podwyżek, podjęli uchwałę, do której wprowadzili dodatkową klauzulę. Dzięki temu wysokość opłat nie była ujednolicona, tak jak wskazywał na to ustawodawca, ale uzależniona od tego, ile odpadów bytowych w rzeczywistości jest wytworzone w gospodarstwie domowym⁶¹. Ta ryzykowna uchwała została podważona w sierpniu 2013 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO) w Bydgoszczy⁶²,

⁵⁶ Informacja dla mieszkańców miasta Chełmna dotycząca zmiany systemu zbiórki odpadów komunalnych. BIP w JST – Urząd Miasta Chełmno, [www.bip.chemno.pl/?bip_id=3629&cid=1544&q=informacja+dla+mieszka%C5%84c%C3%B3w+zmian; Ulotka o segregacji www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=89](http://www.bip.chemno.pl/?bip_id=3629&cid=1544&q=informacja+dla+mieszka%C5%84c%C3%B3w+zmian;Ulotka+o+segregacji+www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=89) [dostęp 31.05.2015].

⁵⁷ *Umowy na śmieci wypowiedziane przez burmistrz i wójtów*, „Czas Chełmna”, 22.02.2013, nr 5.

⁵⁸ *Roczne sprawozdanie Burmistrza Miasta Chełmna z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2014 rok*, archiwum autorki.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Analiza gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego za 2014 rok, *Związek Komunalny Gmin Powiatu Chełmińskiego*, op. cit.

⁶¹ Uchwała Nr XXVI/167/2012 Rady Miasta Chełmna z dnia 4 grudnia 2012 roku w sprawie wyboru jednej z metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami oraz stawki tej opłaty (Dz.Urz.Woj.Kuj.Pom. z dnia 13 grudnia 2012 r., poz. 3620).

⁶² *Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy*, www.bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/ [dostęp 6.06.2015].

w ocenie której przy ustalaniu stawek nie zastosowano jednej z czterech wskazanych przez ustawę metod ich naliczania (tj. od gospodarstwa domowego, liczby osób zamieszkujących gospodarstwo, powierzchni mieszkalnej lub ilości wody zużytej w danej nieruchomości)⁶³. Uchwała nr XXXVIII/245/2013 Rady Miasta Chełmna z dnia 10 grudnia 2013 r. dotycząca wyboru jednej z metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami oraz stawki tej opłaty, będąca wynikiem autorskiej propozycji ówczesnego przewodniczącego rady miasta, została również zakwestionowana przez RIO w Bydgoszczy⁶⁴. Ostatecznie, po długich negocjacjach⁶⁵, 25 lutego 2014 r. Rada Miasta Chełmna podjęła Uchwałę nr XLII/270/2014 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami oraz stawki tej opłaty, ustalając, że stawki będą uzależnione od liczby osób w rodzinie, a w przypadku zbiórki nieselektywnej, także od rodzaju zabudowy. Jeżeli odpady komunalne zbierane są i odbierane w sposób selektywny, na terenach gospodarstw jedno- i wielorodzinnych ustalono opłatę 10,50 zł od osoby, natomiast jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób nieselektywny, opłata wynosi na tenarach zabudowy jednorodzinnej 15 zł, a wielorodzinnej 12,50 zł od osoby⁶⁶.

W gminach wiejskich przyjęto zasadę, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy będzie naliczana od gospodarstwa domowego⁶⁷. Przyjęto wówczas, iż w przypadku domów stawka naliczana jest od gospodarstwa i wynosi 50 zł w przypadku zbiórki nieselektywnej lub 33 zł w przypadku zbiórki selektywnej. Mieszkańcy budynków, w których jest powyżej czterech lokali, zostali zobowiązani do uiszczania opłaty w wysokości 15 zł w przypadku nieselektywnej zbiórki odpadów lub 9,50 zł w przypadku zbierania i odbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny⁶⁸. Obecnie w przypadku odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych od gospodarstwa jednoosobowego w sposób selektywny – 20 zł lub w sposób nieselektywny – 30 zł, natomiast od gospodarstw domowych, składających się z dwóch lub więcej osób, odpowiednio 33 zł lub 50 zł⁶⁹.

⁶³ *Szukamy pieniędzy, na razie w śmieciach*, „Czas Chełmna”, 18.10.2013, nr 1.

⁶⁴ *RIO chce wyjaśnić*, „Czas Chełmna”, 10.01.2014, nr 3.

⁶⁵ Według Burmistrza była to najdłużej konsultowana w historii uchwała. Jej treść była uzgadniana z radnymi, klubami oraz władzami spółdzielni mieszkaniowych, *Śmieciowy Konsensus*, „Czas Chełmna”, 28.02.2014, nr 3.

⁶⁶ Uchwała nr XLII/270/2014 Rady Miasta Chełmna z dnia 25 lutego 2014 - BIP w JST - Urząd Miasta Chełmno, www.bip.chemno.pl/?app=uchwaly&nid=4595&y=2014&which=Rady+Miasta+Che%C5%82+mna&q=gospodarowanie+odpadami [dostęp 31.05.2015].

⁶⁷ Uchwała Nr III/12/2013 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z dnia 8 marca 2013 roku w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwały Zgromadzenia, www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=112 [dostęp 31.05.2015].

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Uchwała Nr III/15/2015 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z dnia 6 lutego 2015 roku w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami ko-

Związek Komunalny Gmin Powiatu Chełmińskiego z siedzibą w Stolnie zamknął rok 2013 nadwyżką finansową w wysokości 125 362,68 zł, która została przeznaczona na pokrycie wydatków w 2014 r. Dochody ZKGPCCh na koniec grudnia 2013 r. wyniosły ogółem 1 665 352,96 zł, co stanowiło 98,09% dochodów zaplanowanych – 1 697 779,00 zł, natomiast wydatki wyniosły 1 539 990,28 zł, co stanowiło 90,71% zaplanowanych wydatków. W okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. wystawiono 1728 upomnień na kwotę 128 782,29 zł. Na dzień 31 grudnia 2013 r. wysokość należności do zapłaty wynosiła 495 177,69 zł, w tym zaległości – 243 815,65 zł. Według stanu na koniec 2013 r. liczba złożonych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przedstawiała się następująco: gmina Chełmno – 1348; gmina Kijewo Królewskie – 1051; gmina Lisewo – 1180; gmina Papowo Biskupie – 1083; gmina Stolno – 1134; gmina Unisław – 1713⁷⁰. Również 2014 r. ZKGPCCh zamknął nadwyżką finansową w wysokości 150 197,32 zł, która została przeznaczona na pokrycie wydatków w roku następnym. Dochody na koniec grudnia 2014 r. wyniosły ogółem 3 648 400,66 zł (zaplanowano 3 562 710,00 zł), co stanowiło 102,41% wykonania planu, natomiast wydatki wyniosły 3 498 203,34 zł (zaplanowano 3 562 710,00 zł), co stanowiło 98,19% wykonania planu. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. wystawiono 4320 upomnień na kwotę 517 936,98 zł. Na dzień 31 grudnia 2014 roku wysokość należności do zapłaty wynosiła 680 676,02 zł, w tym zaległości – 436 994,62 zł. W ciągu roku wystawiono łącznie 2859 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 390 249,35 zł, z czego zrealizowano 698 na kwotę 94 630,00 zł. Według stanu na koniec 2014 r. liczba czynnych tytułów wykonawczych przedstawiała się następująco: gmina Chełmno – 286 na kwotę 36 164,50 zł; gmina Kijewo Królewskie – 350 na kwotę 42 207,61 zł; gmina Lisewo – 386 na kwotę 60 388,90 zł; gmina Papowo Biskupie – 486 na kwotę 66 934,17 zł; gmina Stolno – 261 na kwotę 37 802,65 zł oraz gmina Unisław – 392 na kwotę 52 121,52 zł⁷¹.

W gminie miejskiej dochody i wydatki z tytułu realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi od VII do XII 2013 roku zaplanowano

munalnymi oraz ustalania stawek opłaty za pojemnik o określonej pojemności, www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=112 [dostęp 31.05.2015].

⁷⁰ Załącznik do Uchwały Nr XVII/45/2014 Zarządu Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z dnia 24 marca 2014 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu finansowego wraz z informacją o stanie mienia Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego za 2013 rok, www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=112 [dostęp 31.05.2015].

⁷¹ Załącznik do Uchwały Nr III/16/2015 Zarządu Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z dnia 19 marca 2015 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu finansowego wraz z informacją o stanie mienia Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego za 2014 rok, www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=112 [dostęp 31.05.2015].

w wysokości 1 415 052 zł, natomiast wykonanie ukształtowało się odpowiednio w wysokości dochody – 997 183 zł, co stanowiło 70,47% wykonania planu, wydatki – 1 101 996 zł, co stanowiło 77,87% wykonania planu. Zaś w 2014 r. dochody i wydatki z tytułu realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi zaplanowano na poziomie 2 370 594 zł, a wykonanie opowiadało następującym wartościom: dochody – 2 242 115 zł, co stanowiło 94,60% wykonania planu, wydatki – 2 277 882 zł, co stanowiło 96,09% wykonania planu⁷². Gmina Miasto Chełmno realizację zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (zarówno 2013 r., jak i 2014 r.) zamknęła niedoborem finansowym wynoszącym odpowiednio 104 813,00 zł oraz 35 767,00 zł i posiadała zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości: VII–XII 2013 r. – 26 917,95 zł, a na dzień 31 grudnia 2014 r. – 55 408,62 zł⁷³. W okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. wystawiono 182 upomnienia, a w 2014 r. 283. Według stanu na koniec 2013 r. liczba złożonych deklaracji wynosiła 1923, natomiast w 2014 r. – 1912. W roku 2013 gmina miejska nie wystawiła żadnego tytułu wykonawczego, natomiast w 2014 r. wystawiono ich 151⁷⁴. Żadna z gmin powiatu chełmińskiego nie przeprowadziła czynności kontrolnych, których celem byłoby sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się w sposób prawidłowy z obowiązków wynikających z prawa podatkowego.

Analizując dotychczasowe wdrażanie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gmin powiatu chełmińskiego, należy uznać, iż samorządy, mimo wielu krytycznych uwag i wątpliwości w początkowym stadium zmian, zrealizowały to zadanie w sposób poprawny i zgodny z intencjami ustawodawcy. Osiągnięto bowiem dużo wyższe niż wymagane ustawowo poziomy recyklingu, odzysku i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła. Istotne i pozytywne zmiany, oprócz selektywnego zbierania, można zauważyć także w zakresie przetwarzania wcześniej składowanych odpadów komunalnych, zwiększenia liczby nowoczesnych instalacji do odzysku oraz ciągle rosnącej świadomości mieszkańców w zakresie ekologicznej gospodarki odpadami.

Pozytywnie należy ocenić także działalność ZKGPCCh z siedzibą w Stolnie, powołanego wyłącznie do realizowania zadań i celów w zakresie utrzymania czystości i porządku, selektywnej zbiórki odpadów oraz osiągania wymaganych poziomów recyklingu na terenie gmin powiatu chełmińskiego. Konsolidacja wszystkich gmin wiejskich i racjonalizacja w zakresie wdrażania ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, wyrażająca się powołaniem ZKGPCCh, przynosi wymierne korzyści w postaci skuteczniejszego i bardziej efektywnego

⁷² Odpowiedź Burmistrza Gminy Miasta Chełmna na pismo z dnia 1 czerwca 2015 roku o udostępnienie informacji publicznej. Archiwum autorki.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

realizowania zadań, jednocześnie przy bardzo dobrych wynikach finansowych, spójnych decyzjach i profesjonalizacji kadr.

Zmiana przepisów z dnia 28 listopada 2014 r., polegająca m.in. na zmianie właściwości organu egzekucyjnego uprawnionego do prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, spowodowała, iż żadna z gmin powiatu chełmińskiego nie zdecydowała się na dalsze wykonywanie kompetencji organu egzekucyjnego i zawarcie z naczelnikiem urzędu skarbowego porozumienia o przekazaniu zadań gminom z zakresu opłat za odpady komunalne. Zadanie to przejął Naczelnik Urzędu Skarbowego w Chełmnie zarówno od ZKGPCCh z siedzibą w Stolnie, jak i od Burmistrza miasta Chełmna.

Prowadzenie działań w gospodarce odpadami na terenie gmin powiatu chełmińskiego w okresie od lipca 2013 r. do końca 2014 r. zgodne było z celami i kierunkami działań jakie określił ustawodawca i przyczyniło się także do znaczącego uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i segregowania odpadów. Obowiązujące w tym zakresie rozwiązania weryfikowane będą przez sprawność działania występujących organów egzekucyjnych oraz postawę mieszkańców gmin i innych podmiotów uczestniczących w procesie gospodarowania odpadami.

Streszczenie

Pierwszego lipca 2013 r. weszły w życie przepisy polegające na obligatoryjnym przejęciu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadami komunalnymi i odpowiedzialności za cały ten proces. Wprowadzone przepisy nałożyły na gminy wiele nowych zadań i obowiązków związanych z organizowaniem zasad i form postępowania z odpadami komunalnymi.

Analiza procesu wdrażania nowych zasad gospodarki odpadami komunalnymi w gminach powiatu chełmińskiego, pomimo wielu krytycznych uwag i wątpliwości w początkowym stadium realizacji tych zadań, wykazała, iż podstawowe jednostki samorządu terytorialnego wywiązały się z tego zadania w sposób poprawny i zgodny z intencjami ustawodawcy.

Słowa kluczowe: Chełmno, dochód, gmina, odpady komunalne, opłata, organ egzekucyjny, recykling, utrzymanie czystości, wójt, zadanie własne, związek komunalny.

Municipal Waste Management. New Responsibilities of the Local Government on the Example of Municipalities of Chełmno District

Summary

With effect from 1 of July 2013, the provisions involving mandatory takeover by municipalities responsibilities of property owners in the field of waste management and re-

sponsibility for the entire process, came into force. The introduced legislation imposed on municipalities various new tasks and responsibilities related to organizing principles and different ways of dealing with waste.

The analysis of the implementation of new rules for municipal waste management in the rural district of Chełmno, despite many criticisms and doubts in the initial stage of implementation of these tasks, has shown that the local government units of the lowest tier, complied with this task in a correct and consistent manner and in accordance with the intentions of the legislator.

Key words: Chełmno, income, municipality, municipal waste, charges, an enforcement body, recycling, maintenance of cleanness, commune head, responsibilities, municipal association.

IHOR YAKUBIVSKY

The Exercising of Intellectual Property Rights by Some Categories of Natural Persons

The output of intellectual activity (literary and artistic works, computer programmes, inventions, industrial designs, varieties of plants etc) and facilities of individualisation (commercial names, trademarks and geographical indications) are important determinants of economic and cultural development of modern societies. It seems therefore necessary to provide an effective legal mechanism of exercising and protecting intellectual property rights. In this article we shall discuss some problems related to the subjects (persons) exercising intellectual property rights under civil legislation of Ukraine.

First of all, it should be noted that each civil right is vested in a definite subject (subjects), so that, as a rule, they are exercised through the actions of the entitled subject (subjects). This applies to intellectual property law. In accordance with Article 421 of the Civil Code of Ukraine (hereinafter: C.C.U.)¹, the subjects of intellectual property rights are: a creator (author, performer, inventor etc) of intellectual property object and other persons, who have acquired the moral and (or) economic intellectual property rights by law or by contract². Article 421 C.C.U., however, does not contain any statutory definition of the term ‘subject of intellectual property rights’. For this reason it seems justified to give some academic definitions of this term elaborated in the civil law doctrine.

In this respect, N.Myronenko claims that a person who holds the moral and (or) economic intellectual property rights should be regarded as a subject of an intellectual property right³. Another point of view is advocated by E.Kharitonova

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

² The term “intellectual property rights” can be employed in two meanings – wide and strict. In a wide sense, the intellectual property rights include all rights for the results of intellectual activity and facilities of individualization, such as non-property (moral) rights and property (economic) rights (art. 418 C.C.U.). In strict sense, this term concerning to property (economic) rights only. In this article we use *mutatis mutandis* the term “intellectual property rights” in last meaning.

³ Суб’єкти цивільного права / За заг. ред. Я.М.Шевченко. – Х.: Харків юридичний, 2009. – 632 с. – С. 477.

who distinguishes between subjects of intellectual property law in an objective sense, i.e. persons who are capable of becoming parties to intellectual property relations, and subjects of intellectual property rights in a subjective sense, i.e. persons who have already acquired these rights, as well as persons who have to perform their duties not to interfere with exercising of the rights by an entitled person⁴.

With regard to the legal basis for acquisition of intellectual property rights, the subjects can be divided into the primary and secondary ones. The first group includes subjects of intellectual property rights, who have acquired their status as a result of creation or registration of rights to the object of intellectual property rights. The other group includes subjects of intellectual property rights who have not created anything by themselves, but have acquired intellectual property rights in official order, by statute or by contract⁵.

As it has been noted that we are going to focus on intellectual property rights of economic character and, as a rule, can be an object of legal transactions (they possess trade ability). Thus, the holders of these rights and, as a result, the subjects of their exercising can be primary subjects (author, performer, producer of phonogram etc) and secondary subjects (successor of an inventor, publisher who has acquired the intellectual property rights by contract etc).

When discussing the issue of exercising of the intellectual property rights, an important role is to be attached to the category of the civil capacity of a person. It is obvious that each subjective right can be exercised only by its subject, who enjoys a sufficient volume of civil capacity⁶. According to Article 30 C.C.U., the civil capacity of a natural person is his ability to acquire civil rights for himself and to exercise them by his actions, to create civil duties for him, to execute them and to bear liability for their non-fulfillment. In civil law literature several points of view as to the content of civil capacity are presented.

Widely spread is an opinion that the basic elements of civil capacity are transaction ability, i.e. person's ability to make a deal, and delictual ability that is an ability to bear civil liability⁷. Similarly, O.Yoffe included to the content of civil

⁴ Харитонов О.І. Правовідносини інтелектуальної власності, що виникають внаслідок створення результатів творчої діяльності (концептуальні засади): монографія. – Одеса: Фенікс, 2011. – 346 с. – С. 170.

⁵ Суб'єкти цивільного права / За заг. ред. Я.М.Шевченко. – Х.: Харків юридичний, 2009. – 632 с. – С. 477–486.

⁶ Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. – М.: Статут, 2000. – 411 с. – С. 48.

⁷ Веберс Я.Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве. – Рига: Зинатне, 1976. – 229 с. – С. 124; Суб'єкти цивільного права / За заг. ред. Я.М.Шевченко. – Х.: Харків юридичний, 2009. – 632 с. – С. 83–84.

capacity the following elements; the ability to acquire new rights and duties, the ability to exercise own rights and duties, the ability to bear liability for the torts⁸.

However, in modern juridical literature a broader interpretations of the notion of civil capacity is represented. According to R.Stefanchuk, civil capacity encompasses an ability to acquire, exercise, change, terminate and renew civil rights and duties⁹. An even broader understanding of civil capacity of natural person is espoused by O.Kharitonov and E.Kharitonova, who propose to break down the discussed notion into the following abilities: 1) the ability to make a deal (transaction ability); 2) the ability to bear liability (delictual ability); 3) the ability to make the last will (ability of testation); 4) the ability to authorize a representative (representation ability); 5) the business ability; 6) the matrimonial ability; 7) the author's (creativity) ability¹⁰.

It is interesting to note that according to the latter point of view the civil capacity expressly includes the "author's (creativity) ability". In this aspect E.Kharitonova notes that author's (creativity) ability is a capacity of natural person in the realm of intellectual property law¹¹.

Although such an interpretative approach to the content of civil capacity is relatively new and reveals some scientific interest, we think that there are insufficient grounds for regarding the "author's (creativity) ability" as an element of civil capacity. In the C.C.U. there is a fixed single term "civil capacity", which has an over-arching character, i.e. it is applicable to all branches of the civil law in the variety of its diverse institutions, including intellectual property law.

The intellectual property objects can be results of intellectual activity of minors, as well as of persons with a limited civil capacity and of the incapacitated persons. In this respect the question arises as to what extent the mentioned categories of natural persons can exercise their intellectual property rights by themselves. Article 31 C.C.U. sets forth that a natural person under the age of 14 enjoys the right to exercise the personal non-property rights to the results of intellectual, creative activity, protected by law. At the same time, in accordance with Article

⁸ Иоффе О.С. Избранные труды: В 4 т. Т. II. Советское гражданское право. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 511 с. – С. 120.

⁹ Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту): Монографія / Відп. ред. Я.М.Шевченко. – Хмельницький: Вид-во Хмельницького ун-ту управління та права, 2007. – 626 с. – С. 151–152.

¹⁰ Харитонов Є.О. Цивільні правовідносини: Монографія / Є.О.Харитонов, О.І.Харитонova. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса: Фенікс, 2011. – 456 с. – С. 81–82.

¹¹ Харитонova О.І. Правовідносини інтелектуальної власності, що виникають внаслідок створення результатів творчої діяльності (концептуальні засади): монографія. – Одеса: Фенікс, 2011. – 346 с. – С. 174; Харитонova О.І. Деякі проблеми визначення творчоздатності фізичної особи у віці до 18 років // Актуальні проблеми цивільного, сімейного та міжнародного приватного права (Матвєєвські цивілістичні читання). Матеріали міжн. наук.-практ. конференції, Київ, 10 листопада 2011 р. – К.: Алерта, 2012. – 432 с. – С. 77–78.

32 C.C.U., a person aged between 14 to 18 years has the right to exercise all rights to the results of intellectual, creative activity, protected by law.

From these legislative provisions it is to be inferred that a person under the age of 14 may exercise solely personal non-property rights to the results of their intellectual activity, whereas the ability to exercise property rights with respect to these objects appears upon the completion of 14 years. Precisely this interpretation of Articles.31 and 32 C.C.U. has been represented in the Ukrainian legal literature¹².

However, for example, according to E. Kharitonova, the legal capacity of the persons less than 14 years of age with respect to creative output has a rather passive character; to a large extent it remains within the scope of the ability to exercise copyright by other persons specified by law¹³. The provisions of Article 31 C.C.U. regulating the possibility of persons under the age of 14 of exercising personal non-property rights to the results of intellectual activity are also criticised by some other Ukrainian writers¹⁴. Nevertheless, the subject-matter of our analysis covers just the same intellectual property rights, so we can say that the verbal interpretation of Article 31 and 32 C.C.U. suggests that the capacity to exercise intellectual property rights is vested in persons who have reached the age of 14. The question remains; what the rationale underlying such legislative regulation?

In this respect it should be emphasised that the exercising of intellectual property rights may consist in the factual or juridical actions. As E. Kharitonova rightly notes, the exercising of intellectual property rights does not always require to conclude a contract or to make other legal transaction¹⁵.

As far as the juridical actions (authorising for the use of intellectual property object by license contract or other forms of disposition of intellectual property rights) are concerned, it is understandable that a person under the age of 14 cannot

¹² Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України. – Вид.2, змін. і доп. / За ред. В.М.Коссака. – К.: Істина, 2008. – 992 с. – С. 27–28; Цивільний кодекс України. Постатейний коментар у двох частинах. Частина 1. / Кер. авт. кол. та відп. ред.. проф. А.С.Довгерт, проф. Н.С.Кузнєцова. – К.: Юстініан, 2005. – 680 с. – С. 43–44; Ромовська З.В. Українське цивільне право. Загальна частина: Академічний курс: Підручник. – 2-ге вид., допов. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 594 с. – С. 245; Суб'єкти цивільного права / За заг. ред. Я.М.Шевченко. – Х.: Харків юридичний, 2009. – 632 с. – С. 476.

¹³ Харитонова О.І. Правовідносини інтелектуальної власності, що виникають внаслідок створення результатів творчої діяльності (концептуальні засади): монографія. – Одеса: Фенікс, 2011. – 346 с. – С. 176–177; Харитонова О.І. Деякі проблеми визначення творчоздатності фізичної особи у віці до 18 років // Актуальні проблеми цивільного, сімейного та міжнародного приватного права (Матвєєвські цивілістичні читання). Матеріали міжн. наук.-практ. конференції, Київ, 10 листопада 2011 р. – К.: Алерта, 2012. – 432 с. – С. 78.

¹⁴ Гарєєв Є.Ш. Правова охорона винаходів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Одеська нац. юрид. академія. – Одеса, 2007. – 20 с. – С. 12.

¹⁵ Харитонова О.І. Правовідносини інтелектуальної власності, що виникають внаслідок створення результатів творчої діяльності (концептуальні засади): монографія. – Одеса: Фенікс, 2011. – 346 с. – С. 179–182.

perform such actions because of the insufficient degree of civil capacity. However, the matter related to the possibility of the factual actions remains unsolved. So, among the intellectual property rights there is a right to make use of an object (Article 424 C.C.U.). Using the object of intellectual property has the factual nature, because it does not entail any legal effects.

For instance, let us assume that a 10 - year- old pupil wrote a poem and, as a result, acquired moral and property copyright with respect to it. Can he or she declaim this poem at a school competition for young talents? The public performance of a poem before a school audience undoubtedly is one of the manners of using the intellectual output (Article 441–442 of C.C.U., art.15 of Ukrainian Copyright and Related Rights Act (U.C.R.R.A.)¹⁶). Thus, drawing on provisions of Article 31 C.C.U., a person under 14 cannot exercise a public performance of work created by them, because that action falls within the ambit of exercising of intellectual property rights. We do not think it is an appropriate legal solution.

When trying to answer the question as to the possibility of a person under 14 to exercise their intellectual property rights, not only the character of rights at issue (personal, non-property (moral) rights or the property (economic) ones), but also the nature of action aiming at exercising them should be taken into account. Concerning the using the object (the factual action), there is a reason for recognising that a person younger than 14 years should have a possibility to carry out such action by themselves. In turn actions of a legal character (authorising for using of an intellectual property object by license contract or other forms of disposition of intellectual property rights) have to be performed by their legal representative (parent, adopter or guardian).

According to Article 32 C.C.U., a person aged between 14 and 18 has the right to exercise all rights with respect to results of their intellectual, creative activity, protected by law, including the right to dispose of intellectual property rights without the consent of their statutory representative. Not only does such a person enjoy the right to use of object on their own, but also, for example, he or she is allowed to issue public license for using their work, such as Creative Commons, to conclude a license contract (Article 1109 C.C.U.) or a contract on transfer exclusive intellectual property rights (Article 1113 C.C.U.).

At the same time we are of the view that a person aged between 14 and 18 cannot conclude the contract on creation by request and using intellectual property object (Article 1112 C.C.U.). Certainly, according to Article 32 (1) C.C.U., such person can exercise the rights to the results of intellectual, creative activity, protected by law, since this norm refers to exercising of rights, which already exist. In contrast, by the contract on creation by request and using intellectual property

¹⁶ Закон України “Про авторське право і суміжні права” від 23 грудня 1993 р. в редакції закону від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 43. – Ст. 214.

object, a creator (writer, painter etc) undertakes an obligation to create the object. Thus, at the moment of conclusion of this contract, the object does not exist yet, so intellectual property rights do not exist either. Therefore, a person at the age between 14 and 18 years can conclude the contract on creation by request and using intellectual property object only upon the consent of their statutory representatives (Article 32 (2) C.C.U.).

The rule enshrined in Article 32 (1) C.C.U. does not apply to the contracts on collective management of the copyrights and related rights (Article 48 U.C.R.R.A.). Such contracts have a legal character of a mandate contract¹⁷. Thus, a conclusion of a contract on collective management of the copyrights and related rights does not refer to exercising of these rights. So, in accordance with Article 32 C.C.U., a person aged between 14 and 18 years can exceptionally enter into a contract on collective management upon a consent of their legal representative.

Furthermore, the discussed category of legal persons between cannot dispose of the intellectual property rights by will. The capacity of testation is vested in persons with full civil capacity and the right to make the will is to be exercised personally (Article 1234 C.C.U.). Therefore, unlike the two previous situations, a person aged 14 to 18 years cannot dispose of the intellectual property rights by a will even upon a consent of concord their statutory representatives.

The view has been expressed in the civil law literature that there is a need to differentiate between rights of persons aged between 14 to 18 years to exercise the rights to the results of intellectual, creative activity on the one hand, and the right to dispose of income that they receive as a result of exercising of intellectual property rights, on the other¹⁸. Such differentiation is plausible, because a right to dispose of a salary, stipend or other income is positioned as a separate element of the limited civil capacity (Article 32 C.C.U). The royalty is a kind of income and persons between 14–18 years enjoy a right to dispose it on their own. On the other hand, Article 32 (5) C.C.U. provides that a court can restrict a right of such person to dispose of their income or deprive the of this right. The quoted norm undoubtedly applies to the royalty received by a minor.

In connection with provisions of Article 31 and 32 C.C.U the question arises of what results of intellectual, creative activity of the minor are meant there. Do

¹⁷ Якубівський І.С. Про юридичну природу договорів між організаціями колективного управління і суб'єктами авторського права та суміжних прав // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2013. – № 5. – С. 25–31.

¹⁸ Харитонов О.І. Правовідносини інтелектуальної власності, що виникають внаслідок створення результатів творчої діяльності (концептуальні засади): монографія. – Одеса: Фенікс, 2011. – 346 с. – С. 179; Харитонов О.І. Деякі проблеми визначення творчоздатності фізичної особи у віці до 18 років // Актуальні проблеми цивільного, сімейного та міжнародного приватного права (Матвєєвські цивілістичні читання). Матеріали міжн. наук.-практ. конференції, Київ, 10 листопада 2011 р. – К.: Алерта, 2012. – 432 с. – С. 79.

these provisions refer only to output created by a minor in question or do they extend to any other rights (including the rights acquired on derivative grounds – by a contract, inheritance etc)? Some writers are of the opinion that minors do not have a right to exercise all intellectual property rights for the objects, created by other persons without the consent of their statutory representatives¹⁹.

One has to take into account that that Articles 31 and art.32 C.C.U. do not contain a provision according to which the minors' right to exercise the intellectual property rights refer solely to objects created by themselves. However, we are of the opinion that in this case the verbal interpretation of these provisions is not sufficient.

Article 31 C.C.U. endows a person under the age of 14 the possibility to exercise the personal non-property rights to the results of intellectual, creative activity, protected by law. In accordance with Article 423 C.C.U., personal non-property intellectual rights are vested in a creator (author), unless any other rule is specified by law. Civil legislation of Ukraine regulates the circumstances, when other persons, beside the author, can protect some personal non-property rights after his death (Article 439 (2) C.C.U., Article 29 (2) U.C.R.R.A.). These exceptions, however, are not applicable to the persons under the age of 14 years. This category of persons has therefore a right to exercise the personal non-property rights for the results of their own intellectual activity.

The same interpretation should be employed with regard to the provisions of Article 32 C.C.U. regulating the possibility of a person aged between 14 to 18 years to exercise the rights to the results of their intellectual, creative activity, protected by law. The rules stipulated in Articles 31 and 32 C.C.U. are based on the fact that persons younger than 18 years of age can exercise creative activity and acquire a status of an author with respect to the output of such activity. Therefore, the purpose of these legislative provisions is to confer to minors a possibility of exercising relevant intellectual property rights to the results of their own creative activity. The same regulation is contained in another provision of Article 32 C.C.U., which give to a person aged 14 to 18 years the right "to dispose of his own salary".

Taking into consideration the above remarks, we propose the following amendments to Article 31 and 32 C.C.U.:

- Article 31 paragraph 4 of part 1 could be formulated as follows:
“2) to exercise the personal non-property rights to the results of intellectual, including creative, activity, protected by law, and to use such results by oneself.”;
- Article 32 paragraph 3 of part 1 could be formulated as follows:
“2) to dispose of the intellectual property rights to the results of intellectual, including creative, activity, protected by law, by oneself”.

¹⁹ Гарсєєв Є.Ш. Правова охорона винаходів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Одеська нац. юрид. академія. – Одеса, 2007. – 20 с. – С. 12.

As far as natural persons whose civil capacity has been limited by court are concerned, one has to take into account the following provisions :

- 1) Such person can make the small domestic deals only (Article 37 (2) C.C.U.);
- 2) The deals concerning the disposition of assets and legal transactions outside of the scope of small domestic ones can be made by such persons upon the consent of their statutory representative (Article 37 (3) C.C.U.).

Basing on the definition of a “small domestic deal” (Article 31 C.C.U.), we assume that the contracts on disposition of intellectual property rights are not covered by this concept. First of all, these contracts do not aim at satisfying the domestic needs of the person at issue. In addition, their subject – the intellectual property rights – are by no means of a low value. Therefore, a natural person who has a limited civil capacity cannot make any transaction on disposition of intellectual property rights without obtaining the consent of their statutory representative.

In this respect, E.Kharitonova has concluded that a natural person whose civil capacity is limited, has a degree of “author’s ability”, that is to be regarded as an “intermediate” ability situated between the ability of a person under the age of 14 years and the ability of a person aged between 14 and 18 years. This person can exercise the moral rights for the results of intellectual, creative, activity, protected by law; besides, such person can make the deals upon the consent of his representative, receive income deriving from the exercising of intellectual property rights and dispose of such income upon the written consent of their representative²⁰.

In general, when agreeing with this opinion, we would like to note that a natural person whose civil capacity is limited enjoys also a right to use the object of intellectual property. For example, a singer, who has a limited civil capacity, can perform the songs created by themselves at concerts, music festivals or contests without the representative’s consent.

The incapacitated persons do not have a right to make any legal transactions. Their legal representative is empowered to perform all that deals on behalf of them (Article 41 C.C.U.). Therefore, such a person cannot conclude contracts or make other deals on disposition of intellectual property rights. At the same time, E.Kharitonova emphasised that Article 41 C.C.U. is not applicable to cases of the complete deprivation of civil capacity, but incapacitated persons lose transaction ability and delictual ability. Since the exercising of intellectual property rights not always entails a conclusion of a contract and making other deals, the incapacitated persons possess some volume of author’s ability²¹.

²⁰ Харитонова О.І. Правовідносини інтелектуальної власності, що виникають внаслідок створення результатів творчої діяльності (концептуальні засади): монографія. – Одеса: Фенікс, 2011. – 346 с. – С. 182.

²¹ Харитонова О.І. Правовідносини інтелектуальної власності, що виникають внаслідок створення результатів творчої діяльності (концептуальні засади): монографія. – Одеса: Фенікс, 2011. – 346 с. – С. 182.

To sum up, it should be noted, that opportunities of the natural persons who have not full civil capacity in relation to the exercising of their intellectual property rights depend on the character of such exercising. In cases where exercising of intellectual property rights takes a form of factual actions (using an object), it is to be assumed that all of the mentioned categories of persons are equally entitled to their performance. In turn, when intellectual property rights are to be exercised by means of legal actions (authorising the use of an object by license contract and other forms of disposition of such rights), the corresponding entitlements differ depending on the degree of the capacity to undertake legal actions.. The natural persons whose civil capacity is limited, can dispose of their intellectual property rights upon the consent of their statutory representatives. The disposition of the intellectual property rights vested in persons under the age of 14 or in the incapacitated persons entirely remains within the ambit of powers of their representatives.

Wykonywanie majątkowych praw własności intelektualnej przez niektóre kategorie osób fizycznych

Streszczenie

W artykule poddano analizie problematykę regulacji wykonywania majątkowych praw własności intelektualnej, przysługujących osobom niepełnoletnim, osobom posiadającym ograniczoną zdolność do czynności prawnych, w tym osobom ubezwłasnowolnionym, w ustawodawstwie Ukrainy. W odniesieniu do sytuacji gdy wykonywanie majątkowych praw własności intelektualnej przybiera postać działań faktycznych (eksploatacja przedmiotu praw), należy przyjąć, że działania te mogą być podejmowane samodzielnie przez wszystkie wymienione kategorie osób fizycznych. Z kolei gdy chodzi o realizację majątkowych praw własności intelektualnej poprzez czynności prawne (wydanie zezwolenia na eksploatację przedmiotu twórczości intelektualnej oraz inne przypadki rozporządzania tego rodzaju prawami), wówczas zakres posiadanych uprawnień jest różny w zależności od rodzaju zdolności do czynności prawnych. Samodzielnie wykonywać czynności dotyczące majątkowych praw własności intelektualnej mogą wyłącznie osoby pełnoletnie. Osoby fizyczne z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych mogą natomiast wykonywać czynności dotyczące majątkowych praw własności intelektualnej jedynie za zgodą ich ustawowych przedstawicieli. Kwestia rozporządzenia majątkowymi prawami własności intelektualnej, przysługującymi osobom poniżej czternastego roku życia oraz osobom ubezwłasnowolnionym, całkowicie pozostaje w sferze uprawnień przedstawicieli ustawowych.

Słowa kluczowe: wykonywanie majątkowych praw własności intelektualnej, osoba fizyczna, zdolność prawna, eksploatacja przedmiotu praw własności intelektualnej.

Exercising of intellectual property rights by some categories of natural persons

Summary

The article discusses the regulation of the problems related to the exercising of intellectual property rights vested in persons lacking of the capacity to perform legal actions, persons with a limited capacity to undertake legal actions and the incapacitated persons. In cases where exercising of intellectual property rights takes a form of factual actions (using an object), it is to be assumed that all of the mentioned categories of persons are equally entitled to their performance. In turn, when intellectual property rights are to be exercised by means of legal actions (authorising the use of an object by license contract and other forms of disposition of such rights), the corresponding entitlements differ depending on the degree of the capacity to undertake legal actions.. The natural persons whose civil capacity is limited, can dispose of their intellectual property rights upon the consent of their statutory representatives. The disposition of the intellectual property rights vested in persons under the age of 14 or in the incapacitated persons entirely remains within the ambit of powers of their representatives.

Key words: exercising the intellectual property rights, natural person, civil capacity, using of an object of intellectual property.

LILIYA YARMOL

On Freedom of Belief and Freedom of Expression as Natural (Socially General) Human Rights: Their Notion and Correlation

Introduction

The freedom of belief and the freedom of expression occupy a preeminent position among natural, inalienable human rights, inherent in human dignity. They should be perceived and interpreted in a functional manner, i.e. in the light of their purpose as an indispensable prerequisite in the process of informing and crystallising of individual's identity, self-recognition, autonomy and integrity¹. The structure of beliefs and convictions that underlie the mentioned freedoms by constituting their 'object' of protection are essential components of human over-arching worldview.

The freedom of belief and freedom of expression, as any other freedom, can be analysed from two perspectives: firstly, as a natural (socially general) right and secondly as an subjective legal right. Within the former meaning the discussed freedoms appear as entitlements of a natural, socially general character that exist regardless of any conferment or recognition on the part of the state. The so called 'natural' origin of freedom of expression and freedom of belief has been dealt with by a number of scholars that attribute their origin to various sources, such as God, human consciousness or society. Taking into account contemporaneous trends in social development, we assume that the examined freedoms are to be viewed as natural human abilities. Such an approach can be inferred from the major international documents on the protection of human rights that embody the substantial human achievements and aspirations in this field.

On the other hand, the freedom of belief and freedom of expression perceived as subjective legal rights evidently depend on the state authorities that declare, recognise them and create legal guarantees for their implementation and protection.

¹ A. Jakuszewicz, *Ujęcie wolności sumienia w świetle demokratyczno-funkcjonalnej teorii praw podstawowych (Approach to Freedom of Conscience in the Light of the Democratic-Functional Theory of Fundamental Rights)*, „Studia Prawnicze KUL” 2014, nr 3, s. 54.

The aim of this paper is to determine the notion of freedom of belief and freedom of expression as natural (socially general) human rights and to reveal their correlation.

As far as the current state of the research is concerned, certain aspects of the freedom of expression and freedom of belief as natural right have been discussed by M. Babi, V. Bondarenko, S. Bublyk, S. Buryanov, V. Yelenskyi, V. Coul Derem, A. Kolodnyi, A. Krasikov, N. Lerner, M. Marynovych, A. Pchelincev, P. RabInovych, V. Savelyeva, O. Sagan, H. Cheremnykch, O. Shuba, P. Yzrockyi and others.

The origins and peculiarities of the approaches to main ideas regarding freedom of expression and its correlation with other phenomenas, for instance with belief, have been an object of the research conducted by scholars such as: O. Alexandrov, O. Borovkov, M. Bilalov, D. Havr, B. Hrushyn, M. Dmytrovska, B. Yerunov, O. Klevakin, V. Korobeynykov, A. Nekhaev, Yu. Surmin, M. Teryohina, A. Uledov, O. Frost.

Certain aspects of the freedom of expression as natural (socially general) right have been discussed in the works of N. Vynogradova, M. Verpo, O. Zhukovska, Ye. Zaharova, S. Kravchenko, N. Kushakova, V. Lutkovska, M. Makovey, M. Muratova, E. Titko, S. Shevchuk, Ye. Chefranova etc.

Freedom of belief as natural (socially general) human right

The basis for the freedom of belief is human's belief. The term 'belief' originates from the Latin word *veritas* which means 'truth' and *verus* – 'true'). In ancient Jewish language the notion of belief comprises the whole complexity of spiritual guidance. Two radicals are dominating: 'aman' (amen) that evokes the feeling of firmness, confidence and 'batah' – prosperity and faith². According to some scholars, holding a belief is a mandatory element of a normal human consciousness³. Consequently, there is no human being that would not have a belief. 'Apparently – as P. Jonson notes, – there is a natural tendency to believe. Everybody believe. Not everyone believes in the same thing but everyone believes in something'⁴. A belief in a broad sense is a confidence in the existence of certain phenomena, the recognition of their reality notwithstanding the character of evidence or facts on which such a belief is founded⁵.

² Словник біблійного богослов'я / Ксав'є Леон-Дюфур та ін. / за ред. Софрона Мудрого. (Dictionary of theological studies / Xavier Leon-Dufur and others / edit. by Sofron Mudryi). – Львів : Місіонер, 1996. – С. 20 (Lviv : Missioner, 1996. – p. 20).

³ Волков Ю.Г. Человек : энциклопедический словарь / Ю.Г. Волков, В.С. Поликарпов (Volkov Yu. G. A Human : encyclopedia / Yu. G. Volkov, V. S. Polycarpov). – М. : Гардарики, 2000. – С. 234 (M. : Gardaryky, 2000. p. 234).

⁴ Johnson P. Psychology of Religion / P. Johnson - N.-Y.-Nashville, 1945. – P. 15.

⁵ Соціальна філософія. Короткий енциклопедичний словник / за ред. В.П. Андрущенко, М.І. Горлача. (Social philosophy. Concise encyclopedia / edit. by V.P. Andrushchenko, M.I. Horlach.) – К.-Харків : Рубікон, 1997. – С. 86 (K.-Kharkiv : Rubikon, 1997. – P. 86).

It is therefore necessary to bear in mind that each belief has its object⁶. A person does not just believe, he or she believes in something. The object of a belief may be both a religious (belief in the existence of a God) and non-religious (belief in an 'ideal' society, physical eternity etc.)

A human belief can be analysed in two aspects. Firstly, as mental, psychical human activity directed to choosing an object of the belief and determining their inner relation to that object. We presume that the ability to conduct such activities is reflected in the notion of belief recognition. Secondly, the notion of belief may be interpreted as an external (physical) activity that is aimed at a manifestation of the belief in question. The ability to conduct such an activity is reflected in the notion of the freedom of belief. The freedom of belief as a natural (socially general) human right is therefore an ability to choose freely the object of one's belief and to make a choice as to the attitude towards that object. In other words, it is an ability to make an inner self-determination concerning one's belief. Law being a specific normative system by its very nature is not capable of regulating the choice of a belief as well as of views and ideas that make up a structure of an overall human worldview. Solely the freedom of belief is amenable to be regulated by law. In our opinion, freedom of belief as natural (socially general) human right is an ability to conduct certain actions or to refrain from them, with the help of which belief recognition is objectified.

The notion and structure of the freedom of belief can be inferred from the analysis of the main international legal documents on human rights. For instance, the Universal Declaration of Human Rights (Article 18), International Covenant on Civil and Political Rights (Article 18), UN Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion and Belief (Article 1), International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 5), European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Article 9) (hereinafter – Convention) set forth “freedom of thought, conscience and religion” that comprises not only religious beliefs but also other convictions. Moreover, the whole range of documents adopted by the OSCE (Final Act of the Conference on Security and Cooperation (1975); Final Act of the Congress of Vienna (1989); Paris Charter for New Europe (1990)) declare «freedom of thought, conscience, religion and belief”.

The Universal Declaration on Human Rights stipulates that ‘everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with

⁶ Релігієзнавство : підручник / за ред. В.І. Лубського, В.І.Теремка. (Religionstudies : textbook / edit. by V. I. Lubskiy, V. I. Teremok). – К. : Академія, 2000. – С. 30 (К. : Academy, 2000. – P. 30); Угринович Д.М. Введение в религиоведение / Д.М. Угринович (Uhrynovych D.M. Introduction-toreligiousstudies / D.M. Uhrynovych) – М. : Мысль, 1985. – С. 40 (М. : Mysl, 1985. – P. 40).

others and in public or private, to manifest his religion or belief in teaching, practice, worship and observance' (Article 18).

N. Lerner states that the notion 'belief' as employed in Article 18 of the UDHR carries a special meaning. It should be understood and interpreted in the light of art. 18 and other international documents only in relation to the notion 'religion'. Accordingly, the term is not so broad as to encompass only such beliefs that fulfill in human life a role comparable to religion. It does not therefore include partial views on specific matters, such as political, cultural, scientific or economic views that do not considerably shape the identity of the individual in question. The notion of 'belief' was introduced into the Declaration in order to protect non-religious beliefs such as atheism and agnosticism, and its content was defined during the discussions on a variety of documents that contain certain aspects of religious rights⁷.

Furthermore, as A. Jakuszcwicz has rightly noted, even if religious and non-religious beliefs are theoretically treated on an equal footing as far as their protection is concerned, persons who adhere to less known religious or philosophical traditions or hold individualistic philosophical convictions are likely to face considerable difficulties when asserting the discussed freedom. These difficulties refer above all to evidentiary problems as to genuineness and sincerity of the purported convictions. When alleging the violation of the freedom of belief or a duty of state authorities to respect parents' philosophical convictions in the field of education of their children, the applicants are supposed to prove that they hold them. This requirement does not appear with regard to religious convictions, since the mere adherence to a known religious community is deemed by the European Court of Human Rights as sufficient evidence to that effect. Moreover, the applicant has to prove that their non-religious beliefs or philosophical convictions are part of a serious, coherent and over-arching belief structure that underlies their claims⁸.

As a consequence of long-standing discussions held by different international bodies it was recognised that the formulation 'religion or belief' includes both theistic and non-theistic views⁹. For instance, in 1993 the UN Committee on

⁷ Лернер Н. Релігійні права людини на основі документів ООН / Н. Лернер // Релігійна свобода і права людини: правові аспекти: У 2 т. (Lerner N. Religious human rights on the basis of the UN documents / N. Lerner // Religious freedom and human rights: legal aspects: in 2 Vol.) – Львів : Свічадо, 2001. – Т. 2. – С. 126–127. (Lviv: Svichado, 2001. – Vol. 2. – P. 126–127).

⁸ Jakuszcwicz A., The rights of Parents to Bring Up Their Children in Conformity with Their Religious and Philosophical Convictions vs. the Activities of Public Authorities in the Field of Education under the European Convention on Human Rights, Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. – 2013. – Випуск 33. – С. 141–142 / Visnyk of the Lviv University. Series International Relations. 2013. Issue 33. p. 141 et seq/.

⁹ Ликвидация всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждения // Права человека: Серия исследований 2. (Elimination of all forms of intolerance and discrimi-

Human Rights published ‘General Commentary № 22 (48) to Article 18 of International Covenant on political and civil rights’, where it was stated that this Article protects theistic and non-theistic views¹⁰. It was also pointed out that the terms ‘religion’ and ‘beliefs’ should be understood in a broad sense and, as a result, each and every attempt at discrimination on the basis of religion or belief has to be suppressed. In particular, it refers to measures aimed at discriminating a religious community on the ground that it is a new or non-traditional movement or that its adherents comprise a minority in a given society, which in turn may give rise to violent attitude on the part of religious majority¹¹.

Freedom of expression as natural (socially general) human right

For a better understanding of the freedom of expression it is necessary to grasp the essence and determine the meaning of a view. There exist a divergency of approaches to the definition of the term ‘view’ in academic literature. Firstly, in its most general and basic meaning it is understood as a thought or a judgement about something¹². In a broader sense it is a kind of knowledge about any phenomenon, subject or world in general together with the expression of an attitude towards it.¹³ According to another approach, a view is one of the important manifestations of social and individual consciousness, a set of correlated judgments that comprise hidden or evident attitude, evaluation of any phenomenon, processes, events and facts of reality.¹⁴ The adduced definitions shows that a view may serve as an instrument of evaluation and advice, since it defines the position of individual in a society, suggests solutions to social problems on the basis of definite premises and regulates individual behaviour as well as the course of action of social groups and institutions. In a narrow meaning, it can be seen as a thought or idea lacking of any substantial and coherent argumentation that would provide its underlying justification, hence unexamined or not supported with necessary factual information. A view can be a factor that determines human choices and assessment due to the fact that it is tightly linked to a belief, a worldview or a psychological pattern,

nation based on religion or belief // Human rights: Series of research 2.) – Нью-Йорк, 1989.– С. 3 (New York, 1989. p. 3.

¹⁰ Лернер Н., *op.cit.*, p. 130.

¹¹ *Ibidem.* p. 135.

¹² Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доповн.)/ уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. (Dictionary of contemporary Ukrainian language by V.T. Busel). - К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – С. 1004 (К., Irpin : VTF «Perun», 2005. – P. 1004).

¹³ Соціально-психологічний словник / авт.-уклад. М. Чапка, У. Контни. (Social-psychological dictionary by M. Chapka, U. Contni).- Мисловіце, 2010.– С. 302.(Mislovicze, 2010. – P. 302).

¹⁴ Философия : энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. (Philosophy: encyclopedic dictionary by A.A. Ivina). – М. :Гардарики, 2006. – 2006. – С. 511.(М. :Hardaryky, 2006. – P. 511).

even though in many occasions it arises in the context of ambiguity. A view can be adequate with respect to reality; on the other hand, it may – to a greater or lesser extent – be divorced of it and thereby delusive. Furthermore, individual, social and collective views can be distinguished.

We subscribe to the approach adopted by A. Nekhayevym that a view as a specific cognitive form is an instrument for creation of a definite ‘image’ or ‘picture’ of the world by furnishing the way of its depiction – i.e. a point of view¹⁵.

A substantive and precise analysis of the formation of views, beliefs etc. together with their meaning and correlations has been conducted by I. Kant. He stated that ‘... the recognition of truthfulness or subjective importance of a judgement towards a belief consist of three elements: opinion, belief and knowledge. An opinion is the recognition of truthfulness when considering it is insufficient from both sides objectively and subjectively. If the recognition of truthfulness is sufficient in a subjective dimension and not in the objective one, this is called a belief. Finally, if the recognition of truthfulness may be characterised as subjectively and objectively fulfilled, it is called knowledge¹⁶.

Thus, the freedom of expression as a natural (socially general) human right – is a human ability to express externally thoughts and judgements about processes, events, facts of the reality, including certain attitude and assessment, in any available form.

There exist a number of universal international legal guarantees that ensure the freedom of expression. First of them is the UN Universal Declaration of Human Rights (1948) that proclaims: ‘Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers’ (Article 19). As it was mentioned, when quoting Article 18 of the Declaration it also implies the freedom to change opinion and belief. However, these freedoms are explicitly related to religious beliefs.

It is declared in the International Covenant on Civil and Political Rights that ‘Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice’ (Article 19).

¹⁵ Нехаев А. В. Когнитивные функции мнения : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. философских наук : спец. : 09.00.11 «Онтология и теория познания» / Нехаев Андрей Викторович.(Nekhaev A. V. Cognitive functions of a thought: autoref. of diss. for Phd in philosophy: specialty: 09.00.11 «Ontology and gnoseology» / Nekhaev Andrey Viktorovich).– Тюмень, 2006.(Tyumen, 2006).[On-line resource]. – Entered from:<http://www.dissercat.com>

¹⁶ Кант Иммануїл. Критика чистого розуму / пер. з нім. та приміт. І. Бурковського / I. Kant. (Immanuel Kant. Critique of pure reason / transl. from german lang. and edit. by I. Burkovskiy / I. Kant.) – К. : Юніверс, 2000. – С. 464–465 (K. : Universe, 2000. – P. 464–465).

Article 10 para. 1 of the Convention stipulates that ‘Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises’.

As a result, we may conclude that according to the provisions of the aforementioned international documents the freedom of expression comprises the following elements:

- The freedom to hold and Express beliefs and views (we presume it depends on individual understanding and attitude);
- The Freedom to seek, receive and impart any kind of information and ideas.

Besides, it is appropriate to emphasise that the freedom of expression contains some internal elements such as the ability to change one’s views and beliefs.

Freedom of expression and freedom of belief: matters of correlation

Indeed, as it was shown *infra*, the freedom of belief is most tightly connected with the freedom of religion. Both views and beliefs are essential elements of human worldview. They appear to be intertwined.

An individual, when manifesting his/her views, may breach the rights and freedoms of other persons, for instance, their right to belief. In such a case the question arises whether the limits of the freedom of expression have been overstepped.

Let us discuss a concrete case. On 7 of January 2015 in Paris tragical events happened that brought into shock democratic societies. Three men, armed with weapon, attacked the headquarters of the French satirical magazine Charlie Hebdo.¹⁷ Twelve people were killed, among them two representatives of law enforcement bodies, the chief editor of the magazine and a caricaturist Stefan Charbonne (he was on a black list of the terrorist grouping ‘Al Qaeda’. The terrorists tracked him down for publishing caricatures of Mohammed)¹⁸. Five more people were injured.

The magazine Charlie Hebdo is famous for its caricatures of Mohammed¹⁹. The day before journalists of this magazine published in Twitter a caricature of

¹⁷ Напад на Charlie Hebdo : зловмисники втекли із заручником. (Charlie Hebdo attack: offenders escaped with a hostage), www.ukrinform.ua/ukr/news/napad_na_charlie_hebdo_zlovmisniki_vtekli_iz_zaruchnikom_2008380 [entry date 7.01.2015].

¹⁸ Напад на Charlie Hebdo: кількість жертв зросла до 12. (Charlie Hebdo attack: the number of victims risen to 12), www.ukrinform.ua/ukr/news/napad_na_charlie_hebdo_kilkist_gertv_zrosla_do_12_2008388 [entry date 7.01.2015].

¹⁹ Напад на Charlie Hebdo : зловмисники втекли... op.cit.

the radical grouping leader named «Islamic state» Abu Bakra al-Bahdadi, which was attached with the subscription 'Best wishes, by the way'²⁰.

The caricatures of Mohammed printed in a magazine Charlie Hebdo undoubtedly were such as to hurt religious feelings of certain Muslims. It is worth recalling that in 2005 the Danish publishing house Jyllands-Posten published some caricatures of Mohammed, which resulted in a huge international conflict. The magazine Charlie Hebdo re-printed those pictures in 2006²¹.

In this context the question arises of whether the publication of the caricatures at issue should be seen as an act that goes beyond the limits of the freedom of expression and therefore should be restricted with a view to protecting the rights and freedoms of others, especially, the freedom of religion and belief. In our opinion, in order to answer this question we have to analyse more precisely what was the specific objective that the journalists intended to achieve by publishing the caricatures. If the act was aimed at offending religious feelings and beliefs of Muslims, one has to assume that the limits of the freedom of expression were definitely overstepped. If, however, such pictures were to mean emitting a value-judgment on terrorism and on an Islamic organisation inspired by a religious belief that might provide a justification for terrorist activities, then it is to be assumed that no infringement of the freedom of expression on the part of journalists occurred.

We presume the caricature of Mohammed could not serve as a basis for the restriction of freedom of expression towards journalists as their publication did not overstep any limits of this freedom.

The European Court of Human Rights has elaborated an interpretation of Article 10 of the Convention according to which mass media play an important role in a democratic society; freedom of press gives a society one of the best tools to get acknowledged with public opinion regarding ideas and positions of political leaders. It is noteworthy that Secretary General of the UN Pan Gi Mun stated that terrorist attack on the magazine Charlie Hebdo had been an example of a direct threat to freedom of expression and had to be regarded as a hideous crime²².

²⁰ Серед загиблих у редакції паризького журналу – головний редактор (Among killed in an editor's office of a paris magazine was a chief editor), www.espreso.tv/news/2015/01/07/sered_zahyblykh_u_paryzkomu_zhurnali_holovnyy_redaktor [entry date 7.01.2015].

²¹ Данський журнал, який теж публікував карикатури, посилив заходи безпеки через теракт у Франції. (Danish magazine which also published caricatures, strengthened preventive measures because of the terrorist attack in France), www.espreso.tv/news/2015/01/07/danskyy_zhurnal_yakyy_tezh_publicuvav_karykatyry_posylyv_zakhody_bezpeky_cherez_terakt_u_franctiyi [entry date 7.01.2015].

²² Генсек ООН засудив стрілянину в Парижі: це напад на демократію. (Secretary General condemned an attack in Paris: it's an aggression against a democracy), www.espreso.tv/news/2015/01/07/hensek_oon_zasudyv_strilyanyu_v_paryzhi_ce_napad_na_demokratiyu [entry date 7.01.2015].

Concluding remarks

The freedom of belief and freedom of expression as natural rights are independent from the state, possess natural, socially general character and constitute the prerequisite of human autonomy and self-determination.

The freedom of belief, perceived as a natural (socially general) human right, is an ability to act in a certain way or to refrain from doing so, pursuant to one's religion or a non-religious belief that fulfills a role comparable to the significance of religion in life of an individual in question.

The freedom of expression as a natural (socially general) human right – is a human ability to express thoughts and judgements about processes, events, facts of the reality in any available form. It includes the adoption of a certain attitude and value-judgment.

We assume that taking into account the development of a societies the discussed freedoms perceived as natural human abilities are sufficiently guaranteed in the major international documents on the protection of human rights that in turn fulfill the main substantial human achievements of the entire human beings existence.

Naturally, freedom of belief is most tightly connected with freedom of religion, however beliefs together with views and opinions are essential elements of human worldview. In this respect, they are interwoven.

Wolność sumienia i wolność uzewnętrzniania poglądów jako naturalne, ogólnospołeczne prawa człowieka: ich pojęcie i wzajemne korelacje

Streszczenie

W artykule sformułowano pojęcie wolności sumienia oraz wolności uzewnętrzniania poglądów jako naturalnych, ogólnospołecznych praw człowieka. Poddano analizie podstawowe dokumenty międzynarodowe, regulujące treść, strukturę wolności światopoglądu oraz wolności wyrażania opinii. Zbadano niektóre aspekty wzajemnego oddziaływania wymienionych wolności.

Słowa kluczowe: wiara, poglądy, wolność sumienia, wolność uzewnętrzniania poglądów, prawa naturalne.

On freedom of belief and freedom of expression as natural (socially general) human rights: its notion and correlation

Summary

In the article the notion of the freedom of expression and freedom of belief are defined as natural (socially general) human rights. Furthermore, the content and structure of free-

dom of expression and freedom of belief as set forth in the key international documents for the protection on human rights have been analysed. Some aspects of correlation between the abovementioned freedoms have been disclosed.

Key words: belief, view, freedom of belief, freedom of expression, natural rights.

Prawo karne wobec dobrowolnej aktywności seksualnej małoletnich

Wstęp

Celem artykułu jest podjęcie problematyki dotyczącej dobrowolnej, czyli wynikającej z własnej, nieprzymuszonej woli, aktywności seksualnej małoletnich. Zagadnienie to jest bardzo istotne z uwagi na to, że młodzi ludzie, podejmując aktywność seksualną, często nie są świadomi ciężących na nich konsekwencji prawnych, w szczególności na gruncie kodeksu karnego. Wśród młodych ludzi dochodzi do rozluźnienia relacji seksualnych oraz do znacznej otwartości na nie. Tendencja ta jest obserwowalna od kilkunastu lat. Z przykrością należy stwierdzić, iż obecnie stosunki seksualne lub ich surogaty nie zawsze są skutkiem prawdziwej, czystej miłości między dwiema osobami, lecz zaspokojeniem popędu seksualnego, a nawet źródłem pieniędzy. Pomysłowość młodych ludzi, jak urozmaicić współżycie seksualne, jest ogromna. Wiadomo z doniesień medialnych, że modne stają się gry, takie jak „słoneczko”¹, czy „wymiękasz”². Niezależnie od tego, jak często młodzież w takich grach uczestniczy, konieczne jest zwrócenie na nie uwagi w aspekcie karnoprawnym.

Zdecydowanie częściej aniżeli do patologicznych form aktywności między dwiema młodymi osobami dochodzi do stosunków seksualnych związanych z pozytywnymi uczuciami małoletnich. Z pewnością nie można generalizować i przyjmować, że każdy stosunek seksualny czy inna czynność seksualna muszą być przejawem nieprawidłowych relacji międzyludzkich, ale także i ta płaszczyzna wymaga naukowego namysłu.

Na aktywność seksualną małoletnich składa się także prostytutka. Konieczne jest zatem przeanalizowanie tej problematyki na gruncie kodeksu karnego

¹ www.wspolczesna.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20110815/MAGAZYN/952662945 [dostęp 20.09.2013].

² wyborcza.pl/1,75478,14989920,Gimnazjalna_sekszabawa_w_słoneczko_to_tylko_miejska.html?utm_source=HP&utm_medium=AutopromoHP&utm_content=cukierek1&utm_campaign=wyborcza#Cuk [dostęp 21.11.2013].

z 6 czerwca 1997 roku, przede wszystkim w świetle art. 200 k.k., dotyczącego m.in. odbywania stosunku seksualnego z małoletnim poniżej 15 lat, ale również w ujęciu art. 199 § 3 k.k., dotyczącego nadużycia zależności lub uwiedzenia małoletniego. Obecny kształt tych przepisów został im nadany ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw³.

Zgodnie z art. 10 k.c.⁴ małoletnim jest osoba, która nie ukończyła lat 18, przy czym wyjątek stanowi kobieta, która ukończyła 16 lat i za zgodą sądu rodzinnego zawarła związek małżeński. Według tak wyznaczonej granicy małoletniości przebiegać będą analizy niniejszego opracowania z wyodrębnieniem w nich jednak granicy lat 15, gdyż taką ustala kodeks karny, w szczególny sposób ochraniając małoletnich, którzy nie przekroczyli tej cezurę wiekowej.

Przestępstwo obcowania płciowego z małoletnim poniżej 15 lat (art. 200 k.k.)

Artykuł 200 k.k. stanowi o odpowiedzialności karnej za obcowanie płciowe z małoletnim poniżej lat 15, a także za dopuszczenie się wobec takiej osoby innej czynności seksualnej, za doprowadzanie jej do poddania się takim czynnościom albo do ich wykonania, oraz za prezentowanie małoletniemu poniżej lat 15 wykonania czynności seksualnej w celu zaspokojenia seksualnego. Przedmiotem ochrony jest tu wolność seksualna małoletniego, która rozumiana jest jako wolność od ingerowania w sferę życia seksualnego, którą małoletni nie jest w stanie prawidłowo dysponować⁵.

Przyjmuje się, że czynność, za dokonanie której grozi odpowiedzialność karna, polega zarówno na obcowaniu płciowym, jak i na innej czynności seksualnej⁶. „Obcowanie płciowe” interpretowane jest jako „prawidłowy stosunek płciowy, który przede wszystkim polega na wprowadzeniu męskich narządów płciowych do żeńskich narządów płciowych oraz wszelkie inne odpowiedniki stosunków płciowych”⁷. Polega ono więc na bezpośrednim kontakcie płciowym ciała sprawcy z organami płciowymi ofiary, ale również z tymi narządami, z którymi może odbyć stosunek analny lub oralny⁸. Wiesław Kozieliwicz podkreśla, że jest to pojęcie zdecydowanie szersze niż spółkowanie, gdyż obejmuje ono także kon-

³ Dz.U. z 2014 r., poz. 538.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121).

⁵ *Prawo karne*, red. A. Grześkowiak, Warszawa 2012, s. 347.

⁶ *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. A. Zolla, Warszawa 2013, T. II, s. 772–773.

⁷ *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. Z. Zolla, Kraków 2008, T. II, s. 580.

⁸ *System prawa karnego. Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, red. J. Warylewski, Warszawa 2012, T. X, s. 761.

takty bardzo zbliżone do spółkowania⁹. Natomiast „inna czynność seksualna” to np. wsadzenie palca do pochwy¹⁰, dotykanie narządów płciowych przez bieliznę lub odzież, pocałunki, pieszczoty¹¹, dotykanie piersi ofiary¹². Poprzez „doprowadzenie” rozumie się istnienie związku przyczynowego pomiędzy czynem sprawcy, a podjęciem określonych zachowań przez małoletniego, przy czym istotnym jest, że sprawca w owym układzie jest stroną aktywną, a bez jego inicjatywy do czynu by nie doszło¹³.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 października 2007 r. zwrócił uwagę na ważny aspekt związany z popełnieniem czynu z art. 200 § 1 k.k., czyli na fakt, że o odpowiedzialności karnej za popełnienie wskazanego czynu nie przesądza tylko jedna okoliczność – chęć zaspokojenia seksualnego. Artykuł ten penalizuje również zachowanie sprawcy, który wykorzystuje małoletniego, np. dla udręczenia, uzależnienia, z zemsty, dla żartu czy dla osiągnięcia korzyści majątkowej. Wystarczające dla wymierzenia sankcji jest przypisanie tej osobie zachowania godzącego w wolność seksualną pokrzywdzonego¹⁴. Stanowisko to jest uzasadnione w związku z wykładnią gramatyczną, bowiem dla penalizacji zachowania sprawcy nie jest konieczne wystąpienie zamiaru zaspokojenia seksualnego.

Regulacja art. 200 k.k. jest istotna z uwagi na fakt umiejscowienia go w rozdziale poświęconym przestępstwom przeciwko wolności seksualnej i obyczajności obowiązującego kodeksu karnego. Znajduje się tam wykaz czynów zabronionych, który chroni szeroko pojętą wolność seksualną. Niemniej znaczna część artykułów chroni małoletnich, a w szczególności małoletnich, którzy nie ukończyli 15 lat. *Ratio legis* objęcia ochroną małoletnich poniżej lat 15 jest brak dojrzałości psychicznej takich osób, zwłaszcza jeżeli mają one podjąć ważną decyzję dotyczącą ich życia seksualnego. Przyjmuje się, że tak młode osoby nie są zdolne dokonać właściwego wyboru w kwestii rozpoczęcia życia seksualnego¹⁵. Kazimierz Pospiszyl zwraca uwagę, że precyzyjne wyznaczenie wieku małoletniej osoby, której wolność seksualna powinna być ograniczona, wynika z ustalenia stopnia szkod-

⁹ W. Kozielewicz, *Pojęcia „czyn nierządny”, „czyn lubieżny”, „obcowanie płciowe” i „inna czynność seksualna” w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, [w:] *Przestępstwo zgwałcenia*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2012, s. 124.

¹⁰ Stefański R. A., *Kodeks karny z orzecznictwem i piśmiennictwem (za lata 1998–2003)*, Toruń 2004, s. 389.

¹¹ *Prawo karne. Część szczególna. Orzecznictwo*, red. M. Ostrowski M. Królikowski, Warszawa 2012, s. 301.

¹² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2008 roku, sygn. VKK 139/08, LEX nr 435319.

¹³ B. Kolasiński, D. Korecka, *Przestępstwa pedofilskie w kodeksie karnym*, „Prokurator” 2004 nr 2, s. 31.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2007 roku, sygn. III KK 116/07, LEX nr 346227.

¹⁵ *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2012, s. 544.

liwości czynu dla późniejszego rozwoju ofiary oraz określenia rodzaju wypaczenia preferencji seksualnych u sprawcy¹⁶. Objęcie szczególną ochroną wszystkich małoletnich byłoby niezasadne. Jednak wyznaczenie granicy, która chroni małoletnich przed wszelkimi formami aktywności seksualnej, jest niezwykle ważne, ponieważ pozwoliłoby chronić prawidłowy rozwój dzieci, które albo nieświadomie podjęły decyzję o współżyciu, albo zostały do tego zmuszone.

Do niedawna w kodeksie karnym zawarty był art. 200 § 2 k.k., który penalizował prezentowanie małoletniemu poniżej lat 15 sposób wykonania czynności seksualnej prowadzącej do zaspokojenia seksualnego. Skutkiem normy prawnej zawartej w przytoczonym artykule była kryminalizacja tego czynu¹⁷. Prezentacja wykonania czynności seksualnych musiała być wykonana na żywo, ponieważ kwalifikacja prawna prezentacji czynności seksualnej zawiera się w art. 200 k.k.¹⁸ W wyniku wspomnianej we wstępie nowelizacji uchylono art. 200 § 2 k.k., natomiast wprowadzono kolejne jednostki redakcyjne. Artykuł 200 § 4 k.k. kryminalizuje prezentowanie małoletniemu poniżej lat 15 wykonanie czynności seksualnej w celu zaspokojenia seksualnego sprawcy lub zaspokojenia seksualnego innej osoby. Konsekwencją ustanowienia art. 200 § 4 k.k. jest doprecyzowanie dotychczasowego brzmienia przepisu. Znowelizowany kodeks karny w art. 200 § 5 penalizuje działania polegające na prowadzeniu reklamy lub promocji działalności polegającej na rozpowszechnianiu treści pornograficznych w sposób umożliwiający zapoznanie się z nimi małoletniemu, który nie ukończył 15 lat.

Wśród przedstawicieli nauki prawa karnego toczy się dyskusja co do odpowiedzialności karnej za odbycie stosunku seksualnego przez osoby, które nie ukończyły 15 roku życia. Zasadnicze stanowiska są dwa. Przedstawiciele jednego uważają, że odbywanie stosunku seksualnego przez te osoby nie przestępstwem, a zapatrywanie takie reprezentuje Lech Gardocki¹⁹. Przedstawiciele drugiego stanowiska uważają, że osoba poniżej lat 15 wypełniająca znamiona czynu określonego w art. 200 k.k. nie ponosi odpowiedzialności na podstawie kodeksu karnego, a jedynie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich; takie stanowisko reprezentują Andrzej Marek²⁰ i Joanna Mierzwińska-Lorencka²¹. Wydaje się, że warto zwrócić uwagę na stanowisko J. Warylewskiego, który reprezentuje pogląd, iż wprowadzony art. 200 k.k. nie może wyłączać przestępczego charakteru czynu. Autor podkreśla, że osoba nieletnia poniżej lat 15 co prawda nie poniesie odpo-

¹⁶ K. Pospiszyl, *Przestępstwa seksualne. Geneza, postacie, resocjalizacja oraz zabezpieczenia przed powrotnością*, Warszawa 2005, s. 53.

¹⁷ *System prawa...*, op. cit., T. X, s. 753.

¹⁸ *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2012, s. 1007.

¹⁹ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2011, s. 266.

²⁰ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 457.

²¹ J. Mierzwińska-Lorencka, *Karnoprawna ochrona dziecka przed wykorzystaniem seksualnym*, Warszawa 2012, s. 54.

wiedzialności na gruncie kodeksu karnego (z uwagi na nieosiągnięcie wieku, po przekroczeniu którego może ponieść taką odpowiedzialność), ale powinny zostać zastosowane wobec niej przepisy dotyczące postępowania wobec nieletnich. Podaje on przykład 14-latka namawiającego młodsze koleżanki do współżycia. Zdaniem Jarosława Warylewskiego podstawą odpowiedzialności powinien być w takim przypadku stopień demoralizacji nieletniego, co oznacza, że wobec każdej z osób odbywających stosunek seksualny może zostać wymierzona odmienna sankcja²². Być może wyciąganie konsekwencji prawnych wobec uczestników stosunku seksualnego poniżej 15 roku życia nie jest konieczne. Może warto w takich przypadkach przeanalizować okoliczności, które towarzyszyły spółkowaniu, czyli motywację działania nieletniego, różnicę wieku pomiędzy obiema osobami oraz skutki zachowania sprawcy (czy nastąpiło faktyczne pokrzywdzenie). W przypadkach, kiedy różnica między tymi osobami wynosiłoby maksymalnie 2–3 lata, a stosunek seksualny wynikałby z uczucia, to należałoby postępowanie umorzyć.

Może mieć również miejsce sytuacja, gdy jedna ze stron stosunku seksualnego ma ukończone 17 lat, druga nie ukończyła lat 15, a doszło do współżycia w następstwie łączącego je uczucia. Przykład taki analizuje Radosław Krajewski – kazus dotyczy niespełna 15-letniego chłopaka, który odbywał stosunek seksualny ze swoją 17-letnią dziewczyną. Autor wskazuje, że niecelowe jest wymierzanie takiej dziewczynie kary. W zaistniałej sytuacji nie powinno się wszczynać postępowania, a postępowanie wszczęte powinno zostać umorzone, ponieważ działanie wymienionych osób nie stanowi przestępstwa z uwagi na to, że aktywność seksualna była dobrowolna, a motywacja pozytywna, wynikająca z łączącego je uczucia²³. Z kolei Marek Bielski zwraca uwagę, że w zaistniałej sytuacji należy powołać się na znikomy stopień społecznej szkodliwości, który oparty byłby na następujących przesłankach: motywacji sprawcy zmierzającego do podjęcia kontaktu seksualnego z osobą, która z uwagi na zbliżony wiek jest traktowana przez niego jako naturalny obiekt dążeń seksualnych, niewielkiego rozmiaru wyrządzonej szkody, emocjonalnego powiązania dwóch stron stosunku fizycznego oraz dojrzałości małoletniej osoby ponad jej wiek, a także chęci podjęcia stosunku przez dwie osoby²⁴. Marcin Filar przyrównuje prokuratora ingerującego za pomocą środków karnych w życie dwojga kochających się osób do przysłowiowego „słonia w składzie porcelany”, powołując się na art. 1 § 2 k.k. mówiący o stopniu społecznej szkodliwości, który w analizowanym przypadku jest znikomy²⁵.

²² J. Warylewski, *Przestępstwa seksualne*, Gdańsk 2001, s. 211.

²³ R. Krajewski, *Prawnkarne aspekty dobrowolności seksualnej małoletnich*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 10, s. 10.

²⁴ *Kodeks karny...*, op. cit., s. 769–770.

²⁵ M. Filar, *Seksalne wykorzystywanie dzieci w świetle polskiego kodeksu karnego (na tle porównawczym)*, [w:] *Wykorzystanie seksualne dzieci. Teoria, badania, praktyka*, red. M. Sajkowska, Warszawa 2004, s. 43.

Wydaje się, że zbytnia ingerencja prawa karnego w życie seksualne i decyzje związane z podjęciem życia seksualnego przez dwójkę 14-latków jest niezasadna, o ile były to decyzje świadome i samodzielnie podjęte. Jednak stosunki seksualne między 14-letnim chłopcem a 10-letnią dziewczynką oczywiście nie są pożądane, wręcz przeciwnie – wzbudzają kontrowersje i zapewne należałoby w takich sytuacjach interweniować.

Istotne jest przeanalizowanie sytuacji, w której sprawca nie jest w pełni świadomy prawdziwego wieku pokrzywdzonego. Może przecież zdarzyć się tak, że nastolatka poda nieprawdziwy wiek lub jest na tyle fizycznie rozwinięta, że sprawca mógł przypuszczać, że ma ona zdecydowanie więcej lat niż w rzeczywistości. Janina Wojciechowska twierdzi, że w przypadku gdy sprawca nie był świadomy wieku małoletniej, nie popełnia on czynu umyślnie i na podstawie art. 28 § 1 k.k. (błąd co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego) jego odpowiedzialność karna zostanie wyłączona²⁶. Stanowisko takie reprezentuje również m.in. Marian Filar²⁷. Przeciwny pogląd wyraża Joanna Mierzwińska-Lorencka²⁸. Analizując odpowiedzialność za obcowanie z małoletnim lub dopuszczenie się wobec takiej osoby innej czynności seksualnej lub doprowadzenie jej do poddania się takim czynnościom albo do ich wykonania, należy zastanowić się nad postawą młodej osoby poniżej lat 15, która sama jest prowokatorem owego zachowania. Dla kwalifikacji prawnej takiego czynu nie ma znaczenia, kto był inicjatorem aktywności seksualnej²⁹. Marek Mozgawa stoi na stanowisku, że w przypadku, gdy zgody osoby małoletniej by nie było, sprawca poniesie odpowiedzialność za gwałt z art. 197 § 3 pkt. 2 k.k.³⁰

Radosław Krajewski reprezentuje pogląd, że zgoda małoletniego na odbycie stosunku seksualnego co prawda nie ma znaczenia dla kwalifikacji prawnej czynu z art. 200 k.k., jednak staje się on istotny przy określaniu wymiaru kary. Autor powołuje się na art. 53 § 2 k.k., który nakazuje wręcz uwzględnienie zachowania pokrzywdzonego. Radosław Krajewski wskazuje również, że na wymiar kary wpływ powinna mieć postawa sprawcy po popełnieniu czynu zabronionego, a zwłaszcza pojednanie się z pokrzywdzonym, co jak słusznie podkreśla, w przypadku odbycia dobrowolnego stosunku seksualnego nie byłoby zasadne³¹. Pogląd przedstawiony przez Radosława Krajewskiego jest w pełni słuszny. Zastosowanie art. 53 § 2 k.k. spowoduje, że sprawca nie uniknie odpo-

²⁶ B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, *Przestępstwa przeciwko wolności, wolności sumienia i wyznania, wolności seksualnej i obyczajności oraz czci i nietykalności. Rozdziały XXIII, XXIV, XXV, XXVII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 112.

²⁷ *Kodeks karny...*, op. cit., s. 1009.

²⁸ J. Mierzwińska-Lorencka, *Karnoprawna ochrona...*, op. cit., s. 55.

²⁹ *Kodeks karny...*, op. cit., s. 773.

³⁰ *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2012, s. 467.

³¹ R. Krajewski, *Prawnkarne aspekty...*, op. cit., s. 9.

wiedzialności karnej, a jedynie będzie można wymierzyć mu niższą sankcję, co jest w pełni uzasadnione. Zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej nie można traktować jednakowo dwóch sprawców – tego, który sam jest inicjatorem kontaktu fizycznego oraz tego, którego zachowanie wynikało z prowokacyjnego działania osoby małoletniej poniżej 15 lat. Należy jednak podkreślić, że inicjowanie kontaktów przez osoby małoletnie w żadnym wypadku nie tłumaczy zachowania dorosłych osób, które powinny zachować rozsądek i nie wchodzić, co do zasady, w relacje seksualne z osobą poniżej 15 lat, a na pewno nie wolno im nadużywać woli małoletnich co do relacji seksualnych.

Jarosław Warylewski słusznie wskazuje, iż wśród przedstawicieli nauki prawa karnego niektórzy autorzy nadużywają terminu „przestępstwo pedofilne” w odniesieniu do czynu określonego w art. 200 § 1 k.k. oraz „zgwałcenie pedofilne” w odniesieniu do czynu określonego w art. 197 § 3 pkt 2³². W literaturze pojawia się również inne określenie przestępstwa z art. 200 k.k. – „seksualne wykorzystanie małoletniego”³³, „przestępstwo wykorzystania seksualnego dziecka”³⁴. Z kolei Lech Gardocki nazywa ten czyn „czynnością seksualną z dzieckiem”³⁵, zaś Sławomir Hyps „czynem lubieżnym”³⁶. Należy pamiętać, iż przestępstw seksualnych w stosunku do małoletnich nie można generalizować i wszystkich sprawców nazywać pedofilami, tym bardziej że z perspektywy wiedzy medycznej relatywnie rzadko sprawcy czynów seksualnych z dziećmi poniżej lat 15 istotnie nimi są.

W związku z tym, że przedmiotem artykułu jest wskazanie zakresu ingerencji prawa karnego w dobrowolne stosunki seksualne małoletnich, konieczne wydaje się dostrzeżenie, że obecne brzmienie art. 200 k.k. nie stanowi idealnego rozwiązania dla właściwej ochrony małoletnich przed szybkim wkroczeniem w sferę seksualności. Przede wszystkim obecna treść, jak wskazuje Wojciech Łukniewski, penalizuje dwie grupy zachowań. Pierwsza dotyczy sytuacji, gdy sprawca jest osobą znacznie starszą i gra „dobrego wujka”, by zwabić dzieci i wykorzystać, druga – gdy dwoje nastolatków w wyniku łączącego ich uczucia rozpoczęło współżycie seksualne, a występująca między nimi różnica wieku prowadzi do penalizacji zachowania starszej strony owego stosunku. W związku z tym autor postuluje wprowadzenie do treści art. 200 k.k. pojęcia „wykorzystania” lub „nadużycia”³⁷. Wydaje się, że propozycja przedstawiona przez Wojciecha Łukniewskiego jest nie do końca słuszna. Co prawda, zwraca on uwagę na dwie grupy podmiotów będących sprawcą przestępstwa z art. 200 k.k., co jest istotne dla po-

³² *System prawa...*, op. cit., s. 759.

³³ J. Warylewski, *Przestępstwa seksualne...*, op. cit., s. 190.

³⁴ J. Mierzwińska-Lorencka, *Karnoprawna ochrona...*, op. cit., s. 46.

³⁵ L. Gardocki, *Prawo karne...*, op. cit., s. 269.

³⁶ *Prawo karne...*, op. cit., s. 347.

³⁷ W. Łukniewski, *O kryminalizacji przejawów pedofilii*, „Palestra” 2003, nr 5–6, s. 102.

stulatów nadania temu artykułowi właściwego brzemienia, jednak należałoby mieć na względzie, że proponowane brzmienie tego artykułu spowodowałoby brak konsekwencji związanych z *ratio legis* art. 200 k.k. Wprowadzenie pojęcia „wykorzystania małoletniego” sprawiłoby, że z zakresu koniecznej penalizacji wyłączone zostałyby chociażby sytuacje, w których to małoletni jest prowokatorem odbywania stosunku seksualnego. Trzeba podkreślić również, że w kodeksie karnym znajdują się przepisy dotyczące kary pozbawienia wolności za wykorzystanie bezradności innej osoby oraz wynikającego z upośledzenia umysłowego lub choroby psychicznej braku zdolności tej osoby do rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem i doprowadzenie jej do obcowania płciowego, poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności (art. 198 k.k.). W rozdziale poświęconym przestępstwom przeciwko wolności seksualnej i obyczajności uregulowany został także art. 199, normujący odpowiedzialność za doprowadzenie innej osoby do obcowania płciowego, poddania się innej czynności seksualnej lub do jej wykonania w wyniku nadużycia stosunku zależności lub wykorzystania krytycznego położenia. Ten sam artykuł przewiduje karalność czynu polegającego na obcowaniu płciowym z małoletnim lub dopuszczeniu się wobec takiej osoby innej czynności seksualnej albo doprowadzeniu jej do poddania się takim czynnościom, albo do ich wykonywania w wyniku nadużywania zaufania lub udzielania małoletniemu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy (art. 199 k.k.). W związku z tym tworzenie przepisu, który dublowałby treść wskazanych powyżej artykułów, byłoby niecelowe.

Analizując propozycje nowelizacji art. 200 k.k., należy wskazać, iż postulat przedstawiony przez Radosława Krajewskiego jest uzasadniony. Autor ten proponuje wprowadzenie klauzuli uchylającej bezprawność stosunku seksualnego pomiędzy partnerami, jeżeli jeden z nich nie ma ukończonych 15 lat i istnieje niewielka różnica wieku między nimi, a zachowania miały charakter dobrowolny³⁸.

Przestępstwo uwiedzenia małoletniego (art. 199 § 3 k.k.)

W kontekście dobrowolnych stosunków seksualnych małoletnich należy przeanalizować także sytuację prawną małoletnich prostytutek. Zdaniem Kazimierza Imielińskiego prostytutka stanowi nierząd uprawiany dla osiągnięcia zysku przez oddawanie do dyspozycji swojego ciała w celu zaspokojenia płacącego klienta. W języku prawniczym stosuje się pojęcia zawodowego nierządu lub uprawiania nierządu³⁹.

W ciągu ostatnich kilku lat wśród młodzieży modne stało się bycie „galerianką”. Główną motywacją nastoletnich dziewczyn prostytuujących się w gale-

³⁸ R. Krajewski, *Prawnokarne aspekty...*, op. cit., s. 11.

³⁹ K. Imieliński, *Manowce seksu: prostytutka*, Łódź 1990, s. 9.

riach handlowych jest chęć posiadania możliwie najlepszych gadżetów, takich które mają również rówieśnicy. Marek Kamiński zaznacza, że pojęcie „galerianek” jest szerokie i obejmuje różne ich rodzaje, np. szlaufy, lodziary, blachary, foteliki, razówki⁴⁰.

Pojęcie galerianek funkcjonuje w slangu młodzieżowym i oznacza dziewczyny poniżej 18 roku życia, które dążą do znalezienia w centrum handlowym sponsora fundującego gadżety lub doładowania do telefonu⁴¹. Niestety nie można zakładać, iż celem prostytucji jest chęć pozyskania środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb, takich jak pożywienie albo ubranie. Wręcz przeciwnie, dziewczyny dążą do posiadania produktów z tzw. najwyższych półek. Galerianki zaspokajają potrzeby klientów przy braku uczuć wobec nich, w związku z czym można przyjąć, że dokonują odpłatnych usług seksualnych, czyli ich zachowanie stanowi formę prostytucji⁴². Również Zygmunt Zdrojewicz działanie tych dziewczyn zalicza do formy prostytucji⁴³.

Podkreślenia wymaga, że prostytucja wśród pełnoletnich kobiet jest dozwolona – nie ponoszą one z powodu tej aktywności odpowiedzialności karnej⁴⁴. Jednak prawodawca chciał uchronić małoletnich przed odpłatną formą aktywności seksualnej i ustawą z 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawie nieletnich wprowadził pojęcie nierządu jako jednego z przejawów demoralizacji⁴⁵. Zachowanie to musi być systematyczne lub notoryczne⁴⁶, co oznacza, że jednorazowa próba „bycia prostytutką” nie powinna być podstawą do zastosowania wobec nastolatki środka przewidzianego w wymienionej ustawie.

Ustawodawca, regulując art. 199 § 3 k.k., dążył do wygrania walki z prostytucją nieletnich⁴⁷. Ustawa z 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw zmieniła dotychczasowe brzmienie art. 199 § 3 k.k., regulując odpowiedzialność karłą za obcowanie płciowe z małoletnim lub dopuszczenie się wobec takiej osoby innej czynności seksualnej albo doprowadzenie jej do poddania się takim czynnościom albo do ich wykonania w wyniku nadużycia zaufania lub udzielania w zamian korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy⁴⁸. Rozszerzono przedmiot czynności wykonawczej przez uwzględ-

⁴⁰ M. Kamiński, *Najstarszy zawód świata: historia prostytucji*, Warszawa 2010, s. 313–315.

⁴¹ V. Ozminkowski, *E-galerianki. Prostytucja nastolatek w sieci*, www.spoleczenstwo.newsweek.pl/e-galerianki—prostytucja-nastolatek-w-sieci,65297,1,1.html [dostęp 5.11.2012].

⁴² A. Kilińska-Pękacz, *Prawny aspekt prostytucji*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2013, nr 3, s. 39.

⁴³ Z. Zdrojewicz, *Leksykon seksuologiczny od A do Z*, Wrocław 2012, s. 181.

⁴⁴ B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, *Przestępstwa przeciwko...*, op. cit., s. 129.

⁴⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1165.

⁴⁶ J. Kudrelek, *Postępowanie szczególne w procesie karnym. Postępowanie w sprawach nieletnich*, Szczytno 2009, s. 112.

⁴⁷ *Kodeks karny...*, op. cit., s. 954–955.

⁴⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 538.

nienie obcowania płciowego obok znamion w postaci dopuszczenia się innych czynności seksualnych i doprowadzenia do wykonania lub poddania się innym czynnościom seksualnym.

Celem analizowanego przepisu jest zwalczanie prostytucji dziecięcej, także wśród nastolatków⁴⁹. Przedstawiciele nauki prawa karnego krytycznie wypowiedzieli się co do bytu poprzednio obowiązującego art. 199 § 3 k.k. Zdaniem Sławomira Hypsia przestępstwo stypizowane w art. 199 § 3 k.k. stanowiło formę przekupienia małoletniego przez udzielenie mu korzyści majątkowej lub osobistej albo ich obietnicy⁵⁰. Wydaje się, że określenie czynu zabronionego unormowanego w art. 199 § 3 k.k., jako formy przekupienia małoletniego, nie jest do końca właściwym stwierdzeniem. Być może właściwe byłoby nazwanie stosunku między nastoletnią prostytutką a klientem pewną formą transakcji, ponieważ prostytucja stanowi usługę.

Korzyścią majątkową zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 1980 r. jest zwiększenie aktywów majątkowych lub zmniejszenie pasywów, przy czym majątkiem są wszystkie prawa, które mają wartość możliwą do wyrażenia w pieniądzu⁵¹. Natomiast korzyść osobista charakteryzuje się brakiem wartości ekonomicznej⁵². W praktyce oznacza to, iż wszelkie formy prostytucji z małoletnimi są zabronione. Nie podlega żadnej wątpliwości, iż pieniądze czy „prezent”, np. w formie ubrania czy drogich perfum, są korzyścią majątkową.

Należałoby zwrócić również uwagę na sytuację, w której z odpłatnych usług 17-letniej prostytutki korzysta jej 17-letni kolega ze szkoły. Może on ponieść odpowiedzialność karną za doprowadzenie małoletniej poniżej lat 18 do obcowania płciowego w zamian za korzyść majątkową na podstawie art. 199 § 3 k.k.⁵³ Magdalena Budyn-Kulik i Marek Kulik proponują, aby wprowadzono dodatkowe znamię czynów zabronionych o charakterze seksualnym godzących w dobro małoletniego, a mianowicie zróżnicowanie wieku między sprawcą a pokrzywdzonym. Nie wskazują jednak konkretnie o ile sprawca miałby być starszy od pokrzywdzonego, a jedynie proponują sformułowanie przepisu: „czyn podlega karze, jeżeli sprawca jest o... starszy od pokrzywdzonego”⁵⁴. O ile w stosunku do pozostałych typów czynów zabronionych unormowanych w art. 199 k.k. miałyby to

⁴⁹ S. Szyrmer, *Nowelizacja prawa karnego w świetle ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – kodeks karny, ustawy – kodeks postępowania karnego i ustawy – kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. Nr 163, poz. 1363), „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2006, nr 1, s. 68.

⁵⁰ S. Hypś, *Ochrona rodziny w polskim prawie karnym*, Lublin 2012, s., 191.

⁵¹ Uchwała Sądu Najwyższego z 30 stycznia 1980 roku, sygn. VII KZP 41/78, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa 1980, nr 3, poz. 24.

⁵² *Kodeks karny. Komentarz...*, op. cit., s. 262.

⁵³ A. Marek, *Kodeks karny...*, s. 456.

⁵⁴ *Kodeks karny. Część szczególna. T. I, Komentarz do art. 117–221*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2013, s. 639.

rację bytu, to w przypadku art. 199 § 3 k.k. wydaje się, że wszelkie podmiotowe traktowanie drugiej osoby wśród małoletnich należy piętnować. Z kolei Marek Bielski nazywa regulację art. 199 § 3 k.k. przykładem nadmiernej i nieuzasadnionej penalizacji życia seksualnego⁵⁵. Natomiast Radosław Krajewski proponował wprowadzenie art. 204 k.k. zakazującego prostytucji dziecięcej⁵⁶. Pomimo licznych postulatów przedstawicieli prawa karnego, dotyczących ograniczenia karania nieletnich za dobrowolne stosunki seksualne, wprowadzono do kodeksu karnego nowe brzmienie art. 199 § 3 k.k., które zwiększyło zakres kryminalizacji czynów związanych ze sferą seksualności małoletnich. Prostytucja dziecięca jest zjawiskiem negatywnym, z którym kategorycznie należy walczyć, jednak nie można nie zauważyć braku konsekwencji ustawodawcy w zakresie tworzenia ochrony sfery seksualnej małoletnich na gruncie kodeksu karnego, co zostało wskazane w artykule. Wydaje się, że znowelizowany przepis nie do końca spełnił swoje zadanie. Zamiast zmniejszyć ingerencję prawa karnego w sferę seksualności, zwiększono zakres penalizacji zachowań ujętych w art. 199 § 3 k.k. Być może czytelniejsze byłoby zakazanie prostytucji dziecięcej wprost, co nie powodowałoby tak wielu wątpliwości interpretacyjnych.

Podsumowanie

Sfera seksualna to intymna i osobista część życia każdej osoby. W związku z tym zadaniem prawa karnego jest ingerowanie w nią wówczas, gdy zostaną złamane obyczaje, kultura czy też prawo do decydowania o własnym życiu seksualnym, zwłaszcza gdy doszło do zbliżenia na skutek podstępów lub w przypadku braku woli jednej strony. W związku z tym w kodeksie karnym znajduje się przepis kategorycznie zabraniający obcowania płciowego z małoletnim poniżej lat 15 lub dopuszczania się wobec takiej osoby innej czynności seksualnej, lub doprowadzania jej do poddania się takim czynnościom, lub prezentowania małoletniemu wykonania czynności seksualnych w celu zaspokojenia seksualnego (art. 200 k.k.). Wprowadzone rozwiązanie zasługuje na aprobatę, również wprowadzona granica 15 lat jest odpowiednia do obecnej aktywności seksualnej młodych osób. Jednak dla pełnego uwzględnienia różnych sytuacji życiowych, takich jak chociażby odbywanie stosunku przez osoby, z których jedna nie ma ukończonych 15 lat, a druga skończyła 17 lat, konieczne jest wprowadzenie klauzuli uchylającej bezprawność takiej aktywności ze względu na niewielką różnicę wieku między partnerami i jeżeli do aktywności seksualnej doszło dobrowolnie.

⁵⁵ *Kodeks karny...*, op. cit., s. 758–759.

⁵⁶ R. Krajewski, *Prawnokarne aspekty...*, op. cit., s. 23.

Streszczenie

W kodeksie karnym z 1997 roku zawarte są dwa artykuły dotyczące odpowiedzialności karnej za dobrowolne stosunki seksualne małoletnich, za które jedna ze stron owego stosunku może ponosić negatywne konsekwencje karne. Sankcje dotyczą przestępstw obcowania z małoletnim poniżej lat 15 (art. 200 k.k.) oraz uwiedzenia małoletniego (art. 199 § 3 k.k.). Przepisy te wywołują wiele kontrowersji nie tylko z uwagi na to, iż dotyczą bardzo intymnej sfery człowieka, ale również dlatego, że ustawodawca, wprowadzając je, nie był konsekwentny. W praktyce okazuje się, że przytoczone regulacje mogą prowadzić do karalności czynów seksualnych między dwiema osobami związanymi uczuciem, z których jedna ma ukończone 17 lat, natomiast druga nie ukończyła 15 lat. W związku z tym, konieczne stało się postawienie postulatu *de lege ferenda*, aby wprowadzić klauzulę uchylającą bezprawność. Chodzi o bezprawny stosunek seksualny pomiędzy partnerami, jeżeli jeden z nich nie ma ukończonych 15 lat i zachowania miały charakter dobrowolny.

Słowa kluczowe: aktywność seksualna, małoletni, prostytutka, obcowanie płciowe, czynności seksualne.

Criminal Law *vis-à-vis* voluntary sexual activities of minors

Summary

The Criminal Code of 1997 contains two provisions on criminal responsibility for consensual sexual relations of minors, for which one of the parties to this relation may suffer negative criminal consequences. Penalties apply to carnal knowledge of a minor under the age of 15 (Article 200 of the Criminal Code) and to seduction of a minor (Article 199 § 3 of the Criminal Code). The provisions in question have aroused a lot of controversy, not only because they relate to a very intimate sphere of a human being, but also due to inconsistency on the part of the legislator. It turns out that the cited regulations may be applicable to sexual acts between two individuals tied with a feeling, where one of them is at least 17 years old, while the other has not completed 15 years. It was therefore necessary to make a *de lege ferenda* proposal to introduce a clause repealing the unlawfulness of sexual acts between partners, where one of them is under 15, there is a slight difference in age between the involved, and their behavior was voluntary.

Key words: sexual activity, minors, prostitution, sexual intercourse, sexual activity.

MIROSLAW KRAJEWSKI

„Wiadomość o sędzie pokoju” sprzed 200 lat Wincentego H. Gawareckiego. Przyczynek do historii państwa i prawa Polski epoki rozbiorowej

*Czas, który na rozważanie praw łożymy,
nie jest czasem straconym.*

Jean-Jacques Rousseau (1712–1778)

Wprowadzenie

W 2015 roku przypadała 200 rocznica utworzenia Królestwa Polskiego, powołanego do życia w wyniku kongresu trzech mocarstw: Rosji, Austrii i Prus w Wiedniu, zwanym powszechnie Kongresem Wiedeńskim. Rocznicą ważną, choć w natłoku informacyjnym prawie niezauważona, także w przestrzeni uczelni wyższych.

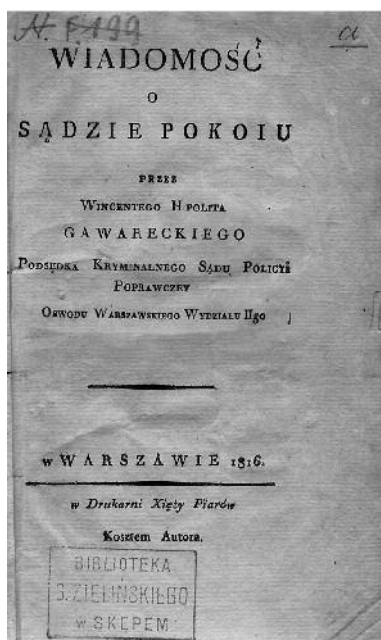
W rok po nadaniu przez cara Aleksandra I Romanowa Ustawy Konstytucyjnej 27 listopada 1815 r., w 1816 r. podsędek kryminalny Sądu Policji Poprawczej Obwodu Warszawskiego Wydziału II Wincenty Hipolit Gawarecki z Płocka¹, związany swoimi zainteresowaniami badawczymi także z ziemią dobrzyńską i Pomorzem, własnym sumptem wydał druk pt. „Wiadomość o sędzie pokoju”. Książeczkę o formacie 11,5 cm×18 cm wydrukowano w Warszawie w Drukarni Księży Pijarów, a która dziś stanowi unikatową pozycję z zakresu historii prawa polskiego². Egzemplarz książeczki był najpierw własnością słynnej XIX-wiecznej Biblioteki Gustawa Zielińskiego w Skępem k. Lipna (*notabene* sędziego pokoju powiatu lipnowskiego), a która po jego śmierci w 1907 r. została przekazana dla miasta Płocka i stała się podstawą utworzenia znanej dziś Biblioteki im. Zieliń-

¹ *Wincenty Hipolit Gawarecki h. Nałęcz (1788–1852)*, [w:] M. Krajewski, *Nowy słownik biograficzny ziemi dobrzyńskiej*, T. I, Rypin 2014, s. 291–292, gdzie dodatkowa literatura dotycząca tej postaci.

² *Wiadomość o sędzie pokoju przez Wincentego Hipolita Gawareckiego podsędkę kryminalnego Sądu Policji Poprawczej Obwodu Warszawskiego II-go*, nakład kosztem autora w Drukarni Księży Piarów, Warszawa 1816, ss. 48. Ziemia dobrzyńska (dziś w znacznej części znajdująca się w granicach administracyjnych województwa kujawsko-pomorskiego), w okresie Królestwa Polskiego należała do województwa, a potem guberni płockiej.

skich Towarzystwa Naukowego Płockiego³. Tam też obecnie pod sygnaturą F 5216 znajduje się ten unikalny, 200-letni egzemplarz druku wraz z dwoma innymi, równie cennymi książkami tego autora z dziedziny prawa: „Rozprawa o prawie własney, czyli konieczney obrony” (Warszawa 1815) oraz „Rozprawa o opiekach z przystosowaniem prawa cywilnego w Królestwie Polskiem istniejącego. Dziełko dla osób sprawujących opieki lub im podlegających” (Warszawa 1823).

Wincenty Hipolit Gawarecki (1788–1852) był synem Franciszka – burgrabiego z 1783 r., sędziego grodzkiego wyszogrodzkiego, dziedzica dóbr Borzeń i Arciszewo, oraz Scholastyki z Sutkowskich. Po ukończeniu szkół średnich w Płocku i Liceum Warszawskiego, w 1808 r. został pierwszym studentem Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie, którą ukończył w 1811 r. Tytuł magistra otrzymał w 1818 r. Po ukończeniu studiów był aplikantem, później inkwirentem⁴, podsędkiem i wreszcie zastępcą prokuratora Sądu Policji Poprawczej w Płocku. W 1821 r. mianowany został prokuratorem, a w latach 1828–1843 był prezesem Trybunału Cywilnego guberni płockiej. Był prawnikiem praktykiem i jednocześnie teoretykiem prawa. Nadto był czołowym badaczem utworzonego w 1820 r. Towarzystwa Naukowego Płockiego. Zajmował się także historią Mazowsza Płockiego i ziemi dobrzyńskiej.



³ A.M. Stogowska, *Wpisany w epokę*, Płock 1998, passim; Gustaw Zieliński h. Świnka (1809–18810), [w:] M. Krajewski, *Nowy słownik...*, op. cit., T. II, s. 543–546, gdzie obszerna literatura.

⁴ Inkwirent – z jęz. łac. sędzia śledczy, od *inquirō* – szukać, przeszukiwać, śledzić, [w:] *Wielka ilustrowana encyklopedia powszechna*, T. VI: *grecki język do Izasław*, Kraków 1922, s. 287; *Słownik łacińsko-polski*, red. M. Plezia, T. III: I-O, Warszawa 2007, s. 185.

Kilka uwag o sądownictwie Księstwa Warszawskiego

Wincenty H. Gawarecki, jak przystało na prawnika, podzielił książkę na paragrafy. W § 1 zatytułowanym „Wstęp” wskazał cel publikacji. Wychodząc z treści art. 144 Ustawy Konstytucyjnej Królestwa Polskiego, iż „sędziowie pokoju będą dla wszystkich klas mieszkańców, obowiązki ich są pojednawcze”⁵, uznał „za rzecz przyzwoitą rys tegoż sądownictwa od lat ośmiu w kraju polskim zaprowadzonego w takim stanie i porządku, w jakim dotąd się znajduje” podać sędziom i ludności Królestwa Polskiego⁶.

Sądy pokoju zostały wprowadzone do porządku prawnego na ziemiach polskich ustawą Komisji Rządzącej Sądy Pokoju stanowiącej z dnia 30 stycznia 1807 r., czyli jeszcze przed formalnym ustanowieniem Księstwa Warszawskiego na mocy traktatów podpisanych przez Cesarstwo Francuskie 7 i 9 lipca 1807 r. z Imperium Rosyjskim i Królestwem Prus⁷. Dwudziestego drugiego lipca 1807 r. Napoleon Bonaparte nadał Księstwu Warszawskiemu konstytucję wzorowaną na konstytucji francuskiej z 1799 r., nie godząc się przy tym na przywrócenie Konstytucji 3 Maja, uznając ją za nader konserwatywną⁸. Ta namiastka państwowości polskiej dawała narodowi nadzieje na odzyskanie pełnego jestestwa Rzeczypospolitej. Nawet po latach Księstwo Warszawskie i jego dobroczyńca budziły sentyment i uznanie. Tak np. oceniał to w 1893 r. Ludwik Finkel (1858–1930), pisząc: „Naród miał znowu swoją własną administrację, swoje własne sądownictwo, a przede wszystkim własne wojsko”⁹. Artykuł 69 Konstytucji Księstwa Warszawskiego stanowił, że prawo cywilne Księstwa regulować będzie francuski kodeks cywilny. Został on implementowany w Księstwie 1 maja 1808 r. Rozporządzeniem ministra sprawiedliwości Feliksa Łubieńskiego wprowadzono też francuskie prawo cywilne procesowe, tj. kodeks postępowania sądowego cywilnego z 1806 r. i francuski kodeks handlowy z 1807 r.¹⁰ A zatem sądownictwo było jednym z trzech atrybutów tej parapaństwowości polskiej. Sądy pokoju, o których mowa w tym szkicu, z czasów Księstwa Warszawskiego, a potem także Królestwa Polskiego, utworzone

⁵ Art. 144 Ustawy Konstytucyjnej Królestwa Polskiego z 27 XI 1815 r. (Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1815 r. T. I).

⁶ *Wiadomość o sądzie pokoju...*, op. cit., s. 5.

⁷ S.B. Lenard, I. Wywiół, *Historii Polski w datach*, Warszawa 2000, s. 313. Komisję Rządzącą powołał Napoleon 14 stycznia 1807 r. w Warszawie. Składała się ona z umiarkowanych arystokratów na czele ze Stanisławem Małachowskim. Komisja powołała 5 dyrekcji, które odpowiadały za resorty: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, skarbu, wojny i policji.

⁸ *Szkice historyczne Tomasza Babingtona – Lorda Macaulay. Barère-Mirabeau-Fryderyk Wielki-Macchiavelli*, przeł. z oryginału angielskiego J. Karłowicz, Warszawa 1876, s. 91; *Encyklopedia prawa*, wyd. 3 zaktualizowane i poszerzone, red. U. Kalina-Prasznicek, Warszawa 2004, s. 712.

⁹ L. Finkel, *Księstwo Warszawskie – prelekcja publiczna*, Lwów 1893, s. 36.

¹⁰ A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 50.

w każdym powiecie, były najniższą instancją w pionie sądownictwa cywilnego, a sposób powoływania ich i organizację utrzymano wg reguł francuskich, tj. Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r.¹¹

Sądy pokoju w oczach Wincentego H. Gawareckiego

Sąd pokoju powoływano w każdym powiecie „stosownie do organizacji Ministra Sprawiedliwości” i składał się z 3 sędziów, podsędka, pisarza, podpisarza, którzy mieli do pomocy komorników, obrońców i woźnych „w miarę potrzeby do uskuteczniania czynności sądowych przydatnych”. Ci ostatni „używani” byli do „wręczeń pozwów, wyroków i nakazów przez komorników przy egzekucji wydawanych”. Obowiązkiem obrońców sądu pokoju było „stawianie się w imieniu procesujących przed sądem, końcem wykładania praw im służących”. Komornicy na podstawie wydanych przez sąd wyroków prowadzili egzekucje. Sędziowie i podsędek¹² mianowani byli przez króla (potem cara), a swoje urzędy sprawowali dożywotnio, „wyjawszy przypadek kasacji za przewinienia i występki w urzędowaniu popełnione”. Sędzia pokoju dla Wincentego H. Gawareckiego „jest przede wszystkim obrońcą sierot, pojednawcą zwaśnionych familii, czyli pośrednikiem zgody”, a „głównym jego obowiązkiem strony pojednać i nad nieletnimi dozorować”¹³.

Sąd pokoju dzielił się na dwa wydziały – pojednawczy i sporny. Zadaniem wydziału pojednawczego, w którym zasiadał jeden sędzia z pisarzem, było: przewodniczenie w radach rodzinnych, gdzie rozstrzygano o losie sierot; jednanie stron sporu i zawieranie m.in. ugody; dozór nad urzędnikami stanu cywilnego w powiecie, którzy sporządzali metryki chrztu lub akty urodzeń i zatwierdzanie tych dokumentów; wgląd w pracę komorników sądowych; przyjmowanie oświadczeń stron w przypadku przysposobienia i opieki dobroczynnej; przyjmowanie akt „usamowolnień” nieletnich. Wydział sporny, składający się z podsędka i podpisarza, zajmował się: rozsądzeniem spraw mniejszej wagi; wyrokowaniem w sprawach policyjnych; prowadzeniem śledztw w zakresie występków i „zbrodni” popełnionych w obrębie powiatu. Jednak w sprawach policyjnych mniejszej wagi sąd pokoju mógł skazać jedynie na karę pieniężną w wysokości 30 złp lub 5-dniowego więzienia¹⁴.

Sądy pokoju, w myśl zasady i maksymy widniejącej na salach sądowych w dawnej Polsce *Iustitia vestras iudicabo* (*Sprawiedliwość waszą sądzić będą*,

¹¹ *Wiadomość o sądzie pokoju...*, op. cit., s. 11–17; R. Łaszewski, S. Salmonowicz, *Historia ustroju Polski*, Toruń 1997, s. 101. W ramach organizacji sądownictwa cywilnego nad sądami pokoju funkcjonowały: trybunały cywilne (w każdym departamencie), Sąd Apelacyjny (w Warszawie) oraz trybunały handlowe (powołane w niektórych miastach).

¹² Podsędek – zastępca sędziego: Z. Gloger, *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, ze wstępem J. Krzyżanowskiego, T. IV, Warszawa 1974, s. 47–48; W. Kopaliński, *Słownik mitów i tradycji kultury*, Warszawa 2003, s. 994.

¹³ *Wiadomość o sądzie pokoju...*, op. cit. s. 17, 19–20.

¹⁴ Ibidem, s. 18–21.

w innym tłumaczeniu – *Osądzą waszą sprawiedliwość*)¹⁵, zajmowały się sędziem drobniejszych spraw, w tym sporów cywilnych. Urząd sędziego pokoju ob-sadzany był „przez obywateli ziemiańskich piastowaniem już urzędów krajowych zaszczyconych, cnotą uzacnionych, a częstokroć i wiekiem poważnych, bez nagrody ze skarbu publicznego”, a dla powagi zrównany został w Królestwie Polskim „z stopniem sędziego apelacyjnego”¹⁶. Autor „Wiadomości o sędzie pokoju” na samym wstępie podał niezwykłą, prawie paraliteracką apoteozę urzędu sędziego pokoju, sam zresztą wcześniej doświadczając „wewnętrznej rozkoszy i pociechy” z jego sprawowania, zastępując na tym urzędzie niekiedy lokalnych sędziów: „O jakże szczęśliwy ten człowiek, który zasiadają w miejscu, ze tak rzeknę, dobrego Bóstwa zgody, potrafi zbliżyć do siebie współbraci zwaśnionych, i tychże do przyjaźni i pierwotnej harmonii przyprowadzić; nagrodę swoich prac w tej mierze podjętych w samym tem dziele pełnem ludzkości znajduje. Wartość tego urzędu czuć najlepiej można, sprawując go”¹⁷.

W rozważaniach autora rozprawy ważne miejsce zajmuje § 5 zatytułowany „Sposób postępowania w sędzie pokoju”. Przypomniął on w tym miejscu, że sądy pokoju ustanowione w powiatach mają służyć ich mieszkańcom. Zauważył, iż sądy te „wymierzają sprawiedliwość prędką, łatwą i niekosztowną i niewymagającą ani postępowania zawikłanego i trudnego, ani też znajomości wielkiej prawa”. Racjonalizm postępowania podyktowany był nadrzędnemu celowi, jakim było sprawne orzekanie w sprawach, które wnosili mieszkańcy ówczesnych ziem polskich do sądu znajdującego się niejako w ich zasięgu ręki. Wskazówka dotycząca znajomości prawa przez sąd wynikała – jak się wydaje – przede wszystkim ze stanu znajomości przepisów prawa przez sędziów i podsędków sądów pokoju, zważywszy przede wszystkim na fakt, że sądy działały w „prowincjonalnej” rzeczywistości powiatowej, a absolwenci studiów prawniczych z reguły znajdowali zatrudnienie w sądach wyższego szczebla, ulokowanych w miastach wojewódzkich (potem gubernialnych), czego wymownym przykładem jest biografia autora omawianej tu publikacji prawniczej. Co się zaś tyczy – jak to autor ujął – „krótkości postępowania”, podniósł on, że „sądownictwo pokoju w kraju polskim, stosownie do przepisów prawa francuskiego odbywa się, lecz z powodu, iż na dwa wydziały dzieli się, przeto w krótkości postępowanie w każdym Wydziale oddzielnie wyłuszczone zostanie”¹⁸.

Także w § 5 autor wyartykułował sposób procedowania i postępowania w wydziale pojednawczym sądu, zwracając przy tym uwagę na to, że „nim kto

¹⁵ W. Kopaliński, *Słownik mitów...*, op. cit., s. 1218. Współcześnie jest to jedna z 86 paremii prawniczych umieszczonych na budynku Sądu Najwyższego w Warszawie przygotowanych przez zespół romanistów pod kierunkiem prof. Witolda Wołodkiewicza.

¹⁶ *Wiadomość o sędzie pokoju...*, op. cit., s. 10–11.

¹⁷ Ibidem., s. 11, 17–18.

¹⁸ Ibidem., s. 26.

do Świątyni sprawiedliwości zbliży się, potrzeba, aby pierwiej Świątynią zgody przebył. I tak żadna strona ze sprawa większą przedmiotem komplanacji byđz mogąca, do Trybunału pierwszej instancji udać się nie może, nie przywoławszy przeciwnej strony przed sąd pokoju, końcem pojednania się, z tego względu chcąc sprawę do tegoż sądu wytoczyć potrzeba”¹⁹. Jak się okazało zasada ta unormowana w prawie Księstwa Warszawskiego znalazła odzwierciedlenie w art. 145 Konstytucji Królestwa Polskiego, który stanowił: „Żadna sprawa nie będzie wniesiona do sądu cywilnego pierwszej instancji, jeżeli nie była wprzód wytoczona przed właściwego sędziego pokoju, wyjąwszy te, które podług prawa nie ulegają pojednaniu”²⁰.

Stosownie do art. 8 kodeksu postępowania cywilnego sąd pokoju zobowiązany był do odbycia co najmniej dwóch „audiencji publicznych”, czy sesji, które mogły odbywać się nawet w niedzielę „z rana lub po południu”, na które strony miały stawiać się dobrowolnie lub za pozwem. Po odczytaniu pozwu oraz wysłuchawszy wniosków stron stawiających się przed sądem, sędzia pokoju „objasnia prawa stronom służące, przedstawia szkody, jakie z długiego procesu wynikać dla nich mogą, okazuje wszelkie skutki z dalszego procesu, proponuje zgodę i podaje najłatwiejsze do niej sposoby i środki”²¹. Sędzia pokoju odgrywał w procesie istotnie „ojca rodziny”, „sędziego sprawiedliwego”, który „widząc niezgodę między dziećmi swemi wznieconą, zgromadziwszy ich do siebie, przedstawia im źródło nieszczęść, które ich z poróżnienia czeka, nie szczędząc swoich przełożeń, rodzeń, uwag, próśb i tego wszystkiego, co do przywiedzenia ich do zgody skłonić może”²². Po wysłuchaniu mowy sędziowskiej strony sporu przystępowały do zawarcia ugody i „komplanacją między sobą zawierają”, bądź też w przypadku „niepojednania” otrzymali zaświadczenie sądu sporządzone protokolarnie lub zapisane na pozwie sprawy, z którym mogli udać się do „sądu przyzwoitego”, czy sądu wyższej instancji.

Stosownie zaś do art. 48 kodeksu postępowania cywilnego każdy stawiający się przed sądem pokoju, świadoma, iż działa on w imieniu monarchy, a także mając na uwadze powagę i stopień samego sędziego, powinien „skromnie i przystojnie zachować się, [...] w przeciwnym razie ma być przez sędziego upomniany, a nawet w miarę przewinienia karą pieniężną lub więzienia obłożony”²³.

Inne sprawy trafiały do wydziału spornego sądu pokoju i dotyczyły one „spraw osobistych i ruchomych obiektu 100. franków (złotych polskich 160)”.

¹⁹ Ibidem, s. 26–27.

²⁰ Art. 145 Ustawy Konstytucyjnej Królestwa Polskiego z 27 XI 1815 r. (Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1815, T. I).

²¹ *Wiadomość o sędzie pokoju...*, op. cit., s. 28–29.

²² Ibidem, s. 29; W. Kopaliński, *Słownik mitów...*, op. cit., s. 998; M. Bańko, *Słownik dobrego stylu, czyli wyrazy, które się lubią*, Warszawa 2007, s. 261.

²³ *Wiadomość o sędzie pokoju...*, op. cit., s. 30.

Sąd po rozpoznaniu sprawy: wydawał wyrok w czasie pierwszej rozprawy; „wyrokowanie” przekładał na następną „audiencję”; wydawał wyrok „stanowczy”, albo „przedstanowczy”. Od wyroku „stanowczego” wydanego w wydziale spornym sądu pokoju służyła apelacja w ciągu trzech miesięcy od wręczenia wyroku do Trybunału Cywilnego pierwszej instancji. Podobnie jak w wydziale pojednawczym, stosownie do dekretu królewskiego z dnia 7 lutego 1809 r., „każdy ze sprawą do Sądu Spornego przychodzący, spokojnie i przystojnie sprawować się ma, a nawet podprefekt Powiatowy przez podległych sobie urzędników porządku publicznego w Sądzie przestrzegać jest obowiązany”²⁴.

Wincenty H. Gawarecki w swojej pracy w krótkim passusie skomentował prawo strony sporu do wniesienia wniosku o wyłączenie zarówno sędziego, jak i podsędką sądu pokoju z orzekania w sprawie „z przyczyn prawem wskazanych”. Nadmienmy, że przyczyny te zostały określone w art. 44 kodeksu postępowania sądowego cywilnego, a mianowicie gdy sędziowie będą mieli w zachodzącym sporze osobisty interes; gdy będą krewnymi i powinowatymi jednej ze stron, aż do stopnia brata ciotecznego, stryjecznego lub wujecznego włącznie; gdy w ciągu roku poprzedzającego wyłącznie wydarzyła się sprawa kryminalna między nimi, albo jedna ze stron lub jej małżonkiem, albo jej krewnym lub powinowatym w linii prostej; gdy się toczy sprawa cywilna między nimi, a jedną ze stron lub jej małżonkiem; jeżeli w tej sprawie „dali radę na piśmie”²⁵.

Odrębnie Gawarecki w rozdziale pt. „Uwagi niektóre względem postępowania w sądzie pokoju” potraktował kwestię właściwości sądu w zakresie wysokości przedmiotu sporu, które ma rozstrzygać podsądek sądowy, a mianowicie „sprawy osobiste i ruchowe, których obiekt 50 franków nie przenosi”. Nie godząc się z praktyką odsyłania spraw przekraczających wartość żądania powyżej 50 franków, postawił dość obrazowe pytanie: „Mógłby kto zapytać, iż na takowej zasadzie np. sprawa o odzyskanie konia pożyczonego wartości 20-stu franków nie przenoszącego, władzę by Wydziału spornego przechodziła?”, na które udzielił – również ze względu na własne doświadczenie – odpowiedzi pozytywnej²⁶.

W części trzeciej rozprawy zatytułowanej „O administracji wewnętrznej w Sądzie pokoju” autor omówił zasady funkcjonowania tych sądów. Dowiadujemy się stąd m. in. o tym, że pieczę nad Archiwum Akt Sądu Pokoju Wydziału Pojednawczego, przede wszystkim nad bezpieczeństwem akt, sprawował pisarz tego sądu. Za bezpieczeństwo i wydawanie odpisów z akt w Wydziale Spornym Sądu Pokoju odpowiedzialny był podpisarz lub jego zastępca. Obowiązkiem pisarza było także utrzymanie i zarządzanie kasą sądu pokoju. Lokal dla sądów po-

²⁴ Ibidem, s. 32.

²⁵ Art. 44 kodeksu postępowania sądowego cywilnego Księstwa Warszawskiego; *Wiadomość o sądzie pokoju...*, op. cit., s. 32–33.

²⁶ Ibidem, s. 38–40.

koju zapewniał prefekt departamentu właściwy dla miejsca tego sądu, a jeśli „sąd w Domu Rządowym umieszczony być nie może, natenczas Prefekt wynajęcie lokalu w domu prywatnym z funduszów przez Rząd Krajowy wskazanych opłaca”²⁷.

Na koniec Gawarecki poddał w wątpliwość kwestię zasadności podziału sądów pokoju na dwa wydziały, przywołując – co znamienne – praktykę sądowniczą Francji, gdzie „sąd pokoju nie dzieli się na dwa wydziały [...] i tenże sam sędzia sprawy, gdy w tychże ugoda między stronami nastąpić nie może natychmiast, jeżeli obiekt władzy onemu w rozsądzeniu nadanej nie przechodzi, w takowych wyrokuje. U nas przeciwnie: sędzia pokoju sprawy chociażby i najmniejszego przedmiotu rozsądzić nie może, tylko takową do Sądu podsądka po wyrok odsyła. Zatem z tej przyczyny strony, ile uboższe na większy koszt i przewłokę w uzyskaniu sprawiedliwości były narażone, gdy w sprawach małego obiektu, przez dwa wydziały jednego sądu pokoju przechodziły”²⁸.

W § 6 zatytułowanym „O pożytkach z ustanowienia Sądów pokoju w kraju polskim” podał korzyści, które dla „pomyślności mieszkańców kraju naszego burzami politycznymi i odmianami częstymi skołatanego przyczyniła się [...] ze wszech miar szanowna Magistratura”, którą określa jako „moralną i dobroczynną”. Przede wszystkim uznał, że dzięki działalności sądów pokoju zmniejszyła się walenie liczba spraw, a przez nie „sądom wyższym sposobność prędszego wymiaru sprawiedliwości czynienia podana została”. „Dobroczynna” rola sądów pokoju – zdaniem autora rozprawy – wynika przede wszystkim z faktu, że sędziowie tych sądów to „mężowie” doświadczeni, rozsądni i posiadający zaufanie między obywatelami, czyli stronami sporów. Dzięki nim wiele „familiy nieszczęśliwych w upadku będących, w sądzie tym sprawiedliwość bezzwłoczną i niekosztowną znalazło”. Sumując niejako swoją „Wiadomość o sądzie pokoju”, dodał, że znał przypadki, iż sędzia pokoju „nie mogąc przełożeniem swoim do zgody przybliżyć, a przewidując widoczne nieszczęście jednej z nich w dalszym procesie, darami z własnych dostatków stronę uporczywą nakłaniać musiał, aby odstępując od swej acz często i niesłusznej pretensji i spokojność drugiej stronie przywrócić”. Dopełniając te wywody, w kontekście ludowej mądrości, iż „sprawiedliwość bez dobroci jest okrucieństwem”, pytał w zakończeniu tej części rozważań: „Zaiste, jakież człowiek może więcej interesować współobywateli nad tego męża, który życia swego chwile poświęca i majątek odważa, aby cierpiącej ludzkości stać się wsparciem?”. Zatem bez przesady można było wydać autorowi sąd o znaczeniu sądów pokoju i sędziów w nich wyrokujących, iż „Ci zacni mężowie [...] pracą urzędu swego do pomyślności Współbraci przyłożyli się i zaufanie tychże w nich położone usprawiedliwić potrafili”²⁹.

²⁷ Ibidem, s. 31–32, 37–38.

²⁸ Ibidem, s. 40–41.

²⁹ Ibidem, s. 42–43, 45.

W § 7 zatytułowanym „Zakończenie” autor raz jeszcze podkreślił wartość „ze wszech miar pożytecznego w kraju urzędu”, jakim był sąd pokoju. Utrzymany został on także w utworzonym w 1815 r. Królestwie Polskim, co stało się dodatkowym argumentem kontentującym tego prawnika – praktyka i teoretyka.

Sądy pokoju w świecie

Na marginesie rozważań o sądach pokoju w Królestwie Polskim w kontekście pracy Wincentego H. Gawareckiego warto przypomnieć, że do dziś sądy pokoju (*Justice of the Peace*) istnieją w systemach sądowniczych Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych³⁰. Sądy te ukształtowały się w takiej formie w epoce nowożytnej i do ich właściwości należało większość spraw karnych oraz drobniejsze sprawy cywilne. Sędziowie pokoju są sędziami niezawodowymi, funkcjonującymi bezpłatnie, obdarzeni są dużym zaufaniem lokalnych społeczności, jednak korzystającym z fachowej pomocy przygotowanych do tego sekretarzy³¹.

Współcześnie w Anglii i Walii sądy pokoju są sądami niższej instancji i rozpatrują drobne sprawy karne – od naruszeń przepisów prawa drogowego czy przepisów sanitarnych, po poważniejsze przestępstwa, jak też drobne kradzieże i pobicia. Na obszarze Anglii i Walii funkcjonuje około 700 sądów pokoju, a ich rozmieszczenie jest kompatybilne z siecią okręgów policyjnych i prokuratur. Sądy pokoju rozpatrują około 95 % wszystkich spraw. Postępowanie przed tymi sądami jest stosunkowo tanie, a czas trwania posiedzeń krótki. Sędziowie sądów pokoju powoływani są w drodze mianowania, a ich korpus liczy na obszarze Anglii i Walii około 30 tys. osób. W sądach pokoju zasiadają przeważnie osoby bez wykształcenia prawniczego (tzw. *lay magistrates*) i orzekają zwykle w składach 2- lub 3-osobowych. W sprawach prawnych i proceduralnych doradzają im wykwalifikowani urzędnicy sądowi (*clerks*). Znamienne, iż czynności swoje sędziowie pokoju wykonują nieodpłatnie, a jedynie przysługuje im zwrot poniesionych wydatków.

Sądy pokoju funkcjonują także jako sądy dla nieletnich (tzw. *Youth Courts*), gdzie rozpatruje się sprawy dotyczące dzieci poniżej 14 roku życia, a także sprawy, w których oskarżonymi są osoby w wieku 14–17 lat, jednak z wyjątkiem spraw o morderstwo. W składzie tych sądów zasiadają wyłącznie odpowiednio przeszkoleni sędziowie. Orzekają one w składzie trzech sędziów, z których przynajmniej jeden musi być mężczyzną, a jeden kobietą. Najwyższe wyroki, jakie sądy te mogą ferować (orzekać), to 6 miesięcy pozbawienia wolności lub 400 funtów grzywny.

W Stanach Zjednoczonych sędziowie pokoju są wybierani bądź mianowani, przy czym od sędziów sądów pokoju nie jest wymagane wykształcenie prawnicze,

³⁰ M.R. Bombicki, *Prawo i ekonomia. Leksykon prawniczy*, Warszawa 2000, s. 256.

³¹ S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998, s. 213.

mimo to w dużych ośrodkach miejskich większość sędziów posiada takie wykształcenie³².

Postscriptum metodologiczne

Omawiając nieznaną i dotąd zupełnie niewykorzystaną w literaturze z zakresu historii państwa i prawa książkę Wincentego H. Gawareckiego, należy zwrócić jeszcze uwagę na jej stronę metodologiczną, w tym zaś przede wszystkim na stosowanie przez autora licznych przypisów do tekstu, w których przywołano nie tylko przepisy prawa, ale także zastosowano w nich liczne rozszerzenia tekstu podstawowego z wyjętych z tych kanonów stosownych wyjątków. W przypisach umieszczone zostały również treści, które wpływają na przejrzystość przekazu i ułatwiają logiczny odbiór tekstu głównego³³.

Streszczenie

Podczas swej działalności w systemach sądownictwa Księstwa Warszawskiego oraz Królestwa Polskiego, Wincenty Hipolit Gawarecki z Płocka zajmował się także teorią prawa. Wśród prac tego autora na uwagę zasługuje wydane 200 lat temu niewielkie dzieło zatytułowane: „Wiadomość o sądzie pokoju”, w którym została omówiona organizacja i funkcjonowanie sądów najniższej instancji, tj. sądów pokoju, działających za czasów istnienia namiastki polskiej państwowości. Analiza dzieła Gawareckiego może stanowić istotny przyczynek do badań historii państwa i prawa Polski w okresie rozbiorów.

Słowa kluczowe: historia sądownictwa, Wincenty H. Gawarecki, „Wiadomość o sądzie pokoju”, Księstwo Warszawskie, sądy pokoju.

³² *Sąd pokoju*, [w:] *Britannica. Edycja polska*, T. 38: Sa-Se, red. W. Wolarski, Poznań 2004, s. 225; C. Michalczuk, *Struktura sądownictwa karnego w Wielkiej Brytanii*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 7–8, s. 181–182, 185. Sądownictwo w Wielkiej Brytanii omówił także m. in. N. Davies, *Wyspy. Historia*, przeł. E. Tabakowska, wyd. 2, Kraków 2012, passim, gdzie jednak dla naszego pojęcia „sąd pokoju” zastosowano określenie „sąd magistracki” (*Magistrates’ Court*).

³³ Współczesna literatura prawnicza w zasadzie pozbyła się takiego modelu warsztatu naukowego. Mimo to w naukach społecznych *sensu largo* preferuje się formułę moderowaną choćby przez przywołanego tu XIX-wiecznego prawnika W.H. Gawareckiego, zob. m. in.: M. Krajewski, *O metodologii nauk i zasadach pisarstwa naukowego*, www.google.pl/#q=krajewski+o+metodologii+nauk [dostęp 28.09.2015]; www.methodologyphilosophyinfoscience.blogspot.com/2009/11/metrhology-and-research-methods.html [dostęp 28.09.2015]. Przykładem (*notabene* jednym z wielu) niech będzie zapis dotyczący się w tekście głównym informacji o ustanowieniu przez Fryderyka Augusta oddzielnego znaku honorowego – medalionu dla sędziów pokoju, zaś w przypisie przywołano „Ustawę Kommissyi Rządzącej z dnia 30 stycznia 1807 roku” oraz dokładny opis tego medalionu „wielkości talara z porcelany z złotą obrączką i uszkiem na wstędze wąskiej w morę koloru niebieskiego, noszony bywa; na jednej stronie tegoż Medalionu popiersie Króla, na drugiej zaś ołtarz zgody z ofiarą palącą się, nad którą dwie ręce złożone (godło zgody) z napisem w otoku »Felix componendis litibus« widzieć się dadzą”.

**„The Notice about Peace Courts” from 200 Years Ago
by Wincenty H. Gawarecki. A contribution to the History
of the State and Law of Poland During the Partition Period**

Summary

When working in the court systems of the Warsaw Duchy and the Kingdom of Poland, Wincenty Hipolit Gawarecki from Płock also dealt with legal theory. Among his writings, a small study titled “The notice about peace courts” deserves special attention. This work, issued 200 years ago, discusses organisation and functioning of the lowest level courts, i.e. the peace courts, operating during both periods of Polish ersatz statehood. The examination of this unique print might become an important contribution to the research into history of the Polish state and law during the partition period.

Key words: history of judicature, W.H. Gawarecki, „The notice about peace courts”, The Duchy of Warsaw, peace courts.

MIROSLAW KŁUSEK

Definicja nieruchomości ziemskiej w ustawodawstwie obowiązującym na obszarach zaborów niemieckiego, austriackiego i rosyjskiego oraz Królestwa Polskiego

Wstęp

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przeprowadzeniu reformy rolnej z 6 września 1944 r. był podstawowym aktem prawnym określającym główne kierunki i zasady przeprowadzenia reformy rolnej w Polsce po II wojnie światowej. Obecnie dawni właściciele lub ich spadkobiercy prawni oczekują od państwa rekompensaty za te nieruchomości, które ich zdaniem zostały przejęte na potrzeby reformy rolnej niezgodnie z ustanowionym przez komunistów prawem. Jedną z podstaw owych roszczeń jest niejasność co do tego, jak w momencie wydania i realizacji dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej rozumiano pojęcie „nieruchomości ziemskiej”. Generalnie roszczenia byłych ziemian lub ich następców prawnych wobec państwa opierają się głównie na współczesnej interpretacji tegoż pojęcia dokonywanej w ostatnich latach przez sądy. Najczęściej uważają one, że dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej nie dawał żadnych podstaw do konfiskaty całego mienia osób fizycznych, w tym gruntów i zabudowań właścicieli ziemskich, gdyż odnosił się tylko do nieruchomości ziemskich, a pod pojęciem „nieruchomość ziemska” używanym w dekreście należy rozumieć nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym¹.

Poczynione ustalenia w opracowaniu naukowym *Nieruchomości ziemskie i ich właściciele w postępowaniach administracyjnych z lat 1944–1950* wywołanych realizacją dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej podważają stanowisko sądów w tej kwestii². Gabinet Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych (MRiRR) w styczniu 1946 r. uznał, że dla pojęcia „nieruchomości ziemskiej” w rozumieniu

¹ M. Kłusek, *Nieruchomości ziemskie i ich właściciele w postępowaniach administracyjnych z lat 1944–1950* wywołanych realizacją dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, Kraków 2014, s. 13, 111.

² Ibidem, passim.

dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej właściwym jest tradycyjne określenie, wedle którego nieruchomością ziemską jest każda nieruchomość położona poza granicami administracyjnymi miast, gdyż określenie to ma już tradycję i ugruntowane jest w świadomości prawnej społeczeństwa. Natomiast za niewłaściwe uznał określenie oparte na kryterium przydatności produkcyjnej, wedle którego nieruchomością ziemską w rozumieniu dekretu są grunty, które najbardziej celowo można użytkować do produkcji rolnej lub z rolnictwem związanej³.

W podobnym duchu wypowiedział się pod koniec 1947 r. Minister Rolnictwa i Reform Rolnych Jan Dąb-Kocioł, który stwierdził, że ustawodawca, używając określenia „nieruchomość ziemska” w art. 2. ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r., „miał na myśli wszystkie nieruchomości, położone poza granicami miast”⁴. Według niego za takim brzmieniem określenia użytego w dekrete przemawiają wyraźnie konkretne okoliczności. Według pierwotnego tekstu art. 2 tego dekretu na cele związane z realizacją reformy rolnej zostały przeznaczone „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym”. Zdaniem ministra, „gdyby przyjąć, że nie wszystkie nieruchomości poza granicami miast należą do nieruchomości ziemskich, to owo wyrażenie »nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym« byłoby pozbawione wszelkiej logiki”⁵. Zupełnie nie byłoby wiadomo bowiem, co jest nieruchomością ziemską i co jest w szczególności nieruchomością ziemską o charakterze rolniczym. „Ustawodawca więc niewątpliwie posłużył się tradycyjną terminologią, zastosowaną w przepisach prawa hipotecznego z 1818 r. (art. 162) rozróżniającą nieruchomości ziemskie i nieruchomości w miastach, czyli miejskie”⁶. Tu należy zauważyć, że terminologia z 1818 r. została powtórzona w prawie o ustaleniu własności dóbr nieruchomych, o przywilejach i hipotekach z 25 kwietnia 1928 r.⁷ Artykuł 1 Uwaga 1 tegoż prawa stanowił, że tryb „zatwierdzania aktów, dotyczących przejścia lub obciążenia prawa własności na nieruchomości wiejskie obszaru do 60 dziesięcin (65,55 ha) włącznie, i miejskie (t.j. w miastach i miasteczkach) do 20 000 złotych szacunkowych szacunku włącznie, o ile te nieruchomości nie mają już uregulowanej hipoteki – przewidziany jest niżej w art. 140a ustawy niniejszej”⁸. Podobnie do pojęcia „nieruchomość ziemska” odnosił się art. 140a: „Wymienione w art. poprzednim akty, o ile dotyczą nieruchomości ziemskich do 60 dziesięcin (65,55 ha) przestrzeni, lub miejskich do 20 000 złotych włącznie [...]”. Artykuł 1 Uwaga 1 oraz art. 140a wyraźnie dokonują rozgraniczenia na nieruchomości ziemskie nazywane również wiejskie oraz miejskie („t.j. w miastach

³ Ibidem, s. 111.

⁴ Ibidem, s. 112.

⁵ Ibidem, s. 112–113.

⁶ Ibidem, s. 113.

⁷ Dz.U.RP z 1928 r. Nr 53, poz. 510.

⁸ Ibidem, s. 113.

i miasteczkach”)⁹. Ponadto minister zauważył, że identyczne pojęcie nieruchomości ziemskiej zostało przyjęte w dekrete z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarach Ziem Odzyskanych byłego Wolnego Miasta Gdańska. W art. 1 tego dekretu jest mowa o „nieruchomościach ziemskich”, natomiast w art. 2 o „nieruchomościach” (bez przymiotnika ziemskie), położonych w granicach administracyjnych miast. Podobnie jak w przypadku dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, tu również ma miejsce przeciwstawienie nieruchomości ziemskich nieruchomościom miejskim¹⁰.

W cytowanej publikacji zostało przedstawione, w jaki sposób traktowano pojęcie „nieruchomość ziemska” w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej. Jak zauważono w zakończeniu „w celu dokładnego ustalenia definicji pojęcia »nieruchomość ziemska«, jakie obowiązywało w momencie wybuchu II wojny światowej, koniecznym jest prowadzenie dalszych pogłębionych badań nad definicją nieruchomości ziemskiej w prawie polskim w ujęciu historycznym: 1. w II RP, z uwzględnieniem orzecznictwa sądowego 20-lecia międzywojennego, podręczników, komentarzy i innych prac z zakresu nauki prawa rolnego; 2. w ustawodawstwie obowiązującym na obszarach zaborów niemieckiego, austriackiego i w Królestwie Polskim w XIX w. W poszukiwaniu potwierdzenia tezy, że pojęcie nieruchomości ziemskiej miało źródło w prawie Polski przedrozbiorowej; 3. w prawie przedrozbiorowym obowiązującym w Rzeczypospolitej, z uwzględnieniem dotychczasowych wyników badań nad historią prawa staropolskiego i na drodze analizy dokumentów transakcyjnych pod kątem tezy, że nieruchomość ziemska obejmowała także budynek mieszkalny/rezydencję z otoczeniem, zaś za przynależności uznawano inwentarz i inne ruchomości, np. archiwum”¹¹.

W artykule przedstawiono wyniki dotyczące badań nad pojęciem definicji nieruchomości ziemskiej w ustawodawstwie obowiązującym na obszarach zaborów niemieckiego, austriackiego, rosyjskiego i Królestwa Polskiego.

Ustawodawstwo obowiązujące na obszarach Królestwa Polskiego w XIX w.

W przypadku Królestwa Polskiego odczuwany jest poważny brak dokładnej statystyki i dokumentacji źródłowej dotyczącej problematyki obrotu ziemią, zwłaszcza prawa regulującego tę kwestię. Przyczyna tkwi w bardzo dużym ubytku materiałów archiwalnych, poważnie zniszczonych w wyniku licznych wojen, które przetoczyły się przez ten obszar oraz w tym, że dzieje ustroju i prawa ziem polskich

⁹ Ibidem.

¹⁰ M. Klusek, *Nieruchomości ziemskie...*, op. cit., s. 112–113.

¹¹ Ibidem, s. 116–117.

drugiej połowy XIX w. stosunkowo rzadko były i są przedmiotem zainteresowania historyków państwa i prawa. Sytuacja ta bardzo poważnie utrudnia szczegółowe i kompleksowe potraktowanie problemu definicji nieruchomości ziemskiej¹².

Nieruchomość chłopska

W Królestwie Polskim po uwłaszczeniu chłopów rozróżniano następujące formy własności w kontekście obrotu ziemią: własność ziemska – drobnoszlachecka, państwowa, instytucyjowa i górnicza; szczególna forma własności wynikająca z donacji – własność ordynacji (fideikomisów) i majoratów; własność chłopska wynikająca z ukazów uwłaszczeniowych. Własność chłopska różniła się do dwóch pierwszych rodzajów własności – podstawą jej nabycia i powstania, ograniczeniami w obrocie nią oraz niemożliwością jej rejestracji w hipotecznej księdze gruntowej. Obrót nieruchomościami włościańskimi podporządkowany był normom prawa zwyczajowego¹³.

Ukaz z 27 lipca 1891 r. ustanowił stały zakaz zbywania ziemi, zakaz dzierżawy uwłaszczeniowych osad, oddawania ziemi w zastaw osobom, które nie należały do stanu włościańskiego¹⁴. Ukaz ten określał również, co należy rozumieć pod pojęciem włościanina – osobę zapisaną do tabeli likwidacyjnej wyłącznie ze swoimi potomkami w linii prostej. Ponadto do włościan zostali zaliczeni także poddani rosyjscy parający się rolnictwem w Królestwie Polskim¹⁵.

Prawo własności gruntów i obrót nimi były rejestrowane w hipotecznej księdze gruntowej na zasadzie jawności i zaufania do jej treści. Instytucja hipotecznej księgi gruntowej w zaborze austriackim i pruskim obejmowała również włościańską własność gruntową. Problem hipotek inaczej był traktowany w Królestwie Polskim. Własność włościańska uzyskana na podstawie ukazu z 1864 r. (zgodnie z postanowieniami Komitetu Urządzającego z 1865 r.) i 1868 nie była zobowiązana do zakładania hipotek, co spowodowało, że w praktyce ich nie zakładano i nie prowadzono¹⁶. Sytuacja w tej materii uległa zmianie w 1891 r., kiedy włościanom przyznano prawo, ale nie obowiązek do zakładania hipotek w stosunku do gospodarstw chłopskich obciążonych długiem oraz wobec gospodarstw posiadających areał powyżej 90 mórg gruntu¹⁷.

¹² *Historia państwa i prawa Polski*, T. IV, red. J. Bradach, Warszawa 1981–1982, s. 5; K. Konopka, *Reforma uwłaszczeniowa w Królestwie Polskim i jej wpływ na ograniczenie obrotu gruntami włościańskimi (1864–1914)*, Białystok 2007, s. 81.

¹³ K. Konopka, *Reforma uwłaszczeniowa...*, op. cit., s. 82.

¹⁴ *Historia państwa...*, op. cit., s. 102–104; K. Konopka, *Reforma uwłaszczeniowa...*, op. cit., s. 85.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem, s. 97. *Kwestia urządzania hipotek osady włościańskiej*, GSW II z 12 (24) I 1874 r., s. 26.

¹⁷ J. Karpiński, *Pytania prawne rozstrzygnięte przez Departamenta Cywilne Izby Sądowej Warszawskiej ... w latach 1891–1894*, Warszawa 1895, s. 43, 134; K. Konopka, *Reforma uwłaszczeniowa...*, op. cit., s. 97.

Reasumując, w stosunku do gruntów chłopskich w Królestwie Polskim nabytych w wyniku uwłaszczenia, hipoteka była instytucją dobrowolną, a funkcje w zakresie ustalania praw własności oraz pozostałych praw rzeczowych w stosunku do tych gruntów spełniały tablice likwidacyjne i akty nadawcze. Jest rzeczą zrozumiałą, że z powodu przedstawionych ograniczeń, na przestrzeni lat 1864–1918 księgi hipoteczne założono tylko dla 20 tys. gospodarstw chłopskich, utworzonych na podstawie ukazów uwłaszczeniowych.

Prawo hipoteczne w Królestwie Polskim

Kwestie własności majątków ziemskich i obrotu nimi na ziemiach pod zaborem rosyjskim regulowało prawo hipoteczne. Na terenie Królestwa Polskiego normami zasadniczymi materialnego prawa hipotecznego były dwie ustawy: prawo o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach ogłoszone 26 kwietnia 1818 r. (Dz.Pr., T. V, s. 295) oraz prawo o przywilejach i hipotekach ogłoszone 6 sierpnia 1825 r. (Dz.Pr., T. IX, s. 355). Ponadto obowiązywały tam przepisy o charakterze formalnym lub mieszanym, m.in. postanowienie Księcia Namiestnika z 22 stycznia 1822 r. o apelacjach od decyzji wydziałów hipotecznych (Dz.Pr., T. VIII, s. 287); prawo sejmowe z 16/26 czerwca 1830 r. względem zmiany art. 127 prawa sejmowego o hipotekach z 1818 r. oraz względem dowodów legitymacji przez świadków (Dz.Pr., T. XIII, s. 116); instrukcja hipoteczna z 30 czerwca 1819 r. Nr 7408 wydana przez Komisję Rządową Sprawiedliwości (zbiór przepisów administracyjnych Wydż. Spraw., tom VIII, str. 337); instrukcja hipoteczna z 22 grudnia 1825 r. Nr 15054 wydana przez Komisję Rządową Sprawiedliwości (zbiór przepisów administracyjnych, Wydż. Spraw., T. VII, s. 159), dotycząca czynności pierwiastkowej regulacji hipotecznej oraz uzupełniające tę instrukcję rozporządzenia Komisji Rządowej Sprawiedliwości z 14 maja 1835 r. Nr 10607 i z 29 sierpnia 1851 r. Nr 10067¹⁸. Trzydziestego pierwszego sierpnia 1919 r., na mocy rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich (Dz. Urzęd. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich z 1919 r. Nr 18, poz. 157), prawo o ustalaniu własności dóbr nieruchomości o przywilejach i hipotekach z 20 lipca 1818 r. zostało rozciągnięte na obszary podległe Zarządowi Cywilnemu Ziem Wschodnich, to jest na teren Sądów Okręgowych w Grodnie, Nowogródku, Łucku, Pińsku, Równem oraz Wilnie¹⁹.

Na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 17 marca 1927 r. (Dz.U.RP 1927 r. Nr 46, poz. 408) do wskazanego rozporządzenia wprowadzono wiele zmian. Dwudziestego piątego kwietnia 1928 r. (Dz.U.RP Nr 53, poz. 510) weszło

¹⁸ *Orzecznictwo Sądów Polskich*, T. XVII, 1938, s. 633.

¹⁹ *Ibidem*, s. 634.

w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu przepisów hipotecznych, obowiązujących na obszarach, na których obowiązywało sierpniowe rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich²⁰. Ponadto na wymienionych obszarach obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z 8 lipca 1932 r. o hipotekach powiatowych w województwach wschodnich (Dz.U. RP Nr 65, poz. 618), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 27 lipca 1932 r. (Dz.U. RP 1932 Nr 66, poz. 619) zawierające instrukcję dla powiatowych wydziałów hipotecznych w województwach wschodnich zmienione rozporządzeniem z 1 lipca 1933 r. (Dz.U. RP 1933, nr 55, poz. 420). Wreszcie na podstawie art. 3 ustawy z 31 lipca 1919 r. o prawach obowiązujących w okręgu białostockim w zakresie sądownictwa (Dz.Pr. Nr 64, poz. 382) na ten okręg rozciągnięto przepisy prawa o ustalaniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach z 26 kwietnia 1818 r., prawa o przywilejach i hipotekach z 6 sierpnia 1825 r.²¹

Ze wskazanych źródeł prawa wynika, że prawo hipoteczne obowiązujące w województwach wschodnich zostało bardzo zbliżone do prawa hipotecznego obowiązującego w województwach centralnych II RP.

Ze wszystkich dzielnic polskich tylko było Królestwo Polskie w pewnym stopniu posiadało swoje ustawodawstwo cywilne – odrębne w stosunku do mocarstwa zaborczego. Nie miało to miejsca w zaborze austriackim, pruskim i na obszarze Ziem Wschodnich. W obrębie tego oddzielnego ustawodawstwa cywilnego najbardziej rodzimą była polska ustawa hipoteczna z 1818 r. Jakub Glass, wybitny znawca prawa hipotecznego w II RP, w ustawodawstwie Polski przedrozbiorowej za najważniejszą uznał ustawę o ważności zapisów z 1588 r. (pierwszą polską ustawę hipoteczną), natomiast ustawę hipoteczną z 1818 r. – za pomnik ustawodawstwa polskiego²².

Ustawa hipoteczna z 1818 r. była dobrze przemyślana i odpowiednia dla większej własności ziemskiej oraz 8 miast wojewódzkich (art. 162). Opierała się na systemie oddzielnej księgi hipotecznej dla każdej nieruchomości. Akty były sporządzane w samej księdze, co upraszczało kwestię pierwszeństwa. Natomiast prawo o przywilejach i hipotekach z 1825 r. wprowadziło w zasadzie hipotekę dla drobnej własności, przy utworzonych jednocześnie wydziałach hipotecznych powiatowych. Z powodu braku jakiegokolwiek przymusu hipotecznego (art. 11) rezultat funkcjonowania hipoteki powiatowej w byłym Królestwie Polskim był mizerny. Rejestrowała ona głównie nieruchomości w małych miastach i osadach, podczas gdy mała własność ziemska wcale nie podlegała regulacji²³.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem, 635.

²² J. Glass, *Zarys prawa hipotecznego w b. Królestwie Polskiem*, Warszawa–Kraków 1921, s. VIII.

²³ Ibidem, s. 9.

Dla rozważań bardzo ważny okazuje się art. 162 prawa hipotecznego z 1818 r. Dokonuje on rozróżnienia na nieruchomości ziemskie i nieruchomości w miastach, czyli miejskie. Artykuł 162 prawa o ustalaniu własności dóbr nieruchomych, o przywilejach i hipotekach z 26 kwietnia 1818 r. stanowił: „Przepisy prawa niniejszego ściągają się tylko do nieruchomości i hipotek ziemskich, tudzież miast, w których zasiada sąd okręgowy”. Ma tu miejsce przeciwstawienie nieruchomości ziemskich nieruchomościom miejskim²⁴.

Terminologia z 1818 r. została powtórzona w prawie o ustaleniu własności dóbr nieruchomych, o przywilejach i hipotekach z 25 kwietnia 1928 r.

Z dotychczasowych rozważań wynika, iż w świetle prawa hipotecznego obowiązującego w Królestwie Polskim nieruchomością ziemską był majątek ziemski, jako całość gruntu i zabudowań właściciela, który znajdował się poza granicami administracyjnymi miasta.

Prawo agrarne na terenie województw wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej

Definicja pojęcia nieruchomości ziemskiej obowiązująca w Królestwie Polskim została wprowadzona nie tylko na terenie województw centralnych II RP, lecz również w województwach wschodnich. Potwierdza to rozporządzenie wykonawcze Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego i Ministra Sprawiedliwości z 27 maja 1921 r. o stosowaniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich na obszarze województw nowogrodzkiego, poleskiego i wołyńskiego, oraz powiatów – grodzieńskiego, białostockiego, białowieskiego i wołkowyjskiego województwa białostockiego²⁵. Rozporządzenie to również odnosi się do pojęcia nieruchomości włościańskiej.

Ustawodawstwo obowiązujące w zaborze austriackim i niemieckim

Zabór austriacki

Podobnie i w ustawodawstwie obowiązującym w zaborze austriackim został zachowany podział na nieruchomości miejskie i nieruchomości wiejskie, w tym nieruchomości ziemskie i włościańskie (rustykalne). Zgodnie z § 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia cesarskiego z sierpnia 1915 r., które odnosiło się wyłącznie do gruntów rustykalnych (wiejskich, chłopskich), pozwolenia przewidziane tym rozporządzeniem nie były wymagane w stosunku do przenoszenia własności

²⁴ Ibidem, s. 15.

²⁵ Dz.U. z 1921 r. Nr 52, poz. 325.

gruntu wpisanego do księgi gruntowej (hipotecznej) dla większej własności, księgi kolejowej lub górniczej, oraz w stosunku do gruntu leżącego w granicach miasta²⁶. Zatem rozporządzenie cesarskie dzieliło grunta na: położone poza granicami miast, w tym rustykalne i wpisane do księgi gruntowej dla większej własności; kolejowe; górnicze; grunta leżące w granicach administracyjnych miast.

Na sierpniowe rozporządzenie cesarskie z 1915 r. w powiązaniu z rozporządzeniem z 1 września 1919 r. dotyczącym obrotu ziemią powoływano się przy rozstrzyganiu przez sądy w Polsce międzywojennej w sprawach dotyczących nieruchomości wiejskich i ziemskich. Sąd Najwyższy 3 listopada 1933 r. uznał, że na przewłaszczenie nieruchomości ziemskich wszelkiego rodzaju wymagane było zezwolenie, bez względu na to, czy stanowiły one obszar rolny, czy też leśny. Następnie zaznaczył, iż pod pojęciem gruntów włościańskich, zwolnionych według przepisów art. 2 rozporządzenia z 1 września 1919 r. spod ograniczeń obrotu ziemią, należało rozumieć nie te nieruchomości, które zostały wpisane do ksiąg gruntowych, tzw. rustykalnych, ale takie, których obszar zgodnie z ustawą o wykonaniu z 15 lipca 1920 r. i uchwały Sejmu Ustawodawczego z 10 lipca 1919 r. nie przekraczał 23 ha, czyli 40 mórg, a wg art. 50 ustawy o wykonaniu reformy rolnej z 28 grudnia 1925 r. tylko powyżej 20 ha²⁷.

Do postanowień cesarskiego rozporządzenia z 9 sierpnia 1915 r. Sąd Najwyższy odniósł się również w orzeczeniu z 22 lutego 1921 r.²⁸ Sąd stwierdził, że rozporządzenie z 9 sierpnia 1915 r. miało zastosowanie jedynie do gruntów przeznaczonych pod uprawę rolną lub leśną, i tylko do pozbycia takich gruntów było potrzebne zezwolenie Komisji dla obrotu ziemią. Postanowienia omawianego rozporządzenia nie dotyczyły „realności miejskiej”²⁹.

Zabór pruski

Głównym źródłem materialnego prawa hipotecznego na ziemiach byłego zaboru pruskiego był nowy niemiecki kodeks cywilny z 18 sierpnia 1896 r. Natomiast podstawowym źródłem formalnego prawa ksiąg gruntowych była państwowa ustawa hipoteczna z 24 marca 1897 r.

Prawo ksiąg gruntowych Rzeszy Niemieckiej, jako przedmiot prowadzenia ksiąg gruntowych, uznawało tylko dwa prawa majątkowe – grunta i dziedziczne prawo budowy. Kodeks cywilny i ustawa hipoteczna nie używały pojęcia nieruchomości albo rzecz nieruchoma, tylko pojęcie grunta.

²⁶ S. Wandycz, *Nieważność umowy o przeniesienie prawa własności nieruchomości ziemskiej bez uprzedniego zezwolenia urzędu ziemskiego*, Kraków 1924, s. 4.

²⁷ Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Cywilnej, 1934, z. 5, s. 675.

²⁸ Orzecznictwo Sądów Polskich, 1923, T. II, z. 1–7, s. 53.

²⁹ Ibidem.

Kodeks cywilny nie podaje definicji gruntu, a ustawa hipoteczna „ogranicza się do postanowienia, że grunta oznaczają się w ks. gr. na podstawie urzędowego spisu, w którym grunta są określone liczbami albo literami”³⁰. Natomiast literatura przedmiotu pojęcie gruntu w rozumieniu kodeksu cywilnego definiuje jako fizycznie ograniczoną część powierzchni ziemi, która w księdze gruntowej ma swoje odrębne miejsce (tzw. wykaz), i jest w niej wykazana jako samodzielna jednostka gruntowa. Wynika z tego, że w znaczeniu prawnym grunt był jednostką prawną (Sachindividualität), co oznaczało, że grunt stanowił przedmiot praw i stosunków prawnych. Ze względu na § 2 ustawy hipotecznej grunt w znaczeniu prawnym musiał się składać co najmniej z jednej parceli. Natomiast mógł się składać z kilku parcel, nawet niegraniczących ze sobą. Prawa rzeczowe odnoszące się do gruntów obejmowały w zasadzie wszystkie części składowe gruntu. Zasada ta nie była jednak stosowana rygorystycznie. Kodeks cywilny odróżniał bowiem istotne części składowe rzeczy od nieistotnych. Jako istotne były traktowane te części, których nie można było oddzielić od siebie bez zniszczenia lub zmiany istoty jednej z nich. W tym znaczeniu oczywiście istotną częścią gruntu nie mogła być część fizyczna gruntu, np. parcela. W związku z tym mogła być przedmiotem odrębnych praw. Natomiast budynek stale połączony z gruntem w rozumieniu § 93 k.c. był istotną częścią składową gruntu (§ 94 k.c.) i nie mógł być przedmiotem odrębnych praw. Budynku w ogóle nie wpisywało się do ksiąg gruntowych, gdyż dla ksiąg gruntowych istniała tylko przestrzeń wykazana w urzędowym spisie i oznaczona w księgach gruntowych odpowiednią liczbą. Budynek, który był nietrwale połączony z gruntem, nie stanowił części składowej gruntu, w związku z tym nie mogły się do niego odnosić przepisy prawa hipotecznego. Niemiecki kodeks cywilny nie znał pojęcia „przynależności nieruchomości”³¹.

Podsumowanie

W Królestwie Polskim pod koniec XIX w. w kontekście obrotu ziemią rozróżniano formy własności: własność ziemską – drobnoszlachecka, państwowa, instytucyjowa i górnicza; szczególna forma własności, wynikająca z donacji – własność ordynacji (fideikomisów) i majoratów; własność chłopska wynikająca z ukazów uwłaszczeniowych. Sprawy dotyczące własności majątków ziemskich oraz ich obrotu w zaborze rosyjskim regulowało prawo hipoteczne. Na terenie Królestwa Polskiego normami zasadniczymi materialnego prawa hipotecznego były dwie ustawy: prawo o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach ogłoszone 26 kwietnia 1818 r. oraz prawo o przywilejach i hipotekach ogłoszone 6 sierpnia 1825 r.

³⁰ A. Kraus, *Prawo ksiąg gruntowych w b. zaborze pruskim*, Warszawa–Kraków 1922, s. 5.

³¹ Ibidem, s. 5–6.

Szczególnie ważnym dla nas jest art. 162 prawa hipotecznego z 1818 r., który dokonuje rozróżnienia na nieruchomości ziemskie i nieruchomości w miastach, czyli miejskie. Takie definiowanie zostało powtórzone w prawie o ustaleniu własności dóbr nieruchomych, o przywilejach i hipotekach z 25 kwietnia 1928 r. Z powyższych rozważań wynika, iż na obszarze Królestwa Polskiego, pod pojęciem nieruchomości ziemskiej należy rozumieć majątek ziemski, jako całość gruntu i zabudowań właściciela, pod warunkiem, że nie znajdował się w granicach miasta.

Podział na nieruchomości miejskie i nieruchomości wiejskie, w tym nieruchomości ziemskie i włościańskie (rustykalne) występuje również w zaborze austriackim. Taki podział jest widoczny w rozporządzeniu cesarskim z sierpnia 1915 r. Do rozporządzenia cesarskiego często odwoływały się sądy w Polsce w II RP w sprawach dotyczących nieruchomości wiejskich i ziemskich.

Streszczenie

W artykule przedstawiono wyniki badań nad pojęciem definicji nieruchomości ziemskiej w ustawodawstwie obowiązującym na obszarach zaborów niemieckiego, austriackiego rosyjskiego i Królestwa Polskiego. Są to najważniejsze ustalenia. Szerzej ten okres historyczny zostanie przedstawiony w mającej się ukazać w 2016 r. monografii poświęconej definicji nieruchomości ziemskiej poczynawszy od Rzeczypospolitej przedrozbiorowej do Polski Ludowej.

Słowa kluczowe: obrót ziemią, zabory, nieruchomość ziemska, prawo rolne.

The Definition of Real Estate in Legislations Binding on the Areas of Former Poland Annexed by Prussia, Austria and Russia and in the Kingdom of Poland

Summary

The article presents findings of research on the notion of real estate in legislations binding on the areas of former Poland annexed to Prussia, Austria and Russia as well as in the territory of the Kingdom of Poland. Nevertheless, the presentation is limited only to discussing key concepts; the historical period at issue will be discussed more thoroughly in a monograph on the definition of a real estate covering the period of the Kingdom of Poland before its partitions to the time of People's Republic of Poland to be published in 2016.

Key words: trading in agricultural land, partitions, real estate, agrarian law.

JAKUB KUJAWA

Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne na przykładzie największych miast województwa bydgoskiego w latach 1956–1970 (część 1)

W artykule przedstawiono wyniki badań nad spółdzielczością mieszkaniową w trzech największych miastach dawnego województwa bydgoskiego (Bydgoszcz, Toruń, Włocławek), poczynając od drugiej połowy lat 50 XX wieku, kiedy idea ruchu spółdzielczego znalazła poparcie wśród prominentów PZPR i jawiła się jako jedna z trwalszych zdobyczy polskiego Października '56, a kończąc na 1970 r., kiedy spółdzielczość mieszkaniowa, w warunkach ograniczenia jej autonomii przez władze państwowe, nie była zdolna do pełnej realizacji swoich zadań statutowych w zakresie budownictwa mieszkaniowego¹.

W artykule przedstawiono podstawowe informacje na temat aspektów politycznych i ówczesnych rozwiązań legislacyjnych, które umożliwiły wprowadzenie nowych zasad w polityce mieszkaniowej po 1956 r. oraz omówiono zagadnienia bezpośrednio związane z gospodarką mieszkaniową wiodących miast regionu Kujaw i Pomorza w okresie sprawowania władzy przez I Sekretarza KC PZPR Władysława Gomułkę. Osobnych studiów, nad którymi obecnie pochyla się autor tego artykułu, wymaga chociażby problematyka funkcjonowania spółdzielczej służby inwestorskiej i projektowej, zagadnienie działalności spółdzielni mieszkaniowych na niwie społeczno-wychowawczej i zarządzania zasobami mieszkaniowymi czy wreszcie określenie granicy swobody w funkcjonowaniu spółdzielczych samorządów osiedlowych.

¹ Społeczną reakcją na niewydolność państwowej polityki mieszkaniowej w okresie rządów Władysława Gomułki były m.in. postulaty mieszkaniowe, które pojawiły się w czasie trwania strajków i wystąpień robotniczych na Wybrzeżu (przełom lat 1970/1971). Zob. *Postulaty 1970–1971 i 1980. Materiały źródłowe do dziejów wystąpień pracowniczych w latach 1970–1971 i 1980 (Gdańsk i Szczecin)*, oprac. B. Chmiel i E. Kaczyńska, Warszawa 1998.

Budownictwo spółdzielczości mieszkaniowej w aspekcie politycznym i ówczesnych rozwiązań legislacyjnych

W wyniku niewydolności scentralizowanego systemu budownictwa mieszkaniowego (budownictwo Dyrekcji Budowy Osiedli Robotniczych) pojawiły się tendencje dekoncentracji zadań w zakresie realizacji inwestycji mieszkaniowych bez podważania przy tym zasad gospodarki nakazowo-rozdzielczej i linii wytyczonej przez PZPR². Już od 1954 r. trwały poszukiwania źródeł finansowania przedsięwzięć mieszkaniowych poza budżetem państwa. Sięgnięcie po środki własne ludności w większym niż dotychczas stopniu uzależniono od powołania określonych typów spółdzielni (np. własnościowych spółdzielni mieszkaniowych), które miały wspomóc państwo w prowadzeniu działalności inwestorskiej. Pewne rozluźnienie ideologicznego gorsetu w zakresie polityki mieszkaniowej potwierdziła uchwała nr 269 Prezydium Rządu z 8 maja 1954 r. Ustawodawca umożliwił powołanie do życia spółdzielni budowlano-mieszkaniowych i spółdzielczych zrzeszeń budowy domów jednorodzinnych (tworzonych przez przyszłych właścicieli domów jednorodzinnych na czas trwania budowy), które w różny sposób miały otrzymać wsparcie od państwa³. Uruchomienie inwestycji następowało po wykazaniu przez spółdzielnie akumulacji środków własnych, w formie wkładów budowlano-mieszkaniowych członków spółdzielni, w wysokości nie mniejszej jednak niż 30% wartości projektowanego programu budowy. Stąd tą formą budownictwa mieszkaniowego interesowali się bardziej majątni obywatele, którzy jednak część wkładu mogli wnieść w formie materiałów budowlanych bądź pracy własnej. Planowane przedsięwzięcia obwarowano dodatkowo wieloma ograniczeniami, np. w związku z przyznanym kredytem czy ogólnym określeniem liczebności i wielkości wznoszonych budynków i izb mieszkalnych⁴. W 1954 r. ustanowiono kolejny akt prawny, co prawda o niewielkim znaczeniu dla samej spółdzielczości, niemniej był to wyłom w dotychczasowej polityce mieszkaniowej. Na jego mocy wyłączono spod publicznej gospodarki lokalami zbudowane lub wyremontowane już po ogłoszeniu uchwały domy jednorodzinne, które składały się nie więcej niż z 4 izb mieszkalnych z kuchnią, i mieszkania z 3 izbami i kuchnią⁵. Dekret ten został zastąpiony w 1957 r. ustawą wyłączającą spod publicznej gospodarki lokalami większość mieszkań w domach

² J. Goryński, *Aktualne zagadnienia budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, „Nowe Drogi” 1957, nr 7, s. 76–77.

³ W. Kasperski, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce 1957–1961*, Warszawa 1963, s. 12.

⁴ Uchwała nr 269 Prezydium Rządu z 8 maja 1954 r. w sprawie spółdzielni mieszkaniowych i zadań spółdzielczości w zakresie budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1954 r. Nr 59, poz. 792).

⁵ Dekret z 25 czerwca 1954 r. o lokalach w domach spółdzielni mieszkaniowych i w domach jednorodzinnych (Dz.U. z 1954 r. Nr 31, poz. 120).

wielorodzinnych i jednorodzinnych stanowiących własność prywatną lub spółdzielczą⁶. Pomijając wspomniane bariery i obostrzenia, jakie stawiał ustawodawca, od 1954 r. spółdzielczość mieszkaniowa zaczęła powoli powracać do łask rządzących⁷. Proces przemian przyspieszyły przetaskowania polityczne u szczytu władzy w październiku 1956 r. Już podczas trwania słynnego VIII Plenum KC PZPR najważniejsi promieniści aparatu partyjnego zapowiedzieli zmiany w polityce mieszkaniowej. Wzbudziło to zrozumiały entuzjazm wśród przedstawicieli spółdzielczości mieszkaniowej, dotychczas zepchniętych na boczny tor. Pod koniec 1956 r. spółdzielcy powołali do życia Związek Spółdzielni Mieszkaniowych, który miał być finansowany ze składek członkowskich. Polityczna sankcja dla nadchodzących przeobrażeń w polityce mieszkaniowej nastąpiła podczas X i XI Plenum KC PZPR (1957 i 1958 r.). Jednocześnie opracowywano system prawny, który umożliwiałby prowadzenie działalności inwestorskiej przez spółdzielnie mieszkaniowe⁸.

Zachodzące w tym okresie zmiany zostały przedstawione jako nowa polityka mieszkaniowa⁹. Podstawową zasadą zreformowanej strategii mieszkaniowej była rezygnacja państwa z pełnego subsydiowania nakładów finansowych w budownictwie mieszkaniowym, w zamian zaś stworzono nowe mechanizmy finansowe w polityce inwestycyjnej, polegające głównie na sięgnięciu do środków własnych ludności w celu odciążenia wydatków publicznych w tym zakresie. Zamierzano również stworzyć podstawy ekonomiczne dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego przez wprowadzenie odpłatności za świadczone usługi w gospodarce mieszkaniowej¹⁰. W uchwale Rady Ministrów z 15 marca 1957 r. wspomniano, że wzmożenie inicjatywy społeczeństwa powinno być realizowane w formie spółdzielczego i indywidualnego budownictwa mieszkaniowego, przy czym ustawodawca wymienił aż 10 rodzajów pomocy państwa dla zainteresowanych osób¹¹. Świadczyło to o tym, że zmiany w polityce mieszkaniowej, przynajmniej w po-

⁶ Ustawa z 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 131 z późn. zm.).

⁷ Na ten temat zob. J. Goryński, *O uchwałach XI Plenum w zakresie polityki mieszkaniowej*, Nowe Drogi, 4, 1958, s. 13–26; Idem, *Nowa polityka mieszkaniowa i jej realizacja*, „Nowe Drogi” 1958, nr 10, s. 31–33.

⁸ W. Kasperski, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce...*, s. 16–17.

⁹ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1979, s. 157. Autor okres trwania nowej polityki mieszkaniowej podzielił na dwa okresy: a) działalność różnych inwestorów, realizujących pierwotne założenia (1956/1957–1965); b) dominacja spółdzielczości mieszkaniowej, począwszy od drugiej połowy lat 60. XX wieku (1966–1970).

¹⁰ Ibidem, s. 159.

¹¹ Kluczowe znaczenie ma tutaj uchwała nr 81 Rady Ministrów z 15 marca 1957 r. w sprawie pomocy Państwa dla budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności (Dz.U. z 1957 r., Nr 22, poz. 157).

czątkowym okresie, miały iść w kierunku rozwoju inicjatywy społecznej i prywatnej w budownictwie mieszkaniowym, stąd wynikała aktywność różnego rodzaju form samorządu spółdzielczego i lokatorskiego. Aby jednak utrzymać gospodarkę mieszkaniową w systemie państwa reżimowego, związane ją, m.in. przez zakładowe i terenowe fundusze mieszkaniowe, z przedsiębiorstwami państwowymi i radami narodowymi¹².

Modyfikacja zasad polityki mieszkaniowej miała zwiększyć liczbę oddanych mieszkań i poprawić dotychczas trudne warunki bytowe ludności polskiej. Wydaje się, że bliskie prawdy było stwierdzenie Krzysztofa Madeja, który na temat nowej koncepcji napisał w ten sposób: „Jakkolwiek realizacja tej polityki [nowej polityki mieszkaniowej – przyp. autor] odbiegała później od przyjętych pierwotnie założeń, to w samym jej proklamowaniu było już coś przełomowego. Władze partyjne i państwowe otwarcie przyznały się do niewydolności w dziedzinie mieszkalnictwa”¹³.

W 1958 r. władze państwowe ustanowiły kolejne akty prawne odnoszące się do spółdzielczości mieszkaniowej:

- uchwała nr 59 Rady Ministrów z 15 marca 1958 r. w sprawie dodatkowej pomocy państwa dla spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego¹⁴ (przyznanie na preferencyjnych warunkach długoterminowych kredytów bezprocentowych dla spółdzielni lokatorskich);
- uchwała nr 60 Rady Ministrów z 15 marca 1958 r. w sprawie zakładowych funduszy mieszkaniowych¹⁵ (np. udzielenie pomocy spółdzielniom mieszkaniowym typu lokatorskiego w przypadku uwzględnienia przydziału mieszkań dla pracowników zakładu);
- uchwała nr 65 w sprawie zapewnienia realnej wartości wkładu na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych Powszechnej Kasy Oszczędności (oprocentowanie wkładów na książeczkach mieszkaniowych w wysokości 3% w stosunku rocznym – dotyczyło to wszystkim form budownictwa mieszkaniowego)¹⁶.

Ustawa o spółdzielniach i ich związkach została uchwalona 17 lutego 1961 r. Z wielu powodów było to ważne wydarzenie dla całej powojennej spółdzielczości w Polsce. Nad jej powstaniem pracowali ludzie wywodzący się z różnych środowisk, toczących ożywione dyskusje z wieloma instancjami partyjnymi i państwowymi, głównie jednak w Komisji ds. Spółdzielczości przy Wydziale Ekonomicznym KC PZPR. Treść tego aktu prawnego, zdaniem niektórych fachowców, przybliżała a nie oddalała ówczesną Polskę od standardów europejskich w zakresie funkcjono-

¹² A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa...*, op. cit., s. 159–160.

¹³ K. Madej, *Spółdzielczość mieszkaniowa. Władze PRL wobec niezależnej inicjatywy społecznej (1961–1965)*, Warszawa 2003, s. 19.

¹⁴ M.P. z 1958 r. Nr 22, poz. 133.

¹⁵ M.P. z 1958 r. Nr 26, poz. 153.

¹⁶ M.P. z 1958 r. Nr 26, poz. 156.

wania spółdzielczości. Dowodem tego było bowiem przyjęcie rodzimych organizacji po latach nieobecności do Międzynarodowego Związku Spółdzielczego¹⁷.

W przedstawionym akcie prawnym ogólnie zdefiniowano spółdzielnię jako dobrowolne i samorządne zrzeszenie o nieograniczonej liczbie członków i zmiennym funduszu udziałowym, jednak podkreślono, że prowadzenie działalności gospodarczej było możliwe w ramach narodowego planu gospodarczego (w rzeczywistości również wg wytycznych centralnych władz spółdzielczości mieszkaniowej i właściwych rad narodowych), co skutkowało tym, że spółdzielczości narzucano wielkość programu budowlanego i uzależniano ją od centralnych dotacji finansowych¹⁸. Nadrzędną reprezentacją ruchu spółdzielczego w Polsce była Naczelna Rada Spółdzielcza. Następnie określono organy spółdzielni, do których zaliczono: Walne Zgromadzenie, Radę, Zarząd i inne organy przewidziane w statucie spółdzielni. Walne Zgromadzenie członków było określone jako najwyższy organ spółdzielczy, nie było to jednak ciało niezależne, gdyż centralne zarządy związków mogły uchylić uchwałę Walnego Zgromadzenia w związku z naruszeniem zasad gospodarki planowej, dyscypliny finansowej i inwestycyjnej¹⁹. Ustawa wykluczała możliwość funkcjonowania spółdzielczości poza ustanowionymi strukturami, m.in. z obawy przed oddolnym rozwojem niezależnej inicjatywy społecznej w ruchu spółdzielczym. Nadzór państwowy odbywał się również drogą pozaformalnoprawną, poprzez instruktaż i zalecenia partii, np. Wydziału Ekonomicznego KC PZPR.

W omawianym akcie prawodawczym nawiązano *ad verbum* do spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, które podzielono na spółdzielnie mieszkaniowe (lokatorskie), spółdzielnie budowlano-mieszkaniowe (własnościowe) oraz spółdzielcze zrzeszenia budowy domów jednorodzinnych. W uzasadnionej sytuacji poszczególne spółdzielnie mogły się ze sobą łączyć. W ustawie określono m.in. tryb zakładania, rejestrowania i likwidacji spółdzielni oraz prawa nabywania, dziedziczenia i zbywania lokali mieszkaniowych²⁰.

W czerwcu 1961 r. na III Krajowym Zjeździe Delegatów Związku Spółdzielni Mieszkaniowych i Budowlanych powołano do życia Centralny Związek Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego (CZSBM), który wraz z oddziałami terenowymi, zainstalowanymi w każdym województwie, kontrolował spółdzielczość mieszkaniową w całej Polsce. Stan ten przetrwał do 1990 r., kiedy ustawa o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości (Dz.U. z 1990 r. Nr 6, poz. 36) nakazała zniesienie wszystkich centralnych związków spółdzielczych.

Ustawodawstwo państwowe z lat 1957–1961 sprofilowało kształt spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, które zwróciło się w kierunku spółdzielczości lo-

¹⁷ K. Madej, *Spółdzielczość mieszkaniowa...*, op. cit., s. 22.

¹⁸ Art. 1. ustawy z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. z 1961 r. Nr 12, poz. 61).

¹⁹ Ibidem, art. 39 §1.

²⁰ Ibidem; zob. art. 134–157.

katorskiej. Powyższa forma spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego zaczęła wówczas przeważać, ponieważ decydenci PRL uznali, że jest to jedyna droga do sprawiedliwego społecznie i efektywnego ekonomicznie przydziału wybudowanej powierzchni mieszkaniowej²¹.

Na początku lat 60. XX wieku władze państwowe postanowiły wdrożyć przejściowy plan tzw. budownictwa oszczędnościowego²². Jego zasady obejmowały także budownictwo spółdzielczości mieszkaniowej, co w rzeczywistości wzbudziło przynajmniej bierny opór wielu polskich spółdzielców dostrzegających w programie oszczędnościowym zagrożenie dla prawidłowego cyklu realizacji własnych przedsięwzięć. Nowy kierunek w polityce mieszkaniowej wymagał wielu prac legislacyjnych. Najpierw zamierzano ustalić nowe zasady zasiedlania mieszkań spółdzielczych, uporządkowując system rozdziału mieszkań. Przedsiębiorstwa państwowe i rady narodowe miały obowiązek odnotowywać potrzeby mieszkaniowe ludności. Do przydziału mieszkań spółdzielczych zamierzano kierować oczekujących, których miesięczny dochód na członka rodziny wynosił powyżej 1500 zł²³. Było to złamanie zasady otwartego członkostwa, fundamentalnego *credo* całej spółdzielczości. Skutkiem tych posunięć była uchwała Rady i Zarządu Związku CZSBM z 19 września 1961 r., określająca sposób zasiedlania mieszkań spółdzielczych wg obowiązujących normatywów projektowania. Powyższe działania dopełniło zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 7 sierpnia 1962 r. o realizacji programu budownictwa oszczędnościowego. Według przyjętych założeń koszt wznoszenia budynku mieszkaniowego powinien być niższy średnio o 20%. Poszukiwanie tzw. prostych rezerw w działalności inwestycyjnej skoncentrowano zatem na modyfikacji normatywów budowlanych i zmianie sposobu przydziału mieszkań. Stąd akty prawne i wytyczne instancji państwowych i spółdzielczych zalecały zmniejszenie oddanej powierzchni użytkowej mieszkań w planie budownictwa spółdzielczości mieszkaniowej na lata 1962–1965²⁴.

Niewykonanie rzeczowych efektów w oszczędnościowym budownictwie mieszkaniowym wymusiło na organach państwowych kolejne działania legislacyjne, mające rozwiązać narastające trudności w zakresie mieszkalnictwa społecznego. W tym miejscu należy przytoczyć najważniejsze akty prawne, głównie te powstałe w 1965 r. W uchwale nr 122 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r. środkiem zaradczym na niewydolność polityki inwestycyjnej miały być kredyty państwowe. Postanowiono przy tym w pełni podporządkować spółdzielczość mieszkaniową organom państwowym przez zastosowanie rozwiązań ekonomicz-

²¹ J. Bogusz, *Zasady nowej polityki mieszkaniowej*, Warszawa 1958, s. 23.

²² Uchwała nr 216 Rady Ministrów z 13 czerwca 1961 r. w sprawie realizacji przykładowego oszczędnego budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1961 r. Nr 63, poz. 269).

²³ K. Madej, *Spółdzielczość mieszkaniowa...*, op. cit., s. 77. Autor wspomina o uchwale nr 239 i 240 Rady Ministrów z 4 lipca 1961 r.

²⁴ Ibidem, s. 78.

nych. Spółdzielniom odgórnie narzucono konieczność wprowadzenia oszczędności, bowiem państwo korzystniejsze pożyczki przewidziało dla budownictwa mieszkaniowego opartego na tzw. standardzie podstawowym. Koszty budowy mieszkań w standardzie wyższym, czyli tym, który najbardziej interesował członków spółdzielni, były kredytowane mniej preferencyjnie²⁵.

W uchwale nr 123 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r. ogłoszono rozszerzoną pomoc państwa w budownictwie mieszkaniowym na lata 1966–1970. Od razu zaznaczono, że dominującą formą budownictwa mieszkaniowego będzie budownictwo spółdzielcze. Warto w tym miejscu przedstawić jeden z ważniejszych przepisów tej ustawy. Otóż osoby, których miesięczny dochód na członka rodziny wynosił ponad 800 zł miesięcznie netto (w wyjątkowych sytuacjach 1000 zł), nie mogły w zasadzie otrzymać przydziału mieszkania z dyspozycji rady narodowej; potrzeby mieszkaniowe tych osób miały być zaspokajane przez spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe. Z tej sytuacji należy zatem wyciągnąć następujący wniosek: spółdzielczość mieszkaniowa, przejmując oczekujących na przydział z budownictwa rad narodowych, nabierała właściwie cech mieszkalnictwa kwaterekowego (zob. spółdzielczość lokatorska)²⁶.

W latach 60. XX wieku powstało wiele przepisów i uregulowań prawnych wyjaśniających sposób kredytowania budownictwa mieszkaniowego, w tym spółdzielczego. W zarządzeniu Ministra Finansów z 29 maja 1965 r. określono sposób udzielania i umarzania pożyczek mieszkaniowych od państwa. Pożyczki na uzupełnienie wkładu mieszkaniowego w spółdzielni mieszkaniowej nie mogły przekraczać 2/3 tego wkładu. Powyższa ustawa stanowiła także o anulowaniu części lub nawet całości kredytów mieszkaniowych. Całą pożyczkę umarzano w następujących sytuacjach: kiedy dochody miesięczne netto w przeliczeniu na 1 członka rodziny wynosiły mniej niż 1000 zł, oraz w przypadku osób przekwaterowanych z budynków wyburzonych pod warunkiem, że łączne dochody miesięczne netto w przeliczeniu na 1 członka rodziny nie przekraczały kwoty 2500 zł. Anulowanie spłaty kredytów mieszkaniowych każdorazowo obciążało budżet państwa. Również oprocentowanie spłacanych zobowiązań było niskie, wynosiło nie więcej niż 3% w stosunku rocznym²⁷. Obrona wówczas przez władze PRL polityka kredytowa w budownictwie mieszkaniowym miała ewidentnie charakter prosocjalny. W uzasadnionych sytuacjach pożyczka bankowa była wprost dotacją subsydiowaną przez państwo.

²⁵ Uchwała nr 122 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r. w sprawie zapewnienia warunków dalszego rozwoju spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 133).

²⁶ Uchwała nr 123 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r. w sprawie zasad przydziału mieszkań w latach 1966–1970 (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 134).

²⁷ Zarządzenie Ministra Finansów z 29 maja 1965 r. w sprawie zasad i trybów udzielania spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego kredytu bankowego na organizowanie wykonawstwa robót budowlano-montażowych systemem gospodarczym oraz na finansowanie wstępnych prac przygotowawczych do realizacji dużych osiedli mieszkaniowych (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 142).

Tabela nr 1. Udzielone państwowe kredyty bankowe na uzupełnienie wkładów własnych ludności w spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym w latach 1966–1970. Przykład Bydgoszczy, Torunia i Włocławka

Miejscowość	Przyznano		Wykorzystano	
	kredyt	w tym do umorzenia	kredyt	w tym do umorzenia
Bydgoszcz	16 768 720	4 070 500	16 034 752	4 020 500
Toruń	12 902 000	3 691 000	12 257 120	3 655 600
Włocławek	12 292 000	3 449 840	12 231 284	3 449 840
Razem	41 962 000	11 211 340	40 523 156	11 125 940
Pozostałe miasta	30 868 000	7 988 660	26 944 438	7 503 324
Ogółem	72 830 000	19 200 000	67 467 594	18 629 264

Źródło: AP By, Prezydium WRN By, Protokół nr 34/70 z posiedzenia PWRN w Bydgoszczy (26.10.1970), sygn. 1624, informacja o realizacji planu przydziału mieszkań z zasobów rad narodowych w latach 1966–1970, 15.10.1970, k. 133.

Charakter poznawczy posiada także zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 29 maja 1965 r., gdyż naświetla rzeczywisty zakres swobody działania spółdzielczości mieszkaniowej w dekadzie lat 60. XX wieku. Z treści tego aktu prawnego wynika jasno, że spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego mogły podejmować przedsięwzięcia inwestycyjne wyłącznie na podstawie zatwierdzonych przez organy państwowe (prezydium rad narodowych) planów rzeczowo-finansowych i tzw. spisów zadań inwestycyjnych. Już § 1 ust. 1. pokazuje skrupowanie działalności spółdzielczej w zakresie planowania inwestycji. Otóż prezydium wojewódzkich rad narodowych otrzymały zadanie dzielenia nakładów i kredytów bankowych przeznaczonych na spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe między poszczególne powiaty i miasta na prawach powiatu. Z tego względu preferowano duże ośrodki przemysłowe z wysokim przyrostem ludności. W takich sytuacjach częściej kierowano się interesem najbardziej wspieranych przez państwo sektorów przemysłu niż rzeczywistymi potrzebami mieszkaniowymi ludności. Dopiero w ramach otrzymanych środków i kredytów finansowych spółdzielnie mieszkaniowe przystępowały do prac projektowania planów i zadań inwestycyjnych. Formalnym, bo w praktyce nieprzestrzeganym, warunkiem włączenia do zadań inwestycyjnych spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego było posiadanie przez nie m.in. wkładów własnych w odpowiedniej wysokości, dokumentacji terenowo-prawnej i projektowo-kosztorysowej w wymaganym zakresie (z tym był ogromny problem) oraz przestrzeganie normatywów projektowania i jednostkowych kosztów budowy. Dodatkowo spółdzielcze projekty planów rzeczowo-inwestycyjnych wymagały akceptacji oddziału CZSBM (organ będący pod

kontrolą instancji partyjnej), który przedstawiał go właściwemu organowi do spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium rady narodowej. Podobnie było w przypadku spisów zadań spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, opiniowanych i zatwierdzanych przez organ prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Po pozytywnej weryfikacji zamierzeń inwestycyjnych przez organy nadrzędne oddział Banku Inwestycyjnego przyznawał środki finansowe. W zarządzeniu tym znalazł się również ustęp wyjaśniający procedurę dokonywania korekt w już zatwierdzonych spisach zadań inwestycyjnych. Tego rodzaju uprawnienie posiadały organy administracji terenowej, w tym wojewódzki zarząd dyrekcji budowy osiedli robotniczych, z upoważnienia prezydium wojewódzkiej rady narodowej²⁸. Należy jednak pamiętać, że czynnikiem nadrzędnym wobec spółdzielczości mieszkaniowej i terenowych organów jednolitej władzy państwowej był KC PZPR i jego wojewódzkie struktury (szczególnie Wydziały Ekonomiczne). W tej sytuacji spółdzielcy odczuwali, że ich działalność jest ograniczona, szczególnie w obszarze prowadzenia autonomicznej polityki inwestycyjnej.

Do innych ważnych aktów prawnych ustanowionych w dekadzie lat 60. XX wieku należą m.in.:

- Okólnik nr 4 Ministra Gospodarki Komunalnej z 20 stycznia 1962 r. w sprawie przygotowania i odstępowania terenów budowlanych spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego²⁹,
- Uchwała nr 122 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r. o wprowadzeniu instytucji kandydata na członka spółdzielni,
- Uchwała nr 12 Rady CZSBM z 16 lipca 1969 r. o organizacyjnym uporządkowaniu sieci spółdzielni mieszkaniowych na terenie całego kraju,
- Uchwała nr 23 Rady CZSBM z 29 grudnia 1969 r. o decentralizacji zarządzania osiedlami w ramach wprowadzonej w życie od roku 1968 nowej struktury organizacyjnej polskiej spółdzielni mieszkaniowej³⁰,
- szereg innych regulacji prawnych stanowionych przez organy państwowe w zakresie zatwierdzania normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego, norm zaludnienia mieszkań etc.

²⁸ Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 29.05.1965 r. w sprawie zasad i trybu udzielania kredytu bankowego na spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 147).

²⁹ *Prawo lokalowe. Przepisy o budownictwie mieszkaniowym. Zbiór tekstów*, oprac. S. Jabłoński, Warszawa 1965, s. 491–494.

³⁰ Pozycje nr 2–4 na podstawie www.spoldzielniemieszkaniowe.pl/main/kalendarium,180,,html [dostęp 14.06.2015].

Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne w województwie bydgoskim w ujęciu statystycznym. Okres 1956–1970

Do 1956 r. mieszkalnictwo spółdzielcze (lokatorskie i własnościowe) w zasadzie nie było realizowane na terenie województwa bydgoskiego. Pierwsze efekty działalności inwestycyjnej mieszkaniowego ruchu spółdzielczego były widoczne w 1957 r. i od tego czasu jego udział zwiększał się z roku na rok: z 4,1% w 1958 r. do 19,5% w 1959 r., aby w 1960 r. osiągnąć stan 25,1%. Podniosła się wtedy także partycypacja spółdzielczości mieszkaniowej w wykorzystaniu kredytów (z 2 mln zł w 1957 r. do 85,3 mln w 1960 r.), które przydzielało państwo w wysokości do 85% kosztów budowy. Udzielona pomoc państwowa stanowiła 46,8% ogólnego limitu kredytowego otrzymanego przez województwo bydgoskie w latach 1956–1960. W tym pięcioleciu mieszkalnictwo spółdzielcze stawiało dopiero pierwsze kroki, czego dowodem są efekty rzeczowe przedsięwzięć budowlanych – wybudowanych wówczas 4027 izb mieszkalnych stanowiło tylko 7% wszystkich oddanych w tym czasie izb. Największy udział w tych inwestycjach przypadł Bydgoszczy (1554 izb mieszkalnych), Toruniowi (1215) i Włocławkowi (673). Według rodzaju form budownictwa mieszkaniowego najwyższy przyrost izb spółdzielczych nastąpił w Toruniu (17,6% wszystkich wybudowanych tam izb) i we Włocławku (16,5%), znacznie niższy zaś w Bydgoszczy (9,7%), gdzie dominowało budownictwo zakładów pracy (36,8%). Od początku spółdzielczość mieszkaniowa najszybciej rozwijała się w większych miastach, natomiast znacznie wolniej przebiegała aktywizacja ruchu spółdzielczego poza obszarem koncentracji inwestycji przemysłowych. Skutkiem tego w 1960 r. w większości powiatów regionu Kujaw i Pomorza nie oddano do eksploatacji żadnej izby mieszkalnej ze spółdzielni budownictwa mieszkaniowego i dopiero w drugiej połowie lat 60 XX wieku stan ten zaczął ulegać stopniowej zmianie³¹.

Na początku rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej także liczba oszczędzających była niewielka i nie odpowiadała rozmiarom ani potrzebom mieszkaniowym ludności. W III kwartale 1960 r. powszechne oszczędzanie na książeczkach PKO w zasadzie dotyczyło tylko mieszkańców Bydgoszczy (635 osób), Torunia (253 osoby), Włocławka (193 osoby) i Grudziądza (94 osoby), co łącznie stanowiło 88,5% ogółem oszczędzających w województwie bydgoskim³². Stan ten wpływał z wielorakich przyczyn, jak chociażby ze słabego rozwoju przemysłu w powiatach, i co

³¹ *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa bydgoskiego w pięcioleciu 1956–1960*, Bydgoszcz 1961, s. 87–88.

³² Archiwum Państwowe w Bydgoszczy (dalej: AP By), Wojewódzka Rada Związków Zawodowych w Bydgoszczy (dalej: WRZZ By), Akta dotyczące budownictwa mieszkaniowego na terenie województwa bydgoskiego (1957–1961), sygn. 2196, Informacja o mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych PKO, 12.11.1960, [brak paginacji].

za tym idzie zakładowego funduszu mieszkaniowego, z którego zainteresowani mogliby otrzymać pomoc na uzyskanie wkładu mieszkaniowego. Był to istotny czynnik, ponieważ w tym okresie system powszechnego oszczędzania PKO sprzyjał osobom już przygotowanym finansowo do wniesienia wymaganego wkładu.

Lata 1961–1965 znacznie przeobraziły gospodarkę mieszkaniową w PRL. Zmianie uległa wówczas wielkość i struktura budownictwa mieszkaniowego. Najwyższy wzrost efektów rzeczowych we wszystkich rodzajach budownictwa nastąpił w mieszkalnictwie spółdzielczym i rad narodowych. W tym okresie kujawsko-pomorskie spółdzielnie wybudowały 22 542 izby mieszkalne, czyli o 82,1% więcej niż w poprzednim planie pięcioletnim. Nowe strefy mieszkalnictwa spółdzielczego skoncentrowano głównie w Bydgoszczy (11 126 izb), Toruniu (3829) i Włocławku (2490). We wszystkich tych miastach budownictwo spółdzielni mieszkaniowych zdominowało pozostałe rodzaje budownictwa, stanowiąc przeciętnie 37% wszystkich oddanych tam izb mieszkalnych (najwięcej w Bydgoszczy – 41%, najmniej w Toruniu – 34%). Ruch spółdzielczy objął swoim zasięgiem nie tylko większe miasta regionu, lecz także mniejsze miejscowości. Nadal jednak istniały obszary całkowicie pozbawione spółdzielni mieszkaniowych, jak np. powiaty grudziądzki, inowrocławski czy włocławski. Przeważało tam budownictwo indywidualne. Z tego względu powiększała się liczba osób zgłaszających akces do największych spółdzielni mieszkaniowych w regionie, co stwarzało określone perturbacje o charakterze społecznym i gospodarczym³³.

W latach 1966–1970 w województwie bydgoskim z inicjatywy spółdzielczości mieszkaniowej powstało 62 157 izb mieszkalnych³⁴. W porównaniu do poprzedniego planu pięcioletniego przyrost izb zwiększył się aż o 63,7%. Rozkwit spółdzielczego ruchu budowlanego dokonywał się kosztem budownictwa rad narodowych i zakładów pracy. Tylko w samej Bydgoszczy wybudowano 7643 mieszkania z 23 041 lokalami mieszkalnymi, natomiast mniejszy przyrost spółdzielczej przestrzeni mieszkaniowej nastąpił w Toruniu i we Włocławku. W mieście nad Brdą zrealizowano jednak tylko plan izbowy kosztem mniejszej liczby mieszkań. Na niewykonanie planowanej liczby mieszkań wpływ miała tendencja wznoszenia większych pomieszczeń mieszkalnych (mniej mieszkań typu M-1, M-2), co odpowiadało potrzebom przyszłych użytkowników (najczęściej młodych małżeństw), ale jednocześnie było odstępstwem od zakładanych normatywów budowlanych w tzw. budownictwie oszczędnościowym. Ogólne założenia planu nie zostały jednak wykonane dla całego budownictwa uspołecznionego, stąd okres oczekiwania na mieszkanie wydłużył się wg władz miejskich do ok. 7–8 lat³⁵.

³³ *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa bydgoskiego w pięcioleciu 1961–1965*, Bydgoszcz 1967, s. 100–103, 106.

³⁴ *Rocznik statystyczny województwa bydgoskiego 1971*, Bydgoszcz 1971, s. 328.

³⁵ AP By, Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Bydgoszczy (dalej: Prezydium MRN By), Sprawozdania i analizy z realizacji planów m. Bydgoszczy za lata 1966–1970 i 1972–1975, sygn.

Na przestrzeni lat 1966–1970 spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe w Toruniu stało się najważniejszym inwestorem w budownictwie mieszkaniowym. Udział spółdzielców toruńskich w całym mieszkalnictwie społecznym wzrósł ogółem do 66%. Lokatorzy otrzymali do użytku łącznie 3634 mieszkania i 10 534 izb mieszkalnych. Zdecydowana większość nowej przestrzeni mieszkaniowej powstała w ramach budownictwa spółdzielczego powszechnego (2958 mieszkań i 8487 izb), pozostałą część przeznaczono na potrzeby zakładów pracy (676 mieszkań i 2047 izb). Przedsiębiorstwa budowlano-montażowe, co prawda, wybudowały więcej mieszkań niż zakładał to plan rzeczowy, *de facto* potrzeby mieszkaniowe ludności Torunia nadal nie były w pełni zaspokojone. W 1970 r. okres oczekiwania na mieszkanie spółdzielcze wynosił przeciętnie 8–10 lat. Wynikało to m.in. z planu rozmiarów budownictwa mieszkaniowego na lata 1971–1975, w którym przewidywano, że ok. 30% osób oczekujących na mieszkanie spółdzielcze otrzyma je dopiero po 1975 r.³⁶ Nie były to optymistyczne prognozy, zważywszy że uprzemysławiany Toruń przyciągał ludność migracyjną, która napływała do miasta w wyniku rozbudowy molochów przemysłowych typu Elana czy Merinotex.

We Włocławku mieszkaniowy ruch spółdzielczy rozwijał się mniej prężnie niż w Bydgoszczy i Toruniu. Głównym inwestorem, funkcjonującym na tamtejszym rynku mieszkaniowym, była Włocławska Spółdzielnia Mieszkaniowa (Włocławska SM). Spółdzielnia ta szybko osiągnęła zdecydowaną przewagę nad innymi realizatorami budownictwa mieszkaniowego, o czym świadczyło to, że 94,4% nowych mieszkań wybudowanych we Włocławku w pięcioleciu 1966–1970 powstało pod jej auspicjami.

Pod koniec 1970 r. w spółdzielniach mieszkaniowych województwa bydgoskiego było zrzeszonych 33 338 członków i 21 295 kandydatów. Większość z tych osób oczekiwało w długich kolejkach na przydział mieszkania. Tylko w samej Bydgoszczy do spółdzielni mieszkaniowych było zapisanych 13 310 członków i 8840 kandydatów. Największy głód mieszkaniowy istniał w dużych ośrodkach miejsko-przemysłowych. Ponadto na władzach miejskich ciążył obowiązek poprawienia warunków mieszkaniowych najbiedniejszej części ludności pozbawionej perspektywy na otrzymanie własnego mieszkania z budownictwa rad narodowych. Pod tym względem najtrudniejsze warunki panowały w Toruniu – gdzie aż 5 635

662, Ocena wykonania realizacji planów gospodarczych za rok 1970 oraz wykonania planu pięcioletniego 1966–1970 z uwzględnieniem wykonania uchwały MRN [w Bydgoszczy] dot. działalności koordynacyjnej Prezydium MRN [w Bydgoszczy], [1971], k. 36.

³⁶ Archiwum Państwowe w Toruniu (dalej: AP Tor.), Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Toruniu (dalej jako Prezydium MRN Tor.), Ocena wykonania planu pięcioletniego 1966–1970, sygn. 99, Ocena wykonania planu pięcioletniego 1966–1970 – budownictwo mieszkaniowe, [4.1971], k. 41–42 i 44.

osób oczekiwało na przekwaterowanie z mieszkań substandardowych – i w Bydgoszczy³⁷.

W grudniu 1970 r. w województwie bydgoskim funkcjonowało 56 spółdzielni budownictwa mieszkaniowego³⁸, w tym 10 było zlokalizowanych w Bydgoszczy, 6 w Toruniu i 4 we Włocławku. To właśnie w tych ośrodkach miejskich spółdzielczość posiadała największe zasoby mieszkaniowe. Stanowiła o tym chociażby wielkość powierzchni użytkowej mieszkań w tych miastach – w ujęciu procentowym w skali całego województwa stanowiła ona 68,9% całkowitej wielkości powierzchni użytkowej mieszkań spółdzielczych. Budownictwo spółdzielni mieszkaniowych słabiej rozwijało się poza wielkimi ośrodkami przemysłowymi, co podkreślało wyraźne dysproporcje terenowe między miastem a prowincją. W grudniu 1970 r. spółdzielcze zasoby mieszkaniowe, przyjmując ujęte w statystykach stare budownictwo, kształtowały się w sposób następujący: w Bydgoszczy 253 budynki mieszkalne, 12 371 mieszkań, 37 102 izby; w Toruniu 189 budynków, 5282 mieszkania, 15 732 izby; we Włocławku 82 budynki, 3901 mieszkań, 10 843 izby³⁹.

Tabela nr 2. Liczba oddanych izb mieszkalnych w budownictwie spółdzielczym w trzech największych miastach województwa bydgoskiego. Okres 1956–1970

Miasto	Lata 1956–1960	Lata 1961–1965	Lata 1966–1970
Bydgoszcz	1554	11 126	23 041
Toruń	1215	3829	10 534
Włocławek	673	2490	7257
Razem	3442	17 445	40 832
Województwo bydgoskie	4027	22 542	62 148
Udział Bydgoszczy, Torunia i Włocławka w budownictwie spółdzielczym woj. bydgoskiego (%)	85,4	77,4	65,7

Źródła: AP By, Prezydium MRN By, Sprawozdania i analizy z realizacji planów m. Bydgoszczy za lata 1966–1970 i 1972–1975, sygn. 662, Ocena wykonania realizacji planów gospodarczych za rok 1970 oraz wykonania planu pięcioletniego 1966–1970 z uwzględnieniem wykonania uchwały MRN dot. działalności koordynacyjnej Prezydium MRN [w Bydgoszczy], [1971],

³⁷ AP By, Komitet Wojewódzki PZPR w Bydgoszczy (dalej: KW PZPR By), Informacja dot. budownictwa i gospodarki komunalnej (1970–1972), sygn. 4120, [Koncept pisma przygotowanego w KW PZPR w Bydgoszczy do Jana Szydłaka, członka Biura Politycznego KC PZPR, w sprawie rewizji obowiązujących wielkości budownictwa mieszkaniowego dla województwa bydgoskiego i przywrócenia poprzednich jego wielkości], [17.06.1971], [brak paginacji].

³⁸ Bez spółdzielczych zrzeszeń budowy domów jednorodzinnych, rozwiązujących się w momencie przeniesienia praw własności do budynku na poszczególnych członków.

³⁹ *Rocznik statystyczny województwa bydgoskiego 1971...*, op. cit., s. 337.

k. 36; *Rocznik Statystyczny m. Torunia 1971*, Toruń 1971, s. 124; *Rocznik Statystyczny m. Włocławka, Włocławek 1971*, s. 111; *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa bydgoskiego w pięcioleciu 1956–1960*, Bydgoszcz 1961, s. 87; *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa bydgoskiego w pięcioleciu 1961–1965*, Bydgoszcz 1967, s. 102.

Funkcjonowanie spółdzielczości mieszkaniowej w województwie bydgoskim w latach 1956–1970. Wybrane zagadnienia

Powszechne spółdzielnie mieszkaniowe

Bydgoska Spółdzielnia Mieszkaniowa (BSM), której korzenie sięgają okresu zaboru pruskiego⁴⁰, należy do nestorów mieszkaniowego ruchu spółdzielczego na ziemiach polskich. Po zakończeniu drugiej wojny światowej spółdzielnia prowadziła gospodarkę mieszkaniową tylko w posiadanych zasobach i dopiero reaktywowanie ruchu spółdzielczego przyniosło wyraźne ożywienie działalności BSM, co przełożyło się na wzrost liczbowy jej członków. W 1970 r. zrzeszała ona 4278 osób (w 1956 r. tylko 293 osoby), w tym 2561 pracowników fizycznych. Można podejrzewać, że ten nieco robotniczy charakter spółdzielni wynikał ze struktury zawodowej osób mieszkających w starych zasobach mieszkaniowych, które często zajmowali szeregowi pracownicy przedsiębiorstw państwowych. Tendencje w kierunku rozszerzenia zasobów mieszkaniowych własnym wysiłkiem inwestycyjnym pojawiły się w BSM wraz z ogłoszeniem przez państwo nowej polityki mieszkaniowej, dzięki czemu przystąpiono do realizacji programu budowlanego opracowanego jeszcze w 1937 r. Pierwszy obiekt mieszkaniowy wzniesiono przy ul. M. Jackowskiego 7 w 1959 r. (powstał tam również drugi budynek), natomiast w następnym dziesięcioleciu kolejne mieszkania wbudowano m.in. na osiedlu Błonie (budynki trzy- i czteropiętrowe, od 1967 r. pierwsze budynki wysokie przy ul. J. Korczaka 2 i 4), przy ul. Grunwaldzkiej (budownictwo wysokie), na Bielawach. Z inicjatywy BSM na przestrzeni lat 1959–1970⁴¹ powstało łącznie 2020 mieszkań i 6417 izb. Przyrost przestrzeni mieszkaniowej następował jednak nierytmicznie, gdyż wysokiemu tempu inwestycji z 1967 i 1968 r. towarzyszyły okresowe zastoje w realizacji programu mieszkaniowego (1969 r.)⁴². W międzyczasie BSM zajmowała się również zagospodarowywaniem i porządkowaniem terenów osiedleńczych na Wyżynach (sektor B-I) i Bocianowie⁴³. Największa inwestycja w zakresie budownictwa towarzyszącego została zrealizowana w okresie 1962–

⁴⁰ Niemcy w 1890 r. założyli w Bydgoszczy Towarzystwo Mieszkaniowe (*Wohnungsverein*).

⁴¹ Dla 1970 r. wliczono budownictwo mieszkaniowe według przewidywanego wykonania.

⁴² P. Głowacki, *Bydgoska Spółdzielnia Mieszkaniowa w roku jubileuszów (80-lecie istnienia, 50-lecie samorządu polskiego, 25-lecie działalności w Polsce Ludowej)*, Bydgoszcz 1970, s. 31–35.

⁴³ *Najstarsza w regionie: 110 lat Bydgoskiej Spółdzielni Mieszkaniowej*, red. Z. Pomykajło, Bydgoszcz 2000, s. 19.

–1967. Wówczas najstarsza w regionie spółdzielnia mieszkaniowa oddała do eksploatacji w budynku przy ul. L. Waryńskiego lokale użytkowe o pow. 1759 m², co w znacznym stopniu poprawiło dostęp ludności do podstawowych usług na osiedlu Błonie, gdyż do tego czasu istniał tam tylko jeden niewielki pawilon handlowy⁴⁴.

Spółdzielnia Mieszkaniowa Zjednoczeni w Bydgoszczy została powołana do życia 22 stycznia 1958 r. przez pracowników przedsiębiorstw budownictwa rolniczego. Ideę spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego szybko zamieniono w czyn, gdyż jeszcze w roku założenia spółdzielni powstał jej pierwszy budynek mieszkalny przy ul. Kaliskiej 9. Spółdzielnia Mieszkaniowa Zjednoczeni w okresie pierwszych kilkunastu lat swojego istnienia przejęła zasoby i członków następujących organizmów spółdzielczych: Przyzakładowej Spółdzielni przy Wojewódzkim Związku Gminnych Spółdzielni (25 lutego 1960 r.), RSM przy Bydgoskich Fabrykach Mebli (6 sierpnia 1964 r.) i RSM Parowóz (1 lipca 1971 r.)⁴⁵.

Spółdzielnia Mieszkaniowa Budowlani w Bydgoszczy powstała 29 stycznia 1958 r. z inicjatywy 24 osób, które w statucie nadały spółdzielni nazwę Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa przy Zjednoczeniu Budownictwa Wojskowego nr 23 i Dyrekcji Budowy Osiedli Robotniczych w Bydgoszczy. Po wyborze władz statutowych (na przewodniczącego wybrano Zbigniewa Ostrowskiego) od razu zatwierdzono program mieszkaniowy, w którym przewidziano wzniesienie 32 mieszkań i 96 izb na osiedlu Leśnym. Szybki rozwój struktury organizacyjnej doprowadził do uchwalenia 25 czerwca 1958 r. nowego statutu i zmiany nazwy spółdzielni, która od tego momentu funkcjonowała pod szyldem Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej Budowlani w Bydgoszczy. W styczniu 1960 r. członkowie spółdzielni wprowadzili się do pierwszych budynków mieszkaniowych wzniesionych przy ul. Kaliskiej 11 (32 mieszkania) i przy ul. J. Lelewela 49 (46 mieszkań). Inwestycje SM Budowlani w dekadzie lat 60 XX wieku obejmowały różne sektory miasta, skutkiem czego przeważał głównie typ budownictwa rozproszonego, w ujęciu przestrzennym rozmieszczony w centrum miasta lub jego bezpośredniej bliskości (ul. Grunwaldzka 44–46, ul. I.J. Paderewskiego 6/8, okolice Parku Ludowego, ul. Jagiellońska 74). Spółdzielnia jako inwestor od 1961 r. budowała także mieszkania na osiedlu Błonie, na Bielawach (rejon ul. J. Poniatowskiego, ul. J. Kozietulskiego, al. Powstańców Wielkopolskich i ul. Powstańców Śląskich), w końcu na Szwedierowie, w okolicach ul. Ugory. W 1970 r. przy al. Powstańców Wielkopolskich 24 powstał pierwszy w województwie bydgoskim tzw. galeriowiec, czyli wysoki budynek mieszkalny o charakterze wielorodzinnym, do którego mieszkań wchodziło się z galerii⁴⁶. Pierwszego stycznia 1967 r.

⁴⁴ P. Głowacki, *Bydgoska Spółdzielnia Mieszkaniowa w roku...*, s. 38.

⁴⁵ www.smzjednoczeni.pl/index.php/mghistoria [dostęp 29.06.2015].

⁴⁶ J. Derenda, *Spółdzielnia, która zbudowała współczesną Bydgoszcz (50 lat SM Budowlani: 1958–2008)*, Bydgoszcz 2008, s. 120. Autor błędnie podał ul. dra A. Jurasza.

przyjęto obowiązującą do dzisiaj nazwę spółdzielni – Spółdzielnia Mieszkaniowa Budowlani w Bydgoszczy. W latach 1967–1969 uruchomiono kilka placówek społeczno-wychowawczych, w tym 2 kluby osiedlowe Lansjerka (od 1973 r. w zasobach SM Zjednoczeni) przy ul. Lansjerów i Czołówka przy ul. S. Okrzei 2 (w 1973 r. przekazany na rzecz BSM). Rozproszenie zasobów lokalowych (w 1970 r. – 76 budynków mieszkalnych z 4513 mieszkaniami) utrudniało sprawną administrację nimi, co generalnie stanowiło problem wielu spółdzielni mieszkaniowych w regionie i kraju⁴⁷. Pod koniec 1970 r. charakteryzowana spółdzielnia zrzeszała 6580 osób, w tym 3 836 członków. W tym czasie była to najliczniejsza spółdzielnia mieszkaniowa w Bydgoszczy, jak i w całym regionie kujawsko-pomorskim. Spółdzielnia Mieszkaniowa Budowlani w okresie 1966–1970 oddała do użytku 2615 mieszkań – najwięcej ze wszystkich spółdzielni mieszkaniowych w województwie bydgoskim.

Pierwszy okres funkcjonowania Fordońskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Bydgoszczy wiąże się z nadwiślańskim Fordonem, do 1972 r. pozostającym odrębnym organizmem miejskim. Spółdzielnia została zawiązana 29 listopada 1962 r. przez grupę 12 osób, związanych z ówczesnym miasteczkiem Fordon i jego okolicami. Pięć miesięcy później wpisano ją do centralnego rejestru spółdzielczego pod nazwą Spółdzielnia Mieszkaniowa w Fordonie. Jej powołanie miało po części rozwiązać problem przeludnienia Fordonu, bowiem w okresie 1950–1964 przyrost ludności znacznie przewyższał przyrost izb mieszkalnych (na 100 nowych izb przypadało 206 osób z przyrostu)⁴⁸. Spółdzielnia swoją aktywność na niwie inwestycyjnej przejawiała dopiero w drugiej połowie 1966 r., kiedy wyznaczono teren osiedleńczy w rejonie ul. Szpitalnej i ul. Polnej (dzisiaj ul. Pielęgniarska i ul. Altanowa). Do połowy 1968 r. powstały 3 budynki mieszkalne zaprojektowane w standardzie podstawowym. Nie były to zatem duże mieszkania, gdyż jednoosobowe pomieszczenia mieszkalne liczyły 25,5 m², a trzyosobowe 59,9 m². Obniżenie standardu wyposażenia wnętrza w mieszkaniach polegało na zastąpieniu kuchenek gazowych kuchniami węglowymi. Oszczędności w projektowaniu przejawiały się brakiem balkonów i zaciemnionymi kuchniami. Ciepłą wodę podgrzewała mała osiedlowa kotłownia zbudowana dopiero po oddaniu do eksploatacji 2 pierwszych budynków mieszkalnych. Nadto spółdzielnia wyposażała odpłatnie mieszkania w wanny, piece kąpielowe i szafy wnękowe. Przed przyłączeniem Fordonu do granic Bydgoszczy wzniesiono w rejonie ul. Pielęgniarskiej dalszych 360 mieszkań. Po fuzji miast fordońscy spółdzielcy zmienili nazwę swojej organizacji

⁴⁷ 25 lat Spółdzielni Mieszkaniowej Budowlani w Bydgoszczy (1958–1983), Bydgoszcz 1983, s. 2–10; www.smbudowlani.pl/?cid=21&unroll=1 [dostęp 29.06.2015].

⁴⁸ AP By, WRZZ By, Rozwój budownictwa mieszkaniowego w województwie bydgoskim w latach 1950–1964. Plan przydziałów mieszkań w 1966 r., sygn. 2206, Opracowanie Wojewódzkiej Komisji Planowania Gospodarczego Prezydium WRN w Bydgoszczy dotyczące rozwoju budownictwa mieszkaniowego w województwie bydgoskim w latach 1950–1964, 15.09.1965, [brak paginacji].

społecznej na Fordońska Spółdzielnia Mieszkaniowa w Bydgoszczy (FSM). Mimo tych zmian spółdzielnia nadal działała na terenie jednej dzielnicy, i ten stan rzeczy utrzymał się do czasów współczesnych.

Dwudziestego piątego kwietnia 1958 r. z inicjatywy Komitetu Miejskiego Związku Młodzieży Socjalistycznej oraz przy wsparciu terenowych władz partyjnych i miejskich powstała Młodzieżowa Spółdzielnia Mieszkaniowa Osiedle Młodych w Toruniu (Młodzieżowa SM). Pomimo trudnych początków była to w badanym okresie największa spółdzielnia budownictwa mieszkaniowego w Toruniu, o czym świadczyło chociażby to, że w 1970 r. w zasobach mieszkaniowych tej spółdzielni znajdowało się 46 budynków, 2541 mieszkań i 7414 izb. Większość inwestycji budowlanych zrealizowano na osiedlu Młodych, gdzie do połowy 1970 r. wzniesiono 29 budynków mieszkalnych, w tym 9 pierwszych tzw. wieżowców w Toruniu. W zarządzie Młodzieżowej SM znajdowała się także część terenów osiedla Chrobrego, w granicach którego zamierzano wybudować 20 obiektów mieszkaniowych z 1505 mieszkaniami (w 1970 r. powstało 431 mieszkań). Bilans potrzeb mieszkaniowych lat 1971–1975 nie napawał optymizmem działaczy jednej z największych spółdzielni mieszkaniowych w województwie bydgoskim, stąd przewidywano, że znaczna część oczekujących w 1970 r. (ponad 3800 osób) otrzyma mieszkanie dopiero z programu budownictwa mieszkaniowego na lata 1975–1985, w którym przewidziano powstanie osiedla Rubinkowo dla ok. 60 tys. osób⁴⁹.

Spółdzielnia Mieszkaniowa Kopernik w Toruniu (nazwa obowiązuje od 1972 r.) z siedzibą przy ul. J. Matejki 94/96 była największą, obok Młodzieżowej SM, organizacją społeczną tego rodzaju w Toruniu. Spółdzielnię założono, podobnie jak BSM, jeszcze w okresie zaboru pruskiego (1902 r.). Pod koniec 1964 r. stan ilościowy członków wyniósł 702 osoby (najwięcej było pracowników umysłowych – 351), w tym 330 oczekiwało na przydział mieszkania. W tym czasie zasoby mieszkaniowe najstarszej toruńskiej spółdzielni składały się z 21 budynków, z czego 9 należało do budownictwa starego (2 budynki zbudowano przed 1939 r. w Chełmży). W latach 60 XX wieku zamierzenia inwestycyjne realizowano m.in. na osiedlach Bema, Chrobrego, Reja⁵⁰. Aby sprostać dalszym oczekiwaniom i potrzebom mieszkaniowym, Zarząd Spółdzielni przejął od DBOR 2 budynki mieszkalne na osiedlu Broniewskiego (1961 r.) i 5 budynków od RSM Pomorskich Zakładów Wytwórczych Aparatury Niskiego Napięcia (1965 r.). Członkom spółdzielni przekazano również kolejne mieszkania w budownictwie rozproszonym przy ulicach Z. Kra-

⁴⁹ AP Tor., Prezydium MRN Tor., Protokoły z sesji MRN w Toruniu (protokoły nr 5–7 z 1970 r.), sygn. 784, Biuletyn Informacyjny Prezydium MRN w Toruniu 1970 r., nr 2, załącznik nr 1 do protokołu nr 5 V sesji MRN w Toruniu, 17.06.1970, [brak paginacji].

⁵⁰ Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Centralny Związek Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego w Warszawie (dalej: CZSBM Warsz.), Protokoły z lustracji spółdzielni i listy polustracyjne [CZSBM] Oddział Bydgoszcz, T. VI, (1961–1966), sygn. 5/51, Sprawozdanie Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej w Toruniu za rok 1964, [1965], [brak paginacji].

sińskiego, ks. S. Kujota, W. Broniewskiego i J. Kochanowskiego. W 1966 r. spółdzielnia zapoczątkowała zorganizowaną działalność społeczno-wychowawczą, udostępniając swoim członkom pomieszczenia w budynku mieszkalnym przy ul. J. Bema 38⁵¹.

Niektóre spółdzielnie mieszkaniowe prowadziły działalność inwestorską dla różnych form budownictwa mieszkaniowego. W ten sposób prosperowała np. założona w 1958 r. Toruńska Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa Nowe Osiedle (TSBM Nowe Osiedle). Przez pierwsze 3 lata swojego istnienia wyłącznie wspierała ona budowę domów jednorodzinnych realizowanych systemem gospodarczym. W tym czasie członkowie toruńskiej spółdzielni zasiedlili 30 domów jednorodzinnych o pow. 2924 m², w rejonie następujących ulic: Lecha, Czecha, Rusa, Żwirki i Wigury, J. Mohna i Spółdzielczej. Od 1961 r. spółdzielnia inwestowała już tylko w budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, pod które przygotowano nowe tereny osiedleńcze w rejonie ul. J. Wybickiego, ul. Zjednoczenia (dzisiaj ul. Legionów) i ul. Żwirki i Wigury⁵².

Pod koniec 1966 r. TSBM Nowe Osiedle liczyła 471 członków, w tym 278 zamieszkających w zasobach spółdzielni. W 1965 r. zasób spółdzielczy tworzyło 268 mieszkań z 909 izbami mieszkaniowymi, które uzupełniały lokale usługowe o pow. 1570 m² (głównie wielofunkcyjny pawilon usługowo-handlowy z wbudowaną stacją transformatorową). W tej dziedzinie TSBM Nowe Osiedle zapewne osiągnęła pozytywny wynik. Słabiej za to przebiegało urządzenie terenów zielonych i placów zabaw, co wg władz spółdzielni wynikało ze znikomego zaangażowania mieszkańców osiedla w prace społeczne. W obiektach mieszkaniowych TSBM Nowe Osiedle, mieszczących się na osiedlu Tysiąclecia, mieszkały łącznie 1003 osoby (stan na 20 czerwca 1966 r.); na jedno mieszkanie przypadało średnio 3,75 osoby, a na jedną izbę 1,1 osoby. Z dokumentacji wynika, że okres oczekiwania na mieszkanie kształtował się w granicach 12–18 miesięcy, licząc od daty przyjęcia kandydata na członka spółdzielni⁵³. W 1970 r. okres oczekiwania na przydział mieszkania wydłużył się jednak do ok. 5 lat.

Według sprawozdania GUS pod koniec 1970 r. zasoby mieszkaniowe TSBM Nowe Osiedle składały się z 52 budynków mieszkaniowych, 564 mieszkań i 1822 izb. W 1978 r. spółdzielcze mieszkania przejęła w administrację SM Kopernik.

Deficyt przestrzeni mieszkaniowej szczególnie był dotkliwy w nadwiślańskim Włocławku, dlatego z entuzjazmem przyjęto tam informacje o powrocie

⁵¹ www.smkopernik.pl/roznosci/historia/przew-hist.php [dostęp 29.06.2015].

⁵² Na temat działalności Toruńskiej Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej Nowe Osiedle zob. AP Tor., Prezydium MRN Tor., Protokoły z sesji MRN..., sygn. 784, Protokół nr 5..., 17.06.1970, [brak paginacji].

⁵³ AP By, WRZZ By, Sprawy budownictwa spółdzielczego (1965–1966), sygn. 2205, Sprawozdanie Zarządu i Rady Toruńskiej Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej Nowe Osiedle za okres 02.1965–06.1966, 28.06.1966, [brak paginacji].

władz państwowych do idei spółdzielczości mieszkaniowej. Dwudziestego siódmego stycznia 1958 r. zawiązano Włocławską Spółdzielnię Mieszkaniową, która okazała się najważniejszym realizatorem zadań inwestycyjnych w powszechnym budownictwie spółdzielczości mieszkaniowej na terenie Włocławka. Do sierpnia 1966 r. nakłady inwestycyjne na budownictwo mieszkaniowe pochłonęły łącznie 80,1 mln zł, dzięki czemu powstało 2116 izb mieszkalnych. W połowie 1966 r. Włocławska SM liczyła 2558 członków, co stanowiło 80% wszystkich zrzeszonych osób we włocławskich spółdzielniach mieszkaniowych. Według struktury społeczno-zawodowej (stan na 1966 r.) przeważali w niej pracownicy umysłowi (52,7%), z czego zdecydowana większość z nich zasiedlała mieszkania Włocławskiej SM. Natomiast pracownicy fizyczni stanowili ogółem 42,8% wszystkich członków spółdzielni, w tym mniej niż połowa z nich posiadała własne mieszkanie. Podział ten miał z czasem ulec zmianie na korzyść zwiększenia udziału szeregowych pracowników fabrycznych w przydziale spółdzielczych mieszkań, ze względu na uruchomienie i dalszą rozbudowę Zakładów Azotowych Włocławek. Wspomniane inwestycje w przemyśle chemicznym (jak i innych gałęziach przemysłu) spowodowały, że Włocławska SM zawarła umowy z zakładami pracy w ramach resortowego budownictwa mieszkaniowego, zasilanego wkładami pieniężnymi z zakładowego funduszu mieszkaniowego. Z tego względu w drugiej połowie lat 60 XX wieku spółdzielnia wybudowała 632 mieszkania, w tym prawdopodobnie dla pierwszych pracowników włocławskich Azotów⁵⁴.

Z informacji podanych przez Włocławską SM wynika, iż sytuacja materialna miejscowej ludności w dużym stopniu ograniczała jej zainteresowanie spółdzielczym budownictwem mieszkaniowym. Działacze tej spółdzielni przypuszczali, że niższe niż gdzie indziej średnie płace we włocławskim przemyśle, który *notabene* dopiero w dekadzie lat 60 zeszłego stulecia był poważnie rozbudowywany, wpłynęły na mniejszy napływ kandydatów do spółdzielni, mimo obiektywnie trudnych warunków mieszkaniowych miejscowej ludności. Stąd okres oczekiwania na mieszkanie wynosił średnio tylko 3 lata, przy czym nie zachodziła potrzeba ustalania stażu kandydackiego. W latach 1966–1970 rozmiary spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego przewyższyły liczbę zrzeszonych członków i kandydatów spółdzielczych oczekujących na własne mieszkanie. W ten sposób, w przeludnionym na ogół Włocławku, powstała nieplanowana nadwyżka 775 mieszkań. Taka sytuacja nie zachodziła w dużych spółdzielniach mieszkaniowych Bydgoszczy i Torunia, które notowały corocznie wysoki przyrost kandydatów⁵⁵.

⁵⁴ Archiwum Państwowe w Toruniu. Oddział we Włocławku (dalej: AP Tor./O Wł.), Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji we Włocławku, Informacja o aktualnej problematyce spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego. Struktura i schemat organizacyjny. Regulamin pracy (1962–1982). Szczegółowe zasady premiowania, sygn. 1/7, Włocławska Spółdzielnia Mieszkaniowa. Informacja o aktualnej problematyce spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego na terenie Włocławka, [brak daty], [brak paginacji].

⁵⁵ Ibidem.

W analizowanym okresie Włocławska SM swoje zasoby mieszkaniowe skoncentrowała w strefie śródmiejskiej, m.in. na tzw. osiedlu Chopina i osiedlu Marchlewskiego, gdzie istniały już tereny uzbrojone w infrastrukturę komunalną i wyposażone w urządzenia budownictwa towarzyszącego. Wielkie zespoły mieszkaniowe we Włocławku miały być w pełni oddane do użytku dopiero w latach 70. XX wieku – np. osiedle Zazamcze. Włocławscy spółdzielcy dla wykonania pierwszego etapu inwestycji na tym osiedlu zaangażowali własne służby inwestorskie, które od 1965 r. przygotowywały dokumentację projektowo-kosztorysową⁵⁶.

Robotnicze Spółdzielnie Mieszkaniowe

W 1958 r. pojawił się nowy nurt w spółdzielczym ruchu mieszkaniowym, który urzeczywistnił się pod postacią robotniczych spółdzielni zakładowych. Miały one jedynie zrzeszać pracowników przedsiębiorstw państwowych, lecz należy pamiętać, że istniały także resortowe spółdzielnie mieszkaniowe, budujące mieszkania dla poszczególnych grup zawodowych niezwiązanych z przemysłem. Najbardziej znana była Spółdzielnia Nauczycielska Znicz w Bydgoszczy, o której będzie jeszcze mowa.

Liczba członków i kandydatów zrzeszonych w zakładowych spółdzielniach mieszkaniowych była silnie zróżnicowana (takie były również programy mieszkaniowe), toteż istniały zarówno małe organizmy spółdzielcze skupiające 20–30 osób, jak i duże liczące nawet 5–6 tys. osób.

Jedną z najmniejszych spółdzielni robotniczych w regionie była Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa Żegluga (MSM Żegluga), założona w 1959 r. przez pracowników Żeglugi Bydgoskiej i kooperujących z nią mniejszych zakładów transportu wodnego śródlądowego. Stan wiedzy na temat funkcjonowania MSM Żegluga nie jest zbyt obszerny, wiadomo jedynie, że w 1961 r. liczyła ona tylko 24 członków, z czego 22 było pracownikami umysłowymi. Z tego względu budowlany program rzeczowy przewidywał powstanie jednego budynku mieszkalnego składającego się z 24 mieszkań i 72 izb. Prawdopodobnie taki obiekt powstał przy ul. Nakielskiej, w sąsiedztwie osiedla Słonecznego, należącego do RSM Zakładów Radiowych Eltra⁵⁷. Można założyć, że jej zasoby zostały przejęte przez BSM, lecz pod datą 1 lipca nie jako podano w monografii tej spółdzielni 1 lipca 1956 (chyba, że chodzi o inną spółdzielnię działającą wcześniej pod tą nazwą)⁵⁸.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ AAN, CZSBM Warsz., Protokoły z lustracji spółdzielni i listy polustracyjne [CZSBM] Oddział Bydgoszcz, t. VIII, (1961–1966), sygn. 5/53, Sprawozdanie nr 160/61 z rewizji częściowej, przeprowadzonej w MSM Żegluga w Bydgoszczy przez Stanisława Paciulewicza starszego rewidenta ZSMiB Oddział w Bydgoszczy w 3,10 i 11.05.1961 r., [1961], [brak paginacji].

⁵⁸ P. Głowacki, *Bydgoska Spółdzielnia Mieszkaniowa w roku...*, op. cit., s. 36.

Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa Bydgoszczanka liczyła pod koniec 1964 r. 607 członków, użytkujących w tym czasie 5 domów mieszkalnych z 253 mieszkaniem (m.in. przy al. Powstańców Wielkopolskich). Trzydziestego czerwca 1966 r. została ona przyłączona do SM Budowlani wraz z całym zasobem mieszkaniowym, złożonym z 6 budynków mieszkalnych i 275 mieszkań.

Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa Parowóz została zawiązana w 1959 r. przez Zakłady Naprawy Taboru Kolejowego w Bydgoszczy. Do 1965 r. zasoby mieszkaniowe Parowozu były zlokalizowane przy ul. Gnieźnieńskiej, ul. Szerokiej (dzisiaj al. Stefana Kardynała Wyszyńskiego), przy al. Powstańców Wielkopolskich i ul. B. Głowackiego. W połowie szóstej dekady zeszłego stulecia prasa lokalna informowała o zmniejszeniu nakładów na działalność inwestycyjną spółdzielni (np. na budowę mieszkań przy ul. Gajowej), pomimo rosnącego popytu na lokale mieszkaniowe wśród pracowników kolei, co stawiało pod znakiem zapytania jej przyszłość⁵⁹. W rzeczywistości RSM Parowóz działała do 1971 r., oddając do użytku w pięcioleciu 1966–1970 jeszcze 229 mieszkań.

Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa przy Bydgoskich Fabrykach Mebli w planie inwestycyjnym na okres 1959–1964 zamierzała wybudować zespół budynków mieszkaniowych wielorodzinnych przy ul. J. Pestalozziego w Bydgoszczy (Skrzetusko). To wieloletnie przedsięwzięcie budowlane było obarczone jednak bardzo wieloma nieprawidłowościami spowodowanymi brakiem koordynacji prac budowlano-montażowych oraz problemami geotechnicznymi związanymi z osiadaniem jednego z budowanych obiektów mieszkalnych, którego fundamenty posadowiono na mało stabilnym gruncie.

Z informacji zawartych w Internecie⁶⁰ wynika, że Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa Zakładów Radiowych Eltra w Bydgoszczy uchwaliła swój statut jeszcze 30 grudnia 1957 r. Prawdopodobnie była to pierwsza tego typu spółdzielnia w Bydgoszczy (a może i w całym regionie). Najwięcej zakładowych mieszkań wybudowano na osiedlu Słonecznym, które powstało w okolicach ul. Nakielskiej i ul. Chłodnej⁶¹. Po została przestrzeń mieszkaniowa powstała na osiedlach Błonie i Leśnym.

Również inne przedsiębiorstwa zgrupowane w dziale przemysłu elektromaszynowego uruchamiały własne spółdzielnie mieszkaniowe, głównie o charakterze międzyzakładowym. Na przełomie lat 50. i 60. XX wieku mieszkaniowy ruch spółdzielczy ujawnił się chociażby w Pomorskich Zakładach Wytwórczych Aparatury Niskiego Napięcia w Toruniu (62 członków), Zakładach Teleelektrycznych Telkom-Telfa w Bydgoszczy (41 członków), Bydgoskiej Fabryce Kabli (33 członków) czy Bydgoskiej Fabryce Narzędzi Befana (11 członków).

⁵⁹ *Dychawiczny gwizd Parowozu*, „Dziennik Wieczorny”, 19.03.1965, nr 66.

⁶⁰ www.smeltra.pl [dostęp 29.06.2015].

⁶¹ Współcześnie SM Eltra zarządza budynkami mieszkalnymi przy ul. Nakielskiej 107a, 115a, 121 oraz przy ul. Chłodnej 6, 10, 12, 16.

Szóstego października 1958 r. odbyło się w Bydgoszczy pierwsze zebranie członków niewielkiej Robotniczej Spółdzielni Mieszkaniowej Energetyk. Na inauguracyjne spotkanie przybyli zarówno członkowie dyrekcji Zarządu Okręgu Północnego Energetyki w Bydgoszczy, a także pracownicy zatrudnieni w Elektrociepłowni I Jachcice i Zakładzie Energetyki w Bydgoszczy. Siedziba spółdzielni znajdowała się przy ul. Żeglarskiej (Jachcice), i zarówno tam, jak i przy ul. Kąpielowej zlokalizowano zasoby mieszkaniowe (30 mieszkań). W 1959 r. liczba zrzeszonych w Energetyku ustabilizowała się na poziomie 30 osób⁶².

Piętnastego lipca 1958 r.⁶³ Walne Zgromadzenie Założycielskie postanowiło zawiązać Robotniczą Spółdzielnię Mieszkaniową Jedność przy Zakładach Chemicznych w Bydgoszczy. Pierwszy budynek mieszkalny przeznaczono do zamieszkania 11 czerwca 1959 r. przy ul. J. Krasickiego 4 (K.K. Baczyńskiego) na osiedlu Kapuściska – w dekadzie lat 60. XX wieku (jak i później) podstawowym placu budowy tej spółdzielni. W ciągu pierwszych 4 lat działalności inwestycyjnej spółdzielcze zasoby mieszkaniowe powiększyły się o 4 budynki mieszkalne i jeden przejęty od Zachemu na zasadzie kupna-sprzedaży. Uzyskano w ten sposób 148 mieszkań i 400 izb. Tereny osiedleńcze, na których znajdowały się obiekty mieszkalne, nie były jednak w żaden sposób uregulowane prawnie, ponieważ miejscowe Prezydium MRN nie dokonało podziału działek budowlanych⁶⁴. W latach 1966–1970 RSM Jedność przeznaczyła do eksploatacji 1644 mieszkań, w tym 1403 z budownictwa spółdzielczego powszechnego i zakładowego. Inicjatywa inwestorska spółdzielni przyczyniła się do powstania w dekadzie lat 60. XX wieku tzw. osiedla Chemika i Kapuścisk II (1968–1974).

W 1959 r. założono Robotniczą Spółdzielnię Mieszkaniową przy Zakładach Celulozowo-Papierniczych we Włocławku, która przynajmniej do 1964 r. słabo zaspokajała potrzeby mieszkaniowe swoich pracowników. W tym czasie Celuloza wybudowała 2 budynki mieszkalne z 51 mieszkaniami i 136 izbami, co oznaczało, że tylko 28,2% członków spółdzielni mieszkało w jej zasobach mieszkaniowych. Sytuacja nie zmieniła się również w kolejnym pięcioleciu 1966–1970, kiedy zrealizowano tylko 30% założeń inwestycyjnych przewidzianych do wykonania

⁶² AP By, WRZZ By, Budownictwo mieszkaniowe – sprawozdania i analizy (1958–1959), sygn. 2195, Informacja dotycząca powstania [Międzyzakładowej] Spółdzielni Mieszkaniowej [Energetyk] na terenie Bydgoszczy, 11.10.1958, [brak paginacji].

⁶³ *Klimat w Jedności*, „Kalendarz Bydgoski” 2004, nr 37, s. 240. Oficjalne rozpoczęcie działalności przez RSM Jedność datuje się na 21.10.1958 r., kiedy postanowieniem Sądu Powiatowego w Bydgoszczy wpisano ją do ogólnopolskiego rejestru spółdzielni.

⁶⁴ AAN, CZSBM Warsz., Protokoły z lustracji spółdzielni i listy polustracyjne [CZSBM] Oddział Bydgoszcz, t. IV, (1961–1966), sygn. 5/49, Protokół nr 198/61 z lustracji pełnej przeprowadzonej w RSM Jedność przy Zakładach Chemicznych w Bydgoszczy przez Stanisława Paciulewicza, st. lustratora ZSMiB Oddział w Bydgoszczy, w okresie 13–17.11.1961 r., 17.11.1961, [brak paginacji].

w programie mieszkaniowym fabryki. W następnym dziesięcioleciu RSM Celuloza została przyłączona wraz z majątkiem do Włocławskiej SM.

Na końcu tego lakonicznego wyliczenia należy wspomnieć o jeszcze jednej spółdzielni mieszkaniowej, która nie była co prawda związana z żadnym działem gospodarki społecznej, lecz na trwale wpisała się w historię mieszkalnictwa miejskiego miasta nad Brdą. Otóż 16 marca 1960 r. Walne Zgromadzenie Założycielskie zawiązało Nauczycielską Spółdzielnię Mieszkaniową Znicz (NSM Znicz) przy Zarządzie Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Bydgoszczy. Podstawowym celem spółdzielni było skrócenie czasu oczekiwania na mieszkanie przez nauczycieli i pracowników oświaty. W latach 1962–1969 NSM Znicz oddała do zasiedlenia 352 mieszkania przy ul. K. Libelta 1 i 3, przy ul. Z. Krasińskiego 5a i 5b, przy ul. A. Czartoryskiego 15 i 17, przy ul. ks. A. Kordeckiego 3 i przy ul. R. Traugutta 8. Ponadto wzniesiono Dom Nauczyciela (ul. A. Czartoryskiego 19) i 2 pawilony handlowe (ul. Z. Krasińskiego 7 i ks. A. Kordeckiego 3). Dalsze przedsięwzięcia w budownictwie mieszkaniowym miały miejsce w latach 1971–1974. Wówczas wybudowano kolejnych 546 mieszkań przy ul. Żmudzkiej. Planowano także wznieść osiedle mieszkaniowe wraz z ośrodkiem zdrowia dla nauczycieli, domem spokojnej starości i przedszkolem w rejonie ul. Cichej i L. Mierosławskiego. Lokalizację tę jednak cofnięto ze względu na projekt budowy przez władze miejskie szybkiej kolei miejskiej do Fordonu, która miała przebiegać w okolicach planowanego przedsięwzięcia⁶⁵.

Wykonawstwo

Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe, jak całe budownictwo społeczne PRL, nie było wolne od uciążliwych w skutkach zaniedbań w wykonawstwie, jak także błędów konstrukcyjnych w oddanych już do eksploatacji budynkach mieszkaniowych. Preferowanie tzw. metod uprzemysłowionych w budownictwie społecznym skutkowało tym, że ludność Kujaw i Pomorza otrzymywała do zasiedlenia mieszkania z kuchniami o oświetleniu pośrednim (przez pokój), które dodatkowo posiadały niewłaściwie zaprojektowany układ wentylacji. Ograniczano do minimum także całą powierzchnię pomieszczeń pomocniczych jak kuchnie, przedpokoje, łazienki, brakowało pralni i piwnic gospodarczych itp.⁶⁶ W Toruniu na osiedlach Tysiąclecia, Chrobrego i Młodych, zrealizowanych metodą wielkopłytkową (typ PBU), wystąpiły poważne usterki w budynkach, np. przecieki na ścianach osłonowych i przemarzanie stropodachu. Z licznych niedoróbek i niedociągnięć w sztuce budowlanej można wymienić chociażby te dotyczące montażu urządzeń central-

⁶⁵ www.nsmznicz.com.pl/historia-spoldzielni.html [dostęp 29.06.2015].

⁶⁶ R. Sudziński, *Przekształcenia strukturalne miasta Torunia w latach 1920–1975*, Toruń 1993, s. 184; J. Adamiak, *O warunkach i potrzebach mieszkaniowych ludności Torunia*, „Rocznik Toruński” 1983, nr 16, s. 21.

nego ogrzewania, stosowania tańszych lub niewłaściwych materiałów budowlanych (np. niska jakość stolarki budowlanej i posadzek), źle wykonanej elewacji budynków itd. We wrześniu i październiku 1968 r. na temat spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego krytycznie wypowiadała się regionalna prasa, która piętnowała m.in. złą jakość oddawanych do użytku mieszkań, późne uruchamianie i niewłaściwe działanie centralnego ogrzewania, brak zagospodarowania terenu osiedlowego⁶⁷. Ogólne obniżenie jakości prac budowlanych w okresie 1966–1970 potwierdził nawet CZBSM Oddział Bydgoszcz, który przyczyn tego stanu dopatrywał się w konieczności stosowania w latach 1966–1968 standardu podstawowego i wspomnianych już projektów z tzw. kuchniami pośrednio oświetlonymi⁶⁸. Centralny organ spółdzielczości mieszkaniowej potwierdzał w ten sposób, *nolens volens*, powszechne sądy o nieefektywności rozwiązań zastosowanych w tzw. budownictwie oszczędnym.

Budownictwo urządzeń towarzyszących

W złożonym procesie inwestycyjnym budownictwo spółdzielczości mieszkaniowej, oprócz wznoszenia budynków mieszkaniowych, odpowiadało za powstanie podstawowych urządzeń towarzyszących w osiedlowym budownictwie mieszkaniowym. Według uchwały nr 123 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r. do infrastruktury towarzyszącej zaliczano urządzenia kubaturowe wolnostojące i wbudowane (np. sklepy, zakłady gastronomiczne i usługowe, kotłownie centralnego ogrzewania) oraz uzbrojenie i urządzenie terenu wewnątrz zabudowy mieszkaniowej⁶⁹. Spółdzielnie mieszkaniowe miały obowiązek finansować tego rodzaju inwestycje, korzystając z kredytów przeznaczonych na ten cel. Z różnych powodów spółdzielczość nie wywiązywała się terminowo z tych zobowiązań (nie będąc w tym wyjątkiem), przy czym nie zawsze powstałe perturbacje pojawiały się

⁶⁷ AAN, CZSBM w Warsz., Lustracje spółdzielni na terenie działania Oddziału [CZBSM] w Bydgoszczy. Protokoły, listy polustracyjne, notatki, korespondencje (1965–1971), sygn. 5/188, Notatka służbowa z postępowania wyjaśniającego w sprawie krytyki prasowej dot. spółdzielni budownictwa mieszkaniowego z terenu województwa bydgoskiego przeprowadzonego 18–21.11.1968 r. przez inż. Tadeusza Dymowskiego, mgr inż. arch. Bolesława Janulisa i mgr Edwarda Nazarewskiego, [1968], [brak paginacji]. W krytycznych notatkach prasowych odniesiono się m.in. do RSM Zakładów Radiowych Eltra, NSM Znicz (wadliwy system ogrzewania mieszkań), SM Budowlani (niedostateczna jakość dróg dojazdowych na osiedlach), Młodzieżowej SM w Toruniu (pęknięcia i przecieki na ścianach) i TSBM Nowe Osiedle w Toruniu.

⁶⁸ AP By, Centralny Związek Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego Oddział w Bydgoszczy (dalej: CZBSM/O By), Sprawozdanie z działalności spółdzielni budownictwa mieszkaniowego województwa bydgoskiego za lata 1967–1970 na V Oddziałowy Zjazd Delegatów, sygn. 5, Zagadnienia organizacyjne i członkowskie spółdzielni, 26.03.1971, [brak paginacji].

⁶⁹ Uchwała nr 123 Rady Ministrów z 22 maja 1965 r. w sprawie zasad planowania, finansowania i realizacji urządzeń towarzyszących w uspołecznionym budownictwie mieszkaniowym typu miejskiego (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 139).

z winy spółdzielni mieszkaniowych. W praktyce jednak ich działalność inwestorska często była nieharmonijna, ponieważ nadmiernie koncentrowano się na budownictwie mieszkaniowym, ze szkodą dla realizacji planu w zakresie budownictwa urządzeń towarzyszących.

W drugiej połowie lat 60. XX wieku, wskutek wcześniejszych zaległości, inwestycje w zakresie podstawowej sieci urządzeń towarzyszących skoncentrowano na osiedlu Błonie – największym przedsięwzięciu mieszkaniowym lat 60. XX wieku w Bydgoszczy. Z tego względu pod koniec planu 5-letniego 1966–1970 nie przewidziano na innych osiedlach robót budowlanych w tym zakresie, np. przy ul. Nakielskiej, ul. Słonecznej, ul. Koszarowej, ul. J.L. Kozińskiego, w rejonie ul. Stroma–Orla i na osiedlu Skrzetusko⁷⁰.

Większość zarządów spółdzielni mieszkaniowych uczestniczyło w organizacji życia społecznego swoich członków przez wyposażanie w podstawową infrastrukturę społeczną nowych terenów osiedleńczych, co wpływało na styl i jakość życia ludzi tam przebywających. Z bardzo wielu zagadnień w tym zakresie warto podkreślić działalność wychowawczo-opiekuńczą spółdzielni mieszkaniowych, szczególnie ważną z powodu stałego przyrostu ludności w miastach. Przejawiała się ona m.in. poprzez organizowanie społecznych przedszkoli i ognisk przedszkolnych. W latach 1966–1970 bydgoscy spółdzielcy wraz z wydziałem oświaty zorganizowali i wyposażyli 5 przedszkoli, w tym 2 powstały na osiedlu Błonie (BSM, SM Budowlani), pozostałe zaś wzniesiono na Kapuściskach (RSM Jedność), przy ul. J. Pestalozziego (SM Zjednoczeni) i przy ul. Nakielskiej (RSM ZR Eltra).

Gospodarka terenami

Od początku zagadnienie nabycia prawa własności do terenów wytypowanych pod zasiedlenie przez budownictwo spółdzielczości mieszkaniowej wywoływało liczne komplikacje i spory. Właścicielami terenów w obrębie miast i ich okolic były władze miejskie lub prywatni użytkownicy, dlatego to z tymi podmiotami musieli porozumiewać się spółdzielcy w przedmiocie uzyskania obszarów pod inwestycje. Między zainteresowanymi stronami często dochodziło do napięć i nieporozumień, co wydatnie wpływało na tempo przedsięwzięć inwestorskich i obciążało finansowo konto inwestora spółdzielczego. Przykładem spowalniania procesu inwestycyjnego było m.in. to, że na początku lat 60. XX wieku spółdzielnie mieszkaniowe musiały korzystać z odpłatnego powiernictwa komunalnych służb inwestycyjnych (DBOR) za czasowe przekazanie gruntów we władanie oraz partycypować w kosztach uzbrojenia terenu. Nieprzestrzeganie przepisów było widoczne zwłaszcza w budownictwie jednorodzinnym, gdzie urzędnicy miejscy

⁷⁰ AP By, Prezydium MRN By, Protokoły z posiedzeń Komisji Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej MRN w Bydgoszczy (protokoły nr 26–35), sygn. 225, Problemy budownictwa mieszkaniowego wszystkich form na terenie miasta Bydgoszczy, [1968], k. 345–346.

na przemian ze spółdzielcami przerzucali się odpowiedzialnością poniesienia kosztów całkowitego lub częściowego wyposażenia obszarów osiedleńczych w podstawowe urządzenia infrastruktury komunalnej.

Na podstawie dokumentacji wytworzonej przez terenowe organy jednolitej władzy państwowej można wywnioskować, że mimo ustalonych uregulowań prawnych spółdzielczość mieszkaniowa nie koordynowała we właściwy sposób swoich zamierzeń z organami państwowymi zarządzającymi gruntami miejskimi. Problemy w tym względzie pojawiły się np. w okresie planu 5-letniego 1966–1970, o czym informował Zarząd Gospodarki Terenami przy Prezydium MRN w Bydgoszczy. Otóż trudności w zakresie inwestycji polegały na zbyt późnym składaniu przez Oddział CZBSM w Bydgoszczy wniosków o nabycie i przekazanie terenów. Ówczesna praktyka wykazywała, że dla przygotowania dokumentacji terenowo-prawnej należało odpowiednio wnioski złożyć co najmniej z dwuletnim wyprzedzeniem. W rzeczywistości dokumentacja spółdzielcza wpływała, zdaniem urzędników, na pół roku przed terminem rozpoczęcia przedsięwzięć, a niekiedy nawet później. Na przykład tereny przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe w drugiej połowie lat 60. XX wieku (Osiedle Błonie–Stawowa, M. Konopnickiej, Bielawy, Kapuściska) stanowiły w 60% własność prywatną. Przy zbyt późnym załatwieniu spraw formalnoprawnych inwestycje tego rodzaju dezaktualizowały się (wychodziły poza ramy planu 5-letniego) z powodu czasochłonnych procedur związanych z wykwaterowaniem lokatorów z wykupionych i podlegających wyburzeniu nieruchomości oraz przenoszeniem wywłaszczonej ludności do lokali zastępczych⁷¹.

Inaczej do prezentowanej kwestii podchodzili przedstawiciele ruchu spółdzielczego. W celu ominięcia uciążliwych procedur nie chcieli oni bezpośrednio nabywać nieruchomości z rąk prywatnych, dlatego słusznie domagali się, aby to rady narodowe we właściwym czasie przeznaczały w drodze wywłaszczenia odpowiednie tereny do zasiedlenia. Zadanie wytypowania i przygotowania terenów budowlanych dla spółdzielni mieszkaniowych faktycznie należało do kompetencji rad narodowych, które były koordynatorem całego procesu budowy⁷².

Generalnie opóźnienia w przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe było widoczne także w innych miastach regionu, jak chociażby w Toruniu, nie mającym zabezpieczonych obszarów dla planowanych od 1962 r. inwestycji spółdzielni mieszkaniowych, oraz we Włocławku, którego władze nie posiadały środków finansowych na procedury wywłaszczenia⁷³.

⁷¹ AP By, Prezydium MRN By, Protokoły z posiedzeń Komisji Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej MRN w Bydgoszczy (protokoły nr 26–35), sygn. 225, Problemy budownictwa mieszkaniowego wszystkich form na terenie miasta Bydgoszczy, [1968], k. 344.

⁷² K. Madej, *Spółdzielczość mieszkaniowa...*, op. cit., s. 96.

⁷³ AP By, WRZZ By, [Materiały] dot. budownictwa mieszkaniowego i warunków pracy w niektórych przedsiębiorstwach (1957–1961), sygn. 2194, Ocena realizacji uchwał Partii i CRZZ w sprawie budownictwa mieszkaniowego w województwie bydgoskim, [1960], [brak paginacji].

Zakończenie

Niewątpliwym rozmach inwestycyjny w zakresie industrializacji największych miast regionu kujawsko-pomorskiego przyczynił się jednocześnie do zaostrzenia deficytu mieszkaniowego, w związku z czym ludność tego obszaru była w badanym okresie narażona na wiele niedogodności. Okazało się przy tym, że w najbliższej perspektywie rozwojowej państwa nie przewidziano zmniejszenia głodu mieszkaniowego, czego dowiodły spółdzielcze programy mieszkaniowe na lata 1971–1975. Z analizy dostępnej dokumentacji wynika, że w omawianych ośrodkach miejskich tylko co druga zrzeszona w spółdzielni osoba miała szansę otrzymać własne lokum w pięcioleciu 1971–1975, pozostałe mogły jedynie uzbroić się w cierpliwość i poczekać jeszcze kilka kolejnych lat mimo wniesienia wymaganego wkładu. Najtrudniejsza sytuacja miała miejsce w największych spółdzielniach mieszkaniowych, zrzeszających powyżej 3 tys. osób, jak SM Budowlani, SM Jedność, BSM – wszystkie z Bydgoszczy, oraz SM w Toruniu i Włocławku. Ponadto osłabło zainteresowanie ludności spółdzielczym budownictwem jednorodzinnym ze względu na wciąż rosnące koszty materiałów budowlanych i trudności z uzyskaniem działek budowlanych.

Przedstawiona w tym miejscu polityka mieszkaniowa, oparta na generalnej zasadzie „taniej i więcej”, okazała się mało skuteczna. Powstało co prawda więcej nowej przestrzeni mieszkaniowej niż przed 1956 r., lecz powrót do intensywnego uprzemysłowienia kraju pod koniec lat 50. XX w. problem mieszkaniowy tylko pogłębił. Dodatkowo niczemu nie służył nakaz zaniżania, i to w sposób drakoński, normatywów budowlanych i standardów jakości we wznoszonych obiektach mieszkaniowych, tym bardziej, że tzw. budownictwo oszczędnościowe *suma summarum* wcale nie było oszczędne. Okazało się, że było wręcz odwrotnie. Koszty inwestycyjne w spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym również wzrastały, o czym świadczyło chociażby to, że w województwie bydgoskim w latach 1966–1970 jednostkowy koszt globalny powierzchni użytkowej wzrósł o 24,2%, a jednostkowy koszt bezpośredni powierzchni użytkowej o 18,7%. Ciężar zwiększających się nakładów szybko odczuli sami członkowie spółdzielni, którzy z tego względu wnosili wyższy wkład mieszkaniowy i spłacali wyższy kredyt, w końcu przełożyło się to na mniejszą liczbę wznoszonych pomieszczeń izbowych.

Rozkwit działalności różnych typów spółdzielni mieszkaniowych mógł niepokoić władze państwowe, które obawiały się zbytnej samodzielności ruchu spółdzielczego. Dlatego zadaniem organów terenowych było dążenie do komasacji struktur spółdzielczych i koncentracji nakładów finansowych przeznaczonych na przedsięwzięcia inwestycyjne. Dodatkowo centralne organy spółdzielczości mieszkaniowej (CZSBM i jego agendy terenowe), posiadające kompetencje kontrolne i nadzorcze w stosunku do podległych sobie struktur, dokonywały ich lustracji w zakresie poszanowania ustanowionego prawa wynikającego z obowiąz-

zujących normatywów wewnętrznych oraz egzekwowały wytyczne władz państwowych⁷⁴.

Zasadniczo proces budowy sieci spółdzielczości budownictwa mieszkaniowego na terenie województwa bydgoskiego ukończono na przełomie 1963/1964 roku. W planie na pięciolecie 1966–1970 terenowy oddział CZBSM przewidywał łączenie spółdzielni mieszkaniowych, które zakończyły działalność inwestorską (lub likwidację tych, które z różnych przyczyn nie funkcjonowały zgodnie ze statutem), ze spółdzielniami trwale budującymi nowe strefy mieszkalne. Przetrwać mogły zatem największe organizmy spółdzielcze, pokrótce w tym artykule scharakteryzowane.

Streszczenie

Artykuł przedstawia zagadnienie spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego w dawnym województwie bydgoskim w latach 1956–1970. Autor przedstawił zarówno podstawowe informacje dotyczące aspektów politycznych i prawnych, umożliwiających wprowadzenie nowych rozwiązań w polityce mieszkaniowej po 1956 r., jak i omówił zagadnienia bezpośrednio związane z gospodarką mieszkaniową największych miast województwa bydgoskiego w czasie sprawowania władzy przez ekipę rządową Władysława Gomułki.

Słowa kluczowe: spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe w latach 1956–1970, nowa polityka mieszkaniowa.

Cooperative House-Building Based on the Example of the Biggest Towns in Bydgoskie Voivodeship in the Years 1956–1970

Summary

The article discusses the issues related to cooperative house-building in the former Bydgoskie voivodeship in the years 1956–1970. The emphasis was placed on political and legal factors enabling the introduction of new solutions in housing policy after 1956. Furthermore, the paper deals with a range of issues directly connected with operation of house-building cooperatives in the biggest towns of Bydgoskie voivodeship during the term of office of Władysław Gomułka's cabinet.

Key words: cooperative house-building from 1956 to 1970, new house-building policy, general and labour housing cooperatives.

⁷⁴ K. Madej, *Spółdzielczość mieszkaniowa...*, op. cit., s. 59.

NATALIA KOPCZYŃSKA

Kobiety w zakładach pracy w Bydgoszczy w latach 1970–1980. Warunki życia i pracy

Zatrudnienie kobiet w Bydgoszczy poza gospodarstwem domowym i poza rolnictwem w latach 1970–1980 nie było zjawiskiem nowym. W Polsce jeszcze przed wojną praca kobiet była wskaźnikiem statusu społecznego. Pracowały głównie kobiety zaliczane do klasy robotniczej i chłopskiej, otrzymując za świadczoną pracę niewielkie wynagrodzenia¹. Po wojnie najważniejszymi czynnikami, z powodu których kobiety podejmowały pracę były czynniki ekonomiczne. Kobiety musiały utrzymać rodzinę, ponieważ często były jej jedynymi żywicielkami (wielu mężczyzn zginęło na froncie).

W okresie Polski Ludowej w związku z ograniczonymi zasobami męskiej siły roboczej oraz koniecznością realizowania napiętych planów produkcyjnych ówczesne władze zwiększały aktywność zawodową kobiet. Pracę kobiet wymuszał także czynnik ekonomiczny. Z powodu niskich dochodów mężów, kobiety musiały postarać się o dodatkowe źródło utrzymania rodziny. Wśród wielu haseł założycielskich Polski Ludowej było m.in. to mówiące o wyrównywaniu szans kobiet na rynku pracy, a przede wszystkim o możliwości podejmowania przez kobiety pracy w zawodach, które wcześniej wykonywali tylko mężczyźni². Na początku lat 70 w Bydgoszczy w związku z podjęciem prób praktycznej realizacji wskazanych haseł przeprowadzano szkolenia zawodowe kobiet w specjalnościach, które umożliwiałyby wykonywanie prac, których do tej pory podejmowali się mężczyźni³. Aparat zajmujący się pośrednictwem pracy przeprowadzał szkolenia oraz przyuczał kobiety do zawodów według potrzeb zgłaszanych przez zakłady

¹ A. Mrozik, *Akuszerki transformacji. Kobiety, literatura i władza w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2012, s. 336.

² *Kobiety w Polsce „ludowej”*, www.feminoteka.pl/muzeum/readarticle.php?article_id=57 [dostęp: 9.09.2015]

³ Archiwum Państwowe w Bydgoszczy (dalej: APB), Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (dalej: PWRN), Wydział Zatrudnienia, sygn. 55, s. 4.

pracy. Nabycie kwalifikacji przez kobietę w tzw. zawodach męskich dawał zazwyczaj możliwość uzyskania wyższego wynagrodzenia⁴.

Kobiety mogły być szkolone tylko w zawodach, które nie były dla nich zabronione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1951 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych kobietom (zastąpiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 1979 r.)⁵.

Na początku lat 80 wzmocniła się pozycja kobiet. Miało to związek z dodaniem do Konstytucji PRL z 1952 r. art. 78 ust. 3, który stanowił, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa umacnia w społeczeństwie pozycję kobiet, zwłaszcza matek i kobiet pracujących zawodowo”⁶. Wskazany przepis oraz aktywność zawodowa kobiet były dopełnieniem równouprawnienia kobiet i jednocześnie przyczyną poprawy warunków materialnych rodziny.

Analiza statystyczna zatrudnienia kobiet w Bydgoszczy

W 1970 roku w Bydgoszczy zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej było 137 tys. osób, co stanowiło 27% zatrudnionych w skali województwa bydgoskiego (por. tab. 2). W tym czasie Bydgoszcz była jednym z miast w kraju, w których odnotowano bardzo wysoki wskaźnik zatrudnienia kobiet w gospodarce narodowej. W 1970 r. w Bydgoszczy zatrudnionych było 58 tys. kobiet, co stanowiło 29% wszystkich zatrudnionych kobiet w województwie bydgoskim⁷. Pomimo tego że wciąż przeważało zatrudnienie mężczyzn, to na uwagę zasługuje duża dynamika wzrostu zatrudnienia kobiet w latach 1970–1980. Mogło to wynikać z faktu zwiększenia przepływu żeńskiej siły roboczej (utrzymującej się dotychczas wyłącznie z rolnictwa) do zakładów pracy na terenie Bydgoszczy oraz z rozbudowy systemu ochrony pracy kobiet (w szczególności wprowadzenia dłuższych płatnych urlopów macierzyńskich czy też bezpłatnych urlopów wychowawczych)⁸.

⁴ APB, PWRN, Wydział Zatrudnienia, sygn. 55, s. 4.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 1979 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych kobietom (Dz.U. z 1979 r. Nr 4, poz. 18). Przykładowe prace wzbronione kobietom: w przemyśle chemicznym obowiązywał zakaz wytwarzania, przerobu, rozważania oraz pakowania przez kobiety arsenu i jego związków, w przemyśle włókienniczym – ręczne przygotowywanie czerni anilinowej oraz ręczne przygotowywanie roztworów bielących. Wymieniono też prace, które zakazane były tylko kobietom w ciąży czy karmiącym: m.in. w przemyśle celulozowym – prace przy obsłudze maszyn papierniczych itp.

⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

⁷ G. Kaczmarek, *Rozwój społeczno-gospodarczy Bydgoszczy w latach 1945-1980*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945–1980*, red. S. Michalski, Warszawa–Poznań 1988, s. 82.

⁸ Ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o przedłużeniu urlopów macierzyńskich (Dz.U. z 1972 r. Nr 27, poz. 190); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1975 r. w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących, opiekujących się małymi dziećmi (Dz.U. z 1975 r. Nr 43, poz. 219).

Tabela nr 1. Zatrudnienie w gospodarce społecznej w Bydgoszczy w latach 1970–1980 z podziałem na płeć

Rok	Liczba zatrudnionych			Odsetek		Dynamika zatrudnienia kobiet 1970=100
	ogółem	mężczyzn	kobiet	mężczyzn	kobiet	
1970	136 356	78 307	58 049	57,4	42,6	100,0
1972	151 947	84 409	67 538	55,6	44,4	116,3
1973	156 469	85 020	70 649	54,3	45,7	121,7
1975	172 228	95 486	76 742	55,4	44,6	132,2
1978	169 239	91 035	78 204	53,8	46,2	134,7
1979	167 008	89 593	77 415	53,6	46,4	133,4
1980	172 400	91 717	76 542	53,2	46,8	131,9

Źródło: *Rocznik statystyczny Miasta Bydgoszczy 1971; Rozwój Miasta Bydgoszczy w latach 1970–1978; Rocznik statystyczny miast 1980.*

Z tab. 1. wynika, że wzrost zatrudnienia kobiet w Bydgoszczy zachodził kosztem zmniejszenia udziału zatrudnianych mężczyzn. Pomimo tego że wzrastało zatrudnienie kobiet w Bydgoszczy w latach 1970–1980, należy wskazać, że stale notowano problem z tworzeniem miejsc pracy dla kobiet. Oczywiście nie mówiło się o zjawisku bezrobocia, jednak można zauważyć, że w wielu gałęziach przemysłu, w których generowano miejsca pracy dla kobiet, obserwowano w tym czasie mniejszą ich liczbę niż chętnych do podjęcia pracy.

Zatrudnienie kobiet w przemyśle w Bydgoszczy

W omawianych latach w Bydgoszczy zauważalny był deficyt siły roboczej w takich działach gospodarki narodowej, jak przemysł, transport czy łączność. Przeszkalanie kobiet do zawodu dla potrzeb budownictwa czy transportu było ograniczone ze względu na to, że większość zawodów w tych działach było uznawane wyłącznie za tzw. męskie i tym samym często zabronione dla kobiet. Natomiast dla potrzeb przemysłu szkolono coraz więcej kobiet (w 1973 r. ok. 3/4 wszystkich szkolonych kobiet zdobywało konkretne umiejętności dla potrzeb przemysłu). Zakłady pracy decydowały się na prowadzenie przysposobienia zawodowego kobiet w sytuacji, gdy uruchamiano przedsiębiorstwo po rozbudowie (np. Zjednoczone Zakłady Rowerowe Romet), modernizowano zakład pracy lub uruchamiano nową produkcję (np. Zakłady Wytwórcze Sprzętu Teletechnicznego Telfa)⁹. W związku

⁹ APB, PWRN, Wydział Zatrudnienia, sygn. 162, s. 6.

z tym w Bydgoszczy wzrósł odsetek kobiet zatrudnionych w przemyśle z 40,2% w 1970 r. do 43,9% w 1978 r.

Tabela nr 3. Zatrudnienie w przemyśle w Bydgoszczy w latach 1970–1978

Rok	Liczba zatrudnionych			Odsetek	
	ogółem	mężczyzn	kobiet	mężczyzn	kobiet
1970	66 165	39 574	26 591	59,8	40,2
1975	74 433	42 315	32 118	56,8	43,2
1978	73 984	41 512	32 472	56,1	43,9

Źródło: *Rozwój miasta Bydgoszczy w latach 1970–1978*, WUS, Bydgoszcz 1979, s. 10.

Kobiety zatrudniane były głównie w przemyśle lekkim, przede wszystkim w przemyśle chemicznym, odzieżowym, skórzanym i spożywczym. Spotykano przypadki, gdy w celu zwiększenia zagospodarowania nadwyżek żeńskiej siły roboczej szkolono kobiety w zawodach, często tradycyjnie uważanych za męskie, jak np. tokarz, frezer, tłoczarz, stolarz, wiertacz. Po takim szkoleniu często otrzymywały one pracę w zakładach pracy na terenie Bydgoszczy, zwłaszcza w sytuacji gdy występowała konieczność jak najszybszego wykonania planu produkcyjnego.

Tak zwanymi przedsiębiorstwami sfeminizowanymi, które zatrudniały w większości kobiety były: Zakłady Przemysłu Odzieżowego Modus, Przedsiębiorstwo Przemysłu Cukierniczego Jutrzenka, Zakłady Przemysłu Dziewiarskiego Działotex oraz Pomorskie Zakłady Przemysłu Skórzanego Kobra w Bydgoszczy (w 1970 r. zakłady te zatrudniały 650 kobiet). W pozostałych zakładach pracy w Bydgoszczy kobiety stanowiły niewielki odsetek pracowników. Na podkreślenie zasługuje to, że głównym zadaniem zakładów działających w Bydgoszczy było tworzenie miejsc pracy dla kobiet pochodzących z prowincji¹⁰. W ten sposób wymuszano migrację kobiet z przeludnionej wsi do miast. Najwięcej miejsc pracy powstawało w tych zakładach, które wymagały przede wszystkim od zatrudnianych w nich kobiet dobrze rozwiniętych zdolności manualnych, w mniejszym stopniu umiejętności technicznych¹¹. Takie kwalifikacje posiadały kobiety, które przybywały ze wsi do miasta. Zazwyczaj nie posiadały kwalifikacji zawodowych. Z tego powodu przeprowadzano szkolenia zawodowe, których celem było przygotowywanie kobiet do pracy w przedsiębiorstwie. Czynniki skłaniające kobiety, mieszkające w Bydgoszczy lub dojeżdżające tu do pracy, do aktywności zawodowej miały głównie charakter ekonomiczny. Poza tym kobiety chciały zdobyć

¹⁰ S. Kamosiński, *Mikroekonomiczny obraz przemysłu Polski Ludowej w latach 1950–1980 na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego*, Poznań 2007, s. 72.

¹¹ Ibidem, s. 265.

odpowiednie wykształcenie bądź kwalifikacje zawodowe. Istniała też grupa kobiet, dla których zdobycie pracy w mieście oznaczało pewien prestiż, a nawet awans społeczny.

W wyniku ciągłego wzrostu zatrudnienia kobiet większego znaczenia nabrały kwestie dotyczące ochrony macierzyństwa i opieki nad dziećmi. Ochrona macierzyństwa w latach 1970–1975 regulowana była ustawą z 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet¹². Rozdział III tej ustawy regulował ochronę pracy kobiet ciężarnych, pracę w porze nocnej oraz kwestie dotyczące przerw w pracy.

Ustawa z 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet stanowiła, że pracodawca, który zatrudniał więcej niż 5 kobiet, zobowiązany był urządzić dla nich osobną ubikację, ubieralnię i umywalnię. Natomiast w zakładach, w których pracowało ponad 100 kobiet, konieczne było wykonanie urządzeń kąpielowych oraz utworzenie żłobka lub przedszkola dla dzieci pracowników¹³. Zakładowe instytucje opieki nad dzieckiem zapewniały kompleksową opiekę dzieciom w trakcie pobytu ich rodziców w pracy. Przez wprowadzenie wymienionych regulacji państwo kupowało spokój społeczny, ponieważ bardzo istotne było, aby pracownicy (nie tylko kobiety) mogli łączyć funkcje zawodowe z rodzinnymi. Zakłady pracy w Bydgoszczy, tworząc przyzakładowe żłobki czy przedszkola, oraz realizując przepisy z zakresu prawa pracy zawarte w ustawach, pełniły funkcję opiekuńczą: „Przedsiębiorstwo winno być w znacznym stopniu instytucją opiekuńczą na nim bowiem ciąży wyraźny obowiązek troski o człowieka i opiekowania się pracownikami zarówno w przypadkach losowych jak i z punktu widzenia ich rozwoju jako człowieka, z punktu widzenia zapewnienia im realizacji praw, tych wszystkich praw, które im się należą”¹⁴. Przykładem jest wspomniany wcześniej Zakład Przemysłu Odzieżowego Modus, który zatrudniał w latach 70 ok. 1,9 tys. kobiet, co stanowiło około 90% załogi¹⁵. Zakład ten poza przedszkolem przyzakładowym zlokalizowanym przy ul. 3 Maja 10 utworzył zakładowy salon fryzjerski damski oraz sklep odzieżowy¹⁶.

Niestety, pomimo dość dużego zapotrzebowania na przedszkola, w Bydgoszczy wciąż brakowało wolnych miejsc dla dzieci¹⁷. Zakłady pracy, które nie posia-

¹² Ustawa z dnia 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet (Dz.U. z 1924 r. Nr 65, poz. 636).

¹³ Art. 15 Ustawy z dnia 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet (Dz.U. z 1924 r. Nr 65, poz. 636).

¹⁴ APB, Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Włókienniczego, Odzieżowego i Skórzanego Zarząd Okręgu w Bydgoszczy, sygn. 254.

¹⁵ Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Bydgoszczy (dalej: AIPN By) 069/1334, Sprawa obiektowa Modus, s. 9.

¹⁶ Ibidem, s. 12.

¹⁷ G. Kaczmarek, *Bydgoszcz jako ośrodek życia społeczno-gospodarczego*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945–1980*, red. S. Michalski, Warszawa–Poznań 1988, s. 152.

dały własnych przyzakładowych żłobków i przedszkoli, starały się rozwiązać problemy z brakiem wolnych miejsc dla dzieci m.in. przez budowę albo udział w kosztach budowy żłobka dzielnicowego. Dzięki temu zakłady pracy, takie jak Przedsiębiorstwo Przemysłu Cukierniczego Jutrzenka w Bydgoszczy, otrzymywały w takich żłobkach określoną liczbę wolnych miejsc dla dzieci pracowników¹⁸. Niedostatki wolnych miejsc w żłobkach i przedszkolach nie tylko przyzakładowych, ale również publicznych, niejednokrotnie były przyczyną niezadowolenia kobiet, co często przeradzało się w próbę strajku w zakładach pracy. W latach 70 liczba przedszkoli wzrosła o 25 obiektów, co dało dodatkowe 3,2 tys. miejsc. Mimo tego do przedszkoli uczęszczało o 50% dzieci więcej niż było miejsc. Tak samo wyglądała sytuacja w żłobkach, wprawdzie liczba wolnych miejsc w omawianym okresie wzrosła o 550, to jednak nie zaspokajało to zapotrzebowania w Bydgoszczy¹⁹.

W 1975 r. weszła w życie ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy²⁰, w której zawarto dotychczasowe regulacje prawne z zakresu prawa pracy. W dziale ósmym tej ustawy zostały uregulowane kwestie zatrudniania kobiet (zatrudniania kobiet ciężarnych, ochrony macierzyństwa, urlopów macierzyńskich). Wydłużone zostały przede wszystkim urlopy macierzyńskie z 12 do 16 tygodni w przypadku pierwszego porodu, i do 18 tygodni gdy był to drugi i każdy następny poród. Istotnym rozwiązaniem wprowadzonym przez kodeks pracy była również możliwość skorzystania z dłuższego, trzyletniego bezpłatnego urlopu wychowawczego na dziecko, które nie ukończyło 4 roku życia.

Praca kobiet była często negatywnie odbierana przez robotników-mężczyzn w zakładach pracy w Bydgoszczy. Mężczyznom, o raczej tradycyjnej postawie życiowej, nie podobało się to, że kobiety, ich żony pracują w fabrykach, zamiast zajmować się gospodarstwem domowym. Przykładem może być pytanie zadane przez jednego z pracowników Zakładów Naprawczych Taboru Kolejowego w Bydgoszczy w czasie szkolenia partyjnego: „dlaczego przed wojną w Polsce kapitalistycznej mężczyzna mógł sam zapracować na rodzinę, a w Polsce Ludowej nie może”²¹. Poza tym, mężczyźni często bojkutowali wszelkie próby awansu kobiet, szczególnie na wyższe stanowiska. Niemożliwym było, aby kobieta rządziła pracą mężczyzny.

Kobiety zatrudnione w zakładach pracy w Bydgoszczy często skarżyły się na trudności w łączeniu funkcji zawodowych z wypełnianiem obowiązków domowych i opieką nad dziećmi. Po pracy szczególnie męczące było oczekiwanie w kolejkach przed sklepem, aby kupić podstawowe artykuły żywnościowe, w tym mięso, którego wciąż brakowało. Deficyt różnego rodzaju produktów był cechą

¹⁸ APB, Przedsiębiorstwo Przemysłu Cukierniczego Jutrzenka, sygn. 602, s. 35.

¹⁹ M. Bałachowska, *Bydgoszcz w latach siedemdziesiątych (życie społeczno-gospodarcze)*, „Kronika Bydgoska”, 1976–1979, T. VII, s. 25.

²⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141).

²¹ AIPN By 069/1283, T. VIII, Sprawa obiektowa Naprawa, s. 165.

charakterystyczną gospodarki niedoboru²². Niezadowolenie wśród kobiecej załogi mogło często prowadzić do strajków w zakładach pracy. Przykładem mogą być Zakłady Przemysłu Odzieżowego Modus²³ i pracownica w nich zatrudniona, która zadzwoniła do redakcji Ilustrowanego Kuriera Polskiego, ostrzegając, że jeżeli w sklepach na terenie miasta Bydgoszczy nie będzie dostatecznego zaopatrzenia w mięso, to załoga zastrajkuje. Dalej argumentowała, że „w Ilustrowanym Kurierze Polskim pisze się artykuły wychwalające osiągnięcia rolnictwa, a mięsa w sklepach nie ma i kobiety muszą stać po pracy w kolejkach otrzymując tylko podroby [...]”. Kończąc rozmowę kobieta ostrzegła, że „nastroje wśród załogi są bardzo napięte” i wiele jej koleżanek wyraźnie mówi, że „jeżeli nie nastąpi poprawa zaopatrzenia w mięso, nie przystąpią do pracy”²⁴.

Problemem, z którym musiały poradzić sobie kobiety była również praca w godzinach nadliczbowych. Wprawdzie propaganda oficjalnie zabraniała pracy w godzinach nadliczbowych, to w praktyce większość kierowników zakładów zmuszała do tego swoich pracowników. Wprowadzanie nadgodzin było szczególnie uciążliwe dla kobiet opiekujących się dziećmi. W materiałach archiwalnych można odnaleźć przypadek zakładu nr 2 Zakładów Radiowych Unitra-Eltra w Bydgoszczy, który zlokalizowany był na osiedlu Glinki. W październiku 1977 r. kierownictwo zakładu, w związku z opóźnieniami w realizacji zadań produkcyjnych, wprowadziło 12-godzinny system pracy. Wywołało to niezadowolenie wśród załogi Wydziału Montażu Odbiorników, którą w większości stanowiły kobiety (na wydziale zatrudnionych było 400 kobiet). Pracownice domagały się zniesienia nowego systemu, argumentując to przede wszystkim brakiem wypoczynku po pracy oraz nieprawidłowym naliczaniem przez kierownictwo wynagrodzenia za przepracowane godziny nadliczbowe. W związku z obawą, że nastrój niezadowolenia obejmie cały zakład nr 2, odwołano pracę w godzinach nadliczbowych²⁵. Dla pracowników, w szczególności kobiet, praca w godzinach nadliczbowych była uciążliwym przymusem nakładanym przez kierowników zakładów pracy.

Dekada lat 70 to czas, kiedy wprowadzano tzw. humanizację pracy. Pojęcie to było wszechobecne w komunikatach i wytycznych Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR). Najważniejszym założeniem tego kierunku było wykorzystanie wszystkich możliwości polepszenia warunków pracy oraz poprawa relacji między pracownikami w fabrykach. Takie przesłanie zawierał list członków Komitetu Centralnego PZPR ze stycznia 1971 r. W krótkim czasie po jego opublikowaniu zauważono efekty jego realizacji. W Bydgoszczy jednym z zakładów, który wykazał chęć wprowadzania humanizacji pracy, były Zakłady Przemysłu Odzie-

²² J. Kochanowski, *Tylnymi drzwiami. „Czarny rynek” w Polsce 1944–1989*, Warszawa 2015, s. 53.

²³ AIPN By 069/1334, Sprawa obiektowa Modus, s. 209.

²⁴ Ibidem.

²⁵ AIPN By 044/759, Sprawa operacyjnego sprawdzenia Odbiornik, s. 9, 29.

zowego Modus. Zakład uruchomił bufet z posiłkami jednodaniowymi oraz punkt fryzjerski dla kobiet²⁶. Kolejnym efektem realizacji humanizacji pracy było uregulowanie i rozszerzenie uprawnień socjalnych, m.in. wprowadzono zasadę odpłaty dwóch dni wolnych od pracy w ciągu roku należnych kobietom, które wychowują dzieci w wieku do 14 lat²⁷.

W latach 70 modne stało się przedstawianie kobiet głównie w roli matki i opiekunki ogniska domowego. Propagowano obraz kobiet-gospodyń domowych, zarządzających życiem rodzinnym, wychowujących młode pokolenia²⁸. Przyczyną takich zmian był spadający wskaźnik urodzeń. Z tego powodu władze zaczęły prowadzić politykę opartą na wspieraniu roli kobiety w życiu rodzinnym. W 1972 r. uchwalono trzyletni bezpłatny urlop wychowawczy, a płatny urlop macierzyński od tej pory wynosił 4 miesiące. W 1981 r. rozporządzeniem Rady Ministrów kobiety przybywające na urlopie wychowawczym uzyskały prawo do zasiłku w wysokości 50–100% minimalnego wynagrodzenia²⁹. Wskazane regulacje wywołały pozytywne skutki demograficzne, jednak stały się również przyczyną zwiększonej absencji kobiet w pracy.

Warunki zatrudnienia w okresie PRL często określane były jako warunki uciążliwe. Lata 1970–1980 to czas, kiedy propagowano humanizację pracy, której jednym z założeń była poprawa warunków pracy. Wprawdzie niektóre zakłady pracy były modernizowane, to jednak przedsiębiorstwa wciąż zbyt mało uwagi przywiązywały do zapewnienia odpowiednich warunków pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, w szczególności w halach produkcyjnych. Dochodziło do wielu naruszeń przepisów z zakresu bhp. Najczęściej występowały problemy z zapewnieniem właściwych warunków sanitarnych, brakowało ciepłej wody, wzrastało nadmiernie zapylenie pomieszczeń, a odzież ochronna była słabej jakości (odzież wykonana była z tkanin nieprzewiewnych, co było bardzo męczące szczególnie latem, ale także w chłodne dni).

Protokoły z kontroli sanitarnej w zakładach pracy w Bydgoszczy najlepiej obrazują warunki pracy, jakie w nich panowały. Najbardziej uciążliwym czynnikiem, który wpływał na pracę na halach produkcyjnych była zbyt wysoka temperatura (sięgająca nawet 40°C w okresie letnim), ale również hałas czy zagrzenie hal. Kobiety często skarżyły się na konieczność dźwigania ciężarów, które zdecydowanie przewyższały obowiązujące w przepisach normy. Pracownice Zakładu Przemysłu Dziewiarskiego Działotex wskazywały, że muszą przenosić ciężkie bele materiału, co było przyczyną problemów z kręgosłupem³⁰. W Zakładach Prze-

²⁶ APB, Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Włókienniczego, Odzieżowego i Skórzanego Zarząd Okręgu w Bydgoszczy, sygn. 291, s. 40.

²⁷ Ibidem.

²⁸ M. Fidelis, *Kobiety, komunizm i industrializacja w powojennej Polsce*, Warszawa 2010, s. 268.

²⁹ Ibidem, s. 269.

³⁰ APB, Zakłady Przemysłu Dziewiarskiego Działotex w Bydgoszczy, sygn. 50.

mysłu Skórczanego Kobra w Bydgoszczy największym problemem był brak pomieszczeń, np. szatni. Szczególnie uciążliwy był natomiast brak jadalni, co zmuszało pracowników do spożywania posiłków na stanowiskach pracy, nierzadko w oparach chemikaliów, takich jak benzyna czy kleje³¹.

W praktyce życia codziennego niezapowiedziane kontrole zakładów pracy, przeprowadzane przez inspektorów pracy, którzy sprawdzali m.in. natężenie hałasu czy zapylenie pomieszczeń, często okazywały się kontrolami „zapowiedzianymi”. Kierownicy jeszcze przed przyjściem komisji upominali pracowników, w jaki sposób mają pracować, aby poziom hałasu nie przekroczył wymaganych norm. Poza tym materiały archiwalne dowodzą, że przed kontrolą kierownicy poszczególnych brygad wręczali kobietom odzież ochronną, tak aby kontrola wypadła pozytywnie. W pozostałe dni robocze pracownice nie nosiły rękawic, ochronnych słuchawek na uszy, a rzadko nosiły chusty.

Nieprzestrzeganie przepisów z zakresu bhp przez kierujących zakładami pracy, a nierzadko i przez pracowników, było przyczyną wielu wypadków w zakładach pracy w Bydgoszczy. Gdy zdarzył się wypadek, pracownikom zarzucano przede wszystkim pośpiech (należy zaznaczyć, że wynikał on z nieregularnych dostaw surowca). Najczęściej wypadki będące następstwem pośpiechu pracownika zdarzały się w Pomorskich Zakładach Przemysłu Skórczanego Kobra w Bydgoszczy³². W zakładzie tym dochodziło też często do podrażnień skóry u pracownic zatrudnionych przy klejeniu obuwia klejem Butapren. W przypadku stwierdzenia objawów uczuleniowych lekarze z przychodni przyzakładowych nakazywali zmianę pracy, co było źle przyjmowane przez kierowników³³. Z tego powodu często te zalecenia lekceważono, pozwalając na rozwój choroby.

Dzień Kobiet w zakładach pracy w Bydgoszczy

Święto kobiet stało się w PRL świętem obchodzonym masowo. Socjalistyczna władza próbowała pokazać kobietom, że się o nie troszczy, a jednocześnie docenia wysiłek pań nie tylko w pracy, ale także w domu: „Międzynarodowy Dzień Kobiet stanowi okazję do zaprezentowania społeczeństwu wkładu kobiet w rozwój socjalistycznej ojczyzny, do pokazania roli kobiet w społeczeństwie, ich pozycji w rodzinie, w zakładzie pracy, w środowisku”³⁴. Oczywiście była to manipulacja ze strony władzy. Tym bardziej, że nie mówiono o problemach, z któ-

³¹ APB, Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Włókienniczego, Odzieżowego i Skórczanego Zarząd Okręgu w Bydgoszczy, sygn. 295, s. 4.

³² APB, Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Włókienniczego, Odzieżowego i Skórczanego Zarząd Okręgu w Bydgoszczy, sygn. 368, s. 4.

³³ Ibidem, s. 5.

³⁴ APB, Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Włókienniczego, Odzieżowego i Skórczanego Zarząd Okręgu w Bydgoszczy, sygn. 307.

rymi każdego dnia musiały zmagać się kobiety. Za to mówiło się wiele o udziale kobiet w walce o zachowanie wartości patriotycznych.

Obchody Międzynarodowego Dnia Kobiet w okresie PRL były organizowane przede wszystkim w sferze publicznej. Przygotowywano scenariusze obchodów tego dnia, szczególnie gdy miały się odbyć spotkania egzekutywy PZPR z kobietami. Natomiast Dzień Kobiet w zakładach pracy w Bydgoszczy był to czas, kiedy przygotowywano spotkania przy kawie i ciastkach. Mężczyźni zatrudnieni w przedsiębiorstwie wręczali kobietom upominki. Z zakładowego funduszu socjalnego kobiety otrzymywały czekoladę, rajstopy, mydełka lub perfumy. Panie, które odchodziły na emeryturę, mogły liczyć na droższe upominki, na które zwyczajowo przeznaczano dodatkowo ok. 100 zł³⁵ na osobę³⁶. Pracownica Zakładów Przemysłu Skórzanego Kobra tak wspomina Dzień Kobiet: „Najbardziej to chyba pamiętam mydełka na Dzień Kobiet. Ale i tak najmilej wspominam spotkania przy kawie. Szłam ubrana tak elegancko do pracy. Wie Pani i pomalowana i włosy zrobione. To był miły dzień”³⁷. Wypowiedź ta świadczy o tym, że kobiety nie łączyły tego święta z ideologią.

Wzrost zatrudnienia kobiet w latach 1970–1980 w Bydgoszczy był wynikiem występującego w okresie Polski Ludowej procesu aktywizacji zawodowej kobiet. Czynnikiem wpływającym na zwiększenie zatrudnienia kobiet były m.in. chłonny rynek pracy, niedobory siły roboczej oraz trudne warunki finansowe rodzin³⁸. Aktywizacja zawodowa kobiet w Bydgoszczy w latach 1970–1980 wpłynęła na wzrost wskaźnika zatrudnienia mieszkańców Bydgoszczy o około 13% w 1980 w porównaniu do pierwszych lat po wojnie, kiedy zatrudnionych było około 35 % mieszkańców Bydgoszczy³⁹. Według Zofii Dach na dynamikę zatrudnienia mieszkańców w największym stopniu wpływa rodzaj znajdujących się w mieście zakładów przemysłowych⁴⁰. W 1970 r. Bydgoszcz była miastem, w którym wyraźnie rozwijał się przemysł⁴¹, a ogromne znaczenie miały te zakłady pracy, które tworzyły miejsca pracy dla kobiet, np. w przemyśle lekkim. Aktywizacja zawodowa kobiet w Polsce była dla władz PRL jednym ze sposobów na wykonanie

³⁵ Podana kwota jest kwotą przed reformą walutową rozpoczętą w 1995 r.

³⁶ APB, Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Włókienniczego, Odzieżowego i Skórzanego Zarząd Okręgu w Bydgoszczy, sygn. 330.

³⁷ Wywiad z M., w zbiorach autora (nazwisko na prośbę respondenta zostało ukryte, data przeprowadzenia wywiadu: 18.07.2015).

³⁸ A. Kurzynowski, *Przemiany wzorów karier zawodowych kobiet w latach 1950–1989*, [w:] *Kobieta a praca, wiek XIX i XX. Zbiór studiów*, red. A. Żarnowska i A. Szwarc, T. VI, Warszawa 2000, s. 189–215.

³⁹ M. Bałachowska, J. Wiśniewski, *Gospodarka w Bydgoszczy*, [w:] *Bydgoszcz. Informator*, Bydgoszcz 1979, s. 65.

⁴⁰ Z. Dach, *Aktywność zawodowa kobiet w dużych miastach Polski w latach 1958–1968*, „Gospodarka planowa” 1971, nr 1, s. 30.

⁴¹ G. Kaczmarek, *Bydgoszcz...*, op. cit., s. 82.

planów produkcyjnych przedsiębiorstw. Pozwalała na uruchomienie migracji kobiet ze wsi do miast, dawała możliwość uzyskania kwalifikacji zawodowych przez kobiety i co należy podkreślić – była sposobem prowadzącym do usamodzielnienia się kobiet, wyjścia ich spod opieki mężczyzn. Dała poczucie bycia osobą wolną i niezależną.

Streszczenie

Artykuł został poświęcony analizie zatrudnienia kobiet w przemyśle w Bydgoszczy. Przedstawiony wzrost zatrudnienia kobiet w latach 1970–1980 w Bydgoszczy był wynikiem aktywizacji zawodowej kobiet. Przy czym warto wskazać, że była ona dla władz PRL sposobem na wykonanie planów produkcyjnych przedsiębiorstw. Pozwalała na uruchomienie migracji kobiet ze wsi do miast oraz dawała możliwość usamodzielnienia się kobiet, przez co dawała im poczucie bycia osobą niezależną.

Zasadniczym celem autorki było przedstawienie skali zjawiska, ale przede wszystkim mechanizmów zatrudniania kobiet. Realizacja tego celu ukierunkowana była na próbę oceny warunków zatrudnienia kobiet w zakładach pracy zlokalizowanych na terenie miasta Bydgoszczy. W tekście przybliżono kwestie przestrzegania zasad bhp i zapewnienia odpowiednich warunków sanitarnych w przedsiębiorstwach, w których większość załogi stanowiły kobiety.

Słowa kluczowe: feminizacja zatrudnienia, aktywizacja zawodowa kobiet, zatrudnienie w przemyśle.

Women in workplaces in Bydgoszcz in the years 1970–1980. Living and working conditions

Summary

This paper deals with women's employment in the industry in Bydgoszcz. The growth of female employment in the years 1970–1980, discussed in this text, was the result of labour activation of women. It is worth emphasising that women's activation was regarded by communist authorities as the proper way of realisation of production plans of enterprises. The labour activation of women triggered off their migration from rural areas to towns and provided them with a sense of being an independent person.

The main objective of the paper is to present the scale of the phenomenon, in particular the mechanisms of employing women. The paper sheds a new light on the conditions of employing women in factories located throughout the city of Bydgoszcz. Furthermore, it discusses issues related to compliance with health and safety regulations, as well as to ensuring proper sanitary conditions in the enterprises where most of the staff were composed of women.

Key words: feminization of employment, labour activation of women, women's industrial labour.

II

DEBIUTY NAUKOWE

ŻANETA SZLACHCIKOWSKA

Prawnokarne aspekty zniesławienia na fanpage'u na przykładzie „Nie polecam w Toruniu”

Istnieje wiele fanpage'y tworzonych na portalu społecznościowym Facebook, zatytułowanych „Nie polecam w (nazwa miejscowości)”, tak np. Bydgoszczy, Chrzanowie, Grudziądzu, Jastrzębiu, Krotoszynie, Nysie, Pile, Płocku, Radomiu, Świnoujściu, Warszawie, Wrocławiu, Zamościu, Żarach. Pierwiastkiem wspólnym wspomnianych witryn jest publikowanie wypowiedzi krytykujących świadczone przez przedsiębiorców usługi, jak też osoby indywidualne. Celem artykułu jest analiza zamieszczanych tam wypowiedzi i opinii pod kątem ewentualnego wypełnienia znamion zniesławienia na przykładzie fanpage'a „Nie polecam w Toruniu”. Głównym kryterium doboru zamieszczonych tam komentarzy były pejoratywne zarzuty czynione wobec podmiotów świadczących różne usługi, co jednak z góry nie przesądza, że mamy do czynienia z przestępstwem zniesławienia. Przytaczając wpisy tam zamieszczone, posłużono się skrótami imion, nazwisk oraz nazw firm, gdy w oryginalnej pisowni wskazane one zostały w pełnych brzmieniach.

W rozumieniu przepisów kodeksu karnego zniesławienie dotyczy pomawiania o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności (art. 212 § 1 k.k.). Jeżeli sprawca podniesie zarzut za pomocą środków masowego komunikowania (art. 212 § 2 k.k.), mamy do czynienia z kwalifikowanym typem przestępstwa.

Na wstępie należy zastanowić się, czy do środków masowego komunikowania można zaliczyć Internet, wszak to właśnie w sieci funkcjonują analizowane wpisy. Zgodnie z definicją encyklopedyczną środkami komunikowania masowego są „środki masowego przekazu, środki masowej informacji i propagandy, środki masowe, instytucje oraz środki komunikowania służące przekazywaniu informacji różnego rodzaju”. Zalicza się do nich: prasę, radio, film, telewizję, książki o wielkich nakładach, plakaty i płyty¹. Kodeks karny² operuje pojęciem „środki maso-

¹ *Encyklopedia wiedzy o prasie*, red. J. Maślanka, Wrocław 1976, s. 233.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 396 z późn. zm.).

wego komunikowania”, prawo prasowe³ posługuje się terminem „prasa”, ustawa o radiofonii i telewizji⁴ wymienia „środki społecznego przekazu” oraz „środki masowego przekazu”. Wspólnym mianownikiem wskazanych leksemów jest przekazywanie informacji. Niewątpliwie Internet to nośnik również spełniający tę funkcję. Nie oznacza to jednak, że wszystko co „krąży” w sieci, należy uznać za prasę w rozumieniu prawa prasowego⁵. Przyjmuje się, że prasą nie są „wiadomości zawarte w różnego rodzaju serwisach społecznościowych, informacje przekazywane za pomocą poczty elektronicznej czy komunikatorów (np. Gadu-Gadu), wiadomości, którymi dzielą się użytkownicy w ramach np. wyrażania swoich opinii na forach internetowych czy stronach dedykowanych (np. fanpage danego artysty, strony internetowe miłośników motoryzacji, czaty)”⁶. Zgodnie z literą prawa, aby doszło do kwalifikowanego typu zniesławienia, zarzut musi być uczyniony za pomocą środków służących do społecznego komunikowania, niekoniecznie zakwalifikowanych do „prasy” w rozumieniu prawa prasowego. Istotą portalu społecznościowego Facebook oraz wyodrębnianych tam fanpage’y niewątpliwie jest powszechne porozumiewanie się, tym bardziej, że jest to największa globalna sieć społecznościowa, której użytkownicy należą do różnych grup społecznych, wiekowych i demograficznych⁷. Pozwala to uznać fanpage za nośnik społecznego komunikowania. Innymi słowy, pejoratywna treść upubliczniona na Facebooku, w mojej ocenie, może zostać uznana za kwalifikowany typ pomówienia. Ale to nie wszystkie kryteria, które musi spełniać taka wypowiedź pomawiająca.

Nie można mówić o zniesławieniu, gdy zarzut nie jest w stanie negatywnie wpłynąć na wizerunek osoby, której dotyczy pomawiająca treść. Jeżeli jednak pejoratywna wypowiedź powoduje możliwość upokorzenia jednostki w oczach szerokiego, nieokreślonego kręgu osób, zachodzą znamiona czynu zniesławiającego⁸. Fakt upublicznienia zarzutu na fanpage’u powoduje, że konkretny post może przeczytać bliżej nieokreślona grupa użytkowników Facebooka. Zatem gdy sprawca podniesie hańbiący zarzut na fanpage’u, nie można wykluczyć, że konkretne stwierdzenie stworzy po stronie krytykowanego podmiotu możliwość utraty reputacji niezbędnej do dalszego świadczenia usług, prowadzenia przedsiębiorstwa i innych działań.

³ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 771 z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1209 z późn. zm.).

⁵ A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolność informacji w prasie*, Toruń 2003, s. 51–52.

⁶ M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszyński, J. Pasieka, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 136.

⁷ C. Shih, *Era Facebooka*, tł. M. Gutowski, Gliwice 2012, s. 39.

⁸ J. Raglewski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, T. II, *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. A. Zoll, Warszawa 2013, s. 959.

O ile w literaturze podmiotu istnieje zgodność, że fakty mogą pomówić, o tyle brak spójnego stanowiska, czy pomówienie może przybrać formę opinii. Zarzut z art. 212 k.k. dotyczy w szczególności treści odnoszącej się do faktów, ponieważ nie da się udowodnić prawdziwości opinii. Bynajmniej nie oznacza to, że zniesławiający zarzut musi dotyczyć wyłącznie faktów. Wypowiedź pomawiająca może przybrać kształt pogłoski, ogólnych spostrzeżeń, podejrzeń, obmowy oraz hipotezy. Konkludując – karalne są zawsze treści odwołujące się do faktów, zaś w przypadku wypowiedzi będącej opinią – ocena, czy doszło do znamion karalnego zniesławienia, powinna zostać wyprowadzona na kanwie konkretnej sprawy⁹. Odróżnienie faktów od opinii nie powinno nastręczać trudności. Zgodnie z wykładnią słownikową „fakt” to inaczej „to, co zaszło lub zachodzi w rzeczywistości, informacja o wydarzeniu, bez komentarza”¹⁰, „zdarzenie lub sytuacja, które rzeczywiście miały miejsce”¹¹, zaś „opinia” to „sąd, przekonanie, pogląd”¹², „nasza opinia o czymś to sposób, w jaki to oceniamy, zwykle wyrażona w słowach”¹³. Jeżeli pokrzywdzony padnie ofiarą hańbiącej opinii, może dochodzić swoich praw także na drodze cywilnej, wnosząc pozew o naruszenie dóbr osobistych, jednakże zwolennicy kryminalizacji pomówienia podkreślają, że ochrona cywilnoprawna nie jest na tyle skuteczna, co karnoprawna¹⁴.

W literaturze wskazuje się, że Facebook jest portalem opartym na perswazji oraz interakcji. Poprzez profile oraz fanpage'e społecznościowe umożliwia on dzielenie się informacjami w Internecie, tworzenie grup i skupianie ludzi wokół wspólnych inicjatyw, tematów. Opublikowane zdjęcia, posty mogą skłaniać innych użytkowników do reakcji słownej¹⁵. Krytyczne uwagi publikowane na fanpage'ach dotyczą w szczególności osób prawnych, instytucji oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W doktrynie dominuje pogląd, że dobre imię osoby prawnej oznacza nabycie tej cechy poprzez działanie, a więc wypracowanie pozytywnego postrzegania w oczach innych, ponieważ „podmioty zbiorowe korzystają z dobrego imienia, dzięki działalności związanych z nimi osób”¹⁶. Okazuje się, że „najbardziej radykalne skutki zniesławienia odczuwają podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Utrata zaufania ze strony dotychczasowych klientów i innych zainteresowanych ofertą przedsiębiorcy skutkuje niekiedy bankructwem. Zaufanie trudno jest odbudować, znaleźć ponownie

⁹ J. Raglewski, [w:] *Kodeks karny...*, op. cit., s. 948–951.

¹⁰ *Nowy Słownik języka polskiego PWN*, red. E. Sobol, Warszawa 2003, s. 197.

¹¹ *Inny słownik języka polskiego PWN, T. A...Ó*, red. M. Bańko, Warszawa 2000, s. 393.

¹² *Nowy słownik...*, op. cit., s. 603.

¹³ *Inny słownik...*, op. cit., s. 1171.

¹⁴ J. Raglewski, [w:] *Kodeks karny...*, op. cit., s. 936, 949.

¹⁵ C. Shih, *Era Facebooka...*, op. cit., s. 56, 91.

¹⁶ J. Raglewski, [w:] *Kodeks karny...*, op. cit., s. 941.

miejsce na rynku pracy i pozyskać szeroką klientelę”¹⁷. Na konsumenckie przekonanie do konkretnej marki ma wpływ tzw. marketing szeptany, zintensyfikowany na Facebooku. Polega on na dzieleniu się swoimi opiniami. Owe rekomendacje, choć pełnią funkcję identyczną jak typowe reklamy, nie są uznawane za takowe, ponieważ ich autorami są Internetowi znajomi¹⁸.

Fanpage „Nie Polecam w Toruniu” został założony 6 stycznia 2014 r. Do tychczas (stan na 24.08.2015 r.) opublikowano na nim 91 wpisów krytykujących, z czego 69% opinii dotyczy lokali gastronomicznych oraz restauracji, w tym 27% wpisów odnosi się do pizzerii. Internauci narzekają także na nocne kluby (6%). Około 30% zamieszczonych komunikatów stanowi krytykę wymierzoną w przedsiębiorstwa usługowo-handlowe, a są to pojedyncze wypowiedzi dotyczące m.in.: zakładu optycznego, fotograficznego, obuwniczego, siłowni. Do wcześniej już skrytykowanej usługi odnosi się 10% opinii. Najwięcej, bo aż 6% potępiających uwag zostało powtórzonych przeciwko konkretnej pizzerii.

Jak już zostało wskazane, fakty zawsze są przedmiotem czynności sprawczej zniesławienia. Na fanpage’u „Nie polecam w Toruniu” dominują wpisy, w których opinie i fakty krzyżują się ze sobą, ponieważ są to uwagi kilkudzaniowe. Nie wszystkie wypowiedzi napisane są z uwzględnieniem zasad ortografii oraz interpunkcji. Niektóre posty zamieszczane na wskazanym fanpage’u cechują się nieprawidłowym predykatem zdaniowym, czasami trudno w nich wyróżnić zdanie częstkowe, które wobec sąsiedniego odgrywałoby rolę nadrzędną. Utrudnia to ocenę, kiedy kończy się opinia, a zaczyna fakt. O tym, że potępiające uwagi noszą znamiona faktu, świadczą opisy doświadczeń ich autorów, zaś o charakterze opinii przesądza subiektywizm ich twierdzeń. Całości dopełnia ton stronniczy, osobisty, tendencyjny, raczej uprzedzony i uznaniowy, a przecież z faktami się nie dyskutuje. Internetowe stwierdzenia należy więc uznać za opinie, przy czym w chwili zapoznawania się z nimi przez inne osoby, nie mają one jakiejkolwiek możliwości zweryfikowania, czy są one prawdziwe i zasadne, a zatem ich lektura może wpływać na kształtowanie opinii o tych podmiotach, których one dotyczą, w tym narażać je na utratę renomy.

Przyjrzyjmy się zatem wybranym postom zamieszczonych na fanpage’u „Nie polecam w Toruniu”¹⁹ pod kątem następujących kryteriów: 1. Czy dana treść stanowi pomówienie o postępowanie lub właściwość, które mogą poniżyć w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania publicznego niezbędnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności; 2. Imiennność/anonimowość wypowiedzi; 3. Czy konkretny internetowy post jest opinią, czy faktem?

¹⁷ D. Gil, *Postępowanie w sprawach z oskarżenia prywatnego w polskim procesie karnym*, Warszawa 2011, s. 62.

¹⁸ C. Shih, *Era Facebooka...*, op. cit., s. 139, 155.

¹⁹ Wszystkie przykłady podane w oryginalnej pisowni.

Oto pierwszy przykład: „Nie polecam kanapkarni&piekarni B... przy placu... Obsługa jest tak żenująca że w głowie się nie mieści. Pani która robi kanapki rusza się jak mucha w smole, obsługa pyta się o to samo 10 razy. Żenada”.

1. Sformułowana opinia realizuje znamiona karalnego pomówienia, ponieważ naraża krytykowaną restaurację na utratę klientów; 2. Wpis jest anonimowy; 3. W analizowanym materiale można wyróżnić potoczny („rusza się jak mucha w smole, żenująca, żenada”), które nadają wypowiedzi emocjonalny ton. Jest to opinia, ponieważ cechuje ją stronniczość.

Kolejna wypowiedź: „Nie polecam salonu tatuażu S... ponieważ K... umawia się na sesję, bierze zaliczkę, po czym 2h przed umówioną sesją w sms-ie informuje, że sesja się nie odbędzie bez jakiegokolwiek »przepraszam«. Nie szanuje ani klientów ani ich czasu”.

1. Komunikat wypełnia znamiona karalnego zniesławienia, ponieważ stwarza możliwość utraty zaufania do pomawianego salonu – o czym świadczą takie zwroty, jak: „bierze zaliczkę, sesja się nie odbędzie, nie szanuje klientów, ani ich czasu”. Pod zaprezentowaną wypowiedzią komentarz zamieścił najprawdopodobniej krytykowany pracownik, wypowiadający się ze swojego osobistego profilu społecznościowego, identyfikowanego imieniem i nazwiskiem. Mężczyzna wyjaśnił okoliczności sprawy (potwierdził, że do umówionego spotkania nie doszło, ponieważ musiał niezwłocznie udać się do domu celem pomocy matce, która zwichnęła kostkę). Wy tłumaczenia, połączone z przeprosinami i propozycją zmiany terminu, opatrzone zostały screenem konwersacji sms-owej, czyli zrzutem ekranu telefonu komórkowego skrzynki odbiorczej i wychodzącej wiadomości tekstowych; 2. W polemice na fanpage’u udział wzięli inni użytkownicy, którzy w większości stanęli w obronie pracownika, tak np. jeden zainteresowany w sprawie napisał: „jak widać ktoś tu miał na tyle dużo odwagi żeby napisać opinię, ale już jej zabrakło żeby napisać oficjalnie, ahh ta kusząca anonimowość”. Powyższe wskazuje, że w sieci internetowej bezimiennosć sprzyja krytyce połączonej z obrażaniem, pomawianiem; 3. Jest to subiektywna opinia o wydźwięku pejoratywnym.

Oprócz uwag dotyczących punktów usługowo-handlowych pojawiają się także wypowiedzi opisujące konkretne lokale, a w konsekwencji także osoby. Przykład: „Bardzo proszę o udostępnienie. Nie polecam i przestrzegam przed panią P... i jej mieszkaniami na wynajem w kamienicy przy ul. S.... Jest miła do czasu wyprowadzki, gdy nadchodzi czas zwrotu kaucji (zwrotnej). Przestaje być dostępna, często wyjeżdża, nie odbiera telefonów, nie odpisuje na sms-y, unika tematu, obiecuje że przyjdzie i nie przychodzi... na koniec wymyśla podwyższone rachunki, choć nigdy nie było takich sytuacji, czynsz miał być zawsze stały. Nie tylko mnie spotkała taka sytuacja. Poza tym, mimo, że mieszkania są ładne, były robione na »odwal«, ciągle coś się psuje, przecieka... Całą zimę nie było ogrzewania. Właścicielka wydaje się być miła, ale to się tylko wydaje. Pazerna, oszustka, złodziejka”.

1. W analizowanym tekście dochodzi do naruszenia dobra osobistego w postaci informacji indywiduizujących osobę („panią P...”, „w kamiennicy przy ul. S...”), a zatem przy zniesławiającym charakterze wypowiedzi („pazerna”, „oszustka”, „czysz miał być stały”) nie można wykluczyć odpowiedzialności karnej z art. 212 § 2 k.k. Jest to wpis anonimowy; 3. Wypowiedź stanowi opinię. Komunikat zawiera słowa zabarwione pejoratywnie, emocjonalnie. Tak na przykład leksemy obraźliwe („złodziejka”, „oszustka”), wyrazy budzące negatywne konotacje u odbiorcy („psuje”, „przecieka”, „obiecuje, że przyjedzie”, „nie było ogrzewania”, „podwyższone rachunki”) czy też ekspresywny ton relacji („przestrzegam, nie tylko mnie spotkała taka sytuacja”, „robione na »odwal«”).

W podobnym, pomawiającym tonie, pozwalającym na identyfikację konkretnej osoby, został utrzymany wpis następujący: „Otóż jest tam pewien kelner S..., którego zachowanie jest co najmniej dziwne, jakby miał tiki nerwowe, patrzy się na Ciebie jakby chciał Cię zjeść, z tego co się orientuję to powinno się sok nalewać przy kliencie jeśli nie jest bezpośrednio z zamkniętej małej butelki, a on przyniósł go w szklance jakby tak miało być, a skąd ja mogę wiedzieć czy on czegoś tam nie dosypał jak go niósł? Różni ludzie chodzą po ziemi, a na koniec zachował się bardzo niekulturalnie, ponieważ rozliczając nas z rachunkiem zapytał »ile wydać«. Nie powinno mieć coś takiego miejsca w żadnej restauracji, jest to po prostu bezczelne. Tak więc nie polecam kelnera S... w M... na ul. W...”.

1. Post, w którym pojawiła się przedmiotowa krytyka, niewątpliwie jest zniesławiający dla mężczyzny, ponieważ na podstawie tego komunikatu znajomi kelnera, którzy wiedzą o jego zajęciu zarobkowym, mogą go zidentyfikować, a w konsekwencji zrazić się do jakości wykonywanych przez niego usług; 2. Autor zarzutu się nie podpisał; 3. Wypowiedź jest opinią, stanowiącą osobistą relację z wizyty w lokalu.

Inny komentarz również został wymierzony w stronę konkretnych osób: „Nie polecam stadniny koni w K... ani baru w tej samej lokalizacji. Instruktor jazdy bodajże S... czy jakoś tak, wiecznie na bani, a jednak ma on kontakt z dziećmi najczęściej nad którymi w czasie jazd sprawuje opiekę. Najlepsza jest i tak Pani obsługująca bar, w dniu dzisiejszym tj. 13.08.2015 była tak nawalona, że nie szło się z nią dogadać, a jednak wydaje ona picie i jedzenie, które sama przygotowuje, kto wie co może się w nim znaleźć (nawet nie wspomnę o usmażonych z frytkami muchach, no chyba, że muchy w głębokim tłuszczu to specjalność zakładu). Dodatkowo owa Pani wdaje się w awantury z wspomnianym wcześniej Panem instruktorem oraz jeszcze jednym ledwo stojącym na nogach Chłopem przy klientach. Generalnie odradzam to miejsce, strach coś jeść, strach czy się coś nie zapali, strach czy się Tobie przypadkiem za coś nie dostanie... Masakra... Pomyśleć, że było to jedno z moich ulubionych miejsc”.

1. Sformułowany wyżej zarzut wyczerpuje znamiona zniesławienia poprzez możliwość poniżenia w opinii publicznej: „nawalona”, „wiecznie na Bani”,

„ledwo stojącym na nogach”. Klienci opisywanej stadniny koni mogą zniechęcić się zamieszczoną w sieci informacją. Wpis ten może pomówić; 2. Sformułowana treść nie została podpisana; 3. Subiektywny charakter wypowiedzi przesądza, że mamy do czynienia z opinią. W analizowanym materiale można wyróżnić kolo-kwializmy („chłopem”, „masakra”) oraz ironiczną metaforę nacechowaną ujemnie („muchy w głębokim tłuszczu to specjalność zakładu”). O emocjonalnym charakterze decyduje kontekst całej wypowiedzi.

Analiza zaprezentowanych komunikatów skłania do refleksji, czy użytkownik internetowych portali może wyrażać swoją krytykującą opinię bez żadnych konsekwencji? Być może źle pojmowana czy też nadużywana wolność słowa, jak również wypowiedzi czynione w dobrej wierze prowadzą do nadużyć związanych ze swobodą wypowiedzi, tym bardziej, że na większości fanpage’y wpisy są dokonywane bezimiennie.

Przestępstwo zniesławienia jest ścigane z oskarżenia prywatnego. Pokrzywdzony musi zidentyfikować sprawcę czynu. W przypadku zarzutów anonimowych ustalenie autora zarzutu jest utrudnione, a wiele osób, które zniesławiają inne osoby w Internecie, czuje się bezkarnymi.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym odpowiedzialność karłą za zniesławienie ponosi autor obraźliwego komunikatu. Administrator fanpage’a nie jest autorem treści, jednakże to za jego aprobatą posty są upubliczniane w Internecie. Czy to oznacza, że jest on winny czy też nie? Jak wskazuje J. Wojciechowski, w określonej sytuacji można pociągnąć do odpowiedzialności karnej inne osoby, które miały wpływ na upowszechnienie pomawiającej informacji, pod warunkiem wykazania, że taka osoba działała w ramach współsprawstwa oraz że jej czyn był umyślny²⁰. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności karnej administratora fanpage’a, choć należałoby taką sytuację określić jako incydentalną. Generalne przypisywanie odpowiedzialności karnej administratorom, byłoby założeniem na wyrost, ponieważ uniemożliwiałoby tworzenie takich portali i fanpage’y.

We wszystkich analizowanych wpisach nie można wykluczyć, że podniesione zarzuty są prawdziwe. Artykuł 213 § 2 k.k. stanowi, że: „Nie popełnia przestępstwa określonego w art. 212 § 1 lub § 2, kto publicznie podnosi lub rozgłasza prawdziwy zarzut: dotyczący postępowania osoby pełniącej funkcję publiczną lub służący obronie społecznie uzasadnionego interesu. Jeżeli zarzut dotyczy życia prywatnego lub rodzinnego, dowód prawdy może być przeprowadzony tylko wtedy, gdy zarzut ma zapobiec niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia człowieka albo demoralizacji małoletniego”. Brzmienie tego przepisu wskazuje, że zarzut publiczny, a takim jest wpis na Facebooku, charakteryzuje się większymi

²⁰ J. Wojciechowski, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Wąska, R. Zawłocki, op. cit., s. 1318.

wymogami dla wyłączenia odpowiedzialności za popełnienie zniesławienia²¹. Oprócz udowodnienia prawdziwości uczynionego zarzutu należy wykazać, że dotyczył on postępowania osoby pełniącej funkcję publiczną lub że służył obronie społecznie uzasadnionemu interesu²². Jako że internetowe posty, zamieszczone na fanpage'u „Nie Polecam w Toruniu” nie dotyczą osób pełniących funkcje publiczne, należy rozważyć, czy wpisy tam publikowane cechują się „społecznie uzasadnionym interesem”. W doktrynie dominuje pogląd, że sformułowanie „społecznie uzasadniony interes” odnosi się do „wyrządzonego lub grożącego uszczerbkowi w dobru mającym wartość społeczną”²³. Zwrot ten jest pojęciem konkretnym, ponieważ odwołuje się do określonej sytuacji uzasadniającej obronę tego interesu, nawet jeżeli obrona ta oznaczałaby naruszenie czci zewnętrznej innej jednostki lub podmiotu²⁴, pod warunkiem że ochrona ta w ogólnym rozrachunku zysków i strat dałaby wartość dodatnią²⁵. Przykładowo jeżeli ktoś rozgłasza, co prawda, prawdziwy zarzut dotyczący tego, że ktoś nadużywa alkoholu, ale tylko po to, aby ośmieszyć tę osobę – wówczas taka wypowiedź, choć odnosi się do rzeczywistości, nie służy społecznie uzasadnionemu interesowi. To zdarzenie należy odróżnić od sytuacji, w której ktoś rozgłasza ten sam zarzut, a jego celem jest uniemożliwienie powołania na konkretne stanowisko osoby, która nie stroni od alkoholu²⁶. Innymi przykładami działań w ramach społecznie uzasadnionego interesu może być poprawa funkcjonowania instytucji, organizacji pracy, wyeliminowanie zaobserwowanych zastrzeżeń i usterek, usunięcie niepoprawnych praktyk czy też chęć naprawienia konkretnych szkód²⁷.

Normą autorów postów publikowanych na fanpage'ach powinno być kierowanie się pozytywnymi pobudkami, a nie pejoratywnymi względami, co uzasadniać ma obronę społecznie uzasadnianego interesu²⁸. W analizowanym materiale za aprobującą intencję można uznać chęć ostrzeżenia przed nieprawidłowo wykonaną usługą. Zły zamiar przyświecałby zaś sprawcy, którym kierowałaby złośliwość, pragnienie zemsty i oczernienia konkretnej firmy. Biorąc to pod uwagę, należy wskazać, że intencje autorów internetowych postów mogą być różne, jednakże istotą informacji publikowanych na wspomnianych fanpage'ach jest obrona społecznie uzasadnionego interesu, ponieważ spośród czynników, które zadecy-

²¹ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2011, s. 283.

²² M. Mozgawa, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2014, s. 551.

²³ W. Kulesza, *Odpowiedzialność za zniesławienie i zniewagę w polskim prawie karnym*, [w:] *Prawnokarne granice dopuszczalnego pomawiania. Materiały Zjazdu Katedr Prawa Karnego*, red. A.J. Szwarc, Poznań 2008, s. 18.

²⁴ M. Mozgawa, [w:] *Kodeks karny...*, op. cit., s. 551–552.

²⁵ J. Raglewski, [w:] *Kodeks karny...*, op. cit., s. 987.

²⁶ J. Wojciechowski, [w:] *Kodeks karny...*, op. cit., s. 1335–1336.

²⁷ R. Góral, *Kodeks karny*, Warszawa 2007, s. 350.

²⁸ J. Raglewski, [w:] *Kodeks karny...*, op. cit., s. 989.

dowały o powstawaniu tego typu stron internetowych, wymienić można zamiysł poinformowania innych o nieprawidłowościach, czy też chęć wyeliminowania niewłaściwych działań. Oczywiście, na tego rodzaju fanpage'ach można przeczytać wpisy charakteryzujące się złośliwością i nieprawdą, jednakże takie witryny powstały po to, aby ostrzec innych użytkowników, dlatego wpisy tam zamieszczane należy rozpatrywać w kontekście kontratypu dozwolonej krytyki, jako okoliczności uchylającej bezprawność zniesławienia.

Analiza postów opublikowanych na fanpage'u „Nie Polecam w Toruniu” prowadzi do konstatacji, że Internet przynosi nowe zjawiska, które dotychczas nie stanowiły przedmiotu prawnokarnych ocen, a stanowić one muszą ich przedmiot. Okazuje się bowiem, że sieć wirtualna jest szybkim narzędziem komunikowania się społecznego, a w konsekwencji przestrzenią stwarzającą warunki do podnoszenia różnych zarzutów. Wpisy publikowane na fanpage'u „Nie polecam w Toruniu” najczęściej dotyczą źle wykonanej usługi. Użytkownicy krytykują konkretne przedsiębiorstwa, identyfikowalne najczęściej poprzez podanie nazwy lub lokalizacji. Choć administratorzy tego typu fanpage'y zastrzegają, że celem publikowania krytycznych uwag, jest chęć ostrzeżenia innych (administrator „Nie polecam w Toruniu” zamieścił na początku funkcjonowania fanpage'a następujący komunikat: „Piszcie do nas cały czas, aby dla innych było to przestrogą”), nie można wykluczyć, że zarzuty upowszechnione za pośrednictwem tego typu fanpage'y są nieprawdziwe. Zarzutom fałszywym trudno odmówić charakteru obrazy i oszczerstwa, zwłaszcza gdy ich celem jest odebranie klientów zniesławianemu przedsiębiorstwu. Z kolei wypowiedzi zgodne z rzeczywistością spełniają kodeksowe kryterium dopuszczalnej krytyki, pod warunkiem, że są czynione na rzecz obrony interesu społecznego.

Wpisy na fanpage'ach nie są jedynymi tego typu zachowaniami, które mogą wywoływać reperkusje karnoprawne. Mogą one dotyczyć także zamieszczanych w Internecie komentarzy pod artykułami na ogólnopolskich i lokalnych portalach informacyjnych i opiniotwórczych, zamieszczania memów i innych wytworów, które mogą zawierać treści zniesławiające. Może być jednak tak, że większość internautów pozostaje w przeświadczeniu, że wszystko co dzieje się w Internecie, jest dopuszczalne, a na pewno nieliczni zdają sobie sprawę z tego, że i w świecie wirtualnym obowiązują standardy prawne, za złamanie których może grozić odpowiedzialność prawna, w tym karna. W pewnej jednak mierze przyzwolenie na takie zachowania czy też domniemanie, że w ich ramach wolno napisać wszystko, bierze się już z samej dopuszczalności istnienia takich miejsc, w szczególności fanpage'y, niejako z samej ich idei, na zasadzie, że skoro one istnieją, to po to właśnie, aby z nich korzystać, dokonując różnych wpisów oraz zapoznawać się z nimi.

Streszczenie

W przestrzeni wirtualnej istnieją możliwości wypowiadania się na różne tematy. Jedną z takich możliwości dają fora internetowe, w tym tworzone dla oceny usług i innych świadczeń w konkretnych miastach czy wręcz ich niepolecania przez osoby, które mają negatywne z nimi doświadczenia. Wpisy tam zamieszczane mogą wyczerpywać znamiona przestępstwa zniesławienia, gdyż umożliwiają one identyfikację podmiotów, których wpisy te dotyczą, co może podmioty te narazić na utratę zaufania niezbędnego dla funkcjonowania na rynku.

Słowa kluczowe: zniesławienie, przestępstwo, fanpage.

Legal and penal aspects of defamation based on the fanpageexample: „I do not recommend in Toruń”

Summary

The virtual network offers a wide range of opportunities to discuss various topics. One of such opportunities constitute (Internet) forums, including those set up with the view to expressing opinions about services offered, for instance, in a particular town. Yet, it should be noted that not only can forum users recommend these services, but, driven by their personal negative experiences, they can attempt at discouraging other people from using them. What is more, it sometimes happens that posts published on web forums are of defamatory character. It occurs when they make possible the identification of persons or entities that are the target of untrue comments contained therein. Such practice may prove seriously harmful to the credibility and reputation of the wrongly accused service providers, so necessary for their thriving in public space.

Key words: defamation, crime, fanpage.

ANNA HERNACKA

Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa ze szczególnym uwzględnieniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problematyki

Priorytetowym zadaniem zarówno Polski, jak i innych krajów jest zapewnienie i utrzymanie odpowiedniego poziomu wielowymiarowego bezpieczeństwa państwa. Zagadnienie bezpieczeństwa jest jednym z wielu pojęć, dla którego doktryna nie wypracowała jednolitej definicji. Niemniej jednak na przestrzeni lat podejmowane były próby ujednolicenia powyższego terminu. Definicja słownikowa określa bezpieczeństwo jako stan prawny lub psychiczny, w którym jednostka posiada poczucie pewności, oparcia w sprawnie działającym systemie prawnym lub w drugiej osobie¹. W odniesieniu do powyższego pojęcie bezpieczeństwa pozostaje nadal terminem bardzo rozbudowanym i problematycznym do jednoznacznego zdefiniowania. Według Ewy Olejniczak-Szałowskiej bezpieczeństwo i poczucie bezpieczeństwa to przede wszystkim wartości, za których zapewnienie i ochronę odpowiedzialne jest państwo². Podjęta została również próba sprecyzowania pojęcia bezpieczeństwa poprzez zastosowanie definicji negatywnych mających na celu uwypuklenie przeciwieństw danego terminu, a więc tego „czym nie jest” dane zjawisko. Najogólniej można przyjąć, iż bezpieczeństwo publiczne to stan braku zagrożeń uniemożliwiających funkcjonowanie organizacji państwowych oraz realizację ich interesów na odpowiednim poziomie³.

Kwestia bezpieczeństwa stanowi jedną z naczelných potrzeb człowieka w piramidzie Masłowa oraz jest elementem niezbędnym dla należytego funkcjonowania państwa. Każde państwo w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego tworzy instytucje bezpieczeństwa⁴.

¹ B. Dunaj, *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 2001, s. 50.

² E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2005, s. 343.

³ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 15.

⁴ M. Bartnik, *Rola służb specjalnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] W. Lis, *Bezpieczeństwo państwa*, Lublin 2014, s. 125.

Niniejsze opracowanie odwołuje się do szczególnych organów systemu bezpieczeństwa, które ustawodawstwo wyposażyło w wiele charakterystycznych kompetencji. Mowa tutaj o wyspecjalizowanych instytucjach, którymi są służby specjalne. Tekst ma na celu przedstawienie funkcjonowania tych instytucji oraz ukazanie praktycznego aspektu działalności służb specjalnych ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Z instytucjonalnego punktu widzenia wskazane służby pełnią jedną z podstawowych funkcji sfery bezpieczeństwa, mimo iż żaden akt normatywny nie podaje ich jednolitej definicji. Niemniej jednak w celu uszczegółowienia i przybliżenia problematyki omawianego zagadnienia posłużono się w artykule definicją zawartą w „Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego”, wedle której służby specjalne to „ogólna nazwa dla cywilnych i wojskowych służb organizujących i prowadzących działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze”⁵. W polskim porządku prawnym ustawodawca podjął jedynie próbę zdefiniowania służb specjalnych w ujęciu podmiotowym. Zgodnie z brzmieniem art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu mianem służb specjalnych określa się Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbę Wywiadu Wojskowego⁶. Kategoryzując służby specjalne, można je podzielić na cywilne służby specjalne podległe Prezesowi Rady Ministrów, które tworzą Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne, a także na służby specjalne o charakterze wojskowym – Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego⁷.

Na etapie początkowych rozważań nad istotą służb specjalnych problematyczne może okazać się rozgraniczenie powyższych służb specjalnych i innych instytucji bezpieczeństwa, bowiem zarówno służby specjalne, jak i pozostałe organy wykonują wiele zadań zmierzających do ochrony i zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jak zauważa Wojciech Jobda, głównym czynnikiem wpływającym na instytucjonalne i prawne wyodrębnienie służb specjalnych jest podejmowanie czynności wywiadowczych i kontrwywiadowczych⁸.

Na potrzeby dalszych rozważań warto przybliżyć istotę działań wywiadowczych i kontrwywiadowczych. W literaturze poprzez wywiad definiuje się państwowe, specjalnie utworzone organy, które ukierunkowane są na pozyskiwanie niedostępnych innymi sposobami informacji wojskowych, politycznych, gospo-

⁵ W. Łepkowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2013, s. 65.

⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., Nr 74, poz. 676).

⁷ A. Grzesiok-Horosz, *Prawne uwarunkowania bezpieczeństwa*, Katowice 2012, s. 6.

⁸ W. Jobda, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski u progu XXI wieku*, red. J. Ziolkowski, Lublin 2004, s. 166.

darczych państwa. Kontrwywiad natomiast to wszelkie działania instytucji, których celem jest udaremnianie działań wrogich służb wywiadowczych „w penetrowaniu lub dekonspirowaniu własnej służby wywiadowczej i jej operacji”⁹. Reasumując, wspólną cechą wywiadu i kontrwywiadu jest pozyskiwanie i analiza informacji, które są istotne z punktu widzenia kwestii bezpieczeństwa państwa. Zasadniczą różnicą jest tutaj obszar działalności. Kontrwywiad w znacznej mierze podejmuje działania na terytorium państwa, natomiast wywiad przeprowadza czynności poza granicami kraju¹⁰. Działania zarówno wywiadowcze, jak i kontrwywiadowcze mają najczęściej charakter operacji specjalnych, tajnych i wywierają wpływ na potencjał polityczny, gospodarczy, militarny państwa¹¹. Najważniejszym aspektem z punktu widzenia efektywności wykonywanych czynności służb specjalnych są wszelkie zebrane informacje, ponieważ mają one zasadniczy wpływ na ośrodki decyzyjne w państwie¹².

W polskim porządku prawnym funkcjonują trzy cywilne służby specjalne oraz dwie służby specjalne o charakterze wojskowym. Do służb specjalnych cywilnych zalicza się Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego odpowiedzialną za ochronę porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochronę informacji niejawnych. Ponadto zajmuje się ona aspektami bezpieczeństwa wewnętrznego, teleinformatycznego oraz ekonomicznego¹³. Inną cywilną służbą specjalną jest Agencja Wywiadu, która odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego identyfikowanego z obronnością, niepodległością czy nienaruszalnością terytorium państwa oraz pozycji Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej¹⁴. Ostatnią instytucją wchodzącą w skład cywilnych służb specjalnych jest Centralne Biuro Antykorupcyjne. Jest to służba powołana przede wszystkim do podejmowania czynności mających na celu zwalczanie korupcji w życiu gospodarczym i publicznym, a w szczególności w instytucjach samorządowych i państwowych, oraz do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa¹⁵. Służba Kontrwywiadu Wojskowego stanowi instytucję właściwą w sprawach obronności kraju, zdolności bojowej i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych RP oraz pozostałych jednostek organizacyjnych nadzorowanych bądź podległych Ministrowi Obrony Narodowej¹⁶. Inną służbą specjalną o charakterze

⁹ K. Wojciechowski, *Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995, s. 54.

¹⁰ J. Ziolkowski, *Bezpieczeństwo Polski u progu XXI wieku*, Lublin 2004, s. 166–167.

¹¹ Z. Grzegorowski, *Służby specjalne a bezpieczeństwo państwa Polskiego*, Toruń 2013, s. 15.

¹² A. Żebrowski, *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku*, Lublin 2010, s. 220–223.

¹³ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676).

¹⁴ A. Misiuk, *Administracja porządku...*, op. cit., s. 153.

¹⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2012 r., poz. 621).

¹⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 709).

wojskowym jest Służba Wywiadu Wojskowego, która odpowiedzialna jest za ochronę bezpieczeństwa państwa, ochronę przed zagrożeniami związanymi z jego obronnością bądź zagrożeniami godzącymi w zdolność bojową Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej i przez niego nadzorowanych. Zasadniczo działania Służby Wywiadu Wojskowego podejmowane są poza granicami państwa, a działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może być prowadzona jedynie w związku z działalnością tejże służby poza granicami i wyłącznie przy pomocy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego¹⁷.

Wiodącą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa odgrywa w Polsce Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego z uwagi na przyznany szeroki zakres zadań. Kompetencje tej służby związane są przede wszystkim z podejmowaniem działań gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa ekonomicznego, ochronę przed terroryzmem, ochronę informacji niejawnych, a także z podejmowaniem działalności kontrwywiadowczej. Szczegółowy zakres zadań tejże instytucji określa art. 5 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Natomiast idea stworzenia takiego rodzaju służby ma podstawę w art. 1 omawianej ustawy, który stanowi, iż Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą właściwą w sprawach ochrony porządku konstytucyjnego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁸.

Mimo iż w polskim porządku prawnym funkcjonuje wiele instytucji czuwających nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, nie można całkowicie wykluczyć sytuacji wystąpienia zagrożenia ze strony innych państw czy też podmiotów wewnątrzpaństwowych. Rozważając obecną sytuację Polski pod względem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, można stwierdzić, iż nie ma przesłanek do uznania Polski za państwo szczególnie narażone na ataki terrorystyczne. Świadczyć może o tym analiza badań w brytyjskim Ośrodku Badań nad Rynkami Światowymi, w którym eksperci oszacowali, iż poziom możliwości ataków terrorystycznych na Polskę jest średnio niski i zajmuje 87 miejsce w klasyfikacji 186 krajów¹⁹. Niemniej jednak nie można wykluczyć wystąpienia ataków terrorystycznych na terenie Polski, ponieważ prowadzona przez nią polityka może stanowić poniekąd czynnik ryzyka. Mowa tutaj m.in. o czynnym udziale Polski w programach i organizacjach antyterrorystycznych czy też stacjonowaniu polskich kontyngentów w Iraku i Afganistanie²⁰. Obecnie nie tylko klasyczny terrorizm stanowi realne zagrożenie bezpieczeństwa państwa, ale wszelkie inne

¹⁷ A. Misiuk, *Administracja porządku...*, op. cit., s. 21.

¹⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676).

¹⁹ Raport Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinie o obecności polskich żołnierzy w Iraku w przededniu przejęcia odpowiedzialności za jedną ze stref stabilizacyjnych*, Komunikat z badań, Warszawa 2003, s. 5.

²⁰ www.msz.gov.pl [dostęp 1.10.2015].

działania mające na celu osłabienie prawidłowego poziomu funkcjonowania kraju. Przykładem może być obecny problem masowej migracji, który dotyka całą Europę, a także sytuacja za wschodnią granicą Polski. Z uwagi na te okoliczności postuluje się, aby zwiększyć aktywność działań zarówno Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jak i Agencji Wywiadu. Efektem tego jest m.in. zwiększanie środków finansowych przyznawanych tymże służbom.

Dla przykładu – w roku 2010 budżet Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wynosił 489 mln zł. Po roku 2010 budżet ten oscyluje w granicach 500–502 mln zł²¹. Z uwagi na zaistniałe okoliczności związane zarówno z niestabilną sytuacją na wschodzie Europy, jak i z kryzysem migracyjnym dotyczącym kraje Europy Sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych kieruje dezyderaty do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zwiększenia budżetu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu²². W związku z polityką Rosji wobec Ukrainy budżet Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego został zwiększony, aby odpowiednio zabezpieczyć wschodnie delegatury²³. Środki finansowe zostały zwiększone również ze względu na napływających do Europy uchodźców²⁴.

Z ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu wynika, iż w ramach podejmowanych działań związanych ze zwalczaniem terroryzmu podejmowana jest współpraca z innymi służbami, organizacjami i instytucjami międzynarodowymi²⁵. Do kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego należy również rozpoznawanie zagrożeń godzących w podstawy ekonomiczne państwa²⁶. Z uwagi na szeroki zakres znaczeniowy bezpieczeństwo ekonomiczne rozumiane jest jako bezpieczeństwo ekonomiczne o charakterze globalnym, międzynarodowym, ponadnarodowym, regionalnym, narodowym, lokalnym, a także indywidualnym²⁷. Przykładem działań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tymże obszarze może być zatrzymanie we wrześniu 2015 roku czterech osób związanych z prowadzeniem grupy przestępczej nielegalnie handlującej paliwami płynnymi. Podejrzani, sprowadzając z państw Unii Europejskiej olej napędowy bez uiszczania opłat VAT, narazili Skarb Państwa na stratę 100 mln zł²⁸.

²¹ *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2015, s. 12.

²² *Speckomisja chce zwiększenia wydatków na ABW i AW. Jednym z powodów jest rosnące zagrożenie atakami terrorystycznymi*, www.wpolityce.pl [dostęp 1.10.2015].

²³ *Speckomisja: trzeba zwiększyć wydatki na ABW i AW*, www.rp.pl [dostęp 1.10.2015].

²⁴ *Mosad pomoże Polsce weryfikować uchodźców?*, www.wiadomosci.wp.pl [dostęp 1.10.2015].

²⁵ G. Gozdór, *Prywatyzacja bezpieczeństwa. Rola i miejsce prywatnego sektora ochrony w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Lublin 2012, s. 41.

²⁶ E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 41.

²⁷ I. Jaźwiński, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski. Strategiczne aspekty i wyzwania*, [w:] *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, red. S. Wojciechowski, A. Wejkszner, Warszawa 2013, s. 320.

²⁸ www.abw.gov.pl [dostęp 1.10.2015].

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego podejmuje również zadania związane z przeciwdziałaniem zjawiskom korupcji, ich wykrywaniem i rozpoznawaniem²⁹. Przykładem takiej sytuacji jest zatrzymanie w październiku 2003 roku trzech osób, które wręczały korzyści majątkowe naczelnikowi Urzędu Skarbowego na terenie Łodzi w zamian za wydawanie korzystnych decyzji w związku z prowadzoną kontrolą skarbową pewnego podmiotu gospodarczego³⁰. Zgodnie z brzmieniem ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zjawisko korupcji odnosi się przede wszystkim do wykrywania tego typu zjawisk przez osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności jeśli może to zagrażać bezpieczeństwu państwa³¹.

Inny przykład może stanowić zdarzenie, które miało miejsce w maju 2003 roku, kiedy wszczęte zostało postępowanie karne w Szczecinie w sprawie korupcji osób, które nielegalnie przejęły kilkanaście hektarów ziemi stanowiących własność miasta pod budowę supermarketu. Osobami podejrzanymi w tej sprawie byli radni miejscy, którzy mieli otrzymać korzyści majątkowe w wysokości 13 mln zł. Czynności, które podjęła w tej sprawie Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, pozwoliły na zebranie licznych dowodów umożliwiających postawienie zarzutów radnym i osobie wręczającej korzyści majątkowe. Ponadto Agencja w obszarze przeprowadzanych czynności rozpoznała inne liczne sprawy mające swoje podłoże w działalności korupcyjnej. Dotyczy to wielu różnorodnych podmiotów, m.in. łódzkich celników, którym udzielane były korzyści majątkowe w zamian za odstępowanie od czynności rewizyjnych. Sprawa ta została uznana za bezprecedensową z punktu widzenia skali ujawnionych patologii³².

Przedstawiony zarys organizacji i funkcjonowania służb specjalnych, a także przytoczone przykłady skłaniają do refleksji nad postrzeganiem tychże instytucji przez społeczeństwo. Nie ma wątpliwości co do faktu, iż organami, które odpowiedzialne są za bezpieczeństwo, najczęściej uznać możemy Policję oraz Straż Miejską. Potwierdzają to raporty Centrum Badań Opinii Społecznej – ankietowani najczęściej wymieniali Policję, Straż Miejską, Straż Pożarną, Straż Graniczną, Służby Ochrony Kolei i agencje ochrony jako organy zapewniające bezpieczeństwo³³. Jedyne spo-

²⁹ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., Nr 74 poz. 676).

³⁰ *Funkcjonariusz ABW zatrzymany za korupcję zwolniony ze służby*, www.wp.pl [dostęp 1.10.2015].

³¹ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676).

³² *Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, s. 13.

³³ *Raport Centrum Badań Opinii Społecznej, Rola Policji i innych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wizerunek funkcjonariuszy wybranych służb Policji*, Warszawa 2008, s. 33–34.

radycznie wymieniano Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Centralne Biuro Antykorupcyjne. Sytuacja taka może wynikać ze szczególnej formy działania służb specjalnych, a więc ich tajnych działań, i wyposażenia w kompetencje oraz środki nieprzysługujące innym organom bezpieczeństwa. Ponadto ankietowani stwierdzili, iż Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego znana jest przede wszystkim z mediów, natomiast charakter jej działań jest dosyć tajemniczy i ujmowany bardzo ogólnikowo. Najczęściej jest ona identyfikowana z instytucją zajmującą się sprawami o charakterze politycznym, sprawującą nadzór nad pozostałymi organami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa.

Również Centralne Biuro Antykorupcyjne postrzegane jest nieprecyzyjnie, ponieważ identyfikowane jest jedynie jako służba ukierunkowana na walkę z korupcją, szczególnie tą o znacznym ciężarze gatunkowym, a więc dotyczącą obszaru politycznego i biznesowego. Analogicznie do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nadawany jest jej charakter polityczny. Centrum Badania Opinii Społecznej zwróciło również uwagę na wypowiedzi ankietowanych na temat działalności prowokacyjnej Centralnego Biura Antykorupcyjnego, a więc działań zamierzonych mających na celu sprowokowanie danej osoby do podjęcia pewnych czynności, aby następnie postawić jej w tej materii określone zarzuty. Świadczyć może o tym wypowiedź ankietowanej osoby – „Oni raczej byliby niebezpieczni, bo potrafia dać łapówkę celowo żeby zamknąć człowieka”³⁴.

Powracając do kwestii bezpieczeństwa państwa i funkcjonowania służb specjalnych, Centrum Badania Opinii Społecznej w raporcie z 2014 roku próbowało ocenić poczucie stanu bezpieczeństwa z punktu widzenia funkcjonowania określonych służb. Według ankietowanych największy wpływ na bezpieczeństwo Polski ma wojsko, władze państwa oraz NATO. Służby specjalne zajmują czwarte miejsce, niemniej jednak w porównaniu do roku 2011 ich znaczenie w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa wzrosło³⁵.

Również na pytanie o ocenę roli służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa znaczna część badanych odpowiedziała, że instytucje te spełniają dobrze swoje zadania. Odpowiedź taka nie była zależna od płci, grupy wiekowej bądź miejsca zamieszkania. Zdecydowana większość opowiedziała się za prawidłowym funkcjonowaniem służb specjalnych. Poddając analizie ogólne poczucie bezpieczeństwa Polaków, można stwierdzić, iż widoczna jest poprawa oceny tego stanu. Większa część badanych (77%) uważa, iż Polska jest państwem, w którym ludzie czują się bezpiecznie³⁶.

W związku z omawianym zagadnieniem należy również zwrócić uwagę na zagrożenia bezpieczeństwa. Jako główne i najczęściej występujące rodzaje zagro-

³⁴ Ibidem, s. 33–35.

³⁵ *Raport Centrum Badania Opinii Społecznej, Ocena stanu bezpieczeństwa*, Warszawa 2014, s. 14.

³⁶ Ibidem, s. 4, 14.

żeń ankietowani wymienili złe warunki życia, zapaść demograficzną, a także wybuch protestów społecznych³⁷. Wśród zagrożeń bezpieczeństwa wymienia się także te, które odnoszą się do funkcjonowania cyberprzestrzeni, a także do rozwoju przestępczości zorganizowanej. Reasumując, działalność służb specjalnych jest pozytywnie odbierana przez obywateli, mimo iż często wiedza na ich temat nie jest usystematyzowana. Wynika to ze specyficznego charakteru przeprowadzanych czynności i posiadania kompetencji różniących się od klasycznych organów bezpieczeństwa. Najczęściej także poczucie bezpieczeństwa określane jest subiektywnie i identyfikowane w skali lokalnej, co wydawać się może problematyczne przy dokładnym określeniu kompetencji poszczególnych służb specjalnych i innych instytucji, np. Policji. To właśnie ona wg raportów Centrum Badania Opinii Społecznej jest postrzegana głównie jako służba odpowiedzialna za poziom bezpieczeństwa obywateli.

Poza regulacjami prawnymi, które bezpośrednio określają status prawny poszczególnych służb specjalnych, wiele innych aktów normatywnych odnosi się do ich działalności. Jest to m.in. ustawa o ochronie informacji niejawnych, która kategoryzuje dokumenty objęte klauzulą tajności oraz procedury korzystania z informacji niejawnych, ustawa o zarządzaniu kryzysowym, w której zawarte są zasady działania i współpracy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sytuacji kryzysowej, szczególnie tej będącej następstwem np. ataków terrorystycznych, z innymi instytucjami. Do kwestii organizacji i funkcjonowania Agencji odnosi się również wiele rozporządzeń. Dotyczą one m.in. kwestii wydawania poleceń, prawa legitymowania, zatrzymywania, przeszukania oraz dokumentowania czynności operacyjno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Agencję. Analizując kwestię bezpieczeństwa, należy zwrócić uwagę na fakt, iż pojęcie to nie występuje w aktach prawnych samodzielnie. Poprzez analizę ustawy zasadniczej i innych ustaw można dostrzec wiele form bezpieczeństwa, takich jak bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne, bezpieczeństwo ekonomiczne czy społeczne bądź gospodarcze³⁸.

Do różnorodności bezpieczeństwa publicznego w sposób najbardziej czytelny odnosi się Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, która ujmuje wieloaspektowość omawianego zagadnienia. Takie sektorowe ujęcie kwestii bezpieczeństwa powoduje, iż system i organy odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na odpowiednim poziomie, działają w sposób sprawny, skupiając się na konkretnej problematyce w zależności od omawianego zagadnienia. Zarówno cywilne, jak i wojskowe służby specjalne są w pewnym sensie pośrednim decydem w sprawach polityki bezpieczeństwa, ponieważ wszelkie zebrane przez

³⁷ Ibidem.

³⁸ B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 13.

nie informacje są przekazywane najważniejszym organom państwowym, które tworzą system bezpieczeństwa. Prawie każde nowocześnie funkcjonujące państwo posiada w swoim porządku prawnym służby specjalne, ponieważ, jak wskazuje praktyka, o potęgę państwa nie świadczy jedynie zasób militarny, lecz także polityka zagraniczna, sprawnie zorganizowana gospodarka, a także kluczowe informacje dotyczące wielu sfer funkcjonowania państwa.

Niebagatelne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego mają omawiane służby specjalne, które pełnią przede wszystkim funkcję ochronną. Dzięki odpowiednio przyznanym kompetencjom gwarantują ład społeczny, polityczny i ekonomiczny nie tylko na poziomie państwowym, ale również samorządowym.

Służby specjalne są instytucjami, które nieustannie dostosowują swoje działania i środki niezbędne do wykonywania określonych czynności do pojawiających się nowych zagrożeń bezpieczeństwa. Zmusza to państwo do podejmowania działań prewencyjnych, w których szczególne zadanie przypada Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. To, że jej aktywność pozostaje nie do końca znana obywatelom odczytywać należy jako coś pozytywnego. Powinno być bowiem tak, że Polska i my jako jej obywatele powinniśmy być bezpieczni, jak najmniej wiedząc o działaniach służb specjalnych, w tym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które bezpieczeństwo to zapewniają, przy spełnieniu warunku, że działania te absolutnie mieszczą się w granicach obowiązującego prawa.

Streszczenie

Zapewnianie bezpieczeństwa jest jednym z ważniejszych zadań państwa. Bezpieczeństwo to obejmuje różne obszary, ale też coraz bardziej poważne są jego zagrożenia, tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Dlatego też państwo tworzy różne instytucje mające chronić to bezpieczeństwo. Szczególna rola w tym zakresie przypada służbom specjalnym.

Słowa klucze: bezpieczeństwo państwa, służby specjalne.

Special Forces, in Particular the Internal Security Agency, within the System of State Security— Some Introductory Remarks

Summary

Ensuring security is one of the most important objectives of a state. The notion of security relates to various areas. At the same time, threats to both external and internal security are more and more serious. That is why, the state puts in place various institutions whose task is to ensure the security protection. Special role in this scheme is played by special forces.

Key words: state security, special forces.

Noty o Autorach

Marzanna Brylew, zastępca naczelnika Urzędu Skarbowego w Chełmnie

Anna Hernacka, magister administracji, absolwentka Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Agnieszka Kilińska-Pękacz, magister administracji, asystent w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Mirosław Klusek, doktor habilitowany nauk humanistycznych, adiunkt na Wydziale Rolniczo-Ekonomicznym Uniwersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja

Natalia Kopczyńska, magister administracji, doktorantka w Instytucie Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Mirosław Krajewski, profesor nauk humanistycznych, profesor w Instytucie Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Jakub Kujawa, magister historii, doktorant w Instytucie Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Bartosz Rakoczy, profesor nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, profesor w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Żaneta Szlachcikowska, magister administracji, absolwentka Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Janusz Wiśniewski, doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

Ihor Yakubivsky, docent w Katedrze Prawa i Postępowania Cywilnego Wydziału Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Ivana Franko

Liliya Yarmol, doktor nauk prawnych, docent w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Instytutu Prawa i Psychologii Uniwersytetu Narodowego Politechnika Lwowska

