

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

ISSN 2299-6338

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



4

Bydgoszcz 2013

Recenzent tomu:

prof. UAM dr hab. Mirosław Skarżyński, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa,
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Rada naukowa:

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

Redaktorzy tematyczni:

dr Rafał Bucholski – finanse publiczne, bankowość; dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw. – prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska; dr Grzegorz Górniewicz – makroekonomia, mikroekonomia; dr Alicja Jagielska-Burduk – prawo rynku sztuki, prawo ochrony dziedzictwa kulturowego, prawo cywilne; dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw. – historia gospodarcza i społeczna, marketing terytorialny, dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw. – prawo karne; dr hab. Anna Kozi-
czak, prof. nadzw. – kryminalistyka; dr Jolanta Laskowska – zarządzanie, transport publiczny;
dr Marek Mrówczyński – prawo cywilne; dr Janusz Wiśniewski – prawo pracy, prawo gospodarcze;
dr Adam Jakuszewicz – prawo konstytucyjne, korekta językowa (język angielski)

Redaktor statystyczny:

dr Marcin Skinder

Korekta:

Magdalena Piwkowska

Sekretarz wydawnictwa:

mgr Miłosz Chruściel

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

Wydawca:

Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
ul. Przemysłowa 34, 85-758 Bydgoszcz

Adres redakcji:

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
ul. Przemysłowa 34, 85-758 Bydgoszcz
e-mail: sekr.ipaiz@ukw.edu.pl
tel.: 52 325 92 50

SPIS TREŚCI

Od Redakcji

I. Artykuły i studia

Bartosz Rakoczy

Cywilnoprawne aspekty ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie .. 11

Sławomir Kamosiński

Historia miejsc jako produkt. Marketing terytorialny a dziedzictwo historyczne 25

Radosław Krajewski

Klauzula niekaralności sprawy przekupstwa zawiadamiającego
o nim instytucje ścigania 41

Mirosław Klusek

Ocena ważność sprzedaży nieruchomości ziemskich w Generalnym Gubernatorstwie
na przykładzie wilanowskiej nieruchomości ziemskiej 47

Grzegorz Górniewicz

Determinanty i konsekwencje bezpośrednich inwestycji zagranicznych 61

Janusz Wiśniewski

Sytuacja na rynku pracy – to nie tylko problem rządu, to wyzwanie dla nas wszystkich ... 79

Rafał Kania

Dyrektywy sprawnego zarządzania państwem i administracją publiczną
w poglądach Henry Fayola 99

Nel Powel

Prawa wyborcze do sejmu i senatu w ustawodawstwie XX-lecia międzywojennego
w Polsce 119

Adam Strzelecki

Rozwój innowacyjności i przedsiębiorczości w Województwie Kujawsko-Pomorskim .. 135

<i>Marcin Skinder</i> Przegląd wybranych pojęć, procesów, modeli i uwarunkowań politycznych w zarządzaniu zasobami ludzkimi	149
<i>Anna Folgier</i> Analiza organizacji systemu zagospodarowania odpadów komunalnych na przykładzie gmin powiatu bydgoskiego. Studium porównawcze (cz. II)	163
<i>Marek K. Jeleniewski</i> Sprostowania prasowe – instytucja niedoskonała	177
<i>Serhiy Kondratyuk</i> Tradycje parlamentaryzmu ukraińskiego na ziemiach zachodnio-ukraińskich: historiografia zagadnienia	189
<i>Bohdan Kozmuk</i> Problem języka urzędowego w aktach ustawodawczych i działalności praktycznej Ukraińskiej Republiki Ludowej w czasach dyrektorii (listopad 1918 – listopad 1920) ..	199
<i>Katarzyna Biskup</i> Alianse strategiczne – rozwiązaniem problemu upadających przedsiębiorstw lotniczych	207
<i>Jakub Kujawa</i> Organizacja i funkcjonowanie Bydgoskiego Kombinatoru Budowlanego „Wschód” w Bydgoszczy w latach 1969-1980	215
<i>Miłosz Chruściel</i> Formalno-prawne ujawnienie prawa własności w obrocie nieruchomościami	239
<i>Agnieszka Kilińska-Pękacz</i> Ograniczenie, zawieszenie i pozbawienie władzy rodzicielskiej jako instytucje prawa rodzinnego służące ochronie dzieci	255
<i>Anita Kubanek</i> Stosowanie przymusu bezpośredniego wobec osób wykazujących zaburzenia psychiczne	271
<i>Marta Janocha</i> Ochrona praw konsumenta będącego stroną umowy o imprezę turystyczną	283

<i>Szymon Raniszewski</i> Prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie	307
II. Debiuty naukowe studentów	
<i>Monika Gryczka</i> Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	319
<i>Dawid Jacek Michalski</i> Regulacje prawne dotyczące wykorzystania energetyki wiatrowej w Polsce	331
<i>Piotr Zieliński</i> Ochrona zbiorowych praw pacjentów	341
III. Sprawozdania z:	
Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Problematyka prawna ochrony zabytków i rynku sztuki”	353
Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „15 lat aktualnej struktury samorządu terytorialnego w Polsce”	355
IV. Noty o autorach	359

OD REDAKCJI

Wiedza z zakresu prawa, administracji i zarządzania przenika się wzajemnie, współtworząc szeroką perspektywę poznawczą, w którą stara się wpisywać periodyk „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy”. Czwarty jego numer przekazujemy do rąk Czytelników. Obecny egzemplarz, podobnie jak poprzednie jest forum wymiany myśli interdyscyplinarnej mieszczącej się w ramach wyznaczonych jego tytułem, ale w możliwie szerokim ujęciu przedmiotowym. Czasopismo jest otwarte także podmiotowo, gdyż zawiera artykuły pracowników Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, jak też opracowania autorów związanych z innymi ośrodkami naukowymi w kraju i za granicą. Swoistym novum niniejszego numeru jest zamieszczenie w nim debiutów studenckich.

Problematyka ponad dwudziestu artykułów składających się na ten numer studiów jest bogata. Obejmuje zagadnienia z zakresu różnych dziedzin prawa, jak i administracji oraz zarządzania. Część z nich ma charakter zupełnie nowatorski, gdyż dotyczy zagadnień dotychczas niepodejmowanych w nauce albo opisanych dość skromnie, inne zaś stanowią doskonałe odniesienie do tego, co już zostało napisane ze wskazaniem własnych poglądów i postulatów ich autorów.

Starając się dbać o naukowe standardy, w przypadku każdego numeru Periodyku, prosimy o niezależną recenzję samodzielnego pracownika naukowego niezwiązanego zawodowo z naszym Uniwersytetem. Tym razem trud jej sporządzenia przyjął prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu dr hab. Mirosław Skarżyński, za co serdecznie Panu Profesorowi dziękujemy.

Zachęcamy do lektury Pisma i dysputy naukowej nad treścią zamieszczonych w nim artykułów.

Bartosz Rakoczy

CYWILNOPRAWNE ASPEKTY USTAWY O ZAPOBIEGANIU SZKODOM W ŚRODOWISKU I ICH NAPRAWIE

W dniu 13 kwietnia 2007 r. została uchwalona ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹. Ustawa ta jest implementacją Dyrektywy 2004/35 Parlamentu i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu². Ustawa szkodowa wprowadziła do polskiego systemu prawnego nowatorskie rozwiązania w zakresie odpowiedzialności za szkody lub możliwości powstania szkód w środowisku, choć sama koncepcja wykorzystania odpowiedzialności prawnych w ochronie środowiska nie była nowatorska. Uchwalenie nowego aktu prawnego zainicjowało spory naukowe, między innymi, co do charakteru prawnego odpowiedzialności, która w tej ustawie jest regulowana.

Spór sprowadzał się do tego, czy odpowiedzialność uregulowana w ustawie szkodowej jest odpowiedzialnością administracyjną, czy też odpowiedzialnością cywilną. Interesujący pogląd zaprezentował W. Radecki, który wskazał, że odpowiedzialność według ustawy szkodowej jest odpowiedzialnością cywilną, jedynie wtłoczoną w ramy odpowiedzialności administracyjnej. Autor ten nazwał odpowiedzialność, według ustawy szkodowej odpowiedzialnością hybrydową³. Pewne wątpliwości co do charakteru prawnego odpowiedzialności regulowanej w ustawie szkodowej zgłosiła E. K. Czech, zauważając, że nie można opowiedzieć się jednoznacznie za jednym z poglądów, według którego ustawa szkodowa reguluje odpowiedzialność administracyjną bądź odpowiedzialność cywilną. Wskazując, iż w dyrektywie 2004/35 dominują mechanizmy charakterystyczne dla odpowiedzialności cywilnej, jednocześnie podkreśliła wykorzystywanie konstrukcji typowo cywilistycznych, jak chociażby odpowiedzialności solidarnej⁴.

Znacznie większa grupa Autorów opowiedziała się jednak za tezą, iż odpowiedzialność, według ustawy szkodowej jest odpowiedzialnością administracyjną.⁵ Przede

¹ Dz.U. Nr 75, poz. 493ze zm., zwana dalej ustawą szkodową.

² Dz.U.UE.L.2004.143.56

³ W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 18.

⁴ E. K. Czech, *Spór wokół odpowiedzialności za szkodę w środowisku* (Dyrektywa 2004/35/WE), PiP z 2007, z. 1, s. 55-66.

⁵ Tak m.in. M. Górski (red.), *Odpowiedzialność administracyjno-prawna w ochronie środowiska – zagadnienia podstawowe (ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o odpowiedzialności z tytułu*

wszystkim zauważono, że mechanizmy i instrumenty prawne, wykorzystane w ustawie szkodowej, mają charakter administracyjnoprawny. Zwracano również uwagę, że sama dyrektywa 2004/35, którą ustawa szkodowa implementuje, zawiera wyłączenia roszczeń cywilnoprawnych, co oznacza, że wolą legislatora europejskiego nie było objęcie zakresem regulacji dyrektywy 2004/35 roszczeń cywilnoprawnych.

Przychylić się należy do stanowiska opowiadającego się za administracyjnoprawnym charakterem odpowiedzialności, uregulowanej w ustawie szkodowej, gdyż argumenty przytaczane na poparcie tej tezy są trafne i właściwe. Nie oznacza to jednak, że spostrzeżenia W. Radeckiego, zwracające uwagę na aspekty prywatnoprawne, pozostają bez znaczenia. Autor ten bowiem bardzo trafnie uznał, że wątki prywatnoprawne konstrukcji odpowiedzialności, uregulowanej w ustawie szkodowej odgrywają istotną rolę. Nie są to jednak wątki na tyle istotne, aby odpowiedzialność tą zakwalifikować jako odpowiedzialność cywilnoprawną, stąd też można mówić o odpowiedzialności administracyjnoprawnej, zawierającej elementy prywatnoprawne.

Biorąc pod uwagę stanowisko W. Radeckiego, a przede wszystkim E. Czech, warto przyrzeć się, jakie to elementy cywilnoprawne występują w ustawie szkodowej, jakie jest ich znaczenie i jakie motywy przyświecały ustawodawcy. Analiza tych zagadnień będzie przedmiotem tego opracowania. Dodatkowo zawierać ono będzie postulaty *de lege ferenda*.

W ustawie szkodowej prawodawca polski odsyła do przepisów kodeksu cywilnego tylko w jednym przypadku – w art. 22.

Pozornie zatem można odnieść wrażenie, że prawo cywilne jest dość skromnie reprezentowane w ustawie szkodowej, jednak znaczenia elementów cywilnoprawnych w ustawie szkodowej nie można uzależniać od ilości odesłań do kodeksu cywilnego, choć okoliczność ta może mieć pewne znaczenie dla wykładni poszczególnych przepisów oraz rekonstrukcji normy prawnej. Znaczenie prawa cywilnego w ustawie szkodowej dostrzegła też E. Czech⁶. Elementy prywatnoprawne występują bowiem również w art. 12, art. 17 i art. 18 ustawy szkodowej, choć w przypadku tych przepisów ustawodawca

zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku), Poznań 2007; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008; B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008; K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011; czy z literatury obcojęzycznej m.in. M. Hinterregger (red.), *Environmental and Ecological Damage in European Law*, Cambridge 2008; U. A. Salanitro, *Il danno ambientale*, Roma 2009; H. Hauenschild, G. Wilhelm, B-UHG Bundes – Umwelthaftungsgesetz, Wien 2009; V. Stejskal, O. Vicha, *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisící mi předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*, Praha 2009; P. Götzl, Ch. Janitsch, A. Latzenhofer, Ch. Weismann, B-UHG. Kommentar, Wien – Graz 2010; L. Prati, *Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, wyd. 2, Milano 2011; B. Rakoczy, [w:] K. Szuma (red.), *Włoski kodeks środowiskowy – Norme in materia ambientale – Codice dell'ambiente*, Warszawa 2013.

⁶ E. K. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*, Białystok 2008.

nie odsyła tutaj bezpośrednio do kodeksu cywilnego, tak jak to robił w przypadku art. 22 ustawy szkodowej.

Elementy cywilnoprawne występują również w najistotniejszym pojęciu ustawy szkodowej, jakim jest szkoda w środowisku. Wreszcie prawo cywilne będzie odgrywało istotną rolę dla oceny winy, w przypadku odpowiedzialności z tytułu bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku, lub szkody w środowisku, ale jedynie w gatunkach i siedliskach chronionych. Rozważania wypadła rozpocząć od analizy elementów cywilnoprawnych w pojęciu szkody w środowisku. W myśl art. 6 pkt. 11 ustawy szkodowej szkodą w środowisku jest „negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, oceniona w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

- a) w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227),
- b) w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,
- c) w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi”.

Zarówno w praktyce, jak i w piśmiennictwie nie zwraca się należytej uwagi na konstrukcyjne elementy pojęcia szkoda w środowisku. Należy jednak zauważyć, że szkoda w środowisku musi być po pierwsze zmianą, po drugie musi być zmianą negatywną, a po trzecie musi być zmianą mierzalną. W tych właśnie elementach pojęcie szkody w środowisku jest zbliżone do pojęcia szkody w prawie cywilnym.

Szkodę definiuje się doktrynalnie, jako uszczerbek na dobrach prawem chronionych, który wystąpił wbrew woli poszkodowanego⁷. Odwołanie się w tej definicji do pojęcia uszczerbku, bez wątplenia oznacza konieczność zaistnienia zmiany, i to zmiany o charakterze negatywnym z punktu widzenia interesu poszkodowanego. Zmiany te będą polegały na uszczupleniu, czy nawet na unicestwieniu owego dobra prawem chronionego.

⁷ Por. m.in. W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, wyd. 11, Warszawa 2009; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, 165 i n.; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 10, Warszawa 2012, s. 90 i n.

Zasadą przyjętą w prawie polskim jest mierzalność szkód i wyrażenie owej szkody w pieniądzu. Formą naprawy szkody będzie odszkodowanie, odpowiadające wysokości tego uszczerbku. W wyjątkowych tylko sytuacjach ustawodawca zwalnia poszkodowanego od obowiązku precyzyjnego określenia szkody i precyzyjnego udowodnienia wysokości odszkodowania. Zgodnie z art. 322 kpc: *„Jeżeli w sprawie o naprawienie szkody, o dochody, zwrot bezpodstawnego wzbogacenia lub o świadczenie z umowy o dożywocie sąd uzna, że ściśle udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione, może w wyroku zasądzić odpowiednią sumę według swej oceny, opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy”*.

W przypadku szkody w środowisku kwestia negatywnej zmiany, a więc pogorszenia, oraz mierzalność tej zmiany odgrywa istotną rolę. Zauważa się wręcz, że brak zmiany lub jej negatywnego charakteru, czy wreszcie niemierzalność tej zmiany powoduje, że nie zaistniała szkoda w środowisku, lub bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku⁸. W ustawie szkodowej ustawodawca idzie jeszcze dalej niż w kodeksie cywilnym i określa normatywnie, w jaki sposób ta zmiana ma być ustalana. Wskazuje bowiem wyraźnie, że chodzi o zmianę pomiędzy stanem początkowym, a stanem ocenianym, i równocześnie określa, co jest stanem początkowym. Niemniej jednak konstrukcja szkody według kodeksu cywilnego i szkody w środowisku jest bardzo podobna i opiera się na negatywnej zmianie (uszczerbku), pomiędzy dwoma stanami, przy czym owe zmiany (uszczerbek), co do zasady, powinny być mierzalne.

Podobieństwa również występują w odniesieniu do dóbr prawem chronionych. Nie ulega wątpliwości, że stan środowiska, co do powierzchni ziemi, wód, gatunków i siedlisk chronionych jest dobrem prawem chronionym.

Zgodnie z art. 12 ustawy szkodowej *„1. Jeżeli bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez więcej niż jeden podmiot korzystający ze środowiska, odpowiedzialność tych podmiotów za podejmowanie działań zapobiegawczych i naprawczych jest solidarna.*

2. Jeżeli bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, jest on obowiązany do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych solidarnie z podmiotem korzystającym ze środowiska, który je spowodował.

3. Przepisu ust. 2 nie stosuje się, jeżeli władający powierzchnią ziemi niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku dokonał zgłoszenia na podstawie art. 24”.

W przepisie tym użyto konstrukcji odpowiedzialności solidarnej. Ustawa szkodowa nie określa, co to jest odpowiedzialność solidarna, jak również kwestii tych nie regulują przepisy prawa administracyjnego. Odpowiedzialność solidarna dłużników, bo z taką mamy tutaj do czynienia, przynależy istotowo do prawa cywilnego, co nie oznacza jednak, że instytucja odpowiedzialności solidarnej dłużników, nie jest wykorzystywana z po-

⁸ B. Rakoczy, *Zarys metodyki organu ochrony środowiska w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Poznań 2010, s. 34.

wodzeniem także w prawie publicznym. Tytułem przykładu można wskazać rozwiązania przyjęte w Ordynacji podatkowej.

Solidarność dłużników polega na tym, że każdy z dłużników odpowiada za całość zobowiązania, a spełnienie świadczenia przez jednego z tych dłużników zwalnia pozostałych. Źródłem odpowiedzialności solidarnej dłużników może być albo ustawa, albo umowa. W analizowanym przypadku, źródłem odpowiedzialności solidarnej dłużników jest bez wątpienia sama ustawa. W piśmiennictwie z zakresu prawa cywilnego zauważa się, iż „solidarność dłużników (solidarność bierna) jest więzią istniejącą pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami występującymi po dłużniczej stronie stosunku zobowiązaniowego a wierzycielem (lub wierzycielami), która to więź polega na tym, iż wierzyciel może aż do całkowitego zaspokojenia jego wierzytelności wedle swego wyboru żądać spełnienia świadczenia w całości lub części od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna”⁹.

Solidarność bierna charakteryzuje się zatem – wielością dłużników, zobowiązaniem każdego z dłużników do spełnienia określonego świadczenia wobec tego samego wierzyciela, możliwością żądania przez wierzyciela całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub każdego z osobna, zwolnieniem wszystkich dłużników w razie zaspokojenia wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników¹⁰.

Ustawodawca regulując solidarną odpowiedzialność dłużników, ma przede wszystkim na względzie ochronę interesów wierzyciela. To bowiem wierzyciel wskazuje, od którego z dłużników, lub od których dłużników i w jakiej proporcji, będzie dochodził zaspokojenia swojej wierzytelności. Wierzyciel ma bowiem komfort wskazywania dłużników lub dłużnika, a każdy z nich powinien zaspokoić w całości wierzytelność wierzyciela. Dopiero później może dochodzić regresowego zwrotu części tego świadczenia, które spełnił do rąk wierzyciela od pozostałych dłużników solidarnie.

Nie inaczej było w przypadku art. 12 ustawy szkodowej. Również i w tym przypadku prawodawcy przyświecała intencja wzmocnienia pozycji prawnej wierzyciela wobec dłużników. Przyjęcie solidarnej odpowiedzialności pozwala bowiem na wyegzekwowanie roszczeń od każdego zobowiązanego, a ustawodawcy przede wszystkim zależy na tym, aby takie roszczenie zostało spełnione. Wzmocnienie pozycji prawnej wierzyciela wynika z tego, że działa on w interesie publicznym, jakim jest podejmowanie działań o charakterze ochronnym wobec środowiska.

Odwołanie się przez ustawodawcę do konstrukcji odpowiedzialności solidarnej dłużników ma również na celu ułatwienie wierzycielowi wyegzekwowanie określonych zachowań przez podmioty, które powinny podjąć określone działania. Z punktu widzenia konstrukcji ustawy szkodowej, istotne znaczenie ma związek przyczynowy pomiędzy szkodą w środowisku lub bezpośrednim zagrożeniem szkodom w środowisku, a działaniem lub zaniechaniem określonego podmiotu korzystającego ze środowiska.

⁹ G. Karaszewski, [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 613.

¹⁰ K. Zawada, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I. Komentarz do art. 1-449 ze zn. 10 kc, wyd. 7, Warszawa 2013, s. 1029.

Wprawdzie ustawodawca w ustawie szkodowej nie odwołuje się bezpośrednio do związku przyczynowego, niemniej jednak nie ma żadnej wątpliwości, że taki związek pomiędzy zachowaniem podmiotu korzystającego ze środowiska, a szkodą w środowisku lub bezpośrednim zagrożeniem szkodom w środowisku, musi istnieć. Związek przyczynowy jest istotny z punktu widzenia subiektywizacji odpowiedzialności. Samo ustalenie istnienia szkody w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku nie jest wystarczające, gdyż konieczne jest ustalenie, jaki podmiot korzystający ze środowiska jest za ten skutek odpowiedzialny.

Niemożność wykazania takiego związku przyczynowego może spowodować, iż to organ ochrony środowiska będzie odpowiedzialny za podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych w trybie art. 16 ustawy szkodowej. Ustawodawca ma jednak świadomość, że wykazanie związku przyczynowego pomiędzy szkodą w środowisku lub bezpośrednim zagrożeniem szkodom w środowisku, a zachowaniem konkretnego podmiotu, korzystającego ze środowiska może być niezwykle trudne, czy wręcz niemożliwe. Uwzględnia również okoliczność, iż w razie braku wykazania tego związku przyczynowego, obowiązek podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych, spoczywa na organie ochrony środowiska.

Biorąc pod uwagę te dwie okoliczności, ustawodawca ułatwił organowi ochrony środowiska ustalanie związku przyczynowego w ten sposób, że wystarczy wykazanie, iż pomiędzy działalnością dwóch lub więcej podmiotów korzystających ze środowiska, a szkodą w środowisku, lub bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku, istnieje związek przyczynowy. Organ ochrony środowiska nie musi zatem wykazywać, jaki konkretnie podmiot, za jakie elementy szkody, lub bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku jest odpowiedzialny. W przypadku wykazania tego związku przyczynowego, pomiędzy zachowaniem podmiotów korzystających ze środowiska, a szkodą w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku, zaistniał związek przyczynowy.

Wprowadzenie odpowiedzialności solidarnej ma ten skutek, że organ może domagać się podjęcia określonych działań naprawczych lub zapobiegawczych od każdego z podmiotów korzystających ze środowiska z osobna, jak również od wszystkich tych podmiotów jednocześnie. Natomiast kwestią, którą ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia podmiotom korzystającym ze środowiska między sobą, jest ich wzajemna odpowiedzialność wobec siebie, w ramach roszczeń regresowych. W ten sposób ustawodawca osiągnął cel, jakim jest podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych bez wnikania w ustalanie, jaki podmiot korzystający ze środowiska jest odpowiedzialny dokładnie za poszczególne skutki, które wystąpiły w ramach szkody w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku.

Kolejnym przepisem, który ma znaczenie z analizowanego punktu widzenia jest art. 17 ustawy szkodowej. Stanowi on iż *„1. Jeżeli organ ochrony środowiska podejmuje działania, o których mowa w art. 16, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić prowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych z zachowaniem warun-*

ków określonych w decyzji, o której mowa w ust. 2, a także prowadzenie badań związanych z oceną szkody w środowisku.

2. Organ ochrony środowiska, w celu prowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, określa, w drodze decyzji, zakres udostępnienia powierzchni ziemi przez władającego powierzchnią ziemi oraz zakres i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz termin ich rozpoczęcia i zakończenia.

3. Postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w ust. 2, wszczyna się z urzędu.

4. Jeżeli bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku wystąpiły na terenie, do którego podmiot korzystający ze środowiska nie posiada tytułu prawnego, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić prowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych z zachowaniem warunków określonych odpowiednio w decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 3, lub w decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1, a także prowadzenie badań związanych z oceną szkody w środowisku.

5. Przepisów ust. 1-4 nie stosuje się w przypadku prowadzenia działań ratowniczych”.

W przepisie tym wyraźnie widać ograniczenie prawa własności, czy nawet szerzej, jakiegokolwiek prawa, umożliwiającego korzystanie z nieruchomości. Ustawodawca bowiem nakłada na władającego powierzchnią ziemi obowiązek udostępnienia nieruchomości, zarówno na potrzeby wykonywania działań zapobiegawczych, jak i wykonywania działań naprawczych, a także na potrzeby prowadzenia wymaganych badań.

Pojęcie władającego powierzchnią ziemi zostało zdefiniowane w art. 3 pkt. 44 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska¹¹, który stanowi, iż „44 władającym powierzchnią ziemi – rozumie się przez to właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający”. W literaturze z zakresu prawa ochrony środowiska zauważono, iż pojęcie to odgrywa kluczową rolę nie tylko w Prawie ochrony środowiska, ale także w analizowanej w tym opracowaniu ustawie szkodowej¹².

Z definicji podmiotowej, jaką jest definicja władającego powierzchnią ziemi można wyprowadzić wniosek, jakie też prawa do używania rzeczy mogą być ograniczane według art. 17 ustawy szkodowej. Ograniczenia te dotyczą nie tylko prawa własności, ale również praw obligacyjnych, a nawet tylko stanów faktycznych.

W przypadku ograniczenia uprawnień władającego powierzchnią ziemi, zastosowanie znajdzie art. 31 ust 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹³. Pewne konstrukcje cywilnoprawne można odnaleźć również w art. 18 ustawy szkodowej. Jak stanowi ten przepis:

¹¹ Dz. U z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm., dalej jako Prawo ochrony środowiska.

¹² M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki [w:] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 95-96.

¹³ Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.

„1. Władającemu powierzchnią ziemi za szkody, jakie poniósł w wyniku działań, o których mowa w art. 16 pkt. 1, przysługuje odszkodowanie od organu ochrony środowiska. W przypadku działań, o których mowa w art. 16 pkt. 2 i w art. 17 ust. 4, odszkodowanie przysługuje od podmiotu korzystającego ze środowiska.

2. Na żądanie władającego powierzchnią ziemi organ ochrony środowiska ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji; decyzja jest ostateczna.

3. Przed wydaniem decyzji, o której mowa w ust. 2, organ ochrony środowiska może zasięgnąć opinii rzeczoznawcy majątkowego.

4. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Powództwo przysługuje także w przypadku niewydania decyzji przez właściwy organ ochrony środowiska w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania, o którym mowa w ust. 2.

5. Wniesienie powództwa nie wstrzymuje wykonania decyzji, o której mowa w ust. 2”.

W art. 18 uregulowano roszczenie odszkodowawcze, jakie przysługuje władającemu powierzchnią ziemi w sytuacjach określonych w dyspozycji tego przepisu. Przyjęte w art. 18 ustawy szkodowej rozwiązanie jest konsekwencją obowiązku nałożonego na władającego powierzchnią ziemi, a polegającego na tym, że musi on znosić na nieruchomości, do której przysługuje mu tytuł prawny, prowadzenie działań zapobiegawczych lub naprawczych, oraz prowadzenie określonych badań.

Gdyby jednak intencją ustawodawcy było jedynie zrekompensowanie tej uciążliwości, to zapewne w grę wchodziłoby nie roszczenie odszkodowawcze, a roszczenie o wynagrodzenie. Użycie przez ustawodawcę pojęcia odszkodowania oznacza, że to roszczenie ma służyć naprawieniu szkód, jakie powstaną w związku z prowadzeniem działań zapobiegawczych lub naprawczych, względnie w związku z wykonywaniem badań, na nieruchomości władającego powierzchnią ziemi.

Ustawodawca przewiduje w art. 18 ustawy szkodowej jedynie roszczenie pieniężne, wyklucza natomiast roszczenie o charakterze restytucji naturalnej. Jak stanowi art. 363 kodeksu cywilnego:

„§1. Naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Jednakże gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu.

§2. Jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili”.

Przepis ten przewiduje możliwość naprawienia szkody, bądź to poprzez przywrócenie do stanu poprzedniego, bądź to poprzez zapłatę odszkodowania. Ustawodawca pozostawia poszkodowanemu wybór, co do sposobu naprawienia szkody z pewnymi wyjątkami, wynikającymi z tego przepisu.

Tymczasem według art. 18 ustawy szkodowej, naprawienie szkody wyrządzonej władającemu powierzchnią ziemi może nastąpić wyłącznie poprzez zapłatę odszkodowania. Wykluczono zatem możliwość żądania przywrócenia do stanu poprzedniego.

Szkodę, która będzie naprawiana w trybie art. 18 ustawy szkodowej, poprzez zapłatę odszkodowania, należy tutaj definiować według powszechnie przyjmowanych pojęć w doktrynie prawa cywilnego. W piśmiennictwie z zakresu prawa cywilnego przyjmuje się, że szkoda, to uszczerbek na dobrach prawem chronionych, który wystąpił wbrew woli poszkodowanego¹⁴. Nie ma żadnych argumentów, które przemawiałyby za tym, aby pojęcie szkody w ustawie szkodowej definiować inaczej, niż to wynika z prawa cywilnego. Zatem odszkodowanie, które ustalane jest w trybie art. 18 ustawy szkodowej obejmuje ocenę tego uszczerbku. Nie ma również żadnych powodów, aby uznać, że uszczerbek ten obejmuje zarówno *damnum emergens*, jak i *lucrum cessan*. Art. 18 ustawy szkodowej obejmuje jedynie szkodę majątkową i to szkodę w mieniu.

Rozwiązanie przyjęte w art. 18 opiera się na pierwszeństwie interesu publicznego nad ochroną interesu prywatnego, władającego powierzchnią ziemi. Interes publiczny przejawia się w tym, że ustawodawca chce, aby były podejmowane działania naprawcze i zapobiegawcze nawet kosztem tego, że może dojść do wyrządzenia szkody władającemu powierzchnią ziemi. Jednocześnie godzi się on na to, aby taka szkoda została wyrządzona. Ma jednak na względzie okoliczność, iż działania naprawcze lub zapobiegawcze służą ochronie innych wartości, jakimi jest środowisko. Ma jednak również świadomość, że ochrony wymaga także interes prywatny władającego powierzchnią ziemi, stąd też przyznaje mu roszczenie odszkodowawcze.

Wreszcie ostatnim przepisem, w którym ustawodawca wykorzystał konstrukcje prawa cywilnego jest art. 22 ustawy szkodowej. W myśl tego przepisu:

„1. Koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych ponosi podmiot korzystający ze środowiska.

2. Podmiot korzystający ze środowiska nie ponosi kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych, jeżeli wykáže, że bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku:

- 1) zostały spowodowane przez inny wskazany podmiot oraz wystąpiły mimo zastosowania przez podmiot korzystający ze środowiska właściwych środków bezpieczeństwa;
- 2) powstały na skutek podporządkowania się nakazowi wydanemu przez organ administracji publicznej, chyba że nakaz ten wynikał z emisji lub zdarzenia spowodowanego własną działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska.

3. Podmiot korzystający ze środowiska, który podjął działania zapobiegawcze lub naprawcze w odniesieniu do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, może wystąpić z roszczeniem o zwrot kosztów poczynionych na ten cel:

- 1) do sprawcy bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku – w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt. 1;
- 2) do organu administracji publicznej – w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt. 2.

¹⁴ Kwestie te były już analizowane wyżej.

4. Do roszczenia, o którym mowa w ust. 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego”.

W art. 22 ustawy szkodowej zostało uregulowane roszczenie regresowe, które przysługuje jedynie podmiotowi korzystającemu ze środowiska, który poniósł koszty działań zapobiegawczych i naprawczych, choć nie spoczywał na nim obowiązek podejmowania takich działań. Prawodawca również wskazuje, przeciwko komu takie roszczenia regresowe mogą być skierowane, bądź to przeciwko innemu podmiotowi korzystającemu ze środowiska, bądź to przeciwko Skarbowi Państwa *statio fisci* organ ochrony środowiska¹⁵. Warunkiem *sine qua non* jest poniesienie przez wierzyciela uprzednio kosztów działań zapobiegawczych lub naprawczych, w sytuacji, kiedy ów wierzyciel- podmiot korzystający ze środowiska, nie miał obowiązku ponoszenia takich kosztów.

Roszczenie jest roszczeniem regresowym, co wynika nie tylko z konstrukcji art. 22 ustawy szkodowej, ale również z tego, że prawodawca posłużył się sformułowaniem „może wystąpić o zwrot kosztów”. Kluczowym jest tutaj sformułowanie zwrot kosztów, co właśnie wskazuje na regresowy charakter tego roszczenia.

Roszczenie uregulowane w art. 22 jest jedynym roszczeniem w ustawie szkodowej, w którym prawodawca odwołuje się bezpośrednio do kodeksu cywilnego. Ustawodawca wskazuje, że do roszczenia regresowego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego.

Analizując art. 22 ust 4 ustawy szkodowej trzeba mieć na względzie okoliczność, iż kodeks cywilny będzie miał tutaj jedynie odpowiednie zastosowanie, a nie bezpośrednie. Interesujące jest również odwołanie się do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu cywilnego, w sytuacji, gdy w innych przypadkach prawodawca nie odsyłał do kodeksu cywilnego. Przyjęcie takiego rozwiązania może sugerować, jakoby tylko w tym wypadku, który jest uregulowany w art. 22 ustawy szkodowej, zastosowanie miały przepisy kodeksu cywilnego. Natomiast w pozostałych przypadkach przepisów kodeksu cywilnego już się nie stosuje. Jednak wniosek taki jest całkowicie błędny, z tego względu, że i tak przepisy kodeksu cywilnego miałyby zastosowanie, gdyż żadne inne przepisy w systemie prawa polskiego nie regulują kwestii wyżej analizowanych.

Podobnie należałoby ocenić roszczenie regresowe z art. 22 ust 3 i w konsekwencji przyjąć, iż art. 22 ust 4 ustawy szkodowej jest zbędny, gdyż i tak zastosowanie miałyby przepisy kodeksu cywilnego niezależnie od tego przepisu.

Przepisem, który reguluje sytuację roszczeń regresowych jest art. 518 kodeksu cywilnego stanowiący iż:

„§1. Osoba trzecia, która splaca wierzyciela, nabywa splaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty:

- 1) jeżeli płaci cudzy dług, za który jest odpowiedzialna osobiście albo pewnymi przedmiotami majątkowymi;
- 2) jeżeli przysługuje jej prawo, przed którym splacona wierzytelność ma pierwszeństwo zaspokojenia;

¹⁵ Na temat reprezentacji Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych zob. m.in. G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*. Wyd. 2. Warszawa 2009.

- 3) jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie;
- 4) jeżeli to przewidują przepisy szczególne.

§2. W wypadkach powyższych wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia, które jest już wymagalne.

§3. Jeżeli wierzyciel został splacony przez osobę trzecią tylko w części, przysługuje mu co do pozostałej części pierwszeństwo zaspokojenia przed wierzytelnością, która przeszła na osobę trzecią wskutek zapłaty częściowej”.

Rozważenia wymaga również kwestia pojęcia winy według ustawy szkodowej. Wina ma znaczenie jedynie dla oceny odpowiedzialności za szkodę w środowisku wyrządzoną w gatunkach lub siedliskach chronionych. W przypadku szkód na powierzchni ziemi lub w wodach, wina nie jest warunkiem koniecznym do pociągnięcia podmiotu korzystającego ze środowiska do odpowiedzialności. Zatem jej istnienie lub brak nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia odpowiedzialności.

Winę według ustawy szkodowej należy rozumieć tak, jak pojmuje się ją w prawie cywilnym. W przypadku odpowiedzialności uregulowanej w ustawie szkodowej nie znajdują zastosowania pojęcia i teorie winy, wypracowane w doktrynie prawa karnego. Odpowiedzialność z ustawy szkodowej nie ma bowiem charakteru represyjnego a restytucyjny. Jej istotą nie jest bowiem represjonowanie sprawcy szkody, a jedynie osiągnięcie celu ekologicznego.

Oceny tej nie zmienia również okoliczność, iż sprawca szkody w środowisku, był sprawcą bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku, może doznawać dolegliwości lub uciążliwości, jednak nie są one celem samym w sobie, a występują jedynie przy okazji, stąd też karnistyczne koncepcje winy nie będą miały tu zastosowania z uwagi na to, że są one ściśle powiązane z subiektywizacją przesłanek odpowiedzialności, oraz represyjnym charakterem odpowiedzialności karnej.

Nie sposób przedstawić tu bogaty dorobek prawa cywilnego co do koncepcji pojęcia i klasyfikacji winy w prawie cywilnym. Przytoczyć można reprezentatywny pogląd W. Czachórskiego, który zauważa, iż wina musi uwzględniać dwa elementy – obiektywny i subiektywny. Element obiektywny obejmuje ocenę zachowania sprawcy, który musi naruszyć jakieś reguły postępowania, nakazy czy zakazy. Zachowanie to musi być obiektywnie nieprawidłowe. Z kolei element subiektywny polega na tym, że stawia się sprawcy zarzut, że podjął i wykonał niewłaściwą decyzję, a w określonych sytuacjach, że nie uczynił tego, co należało, choć mógł być i powinien¹⁶.

Reasumując można przyjąć, że choć odpowiedzialność uregulowana w ustawie szkodowej jest odpowiedzialnością cywilną, to jednak elementy cywilnoprawne odgrywają nie małą rolę. Dostrzec je można przede wszystkim w odniesieniu do roszczeń, jakie na tle ustawy szkodowej mogą powstać. Co istotne, są to roszczenia mające charakter drugorzędny i uboczny wobec podstawowych celów, jakie ustawodawca chce osiągnąć, a jakimi są zapobieganie szkodom w środowisku i ewentualnie naprawa takich szkód.

¹⁶ W. Czachórski, *Zobowiązania*, s. 215-216.

Elementy cywilnoprawne występują przede wszystkim w odniesieniu do relacji pomiędzy podmiotami korzystającymi ze środowiska. W konstrukcji odpowiedzialności uregulowanej w ustawie szkodowej wykorzystano również konstrukcje odpowiedzialności solidarnej dłużników. W tym wypadku ustawodawcy przyświecał cel, jakim było ułatwienie organowi ochrony środowiska doprowadzenia do podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Elementy prawa cywilnego zostały również wykorzystane przy konstruowaniu ograniczenia uprawnień, władającego powierzchnią ziemi.

Zwrócić też należy uwagę, że wina uregulowana w ustawie szkodowej, powinna być rozumiana według prawa cywilnego. W grę wchodzi zatem zarówno wina umyślna jak i wina nieumyślna. Ustawodawca bowiem nie rozróżnia poszczególnych rodzajów winy, a dla zaistnienia odpowiedzialności cywilnej nie ma znaczenia, czy jest to wina umyślna czy nieumyślna.

Wreszcie elementy cywilistyczne występują w konstrukcji pojęcia szkoda w środowisku. Wprawdzie ustawodawca nie wskazuje bezpośrednio na uszczerbek, ale wskazuje na mierzalną negatywną zmianę. Sam uszczerbek jest zmianą i to negatywną. Ponadto musi być ściśle określony. Tylko w wyjątkowych sytuacjach ustawodawca nie oczekuje od poszkodowanego dokładnego wykazania wysokości szkody.

Streszczenie

Odpowiedzialność przewidziana w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie ma charakter administracyjny, chociaż elementy cywilnoprawne stanowią jej istotną komponentę. Zidentyfikowanie tychże elementów, przedstawienie ich znaczenia oraz zbadanie motywów przyświecających ustawodawcy przy ich wprowadzeniu do omawianej ustawy stanowi cel opracowania. W szczególności analizie poddano prywatnoprawne elementy konstrukcyjne pojęcia szkody, zagadnienie odpowiedzialności solidarnej za szkodę w środowisku lub bezpośrednie zagrożenie szkodą oraz związek przyczynowy pomiędzy działaniem lub zaniechaniem władającego powierzchnią ziemi, a wystąpieniem szkody. Ponadto omówiono cywilnoprawne aspekty prowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych przez organ ochrony środowiska oraz związane z nimi ograniczenia praw władającego powierzchnią ziemi a także problemy dotyczące odpowiedzialności organu ochrony środowiska za szkodę spowodowaną w związku z prowadzeniem działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Słowa kluczowe: szkoda w środowisku, odpowiedzialność solidarna za bezpośrednie zagrożenie szkodą lub za szkodę w środowisku, związek przyczynowy między szkodą a zachowaniem podmiotu korzystającego ze środowiska, władający powierzchnią ziemi, organ ochrony środowiska, działania zapobiegawcze i naprawcze.

Civil - law aspects of the Act on Prevention of Damage in Environment and its Indemnification

Summary

The liability rules established in the Act on Prevention of Damage In Environment and its Indemnification are of administrative character although the civil-law aspects are their important component. The objective of the article is to itemize these civil-law elements, to discuss their role in the overall mechanism of liability, as well as to research the intentions of the lawgiver when inserting them into the Act in question. In particular, civil-law elements of the notions of 'damage', joint and several

responsibility for damage in environment (or a threat of imminent damage), causation between the conduct of a holder of surface of the ground and the occurrence of damage are analyzed, Furthermore, the issues of preventive and remedial activities of environmental authorities and the limitation of the rights of a holder of a surface of the ground they imply, as well as the issues of compensation for damage occurred as a result of their performance are dealt with.

Key words: damage in environment, joint and several liability for damage in environment or for an imminent threat of such damage, causation between damage and the conduct of a subject that avails themselves of environment, the holder of surface of the ground, environmental authority, preventive and remedial activities.

Sławomir Kamosiński

HISTORIA MIEJSC JAKO PRODUKT. MARKETING TERYTORIALNY A DZIEDZICTWO HISTORYCZNE

*„Wszystkie miasta na świecie są rezultatem
mniej lub więcej spontanicznego rozwoju lub opracowanego planu
i jako takie są materialnym odzwierciedleniem zróżnicowania społeczeństw w toku ich dziejów
i z tego tytułu wszystkie miasta są historyczne”.*
Międzynarodowa Karta Ochrony Miast Historycznych,
Waszyngton 1987

Wstęp

Metryką każdego miejsca zamieszkanego przez człowieka jest jego dziedzictwo historyczne. Dokumentuje ono dorobek materialny i niematerialny mieszkańców żyjących na danym terenie przed nami, ukazuje ich zmagania z siłami przyrody i przeciwnościami losu, odsłania ich sukcesy, wskazuje na upodobania, panujące mody i trendy. Postać materialną przybiera ono dzięki znajdującym się w przestrzeni miasta i wsi zabytkom w formie np. obiektów sakralnych, zamków i pałaców, kamienic, założeń urbanistycznych, zabytkowych parków, obiektów fabrycznych i hydrotechnicznych itp. Obok sfery materialnej dziedzictwo historyczne obejmuje sferę niematerialną – symboliczną. Jest ona trudna do jednoznacznej identyfikacji i sprowadza się do wyjaśnienia symboliki herbów miast oraz wsi, ich hejnałów, opowieści, legend i tajemnic związanych z przestrzenią jednostek terytorialnych, przekazów o bitwach i potyczkach, a także przepisów kulinarnych. Każdy z wymienionych materialnych i niematerialnych elementów wielowiekowego dorobku społeczności lokalnych, w rozumieniu zasad marketingu terytorialnego, staje się produktem historycznym miasta, miasteczka lub wsi. Ma on zasadniczy wpływ na wizerunek miejsca, który budowany jest w oczach odbiorcy (klienta wewnętrznego i zewnętrznego). Z tego powodu historia miejscowości nie jest zamkniętą martwą i bezużyteczną kartą, którą należy marginalizować w marketingu terytorialnym. Wręcz przeciwnie. Dziedzictwo kulturowe codziennie przypomina o sobie w formie produktów miejsca, z którymi stykają się mieszkańcy i osoby odwiedzające dane jednostki terytorialne.

Celem poznawczym i zarazem praktycznym niniejszego artykułu jest nakreślenie w oparciu o empiryczne przykłady, wsparte na teoretycznych rozważaniach, znacze-

nia produktów historycznych jednostek terytorialnych dla rozwoju lokalnego i budowy połączonej więziami lokalnymi, zintegrowanej, wspólnoty lokalnej.

Produkt historyczny miejsca

Produkt historyczny miejsca rozumiany jako materialne i niematerialne dziedzictwo miast i wsi, stanowi we współczesnych jednostkach terytorialnych doskonały materiał do wykorzystania w ich promocji. Pozwala on na zbudowanie tożsamości miejsca i poprzez osiągnięcie tego celu kreowanie jego pozytywnego wizerunku. Produkty historyczne miejsca, które są wykorzystane w marketingu terytorialnym gminy są ważnym elementem pomagającym tworzyć określoną wartość, która zdaniem Jacka Pogorzelskiego, „nie jest czymś abstrakcyjnym, ale tym, co cenią odbiorcy i za pozyskanie czego są skłonni zapłacić”¹⁷. Autor sugeruje, że „Aby ludzie chcieli coś mieć, czegoś doświadczyć i chcieli za to zapłacić, konieczne jest stworzenie i zakomunikowanie tego czegoś”¹⁸. Najtrudniejsze dla władz samorządowych jednostki terytorialnej i jej mieszkańców jest takie wykreowanie i przygotowanie produktu miejsca, aby wyróżniał się spośród innych, często podobnych produktów oferowanych przez inne gminy. A poprzez swoją wyjątkowość przyciągał chętnych do poznania go. Trudnym zadaniem jest wybranie odpowiednich narzędzi komunikacji z potencjalnym klientem i dotarcie z produktem do grupy docelowej, dla której produkt został przygotowany¹⁹. Należy podkreślić, że rzadko, nawet w przypadku produktów historycznych, mają one charakter uniwersalny. O ich specyfice decydują często szczegóły związane z otoczeniem produktu, jego przeznaczeniem i rolą, jaką odgrywał w dziejach. O tym, czy dany produkt historyczny trafił do określonej grupy odbiorców i został przez nią doceniony świadczą trzy poziomy doceniania²⁰. Pierwszy poziom to docenienie symboliczne, wyrażające się w pochwałach, rekomendacjach, nagrodach. Drugi poziom to docenienie w osobistych wyborach, czyli odwiedzenie danego miejsca, skłonność do zamieszkania w nim. Trzeci poziom obejmuje docenienie finansowe, którego wyznacznikiem jest wykazanie skłonności do zapłacenia więcej za możliwość życia w miejscu o wyższej wartości.

Przygotowanie produktów miejsca o charakterze historycznym w jednostkach terytorialnych wymaga zaangażowania szerokiego gremium: organów władzy gminy, które z urzędu są zobowiązane do dbania o dziedzictwo kulturowe, organizacji pozarządowych, które wspierają władze lokalne w kreowaniu tego typu produktów, często szkół oraz pozostałych mieszkańców. Specyfika dziedzictwa kulturowego postrzeganego jako produkt miejsca wynika z faktu, że oczekuje się, iż spełniać on będzie rolę stymulatora osobistego rozwoju mieszkańców i gości przebywających w danej gminie. Z tego powodu produkt historyczny jest nie tylko dokumentem obrazującym dokonania mieszkańców danego miejsca w przeszłości, ale jest on przede wszystkim elementem przestrzeni materialnej lub

¹⁷ J. Pogorzelski, *Praktyczny marketing miast i regionów*, Warszawa 2012, s. 35.

¹⁸ J. Pogorzelski, op. cit., s. 35.

¹⁹ A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Warszawa 2008, s. 32 i n.

²⁰ J. Pogorzelski, op. cit., s. 40-41.

niematerialnej gminy, który ma skłaniać do refleksji, pobudzać wyobraźnię, budzić podziw lub ostrzegać przed złem. Jego rola edukacyjna i wychowawcza jest bezsprzeczna²¹.

Spełnia on także wiodącą rolę w kreowaniu wartości lokalnych, wokół których integruje się społeczność lokalna. Produkt historyczny gminy często budzi dumę jej mieszkańców z faktu posiadania go, przyczynia się do budowy silnych emocjonalnych związków z danym miejscem, inspiruje do aktywności lokalnej. Tego typu produkty mogą spełniać jeszcze jedną rolę: pobudzać rozwój lokalny, czyli wywoływać zmiany o charakterze jakościowym w środowisku lokalnym. Produkt historyczny jest dzięki wskazanym przymiotom ważnym czynnikiem endogennym rozwoju lokalnego, który może przyczyniać się do poprawy położenia ekonomicznego gminy, wzrostu, na skutek przyjęcia postaw przedsiębiorczych, zamożności jej mieszkańców. Osiąga się wskazany rozwój poprzez podnoszenie efektywności działalności gospodarczej, zazwyczaj małych, lokalnych przedsiębiorstw o charakterze produkcyjnym i usługowym, obsługujących mieszkańców, a także gości. Turystyka stała się bowiem dzisiaj ważną gałęzią gospodarki. Według danych sporządzonych przez Instytut Turystyki i Activ Group, w 2012 r. do Polski przyjechało 14,8 mln turystów zagranicznych, czyli o 11% więcej niż w 2011 r. Polski przemysł turystyczny, według danych Ministerstwa Sportu i Turystyki, wygenerował w 2012 r. 6% PKB. Optymizm budzą informacje, że aż 65% rodaków, według danych TNS OBOP, decyduje się na spędzanie urlopu w Polsce. W 2012 r. Polacy wyruszyli w 40,7 mln krajowych podróży turystycznych, co jest wynikiem o 38% lepszym w stosunku do 2011 r.²² Dla władz jednostek terytorialnych są to bardzo ważne informacje. Pokazują one to, że Polacy są zainteresowani lokalnymi produktami miejsc, w tym przede wszystkim, produktami związanymi z rodzimym dziedzictwem kulturowym podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

Władze gminy są odpowiedzialne za przygotowanie produktów historycznych np. poprzez ich rewitalizację i następnie udostępniając je tzw. klientom wewnętrznym i zewnętrznym, zobowiązane są do ich promocji. Bez inwestycji dodatkowych, które np. ułatwią turystom szybkie i sprawne dotarcie do danego produktu historycznego i jego odpowiedniej ekspozycji oraz bez przygotowania zrozumiałej informacji o nim, nie osiągną planowanego efektu. Dla władz lokalnych współczesnych polskich gmin najtrudniejszym zadaniem jest skatalogowanie posiadanego dziedzictwa, określenie jego jakości i wskazanie na możliwości wykorzystania komercyjnego²³. Istotne jest zrozumienie tego, że

²¹ R. Przybyszewska-Gudelis wskazuje na to, że produkt historyczny miejsca „poszerza świadomość społeczną i wpływa na kształtowanie historycznie nawarstwionych nawyków mentalności, R. Przybyszewska-Gudelis, *Strategiczna rola turystyki w rozwoju małych historycznych miast polskich*, [w:] *Turystyka jako czynnik rozwoju regionów, miast i obszarów wiejskich*, praca zbiorowa pod red. W. Maika i K. Marciniaka, Bydgoszcz 2001, s. 55-56.

²² A. Budyńska, *Polska – turystyczne eldorado?*, Forbes 2013, nr. 11, dodatek specjalny Navi Travel, s. 3-5.

²³ R. Przybyszewska-Gudelis, op. cit., s. 59-60. Autorka zwraca uwagę na to, że o wartości historycznej małego miasta decyduje między innymi: stan zachowania i czytelność rozplanowania miasta, wyróżniające się zabytkowe zespoły urbanistyczne, w tym ratusz, obiekty sakralne itp., walory estetyczne krajobrazu miejskiego oraz naturalnego usytuowania, warunki widokowe, bogactwo tradycji historycznej, harmonia zespołu staromiejskiego, tzw. „spokój małomiasteczkowy”.

w zasadzie każdy ślad działalności człowieka w dziejach pozostawiony w określonym miejscu może stać się produktem historycznym. W określeniu historycznych produktów miejsca pomagają organom władzy jednostek terytorialnych przepisy Międzynarodowej Karty Ochrony Miast Historycznych. Stanowi ona, że „wartości podlegające ochronie stanowią: zabytkowy charakter miasta oraz zespół elementów materialnych i duchowych będących jego odzwierciedleniem”²⁴. Ważne jest, aby produkt historyczny miejsca pozostał przynajmniej w niepogorszonym stanie, a władze, najczęściej gminy, w porozumieniu, często z właścicielem obiektu, umiejętnie wyeksponowały jego walory.

Produkt historyczny miejsca będzie doskonale spełniał rolę komercyjną, jeśli stworzy się dla niego specyficzny klimat miejsca, który musi współgrać z otoczeniem, które chce się eksponować. Klimat miejsca jest uzupełnieniem produktu miejsca i zarazem wzbogaca ten produkt. Powinien on zmuszać do refleksji lub pobudzać do działania, oddziaływać na mieszkańców i turystów inaczej w przypadku urokliwych zakątków miejskich i odmienne w fabryce, jako miejscu historycznym. Niematerialna postać produktu historycznego, klimat miejsca, to produkt skomplikowany, wielopłaszczyznowy, wymagający uchwycenia, często trudnego do identyfikacji „ducha miejsca”, jego specyfiki i zarazem wyjątkowości. Podkreślić należy, że jeszcze jeden produkt niematerialny musi zaistnieć, aby połączyć wysiłki zmierzające do budowy klimatu miejsca. Jest nim stworzenie klientom wewnętrznym i zewnętrznym atmosfery odpoczynku, gwarantującego regenerację sił i rekreację. Niedocenianie tych zależności i związków prowadzi często do poczucia klęski odniesionej przez organy władzy lokalnej, które w dobrej wierze poddały określone miejsce historyczne rewitalizacji i nie osiągnęły zamierzonego efektu komercyjnego. Poczucie zmarnowanych środków wzmacnia fakt zignorowania danego produktu przez mieszkańców, którzy zaliczani są do kategorii klientów wewnętrznych danej gminy. Jednym z często popełnianych błędów w takim wypadku może być osiągnięcie, po przeprowadzonej rewitalizacji danego obiektu znajdującego się w przestrzeni miasta lub wsi, odczucia braku autentyczności eksponowanego produktu historycznego. Jego przyczyną może być osiągnięcie efektu niezamierzonego, który określić można mianem „wyrwania z otoczenia”, „zerwania więzi z otoczeniem”. Zwrócić należy również uwagę na to, że nadzieje władz lokalnych wyrażające się w tym, że wystarczy „zaatakować wizualnie”, czyli oddziaływać na zmysł wzroku, aby osiągnąć sukces, są często niewystarczające. Najlepszym rozwiązaniem jest „zaatakowanie” przez produkt historyczny pięciu zmysłów, czyli wykorzystanie: wzroku, słuchu, dotyku, węchu i smaku²⁵.

²⁴ Międzynarodowa Karta Ochrony Miast Historycznych Waszyngton 1987 poza wskazanym w art. 2 ogólnym zarysem wartości miasta podlegających ochronie, uszczegóławia je, zwracając uwagę na to, że są nimi: „plan miast określony przez ulice i działki; współzależność między zabudową, zielenią i otwartą przestrzenią; wygląd wewnętrzny i zewnętrzny budowli, określony skalą, rozmiarami, stylem, konstrukcją, materiałami, kolorem i wystrojem; współzależność między miastem lub dzielnicą zabytkową, a otaczającym je środowiskiem naturalnym i kulturowym; różne funkcje, które miasto lub dzielnice spełniały w przeszłości”. W artykule tym przestrzega się, że „wszelkie naruszenie tych wartości zagraża autentyczności miasta lub obszaru zabytkowego”.

²⁵ J. Pogorzelski, op. cit., s. 119.

Analiza empiryczna

W praktyce działalności jednostek terytorialnych przygotowanie produktów miejsca o charakterze historycznym jest działaniem obliczonym na długi okres i wymaga zazwyczaj wielu nakładów finansowych oraz innowacyjnych, niekonwencjonalnych, działań. Wydaje się, że współcześnie miastem najlepiej zdefiniowanym w aspekcie produktu historycznego jest Kraków, zaliczany do grupy miast *you must see it*. Niewiele jest takich ośrodków w naszym kraju. Zwrócić należy uwagę na to, że bez prowadzenia przez władze miejskie Krakowa kampanii promującej ten gród, wobec rosnącej konkurencji innych miast, szybko może stracić on ten przywilej. Kraków, to miasto mające bardzo wyrazisty wizerunek i markę. Zawdzięcza to niewątpliwie temu, że „pięć zmysłów” człowieka atakowane jest w zasadzie w każdym punkcie krakowskiej przestrzeni historycznej. Maciej Maleńczuk uznawany za jedną z ikon Krakowa, w 2003 r. stwierdził, że: „są dwie niepodważalne wartości Krakowa – duża ilość przybytków sakralnych i jeszcze większa knajp. Specjalnością Krakowa jest idealne połączenie sacrum i profanum”²⁶. Symbolika hejnału z wieży kościoła Mariackiego, muzyki dochodzącej z restauracji na krakowskim Kazimierzu, czy lajkonik, w połączeniu z bogatą spuścizną architektoniczną, budują atmosferę wyjątkowego miejsca na ziemi. Kulinaryny smak Krakowa, jako produktu historycznego przybiera realny kształt w postaci wspomnień o Mikołaju Wierzyńku i uczcie przygotowanej w 1364 r. w imieniu rady miejskiej Krakowa dla koronowanych głów, gości Kazimierza Wielkiego. Symbolika tej tradycji widoczna jest po dzień dzisiejszy w przestrzeni miasta. Należy przy tym podkreślić, że w ofercie produktów historycznych Krakowa pojawiają się nowe, do niedawna ignorowane, miejsca. Nowa Huta, symbol socjalistycznej industrializacji i sukcesu klasy robotniczej, to produkt historyczny, który stanowi kontrast dla Wawelu, Starego Rynku, czy Kazimierza. Jest ona świadectwem epoki, której wymazać ze świadomości społecznej się nie da. Udowodniono przy tym, że można wykorzystać przestrzeń tej części miasta jako produkt historyczny miejsca dla celów komercyjnych. Jego specyfika polega na tym, że dla wielu osób odwiedzających Nową Hutę, jest to ślad „niedawnej historii”, tej w której żyli, pracowali i dorastali. Przykład ten dowodzi, że produkt historyczny miejsca nie zawsze jest osadzony w wielowiekowej tradycji. On może pochodzić z nieodległego czasu. Kreowanie produktu historycznego w Krakowie ułatwia to, że ma on pozytywny wizerunek miejsca dobrego do życia. W świadomości społecznej utarło się przekonanie, że jest to „miasto rodzinne”. Podkreśla się przy tym wielopokoleniowość mieszkańców Krakowa i snobizm wynikający z tego faktu. To jest doskonały produkt historyczny. Prezentuje się go klientom zewnętrznym w postaci symbolu. Kraków to miasto, w którym mieszkają od wielu pokoleń rodziny, które wiążąc się przez upływający czas z miejscem stworzyły określoną kulturę lokalną, specyficzne zwyczaje i wyznaczyły tempo życia. To nobilituje, a tradycję tę i symbolikę podtrzymują znane osobistości z kręgu kultury mieszkające w Krakowie: Jerzy Stuhr,

²⁶ A. Kula, A. Pluszka, *Sprzedam miasto. Jak reklamują się Kraków i Wrocław*, Tygodnik Powszechny 2003.12.14., dodatek: „Reklama – Zwierciadło Duszy”, s. 6.

Anna Dymna, Grzegorz Turnau, Andrzej Sikorowski i wielu innych. Tę markę i legendę Krakowa utrwala również piosenka Grzegorza Turnaua i Andrzeja Sikorowskiego, w której artyści apelują: „Nie przenoście nam stolicy do Krakowa”. Kraków jawi się w niej jako miasto, w którym „chodzi się z księżycem w butonierce” i gdzie „wiosną wiersze rodzą się najlepsze”.²⁷

Produktem historycznym miejsca mającym wyrazisty wizerunek jest Gdańsk. Marka tego miasta została zbudowana na doświadczeniach ostatniego półwiecza XX w. Najnowsza historia związana z „Sierpniem '80” i bezprecedensową walką o wolność Polski, stała się fundamentem do kreowania szeregu produktów historycznych miejsca. Stały się on zarazem płaszczyzną służącą do eksponowania wielowiekowej tradycji Gdańska, jako miasta hanzeatyckiego, miasta handlu, zasobnych magazynów i pełnego marynarzy. Symboliczne spotkanie z produktami historycznymi Gdańska i ich symboliką wolności rozpoczyna się już w porcie lotniczym w Gdańsku, który nosi imię Lecha Wałęsy. „Miasto Wolności” to symbol, który został wykreowany na produkt o charakterze materialnym i pozwolił na zbudowanie wokół Gdańska i wydarzeń, które tam obserwowano specyficznego klimatu miejsca. Symbole miejsca, duch wolności miasta, bogate dziedzictwo historyczne i specyfika miasta stoczni i portu pozwalają na poznawanie miasta pięcioma zmysłami. To gwarantuje sukces.

Bogate dziedzictwo przeszłości, zasobność produktów historycznych miejsca, to wizytówka Torunia. Miasto wykorzystuje w kampaniach marketingowych hasło, które doskonale oddaje bogactwo produktów historycznych tego miejsca i podkreśla jego specyficzny klimat: „Gotyk na dotyk”. Toruń, jako produkt historyczny, każe poznawać się wskazanymi wcześniej, pięcioma zmysłami. Obok przestrzeni historycznej zawierającej bezcenne zabytki, pojawia się zapach i smak pierników, gwar ośrodka uniwersyteckiego i widok najbardziej rozpoznawalnej w Polsce panoramy miasta, którą można podziwiać z brzegu Wisły. Poznanie historycznych produktów miejsca Torunia utrwala wypiek tzw. historycznych pierników, na których umieszczone są najważniejsze, rozpoznawalne przez turystów, budynki miasta. Nierozzerwalne połączenie piernika i Torunia, stało się pretekstem do kreowania w tym mieście specyficznego w swoim charakterze „cukierniczego przemysłu historycznego”, pozostającego na usługach klientów zewnętrznych i wewnętrznych.

Produkty historyczne miejsca profesjonalnie eksponuje położone nieopodal Torunia miasteczko Chełmno. Zabytkowa starówka tego miasta to niewątpliwie jego najlepszy produkt miejsca, którego poznanie wzmacnia się poprzez dotykanie „pięciu zmysłów”. Chełmno, przygotowało dla klientów wewnętrznych i zewnętrznych oparty na historycznej tradycji produkt niewątpliwie mający znamiona symbolu, którego istota zamyka się w specyficznym kulcie św. Walentego, jako opiekuna osób zakochanych. Zwiedzanie przestrzeni miasta pięcioma zmysłami wymagało przygotowania wysublimowanych produktów miejsca w postaci oferty kulinarnej. Jej specjalnością są potrawy kojarzące się z miłością.

²⁷ Nie przenoście nam stolicy do Krakowa, autor tekstu i kompozytor muzyki A. Sikorowski, wykonanie: A. Sikorowski i G. Turnau.

Dziedzictwo historyczne, zabytki i tradycja w świecie, który w pogoni za nowoczesnością zrezygnował w zasadzie z zajmowania się historią i jej dziedzictwem, pozostaje jak pokazują powyższe przykłady, nadal podstawowym produktem miejsca wielu jednostek terytorialnych. Zdaniem, cytowanego kilkakrotnie Jacka Pogorzelskiego, wymienione produkty miejsc są w terminologii języka potocznego, który trafia jednak w sedno problemu, „świętymi krowami marketingu miejsc”²⁸.

Specyficznym i ważnym dla przypomnienia przeszłości produktem historycznym miejsca jest tzw. miasto-pomnik. Najlepiej zdefiniowanym tego typu obiektem położonym na ziemiach polskich jest Konzentration Lager Auschwitz, założony w 1940 roku przez hitlerowców. Miasto-pomnik istnieje w świadomości ludzi za sprawą tragicznych wydarzeń historycznych, które wiązały się z licznymi ofiarami²⁹. Obok Auschwitz do tej grupy zalicza się położone w Polsce np.: Brzezinkę (Birkenau), Majdanek, Treblinkę, Sztutowo, Chełmno, Bełżec i wiele innych. Utrwalenie pamięci o tych miejscach wymaga ogromnej ostrożności i zachowania najwyższych zasad etycznych.

Powyżej zaprezentowane przykłady pokazują, że język produktów historycznych przemawiający w formie zabytków materialnych i tradycji niematerialnej jest nadal uniwersalnym przekątnikiem wartości lokalnych, ukazuje on dorobek wielu pokoleń mieszkańców miejsca i niesie określony przekaz emocjonalny. Produkt historyczny jest fundamentem służącym do promocji małych miasteczek, które z racji zubożonej oferty nie mogą liczyć na turystów, którzy przez kilka dni będą studiować ich przestrzeń. Włodarze tych miasteczek powinni dostosować ofertę do turysty przybywającego do miasteczka na zaledwie kilka godzin, często w ramach tzw. „objazdu turystycznego” w dni wolne od pracy. Do tego typu klientów zewnętrzną ofertę przygotowały władze lokalne Piotrkowa Trybunalskiego. Zdecydowano się na rewitalizację przestrzeni Starego Miasta, dając jej drugie życie, poprzez wytyczenie szlaku nazwanego „Trakt Wielu Kultur – Route of Mary Culture”³⁰. Ten produkt miejsca, który przybrał formę traktu historycznego, eksponuje w przestrzeni miasta dziedzictwo historyczne, którym są mieszczańskie kamienice i obiekty sakralne różnych religii. W celu budowy pozytywnego wizerunku tego miejsca i wzmocnienia jego efektu wizualnego, władze Piotrkowa Trybunalskiego oferują w przestrzeni Internetu wirtualny spacer „Traktem Wielu Kultur”, który połączono z obszernymi objaśnieniami przewodnika. Omawiany produkt historyczny miejsca wzbogacają dodatkowo zamieszczone w wirtualnej przestrzeni legendy Piotrkowa. W ten sposób władze samorządowe miasta chcą wyeksponować szerokiemu gronu odbiorców ukryte w prowincjonalnym mieście skarby i pamiątki przeszłości. Zakłada się, że jeśli wirtualny spacer będzie „efektywną wyprawą” dla wirtualnego turysty, zechce on poznać przestrzeń miasta w rzeczywistości realnej. Po podobne środki sięgają władze innych ośrodków. Miasto Kazimierz nad Wisłą szczyli się tym, że jest określane mianem „Per-

²⁸ J. Pogorzelski, op. cit., s. 236.

²⁹ R. Folga, *Kreowanie wizerunku miast-pomników szczególnie naznaczonych przez historię*, [w:] *Kreowanie wizerunku miast*, praca zbiorowa pod red. A. Grzegorzycy i A. Kochaniec, Warszawa 2010, s. 194 i następn.

³⁰ www.piotrkow.pl/nasze-miasto/aktualnosci/piotrkow-w-jedynce, [dostęp: 18.10.2013]

ła polskiego renesansu”, a Sandomierz to „polski Rzym”. Ten przydomek Sandomierz zawdzięcza położeniu na siedmiu wzgórzach. W jego przestrzeni znajduje się około 120 zabytków architektury z różnych epok historycznych (np. średniowieczny układ urbanistyczny, jeden z najstarszych ceglanych obiektów w Polsce, kościół św. Jakuba)³¹.

Zasada podpowiadająca wielu osobom to, że jeśli nie masz określonej rzeczy i nie możesz jej w żaden sposób zdobyć, to sobie ją stwórz, została praktycznie wykorzystana w Głogowie. Jest to miasto specyficzne, ponieważ w okresie II wojny światowej było zniszczone w 95%, a ruiny z czasów wojny lat 1939-1945 udało się usunąć dopiero w latach sześćdziesiątych XX w., gdy do pracy w budowanym zagłębiu miedziowym zaczęli napływać pracownicy. Odbudowę zabytkowej przestrzeni Głogowa rozpoczęto w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Ówczesne tzw. terenowe organy władzy i administracji państwowej przyjęły zasadę, że na odkrytych planach ulic zniszczonego historycznego centrum, powstaną nowoczesne kamienice, stylizowane na zabytkowe. Realizacja tego ambitnego zadania jest prowadzona po dzień dzisiejszy. W ten sposób powstaje produkt miejsca o specyficznym charakterze, który promuje się w następujący sposób na stronie internetowej miasta: „*Powstanie Nowego/Starego Miasta w Głogowie jest unikalnym przedsięwzięciem w Polsce i powodem szczególnej dumy głogowian. Symbolicznie łączy wielowiekową historię Głogowa z jego współczesnością*”³². Zgodzić się niewątpliwie należy z autorem cytowanych słów, że powstaje w ten sposób specyficzny historyczny produkt miejsca, który stał się ważnym podłożem służącym do budowy więzi lokalnych wśród społeczności głogowian. O specyficie tej społeczności świadczy to, że wywodziła się ona z osób doświadczonych przez powojenną „wędrowkę ludów”. Odtwarzany współcześnie produkt historyczny miejsca wzmacnia wytyczona w przestrzeni miasta „Miejska trasa turystyczna”. Władze miasta informują, że ma ona służyć poznaniu historii i dziedzictwa kulturowego Głogowa. O jej specyficznym charakterze decyduje to, że 15 punktów tej trasy oznaczono tablicami opisowymi lub kioskami z modelem i opisem obiektu. Oznaczono obiekty, często symbolicznie, ponieważ nie ma ich w przestrzeni realnej np. „Miejsce Pamięci – kościół ewangelicki”, czy „Pomnik społeczności żydowskiej Głogowa”, który „tworzy zrekonstruowany przybliżony zarys murów synagogi i pamiątkowy obelisk”. Takie ukazanie i poznanie historii miejsca, choćby tylko przez symbole, ma ogromne znaczenie w marketingu terytorialnym. Mieszkańcy zyskali przez to szansę na zapoznanie się z dorobkiem materialnym wielu pokoleń zamieszkujących Głogów przed wybuchem II wojny światowej. „Dotykanie” przygotowanych w ten sposób produktów historycznych pozwala na budowę zintegrowanej społeczności lokalnej, kształtowanie patriotyzmu lokalnego i świadomości lokalnej. Ten sam produkt skierowany do klientów zewnętrznych, turystów i specyficznej grupy zwanej turystami sentymentalnymi, którymi są byli mieszkańcy lub ich potomkowie, pozwala na przypomnienie i odtworzenie śladów przeszłości, bez ich wymazywania z przestrzeni miasta. Działalność ta, ma ogromny

³¹ www.turystyka.wp.pl/gid,16093694,img,16093949,page,6,title,Najpiekniejsze-miasteczka-w-Polsce,galeria,html, [dostęp: 25.10.2013]

³² www.glogow.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=732, [dostęp: 21.10.2013]

wymiar edukacyjny i symboliczny. Omawiany produkt miejsca uzupełnia, skierowany do wielbicieli militariów i twierdz, inny produkt historyczny, w postaci „Twierdzy Głogów”. W świecie wirtualnym oprowadza po niej przewodnik autorstwa Wiesława Maciuszczaka pt. „Witaj w twierdzy Głogów”³³. Bardzo dobrym zabiegiem promującym Głogów jest nawiązanie w hasle promującym miasto do odnalezionego w nim skarbu w postaci monet: „Głogów. Tu znajdziesz pieniądze”. Trafnie dobrane hasło odsyła zainteresowane jego genezą osoby, w świecie wirtualnej przestrzeni i realnej również, do Muzeum Archeologiczno-Historycznego w Głogowie, w którym odnaleziony skarb został zdeponowany³⁴. W ten sposób łączy się w tym działaniu promocyjnym współczesną ekonomizację życia z tradycyjnym produktem historycznym miejsca. Jest to trudna sztuka, którą, jak pokazuje doświadczenie Głogowa, można zrealizować w sposób praktyczny.

Ciekawym produktem historycznym miejsca, do niedawna zaliczanym do kategorii produktów symbolicznych, było wskazanie na wielkie bitwy i potyczki rozgrywane się nieopodal miast i wsi. Wydarzenia te upamięniają zazwyczaj, znajdujące się w przestrzeni miasta lub wsi obeliski, pomniki, czy tablice pamiątkowe. Coraz częściej wskazana symbolika miejsca bitwy staje się produktem materialnym, który w postaci rekonstrukcji historycznych oferuje się mieszkańcom i turystom. Dużą popularnością cieszy się produkt historyczny w postaci rekonstrukcji bitew stoczonych z Zakonem Krzyżackim. Oferuje się w tej kategorii produktów rekonstrukcję na polach grunwaldzkich bitwy z 15 lipca 1410 r. Obok tego wydarzenia grupy rekonstrukcyjne odtwarzają drugą zwycięską dla polskich rycerzy bitwę pod Koronowem z 10 października 1410 r., czy bitwę pod Płowcami z roku 1331. Równie chętnie sięga się obecnie do rekonstrukcji wydarzeń z historii II wojny światowej. Rekonstrukcyjne grupy historyczne z Sochaczewa w ramach tzw. „rodzinnego pikniku z historią w tle”, oferują mieszkańcom i gościom produkt historyczny miejsca w postaci odtworzenia zmagania bitwy toczonyj w 1939 r. pod Sochaczewem³⁵, która była częścią operacji żołnierzy polskich w ramach bitwy nad Bzurą. Innym produktem miejsca o zbliżonym charakterze jest rekonstrukcja operacji wojskowej nazwanej wyzwoleniem Bydgoszczy w 1945 r. Grupy rekonstrukcyjne odtwarzają również życie codzienne w miastach. Ciekawym doświadczeniem była przygotowana w 2008 r. inscenizacja w Bydgoszczy z okazji Święta Niepodległości 11 listopada 1918 r. Na jednej z głównych ulic zrekonstruowano życie codzienne w tym mieście w okresie międzywojennym (1918-1939). Podjęcie tych kroków pozwala na to, aby dziedzictwo historyczne o niewątpliwie symbolicznym wymiarze, materializowało się i dzięki tej działalności stawało się ciekawą ofertą miasta, którą kieruje się do jego mieszkańców i turystów. Rekonstrukcja każdego wydarzenia historycznego powinna być połączona z tworzeniem „klimatu miejsca”. Zazwyczaj dbają o to rekonstruktorzy, którzy odtwarzają przy okazji inscenizacji bitwy życie codzienne np. w obozie rycerskim, przy-

³³ W. Maciuszczak, *Witaj w twierdzy Głogów*, www.glogow.pl, [dostęp: 21.10.2013]

³⁴ www.muzeum.eglogow.eu/midas/flash/skarbzglogowa/index.html, [dostęp: 21.10.2013]

³⁵ W Sochaczewie mieszkańców i turystów władze miasta zapraszały do udziału w „Pikniku rodzinnym z historią w tle”, www.sochaczew.webstruments.pl/home/newshow2/3103?title=Rodziny-piknik-z-historia-w-tle&filterId=1&sochaczew, [dostęp: 27.10.2013]

gotowują potrawy z epoki, pokazują modę minionych lat. Walor edukacyjny i poznawczy tych produktów historycznych miejsca jest ogromny.

Duże znaczenie dla kreowania produktów historycznych miejsca i promocji miejscowości ma tworzenie tematycznych tras turystycznych łączących kilka lub kilkanaście miejscowości. Jedną z nich jest łącząca miejscowości Wielkopolski i Kujaw trasa tematyczna zwana „Szlak Piastowski”. Obejmuje ona swoim zasięgiem, między innymi, takie miejscowości jak: Poznań, Ostrów Legnicki, Gniezno, Biskupin, Wenecja, Strzelno. Ten produkt historyczny składający się z wielu miejscowości pozwala na kreowanie turystyki tematycznej i daje możliwość promocji indywidualnej każdemu z miast, miasteczek i wsi znajdujących się na tym szlaku, a zarazem korzysta się z promocji grupowej tych ośrodków. Dla Gniezna jest to okazja do kreowania produktu historycznego o znaczeniu symbolicznym: Gniezno pierwsza stolica Polski. Walor poznawczy i edukacyjny ma wymowa Katedry gnieźnieńskiej. Historia tego miejsca upoważnia władze lokalne do organizacji produktów historycznych w postaci festynu rekonstruującego koronację Bolesława Chrobrego. Materialny i „ożywiony” produkt historyczny oferuje również Biskupin. Muzeum Archeologiczne oferuje klientom zewnętrznym festyn archeologiczny połączony z tematycznymi inscenizacjami. W ten sposób produkt historyczny staje się produktem komercyjnym, który przy okazji nie zatracą walorów edukacyjnych i poznawczych. Produkty historyczne szlaku piastowskiego wzbogacają przestrzeń sztuczną „Park Jurajski”. Jest to przykład komercyjnego wykorzystania przestrzeni zaprojektowanej i wykonanej przez człowieka w miejscowości leżącej na szlaku piastowskim, lecz z braku produktów historycznych, omijanej przez turystów. Stworzono produkt edukacyjny, który stanowi uzupełnienie bogatej oferty produktów historycznych miejsc położonych na tym szlaku. Podobny charakter nadano zabytkom techniki zgromadzonym w miejscowości Wenecja. Znajdujące się w Muzeum Kolejki Wąskotorowej parowozy i wagony wąskotorowe to specyficzny produkt miejsca o walorach edukacyjnych, kierowany głównie do miłośników techniki. Podobny charakter, promujący produkty historyczne miejsca, ma szlak cysterski w Wielkopolsce, czy szlak wielkopolskich kościołów drewnianych lub szlak kościołów pałuckich. Są to szlaki tematyczne oferujące poznanie ściśle zdefiniowanego, jednego produktu historycznego miejsca.

Kazimierz Wielki miał ogromne zasługi dla rozwoju gospodarczego ziem polskich. Jest to sprawa bezsporna, a liczba lokowanych w jego czasach miast i wsi była imponująca. Nawiązać do czasów kazimierzowskiej świetności próbują miasta, które zawdzięczają powstanie temu wybitnemu władcy. Miasta te zawiązały Stowarzyszenie Miast Króla Kazimierza Wielkiego, przekształcone w 2011 r. w Stowarzyszenie Króla Kazimierza Wielkiego. Cel tego Stowarzyszenia określony został jako „popularyzacja dorobku króla Kazimierza Wielkiego, a zarazem ogólnopolska promocja miast kazimierzowskich” oraz „nawiązanie partnerskiej współpracy pomiędzy miastami stowarzyszonymi, w celu stworzenia sieci miast kazimierzowskich, a w dłuższej perspektywie szlaków tematycznych, które będą je łączyły”. Podkreśla się również potrzebę „upowszech-

niania wspólnych tradycji historycznych, kulturalnych i gospodarczych”³⁶. Samorządy miast, które przystąpiły do tego Stowarzyszenia, chcą wspólnie kreować produkty historyczne miejsca, popularyzować je i nadać im aktualny, współczesny kontekst. Z ciekawych inicjatyw, których celem było eksponowanie i promocja produktów historycznych miast kazimierzowskich był np. w 2009 r. Ogólnopolski Konkurs Fotograficzny pod nazwą „Grody Kazimierza Wielkiego – ich tradycje oraz współczesność”, Międzynarodowe Turnieje Rycerskie o miecz Króla Kazimierza Wielkiego” odbywające się między innymi w Łęczycy i Szydłowie, czy wydanie w 2010 roku albumu pt. „100 miast Kazimierza Wielkiego”. Do spektakularnych sukcesów Stowarzyszenia zaliczyć należy zakończoną w 2013 r. rekonstrukcję po 360 latach w Inowłodziu (woj. łódzkie) zamku Kazimierza Wielkiego. Ten sukces pokazuje, jak ważna dla społeczności lokalnych jest tradycja historyczna, punkt odniesienia do historii prawdziwej miejsca, obrazujący czasy świetności danego miejsca. Historia rozumiana jako produkt miejsca w ten sposób ożywa, staje się okazją do budowania więzi lokalnych, integracji mieszkańców i twórczej współpracy władz lokalnych z różnych części Polski połączonych wspólnym, jak w przypadku miast Kazimierza Wielkiego, patronem.

Most między dynamiczną i tętniącą życiem współczesnością a przeszłością ma budować Stowarzyszenie Miast Autostrady Bursztynowej. W liście intencyjnym z dnia 11 marca 2008 ro., powołującym wskazane Stowarzyszenie, zwrócono uwagę na to, że „dziedzictwo kulturowe oparte jest na bogatych tradycjach wydobywania i handlu bursztynem, jak i kształtowania się sieci osadniczej wokół Szlaku Bursztynowego oraz współpracy miast i regionów, stanowi podstawę do rozwoju priorytetowego produktu turystyki kulturowej”³⁷. Produktem historycznym miejsca jest bursztyn, tradycja handlu nim i zarazem nawiązanie do wpływów kultury imperium rzymskiego na rozwój miast i wsi położonych przy tym ważnym w starożytności szlaku handlowym.

Rewitalizacja przestrzeni poprzemysłowych i zastąpienie ruin fabryk ciekawym produktem historycznym miejsca, jak dowodzą doświadczenia miast zachodniej Europy, może przywrócić życie i dawną świetność upadłej fabryce i znajdującemu się wokół niej otoczeniu. Kreuje się w ten sposób przestrzeń komercyjną, wzbogacającą przestrzeń miasta. Przestrzeń ta może być impulsem rozwoju lokalnego, może generować powstanie miejsc pracy w sektorze obsługi ruchu turystycznego i mieszkańców. Turystyka industrialna, dzięki kreowaniu produktów historycznych w obiektach pofabrycznych, staje się w Polsce doskonałym produktem historycznym miejsca. Miasta industrialne w naszym kraju chcąc wspierać się wzajemnie w promocji produktów historycznych miejsca w postaci stref industrialnych, tworzą szlaki tematyczne z historią przemysłu i techniki w tle. Utworzono np. Szlak Zabytków Hydrotechniki na Pomorzu i Żuławach Wiślanych, Szlak Latarni Morskich wzdłuż wybrzeża Bałtyku, Krakowski Szlak Techniki, skupiający zajezdnie tramwajowe, elektrownie, strażnice pożarowe, gazownie i bulwary wiślane³⁸.

³⁶ www.kazimierz Wielki.pl, [dostęp: 21.10.2013]

³⁷ www.smab.pl/?go=bulls, „Pomorze” 2011, nr. 3 Wydanie Specjalne, [dostęp: 23.10.2013]

³⁸ Raport – turystyka poprzemysłowa, „Wiadomości Turystyczne” www.wiadomosciturystyczne.pl/index.php?action=artykulystart=artykul&m=0,47&ID=348, [dostęp: 23.10.2013]

Na Górnym Śląsku, w 2006 r., został utworzony Szlak Zabytków Techniki Województwa Śląskiego. Jest to szlak tematyczny, który tworzą 32 obiekty związane z tradycją górnictwem i hutnictwem, energetyką, kolejnictwem, łącznością, uzdatnianiem wody oraz przemysłem spożywczym. Pomysłodawcy tego szlaku podkreślają, że „*Szlak prezentuje szerokie spektrum obiektów – od wciąż czynnych zakładów produkcyjnych z zabytkowym parkiem maszynowym, poprzez zakłady zachowane jako skanseny, muzea przemysłu i techniki, na obiektach użyteczności publicznej kończąc*”³⁹. Dzięki zdefiniowaniu na nowo oczekiwania władz samorządowych jednostek terytorialnych i ich mieszkańców, obiekty ciekawe z punktu widzenia postępu techniki i cywilizacji, zyskują kolejne życie, służąc lokalnej społeczności i zainteresowanym turystom jako produkty historyczne miejsca. Podobna idea przyświecała twórcom tematycznego szlaku związanego z przemysłem pod nazwą: Szlak Zabytków Techniki Industrialne Mazowsze. Na trasie tego szlaku wydzielono między innymi następujące produkty historyczne miejsca: Muzeum Starożytnego Hutnictwa Mazowieckiego im. Stefana Woydy w Pruszkowie, Muzeum Motoryzacji i Techniki w Otrębusach, przestrzeń industrialną miasta Żyrardów, Parowozownię w Skierniewicach i inne obiekty⁴⁰.

Tab. 1. Obiekty dziedzictwa przemysłowego w Polsce z podziałem na województwa w 2003 r.

Województwo	Obiekty dziedzictwa przemysłowego	
	Razem	w rejestrze zabytków
Polska	16216	1863
Dolnośląskie	3800	250
kujawsko-pomorskie	1914	75
Lubelskie	999	81
Lubuskie	1236	70
Łódzkie	581	117
Małopolskie	333	85
Mazowieckie	543	194
Opolskie	428	78
Podkarpackie	705	91
Podlaskie	402	71
Pomorskie	261	105
Śląskie	1621	149
Świętokrzyskie	290	82
warmińsko-mazurskie	1757	181
Wielkopolskie	1013	225
Zachodniopomorskie	333	94

Zródło: A. Nitkiewicz-Jankowska, *Turystyka przemysłowa wizytówką Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego*, „Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej”, 2006, nr 117, s. 253, www.wgg.pwr.wroc.pl/pdf/publikacje/Dziedzictwo_II/25_Nitkiewicz-Jankowska.pdf, [dostęp: 23.10.2013]

³⁹ *Szlak Zabytków Techniki Województwa Śląskiego*, tekst: E. Wieczorek, opracowanie Śląska Organizacja Turystyczna (folder reklamujący Szlak Zabytków Techniki).

⁴⁰ *Szlak Zabytków Techniki Industrialne Mazowsze*, Na trasie kolei warszawsko-wiedeńskiej 2012 rok (folder reklamowy).

Według Polskiej Organizacji Turystycznej w Polsce zidentyfikowano ok. 16 tys. obiektów dziedzictwa przemysłowego, które mogą być potencjalnie wykorzystane do kreowania historycznych produktów miejsca.

Polska Izba Turystyki podkreśla, że produkt historyczny miejsca w postaci obiektów poprzemysłowych jest zaadresowany do pasjonatów historii i techniki, do rodzin z dziećmi i grup szkolnych, które traktują wyprawy do takiej fabryki, jak żywą lekcję historii oraz do turystów sentymentalnych, czyli tych osób, które były związane z przemysłem⁴¹.

Poprzemysłowe dziedzictwo dla promocji miasta chce także wykorzystywać Bydgoszcz, uchodząca zarówno w XIX w., jaki i okresie międzywojennym, oraz latach Polski Ludowej za ważny ośrodek przemysłowy. Sukcesem architektonicznym nawiązującym do lat świetności miasta w czasach Rzeczypospolitej szlacheckiej są stylizowane na wzór historycznych spichrzów bydgoskich położonych nad Brdą dwa nowoczesne budynki zbudowane ze szkła i stali. Stały się one ikoną miasta w plebiscycie mieszkańców z 2007 r. Łączenie tradycji ze współczesnością w przestrzeni miasta, jeśli jest umiejętnie wykonane, budzi zachwyt i podziw mieszkańców miasta i odwiedzających ten ośrodek gości. W ten nurt wpisuje się również idea akcentowania w przestrzeni Bydgoszczy dawnych nazw fabryk bydgoskich, które po rewitalizacji zmieniły przeznaczenie. Zachowano jednak dzięki temu zabiegowi ślady przeszłości. W przestrzeni miasta pozostała „Drukarnia”, obecnie obiekt handlowy. Podobny zabieg zastosowano w przypadku obiektów dawnego młyna, który stał się inspiracją do utworzenia w jego wnętrzach hotelu, z nazwą „młyn” w tle. Ważnym obiektem muzealnym Bydgoszczy stał się oddany do zwiedzania turystom pofabryczny zespół DAG Fabryk Bromberg, w ruinach którego uruchomiono nowoczesne muzeum „Exploseum”. Znajduje się w nim ekspozycja pt. „Exploseum – Centrum techniki wojennej DAG Fabryk Bromberg”. Samorządowe władze Bydgoszczy, podkreślają produkty miejsca „wodą pisane”, które zalicza się do zabytków hydrotechniki (śluz, Kanał Bydgoski, mosty, itp.).

Wśród omawianych miast, które eksponują swoje produkty historyczne miejsca, zabrakło Poznania i Wrocławia. Miasta te, obdarzone dużą liczbą cennych zabytków, w strategii marketingu terytorialnego zdecydowały się na eksponowanie przyszłości, nowoczesności i teraźniejszości, a nie przeszłości. Władze tych miast nie uciekają od przeszłości, od tworzenia produktów historycznych miejsc, jednak ważniejsza w wymiarze promocyjnym jest przyszłość. Poznań, jako hasło, które ma identyfikować miasto, wybrał zwrot „Poznań – miasto know-how”. Temu celowi podporządkowano przebudowę przestrzeni miejskiej dostosowując obiekty, z którymi styka się odwiedzająca miasto osoba do potrzeb założeń strategii. Rozpoznawalne są np. nowoczesne kształty budynku lotniska na Ławicy, czy przebudowana bryła dworca kolejowego. „Miasto know-how” wita przyjezdnych szkłem i stalą, nowoczesną, przestrzenną architekturą. Efekt pierwszego wrażenia w budowie wizerunku miejsca jest w tym wypadku aż nazbyt widoczny. Wrocław natomiast chce budować swój wizerunek w oparciu o realizację idei miasta europejskiego,

⁴¹ Raport – Turystyka Poprzemysłowa, Wiadomości Turystyczne, op. cit.

miasta spotkań, miasta o wielokulturowym rodowodzie. Pomimo tak wytyczonej strategii marketingowej Poznania i Wrocławia, nie uchylają się one od rewitalizacji przestrzeni historycznych, którą chętnie eksponują władze lokalne, pokazując ogromny dorobek cywilizacyjny tych ośrodków. Jest to przemyślana strategia intrygowania mieszkańców i gości zewnętrznych przyszłością i teraźniejszymi sukcesami miasta, oparta jednak na solidnym fundamencie historii i tradycji.

Produkt historyczny miejsca w postaci zabytków kultury czy techniki, stanowi nadal atrakcyjny obiekt do poznania przez turystów i jest zarazem powodem do dumy dla mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Prawdziwości tych słów dowodzi fakt plebiscytu na „Siedem nowych cudów Polski”, jaki w 2013 roku, już po raz trzeci, w Polsce rozpisal miesięcznik „National Geographic Travel”. Okazuje się, że na kolejnych miejscach od siódmego do pierwszego Polacy wskazali: Zamek Piastów Śląskich w Brzegu, XIV-wieczne polichromie w kościele św. Jakuba Apostoła w Małujowicach na Opolszczyźnie, Wielką Synagogę w Tykocimiu, Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie, Wzgórze Zamkowe w Cieszynie, Centralne Muzeum Włókiennictwa w Łodzi i Dolinki Krakowskie, w których znajdują się między innymi Klasztor w Czernej, ruiny zamku w Dolinie Kluczwoły, dwór w Karlicy Murowanej⁴².

Produkt historyczny miejsca, dokumentujący jego cywilizacyjny i kulturowy dorobek podlega komercjalizacji i służy promocji danego miejsca. Z tego powodu przy tablicach wjazdowych do większości miast Polski pojawiają się ikony 3-4 zabytkowych obiektów istotnych dla miasta i jego mieszkańców. Jest to swoista reklama i zachęta do zapoznania się z przestrzenią historyczną danej jednostki terytorialnej. Drugi trend, który zagościł w przestrzeni miasta to umieszczanie na obiektach historycznych miasta kodów kreskowych (tzw. Quick Response Code – QR Code), które pozwalają po ich skanowaniu na połączenie się z przestrzenią wirtualną jednostki terytorialnej i zapoznanie się bliżej z dziejami danego obiektu, placu, czy fabryki. W ten sposób wirtualna przestrzeń staje się dla podróżujących w realnej przestrzeni osób przewodnikiem, uzupełniającym zdobyte informacje. Podkreślić należy również to, że mieszkańcy jednostek terytorialnych oraz goście chętnie sięgają po produkt historyczny w postaci opracowań monograficznych dziejów danej miejscowości. Nieprzypadkowo, większość z tych książek powstała po roku 1990, gdy samorządowe władze gmin, budując często na nowo wartości i więzi lokalne, sięgały do dziedzictwa historycznego. Jak ujmuje tę tendencję prof. A. Wolff-Powęska, monografie te „budziły pamięć”.⁴³ Produkty historyczne miejsc inspirują i nie pozwalają zepchnąć się na margines życia miejskiego i jego przestrzeni. Zawsze będą zajmowały w niej główne miejsce.

⁴² Wybrano 7 nowych cudów Polski, www.turystyka.wp.pl/gid,16097649,title,Wybrano-7-nowych-cudow-Polski,galeria.html?ticaid=111891, [dostęp 21.10.2013]

⁴³ A. Wolff-Powęska, *Piękna mała historia*, „Gazeta Wyborcza” 2010, nr 73.6291.

Zakończenie

Kreowanie przez władze gminy, przy współudziale ich mieszkańców historycznych produktów miejsca, jak pokazują zamieszczone powyżej przykłady, odgrywa ogromną rolę w inspirowaniu rozwoju lokalnego jednostki osadniczej. Pozwala ono na:

- poprawę jakości przestrzeni lokalnej i jej estetyki;
- tworzenie wartości lokalnych i dzięki nim integrację społeczności lokalnej;
- spełnianie ważnej roli edukacyjnej i poszerzanie świadomości społecznej;
- wspieranie rozwoju lokalnego sektora gospodarki turystycznej i przedsiębiorczości lokalnej;
- zawiązywanie współpracy z innymi jednostkami terytorialnymi, celem promocji turystyki tematycznej i tym samym wspólnej promocji miejsc.

Władze małych miasteczek i wsi, a także tych dużych, będących marką samą w sobie, muszą pamiętać o tym, że odkrywanie przestrzeni mało znanych i ciekawych stanie się udziałem coraz większej liczby turystów, którzy poznawszy istotne dla kultury polskiej i ogólnoludzkiej obiekty, coraz częściej będą sięgać po produkty historyczne mało poznane, które przygotowane i odpowiednio wyeksponowane już dzisiaj będą sprzyjały rozwojowi lokalnemu w najbliższych latach.

Streszczenie

Metryką każdego miejsca zamieszkanego przez człowieka jest jego dziedzictwo historyczne. Dokumentuje ono dorobek materialny i niematerialny mieszkańców żyjących na danym terenie przed nami. W niniejszym artykule zaprezentowano, na empirycznych przykładach, jak władze lokalne wykorzystują dziedzictwo historyczne miejsc dla celów promocji miejscowości i komercjalizacji ich przestrzeni. Zwrócono uwagę, że obiekty sakralne, zamki i pałace, założenia urbanistyczne, zabytkowe parki, fabryki, obiekty hydrotechniczne oraz hejnały, herby miast, legendy i dziedzictwo kulinarne, stają się w rozumieniu marketingu terytorialnego produktami historycznymi miejsc o charakterze materialnym i niematerialnym. Podkreślić należy, że każdy produkt historyczny miejsca ma znaczący wpływ na kształtowanie wizerunku jednostki terytorialnej, a odpowiednio wyeksponowany może stać się jej wizytówką. Z tego powodu historia miejscowości nie jest zamkniętą, martwą i bezużyteczną kartą, którą można marginalizować w promocji miejsc.

Słowa kluczowe: marketing terytorialny, produkt miejsca, produkt historyczny miejsca, samorząd gminny, promocja miejsc, dziedzictwo historyczne

History of Places as a Product. Territorial Marketing and Historical Legacy.

Summary

Historical legacy is a 'public register' of every place inhabited by human beings. It documents the material and immaterial output and achievements of those who lived on a particular area before us. This paper, basing on empirical examples, shows how the local authorities use historical legacy of particular places to promote the place and commercialize the area. It has been pointed out herein that buildings of religious character, castles and palaces, urban planning schemes, historic parks, hydro-technical objects and bugle calls, coats of arms, legends and culinary legacy, from the perspective of territorial marketing become the historical products of places of material and immaterial character. It should be highlighted then, that every historical product has significant influence on creating an image of a territorial unit and, if it is properly presented and emphasized, it may become a real showpiece

of a town or a city. Therefore, a history of a particular town or city cannot be considered as a fixed, dead or useless card, and we should not marginalize it when promoting a place.

Key words: territorial marketing, product of place, historical product of place, district self-government, promotion of places, historical legacy.

Radosław Krajewski

KLAUZULA NIEKARALNOŚCI SPRAWCY PRZEKUPSTWA ZAWIADAMIAJĄCEGO O NIM INSTYTUCJE ŚCIGANIA

Przyjmowanie i wręczanie korzyści korupcyjnych jest w naszym kraju istotnym problemem społecznym, który mając swoje złożone uwarunkowania, trwa w zmieniających się nieco postaciach, będąc słusznie traktowanym jako wymagający najlepiej likwidacji, co jest niemożliwe, albo przynajmniej poważnego zminimalizowania, co wydaje się być osiągalne. Niestety dane empiryczne, w tym statystyki i zdarzające się przypadki nieprawidłowości w tym zakresie, które chętnie eksponują media, pokazują, że starania w tym zakresie nie przynoszą pożądaných rezultatów w zakresie, w jakim powinno to mieć miejsce. Wprawdzie przepisy prawa przewidują różne rozwiązania mające na celu zapobieganie i zwalczanie takich zachowań, wśród których ważną rolę przypada regulacjom prawa karnego, choć tak, jak i w innych obszarach zachowań ludzi może ono i w tym zakresie spełniać jedynie rolę subsydiarną.

Podstawowe znaczenie w tym zakresie mają przepisy Kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r.¹, które przewidują odpowiedzialność karną za przyjmowanie korzyści korupcyjnych, to jest sprzedajność, jak i za ich wręczanie, a więc przekupstwo. Przepisy art. 228 §1-6 Kodeksu karnego statuuja przestępstwo sprzedajności, to jest łapownictwa biernego. Natomiast w art. 229 §1-5 ustawodawca dokonał kryminalizacji przekupstwa, czyli łapownictwa czynnego, przy czym ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw² dodano do tego artykułu §6, zgodnie z którym nie podlega karze sprawca tego przestępstwa, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

Jak wskazuje M. Szwarczyk celem wprowadzenia przedmiotowej regulacji było zapewne ułatwienie uzyskiwania przez organy ścigania informacji o przypadkach łapownictwa biernego w zamian za co sprawcy łapownictwa czynnego uzyskują dobrodziejstwo niepodlegania karze. Autor ten uważa przy tym, że przepis ten ma charakter stricte pragmatyczny z punktu widzenia ujawniania i zwalczania tego typu przestępczości³.

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

² Dz. U. z 2003 r. Nr 111, poz. 1061.

³ T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 592 - 593.

Według R. G. Hałasa rozwiązanie to ma być skutecznym instrumentem walki z korupcją, dając gwarancję bezkarności osobie udzielającej korzyści⁴. R. A. Stefański pisze zaś, że zgodnie z *communis* opinio jednym z ważnych czynników wpływających na niską skuteczność zwalczania korupcji jest solidarność łącząca przyjmującego i dającego łapówkę, a więź tę potęguje to, że obaj odpowiadają karnie, a zatem w celu rozerwania tej więzi zagwarantowano bezkarność wręczającego łapówkę, jeżeli spełni on określone w przedmiotowym przepisie przesłanki⁵.

Natomiast A. Barczak-Oplustil podaje, że uzasadnieniem dla jej wprowadzenia było dążenie do rozerwania więzi solidarnościowej dającego i przyjmującego łapówkę, jednocześnie podkreślając, że jej dopuszczalność budzi wątpliwości ze względu na wiążące Rzeczpospolitą Polską standardy międzynarodowe i europejskie⁶. Według M. Kulika ideą tego przepisu jest rozbicie solidarności przestępczej między udzielającym korzyści a przyjmującym ją. Autor ten zaznacza, że w doktrynie słusznie zauważa się, że regulacja ta tworzy pole do nadużyć ze strony prawdziwych lub rzekomych sprawców czynnej korupcji. Idea rozbicia solidarności między nimi, a przyjmującymi korzyści korupcyjne jest bowiem o tyle wątpliwa, że tym, co ich łączy jest nie tyle obawa przed odpowiedzialnością karną, ile wzajemne uzyskanie pewnych świadczeń i usług oraz obawa przed ich utratą w wyniku ujawnienia przestępstwa, choć wskazuje także, że znane są też poglądy odmienne, że mimo nieuniknionych ułomności rozwiązanie to może być w praktyce skuteczne⁷.

Krytyczne jest stanowisko odnośnie do analizowanej klauzuli także O. Górniok i R. Zawłockiego, którzy odwołując się do argumentów historyczno-prawnych wskazują, że klauzula ta miała swój odpowiednik w art. 47 dekretu z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa, zwanego „małym kodeksem karnym”. Podobnie jak współcześnie także wówczas powoływano się na względy polityki kryminalnej, a jako cel istnienia tamtego przepisu podawano rozbicie solidarności w zakresie uchylenia się od odpowiedzialności karnej, grożącej zarówno dającemu, jak i biorącemu łapówkę. Przepis ten po tak zwanym przewrocie październikowym z 1956 r. spotkał się z poważną krytyką, a spodziewane efekty, to jest podniesienie wykrywalności łapownictwa i doprowadzanie do odpowiedzialności jego sprawców okazały się nikłe. Podnoszono także, że z dobrodziejstwa niekaralności korzystały często osoby będące inspiratorami przestępczego zachowania, jak też zwracano uwagę na to, że rozwiązanie to wywoływało sugestie, jakoby korzystanie z bezkarności przekupstwa le-

⁴ F. Ciepły, M. Gałązka, A. Grzeškowiak (red.), R. G. Hałas, S. Hypś, D. Szeleszczuk, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1035.

⁵ R. A. Stefański, *Prawo karne materialne. Część szczególna*, Warszawa 2009, s. 345.

⁶ A. Barczak - Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Ćwiąkałski, M. Dąbrowska - Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Warszawa 2013, s. 1183 - 1184.

⁷ M. Budyn - Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 544.

galizowało w świadomości społecznej wręczanie łapówek.⁸ Współczesny ustawodawca nie skorzystał więc z doświadczeń historycznych, a proveniencja analizowanego rozwiązania oraz fakt, że nie przyniosło ono zamierzonych rezultatów nakazywały taki zabieg.

Zdaniem A. Marka regulacja przyjęta w art. 229 §6 Kodeksu karnego oparta jest na założeniu, że dobrowolne zawiadomienie instytucji powołanej do ścigania przestępstw o fakcie przestępstwa korupcyjnego i okolicznościach jego popełnienia uzasadnia bezkarność zawiadamiającego i może służyć ujawnianiu oraz pociąganiu do odpowiedzialności skorumpowanych funkcjonariuszy publicznych. Jest to jednak dość radykalne posunięcie ustawodawcze, którego słabą stroną jest to, że może ono skłaniać do fałszywych zawiadomień, dlatego też należy skrupulatnie sprawdzać ich prawdziwość, bowiem w interesie społecznym leży zarówno karanie skorumpowanych funkcjonariuszy i innych osób pełniących funkcje publiczne, jak i fałszywych delatorów, którzy składają zawiadomienia o niepopełnionych przestępstwach lub formułują fałszywe oskarżenia niezależnie od tego, jakimi kierują się motywami, w szczególności chęcią zemsty za niekorzystne załatwienie sprawy, rewanżem, a nawet źle pojętym interesem publicznym⁹.

Idea wprowadzenia analizowanej klauzuli, to jest chęć rozerwania przestępczej więzi pomiędzy sprawcami przekupstwa i sprzedajności, była zatem słuszna, ale niekoniecznie możliwa do osiągnięcia przy użyciu takiego właśnie rozwiązania. Więż ta opiera się bowiem na wspólnym interesie, może wynikać ze wcześniejszych utrwalonych relacji, jak też zasadać się na złożeniu wręczającego korzyść korupcyjną, że w przyszłości będzie on zależny od przyjmującego łapówkę lub osób jemu sprzyjających, a w konsekwencji nie warto mu ujawniać przyjęcia takiej korzyści. Przy tym rozwiązanie to może stanowić istotne pole do nadużyć, wszak łatwiej zarzucić komuś przyjęcie łapówki, gdy fakt taki nie miał w rzeczywistości miejsca, aniżeli przed zarzutem takim osobie takiej wybronić się. Wszak zarzut może opierać się tylko na twierdzeniu osoby, że inna osoba łapówkę przyjęła, przy wskazaniu mogących uchodzić za wiarygodne okoliczności takiego rzekomego czynu, a obrona przed nim sprowadzać może się jedynie do twierdzenia tego, wobec kogo się go formułuje, że nie jest to prawda. Różne mogą być przy tym motywy takich fałszywych zawiadomień, w tym sprowadzać się one mogą do chęci wyeliminowania przeciwników politycznych, zaszkodzenia osobie, jak też fałszywi delatorzy mogą kierować się zemstą lub jakimikolwiek innymi negatywnymi przesłankami. Z drugiej jednak strony może być i tak, że funkcjonariusz publiczny przyjął korzyść korupcyjną, o czym ktoś trzeci wie, ale nie ma na to dowodów, a kierując się interesem społecznym „zachęci” osobę, która korzyść tę wręczyła do ujawnienia tego faktu, choćby przez przesłanie jej anonimu o tym, że wiadomym jest, że łapówka została wręczona, przez co spowoduje zawiadomienie przez taką osobę instytucji ścigania o relacji korupcyjnej, co w efekcie doprowadziłoby do ujawnienia okoliczności takiego czynu. Także sama osoba, która wręczyła korzyść korupcyjną może dojść do przekonania, że jej zachowanie było

⁸ O. Górniok, W. Koziół, E. Pływaczewski, B. Kunicka-Michalska, R. Zawłocki (red.), B. Michalski, A. Sakowicz, J. Skorupka, A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 222-316*, Warszawa 2010, s. 99.

⁹ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 434.

nieprawidłowe i złożyć zawiadomienie z własnej inicjatywy, co w perspektywie społecznych korzyści będzie pozytywne.

Bezkarność sprawcy przekupstwa może także budzić inne wątpliwości, w tym co do ogólnych standardów prawnych. Mianowicie pojawia się pytanie, dlaczego z przedmiotowej klauzuli korzystać ma tylko wręczający łapówkę, a przyjmujący ją nie ma takiej możliwości, wszak gdyby przyjął on łapówkę po czym ujawniłby wobec instytucji ścigania okoliczności takiego czynu, to doszłoby to schwytania wręczającego korzyść korupcyjną, przy zachowaniu tych samych argumentów, które przyświecały ustawodawcy przy wprowadzeniu obowiązującego uregulowania, w szczególności rozerwania przestępczej solidarności pomiędzy wręczającym i przyjmującym łapówkę. W pewnym sensie przeczy to zasadzie równości wobec prawa, skoro *de lege lata* w lepszej sytuacji znajduje się sprawca łapownictwa czynnego w porównaniu ze sprawcą łapownictwa biernego. Prócz tego nie zawsze jest tak w dążeniach państwa w zakresie zwalczania zjawisk patologicznych, a takim jest między innymi korupcja, że cel uświęcać musi środki, bowiem może to pozostawać w sprzeczności z zasadą celowości i proporcjonalności ich użycia, jak też pozostawania ze standardami państwa prawa, w którym każdy obywatel powinien czuć się bezpiecznie, w tym obawy przed ryzykiem sformułowania wobec niego bezpodstawnego zarzutu zachowania niezgodnego z prawem, które to ryzyko wobec osób pełniących funkcje publiczne co do tego, że przyjęły one korzyść korupcyjną istnieje w niczym nieuzasadnionym zakresie. Nie można bowiem przyjąć, że potrzeba zapobiegania i zwalczania zachowań korupcyjnych, jako taka będąca oczywistą, uprawniać ma państwo do dawania nieuczciwym delatorom instrumentu działania na szkodę uczciwych funkcjonariuszy publicznych. W konsekwencji *de lege ferenda* rozważyć należy zasadność istnienia przedmiotowej klauzuli, co do której trzeba mieć poważne wątpliwości, choć ewentualna rezygnacja z niej powinna być poprzedzona starannymi wieloaspektowymi analizami zdecydowanie wykraczającymi poza argumenty przytoczone powyżej, w tym opierać się na danych empirycznych czy, a jeśli tak, to w ilu przypadkach, jej istnienie doprowadziło do prawdziwych lub fałszywych zawiadomień o korupcji. Na chwilę obecną byłbym jednak bardziej za jej zniesieniem, aniżeli za dalszym utrzymywaniem, proponując takie ukształtowanie przepisów antykorupcyjnych, aby starannie eksponowały one potrzebę zawiadamiania o żądaniu łapówki oraz prawdopodobieństwie jej przyjęcia, aby instytucje ścigania poprzez czynności operacyjne, w szczególności podsłuchy, podglądy, kontrolę i utrwalanie rozmów oraz inne czynności pozyskiwały niekwestionowane dowody przeciwko sprawcom sprzedajności.

Póki jednak regulacja ta obowiązuje wskazać trzeba, że aby sprawca przekupstwa mógł skorzystać z dobrodziejstwa niekaralności muszą łącznie być spełnione następujące warunki: przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej przez osobę pełniącą funkcję publiczną, zawiadomienie przez sprawcę o tym fakcie organu powołanego do ścigania przestępstw zanim organ ten o nim się dowiedział oraz ujawnienie wszystkich istotnych okoliczności przestępstwa. *A contrario* zatem niespełnienie którejkolwiek z tych przesłanek nie powoduje bezkarności sprawcy łapownictwa czynnego, co w szczególności

ści dotyczyłoby zawiadomienia po tym, gdy organ wiedział już o przypadku korupcji, jak też zatajenia niektórych z istotnych jego okoliczności.

Według M. Kulika nie ma znaczenia forma, w jakiej sprawca dokonuje zawiadomienia, a nie wydaje się być konieczne, aby było ono dokonane w formie procesowej¹⁰, zaś według A. Marka musi mieć ono formę procesową¹¹, który to pogląd reprezentują także R. A. Stefański¹² oraz A. Barczak-Oplustil¹³, z czym należy się zgodzić. Prócz tego nie mają znaczenia motywy, które kierowały sprawcą, który zdecydował się na takie zawiadomienie, a zatem może to być chęć uniknięcia kary, ale także jakikolwiek inna przesłanka, przy czym sprawca może zawiadomić tak dobrowolnie, jak i pod wpływem nacisku innej osoby, a impulsem do tego może być zarówno jego wewnętrzne przekonanie, jak i okoliczność zewnętrzna.

Gdyby zawiadamiający dokonał fałszywego zawiadomienia, to powinien ponieść odpowiedzialność karną z art. 234 Kodeks karnego, to jest za przestępstwo fałszywego oskarżenia, zgodnie z którym w szczególności kto, przed organem powołanym do ścigania lub orzekania w sprawach o przestępstwo, fałszywie oskarża inną osobę o jego popełnienie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Podsumowując wskazać trzeba, że korupcja będąca wyrazem zepsucia osób pełniących funkcje publiczne oraz ich partnerów i klientów, a polegająca na przedkładaniu interesu prywatnego ponad interes publiczny poprzez wykorzystanie władzy i przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy od osoby taką korzyść wręczającej, jest zjawiskiem trudnym do zwalczania, a tym bardziej niemożliwym do zlikwidowania. Dlatego też ustawodawca podejmuje różne zabiegi, aby jej przeciwdziałać, co jako takie jest absolutnie potrzebne, ale niekiedy może wykraczać poza niezbędne ramy lub przynajmniej budzić wątpliwości, czego przykładem jest klauzula niekaralności sprawy przekupstwa zawiadamiającego o nim instytucje ścigania.

Streszczenie

Korupcja jest istotnym problemem społecznym, w celu zwalczania którego ustawodawca przyjmuje różne regulacje prawne. Jedną z nich jest niepodleganie karze sprawcy łapownictwa czynnego, który zawiadomił instytucje ścigania o przyjęciu korzyści korupcyjnej przez sprawcę sprzedającego zanim organ ten dowiedział się o przestępstwie ujawniając wszystkie jego istotne okoliczności. Rozwiązanie to budzi wątpliwości tak co do faktycznych możliwości realizowania pokładanych w nim celów, w szczególności przełamania przestępczej solidarności przyjmującego i wręczającego łapówkę, jak i pozostawania w zgodności z ogólnymi standardami prawnymi.

¹⁰ M. Budyn - Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 545.

¹¹ A. Marek, *Kodeks karny*, op. cit., s. 434.

¹² R. A. Stefański, *Prawo karne*, op. cit., s. 345.

¹³ A. Barczak - Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 1184.

Słowa kluczowe: korupcja, przekupstwo, sprzedajność, sprawca przestępstwa, zawiadomienie, niekaralność

The Clause of Impunity of an Offender in Case of Bribery Who Reports the Crime to a Penal Prosecution Agency

Summary

Corruption is a serious social problem. With the view to combating it the legislator adopts various legal measures. One of them is a privilege of impunity established by law to the benefit of an offender of active bribery who reported to a penal prosecution agency the fact that an offender of venality had received a benefit resulting from corruption before the agency found out that the crime had been committed and revealed its crucial circumstances. However, this legal solution has aroused some doubts as to possibilities of achievement of its objectives. In particular, it is not certain whether it is capable of breaking the criminal solidarity between the giver and recipient of the bribe. Furthermore, there are some controversies related to the conformity of the impunity clause to general legal standards.

Key words: corruption, bribery, venality, the offender, notification of crime committed, impunity

Mirosław Klusek

OCENA WAŻNOŚCI SPRZEDAŻY NIERUCHOMOŚCI ZIEMSKICH W GENERALNYM GUBERNATORSTWIE NA PRZYKŁADZIE WILANOWSKIEJ NIERUCHOMOŚCI ZIEMSKIEJ

Wstęp

W niniejszym artykule zostaje podjęta próba oceny podstaw prawnych i procedury sprzedaży nieruchomości ziemskich w Generalnym Gubernatorstwie (GG) wraz z analizą wpisów odzwierciedlających transakcję w księgach wieczystych i ich oceną pod kątem obecnego statusu prawnego nieruchomości w kontekście podobnych transakcji z przed wybuchu II wojny światowej.

Do analizy postawionego zagadnienia wykorzystaliśmy jako przykład transakcje sprzedaży należących do wilanowskiej nieruchomości ziemskiej „Lasu Kabaty” (Lasu Kabackiego) w 1938 r. i obszaru leśnego „Laski Borków” w 1940 r. Wybór tych transakcji wynika z faktu, iż są dobrze udokumentowane i mają wiele wspólnych cech. Były to nieruchomości o charakterze leśnym, należące do dóbr Wilanów. Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku ich sprzedaż była skutkiem zobowiązań Adama hr. Branickiego wobec tego samego wierzyciela – Państwowego Banku Rolnego (PBR).

Sprzedaż „Lasu Kabaty” (Lasu Kabackiego) w 1938 r.

Dnia 21 grudnia 1938 r. przed Stanisławem Chmielewskim, zastępcą notariusza Czesława Swirskiego przy Wydziałach Hipotecznych Sądu Okręgowego w Warszawie został sporządzony akt kupna-sprzedaży pomiędzy Adamem Branickim a Gminą miasta stołecznego Warszawy¹. Adam Branicki sprzedał miastu Warszawa zalesiony obszar gruntu pod nazwą „Las Kabaty” (Lasu Kabackiego) ze składu uregulowanych w tej księdze dóbr. Las Kabacki o powierzchni 919 ha. wraz z całkowitym drzewostanem, budowlami i urządzeniami został sprzedany za cenę szacunkową 3.425 tys. zł. Branicki zgodnie z aktem notarialnym w gotówce otrzymał 425 tys. zł, a pozostałe 3 mln zł obligacjami 5% pożyczki obligacyjnej miasta stołecznego Warszawy z 1938 r. Obligacje zostały przyjęte jako gotowizna w ich wartości nominalnej. W związku z tym pierwotna wartość gotówki do wypłaty wynosząca 425 tys. zł została pomniejszona o 33.750 zł. i wyniosła w gotówce 391.250 zł. Wszystkie obligacje 5% pożyczki obligacyjnej miasta stołecznego Warszawy z 1938 r. na łączną sumę nominalną 3 mln zł Adam Branicki przekazał wierzyci-

¹ Akt notarialny, repertorium nr 3222.

cielowi hipotecznemu Państwowemu Bankowi Rolnemu na częściowe pokrycie swojego zadłużenia. Odbiór obligacji pokwitowali Marian Jastrzębski wicedyrektor i Stanisław Lipski działający w imieniu i na rzecz Państwowego Banku Rolnego na zasadzie §3 i §7 statutu tegoż banku oraz zgodnie z nominacjami ogłoszonymi w Monitorze Polskim nr 47 z 1927 r. i nr 200 z 1937 r. Państwowy Bank Rolny obligacje przyjął do rozliczenia po kursie 95 za 100.

Aby mogło dojść do transakcji sprzedaży „Lasu Kabaty” obszar ten musiał zostać zwolniony od obciążeń i odpowiedzialności oraz ostrzeżeń figurujących w dziale wykazu hipotecznego księgi dóbr Wilanów, a Adam Branicki musiał otrzymać zgodę Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego na sprzedaż lasu.

Uregulowane w tej księdze należące do Adama Branickiego dobra Wilanów obciążały długi na rzecz Państwowego Banku Rolnego w dziale IV wykazu hipotecznego tej księgi zabezpieczone w sposób następujący: kaucja w kwocie 4.011.300 zł w złocie, zapisana pod nr 6; kaucja w kwocie 3.119.900 zł w złocie, zapisana pod nr 8; kaucja w kwocie 891.400 zł w złocie pod nr 9; kaucja w kwocie 3 mln zł w złocie zabezpieczone pod nr 16. Marian Jastrzębski i Stanisław Lipski w imieniu Państwowego Banku Rolnego cały sprzedawany obszar zwolnili od obciążenia i odpowiedzialności. Podobnie zwolnienia obszaru „Las Kabaty” od obciążeń z uregulowanych w tej księdze dóbr dokonał: Skarb Państwa, Bank Zachodni Spółka Akcyjna, Towarzystwo Kredytowe Ziemskie.

Pod numerem 24 działu III księgi dóbr Wilanów zapisane było ostrzeżenie, że wojewoda warszawski decyzją z dnia 11 września 1934 r. na podstawie artykułów 1, 3, 15 i 16 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 r.² postanowił wszcząć postępowanie w celu przejęcia na własność Państwa gruntów uregulowanych w księdze niniejszej. Branicki złożył w akcie notarialnym wyjaśnienie, że zgodnie z załączonym pod nr 32 do zbiorów zaświadczeniem Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego Wydział Rolnictwa i Reform Rolnych z 20 grudnia 1938 r. Urząd Wojewódzki wyraził zgodę na zwolnienie terenów Lasu Kabackiego spod wyżej wymienionego ostrzeżenia pod warunkiem wpłacenia kwoty 5 tys. zł należnej Skarbowi Państwa. W związku z tym, że warunek Urzędu Wojewódzkiego został spełniony, teren Lasu Kabackiego został zwolniony spod wyżej wymienionego ostrzeżenia.

Ponadto, do zbioru dowodów księgi dóbr Wilanów pod nr 35 zostało załączone pismo Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego z 17 września 1938 r. Pismo to było dowodem, że nie stoją na przeszkodzie niniejszej sprzedaży przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 czerwca 1927 r. o ochronie lasów niestanowiących własności Państwa³.

² Dziennik Ustaw RP (Dz. U. RP) 1933, nr 85, poz. 658.

³ Dz. U. RP 1927, nr 111, poz. 932.

Regulacje prawne dotyczące sprzedaży nieruchomości ziemskich w Polsce międzywojennej

Główne ramy obrotu nieruchomościami ziemskimi w Polsce międzywojennej zostały uregulowane już na początku istnienia odrodzonego państwa. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r. normującym przenoszenie własności nieruchomości ziemskich⁴ „*umowy o przeniesieniu prawa własności nieruchomości ziemskich wymagają dla swej ważności poprzedniego zezwolenia władzy państwowej*”. Zmiany tytułu własności dokonane z pominięciem lub niezgodnie z decyzją właściwej władzy były nieważne⁵. Udzielanie zezwoleń należało do okręgowych urzędów ziemskich⁶. W lutym 1932 doszło do połączenia Ministerstwa Reform Rolnych z Ministerstwem Rolnictwa i Dóbr Państwowych w jedno Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych. Wynikiem tego było wejście w życie ustawy z 27 marca 1932 r. w sprawie działania Ministerstwa Reform Rolnych i organizacji urzędów ziemskich. Zgodnie z nią kierowanie okręgowym urzędem ziemskim powierzone zostało wojewodzie⁷. Następnie na podstawie październikowego (1933) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej⁸ od początku 1934 r. uprawnienia i obowiązki okręgowych urzędów ziemskich zostały przejęte przez wydziały rolnictwa urzędów wojewódzkich. Natomiast funkcje powiatowych urzędów ziemskich powierzono referatom rolnictwa przy starostwach. Kompetencje okręgowych komisji ziemskich przekazano nowoutworzonym wojewódzkim komisjom ziemskim, dla których władzą odwoławczą była Główna Komisja Ziemska w Warszawie. Z dniem wejścia w życie rozporządzenia – 1 stycznia 1934 r. wymienione w poszczególnych ustawach i rozporządzeniach uprawnienia i obowiązki przeszły: okręgowych komisji ziemskich – na wojewódzkie komisje ziemskie; okręgowych urzędów ziemskich i prezesów okręgowych urzędów ziemskich – na wojewodów; powiatowych urzędów ziemskich, komisarzy ziemskich, podkomisarzy ziemskich oraz delegatów okręgowych urzędów ziemskich – na starostów⁹.

Ponadto z przepisów prawnych regulujących obrót nieruchomościami ziemskimi w przypadku sprzedaży Lasu Kabackiego, jak wynika z aktu notarialnego miały zastosowanie dodatkowe rozporządzenia: o ochronie lasów niestanowiących własności Państwa oraz o przejmowaniu na własność Państwa gruntów za niektóre należności pieniężne.

Zgodnie z art. 31 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 czerwca 1927 r. o ochronie lasów niestanowiących własności Państwa¹⁰ do zakresu działania wojewody należało:

- a) *sprawy zmiany rodzaju użytkowania gruntów leśnych w lasach o obszarze większym niż 50 ha;*

⁴ Dz. U. RP 1919, nr 73, poz. 428.

⁵ Ibid., art. 8.

⁶ Ibid., art. 9.

⁷ Dz. U. RP 1932, nr 19, poz. 129.

⁸ Dz. U. RP 1933, nr 85, poz. 635.

⁹ Dz. U. RP 1933, nr 85, poz. 635, art. 14.

¹⁰ Dz. U. RP 1927, nr 111, poz. 932.

- b) *zatwierdzanie planów urzadzania gospodarstwa leśnego lub programów gospodarczych w lasach obciążonych służebnościami, których obszar przekracza 50 ha oraz w lasach, nieobciążonych służebnościami, których obszar przekracza wielkość, określoną przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w wykonaniu postanowień art. 11;*
- c) *udzielenie na zasadzie art. 16 zezwoleń na wyręb w lasach określonych w pkt. b niniejszego artykułu;*
- d) *udzielenie zezwoleń na dzielenie lasów i gruntów leśnych (art. 23)*
- e) *uznawanie lasów za ochronne, odejmowanie im tego charakteru oraz wydawanie zarządzeń co do stosowania szczególnych przepisów o zagospodarowaniu lasów (art. 24-26);*
- f) *na obszarze działania ustawy o organizacji ziemskiej włościan (Zb. pr. ces. ros. tom IX osob. dod. ks. IX wyd. 1923 r.) wydawane w stosunku do obciążonych służebnościami lasów, których powierzchnia przekracza 50 ha, decyzji w sprawach, wymienionych w art. 30 pkt. k ust. 2;*
- g) *na obszarze działania ustawy lasowej s dnia 3 grudnia 1852 r. (dz. u. p. austr. nr 250) wydawanie orzeczeń, zarządzeń, opartych na przepisach ust. 1 § 9 i ust. 2 § 26 tej ustawy.*

Natomiast wymieniane w akcie notarialnym artykuły: 1, 3, 15 i 16 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 r. o przejmowaniu na własność Państwa gruntów za niektóre należności pieniężne, stanowiły, że: z nieruchomości ziemskich obciążonych zaległymi należnościami z tytułu podatków, danin publicznych, zarówno państwowych jak i samorządowych, będą przejmowane na własność Państwa grunty za ciężące na tych nieruchomościach podatki, daniny publiczne. Decyzje o wszczęciu postępowania w celu przejęcia gruntów wydawał wojewoda na wniosek izby skarbowej. Decyzje te były ostateczne. Na podstawie decyzji wojewody o wszczęciu postępowania w księdze hipotecznej nieruchomości wpisywano ostrzeżenie z skutkiem, „w dalszym postępowaniu uwzględniony będzie taki stan prawny nieruchomości, jaki istniał w chwili wpisania ostrzeżenia”¹¹.

Na koniec należy wspomnieć o zarządzeniu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych 13 lipca 1938 r. w sprawie stosowania przepisów dotyczących parcelacyjnego i zwykłego obrotu ziemią¹². Minister uchylił okólnik z dnia 13 września 1932 r. w sprawie ułatwień w obrocie ziemią¹³. Okólnik ten wprowadzał liberalizację niektórych zasad ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej i przepisów normujących zwykły obrót ziemią, ze względu na kryzys gospodarczy. Od lipca 1938 r. obowiązujące w tym czasie przepisy dotyczące parcelacyjnego i zwykłego obrotu ziemią miały być ściśle przestrzegane.

¹¹ Dz. U. RP 1933, nr 85, poz. 658.

¹² Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych (Dz. U. M. R. i R. R.) 1938, nr 9, poz. 64, s. 339.

¹³ Dz. U. M. R. i R. R. 1932, nr 3, s. 260.

Sprzedaż obszaru leśnego „Laski Borków” w 1940 r.

Dnia 10 grudnia 1940 r. przed Walerym Romanem, notariuszem przy Wydziałach Hipotecznych Sądu Okręgowego w Warszawie został sporządzony akt kupna – sprzedaży pomiędzy Adamem Branickim a Czesławem Kadenacym, dyrektorem warszawskiego oddziału Państwowego Banku Rolnego w Generalnym Gubernatorstwie, i Marianem Jastrzębskim, wicedyrektorem tegoż banku. Adam Branicki celem częściowej spłaty zadłużenia w Państwowym Banku Rolnym, zabezpieczonego kaucjami zapisanymi na dobrach Wilanów w dziale IV pod numerami: 6, 8, 9 i 16, sprzedawał Państwowemu Bankowi w Generalnym Gubernatorstwie obręb leśny określany jako „Laski”, położony w gminach Wawer i Falenica w pow. warszawskim o powierzchni 356 ha. Obszar ten składał się z dwóch działów gruntów: działu gruntu pod nazwą „Las Laski I” o powierzchni 328 ha i działu gruntu pod nazwą „Laski Borków” o powierzchni 27 ha. Powyższy obręb leśny „Laski” został sprzedany wraz z zabudowaniami leśniczówki i gajówki za 2 mln zł. Cena ta zaliczona miała zostać na poczet długu Branickiego wobec PBR powstałego przed 1 września 1939 r.¹⁴. Aby mogło dojść do sprzedaży obręb leśny musiał być wolny od zobowiązań. Trzy dni wcześniej przed Walerym Romanem został zawarty akt (7 grudnia 1940 r. nr repertorium 1943), w wyniku którego: Bank Zachodni mający swe wierzytelności zabezpieczone w dziale IV księgi dobra Wilanów pod numerami: 27, 28, 29, 30 i Towarzystwo Kredytowe Ziemskie, mające zabezpieczone swoje pożyczki pod nr 64 w dziale IV, stosownie do decyzji zawartej w deklaracji tegoż Towarzystwa z 13 listopada 1940 r. – zwolnili sprzedany obszar od tych obciążeń na warunkach wymienionych w nadmienionym akcie i deklaracji. Adam Branicki i Państwowy Bank Rolny zobowiązali się do wykonania tych warunków. Podobnie postąpili przedstawiciele Państwowego Banku Rolnego w GG, którzy w imieniu banku cały sprzedawany obszar zwolnili od obciążenia kaucjami, zapisanymi w dziale IV pod numerami 6, 8, 9, 16 w kwotach w złotych w złocie: 4.011.300, 3.119.900, 891.400, 3.000.000. Ponadto przedstawiciele PBR oświadczyli, iż kupowany obszar jest nabywany dla Funduszu Emerytalnego Pracowników Państwowego Banku Rolnego¹⁵. Niespełna dwa tygodnie później transakcja ta została zanotowana w księdze głównej Funduszu Emerytalnego PBR z adnotacją: „*Za nieruchomość Laski nabytą od A. hr. Branickiego*” i podaniem kwoty 2.000.000 zł.¹⁶ Nabycie nieruchomości lasu Laski-Borków przez Fundusz Emerytalny w 1940 r. potwierdza także dyrektor Państwowego Banku Rolnego w Generalnym Gubernatorstwie Stanisław Riedel¹⁷.

¹⁴ Akt notarialny, nr repertorium 1950. Archiwum Akt Nowych (AAN), Państwowy Bank Rolny (PBR), sygn. 413/1, Sprawozdanie „Państwowego Banku Rolnego” za okres od 1 lipca do 31 grudnia 1941 r. z terenu Generalnej Guberni, s. 58.

¹⁵ Akt notarialny, nr repertorium 1950.

¹⁶ AAN, PBR, sygn. 114, Dziennik – Księga główna Funduszu Emerytalnego Państwowego Banku Rolnego, s. 41.

¹⁷ S. Riedel, *Działalność Państwowego Banku Rolnego w pierwszych latach okupacji hitlerowskiej*, „Najnowsze Dzieje Polski. Materiały i studia z okresu II wojny światowej” 1959, T.III, s. 94. M. Kłusek, *Problem legalności działań Państwowego Banku Rolnego w Generalnej Guberni na przykładzie transakcji sprzedaży obszaru leśnego Laski – Borków z dóbr wilanowskich w 1940 r.*, Krakowskie Studia Małopolskie 2011, nr 16, s. 107-133.

Podstawy prawne obrotu ziemią w Generalnym Gubernatorstwie

Hans Frank generalny gubernator dla okupowanych polskich obszarów na podstawie § 5 ust. 1 Dekretu führera i kanclerza Rzeszy Niemieckiej o Administracji okupowanych polskich obszarów z dnia 12 października 1939 r.¹⁸ wydał 27 marca 1940 r. rozporządzenie o obrocie nieruchomościami w Generalnym Gubernatorstwie (GG), które było najważniejszym aktem prawnym regulującym obrót ziemią w GG. Zgodnie z nim, przeniesienie własności lub obciążenie nieruchomości w drodze czynności prawnych oraz przeniesienie lub obciążenie praw do nieruchomości i praw na nieruchomościach w drodze czynności prawnych mogło się odbywać wyłącznie na podstawie zezwolenia władz Generalnego Gubernatorstwa¹⁹. Upoważnionym do udzielenia zezwolenia został starosta powiatowy (miejski), w którego okręgu była położona nieruchomość²⁰. Do dwóch tygodni po zawarciu czynności prawnej należało wnieść podanie o zezwolenie do władz udzielających zezwolenie. Podanie o zezwolenie mógł wnieść każdy, który uwiarygodnił interes prawny²¹. W przypadku, gdy: odmówiono zezwolenia, wniesiono podanie o zezwolenie nie na czas oraz w razie, gdy nie spełniono lub nie terminowo spełniono zaleceń nałożonych przez urząd zezwalający, przeniesienie własności lub obciążenie nieruchomości w drodze czynności prawnych oraz przeniesienie lub obciążenie praw do nieruchomości i praw na nieruchomościach w drodze czynności prawnych było nieważne²². Czyli „*Wpis zmiany prawnej podlegającej obowiązkowi zezwolenia nie może nastąpić do ksiąg publicznych, dopóki nie ma zezwolenia*”²³. Wpisy dokonane z ominięciem niniejszego przepisu były anulowane w drodze urzędowej²⁴. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 kwietnia 1940 r.

Dzień po wydaniu rozporządzenia o obrocie nieruchomościami w Generalnym Gubernatorstwie wyszło pierwsze postanowienie wykonawcze do niego²⁵. Zgodnie z nim, urząd zezwalający na dokonanie aktu kupna-sprzedaży nieruchomości używanej wyłącznie lub w przeważającej części do celów rolniczych lub ogrodniczych był zmuszony do zasięgnięcia stanowiska w tej sprawie Wydziału Wyżywienia i Rolnictwa przy urzędzie właściwego Szefa Okręgowego. Wydanie zezwolenia przez starostę powiatowego było możliwe tylko po uzyskaniu aprobaty Wydziału Wyżywienia i Rolnictwa²⁶. W przypadku nieruchomości używanej wyłącznie lub w przeważającej części do celów leśno-gospodarczych należało uzyskać aprobatę Wydziału Lasów, a używanej bądź do celów leśno-gospodarczych bądź do celów rolniczych lub ogrodniczych konieczna była aprobata Wy-

¹⁸ Dziennik Ustaw Rzeszy Niemieckiej I s. 2077.

¹⁹ Verordnungsblatt des Generalgouverneus für die besetzten polnischen Gebiete (Verordnungsblatt GGP) I, nr 23, § 1 ust. 1

²⁰ Ibid., § 2.

²¹ Ibid., § 3.

²² Ibid., § 5.

²³ Ibid., § 7 ust. 1.

²⁴ Ibid., § 7 ust. 2.

²⁵ Verordnungsblatt GGP II, nr. 24.

²⁶ Ibid., § 1.

działu Wyżywienia i Rolnictwa i Wydziału Lasów²⁷. Decyzję co do sposobu traktowania nieruchomości, tzn. czy jest używana wyłącznie lub w przeważającej części do celów leśno-gospodarczych, rolniczych czy też ogrodniczych podejmował urząd zezwalający (starosta powiatowy)²⁸.

Do starosty powiatowego o zatwierdzenie aktu sprzedaży zwracali się kupujący. Podanie zawierało: dane sprzedającego i kupującego, powierzchnię działki i cenę sprzedaży, oświadczenie, że osoby sprzedające i kupujące są pochodzenia aryjskiego oraz informację, w jakim celu jest zakupiona działka. Do podania dołączano akt notarialny i jego tłumaczenie na język niemiecki²⁹.

Starosta przed udzieleniem zgody sprawdzał, czy nie ma przeciwwskazań natury prawnej i politycznej. Do wójta gminy, na terenie której była położona działka, kierował zapytanie w kwestii prawidłowości kontraktu sprzedaży, przewodniczącego „volksdeutschen Gemeinschaft” pytał o nastawienie kupującego do Niemców, czy aby nie jest on „notorischer Deutschhasser”. Natomiast do Kreislandwirta czy cena transakcji nie jest za wysoka³⁰, 12 kwietnia 1940 r. zostało wydane rozporządzenie w sprawie regulacji cen. Rozporządzenie to nie mówiło wyraźnie na temat regulacji cen przy transakcjach kupna-sprzedaży ziemi. Wydział „Preisüberwachung” przy Urzędzie Szefa Okręgu Warszawskiego, był zdania, że kwestię cen ziemi w tym rozporządzeniu reguluje §2, gdyż istnieje ścisły związek pomiędzy cenami ziemi a dzierżawą ziemi. Zgodnie z nim podnoszenie ceny wydzierżawiania ziemi ponad stosowane 31 sierpnia 1939 r. było zakazane. Była to podstawa do wnioskowania, iż również i ceny przy sprzedaży ziemi nie mogą być wyższe od tych, jakie były stosowane przed 31 sierpnia 1939 r.³¹. W szczególnych przypadkach była możliwość odstępstwa od reguły³². Cena mogła być podniesiona o 30% w stosunku do ceny przedwojennej. Brak przeciwwskazań natury prawno-politycznej, nie było jednoznaczne z wydaniem zgody przez starostę. Decydujące znaczenie miało stanowisko Wydziału Wyżywienia i Rolnictwa, które wyrażało aprobatę lub odmawiało zezwolenia na wydanie zgody przez starostę powiatowego³³.

²⁷ Ibid., § 2, 3.

²⁸ Ibid., § 4.

²⁹ Archiwum Państwowe m. st. Warszawy (AP Warszawy), Starostwo Powiatowe w Grójcu, sygn. 147, Podanie Marii Paligi do starosty powiatowego w Grójcu z 6 maja 1940 r., s. 1 – 2; Wniosek Emilii Dobosz do starosty powiatowego w Grójcu z 22 sierpnia 1940 r., s. 16.

³⁰ AP Warszawy, Starostwo Powiatowe w Grójcu, sygn. 103, Pismo starosty grójeckiego z 12 grudnia 1940 r., s. 56; Pismo do starostwa powiatowego w Grójcu z 20 grudnia 1940 r., s. 57; Pismo Leitiera der deutschen Gemeinschaft w Górze Kalwaria z 12 grudnia 1940 r., s. 60.

³¹ AP Warszawy, Urząd Szefa Okręgu Warszawskiego, sygn. 117, Rundschreiben des Schefs des Districts Warschau Abteilung Preisüberwachung z 24 czerwca 1940 r., s. 1.

³² AP Warszawy, Urząd Szefa Okręgu Warszawskiego, sygn. 117, Rundschreiben des Schefs des Districts Warschau Abteilung Preisüberwachung z 24 czerwca 1940 r., s. 2.

³³ AP Warszawy, Starostwo Powiatowe w Grójcu, sygn. 147, Stanowisko Wydziału Wyżywienia i Rolnictwa szefa okręgu warszawskiego z 19 sierpnia 1940 r., s. 27.

Status formalno-prawny Państwowego Banku Rolnego w Generalnym Gubernatorstwie

O statusie formalno-prawnym Państwowego Banku Rolnego w Generalnym Gubernatorstwie nazywanym przez Niemców – Staatliche Agrarbank zdecydowały rozporządzenia Generalnego Gubernatora Hansa Franka z dnia 15 listopada 1939 r. o konfiskacie majątku państwa polskiego na obszarze Generalnego Gubernatorstwa³⁴ oraz z dnia 24 września 1940 r. w sprawie własności majątku byłego państwa polskiego³⁵. Konfiskacie uległ cały ruchomy i nieruchomy majątek byłego państwa polskiego na terenie GG wraz z wszelkimi wierzytelnościami, i stał się własnością Generalnego Gubernatorstwa. Takie akty były oczywiście nielegalne i sprzeczne z IV konwencją haską z 1907 r. dotyczącą praw i zwyczajów prowadzenia wojny lądowej, której art. 55 przewidywał, że państwo okupujące jest jedynie „*administratorem i użytkownikiem gmachów publicznych, nieruchomości, lasów i rolnych gospodarstw, należących do państwa nieprzyjacielskiego, a znajdujących się w kraju okupowanym*”³⁶.

Państwowy Bank Rolny, jako instytucja „byłego państwa polskiego” podpadała pod wyżej wymienione rozporządzenia, czyli w świetle ww. przepisów okupanta Państwowy Bank Rolny z dniem 24 września 1940 r. przechodził na własność Generalnego Gubernatorstwa³⁷. Było to niezgodne nie tylko z konwencją haską, prawem międzynarodowym, ale również ze statutem PBR, mającego moc ustawy. Jego paragraf 1 jednoznacznie stanowił, że „*Państwowy Bank Rolny jest instytucją państwową [polskiego państwa], której przysługuje osobowość prawna i prawo używania pieczęci z godłem państwowym oraz że Bankowi przysługuje uprawnienie do używania samoistnego zastępstwa prawnego, z zachowaniem jednak wszelkich uprawnień i przywilejów, zastrzeżonych dla instytucji państwowych w postępowaniu sądowym i administracyjnym*”³⁸. Ponadto, w myśl polskiego prawa, PBR był osobą prawną podlegającą ministrowi Skarbu RP.³⁹

Prawo polskie potwierdziło nieważność wszelkich aktów zdziałanych przez okupanta dotyczących „*przenoszenia, obciążania, ścieśnienia lub ograniczenia pod jakąkolwiek inną nazwą prawa własności: Skarbu Państwa, związków komunalnych, przedsiębiorstw państwowych i komunalnych, instytucji publicznych oraz osób fizycznych i prawnych na rzecz obcych państw, obcych obywateli lub obcych osób prawnych oraz osiedlenie w nieruchomościach obywateli obcych państw pod jakimkolwiek tytułem prawnym*”.

³⁴ Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für besetzten polnischen Gebiete (VBI GG P) z dnia 20 listopada 1939, nr 6, s. 37.

³⁵ VBI GG P z dnia 9 października 1940, cz. I, nr 39, s. 313-314.

³⁶ M. Klusek, *Problem legalności ...*, s. 114.

³⁷ Podobnego zdania jest niemiecki historyk Ingo Lose zajmujący się bankowością na ziemiach polskich pod okupacją niemiecką. I. Lose, *Die deutschen Kreditinstitute in Polen und die Ausrabung der polnischen und jüdischen Bevölkerung 1939 – 1945*, Monachium 2007, s. 307.

³⁸ Dz. U. RP 1932 r., nr 117, poz. 967, s. 2557.

³⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1936 o zmianie ustawy z dnia 10 czerwca 1921 r. w przedmiocie utworzenia PBR. Dz. U. RP 1936 r., nr 29, poz. 274. M. Klusek, *Problem legalności ...*, s. 115.

W myśl art. 2 dekretu Prezydenta RP z 30 listopada 1939 r. o nieważności aktów prawnych władz okupacyjnych wszelkie takie akty „są nieważne i niebyłe”⁴⁰.

Kolejnym argumentem przeciwko uznaniu Państwowego Banku Rolnego w Generalnym Gubernatorstwie, jako tożsamego z Państwowym Bankiem Rolnym, instytucją państwa polskiego, działającą w Polsce międzywojennej są poczynione przez władze niemieckie zmiany struktury organów banku, powoływanie ich i sprawowanie nad nimi kontroli. Argument ten potwierdza art. 3 ww. dekretu Prezydenta RP z 30 listopada 1939 r. o nieważności aktów prawnych władz okupacyjnych, który orzekł, że „*Nieważne i niebyłe są wszelkie akty prawne władz, okupujących terytorium Państwa Polskiego, dotyczące wprowadzenia sekwestru, zarządu przymusowego, lub wprowadzenia pod inną nazwą zmiany w sposobie zarządzania i użytkowania mieniem osób fizycznych i prawnych prawa polskiego, jak również wszelkie akty prawne tychże władz, dotyczące zmiany w składzie władz spółek i personelu zarządzającego interesami osób fizycznych i prawnych*”⁴¹.

Wydział Wyżywienia i Rolnictwa (Abteilung Ernährung und Landwirtschaft) rządu Generalnego Gubernatorstwa, powołując się na §4 rozporządzenia Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów z 23 listopada 1939 r. o gospodarce, wyżywieniu i rolnictwie w Generalnym Gubernatorstwie w porozumieniu z Urzędem Powierniczym, 8 lutego 1940 r. na kierownika Państwowego Banku Rolnego wyznaczył Niemca Otto Heinricha, który w marcu 1940 r. został komisarzem banku⁴². Otto Heinrich, piastujący urząd komisarza, został powołany 28 maja 1940 r. na funkcję powiernika Staatliche Agrarbank – przez kierownika Wydziału Wyżywienia i Rolnictwa w porozumieniu z kierownikiem Urzędu Powierniczego. Prawa i obowiązki Otto Heinricha, jako powiernika pozostały niezmienione i wynikały z §4 rozporządzenia Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów z 23 listopada 1939⁴³.

Otto Henrich na początku sprawowania funkcji komisarza Staatliche Agrarbank dokonał szeregu nominacji na najważniejszych kierowniczych stanowiskach w banku. Na dyrektora Zentralanstalt (Instytucja Centralna) mianował Stanisława Riedla, a 22 lutego 1940 r. mianował Kazimierza Wiczyńskiego dyrektorem Zentralanstalt z powierzeniem mu prawa zastępowania Stanisława Riedla. Następnie na stanowisku dyrektora Hauptzweigstelle Warschau (Oddział Główny Warszawa) Staatliche Agrarbank został mianowany Czesław Kadenacy, a jego zastępcą został wicedyrektor Marian Jastrzębski⁴⁴. Niemieckie władze okupacyjne przez cały okres II wojny światowej dokonywały

⁴⁰ M. Kłusek, *Problem legalności ...*, s. 116.

⁴¹ Ibid.

⁴² AAN, Rząd GG, sygn. 1371, Ersatz polnischer Treuhänder bezw. kommissarischer Verwalter durch Reichdeutsche z 30 kwietnia 1940 r., s. 20; Bestellung von Kommissaren bei Kreditinstituten z 24 maja 1940 r., s. 25.

⁴³ AAN, Rząd GG, sygn. 1371, Pismo kierownika Wydziału Wyżywienia i Rolnictwa do komisarza Państwowego Banku Rolnego dyrektora banku Otto Heinricha z 28 maja 1940 r., s. 27; Bekanntmachung z 28 maja 1940 r., s. 26. Przedstawicielami Oto Heinricha w oddziale w Krakowie byli Emil Müller, Kielcach Johannes Staack i w Lublinie Zenobius Palensky.

⁴⁴ M. Kłusek, *Dokumenty do dziejów Państwowego Banku Rolnego. Tom I 1938-1944*, Łódź 2009, s. 133.

zmian w administracji Państwowego Banku Rolnego w Generalnym Gubernatorstwie⁴⁵. Otto Heinrich zlikwidował stanowisko prezesa PBR, radę nadzorczą, komisję rewizyjną, a na miejsce przedwojennej dyrekcji oraz kierownictwa Państwowego Banku Rolnego utworzył zarząd banku, składający się z Stanisława Riedla, Kazimierza Wiczyńskiego, Stanisława Hołowińskiego, Brunona Niemyskiego, Tadeusza Zdziechowskiego i Józefa Marszałka⁴⁶.

Powyżej nakreślony sposób powoływania władz Państwowego Banku Rolnego w Generalnym Gubernatorstwie i sprawowania nad nim kontroli przez okupanta niemieckiego był oczywiście całkowicie sprzeczny z prawem międzynarodowym, polskimi przepisami prawa i statutem banku. Prawo do mianowania komisarzy w Państwowym Banku Rolnym przysługiwało wyłącznie Ministrowi Skarbu i Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych. W momencie wybuchu II wojny światowej komisarzem PBR z ramienia Ministerstwa Skarbu był Stanisław Nowak, a z Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych Leonard Krawulski⁴⁷. Minister Skarbu w celu urzeczywistnienia zwierzchniego nadzoru nad PBR miał prawo do mianowania spośród urzędników państwowych swojego komisarza i jego zastępców. Obowiązki i uprawnienia dokładnie określał akt nominacyjny. W przypadku ministra Rolnictwa i Reform Rolnych mianowanie komisarza i jego zastępców służyło przestrzeganiu zgodności działalności Państwowego Banku Rolnego, wynikającej z wykonywaniem naprawy ustroju rolnego z odpowiednimi przepisami prawnymi. Obowiązki i uprawnienia komisarz i jego zastępcy otrzymywali w akcie nominacyjnym⁴⁸.

Podobnie przedstawiała się sytuacja z powoływaniem, odwoływaniem oraz z zakresem uprawnień władz Państwowego Banku Rolnego, prezesa banku, rady nadzorczej, dyrekcji oraz kierownictwa PBR⁴⁹. Także w tej kwestii rozporządzenia niemieckich władz okupacyjnych były sprzeczne z postanowieniami statutu PBR⁵⁰.

Takie postępowanie okupanta, zlikwidowanie starych władz statutowych banku i powołanie nowych, jak zostało już nadmienione, było całkowicie niezgodne z IV konwencją haską z 1907 r., regulacjami prawnymi prawa polskiego i postanowieniami statutu Państwowego Banku Rolnego. Tej sytuacji prawnej świadomi byli urzędnicy niemieckiego Urzędu Nadzoru Bankowego, odpowiedzialnego za bankowość na terenie Generalnej Guberni. Wykorzystując szeroki zakres uprawnień nadanych im przez generalnego gubernatora, rozporządzenia z 1 grudnia 1939 r.⁵¹, 8 kwietnia 1940 r.⁵², a także z 22 kwiet-

⁴⁵ Ibid., s. 233, 250-257.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ AAN, PBR, sygn. 1003, Notatka „Władze Państwowego Banku Rolnego w 1939 r. i w okresie okupacji niemieckiej”, s. 1-4.

⁴⁸ M. Klusek, *Problem legalności ...*, s. 120.

⁴⁹ Opublikowany w: Dz. U. RP 1932 r., nr 117, poz. 966, s. 2551-2556, poz. 967, s. 2556 – 2570; Dz. U. RP 1936 r., nr 77, poz. 539, s. 1277-1280.

⁵⁰ Szerzej na ten temat: M. Klusek, *Problem legalności ...*, s. 121-123.

⁵¹ Verordnung über die Errichtung einer Bankaufsichtsstelle, VBI GG P, 1939, s. 236.

⁵² Verordnung über die Bankaufsichtsstelle für das Generalgouvernement, VBI GG P, 1940/I, s. 724.

nia 1942 r.⁵³, przyznali sobie prawa statutowe PBR i ustanowili początkowo komisarza, a od 1940 r. powiernika dla Państwowego Banku Rolnego, który przejął uprawnienia i obowiązki władz statutowych Banku⁵⁴.

Na podstawie powyżej przedstawionych argumentów należy stwierdzić, że w świetle prawa polskiego, Państwowy Bank Rolny w Generalnej Guberni działający pod zarządem niemieckim jako Staatliche Agrarbank, nie był tożsamy z Państwowym Bankiem Rolnym utworzonym i funkcjonującym w Polsce międzywojennej pod auspicjami Ministerstwa Skarbu i Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych. Dodatkowym przejawem tego jest kontynuowanie działalności przez okres okupacji niemieckiej Państwowego Banku Rolnego w Londynie, który w czasie II wojny światowej przez prawo międzynarodowe, z wyjątkiem krajów podporządkowanych lub sprzyjających Niemcom, był traktowany jako bank tożsamy z instytucją z okresu przedwojennego, czego odmawiano PBR działającemu na terenie Generalnego Gubernatorstwa⁵⁵.

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań transakcji sprzedaży należących do wilanowskiej nieruchomości ziemskiej „Lasu Kabaty” (Lasu Kabackiego) w 1938 r. i obszaru leśnego „Laski Borków” w 1940 r., w świetle podstaw prawnych i procedury sprzedaży nieruchomości ziemskich wraz z analizą wpisów odzwierciedlających transakcję w księgach wieczystych i ich oceną pod kątem obecnego statusu prawnego nieruchomości należy stwierdzić, że sprzedaż obszaru leśnego „Laski Borków” w 1940 r. dokonała się bez respektowania prawa polskiego i w związku z tym nie jest skuteczna.

Po pierwsze, w przypadku transakcji tej zignorowana została zasada wymagana bezwzględnie przez polskie prawo rolne w okresie międzywojennym, obowiązująca formalnie do 1957 r., iż umowy o przeniesieniu własności nieruchomości ziemskich wymagają dla swej ważności zezwolenia władzy państwowej. Zasadę tę ustanowiono w art. 1 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich⁵⁶. Jak stanowił art. 8 tego rozporządzenia, zmiany tytułu własności dokonane z pominięciem lub niezgodnie z decyzją właściwej władzy są nieważne. Udzielanie zezwoleń na sprzedaż nieruchomości ziemskich należało do urzędów ziemskich, których zadania przejęły w 1934 r. urzędy wojewódzkie. W akcie notarialnym kupna - sprzedaży nieruchomości ziemskiej „Laski Borków” stanowiącej obszar leśny powinno znaleźć się stwierdzenie, że do zbioru dowodów księgi dóbr Wilanów zostało załączone pismo Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego, stanowiące dowód, iż nie stoją na przeszkodzie niniejszej sprzedaży przepisy rozporządzenia Prezy-

⁵³ Verordnung zur Ergänzung der Verordnung über die Bankaufsichtsstelle für das Generalgouvernement, VBI GG, 1942, s. 221.

⁵⁴ M. Kłusek, *Problem legalności ...*, s. 123.

⁵⁵ M. Kłusek, *Państwowy Bank Rolny w latach 1919-1949. Studium historyczno – prawne*, Warszawa 2013, s. 132 – 134.

⁵⁶ Dz. U. RP 1919, nr 73, poz. 428.

denta Rzeczypospolitej z 27 czerwca 1927 r. o ochronie lasów niestanowiących własności Państwa, tak jak to miało miejsce przy sprzedaży „Lasu Kabackiego” w 1938 r.

Wydanie decyzji przez Urząd Wojewódzki Warszawski w 1940 r. było niemożliwe, gdyż administracja w Generalnym Gubernatorstwie została na nowo zorganizowana przez niemieckie władze. Funkcjonowanie administracji w GG regulowało rozporządzenie pierwsze z 28 października 1939 r.⁵⁷ i drugie z 1 grudnia 1940 r.⁵⁸ o odbudowie Administracji okupowanych polskich obszarów. Hans Frank wydał je na podstawie §5 ust. 1 dekretu führera i kanclerza Rzeszy Niemieckiej z 12 października 1939 r. Zgodnie z pierwszym rozporządzeniem w Urzędzie Generalnego Gubernatora powstały wydziały, w tym Wydział Wyżywienia i Rolnictwa oraz Wydział Lasów. Generalne Gubernatorstwo zostało podzielone na cztery okręgi (dystrykty), Krakau (Kraków), Lublin (Lublin), Radom (Radom) i Warschau (Warszawa). Na czele Okręgu stał Szef Okręgu (Distriktschefs), kierujący całą administracją Okręgu w imieniu generalnego gubernatora. Okręgi zostały podzielone na powiaty i na miejskie powiaty. Na czele powiatu stał starosta, który kierował całą administracją. Ponadto Hans Frank 3 listopada 1939 r. administrację całkowitego leśnictwa i łowiectwa przekazał kierownikowi Wydziału Lasów Urzędu Generalnego Gubernatora⁵⁹, a 30 listopada 1939 r. administrację całkowitej gospodarki wyżywienia i rolnictwa w Generalnym Gubernatorstwie powierzył kierownikowi Wydziałowi Wyżywienia i Rolnictwa przy Urzędzie Generalnego Gubernatora⁶⁰.

Z powyżej przedstawionych argumentów jednoznacznie wynika, że zbudowana przez niemieckie władze administracja państwowa w Generalnym Gubernatorstwie całkowicie pomijała województwo i co jest najważniejsze, nie była to jednak administracja polska, której uprawnieniem było wydawanie pozwoleń na obrót nieruchomościami ziemskimi.

Po drugie opierając się na dostępnych materiałach źródłowych nic nie wskazuje, że zapisane ostrzeżenie pod numerem 24 działu III księgi dóbr Wilanów, iż wojewoda warszawski decyzją z dnia 11 września 1934 r. na podstawie artykułów 1, 3, 15 i 16 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 r. postanowił wszcząć postępowanie w celu przejęcia na własność Państwa gruntów uregulowanych w księdze niniejszej, nie było aktualne w grudniu 1940 r. Jeżeli roszczenie to nie zostało zlikwidowane, to Branicki był zobowiązany do otrzymania od Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego Wydział Rolnictwa i Reform Rolnych zgody na zwolnienie obszaru leśnego Laski Borków spod wyżej wymienionego ostrzeżenia, tak jak to miało miejsce w akcie notarialnym z 21 grudnia 1938 r. Jak wynika z struktury administracja państwowej

⁵⁷ VBI GG P 1939, Pierwsze rozporządzenie o odbudowie Administracji okupowanych polskich obszarów z 28 października 1939 r., s. 3-4.

⁵⁸ VBI GG P 1940 I, Drugie rozporządzenie o odbudowie Administracji okupowanych polskich obszarów z 1 grudnia 1940 r., s. 3 – 4.

⁵⁹ VBI GG P 1939, nr 4, Rozporządzenie o leśnictwie i łowiectwie w Generalnym Gubernatorstwie z 31 października 1939 r.

⁶⁰ VBI GG P 1939, nr 8, Rozporządzenie o gospodarce wyżywienia i rolnictwa w Generalnym Gubernatorstwie z 23 listopada 1939 r.

w Generalnym Gubernatorstwie, dostarczenie takiego zezwolenia przez Branickiego było niemożliwe, gdyż w tym czasie nie funkcjonował Urząd Województwa Warszawskiego.

Po trzecie Państwowy Bank Rolny będący instytucją państwa polskiego, w wyniku zajęcia terenów Polski we wrześniu 1939 r. i wydania przez okupanta niemieckiego aktów prawnych mających prowadzić do przejścia banku na własność Generalnej Guberni, jak również dokonania bezprawnych zmian w składzie jego organów, nie mógł działać w sposób prawnie skuteczny na terenach okupowanych. W rzeczywistości okupant wykorzystał aparat banku – jego firmę, dokumentację, aktywa, część personelu – do prowadzenia własnej instytucji pod nazwą Staatliche Agrarbank – „Państwowy Bank Rolny”. Nie była ona jednak tożsama z bankiem, który w okresie międzywojennym był wierzycielem m.in. Adama Branickiego.

W związku z tym PBR w Generalnym Gubernatorstwie nawet gdyby nabył skutecznie własność obszaru leśnego Laski-Borków – co jednak nie mogło mieć miejsca, gdyż właściciel nie mógł uzyskać bezwzględnie wymaganej zgody polskiej administracji ziemskiej na tę transakcję - to i tak nie miał prawa do zwalniania całego sprzedawanego obszaru od obciążenia kaucjami, zapisanymi w dziale IV księgi dobra Wilanów pod numerami: 6, 8, 9, 16 w kwotach w złotych w złocie: 4.011.300, 3.119.900, 891.400, 3.000.000 oraz zwalniania Adama Branickiego z długu wobec polskiego Państwowego Banku Rolnego. Dodatkowo, przy omawianej transakcji w imieniu Państwowego Banku Rolnego akt notarialny podpisali Czesław Kadenacy jako dyrektor Państwowego Banku Rolnego w Warszawie i Marian Jastrzębski jako wicedyrektor, pochodzący z nominacji niemieckiego zarządcy banku Otto Heinricha⁶¹. Jak zostało już wykazane, Otto Heinrich kierując Państwowym Bankiem Rolnym przez okres okupacji niemieckiej, czynił to niezgodnie ze statutem polskiego banku, czyli ani nie mógł reprezentować polskiego wierzyciela Adama Branickiego, tj. Państwowego Banku Rolnego, ani nie mógł ustanawiać reprezentantów tej instytucji. O nielegalności transakcji kupna-sprzedaży lasu Laski Borków przesądza także niezgodność tej transakcji z statutem Funduszu Emerytalnego Pracowników Państwowego Banku Rolnego. Funduszu Emerytalny PBR nie mógł nabyć lasu na własność. Zgodnie z paragrafem 16 statutu Funduszu Emerytalnego Pracowników Państwowego Banku Rolnego kapitały Funduszu mogły być lokowane jedynie: a) w papierach wartościowych, które dawały bezpieczeństwo prawne (pupilarne); b) w nieruchomościach miejskich, w wysokości co najmniej 50% majątku Funduszu Emerytalnego (z wyłączeniem nieruchomości fabrycznych); c) w pożyczkach hipotecznych na nieruchomościach przynoszących czynsz oraz w pożyczkach hipotecznych udzielonych ubezpieczonym w Funduszu Emerytalnym na budowę własnych mieszkań, jeżeli ich zabezpieczenie było w zgodzie z przepisami o bezpieczeństwie prawnym; d) na rachunkach w bankach państwowych, Banku Polskim i Pocztovej Kasie. Z przytoczonego przepisu wynika, iż z kapitału Funduszu Emerytalnego nie można było zakupić lasu Laski-Borków, ponieważ była to nieruchomość ziemska⁶².

⁶¹ M. Kłusek, *Dokumenty...*, s. 233.

⁶² Regulamin o organizacji i trybie urzędowania zarządu Funduszu Emerytalnego Pracowników Państwowego Banku Rolnego. M. Kłusek, *Problem legalności ...*, s. 124.

Potwierdzeniem dla przedstawionych argumentów jest stanowisko władz Państwowego Banku Rolnego zajęte wkrótce po zakończeniu II wojny światowej. W okólniku z dnia 24 października 1945 r. podpisanym przez naczelnego dyrektora unieważniono wszystkie okólniki wydane w czasie okupacji niemieckiej przez administrację Państwowego Banku Rolnego w Generalnej Guberni, kierując się obowiązującą zasadą, iż działania tych władz nie były działaniami polskiej instytucji⁶³.

Reasumując sprzedaż obszaru Laski-Borków była nieważna, gdyż Adam Branicki nie otrzymał bezwzględnie wymaganej przez polskie prawo w okresie międzywojennym zgody Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego na sprzedaż obszaru leśnego oraz na zlikwidowanie ostrzeżenia w dziale III księgi dóbr Wilanów. Ponadto w świetle prawa polskiego, Państwowy Bank Rolny w Generalnym Gubernatorstwie działający pod zarządkiem niemieckim jako Staatliche Agrarbank, nie będąc tożsamy z Państwowym Bankiem Rolnym utworzonym i funkcjonującym w Polsce międzywojennej, nie mógł działać w sposób prawnie skuteczny podczas okupacji.

The estimation of land property selling in the General Government on the example of real estates in Wilanów

In the article the attempt of estimation of law basis and selling procedure of land properties was essayed. The analysis of entry presents the transaction in mortgage register and its estimation at request actual law status in the context of similar transactions before the outbreak of the second world war was essayed, too. To analysis of set question the example of selling transaction of land property in Wilanów's "Kabaty Wood" in 1938a and forest area "Borki Forests" in 1940.

Key words: land property, occupation, land turn, interwar period, credit

⁶³ AAN, PBR, sygn. 49, Okólnik naczelnego dyrektora Państwowego Banku Rolnego o anulowanie okólników z czasu okupacji i dalszej numeracji okólników bieżących z 24 października 1945 r., s. 1.

Grzegorz Górniewicz

DETERMINANTY I KONSEKWENCJE BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH

Definicja bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Literatura przedmiotu prezentuje wiele definicji bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Wśród nich szczególne miejsce zajmuje tzw. wzorcowa definicja BIZ, którą opracowała Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Według niej inwestycją zagraniczną jest przedsiębiorstwo, w którym jeden inwestor zagraniczny uzyskuje lub posiada „trwały wpływ” (ang. *lasting interest*), wyrażony posiadaniem minimum 10% akcji zwykłych tego przedsiębiorstwa lub 10% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, co według OECD daje efektywny wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwem.¹

Często cytowana jest także bardziej ogólna, choć zgodna z powyższą, definicja Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Brzmi ona następująco: „inwestycją bezpośrednią jest inwestycja podejmowana w celu zdobycia trwałego udziału w przedsiębiorstwie działającym w gospodarce innej, niż gospodarka inwestora, przy czym celem inwestora jest uzyskanie efektywnego wpływu na zarządzanie przedsiębiorstwem”². Jak widać definicja ta nie wyznacza dolnego progu udziałów w przedsiębiorstwie, dającego efektywny wpływ na podejmowane w nim decyzje. Część autorów próbuje konstruować własne definicje, które w gruncie rzeczy pokrywają się w dużej mierze z zaprezentowanymi powyżej.

Wśród BIZ wyróżnia się inwestycje typu *greenfield* i *brownfield*. Pierwsze z nich to inwestycje tworzone od podstaw. Polegają one na budowie całkowicie nowych przedsiębiorstw. *Greenfield* są charakterystyczne przede wszystkim dla krajów rozwijających się. Z kolei inwestycje typu *brownfield* występują na ogół w krajach wysoko rozwiniętych. Polegają one na przejęciach przedsiębiorstw już istniejących lub przyjmują postać fuzji³.

¹ Zob. *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, Third Edition, OECD, Paris 1996, s. 8.

² B. Jasiński, L. Mesjasz, *Rola finansowania zewnętrznego w procesie restrukturyzacji przemysłu krajów CEFTA*, w pracy zbior: *Zadłużenie zewnętrzne a rozwój przemysłu kraju dłużniczego*, Kraków 1997.

³ G. Górniewicz, *Konsekwencje międzynarodowych przepływów kapitału dla gospodarki światowej ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2007, s. 13.

Skala zjawiska

Po rekordowym 2007 r., gdy łączna wartość bezpośrednich inwestycji na świecie wyniosła ponad 2 biliony USD, w następnych latach, głównie ze względu na światowy kryzys, BIZ przyjmowały niższe wartości (zob. tab. 1). Na koniec 2012 na całym świecie zanotowano przepływ BIZ na sumę przekraczającą 1,35 biliona USD.

Tab. 1. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na świecie w latach 2007-2012 (w mln USD)

Region / kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Świat	2002695	1816308	1216475	1408537	1651511	1350926
Kraje rozwinięte	1319893	1026531	613346	696418	820008	560718
Europa	906531	571797	404791	429230	472852	275580
Wielka Bryt.	200039	80026	76301	50604	51137	62351
Irlandia	24707	16453	25715	42804	11467	29318
Luksemburg	28260	16853	19946	34753	22166	27878
Hiszpania	64264	76993	10407	39873	26816	27878
Francja	96221	64184	24219	33627	38547	25093
Ameryka Północna	332772	367919	166304	226991	268323	212995
USA	215952	306366	143604	197905	226937	167620
Kanada	116820	61553	22700	29086	41386	45375
Pozostałe rozwinięte kraje	80590	86815	42342	40197	78833	72143
Australia	45535	47010	26701	35242	65297	56959
Kraje rozwijające się	589430	668439	530289	637063	735212	702826
Afryka	51274	58894	52964	43582	47598	50041
Azja	364899	396152	324688	400687	436150	406770
Chiny	83521	108312	95000	114734	123985	121080
Hong Kong	6210	67035	54274	82708	96125	74584
Singapur	46972	12200	24939	53623	56923	56651
Indie	25350	47139	35657	21125	36190	24543
Ameryka Południowa	171929	210679	150150	189855	249432	243861
Brazylia	34585	45058	25949	48506	66660	65272
Chile	12572	15518	12887	15373	22931	30323
Meksyk	31380	27853	16561	21372	21504	12659
Gospodarki transformujące się	93371	121429	72750	75056	96290	87342
Rosja	56996	74783	36583	43168	56084	51416

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: World Investment Report 2013: *Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations, New York and Geneva 2013, s. 213-216.

W latach 2007-2012 zmniejszył się udział krajów rozwiniętych w światowym napływie BIZ. W 2007 r. wynosił on ok. 66%, a w 2012 roku tylko 41,5%. Zdecydowana większość tych inwestycji wpłynęła do Europy (zwłaszcza do Wielkiej Brytanii, Irlandii, Luksemburga, Hiszpanii i Francji) oraz do Ameryki Północnej. W rozpatrywanym okresie dynamicznie wzrastał natomiast udział krajów rozwijających się w światowych BIZ. W 2007 roku wynosił on tylko 29%, a w 2012 aż 52% światowych bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W tej grupie państw zdecydowanie dominowała Azja, w tym przede wszystkim Chiny, Hongkong, Singapur i Indie. Należy zwrócić też uwagę na widoczny przyrost napływu BIZ do Ameryki Południowej. Szczególnie dotyczył on gospodarki brazylijskiej. Inwestycje bezpośrednie podobnie jak w poprzednich latach omijały na Afrykę. Na ten kontynent w 2012 roku przypadło tylko 3,7% wszystkich światowych BIZ.

W klasyfikacji krajów, pod względem przyjętych inwestycji bezpośrednich zdecydowanie dominują USA (167,6 mld USD) i Chiny (121 mld USD). Kolejne miejsca zajęły: Hongkong, Brazylia i Wielka Brytania.

Tab. 2. Najwięksi dostawcy bezpośrednich inwestycji zagranicznych w latach 2007-2012 (w mln USD)

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012
USA	393518	308296	266955	304399	396656	328869
Japonia	73548	128019	74699	56263	107601	122551
Chiny	26510	56910	56530	68811	74654	84220
Hong Kong	67872	57099	57940	98414	95885	83985
Wielka Bryt.	325426	183153	39287	39505	106673	71415
Niemcy	170617	72758	69643	121525	52168	66925
Kanada	64627	79277	39601	34723	49849	53939
Rosja	45879	56663	43281	52616	66851	51058
Francja	164310	155047	107130	64575	59553	37197
Szwecja	38841	30363	25908	20178	28158	33428

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: World Investment Report 2013: *Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations, New York and Geneva 2013, s. 213-216.

Największym inwestorem bezpośrednim na świecie pozostają od lat Stany Zjednoczone. W 2012 roku ulokowały one w formie BIZ prawie 323 mld USD (zob. tab.2). Drugą pozycję zajęła Japonia (ponad 122 mld USD), a na trzecim miejscu uplasowały się Chiny (ok. 84 mld USD). Gdyby dołączyć do nich wynik Hong Kongu kraj ten byłby drugim inwestorem świata.

Determinanty bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Planowanie i późniejsze podejmowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych związane jest z występowaniem oraz analizą „...różnorodnych czynników i uwarunkowań stanowiących determinanty określające tę działalność”.⁴ Przedsiębiorca, aby odpowiednio zaplanować inwestycję musi zidentyfikować wiele cech środowiska inwestycyjnego w obszarach, które stanowią o późniejszym powodzeniu przedsięwzięcia. Wielu badaczy tematu, z uwagi na mnogość owych czynników próbuje je sklasyfikować. Stosunkowo popularny jest podział omawianych determinantów na cztery grupy: instytucjonalne, kulturowe, społeczno-ekonomiczne i polityczno-prawne⁵. Inni dzielą powyższe czynniki na podażowe i popytowe⁶, jeszcze inni na geograficzne, ekonomiczne, polityczne oraz prawne.⁷

W początkowej fazie procesu klasyfikacji determinantów bezpośrednich inwestycji zagranicznych należy wyróżnić dwie ich ogólne grupy. Pierwszą stanowią determinanty powodujące podjęcie decyzji o dokonaniu inwestycji bezpośredniej za granicą, czy też inaczej czynniki towarzyszące takiej decyzji, determinujące ten krok. Drugą z wyróżnionych grup powinny stanowić determinanty inwestycji już podjętej, czyli czynniki warunkujące bieżącą działalność inwestorów zagranicznych. Dopiero rozróżnienie tych dwóch rodzajów determinantów BIZ daje podstawy do dalszej ich klasyfikacji.

Grupę determinantów powodujących, czy warunkujących podjęcie inwestycji bezpośredniej dzieli się zwykle na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne⁸. Determinanty wewnętrzne wynikają z charakteru działalności przedsiębiorstwa, posiadanych zasobów i są przez niekontrolowane. Natomiast determinanty zewnętrzne nie podlegają kontroli przedsiębiorstwa a obejmują czynniki związane z jego otoczeniem, zarówno krajowym jak i zagranicznym⁹.

Stosując kryterium kierunku przepływu BIZ niektórzy ekonomiści dzielą determinanty inwestycji na powodujące ich wypływ (*outward foreign direct investment*) oraz napływ (*inward foreign direct investment*) do gospodarki krajowej¹⁰.

Pierwsza grupa determinantów powoduje, iż przedsiębiorstwa decydują się na „wychodzenie” z gospodarki krajowej i przenoszenie całej dotychczasowej działalności lub pewnych jej obszarów do gospodarek innych krajów. Grupa druga natomiast, to determinanty powodujące przyciąganie zagranicznych inwestorów i zachęcanie ich do ulokowania inwestycji w kraju lokaty.

⁴ E. Sitek, *Determinanty bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 1997, s.75.

⁵ Zob. N. Bandelj, *Embedded Economies: Determinants of Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe*, Princeton 1999, s. 8-14.

⁶ H.J. Tuselmann, *German Direct Foreign investment in Eastern and Central Europe: Relocation of German Industry?*, *European Business Review* 1999, Vol. 99, nr 6, s. 3.

⁷ R. Coskun, *Determinants of Direct Foreign Investment in Turkey*, *European Business Review* 2001, Vol. 13, nr 4, s. 222-223.

⁸ E. Sitek, *Determinanty bezpośrednich...*, op. cit., s.76.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

Rys. 1. Klasyfikacja determinantów napływu bezpośrednich inwestycji napływających
Determinanty inwestycji napływających

1. Ekonomiczne		
1.1 Infrastruktura		
1.2. Stan gospodarki i perspektywy jej rozwoju		
2. Formalno-instytucjonalne		
2.1. Warunki wpływające na ogólną stabilność systemu politycznego kraju przyjmującego		
a) uprzednie zachowania polityczne		
b) forma ustroju politycznego		
c) stabilność rządu i jego program		
d) ideologia i siła ugrupowań opozycyjnych		
e) konflikty polityczne, społeczne, etniczne i inne		
f) udział w stowarzyszeniach integracyjnych (UE, CEFTA) i organizacjach międzynarodowych (MFW, GATT)		
2.2. warunki wynikające z polityki gospodarczej rządu, które mogą być przyczyną strat dla inwestorów		
a) polityka gospodarcza wobec inwestycji zagranicznych		
- bodźce zachęcające		
- czynniki utrudniające		
- traktowanie narodowe		
a) stosunek rządu do inwestycji zagranicznych		
b) formy zachęty i ograniczenia dla zagranicznych inwestorów		
c) porozumienia i układy zagranicznych inwestorów z rządem		
e) ograniczenia w zatrudnianiu cudzoziemców		
f) ograniczenia wywozu zysku, kapitału i wynagrodzeń		
g) stosunek władz lokalnych do inwestycji zagranicznych		
h) inne formy polityki gospodarczej		
- polityka podatkowa		
- polityka monetarna		
- polityka celna, restrykcje importowe i inne bariery utrudniające dostęp do rynku		
- kontrola cen		
- polityka walutowa		
2.3. regulacje prawne		
a) kodeks handlowy		
b) kodeks pracy		
c) prawo patentowe, autorskie, ochrona znaku handlowego		
d) ustawodawstwo antymonopolowe		
e) regulacje prawne wejścia inwestycyjnego		
f) orzecznictwo i egzekwowanie w sporach prawnych		
g) różnice prawne w traktowaniu podmiotów publicznych, prywatnych, krajowych, zagranicznych		
1 Naturalne		
1.1 położenie geograficzne		

1.2 zasoby naturalne			
1.3 klimat			
1.4 inne warunki naturalne			
2 Społeczno-kulturowe			
2.1. różnice językowe			
2.2. religijne			
2.3. rasowe			
2.1 nacjonalizm i jego wpływ na postawy społeczne			
2.2 obyczaje handlowe i społeczne			
2.3 struktura społeczeństwa według wieku i wykształcenia			
2.4 polityka socjalna państwa			
2.5 tempo przemian społecznych i poziom urbanizacji			
2.6 struktura klasowa społeczeństwa			
2.7 wzorce działań (korupcja, respektowanie prawa, etyka pracy)			

Zródło: Opracowanie własne na podst.: N. Bandelj, *Embedded Economies: Determinants of Foreign...*, op. cit., s. 8-14; R. Coskun, *Determinants of Direct Foreign...*, op. cit., s. 222-223 oraz E. Sitek, *Determinanty zagranicznych...*, op. cit., s.75 i nast.

Determinanty napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych definiowane są na ogół jako: „...zespół czynników i uwarunkowań występujących w zagranicznym otoczeniu przedsiębiorstwa, które zachęcają (przyciągają) do podejmowania w nim działalności gospodarczej (...) to czynniki lokalizacyjne w krajach przyjmujących, które w porównaniu z krajem macierzystym stwarzają potencjalne korzyści inwestorom zagranicznym”¹¹.

Z makroekonomicznego punktu widzenia determinanty inwestycji napływających (czyli warunki w kraju przyjmującym inwestycje) można podzielić na cztery grupy: warunki ekonomiczne, formalno-instytucjonalne, naturalne oraz społeczno-kulturowe (zob. rys.1).

Wśród warunków ekonomicznych wymienia się zazwyczaj infrastrukturę ekonomiczną. Analizuje się takie jej rodzaje jak infrastruktura transportowa, telekomunikacyjna, energetyczna, funkcjonowanie administracji państwowej oraz instytucji obsługujących obrót gospodarczy. Obok infrastruktury w tej grupie czynników omawia się także stan gospodarki i perspektywy jej rozwoju. Szczególną uwagę zwraca się tutaj na stopę wzrostu gospodarczego, tempo wzrostu inwestycji, stopę bezrobocia i inflacji a także wielkość deficytu budżetowego.

Najszerzej ujęte zostały w klasyfikacji determinanty formalno-instytucjonalne, uwarunkowane przede wszystkim aktualnym układem sił politycznych. Do tej grupy zaliczane są czynniki wpływające na ogólną stabilność systemu politycznego kraju przyjmującego, uwarunkowania wynikające z polityki gospodarczej rządu, (mogące stanowić przyczynę strat dla inwestorów) oraz regulacje prawne. W grupie determinantów politycznych najważniejsze są czynniki dotyczące polityki gospodarczej rządu. Zalicza się tutaj na przykład politykę gospodarczą wobec inwestycji zagranicznych, przy czym rząd może w tym przypadku stosować pewne zachęty w celu przyciągnięcia większej licz-

¹¹ Ibidem, s. 81.

by inwestorów zagranicznych, może także utrudniać napływ inwestycji lub traktować inwestorów na równi z przedsiębiorstwami krajowymi. W tej grupie znalazły się także ograniczenia w zatrudnianiu cudzoziemców oraz w nabywaniu przez nich nieruchomości. Te dwa rodzaje uwarunkowań są jednymi z kluczowych determinantów inwestycji zagranicznych, często stanowią one poważne ograniczenie napływu inwestycji.¹² Jeszcze jedną istotną kwestią w powyższej grupie są ograniczenia wywozu zysku, kapitału oraz wynagrodzeń. W wypadku zastosowania poważnych restrykcji również skutecznie ona zniechęca inwestorów do podejmowania inwestycji. Trzecia grupa, determinanty formalno-instytucjonalne to regulacje prawne takie jak kodeksy handlowy i pracy, prawo patentowe, autorskie, ustawodawstwo antymonopolowe oraz ogólna sytuacja systemu sądowego w kwestiach gospodarczych. Jakość powyższych aktów prawnych może również skutecznie zniechęcać co przyciągać inwestorów.

Trzecia, grupa determinantów inwestycji napływających to warunki naturalne takie jak położenie geograficzne, występowanie zasobów naturalnych oraz klimat. Ostatnia grupa uwarunkowań makroekonomicznych to determinanty społeczno-kulturowe. Wśród nich wskazuje się na różnice językowe religijne i rasowe. Istotne są również postawy społeczne, w tym postawy i ruchy nacjonalistyczne. Napływ inwestycji determinuje także bieżąca struktura demograficzna, kraju przyjmującego, zwłaszcza według wieku i wykształcenia. Stosowane modele edukacji wpływają m.in. na jakość kadry pracowniczej w przyszłości. Pozostałe czynniki z powyższej grupy to polityka socjalna państwa, tempo przemian społecznych, poziom urbanizacji oraz tak zwane wzorce działań, takie jak występowanie zjawiska korupcji, respektowanie prawa oraz etyka pracy zawodowej.

Zaprezentowane determinanty są niezwykle istotne, zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstwa, które zamierza dokonać inwestycji za granicą, jak również z punktu widzenia gospodarki, która zaprasza zagraniczną korporację do zainwestowania w danym kraju. Dla inwestora odpowiednia konfiguracja owych determinantów ma kluczowy wpływ na rentowność całego przedsięwzięcia, przy czym pomiędzy poszczególnymi krajami występują znaczne różnice w atrakcyjności pakietu determinantów. Dla gospodarki przyjmującej natomiast zestawienie powyższych czynników jest istotne z uwagi na ich kluczową rolę w przyciąganiu zagranicznych inwestorów. Odpowiednio skonfigurowany pakiet determinantów powoduje, iż kapitał zagraniczny może przy płynąć szerokim strumieniem. Nie zadbanie o determinanty powoduje natomiast, iż stają się one barierami dla inwestorów i odstrasza ich wręcz od podejmowania przedsięwzięć gospodarczych w danym kraju.

Konsekwencje przepływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Wzrost znaczenia BIZ w gospodarce światowej rodzi pytanie o zyski i zagrożenia, jakie z nich wynikają zarówno dla kraju wywożącego kapitał, jak i dla kraju, w któ-

¹² Świadczy o tym chociażby stanowisko Polski w negocjacjach o przystąpieniu do Unii Europejskiej. W interesie Polski było wydłużenie, a w interesie „piętnastki” skrócenie okresu przejściowego na zakup ziemi.

rym jest on lokowany¹³. Chociaż określenie wszystkich pozytywnych i negatywnych aspektów przepływu inwestycji jest z pewnością niemożliwe, warto przyjrzeć się tym najistotniejszym, do których można zakwalifikować:

1. bilans płatniczy,
2. zatrudnienie,
3. rynki zbytu,
4. zasoby czynników produkcji,
5. PNB,
6. infrastrukturę,
7. technologię,
8. konkurencyjność,
9. budżet państwa,
10. przepisy prawa,
11. wizerunek kraju na arenie międzynarodowej,
12. rozwój regionów,
13. koszty prowadzenia działalności gospodarczej¹⁴.

W kraju przyjmującym kapitał zagraniczny napływ BIZ (księgowany na rachunku finansowym) w krótkim okresie wpłynie pozytywnie na bilans płatniczy. W związku z prawdopodobną zwiększoną skłonnością do eksportu spółek z kapitałem zagranicznym, powinien on się poprawiać również w długim okresie. Istnieją jednak także istotne obawy. Pierwszą z nich jest możliwość dokonywania transferu wypracowanych środków z granicę, czyli do krajów macierzystych, a drugą wzrost importu zasobów i produktów niezbędnych do prowadzenia działalności.

W krótkim okresie inwestycje dokonywane za granicą mogą prowadzić do pogorszenia się bilansu płatniczego w kraju eksportującym kapitał, ponieważ do tego, żeby założyć nowe przedsiębiorstwo lub zagraniczną filię istniejącego już przedsiębiorstwa (wykup istniejących przedsiębiorstw lub budowa nowych), niezbędny jest transfer środków finansowych. Jednak w dłuższej perspektywie, gdy przedsiębiorstwa zaczną przynosić zyski, a ich część będzie wpływała do macierzystego kraju, jego bilans płatniczy ulegnie poprawie¹⁵. W kraju przyjmującym kapitał napływ BIZ może spowodować bezpośrednio tworzenie nowych miejsc pracy w powstających przedsiębiorstwach¹⁶. Napływające z zagranicy inwestycje mogą także oddziaływać pośrednio na wzrost zatrudnienia

¹³ G. Górniewicz, P. Siemiątkowski, *Wprowadzenie do międzynarodowych przepływów kapitału*, Towarzystwo Organizacji i Kierownictwa – Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 2006, s. 161-168.

¹⁴ G. Górniewicz, P. Siemiątkowski, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne na świecie*, *Ekonomista* 2007 (3), s. 373-375.

¹⁵ A. Budnikowski, *Międzynarodowe obroty czynnikami produkcji*, w pracy zbior. pod red. A. Budnikowskiego i E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 1997, s. 138 oraz G. Górniewicz, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne Polski*, [w:] pr. zbior. pod red. L. M. Pacholskiego, S. Trzecińskiego, *Przedsiębiorstwo konkurencyjne*, Poznań 2005, s. 136.

¹⁶ J. J. W. van Hastenberg, *Foreign Direct Investment in Hungary. The Effects on the Modernization of the Manufacturing Industry and the Demand for Labor*, Utrecht 1999, s. 48.

w kraju lokaty kapitału poprzez jego zwiększenie w sferze otoczenia biznesu, a także u dostawców półfabrykatów, surowców i materiałów¹⁷.

Istnieje jednak równocześnie niebezpieczeństwo, iż nastąpi zmniejszenie zatrudnienia w przedsiębiorstwach krajowych, które dzięki ekspansji zagranicznych korporacji mogą zostać wyparte przez obcy kapitał. Prawdopodobne jest zmniejszenie produkcji w podmiotach, których produkcja jest wypierana z rynku, a tym samym spadek zatrudnienia.

Możliwy jest także spadek zatrudnienia związany z formą bezpośrednich inwestycji zagranicznych typu *brownfield*. Przejmowanie funkcjonujących już w kraju lokaty przedsiębiorstw związane jest zwykle z ich restrukturyzacją. Ta z kolei często w pierwszej fazie polega na redukcji zatrudnienia.

Określenie wpływu BIZ na wielkość zatrudnienia w kraju pochodzenia kapitału jest skomplikowane. W krótkim okresie wpływ ten zależy przede wszystkim od tego, czy wywożony kapitał byłby zastosowany w kraju, gdyby do wywozu nie doszło. Jeżeli tak by się stało, to wywóz oznaczałby utratę potencjalnych miejsc pracy. Jeśli jednak w danym kraju istnieje nadwyżka kapitału, to rzecz jasna zagrożenie takie nie istnieje.

BIZ wpływają również na wielkość zatrudnienia w kraju wywożącym kapitał w sposób pośredni, poprzez wpływ na wielkość eksportu. Podczas tworzenia za granicą filii lub nowego przedsiębiorstwa na ogół rośnie wielkość produkcji i zatrudnienia w kraju pochodzenia kapitału (przeważnie znacząca część wyposażenia powstającego przedsiębiorstwa pochodzi z macierzystego kraju). W dłuższym okresie wywóz kapitału może jednak spowodować zmiany w eksporcie kraju pochodzenia, które mogą odbić się niekorzystnie na wielkości zatrudnienia. Stanie się tak wtedy, gdy istniejące za granicą przedsiębiorstwo rozpocznie produkcję dóbr wypierających z rynku światowego dobra tradycyjnie eksportowane przez kraj pochodzenia kapitału. Powyższe zjawisko może doprowadzić do zmniejszenia produkcji w tymże kraju, a tym samym do redukcji zatrudnienia. Jednak możliwa jest również sytuacja, gdy produkcja uruchomiona za granicą dzięki inwestycjom bezpośrednim stymuluje eksport i produkcję w kraju pochodzenia kapitału. Do takiej sytuacji może dojść, gdy koncern samochodowy uruchamia montownię w kraju, w którym sprzedaż jego pojazdów była nie możliwa ze względu na ograniczenia importowe. Powstanie tego zakładu spowoduje wzrost eksportu z kraju, gdzie znajduje się siedziba koncernu, a w konsekwencji wzrost produkcji i zatrudnienia¹⁸.

Dzięki napływowi BIZ rodzimi wykonawcy mogą zyskać dostęp do rynków zbytu inwestorów zagranicznych¹⁹. Istnieje jednak poważne niebezpieczeństwo dotyczące

¹⁷ V. Szmyt-Radošević, P. Siemiątkowski, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na polski rynek pracy – wybrane aspekty*, Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu 2003/2004, nr 3(3), s. 207 i n.

¹⁸ Szer. A. Budnikowski, *Międzynarodowe...*, op. cit., s. 151 - 152.

¹⁹ Zob. G. Agiomirgianakis, D. Asteriou, K. Papatoma, *The Determinants of Foreign Direct Investment: A Panel Data Study for the OECD Countries*, City University London, Department of Economics, Discussion Paper Series, No. 03/06, London 2003, s. 6. Przykładem mogą być sieci zagranicznych supermarketów działające w Polsce, za pomocą których dystrybuowane są na dużą skalę polskie produkty.

utruty zarówno krajowego rynku zbytu, jak i rynków zagranicznych przez podmioty funkcjonujące w gospodarce przyjmującej inwestycje.

Z punktu widzenia kraju eksportującego kapitał jest zdecydowanie więcej pozytywnych aspektów związanych z inwestowaniem za granicą. Przede wszystkim BIZ powinny wpłynąć na pozyskanie nowych rynków zbytu i związaną z tym ekspansję. Fakt ten jest podstawowym motywem podejmowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych²⁰. Dodatkową korzyścią jest możliwość zwiększenia konkurencyjności na rynkach macierzystych za sprawą niższych kosztów wytwarzania dóbr za granicą, co z kolei pozwala na poszerzenie krajowego rynku zbytu.

Dla kraju eksportera kapitału możliwe jest także wystąpienie negatywnych następstw wypływu BIZ. Jednym z nich jest sytuacja, w której inwestor całkowicie przenosi działalność za granicę, tracąc jednocześnie udziały w rodzimym rynku zbytu. Skrajnym przypadkiem tej sytuacji jest całkowita utrata rynku zbytu w kraju macierzystym.

Dla kraju przyjmującego kapitał korzyścią będzie z pewnością pozyskanie nowych środków, wypracowanych za granicą. Zwiększy to kapitał w kraju „biorcy”, który zwłaszcza w przypadku krajów rozwijających się i Europy Środkowo-Wschodniej nie jest wystarczający do szybkiego zwiększenia poziomu rozwoju. Ponadto korzyścią może się okazać nabywanie potrzebnych doświadczeń przez krajowych pracowników, zatrudnionych w filiach podmiotów zagranicznych.

Kraj eksportujący kapitał pozyska nowe czynniki produkcji, ale jednocześnie dla gospodarki może to okazać się negatywne. Krajowe czynniki mogą bowiem zostać wyparte przez tańsze, pochodzące z kraju lokaty.

W przypadku „biorcy” BIZ należy oczekiwać zwiększenia produkcji w przedsiębiorstwach z kapitałem zagranicznym, a tym samym bezpośredniego powiększenia krajowego produktu globalnego. Może także uwidocznić się pośredni wpływ BIZ na wysokość produktu globalnego w kraju lokaty. Prawdopodobny jest bowiem wzrost produkcji w przedsiębiorstwach kooperujących a także w tzw. sferze otoczenia biznesu.

Jak to zwykle bywa, może ujawnić się także negatywny wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na PNB kraju lokaty kapitału. Przejawia się on w wypieraniu krajowej produkcji przez spółki z kapitałem zagranicznym, tak więc powoduje to wprost zmniejszenie PNB²¹.

Produkcja podzespołów do produktów wytwarzanych za granicą i dochody obywateli kraju eksportera wliczane do PNB to niewątpliwe pozytywne efekty dla kraju eksportującego kapitał. Negatywnym zjawiskiem okazuje się prawdopodobne zmniejszenie produkcji w kraju ze względu na przeniesienie jej części za granicę.

Z punktu widzenia infrastruktury w kraju pozyskującym kapitał obcy trudno wskazać na zagrożenia. Jedynym może być szybsze zużycie dróg, jednak to akurat jest

²⁰ Zob. P. Siemiątkowski, *Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz motywy i bariery inwestowania w Polsce*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu, nr 4 (4), Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Wrocław 2004, s. 255 i n.

²¹ E. Mączyńska, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Światowe i lokalne czynniki dynamizujące*, *Ekonomista* 1999, nr 1-2, 89-90.

naturalnym następstwem rozwoju działalności gospodarczej, niezależnie od źródła pochodzenia kapitału. Korzyści z tego tytułu wydają się za to oczywiste²². Poprawa sytuacja w zakresie infrastruktury może być spowodowana na przykład realizacją strategii przyciągania inwestorów, w której zwykle zawarte są założenia o rozwoju infrastruktury wokół terenów inwestycyjnych. Kolejnym krokiem zwykle jest rozwój infrastruktury towarzyszący rozwojowi działalności spółek z udziałem kapitału zagranicznego.

Z kolei kraj inwestujący raczej nie może liczyć na poprawę dzięki eksportowi BIZ za granicę własnej infrastruktury, ale dzięki poprawie jej stanu w kraju „biorcy” ułatwiona zostanie komunikacja międzynarodowa dla innych przedsiębiorstw pochodzących z kraju eksportera kapitału.

Wpływ napływu BIZ do kraju może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne konsekwencje w dziedzinie rozwiązań technologicznych. Może on przyczynić się do napływu nowoczesnych, ale i tzw. „brudnych” (przestarzałych, kapitałochłonnych i degradujących środowisko naturalne) technologii²³. Ponadto napływ BIZ może oznaczać wzrost wydatków na B&R w krajowych jednostkach kooperujących z inwestorami. Inwestorzy mogą dofinansować działalność badawczą w kraju lokaty, aby transferować jej efekty na własny użytek. Efektem BIZ może być także powstawanie zagranicznych centrów naukowo-badawczych, których efekty „promieniają” na gospodarkę kraju lokaty. Czasami zdarza się niestety tak, że lokalne centra są likwidowane pod naporem zagranicznej konkurencji. Podobnie, jeżeli wprowadzona do danej gospodarki technologia okaże się zbyt nowoczesną, pozytywnych skutków jej napływu nie należy oczekiwać, gdyż krajowe podmioty nie poradzą sobie z jej wykorzystaniem²⁴.

Również w przypadku kraju eksportującego kapitał można wskazać na pozytywne i negatywne aspekty. Wśród tych pierwszych należy wymienić m.in. tworzenie zaplecza badawczo-rozwojowego za granicą, co w dłuższym okresie może powodować transfer technologii z filii do jednostki macierzystej, co jest jednak relatywnie mało prawdopodobne. Bardziej prawdopodobne jest za to zasilanie korporacji macierzystej w specjalistów wysokiej klasy, pochodzących z kraju lokaty. W ostatnich latach trendy takie

²² P. Siemiątkowski, *Potencjalne korzyści i zagrożenia dla kraju importera bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, [w:] pr. zbior. pod red. S. Pangsy-Kania i G. Szczodrowskiego, *Polityka i rozwój gospodarczy Polski w UE. Ocena i perspektywy*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 400 i n. oraz S. Umiński, *Znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich dla transferu technologii do Polski*, *Organizacja i Kierowanie* 2000, nr 4, s. 43-47.

²³ P. Siemiątkowski, *Wybrane następstwa napływu kapitału zagranicznego do Polski*, w pracy zbior. *Problemy integracji europejskiej*, t. 3, Bydgoski Dom Wydawniczy MARGRAFSEN s. c., Bydgoszcz 2005, s. 61 in.

²⁴ Nieuwzględnienie powyższych założeń jest przyczyną krytyki kilku teorii BIZ, np. koncepcji „żabiego skoku” autorstwa W.L. Gardinera, która jest krytycznie oceniana ze względu na pominięcie założeń, iż kapitał ludzki jest na ogół niedostosowany do odpowiedniego wykorzystania nowoczesnych technologii. Zob. i por. G. Górniewicz, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w europejskich krajach postsocjalistycznych ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] pracy zbior. pod red. S. Swadźby, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, Katowice 2004, s. 301 oraz G. Górniewicz, *Wpływ...*, op. cit., s. 60.

ujawniają się w przypadku przepływu lekarzy czy informatyków z krajów nowoprzyjętych do UE do krajów tzw. „starej Unii”.

Kraj przyjmujący kapitał obcy może liczyć na wzrost konkurencyjności na własnym rynku poprzez zwiększenie potencjalnych konkurentów. Istnieje też obawa, że konkurencyjność zmniejszy się, gdyż kapitał zagraniczny może wyprzeć krajowy, a nawet doprowadzić do monopolizacji danej gałęzi²⁵.

„Dawca” kapitału musi spodziewać się pewnego zmniejszenia konkurencyjności na własnym rynku (w najlepszym razie żadnych zmian w tej dziedzinie) w krótkim okresie. Jednak w długim okresie można oczekiwać poprawy sytuacji zwłaszcza, gdy produkty wytworzone w zagranicznych filiach trafią na rynek krajowy.

Wpływ BIZ na budżet państwa kraju przyjmującego jest wielowymiarowy. Jako pierwszy i najważniejszy kierunek oddziaływania inwestycji w tym zakresie można wskazać potencjalny wzrost wpływów do budżetu z tytułu płaconych podatków związanych z powstaniem nowych podmiotów gospodarczych²⁶. Chodzi zarówno o podatki bezpośrednie, płacone przez przedsiębiorstwo oraz zatrudnionych w nim pracowników, ale także podatki pośrednie, związane ze sprzedażą wytworzonych produktów. Co więcej, bezpośrednie inwestycje zagraniczne przyczyniając się do zwiększenia zatrudnienia w gospodarce wprost odciażają budżet państwa. Zmniejsza się bowiem kwota pomocy ze środków publicznych, jaką państwo musi wypłacać osobom bezrobotnym w postaci zasiłków dla bezrobotnych, czy później w postaci tzw. zasiłków socjalnych. Wzrost liczby podmiotów gospodarczych, niezależnie od źródła własności, jeżeli nie w krótkim okresie to z pewnością w średnim i długim przełoży się na zwiększenie wpływów do budżetu.

Innym kierunkiem oddziaływania inwestycji bezpośrednich napływających z zagranicy na budżet państwa jest zmniejszenie obciążeń tego budżetu w przypadku, gdy inwestor zagraniczny partycypuje w kosztach inwestycji, która w przeciwnym wypadku byłaby zrealizowana wyłącznie ze środków publicznych (bądź niezrealizowana w ogóle, w przypadku braku środków). Chodzi tutaj głównie o kwestie infrastruktury, na przykład transportowej. Inwestor przykładowo, aby ułatwić komunikację klientom decyduje się na uczestnictwo w kosztach inwestycji polegającej na przebudowie okolicznych ulic, skrzyżowań itp.

Oprócz niewątpliwie pozytywnych, wskazanych wyżej, kierunków oddziaływania bezpośrednich inwestycji zagranicznych na budżet państwa kraju przyjmującego kapitał w takiej postaci można także niestety wskazać wpływ negatywny. Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego mogą bowiem, chcąc zrekompensować sobie wysokie koszty realizacji inwestycji poza macierzystą gospodarką, unikać płacenia podatków w kraju lokaty. Mechanizm taki może funkcjonować na przykład na zasadzie zawyżania kosztów działalności i niewykazywania zysków. Wówczas to budżet kraju przyjmującego kapitał ponosi ewidentne straty. Być może skala tego typu procederów wśród spół-

²⁵ Zob. i por. A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki...*, op. cit., s. 153.

²⁶ Zob. i por. P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1998, s. 162.

ek z kapitałem zagranicznym jest większa aniżeli w przypadku podmiotów krajowych, albowiem przedsiębiorstwa zagraniczne mają większą możliwość regulowania kosztów poprzez umowy z macierzystymi korporacjami. Trzeba jednak pamiętać, iż generalnie większość podmiotów gospodarczych dąży do tego, aby płacić jak najmniej podatków, przedsiębiorstwa o kapitale wyłącznie krajowym nie są z tej zasady wyłączone.

Jeszcze jeden, potencjalnie negatywny wpływ BIZ na budżet kraju przyjmującego ujawnia się wówczas, kiedy spółki z kapitałem zagranicznym transferują wypracowane zyski za granicę, nieopodatkowując ich uprzednio w kraju lokaty kapitału. Niekiedy pozwalają na to przepisy podatkowe, nakierowane na zachęcanie inwestorów zagranicznych do podejmowania inwestycji w danym kraju, a niekiedy ponownie spółki z kapitałem zagranicznym wprowadzają fikcyjne koszty, polegające np. na zawyżaniu opłat na rzecz korporacji macierzystych za dzierżawę marki, wynajem technologii produkcji, patentów itp.

Analiza gospodarki kraju eksportera kapitału pod kątem oddziaływania wpływających inwestycji bezpośrednich na budżet państwa pozwala wysnuć przypuszczenie, iż łączny bilans w powyższym zakresie będzie dla tego kraju negatywny. Co prawda, jak wcześniej wspomniano, istnieje możliwość napływu zysków wypracowanych przez zagraniczne filie, jednak wydaje się, iż skala tego zjawiska nie zbilansuje strat budżetowych, jakie ponosi kraj eksportera w związku z wpływem inwestycji za granicę. Oprócz bezpośredniej utraty wpływów podatkowych z przedsiębiorstw, przeniesionych do innych krajów, budżet dodatkowo jest także obciążany świadczeniami związanymi z utratą miejsc pracy przez pracowników w kraju eksportera.

Straty budżetu kraju wywoźącego kapitał można także rozpatrywać w ujęciu potencjalnym. Trzeba bowiem stwierdzić, iż gdyby eksportowany kapitał został zainwestowany na miejscu (co nie jest jednoznacznie przesądzone) mogło by to przyczynić się do znacznego odciążenia krajowego budżetu, w sposób, który omówiono wyżej dla kraju przyjmującego kapitał.

Niewątpliwie istotnym kierunkiem oddziaływania bezpośrednich inwestycji na gospodarki poszczególnych krajów jest obszar legislacyjny. Szczególnie intensywny wpływ uwidacznia się w przypadku kraju przyjmującego kapitał. Trzeba powiedzieć jednoznacznie, że dobre ustawodawstwo jest jednym z wyznaczników napływu kapitału zagranicznego do gospodarki. Tym samym ustawodawstwo, które kępuje działalność podmiotów gospodarczych staje się automatycznie barierą napływu kapitału zagranicznego²⁷.

Oczywiście rządy poszczególnych krajów doskonale zdają sobie z tego sprawę. Zakładając zatem, że napływ kapitału zagranicznego jest procesem pożądanym w danej gospodarce, należy przypuszczać, iż władza (wykonawcza i ustawodawcza) zrobi wszystko, aby dostosować krajowe ustawodawstwo do wymogów i standardów międzynarodowych. Przejście inwestora na rynek zagraniczny powinno być zatem pod tym względem

²⁷ Zob. i por. P. Siemiątkowski, *Determinanty ekonomiczne napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*, w pracy zbior. pod red. E. Urbańczyka, *Strategie wzrostu wartości przedsiębiorstwa. Teoria i praktyka*, tom 1, Wydawnictwo KREOS, Szczecin 2005, s.331 in.

jak najmniej „bolesne”, co oznacza, że przepisy prawne w kraju lokaty winny być zgodne z międzynarodowymi standardami i porozumieniami nie tylko „na papierze”, ale także w praktyce gospodarczej. Oprócz samego dostosowania prawa do międzynarodowych wymogów należy zadbać także o to, aby prawo było spójne, tzn. aby poszczególne przepisy nie wykluczały się wzajemnie i nie dawały możliwości podwójnej ich interpretacji.

Jeszcze jednym, potencjalnie pozytywnym kierunkiem oddziaływania BIZ na ustawodawstwo kraju przyjmującego kapitał jest podpisywanie dwu- lub wielostronnych umów w zakresie wzajemnej wymiany gospodarczej pomiędzy krajami. Umowy te mogą dotyczyć zarówno wymiany handlowej, unikania podwójnego opodatkowania, zakupu nieruchomości, zatrudnienia itp. System takich umów powinien być przejrzysty, zrozumiały dla podmiotów gospodarczych, tak aby na ich podstawie można było łatwo zorientować się na jakich zasadach można w danym kraju funkcjonować. Fakt ten jest także pozytywnym zjawiskiem w odniesieniu do kraju eksportującego kapitał²⁸.

Wreszcie warto wspomnieć, iż w zakresie prawodawstwa napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych może wywołać także niepożądane następstwa. Rząd kraju przyjmującego kapitał przyjmując zasadę bezwzględnej walki o inwestora zagranicznego może posunąć się do złamania zasady równouprawnienia w dziedzinie działalności gospodarczej. Może zatem przypisać inwestorom zagranicznym większe przywileje (tym samym dyskryminując podmioty krajowe).

Kolejnym obszarem, w jakim BIZ mogą wpłynąć negatywnie na ustawodawstwo kraju przyjmującego jest ograniczenie prawa własności, będącego podstawą gospodarki rynkowej. Chodzi mianowicie o sytuacje, w których na przykład właściciele gruntów przeznaczonych pod inwestycje nie zechcą sprzedać tych gruntów inwestorowi czy samorządom. Zgodnie z wcześniej wspomnianą strategią „za wszelką cenę” może dojść do ustawowego ograniczenia prawa własności.

Analizując kwestie oddziaływania bezpośrednich inwestycji zagranicznych na gospodarkę poszczególnych krajów nie sposób nie wspomnieć o możliwości ograniczenia swobody działalności gospodarczej w kraju eksportera kapitału. Chodzi o sytuacje, w których rząd kraju, z którego wywożony jest kapitał dąży do ograniczenia tego procesu, zarówno na poziomie krajowego ustawodawstwa jak również na poziomie międzynarodowym.

Obszarem, w którym ujawniają się niewątpliwie pozytywne następstwa napływu do gospodarki bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest prestiż i poprawa wizerunku gospodarki na arenie międzynarodowej. Zwiększony napływ BIZ powoduje, iż kraj zyskuje w oczach menedżerów, polityków i przedsiębiorców. Naturalnym wnioskiem, który wypływa ze zwiększonego napływu inwestycji jest bowiem przeświadczenie o stabilności gospodarki oraz o dobrej koniunkturze na danym rynku. Powyższe czynniki implikują kolejne, w postaci zwiększenia wiarygodności gospodarki, co skutkuje na przykład zyskaniem lepszej pozycji w międzynarodowych rankingach konkurencyjności. Efektem

²⁸ Zob. i por. N. Bandelj, *Embedded...*, op. cit., s. 8-14.

takich zdarzeń może być jeszcze większy napływ inwestycji, co z kolei potencjalnie przyczynia się do rozwoju całej gospodarki.

Wpuszczając inwestorów zagranicznych do gospodarki rząd bierze jednak na siebie dużą odpowiedzialność. Podmiot zagraniczny funkcjonując w realiach ekonomicznych danego kraju kreuje bowiem opinię odnośnie warunków prowadzenia działalności w miejscu, w którym zainwestował. Opinia taka odbija się szerokim echem wśród korporacji transnarodowych. Zakładając, że warunki prowadzenia działalności gospodarczej nie sprostają wymogom inwestorów możliwa jest sytuacja, w której opinia o gospodarce pogorszy się pomimo zwiększonego napływu inwestycji.

Podjęcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych ma także istotny wpływ na wizerunek gospodarki, z której wywodzi się kapitał. Przyjmuje się bowiem, iż kapitał zwykle wypływa z gospodarek o wysokim stopniu rozwoju, tak więc zwiększony wpływ kapitału skutkuje zwiększeniem prestiżu gospodarki na arenie międzynarodowej oraz wytworzeniem opinii o przeskoku na wyższy poziom rozwoju. Następuje także zwiększenie prestiżu poszczególnych przedsiębiorstw, które dokonują BIZ, co również przekłada się na opinię o całej gospodarce – „dawcy”.

Bywają także przypadki, w których wizerunek kraju pochodzenia kapitału cierpi na zwiększonym wypływie inwestycji bezpośrednich. Sytuacje takie mają miejsce wówczas, kiedy przyczyną BIZ jest chęć pozbycia się z własnego terytorium tzw. „brudnych technologii”. Problem ten jest szczególnie dotkliwy w krajach Afryki, gdzie kraje rozwinięte często umieszczają przedsiębiorstwa emitujące szczególnie szkodliwe i niebezpieczne odpady procesów produkcji. W tej sytuacji wizerunek kraju na arenie międzynarodowej zazwyczaj się pogarsza. Potęgują to dodatkowo różnego rodzaju organizacje proekologiczne, szeroko informując międzynarodową opinię publiczną o szczegółach dokonywanych przez dany kraj inwestycji i ich efektach ubocznych.

Przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych mogą wywierać istotny wpływ na rozwój poszczególnych regionów gospodarek, do których napływają, ale także regionów gospodarek, z których wypływają. W przypadku kraju przyjmującego kapitał niezwykle istotne jest odpowiednie ukierunkowanie polityki przyciągania inwestycji zagranicznych. Polityka ta powinna sprzyjać inwestycjom na obszarach, które są gospodarczo opóźnione, co pozwoliłoby na przyspieszenie wyrównywania poziomu rozwoju tych regionów. Zachęcanie inwestorów może przybierać różne formy: oferowania uzbrojonych terenów inwestycyjnych, tworzenia parków technologicznych z rozwiniętą infrastrukturą, zachęt podatkowych itp.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż brak odpowiedniej polityki w powyższym zakresie może spowodować wręcz znaczne pogłębienie się różnic w rozwoju poszczególnych regionów oraz zapaść gospodarczą regionów najbiedniejszych. Następuje wówczas koncentracja kapitału z reguły wokół dużych aglomeracji miejskich, natomiast pozostałe regiony są marginalizowane przez inwestorów. Dużą rolę w tym zakresie przypada samorządom, które nie czekając na decyzje na szczeblu centralnym we własnym zakresie mogą podejmować działania nakierowane na przyciąganie inwestorów zagranicznych.

Wpływ BIZ na rozwój regionów kraju pochodzenia inwestora zagranicznego jest także poważny. Pozytywne oddziaływanie przejawia się przede wszystkim w promowaniu regionu, z którego pochodzi inwestor za granicą. Możliwy jest także, za pośrednictwem inwestora zagranicznego, rozwój współpracy pomiędzy samorządami różnych regionów, promowanie produktów regionalnych czy dokonywanie wymiany młodzieży. Niestety odpływ inwestycji z regionu, z którego pochodzi inwestor oznacza zmniejszenie nakładów inwestycyjnych w regionie inwestora. Oznacza to także brak finansowania inwestycji w pozostałych regionach kraju, z którego pochodzi inwestor. Jak wiadomo sytuacja taka przekłada się na kolejne obszary, chociażby zatrudnienie, co z kolei pośrednio wpływa na kondycję całego regionu.

Jednym z istotniejszych parametrów gospodarki są koszty prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa. Również na ten czynnik istotny wpływ wywierają bezpośrednie inwestycje zagraniczne, zarówno od strony kraju przyjmującego inwestycje jak i od strony kraju eksportera kapitału.

Pozytywne oddziaływanie na gospodarkę kraju lokaty w tym zakresie może przejawiać się w następstwach realizacji strategii przyciągania inwestycji zagranicznych. Rząd dążąc do zachęcenia jak największej liczby inwestorów do ulokowania w swoim kraju kapitału zapewne będzie chciał stworzyć dogodne warunki prowadzenia działalności dla zagranicznych przedsiębiorstw również w zakresie kosztów. Tym samym możliwe jest zmniejszenie obciążeń wszystkich podmiotów gospodarczych. Jednocześnie może zdarzyć się sytuacja, w której zwiększony popyt na usługi otoczenia biznesu spowoduje wzrost cen tych usług, co w rezultacie doprowadzi do zwiększenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej ogółem.

W rezultacie rzeczywistych lub prawdopodobnych bezpośrednich inwestycji za granicą zyskać mogą także podmioty gospodarcze w kraju eksportującym kapitał. Przede wszystkim możliwe są motywy kosztowe podejmowania inwestycji za granicą. Wówczas celem inwestora jest zmniejszenie kosztów działalności poprzez przeniesienie załóżmy części produkcji do innego kraju. Widmo odpływu kapitału z gospodarki może powodować, iż rząd chcąc zachęcić przedsiębiorstwa do inwestowania w kraju zamiast wywożenia kapitału do innych gospodarek będzie podejmował działania zmierzające do obniżenia kosztów działalności gospodarczej na swoim terytorium. Niestety możliwości w tym zakresie są w przypadku wielu gospodarek ograniczone.

Wreszcie zwiększony odpływ kapitału z danego kraju może spowodować, iż rząd będzie próbował zrekompensować sobie utratę części dochodów z podatków poprzez zwiększanie obciążeń podatkowych. Również tego rodzaju ruchy są znacznie ograniczone, szczególnie w gospodarkach o wysokich stopach opodatkowania (np. Szwecja), jednak nie niemożliwe do zrealizowania.

Należy podkreślić, że państwo zezwalające na podejmowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych posiada dużą swobodę regulowania warunków działania obcego kapitału. Wydając odpowiednie przepisy dany kraj może nie dopuszczać do tworzenia działalności gospodarczej, uznawanej za szkodliwą dla interesów narodowych. Jednakże, trzeba mieć na uwadze, że restrykcyjne wobec inwestorów zagranicznych prawo może

ich całkowicie lub częściowo zniechęcić, szczególnie wówczas, gdy pozostałe czynniki (np. bogactwa naturalne, położenie, rozmiary rynku i stan gospodarki) nie równoważą trudności wynikających z ograniczeń²⁹.

Jednym ze skutków dopływu do kraju BIZ jest występowanie obawy przed politycznymi następstwami zdominowania gospodarki narodowej przez obcych właścicieli, reprezentujących (jak się często uważa) w pierwszej kolejności interes narodowy kraju, z którego pochodzi kapitał. Przykładowo, w kraju silnie rozwiniętym, jakim jest Kanada, lokująca znaczny kapitał amerykański, istnieje zagrożenie, że w przypadku prowadzenia przez USA polityki sankcji ekonomicznych wobec krajów trzecich mogą być czynione naciski na włączenie do tego rodzaju akcji również zagranicznych przedsiębiorstw o kapitale amerykańskim, co może okazać się sprzeczne z interesem narodowym Kanadyjczyków.

Z kolei w bogatych w surowce mineralne krajach rozwijających się powszechnie są obawy, że BIZ, a w szczególności działalność wielkich koncernów, mogą prowadzić do nadmiernej i sprzecznej z długookresowym interesem tych państw eksploatacji złóż. Natomiast w krajach rozwijających się, mających ambicje stania się kontynentalnymi mocarstwami (np. Brazylia, Indie, Iran), ogranicza się udział obcego kapitału w przedsiębiorstwach (na ogół na 50%, a czasem nawet do zera)³⁰.

Wnioski końcowe

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne stanowią istotną część współczesnych międzynarodowych przepływów czynników produkcji. Świadczy o tym relatywnie duża skala zjawiska. Mimo pewnego załamania spowodowanego ogólnoswiatowym kryzysem gospodarczym, poziom BIZ jest nadal wysoki.

Chociaż, BIZ napływają do wszystkich kontynentów, to wielkość ich bardzo zróżnicowana. Generalnie najwięcej BIZ ulokowano w silnie rozwiniętych krajach europejskich (Wielka Brytania, Niemcy, Francja) i północnoamerykańskich. Znacząca część inwestycji trafiła też do krajów azjatyckich (szczególnie do Japonii i Chin). BIZ omijały na ogół tereny słabo rozwinięte, co dotyczy szczególnie Afryki. Należy spodziewać się, że w najbliższych latach skala bezpośrednich inwestycji zagranicznych będzie się nadal powiększać. Przyczyny tego zjawiska należy upatrywać w otwieraniu się gospodarki światowej i postępujących procesach globalizacyjnych.

Ważną kwestią związaną z BIZ są konsekwencje, jakie pojawiają się w związku z ich przepływem. Mogą być one pozytywne i negatywne zarówno dla krajów lokujących kapitał za granicą, jak i dla krajów, do których on napływa. Do głównych korzyści i zagrożeń zalicza się na ogół wpływ BIZ na: bilans płatniczy, zatrudnienie, rynek zbytu, zasoby czynników produkcji, produkt narodowy brutto, infrastrukturę, technologię, konkurencyjność, budżet państwa i rozwój regionów.

²⁹ A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki...*, op. cit. s. 153 - 154.

³⁰ *Ibidem*, s. 154.

Streszczenie

Publikacja została poświęcona ważnej części współczesnych międzynarodowych przepływów czynników produkcji jaką stanowią bezpośrednie inwestycje zagraniczne. W pracy skoncentrowano uwagę przede wszystkim na determinantach napływu inwestycji, a także na wynikających z nich konsekwencjach. Ponadto opracowanie zawiera dane statystyczne dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych na świecie.

Słowa kluczowe: bezpośrednie inwestycje zagraniczne, determinanty, konsekwencje

Determinants and consequences of direct foreign investments

Summary

That paper is devoted to the major part of the modern international flow of factors of production, that is direct foreign investments. The paper focuses mainly on the determinations of the inflow of investments as well as the consequences resulting from them. Furthermore, the paper contains some statistical data related to foreign direct investments in the world.

Key words: foreign direct investments, determinants, consequences

Janusz Wiśniewski

SYTUACJA NA RYNKU PRACY – TO NIE TYLKO PROBLEM RZĄDU, TO WYZWANIE DLA NAS WSZYSTKICH¹

Czynniki determinujące kształtowanie się sytuacji na rynku pracy

Sytuacja na rynku pracy jest trudna i złożona. Rządowa prognoza zakładająca 13% bezrobocia na koniec 2013 r. wydaje się zbyt optymistyczna, wszakże wolniej rośnie konsumpcja, przedsiębiorcy prywatni nie spieszą się z inwestycjami, a gospodarka jest podtrzymywana głównie dzięki zyskom z eksportu² – co niewątpliwie chroni nas przed głębszą recesją.

Przy czym brak chęci do wielkich projektów inwestycyjnych bierze się nie tyle z braku środków czy też braku pomysłów, ile niepewności Europy, a zwłaszcza przyszłości strefy euro, konsekwencji znacznej recesji na południu Europy i jej wpływu na naszą gospodarkę. Warto w tym miejscu zauważyć, iż w latach 2001-2010 przeciętne tempo rozwoju w Europie wynosiło 3,9% rocznie, zaś w latach 2011-2012 uległo istotnemu spowolnieniu³. Wprawdzie PKB strefy euro w III kw. 2013 r. wzrósł o 0,1%, ale sytuacja gospodarcza w Europie nadal jest niestabilna. Dostrzegane jest również w pewnym stopniu rozczarowanie gospodarką wirtualną i podatnością na zjawiska kryzysowe sektora usług, a w szczególności sektora usług finansowych. Istnieje także pewna doza niepewności co do struktury przyszłego sektora technologii informatycznych⁴.

W ogóle wypada zauważyć, iż żyjemy w epoce istotnego biznesowego eksperymentu. Eksperymentu czy też może eksperymentów, które także dzięki wsparciu nowych technologii przeprowadzane są w coraz szybszym tempie. To powoduje między innymi, że już chyba nie mamy do czynienia na przykład z pojęciem innowacyjności biznesu – w klasycznym rozumieniu⁵. Innowacyjność – teraz to „pakowanie” na rynek jak

¹ Jest to uaktualniona wersja opracowania, które zostało opublikowane [w:] *Rola administracji w państwie demokratycznym*, Bydgoszcz 2013.

² Eksport w 2012 r. nie był już tak imponujący, ale biorąc pod uwagę kryzys w Eurolandzie (nasz największy odbiorca) – nie mamy powodów do narzekań. Wedle analityków wysłaliśmy w świat towary warte 139,5 mld euro, co oznacza 2 proc. wzrost względem 2011 r.

³ Por. J. Solska, nie wzbogacimy się na wyciskaniu „brukselki”, *Dziennik Gazeta Prawna*, z 29 listopada 2012 r.

⁴ Por. M. Kleiber, *O potrzebie powrotu ery przemysłowej do Europy*, *Dziennik Gazeta Prawna* z 20 listopada 2012 r.

⁵ Por. M. Piasecki, *Biznes przyspiesza*, *Dziennik Gazeta Prawna* z 23-25 listopada 2012 r.

największej liczby nowinek. Wypada zatem zauważyć, iż Steve Jobs miał na swój spór z drugim Apple'em naprawdę duży komfort czasowy, dzisiaj właściwie nie do pojęcia.

W tym kontekście zaklinalanie rzeczywistości na wiele się nie zda, bowiem dla przedsiębiorczości kluczowa jest w miarę przewidywalna perspektywa. Obecne stadium kryzysu takiego komfortu nie daje⁶. Wprawdzie przedsiębiorcy starają się znaleźć odbiorców swoich dóbr w innych częściach świata⁷, ale nie jest to łatwe. Nadto przedsięwzięcia, które udadzą się „na pewno” wydają się coraz rzadsze.

Zważywszy na powyższe za nazbyt optymistyczne należy uznać zaplanowane dochody budżetu, ale główne wyzwania będą dotyczyć rynku pracy, który wymaga i będzie wymagał szczególnej uwagi – zwłaszcza przy zakresie inwestycji jak obecnie⁸. Należy się więc spodziewać, że w IV kwartale 2013 r. i w I kwartale 2014 r. bezrobocie rejestrowane, będzie się kształtować na poziomie powyżej 13%, niestety⁹.

Sytuację komplikuje świadomość, iż mamy także do czynienia z kryzysem państwa opiekuńczego. W zmieniającym się świecie, gdzie wydłużył się wiek życia, brakuje środków na utrzymanie modelu państwa opiekuńczego, który kształtował się w Europie 30 lat temu. Załamała się wiara, że trwały wzrost będzie powodował dojście do takiej sytuacji społecznej, jaka była w Skandynawii jeszcze dziesięć lat temu.

Sytuacji nie ułatwia także globalizacja gospodarki, bowiem stwarza możliwości zatrudnienia poza prawem pracy, w sposób czasowy, za minimalne stawki wynagrodzenia, a także przenoszenie zatrudnienia w rejony świata, w których zarabia się dolara dziennie, oszczędzając na kosztach pracy.

Okazuje się także, iż łagodzeniu bezrobocia nie służą również niektóre instytucje prawa pracy, dotyczy to zwłaszcza:

⁶ Wprawdzie październikowa ankieta przeprowadzona przez TNS Polska na zlecenie Banków Polskich, wskazuje na polepszające się nastroje w sektorze przedsiębiorstw. Październik jest pierwszym miesiącem, w którym zanotowano znaczące wzrosty nie tylko w kategorii depozytów przedsiębiorstw, ale również znaczące ich zainteresowanie kredytami. W III kw. nastąpił m.in. zauważalny wzrost stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych i zmniejszenia się bariery popytowej. Polepszająca się koniunktura gospodarcza nie przekłada się jednak na razie na sytuację na rynku pracy. Z październikowego badania „Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw” - przeprowadzonego przez NBP, wynika że nadal liczbowo przeważają przedsiębiorstwa planujące redukcję zatrudnienia niż jego zwiększenie.

⁷ Jak wynika z danych resortu gospodarki eksport do Wspólnoty Niepodległych Państw wzrósł w tym roku już o 19 proc. Przy tym sprzedaż na rynek rosyjski podskoczyła aż o 21,5%, osiągając wartość 5,5 mld euro. Z kolei Ukraina w pierwszych III kwartałach 2011 r. kupiła od nas towary za 2,9 mld euro (+20,1%), a Białoruś za 1,1 mld euro (+10,1%). Nasi eksporterzy zdobywają coraz odleglesze rynki. Na przykład sprzedaż w Indiach, Meksyku, Republice Korei i Brazylii jest o 45-48% większa niż przed rokiem. Por. J. K. Kowalski, *Eksport ciągnie naszą gospodarkę*, Dziennik Gazeta Prawna z 6 grudnia 2012 r.

⁸ Rodzi się pytanie dlaczego słabną inwestycje? Skończyło się Euro, nastąpiło wyhamowanie budowy dróg, inwestycje ograniczają samorządy. Dostrzegany jest także istotny spadek inwestycji w dużych przedsiębiorstwach.

⁹ Według danych resortu pracy w końcu grudnia 2012 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 2 mln 137,6 tys. bezrobotnych. W rezultacie stopa bezrobocia skoczyła z 12,9% w listopadzie do 13,3%. Por. Janusz K. Kowalski, *Bezrobocie mierza do 14 proc.*, Dziennik Gazeta Prawna, z 8 stycznia 2013 r.

- odprawy z tytułu zwolnień z przyczyn leżących po stronie pracodawcy;
- ochrony przedemerytalnej – jest to instytucja działająca w sposób odwrotny od intencji ustawodawcy;
- programów dobrowolnych odejść, które polegają na tym, że pracownik decyduje się na rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron. W zamian otrzymuje, np. dodatkowe świadczenia. Warto podkreślić, że przepisy nie określają żadnych zasad stosowania programów dobrowolnych odejść. Wypracowała je praktyka rynkowa.
- braku reprezentacji bezrobotnych, związki zawodowe chronią bowiem w jakimś sensie, tylko osoby pracujące. Nie działają natomiast w naszym kraju branżowe związki zawodowe, które reprezentowałyby interesy swoich członków.

Kształtowanie sytuacji na rynku pracy

Rola państwa

Racjonalnym wydaje się, iż państwo powinno być skoncentrowane na wprowadzaniu takich rozwiązań systemowych, które wspomagałyby lub też zachęcały do tworzenia zwłaszcza przez przedsiębiorców miejsc pracy.¹⁰ Wydaje się, iż można to czynić poprzez racjonalną politykę wspierającą nowoczesne uprzemysłowienie kraju, która wykreuje szansę na wykorzystanie tego już ogólnoswiatowego trendu – zwanego reindustrializacją, a więc powrotu do wiary w znaczenie dóbr materialnych. A mówiąc jeszcze bardziej ogólnie, powrotu do przekonania, że dominacja usług jako źródła tworzenia wartości w krajach rozwiniętych nie jest panaceum na wszystkie kłopoty¹¹. Już w 1995 r. zwracał na to uwagę J. Rifkin, amerykański ekonomista i socjolog, w swojej książce „Koniec pracy” – podkreśla prof. Mączyńska. Jej zdaniem w Polsce deindustrializacja zaszła zbyt daleko¹². Antonio Tajani, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, Komisarz odpowiedzialny za przemysł i przedsiębiorczość zauważa, że wypieranie przemysłu przez rozrastający się rynek usług to nader niebezpieczna tendencja, bowiem bez silnego przemysłu gospodarka unijna będzie się chwiała¹³.

Udowadnia to tak przekonująco w czasach kryzysu potęga gospodarki Niemiec, która jest niewątpliwie pochodną rozmiarów jej przemysłowego eksportu¹⁴ („nowocze-

¹⁰ Por. Ł. Bąk, T. Żółciak, *Czy interwencjonizm państwa może być lekiem na kryzys*, Dziennik Gazeta Prawna, z 28-30 września 2012 r.

¹¹ Taką refleksję zauważyć można w polityce wielu krajów. Termin „reindustrializacja” stał się na przykład jednym z ulubionych słów prezydenta Francji.

¹² Por. J. K. Kowalski, *Przemysł się kończy. Przyszłość w usługach*, Dziennik Gazeta Prawna, z 5 listopada 2012 r.

¹³ Por. Rozmowę D. Ćosić z wiceszefem Komisji Europejskiej, *Przemysł w Europie zanika. Unia potrzebuje reindustrializacji*, Dziennik Gazeta Prawna, z 3 grudnia 2012 r.

¹⁴ Wartość eksportu Niemiec w 2012 wyniosła 1,1 bln euro, o 3,6 proc. więcej niż w 2011 r. Rekordowe było także saldo w handlu zagranicznym (175 mld euro), dzięki czemu nadwyżka rachunku bieżącego sięgnęła 6,3 proc. niemieckiego PKB. Warto podkreślić, że 44% całej wartości towarów wysłanych przez niemieckie firmy za granicę – to sprzedaż poza Wspólnotę. Por. J. Bielecki, *Niemiecki eksport bije rekordy*, Dziennik Gazeta Prawna, z 7-9 grudnia 2012 r.

sne maszyny czynią nasz kraj odpornym na kryzys” – to typowy tytuł artykułu z niemieckiej prasy).

Przy czym warto odnotować, iż podstawą niemieckiej potęgi nie są tylko wielkie koncerny, ale również firmy rodzinne (mittelstandy), których roczne przychody sięgają 700 mld euro i które wedle prognoz powinny potroić się do 2020 r. Kluczowym czynnikiem jest z jednej strony długoterminowa strategia rozwoju, z drugiej niszowa specjalizacja, która powoduje, że mittelstandy budują w skali globalnej swoiste oligopole, z którymi nikt nie jest w stanie konkurować. Jednym z przykładów jest firma Beckhoff specjalizująca się w systemach oświetlenia i klimatyzacji, np. dla luksusowych jachtów.

Stany Zjednoczone także aktywnie, i co ważniejsze, nader skutecznie promują politykę przenoszenia produkcji swoich firm z powrotem do kraju¹⁵. Kreowaniu takiej polityki przez Stany Zjednoczone sprzyja zwłaszcza fakt, że wiele firm japońskich czy też niemieckich uznało inwestycje produkcyjne w USA za najkorzystniejsze spośród wielu innych dotychczas wykorzystywanych przez nie lokalizacji. Trendy te zdają się dowodzić o zmniejszającym się przekonaniu o korzyściach lokowania produkcji w miejscach, gdzie istnieją tanie zasoby pracy. Kluczową rolę zaczyna zaś odgrywać innowacyjność, która jest z zasady wyższa w rejonach koncentracji przemysłów bazujących na zaawansowanych technologiach i okolicach wiodących uniwersytetów. O trzeciej rewolucji przemysłowej, która miałaby odmienić europejską gospodarkę, mówi też przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso. I stawia precyzyjny cel: do 2020 r. jedna piąta dochodu narodowego Wspólnoty ma pochodzić z produkcji przemysłowej. Nadzieją europejskiego przemysłu są zwłaszcza kluczowe umożliwiające wzrost (*key enabling technologies*, KET). To zestaw najnowszych rozwiązań naukowych w takich obszarach, jak biotechnologia, nanotechnologia i fotonika, które otwierają całkowicie nowe obszary rozwoju przemysłu. W tym miejscu warto podkreślić, iż Komisja Europejska przygotowuje mapę industrializacji UE, z zaznaczeniem regionów o najgorszej sytuacji. Następnie zamierza opracować plan działań, które będą zachęcać kraje członkowskie i firmy do wzmocnienia rynku przemysłowego¹⁶.

Iżby skorzystać z tego ogólnego już trendu, musimy dobrze zrozumieć nasze potencjalne atuty mogące przyciągnąć przemysłowych inwestorów do Polski. A także aktywnie w sposób racjonalny wspierać krajowych producentów innowacyjnych produktów. Przykłady działań, które wydają się niezbędne do podjęcia, to:

- dalsza konsekwentna poprawa infrastruktury drogowej, kolejowej i teleinformatycznej;
- kontynuowanie likwidacji biurokratycznych utrudnień dla przedsiębiorczości.

Uproszczenie procedur związanych z zakładaniem przedsiębiorstw, wprowadzenie instytucji zawieszenia działalności gospodarczej do 24 m-cy, czy też możliwość przekształcenia jednoosobowego przedsiębiorcy w spółkę kapitałową prawa handlowego, na

¹⁵ Por. M. Kleiber, *O potrzebie powrotu ery przemysłowej do Europy*, Dziennik Gazeta Prawna, z 20 listopada 2012 r.

¹⁶ Por. Rozmowę D. Ćosić z wiceszefem Komisji Europejskiej, *Przemysł w Europie zanika. Unia potrzebuje reindustrializacji*, Dziennik Gazeta Prawna, z 3 grudnia 2012 r.

zasadach sukcesji uniwersalnej – to nader istotne rozwiązania, ale to za mało. Choćby z kolejnych edycji raportu Banku Światowego Doing Business, z odpowiedzi przedsiębiorców pytanych, co im najbardziej doskwiera w prowadzeniu działalności gospodarczej – wynika, że istnieje pilna konieczność zmniejszenia liczby i skomplikowania przepisów¹⁷ oraz zmniejszenia obciążeń, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Warto bowiem pamiętać, że sektor MSP we wszystkich krajach ma istotny wpływ na rynek pracy oraz produkt krajowy i dochody budżetowe. Przedsiębiorstwa te są także odporniejsze, jak dowodzi dzisiejsza rzeczywistość, na czas gospodarczego spowolnienia. W tym kontekście nasuwa się refleksja, iż skoro swoboda działalności gospodarczej należy do podstawowych wolności konstytucyjnych, to może warto rozważyć uchylenie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i przeniesienie niezbędnych regulacji dot. rejestracji podmiotów, zezwoleń i koncesji do odrębnej ustawy lub istniejących już regulacji prawnych, a także napisanie nowej ordynacji podatkowej, przy czym nie chodzi tyle o poziom podatków, ile o sposób ich płacenia¹⁸. Warto wszakże pamiętać, iż dobre warunki prowadzenia działalności gospodarczej – to najskuteczniejsza i najtańsza forma stymulowania rozwoju gospodarki. Skoro chodzi o tworzenie dobrych warunków prowadzenia działalności gospodarczej – to w tym miejscu należy wspomnieć o nowelizacji ustawy z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre inne osoby prawne. Do połowy kwietnia BGK zawarł umowy z bankami z łącznym limitem gwarancji *de minimis* w wysokości ponad 9,6 mld zł.

Uruchomienie tego programu w okresie spowolnienia gospodarczego ma na celu zwiększenie dostępności kredytów dla przedsiębiorców. Dla przyznanych do 31 grudnia 2013 r. beneficjent programu pomocy *de minimis-mikro*, mały lub średni przedsiębiorca – nie zapłaci prowizji za pierwszy roczny okres gwarancji, podczas gdy za kolejny 0,5% od objętej gwarancją kwoty, czyli znacznie mniej niż w przypadku tego typu instrumentów sprzedanych na zasadach komercyjnych.

W ciągu pierwszych ośmiu miesięcy udzielono gwarancji na kredyty o wartości ponad 5 mld zł. Skorzystało z nich 26,6 tys. przedsiębiorców. Średnia wartość gwarancji na jedną firmę do tej pory – to 186 tys. zł. Najliczniejszą grupą korzystających z gwarancji są mikroprzedsiębiorcy. Stanowili oni 72 proc., wśród ponad 26 tys. przedsiębiorców.

Zatem program gwarancji *de minimis* okazał się nader trafnym pomysłem. Został więc przedłużony i rozszerzony na kredyty inwestycyjne. Program ma funkcjonować do 2015 r., zaś łączna kwota gwarancji *de minimis* w latach 2013-2015 ma wynieść 22

¹⁷ Ministerstwo Gospodarki postuluje, by przepisy mające wpływ na działalność gospodarczą mogły wchodzić w życie tylko dwa razy w roku. Domysł budzi jednak wiek kontrowersji. Wydaje się, że zamiast dalszego biurokratyzowania procesu powoływania do życia nowych przepisów, należałoby raczej skupić się na optymalizacji procesu planowania prac legislacyjnych.

¹⁸ E-biznes czeka również na nowelizację ustawy o świadczeniach usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2002 r. nr 144, poz. 1204 ze zm.), czyli podstawowego aktu prawnego dla wszystkich przedsiębiorców, którzy prowadzą jakąkolwiek działalność w Internecie. Zarówno administratorów prostych forów, e-sklepów, jak i dostawców zaawansowanych usług elektronicznych. Pracę nad jej nowelizacją podjęto już w 2009 r. Na razie jednak nie wiadomo, kiedy i czy w ogóle projekt zostanie skierowany do Sejmu.

mld zł. Gwarancje obejmujące kredyty inwestycyjne wspomagać będą gospodarkę w fazie rozpoczynającego się ożywienia gospodarczego.

Dzięki temu rozwiązaniu racjonalnym wydaje się połączenie gwarancji Krajowej BGK na kredyty obrotowe z gwarancją unijną z programu CIP na kredyty służące sfinansowaniu projektów inwestycyjnych:

- rozumienie znaczenia dla naszego rozwoju rynków wschodnich (szczególnie wobec tego, że Rosja stała się członkiem WTO);
- dbałość o kapitał ludzki w drodze kontynuacji udoskonalania systemu edukacji (łącznie z wyjątkowo w nas zaniedbanym kształceniem ustawicznym). Inwestycje w kapitał ludzki mają porównywalne znaczenie dla gospodarki z inwestycjami w infrastrukturę techniczną. W tym kontekście warto wspomnieć o inicjatywie firm ze środowiska HR skupionych wokół Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Kadrami (PSZK), które zobowiązały się opracować Polskie Ramy Jakości Staży- zbiór norm i standardów organizacji staży w przedsiębiorstwach. Inicjatywa ta jest odpowiedzią na apele Komisji Europejskiej o zaangażowanie się państw i pracodawców w wypracowanie Europejskich Ram Jakości Staży.

Zdaniem PSZK staże powinny być płatne (niezależnie od źródła finansowania). Stażysta powinien też mieć zapewnioną opiekę socjalną, a relacje między nim a pracodawcą powinna regulować umowa.

- permanentna poprawa społecznego klimatu wokół przedsiębiorców, choć jest to zadanie nie tylko dla rządu, lecz także organizacji samorządowych, pozarządowych, mediów, nauczycieli różnych poziomów, kształcenia partii politycznych, parlamentu i wielu innych środowisk¹⁹.

Jest to kwestia nader istotna – nie udaje się nam bowiem wypracować pozytywnego wizerunku biznesmena, przedsiębiorcy, kapitalisty. Choć ta grupa zawodowa wniosła ogromny wkład w rozwój Polski w ostatnich latach, nie cieszy się prestiżem, na jaki zasługuje. Jak wynika z badania „Przedsiębiorczość w Unii Europejskiej i poza nią” na 27 państw Unii Polska zajęła przedostatnie miejsce pod względem ocen przedsiębiorców. Bo choć Polacy przyznają, że przedsiębiorcy tworzą nowe miejsca pracy, nowe produkty i służą dobru ogólnemu (uważa tak około 80% badanych), to ledwie co trzeci z nas ocenia ich jako grupę zawodową pozytywnie²⁰.

- promocja idei przedsiębiorczości, w idee tę niewątpliwie pozytywnie wpisuje się fakt, że dziś licealiści uczą się podstaw przedsiębiorczości. Jeśli jednak przedsiębiorczość jest naprawdę istotna nie tylko w sensie deklaratywnym, to powinny być również utworzone kierunki studiów, które uczyłyby, jak prowadzić swój *private business*.

¹⁹ Por. T. Oleksyn, *Bariery w zakładaniu i rozwoju małych i średnich firm*, Dziennik Gazeta Prawna, z 17 maja 2012 r.

²⁰ Szerzej, por. J. Wiśniewski, *Różnorodne formy zatrudnienia*, Toruń 2010, s. 305 i literaturę tam przywołaną.

- promocja kultury szacunku dla ludzkiej innowacyjności oraz tworzenie warunków dla jej rozwoju, wszakże nasze zapóźnienia technologiczne wobec Europy Zachodniej jest znaczne²¹.

Warto zauważyć, że świat „militarnej równowagi sił” jest na naszych oczach zastępowany przez rzeczywistość „równowagi innowacji”, która staje się dziś głównym miernikiem potencjału poszczególnych krajów. W tym kontekście warto odnotować, że przez ostatnie 5 lat resort nauki bardziej intensywnie przygotowuje uczelnie do współpracy z przedsiębiorcami. Jest to nader istotne, wszakże w nowej perspektywie budżetowej najbardziej skorzystają przedsiębiorcy innowacyjni stawiający na współpracę z nauką i wykorzystujący jej osiągnięcia. Na dofinansowanie tego rodzaju projektów ma zostać przeznaczona kwota – 13,3 mld euro²². Resort nauki zwraca także uwagę, iż w ostatnich latach w wielu uczelniach powstały nowoczesne laboratoria, biblioteki – to także powinno sukcesywnie wpływać na ich kreatywność, budowania świadomości na innowacje. Sytuację powinno także poprawić uwłaszczenie naukowców, motywujące ich by zabiegali o implementacje swoich prac, bo dzięki temu będą mieli korzyści finansowe. Rozwiązanie takie wydaje się właściwe aczkolwiek materia wydaje się nader delikatna – wymaga zatem doprecyzowania celem wykluczenia źródeł konfliktu. Przecież naukowiec, który przez uwłaszczenie zostanie właścicielem technologii, mógł pracować nad nią w laboratorium i na aparaturze uczelni, często nie płacąc za to. Mógł także pracować nie sam, ale z zespołem będzie więc właścicielem czegoś, do czego w dużej części nie tylko on ma prawo. Nadto naukowcy otrzymują na uczelni pensję. W tym kontekście warto odnotować pogląd, wedle którego pracownik naukowy powinien założyć firmę *spin-off*, czy specjalnie wydzieloną komórkę do komercjalizacji wynalazku, ale po dwóch latach powinien albo ją sprzedać, albo zrezygnować z pracy na uczelni. W innym przypadku firma nie osiąga dojrzałości gospodarczej, konsumuje zbyt dużo środków pomocowych, zaś jej sens makroekonomiczny i społeczny jest nijaki²³.

Choć rozwiązania powyższe wydają się nader racjonalne i istotne, to wydaje się, iż przedsiębiorcy powinni mieć zachęty podatkowe, iżby angażować kapitał w badania i czekać na rezultaty. Sensowną w tym kontekście wydaje się propozycja Ministerstwa Gospodarki, która w praktyce oznaczałaby, że jeśli przedsiębiorca wydał na badania 1 mln zł, to będzie mógł ten wydatek nie tylko w całości ująć w kosztach podatkowych (pomniejszając tym samym o 1 mln zł podstawę opodatkowania), ale dodatkowo mógłby także pomniejszyć należny podatek o 260 tys. zł.

W zgodnej opinii ekspertów przedsiębiorcy i naukowcy powinni otrzymać także wsparcie od aniołów biznesu czy funduszy *venture capital*, które podziela z nimi ryzyko. Wydaje się również, że fundusze wysokiego ryzyka powinno współtworzyć z kapitałem

²¹ Wedle badania Komisji Europejskiej jedynie jedna piąta krajowych firm stosuje w produktach i usługach nowe rozwiązania. Średnia dla całej UE wynosi natomiast 40%.

²² Preferowane będą badania przemysłowe, prace rozwojowe oraz przygotowujące do wdrożenia zwłaszcza w ramach tzw. pierwszej osi priorytetowej Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (IR).

²³ Por. J. Filipiak, wywiad – rozmawia I. Czubkowska, *Uczelnie marnują dotacje*, Dziennik Gazeta Prawna, z 3 listopada 2013 r.

prywatnym państwo. A w prace badawcze i implementacyjne ich wyników w przedsiębiorstwach powinny być zaangażowane środki z UE.

W tym miejscu należy podkreślić, że w przyjętym w styczniu 2013 r. przez rząd Projekcie założeń do umowy partnerstwa – dokumentu określającego sposób wydatkowania unijnych środków po 2014 r. przesunięto akcenty na innowacyjność i przedsiębiorczość – projekty w tym zakresie mają w sposób trwalszy zaistnieć na rynku i przynosić długotrwałe rezultaty²⁴. Zwłaszcza, że o dofinansowanie będą mogły ubiegać się konsorcja, w których jednym z partnerów będzie przedsiębiorstwo – pełniące rolę lidera. Wyniki badań natomiast, jak precyzuje projekt umowy, mają mieć praktyczne, gospodarcze i rynkowe zastosowanie. Działania te zdają się wpisywać w przyjętą przez Rząd uchwałę w sprawie „Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki – Dynamiczna Polska 2020”²⁵. W ramach tej strategii Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ogłosiła (24 kwietnia br.) pierwszy po czteroletniej przerwie konkurs na dotacje do inwestycji o wysokim potencjale innowacyjności. Wnioski można było składać od 15 maja do 5 czerwca. Do podziału było 600 mln zł, ale pula środków mogła wzrosnąć do miliarda²⁶. Konkurs przeznaczony był wyłącznie dla małych i średnich przedsiębiorców, zaś szansę na uzyskanie wsparcia miały tylko firmy, które stosują w swych technologiach, produktach lub usługach rozwiązania innowacyjne lub takie, które nie są wykorzystywane na świecie nie dłużej niż trzy lata.

Agencja wyłoniła również 19 podmiotów skupionych w zależnym od niej Krajowym Systemie Usług, które będą doradzały mikro, małym i średnim przedsiębiorcom, jak stać się bardziej innowacyjnym. Pomiędzy podmioty PARP podzieliła 16 mln zł. Usługi doradcze będą przebiegały w dwóch etapach. W pierwszym doradca przeprowadzi audyt przedsiębiorstwa, określi jego poziom innowacyjności jak i propozycje zmian. Na te usługi przedsiębiorca może otrzymać od 13 do 40 tys. zł i nawet do 100% ich wartości, jeśli zdecyduje się na etap drugi. W nim doradca ma znaleźć i sprowadzić dla przedsiębiorstwa technologię. Przedsiębiorca otrzyma ok. 50% zwrotu kosztów usługi, jeśli transferowana jest z zagranicy i do 90%, jeśli z polskiego instytutu naukowego. Za technologię będzie musiał zapłacić sam, choć KSU mogą mu pomóc znaleźć dodatkowe źródła finansowania. Usługa, zgodnie z zapowiedzią PARP, „wystartowała” w III kwartale br. Intensyfikację działań w tym zakresie zapowiada także NCBiR, celem których ma być zwiększenie nakładów prywatnych na B+R do 0,6-0,7% PKB.

Podsumowując ten wątek rozważań warto dodać, iż problem Polski nie polega na niedostatecznym finansowaniu nauki, lecz na dramatycznie niskich wydatkach gospodarki na badania. Nasz biznes jest nastawiony na zakup gotowych technologii, głównie za granicą. To zjawisko zrozumiałe. Wciąż jesteśmy krajem odstającym technicznie od

²⁴ Dokument ma być gotowy w połowie roku, a na jego koniec mają być przygotowane projekty programów operacyjnych na nową perspektywę UE. Por. rozmowę T. Ziółciaka z E. Bieńkowską, *Unijne dotacje po 2014 r. To będą trudne pieniądze*, Dziennik Gazeta Prawna, z 21 stycznia 2013 r.

²⁵ Powyższą uchwałę przyjęto 15 stycznia 2013 r.

²⁶ Zob. B. Tomaszewicz, *Rusza konkurs na bardzo innowacyjne inwestycje*, Dziennik Gazeta Prawna, z 22 kwietnia 2013 r.

światowej czołówki i rezerwuarem relatywnie taniej pracy, a w ślad za tym krajem wysokiej opłacalności inwestycji kapitałowych²⁷.

Tyle, że to ślepa uliczka. Kiedy zdrożeje nasza praca, przestaniemy być konkurencyjni. Bo kiedy praca staje się droga, rozwój gospodarczy jest możliwy tylko dzięki innowacjom. Tymczasem rośnie ryzyko, że nie zdołamy przestawić gospodarki z torów rozwoju opartego na inwestycjach na tory rozwoju opartego na wiedzy²⁸. Wtedy nasza pogoń za standardem życia krajów wysoko rozwiniętych się zatrzyma. To perspektywa dekady lub dwóch. I niech nie mylą nas obecnie niezłe wskaźniki. Jeśli polskie firmy nie oprą się na wiedzy, będą musiały zadowolić się rolą skromnych poddostawców. A polscy pracownicy będą skazani na płace o połowę niższe niż zamożnych sąsiadów, bo ich wzrost spowodowałby przeniesienie produkcji tam, gdzie jest jeszcze taniej²⁹.

- promocja rzetelności i uczciwości;
- promocja różnorodnych form zatrudnienia, bowiem pomimo stosownych regulacji prawnych w tym zakresie (telepraca, zatrudnienie tymczasowe, samozatrudnienie), zarówno pracodawcy jak i pracownicy – wykorzystują je w niewystarczającym zakresie;
- kreowanie metod przechowywania, wykorzystywania olbrzymich zbiorów danych, bowiem technologia ich przechowywania i wykorzystywania stała się w ostatnich latach nader istotnym czynnikiem rozwoju przedsiębiorstw i usprawnienia funkcjonowania administracji³⁰. Państwo także poprzez polityczne priorytety i strukturę budżetowych wydatków, stosując politykę różnych praw, szans i możliwości może ofensywniej wpływać na kształtowanie polityki zatrudnienia. W tym kontekście warte rozważenia wydają się następujące sugestie:
- zróżnicowanie płacy minimalnej, chociaż kwestia ta wywołuje kontrowersje. R. Bugaj zauważa, iż „trzeba wiele wyobraźni, by założyć, że najniższe płace mogą być niższe od obecnej płacy minimalnej”³¹. Z kolei L. Balcerowicz opowiada się za zniesieniem uprawnienia państwa do ustalania płacy minimalnej, wszakże ogranicza ona zatrudnienie. Zdaniem Profesora lepiej jest pracować i mniej zarabiać niż nie mieć pracy w ogóle. Decyzje o poziomie płacy minimalnej powinni podejmować marszałkowie województw, biorąc przy tym pod uwagę wiele parametrów: średnie zarobki, warunki życia, poziom bezrobocia, siłę nabywczą pieniędzy, a nawet średnią cenę metra kwadratowego mieszkania – przekonuje A. Sadowski z Centrum im. Adama Smitha.³² Jednak C. Kaź-

²⁷ Por. W. M. Orłowski, *Pora złożyć klocki*, Dziennik Gazeta Prawna, z 3-4 sierpnia 2013 r.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże.

³⁰ W 2011 r. generowaliśmy ich w ciągu 2 dni tyle, ile ludzkość wytworzyła od początku cywilizacji – a w 2013 r. zajmie to zapewne jedynie 10 minut.

³¹ R. Bugaj, *Bezrobocie nie zlikwiduje jedynie elastyczny rynek pracy*, Dziennik Gazeta Prawna, z 23 października 2012 r.

³² Por. B. Tomarkiewicz, *Zróżnicowana płaca minimalna spowoduje wielkie podwyżki*, Dziennik Gazeta Prawna, z 13 listopada 2013 r.

mierzak, szef Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, obawia się, że jeżeli bogate regiony zaczną podwyższać płacę minimalną skończy się to wzrostem bezrobocia³³.

Z kolei minister pracy proponuje dyskusję nad możliwością różnicowania wysokości płacy minimalnej w zależności od regionów lub branży. Rozwiązania takie miałyby funkcjonować poza systemem ogólnopolskim, zaś płaca minimalna ustalana dla regionu lub branży powinna być wyższa niż najniższe wynagrodzenie ustalane na szczeblu centralnym.

Teoretycznie taki model można sobie wyobrazić. Trudno jednak go będzie zrealizować, wszakże regionalne reprezentacje związków zawodowych, a szczególnie organizacje pracodawców, nie są silne i nie mają odpowiedniego mandatu. Są oczywiście wojewódzkie komisje dialogu społecznego, ale również nasuwają się wątpliwości – czy uniosłyby ciężar tak ważkiego społecznie problemu. A. Zych podkreśla zaś, iż obecne rozwiązania w zakresie najniższych wynagrodzeń można uznać za jedno z ważniejszych osiągnięć polityki społecznej ostatnich lat i jeśli miałyby one ulec zmianom, to raczej w kierunku relatywnego zwiększania poziomu minimum płacowego w stosunku do ogólnego tempa wzrostu wynagrodzeń i jeszcze większej ochrony niż dotychczas interesów pracowniczych w tym zakresie.³⁴ W tym miejscu warto podkreślić, iż wynagrodzenie minimalne nie jest powszechnie przyjętym rozwiązaniem prawnym. W kraju o wieloletniej tradycji społecznej gospodarki rynkowej, jakim są Niemcy, takiego rozwiązania na poziomie ustawy nie ma. Nie znaczy to jednak, że Niemcy nie realizują swoich międzynarodowych zobowiązań. Wynagrodzenie minimalne ma bowiem swoją społeczną funkcję. Jeśli jest ona realizowana w inny sposób, np. poprzez porozumienia partnerów społecznych³⁵, to państwo i jego ingerencja nie są potrzebne³⁶:

- obniżenie składki na fundusz pracy;
- przyspieszenie prywatyzacji, wszakże efektywność sektora publicznego pozostawia wiele do życzenia. Środki wypracowane w przedsiębiorstwach nowoczesnych, konkurencyjnych, „ciągnących” gospodarkę do przodu, przepływają do branż mało efektywnych kontrolowanych przez państwo. W ten sposób pozycja konkurencyjna Polski w Europie i świecie się osłabia.³⁷ Nadto nie można pomijać nader istotnego faktu, iż w prywatnych przedsiębiorstwach, o ich przyszłości o swoje zatrudnienie, martwią się także ich załogi. W państwowych jest to, paradoksalnie, zmartwienie państwa. Załogi natomiast obserwują, jak rosną ceny i inspirowane przez związkowców w walce o swoje sięgają po broń

³³ Tamże.

³⁴ A. Zych, *Czy prawo ogranicza wzrost zatrudnienia?*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2009, nr 4, s. 8.

³⁵ 61% pracowników w zachodnich Niemczech ma zarobki regulowane umowami zbiorowymi negocjowanymi przy udziale związków. Na terenie byłej NRD – 49%.

³⁶ Por. A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, tom II: *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjność prawa pracy i wolności człowieka*, Warszawa 2013, s. 58.

³⁷ Szerzej-patrz J. Solska, *Najlepiej zarabia się na państwowym*, Dziennik Gazeta Prawna, z 2-4 listopada 2012 r.

strajkową, nie zwracając uwagi na fakt, iż niejednokrotnie piłują gałąź, na której siedzą³⁸.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na rządowy program Inwestycje Polskie. Minister Skarbu państwa podpisał akt założycielski celowej Spółki inwestycyjnej, która ma działać w ramach programu Inwestycje Polskie. To będzie drugi, oprócz Banku Gospodarstwa Krajowego, Filar programu. Spółka ma działać na zasadzie funduszu typu *private equity*. Angażować będzie się w rozwojowe dla kraju inwestycje zwłaszcza infrastrukturalne. Program zasilą akcje spółek Skarbu Państwa – rząd zdecydował o przekazaniu na ten cel akcji PKO BP, PZU, PGE i CIECH-u – aktualna wartość rynkowa posiadanych udziałów przez PIR wynosi – 10,98 mld zł. Warto także podkreślić, że program promuje odpowiedzialny kapitalizm dzięki wspieraniu lepszej kultury finansowania inwestycji za pomocą formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Państwo-inwestor pasywny – wspiera kapitałem³⁹, a nie wymyśla projekty. Stanowić to będzie istotny impuls dla inwestorów i przedsiębiorców, którzy chcą w Polsce angażować się w poważne projekty biznesowe. Warto w tym miejscu odnotować, iż sama idea stworzenia wehikułu, który miałby stymulować gospodarkę, nie jest nowa. Większość krajów szuka teraz sposobów stymulowania inwestycji rozwojowych. Robią to Niemcy, Francuzi, Anglicy i kraje Azji – w myśl zasady, iż państwo powinno zachęcać sektor prywatny do inwestycji albo inwestowania tam, gdzie nie czynią tego inni. Zatem poprawne skonstruowanie tego podmiotu może przynieść gospodarce korzyści i stymulować wzrost;

- usprawnienie wydawania środków na aktywne formy łagodzenia skutków bezrobocia, bowiem obowiązujący system jest bardzo sztywny i skażony grantami unijnymi, często podejmuje się jakieś działanie, bo istnieje możliwość dofinansowania jego realizacji⁴⁰. Natomiast urząd pracy powinien opłacać szkolenia tylko wówczas, gdy bezrobotny będzie miał gwarancję zatrudnienia po ich ukończeniu⁴¹. W tym kontekście warto rozważyć czy uprawnienia do decydowania jak i na co wydać pieniądze, nie powinny w większym, niż dotychczas stopniu, należeć do władz samorządowych⁴². Pod jednym wszakże

³⁸ Tamże.

³⁹ Spółka Polskie Inwestycje Rozwojowe będzie „wchodziła” w inwestycje na poziomie od 50 do 750 mln zł, a z kolei zaangażowanie BGK – będzie większe powyżej – 1 mld zł na jeden projekt. Zakłada się, iż dzięki programowi – uda się wykreować w 2013 r. inwestycje na poziomie do 10 mld zł.

⁴⁰ Za udział w niektórych kursach bezrobotni dostają stypendium w wysokości 400 zł miesięcznie. Na Mazowszu jest rekordzista, który był aktywizowany w ten sposób 18 razy. Wydaje się, że takie hurtowe korzystanie z kursów może być formą zarabiania: zamiast pensji dostaje się stypendium. Zob. M. Piasek, J. Kowalski, *Bezrobotny wyszkolony nadaremno*, Dziennik Gazeta Prawna, z 23 kwietnia 2013 r.

⁴¹ Z danych wynika, że w 2011 r. tylko 43,1% osób, które je ukończyły, uzyskała zatrudnienie. Zob. M. Piasek, J. Kowalski, *Bezrobotny wyszkolony nadaremno*, Dziennik Gazeta Prawna, z 23 kwietnia 2013 r.

⁴² W projekcie budżetu na 2013 r. pula środków na aktywne formy łagodzenia bezrobocia – to prawie 4,7 mld zł (w 2012 r. zakładano – 3,4 mld, a wydano 3,9 mld zł).

warunkiem, iż zreformowane zostaną publiczne służby zatrudnienia⁴³. Wydaje się bowiem, że system pośrednictwa pracy jest drwiną z 65 art. Konstytucji RP, który gwarantuje nam pomoc państwa w poszukiwaniu pracy. Z badań pracodawców oraz NBP wynika, że do publicznych urzędów pracy trafiazaledwie 10-15% ofert pracy, na które pracodawcy poszukują chętnych. Ponad połowa firm w ogóle nie przekazuje informacji o wolnych miejscach do Urzędów pracy. Wiedzą bowiem, że to jest nieskuteczne. Z powodu niewydolności systemu pośrednictwa, w Polsce szuka się pracy najdłużej ze wszystkich krajów UE, nawet wtedy, gdy ta praca jest⁴⁴.

W tym kontekście warto podkreślić, że na początku listopada 2013 r. rząd przyjął projekt założeń nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.), który trafił już do Sejmu. Zawarte w nim propozycje, powszechnie określane reformą urzędów pracy, miałyby wejść w życie 1 stycznia 2014 r. Istota tych zmian przejawiać ma się zwłaszcza: 1) we wzmożonej współpracy PUP z organizacjami pozarządowymi i agencjami zatrudnienia; 2) zamiarze uzależnienia wysokości wynagrodzeń przez urzędników od efektów ich działań; 3) zastąpienia refundacji szkoleń dotacjami udzielonymi na ten cel z nowo utworzonego Krajowego Funduszu Szkoleniowego.

Zmiany mają objąć także formy wsparcia bezrobotnych, np.: pożyczki na tworzenie stanowisk lub działalność gospodarczą, grant na telepracę, świadczenie aktywizacyjne, refundację składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby podejmujące pierwszą pracę czy też dofinansowanie do wynagrodzeń bezrobotnych powyżej 50 roku życia.

Warto podkreślić, że łącznie na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – w 2014 r. zostanie przeznaczonych 5 mld zł. Tak wynika z planu finansowego Funduszu Pracy na 2014 r., który jest jednym z elementów przyszłorocznej ustawy budżetowej (projektem zajmują się posłowie). Wzrost wydatków na aktywizację o około 15% to niewątpliwie dobra wiadomość, zwłaszcza że w porównaniu do sytuacji sprzed 3-4 lat występują obecnie wyższe bezrobocie.

Zatrudniający:

- w większym zakresie powinni inwestować w rozwój zawodowy pracowników. Wprawdzie prawie dwie trzecie przedsiębiorców uważa, że należy inwestować w rozwój zawodowy pracowników, to jednocześnie, aż 60% MSP uważa, iż inwestycje w aktywa trwałe są ważniejsze niż inwestycje w ludzi⁴⁵. Sytuacja ma ulec zmianie dzięki utworzeniu wspomnianego już Krajowego Funduszu Szkoleniowego, na który co roku będzie przekazywana część środków z Funduszu

⁴³ Pojawiają się nawet sugestie, że urzędy pracy należy sprywatyzować. Por. R. Petru, *Tąpięcie było mocne. Spowolnienia nie zatrzymamy*, Dziennik Gazeta Prawna, z 4 września 2012 r.

⁴⁴ Por. J. Solska, *Dlaczego w Polsce tak trudno znaleźć pracę*, Dziennik Gazeta Prawna, z 10 stycznia 2013 r.

⁴⁵ E. Wesołowska, *Pracownika-hybrydę pilnie zatrudnię*, Dziennik Gazeta Prawna, z 22 sierpnia 2012 r.

Pracy. W przyszłym roku na ten cel przekazane zostanie ok. 100 mln. W kolejnych będzie to 200 mln zł rocznie⁴⁶.

- w zdecydowanie większym zakresie, niż dotychczas, wykorzystywać różnorodne formy zatrudnienia, zwłaszcza telepracę i zatrudnienie tymczasowe. Znacząca część stosujących je przedsiębiorców deklaruje, że jest to jedno z najkorzystniejszych narzędzi w zakresie optymalizacji kosztów utrzymania zatrudnionych, zapewniając przy tym większą swobodę w dostosowanie wielkości zasobów ludzkich do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej.
- uelastyczniać czas pracy. Wprawdzie kodeksowa struktura czasu pracy nie uwzględnia w pełni uwarunkowań gospodarki wolnorynkowej, to jednak na poziomie zakładu pracy – w ramach dialogu z pracownikami i związkami zawodowymi – można w tym zakresie wiele zmienić⁴⁷.

Ruchomy czas pracy powinien być wyrazem kompromisu obu stron stosunku pracy. To powinno być ułatwienie zwłaszcza dla pracownika, iżby mógł w dogodniejszy sposób zorganizować sobie życie zawodowe i rodzinne (osobiste). Co do zasady rozwiązań odnoszących się do ruchomego czasu pracy nie powinno narzucać się pracującym w danym zakładzie pracy pracownikom. Można je co najwyżej zaproponować a pracownik ostatecznie wybierze, o której godzinie będzie wolał rozpoczynać i o której kończyć wykonywaną pracę. Wydaje się także, iż to stronom należy pozostawić możliwość wyboru, czy kwestie z zakresu organizacji pracy zechcą opisać w układzie, regulaminie czy też porozumieniu zbiorowym. Wszakże wymienione akty wewnętrzne są owocem dialogu społecznego. Należy również pamiętać o tych mikro i małych pracodawcach, w których związki zawodowe nie funkcjonują, a którzy także potrzebują elastycznych form organizacji pracy. W przypadkach tak istotnych, jak np. dłuższe okresy rozliczeniowe, zatrudnieni powinni mieć prawo podejmowania decyzji. Ta reguła wynika bowiem z prawa unijnego, jest także wyrazem pewnej praktyki wynikającej już z kodeksu pracy. Wziąwszy pod uwagę wielkość firm (mikro, małe) i liczbę zatrudnionych, to wydaje się, iż racjonalnym rozwiązaniem będzie przyjęcie sprawdzonej formuły wyboru przedstawicielstwa – „w trybie przyjętym u danego pracodawcy”.

W tym miejscu warto podkreślić, że zmiany w czasie pracy znalazły swoje odzwierciedlenie w nowelizacji Kodeksu pracy⁴⁸.

⁴⁶ Firma będzie składać wniosek o dotację do projektu, na które będzie musiała wygospodarować 20% wkładu własnego. Zob. K. Topolska, *Minister proponuje kursy z dopłatą i wkładem własnym firmy*, Dziennik Gazeta Prawna, z 26 marca 2013 r.

⁴⁷ Dialog na szczeblu zakładowym jest istotny zwłaszcza w kontekście stanowiska Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Negatywne stanowisko odnosi się do dwóch obszarów, a mianowicie wprowadzenia możliwości wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy oraz wprowadzenia tzw. ruchomego czasu pracy. Por. także debatę: Kluczem do przetrwania kryzysu może być dialog. Debatę prowadził T. Zalewski, Dziennik Gazeta Prawna, z 22 kwietnia 2013 r.

⁴⁸ 8 sierpnia 2013 r. w Dzienniku Ustaw opublikowana została ustawa z 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. nr 896). To oznacza, że nowe przepisy uelastyczniające rozliczanie czasu pracy weszły w życie 23 sierpnia.

Nowe przepisy:

- umożliwiają wydłużenie okresów rozliczeniowych do 12 m-cy, jeżeli pracodawca uzasadni to przyczynami obiektywnymi, technicznymi lub dotyczącymi organizacji pracy (art. 129§2 k.p.). Warunkiem zastosowania tego rozwiązania jest jednak uzyskanie zgody związków zawodowych lub przedstawicieli pracowników;
- ułatwiają stosowanie przerywanego czasu pracy (art. 139 §3 i 5 k.p.);
- rozstrzygają kwestie odpracowania przez pracownika wyjść prywatnych w godzinach pracy (art. 151 §2¹ k.p.);
- dopuszczają, że praca w kolejnej dobie może się rozpoczynać wcześniej niż w poprzedniej (art. 140¹ k.p.);
- wprowadzają nowe zasady tworzenia grafiki czasu pracy (art. 129 §3 k.p.).

Konkludując, nowelizacja wprowadziła rozwiązania umożliwiające bardziej elastyczną organizację czasu pracy w przedsiębiorstwach. Jeżeli przedsiębiorcy będą racjonalnie podchodzić do nowych regulacji, stosując je tak, iżby pracownicy jak najmniej odczuwali ewentualne niedogodności długotrwałych okresów rozliczenia czasu pracy, a z drugiej strony pracownicy nie będą dla zasady blokować takich zmian, to może w przyszłości kodeks pracy będzie określał jedynie minimalne standardy ochronne po to, by wszystkie istotne dla pracowników danego przedsiębiorstwa kwestie negocjować, uzgadniać w zakładowym czy branżowym dialogu.

Rząd już zapowiada, że w najbliższym czasie chce wrócić do kompleksowego, nowego uregulowania całego działu kodeksu pracy poświęconego czasowi pracy. Zaproponowane rozwiązania mają pozostawić zatrudniającym i zatrudnionym jeszcze większą swobodę organizowania i rozliczania czasu pracy ograniczonego jedynie normami dotyczącymi odpoczynku⁴⁹.

- w maksymalnym stopniu w polityce kadrowej uwzględniać kwestie związane z bezpieczeństwem zatrudnienia. Wedle badań *Universum Student Survey*⁵⁰, bezpieczeństwo zatrudnienia jest najważniejszym celem kariery zawodowej dla prawie 60% studentów. Ten wysoki wskaźnik jest niezależny od kierunku studiów i dotyczy wszystkich branż (biznes, inżynieria, IT, nauki ścisłe oraz nauki humanistyczne). W tym kontekście warto podkreślić, że aż połowa z 18.119 studentów biorących udział w badaniu uważa, iż dobry pracodawca powinien zapewnić kreatywne środowisko pracy. Nie mniej ważne jest stworzenie przyjaznej atmosfery (47%) oraz szacunek dla pracowników (48%)⁵¹;
- przyczyniać się w większym niż dotychczas zakresie do kształtowania zaufania stron stosunku pracy. Wszakże w wielu przedsiębiorstwach marnuje się zasoby ludzkie, lekceważąc jakość relacji międzyosobowych albo podporządkowując je

⁴⁹ Szerzej, por. T. Zalewski, *Rządowy lek na trudne czasy*, *Dziennik Gazeta Prawna*, z 28 sierpnia 2013 r. oraz *Fakty i mity dotyczące elastycznego czasu pracy*, *Dziennik Gazeta Prawna*, z 13-15 września 2013 r.

⁵⁰ Por. *Trendy z Universum Student Survey 2012*.

⁵¹ Tamże.

prostym kryteriom wydajności. Tymczasem w dłuższej perspektywie czasu relacje są nader istotne, wszak to od nich zależy, czy firma jest w ogóle firmą – czyli osób zdolnych do współpracy i reorganizacji. W epoce postindustrialnej coraz częściej zmieniamy miejsce i charakter pracy, coraz więcej zatem zależy od umiejętności nawiązywania kontaktu z innymi. Minęły czasy wielkich samotnych karier, dziś liczy się współpraca, także ta na poziomie nieformalnym, czyli związki koleżeńskie łączące ludzi różnych zawodów, bo często tylko dzięki nim można zmienić profil firmy. To że zaufanie stron stosunku pracy występuje w ograniczonym zakresie świadczyć mogą zdarzenia z ostatniego okresu. Sąd Najwyższy uznał, że pracodawca nie może domagać się imiennej listy osób, które reprezentują związek zawodowe, wszak mógłby pozyskać wiedzę, do której nie jest uprawniony. Sejm rozpoczął pracę nad ustawą, która nie będzie już zezwalała na zwolnienia pracowników, tylko dlatego, że przekroczyli wiek uprawniający do świadczeń emerytalnych. Natomiast rząd i partnerzy społeczni nie osiągnęli porozumienia w kwestii zmian w prawie, które pozwoliłyby pracodawcom i reprezentacji pracowników dogadywać się w sprawie czasu pracy obowiązującego w zakładzie.

Te z pozoru niezwiązane ze sobą sprawy łączy jedno: brak zaufania do pracodawcy. Orzeczenie SN nie byłoby konieczne, gdyby pracownicy nie obawiali się, że przedłożenie listy bronionych przez związki zawodowe pracowników zamiast służyć zgodnie z prawem konsultacjom wypowiedzeń, stanie się kluczem, na podstawie którego pracodawca będzie typować związane ze związkami osoby do zwolnień. Uchwalenie ustawy uniemożliwiającej zwolnienia ze względu na osiągnięcia wieku emerytalnego nie byłoby potrzebne, gdyby pracodawcy nie wykorzystywali luk w prawie do pozbycia się starszych pracowników. Trwające prawie rok negocjacje w sprawie czasu pracy pewnie zakończyłyby się kompromisem, gdyby strona pracowników była przekonana, że porozumienia w tej kwestii na szczeblu zakładu pracy nie będą wymuszane.

W czasach, gdy tak dużo uwagi poświęca się lojalności pracowników, zakazach konkurencji czy też podpisywaniu weksli⁵², warto zauważyć, że zakres ochrony interesu zarówno pracownika jak pracodawcy wyznaczają nie tylko przepisy prawne, ale także kultura prawna, zwyczaj, dobra praktyka i zaufanie panujące w zakładzie pracy⁵³.

W świetle poczynionych wyżej uwag uzasadniona wydaje się konkluzja, że w obecnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej kształtowanie funkcjonalnych stosunków pracy napotyka na istotne bariery. Rola państwa jako trzeciej strony w kształtowaniu tych stosunków wydaje się nader stosowna, bowiem ani pracodawcy, ani pracownicy nie zbliżają się w swoich postawach do rozwiązań służących tym stosunkom. Usprawniając system społeczno-gospodarczy w obrębie stosunków pracy, należy skupić uwagę na metodyce czy

⁵² Por. M. Sojda-Gerwatowska, *Zatrudniony nie ponosi odpowiedzialności wekslowej za szkodę*, Dziennik Gazeta Prawna, z 17 kwietnia 2013 r.

⁵³ Por. M. Król, *Dobra wola zmienia urzędnika w człowieka*, Dziennik Gazeta Prawna, z 30 października 2013 r. Autor ten szczególną uwagę zwraca na istotę dobrej woli w stosunkach międzyludzkich.

wręcz mechanizmach kształtujących równowagę między stronami stosunku pracy. Konstatując poprawa stosunków pracy to dziś jedno z najważniejszych zadań w Polsce.

Samorządy:

- prawie całe wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorców – ze środków unijnych – stanie się domeną urzędów marszałkowskich. Warto także podkreślić, że Unia Europejska przeznaczy 6 mld euro na łagodzenie bezrobocia wśród osób poniżej 25 roku życia. Wedle wstępnych danych 2 mld zł z tej puli trafi już w styczniu 2014 r. do polskich województw, w których bezrobocie w tej grupie osób jest najwyższe.⁵⁴ Wiązać się z tym będzie ich większa odpowiedzialność za kreowanie polityki rozwoju, która niewątpliwie będzie determinować sytuację na rynku pracy;
- marszałkowie i starostowie w znacznie większym niż dotychczas stopniu powinni korzystać z prawnych możliwości włączania w rozwiązywanie problemów rynku pracy – prywatnych podmiotów, zwłaszcza agencji zatrudnienia⁵⁵ i organizacji pozarządowych, wynagradzając te podmioty wyłącznie za efekty⁵⁶. Bez wykorzystania potencjału prywatnych agencji zatrudnienia i organizacji pozarządowych oraz ich współpracy z urzędami pracy, pożytek z istnienia tych ostatnich będzie coraz mniejszy. Bez względu na wielkość sum, które przeznaczone zostaną na łagodzenie bezrobocia.
- zdecydowanie przeciwstawiać się wyłudzeniu statusu bezrobotnego;

Globalna gospodarka

Globalna gospodarka zmienia się o wiele szybciej niż kiedyś. Co chwila pojawiają się nowe technologie, rosną w siłę nowe kraje, rozwijają się kolejne sektory gospodarki. Kształtuje się struktura społeczeństwa sieciowego, w którym więzi prawne partnerów uczestniczących w procesie pracy zaczynają kształtować się nie tyle na kanwie długotrwałej kooperacji, ile raczej realizacji konkretnych zadań. Gra sił rynkowych jest nader skomplikowana. Kryzysy, które opisywali Tirole i Blanchard, zdarzają się więc znacznie częściej i stąd znacznie więcej ludzi w danym momencie zmienia zawód, szkoli

⁵⁴ W przypadku Polski takie kryteria spełniają województwa: dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie.

⁵⁵ Spółka Polskie Inwestycje Rozwojowe będzie „wchodziła” w inwestycje na poziomie od 50 do 750 mln zł, a z kolei zaangażowanie BGK – będzie większe powyżej – 1 mld zł na jeden projekt. Zakłada się, iż dzięki programowi uda się wykreować w 2013 inwestycje na poziomie do 10 mld zł.

⁵⁶ W UE zazwyczaj za samo pośrednictwo, czyli zetknięcie się szukającego pracy z adekwatną do jego kompetencji ofertą, płaci się około 4 euro. Jeśli zostanie on zatrudniony, pośrednik inkasuje już 400 euro, ale nie od razu. Połowę dostaje w momencie zawarcia umowy o pracę, a drugą dopiero po upływie 3, a nawet 12 miesięcy, jeśli był bezrobotny cały czas pozostaje na liście prac w tej samej firmie. Por. J. Solska, *Dlaczego w Polsce tak trudno znaleźć pracę*, Dziennik Gazeta Prawna, z 10 stycznia 2013 r.

się, dostosowuje. Wpływ na nasze życie zawodowe, choć nie uświadamiamy tego sobie w dostatecznym stopniu, mają także Chiny i Indie.

Globalny rynek oznacza więc nie tylko wspólne korzyści, lecz także presję i lęki, wszakże współczesny giętki kapitalizm wymaga zarówno od pracodawcy jak i pracownika nieustannego otwarcia na zmiany. Zmienność stała się zaletą, zaczęła oznaczać wielorakość doświadczeń. Jednocześnie wymusza przewartościowanie dotychczasowych przyzwyczajzeń, zasad, reguł postępowania co wcale nie jest łatwe, bowiem:

- jak trudno jest skończyć z podziałem na „dobrą” umowę o pracę – na czas nieokreślony i „nie dobrą” umowę o pracę – na czas określony⁵⁷. A przecież rzeczywistość społeczno-gospodarcza XXI w. wymaga uwolnienia się od stworzonego w XX w. stereotypu trwałości stosunku pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony – jako realizacji obywatelskiego prawa do pracy⁵⁸; Era „jednej” pracy od ukończenia szkoły do emerytury skończyła się, stąd też w ciągu życia zawodowego musimy zmieniać pracę kilkakrotnie i kilkakrotnie zmieniać też jej charakter, czy profil.
- jak trudno zmienić postrzeganie przedsiębiorcy – wyłącznie jako pracodawcy, a przecież przedsiębiorca – to również producent, usługodawca, podmiot, który w silnej globalnej konkurencji dąży do utrzymania się na rynku i do osiągnięcia zysku;
- jak trudno przekonać związkowców, że to co dla nich wydaje się najważniejszym postulatem, a więc ograniczenie stosowania przez pracodawców umów na czas określony, dla pracownika może po prostu oznaczać utratę pracy⁵⁹. W tym kontekście warto podkreślić, że przywrócenie równowagi pomiędzy oczekiwaniami pracowników, a możliwościami ich spełnienia przez pracodawców powinno uczynić prawo pracy „bezpieczniejszym” dla pracodawców. W innym przypadku pracodawcy będą w dalszym ciągu obawiali się wzrostu zatrudnienia we własnych przedsiębiorstwach, a obecnie przepisy zmuszać ich będą do wykorzystywania wszystkich możliwości ograniczania istniejących miejsc pracy. Dlatego też należy dalej uelastyczniać prawo pracy, ale i podjąć się tworzenia prawa zatrudnienia, które obejmuje cywilnoprawne formy zatrudnienia, a jednocześnie chroni pracujących, którzy świadczą pracę w ich ramach⁶⁰;
- jak trudno zmienić mentalność rodziców, którzy teraz marzą o tym, żeby ich dzieci poszły na studia, albo dostały dobrą pracę. Wśród tych marzeń prominentne miejsce powinien zająć cel, aby ich dzieci stworzyły własne, świetnie prosperujące firmy. W domach trzeba rozwijać przedsiębiorczość, zachęcać młodych ludzi do podejmowania działalności gospodarczej. Praca w wakacje powinna służyć budowaniu relacji i zbieraniu doświadczeń, które w przyszłości mogą

⁵⁷ Por. J. Jończyk, Rodzaje i formy zatrudnienia, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2012, nr 6, s. 4.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Z „Diagnozy społecznej 2011” wynika, że 40% osób zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony w ciągu dwóch lat znajduje bardziej stabilne zatrudnienie (spośród niepracujących tylko kilkanaście procent).

⁶⁰ Por. M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013, s. 14.

się przydać w prowadzeniu własnej firmy. W tym kontekście warto zauważyć, iż państwo również nie doradza, w dostatecznym stopniu, młodym w wyborze zawodu. Istotne jest zwłaszcza zapewnienie doradztwa zawodowego w gimnazjach. Wedle danych MEN w 2011 r. na blisko 14,5 tys. gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych doradcę zawodowego zatrudniało tylko 1,1 tys. placówek, czyli mniej niż 8%⁶¹.

Z innych statystyk wynika, że dwie trzecie gimnazjalistów nigdy nie spotkało się z doradztwem zawodowym. Zaś spośród tych, którzy skorzystali z jego porad, tylko 28% miało z nim kontakt w szkole.

Optymizmem nie napawają także wyniki badań dotyczące jakości usług oferowanych przez doradców zawodowych. Z badania przeprowadzonego przez Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji w roku szkolnym 2011/2012 wynika, że tylko 1% uczniów techników i szkół zawodowych z Małopolski oceniło, że doradca miał wpływ na wybór przez nich zawodu⁶².

Podobne badania przeprowadzone na Górnym Śląsku wśród uczniów wszystkich szkół ponadgimnazjalnych wskazują, że na tym terenie doradca pomógł wybrać właściwą ścieżkę kształcenia 1,3% młodzieży. Zdecydowana większość uczniów szkół, w których działa system doradztwa zawodowego, oceniła go niedostatecznie (42%) lub wystawiła mu ocenę dopuszczającą (28%). Tylko 5% uczniów uznało, że system działa dobrze lub bardzo dobrze⁶³.

Konkludując, można przyjąć, iż realizacja kompleksowego systemu poradnictwa zawodowego jest na bardzo wczesnym etapie zaawansowania. Wydaje się, że potrzebna jest jasna dyspozycja, iż szkoła ma obowiązek zatrudnić specjalistę⁶⁴. Warto też by gminy dostawały na ten cel odpowiednie środki finansowe z zastrzeżeniem, iż nie mogą ich przeznaczyć na inne cele edukacyjne:

- jak trudno uczelnie przyjmują do wiadomości, że ich powinnością oprócz przekazywania teorii jest również przygotowanie młodych ludzi do rozwiązywania zadań i wyzwań przed którymi stoi biznes⁶⁵. Uczelnia powinna być także intelektualnym zapleczem dla przedsiębiorców funkcjonujących w jej otoczeniu;

⁶¹ Por. A. Grabarek, *System doradztwa zawodowego w Polsce to fikcja, uczniowie dokonują złych wyborów edukacyjnych*, Rzeczpospolita, z 10 września 2013 r.

⁶² Tamże.

⁶³ Tamże.

⁶⁴ Np. w 2012 r. na brytyjskie szkoły nałożono obowiązek zagwarantowania każdemu uczniowi indywidualnych konsultacji z doradcą zawodowym. Wzorowy program w tym zakresie prowadzą Finowie, którzy swoim uczniom w wieku 14-16 lat oferują 76 godzin lekcyjnych, w czasie których analizowane są ich umiejętności: uczniowie zapoznają się z perspektywami przyszłej edukacji, ze specyfiką poszczególnych zawodów i sektorów gospodarki. Fińscy doradcy zawodowi obserwują postępy ucznia w nauce i odgrywają istotną rolę przy jego wyborze szkoły średniej. Podobnie jest w Danii, Szwecji, Kanadzie, Norwegii czy Niemczech, por. A. Grabarek, *System doradztwa zawodowego...*, s. A4.

⁶⁵ U. Mirowska-Łoskot, *Studenci odbędą obowiązkowe praktyki i warsztaty z pracodawcami*, Dziennik Gazeta Prawna, z 28 marca 2013 r.

- jak powoli zmienia się system przyznawania unijnych pieniędzy na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Dopiero teraz podnosi się, iż środki te powinny trafić przede wszystkim do osób, które są najbardziej zdeterminowane do podjęcia działalności gospodarczej oraz na innowacyjne przedsięwzięcia.
- jak powoli kształtuje się świadomość, że bezzwrotna pomoc stypendialna staje się jednym z istotnych argumentów wyboru studiów, w tym kolejnego kierunku. Wydaje się, że utrzymanie z pieniędzy podatnika kształcenia, po którym absolwent nie ma szans na samodzielne zarobkowanie, jest marnotrawstwem, na jakie nas nie stać. Warto zatem rozważyć, czy pomoc podatnika dla studentów, wymagana obecnie konstytucją, nie powinna być przede wszystkim zwrotna, zaś studia odpłatne dla wszystkich⁶⁶.
- jak trudno dowiedzieć, że nie ma racjonalnego uzasadnienia, aby używać, zwłaszcza w literaturze przedmiotu, określeń: „wypożyczani pracownicy”, „użyczani pracownicy”, „wypożyczany personel”, „leasing pracownicy”, „oddawanie wypożyczonych pracowników”, „ponadzakładowa rezerwa personelu, po którą można sięgnąć w miarę potrzeb”, „kupowanie niejako pewnego zasobu pracy o określonej „jakości” i to z gwarancją wymiany”, „agencja pośrednictwa pracy”, „umowy śmieciowe”. Tym bardziej, że uregulowania prawne odnoszące się do poszczególnych form zatrudnienia wprowadziły legalne definicje: pracy tymczasowej, pracownika tymczasowego, pracodawcy użytkownika, agencji zatrudnienia świadczącej usługi pracy tymczasowej, telepracy, telepracownika (art. 2 ustawy o z. p. t; art. 6 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia; art. 25 i 67⁵ k. p.).

Warto także podkreślić, że samozatrudniony, w świetle obowiązujących przepisów, to nie „niewykwalifikowany pracownik fizyczny o „napuszonym” statusie osób pracujących we własnym przedsiębiorstwie, często biedny, bliski wręcz marginesu społecznego” – lecz osoba fizyczna, która podejmuje działalność gospodarczą i wykonuje na podstawie umowy cywilnoprawnej (gospodarczej) na rzecz jednego lub kilku (wielu) podmiotów czynności (zwłaszcza usługi) w charakterze przedsiębiorcy, a nie pracownika.

Powyższe rozważania zdają się wskazywać, że potencjalne warunki do zmniejszenia i łagodzenia skutków bezrobocia wprawdzie istnieją, lecz są nader złożone. Niewątpliwie wiele będzie zależało od umiejętnej polityki gospodarczej zorientowanej na przesunięcie Polski na wyższą pozycję w światowej lidze gospodarczej, czyli w globalnym łańcuchu tworzenia wartości i polityki w stosunku do rynku pracy – w szczególności dostosowania sztywnego prawa pracy do warunków nowoczesnej gospodarki rynkowej. Nie ma jednak i nie będzie tu żadnych automatyzmów.

Konieczny jest natomiast przemyślany, zdeterminowany wysiłek nie tylko rządu – sytuacja na rynku pracy, to wyzwanie dla nas wszystkich. Tym bardziej, że proces wychodzenia z recesji i z kryzysu będzie powolny⁶⁷. Co istotne, tempo to zależy w znacznej mie-

⁶⁶ Por. M. Chałupka, *Studenci powinni płacić na naukę. I zwracać stypendia*, Dziennik Gazeta Prawna, z 11-13 października 2013 r.

⁶⁷ Jak pokazują dane empiryczne, wychodzenie z kryzysu finansowego jest dłuższe i trudniejsze niż ze zwykłej recesji. Proces też nie jest liniowy i wymaga wytrwałości. Zob. R. Petru, *Wychodzimy z kryzysu. Ale już tli się kolejny*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 24 kwietnia 2013 r.

rze od poszczególnych krajów Europy. Dla Polski zaś, jak starano się dowieść, potrzebny jest zwłaszcza całkowity program uwalniający przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy. Zmiany w prawie pracy i systemie edukacji są jednak warunkiem koniecznym takiego programu. Oczekiwane są zarówno przez pracodawców jak i osoby poszukujące pracy.

Streszczenie

Rynek pracy w znacznej mierze jest determinowany przez czynniki krajowe, ale również zewnętrzne, związane zwłaszcza z globalizacją gospodarki światowej. Bezrobocie jest zjawiskiem niezwykle złożonym, posiadającym swój wymiar ekonomiczny, prawny i społeczny. Wpływa nie tylko na dynamikę rozwoju ekonomicznego, ale także na standard życia ludności, decydując o nastrojach społecznych.

Praktyka gospodarcza dowiodła, że mechanizm wolnorynkowy nie jest w stanie skutecznie przeciwdziałać bezrobociu, zwłaszcza w okresie spowolnienia gospodarczego. Konieczny jest zatem przemyślany, zdeterminowany wysiłek nie tylko rządu – aktualna sytuacja na rynku pracy, to wyzwanie dla nas wszystkich.

Słowa kluczowe: bezrobocie, status bezrobotnego, rynek pracy, reindustrializacja, przedsiębiorczość, polityka gospodarcza, innowacyjność, kapitał ludzki, samozatrudnienie, płaca minimalna, telepraca, zatrudnienie tymczasowe.

Situation on the job market – a problem not only for the office, but a challenge for all of us.

Summary

Job market is determined primarily by national factors, but also by outside factors that are related mainly to globalization of the world economy. Unemployment is a very complex phenomenon, having its economic, legal and social dimension. It has an impact not only on dynamics of economic development, but also standard of living, deciding about social moods.

Economic practice proved that free market mechanism is not able to effectively prevent unemployment, particularly in a period of economic slowdown. Therefore, a well-thought-out, determined effort not only on the part of the government is needed – the current situation on the job market is a challenge for all of us.

Key words: unemployment, status of unemployed, job market, reindustrialization, entrepreneurship, economic policy, innovativeness, human capital, self-employment, minimum wage, telemarketing job, temporary employment.

Rafał Kania

DYREKTYWY SPRAWNEGO ZARZĄDZANIA PAŃSTWEM I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ W POGLĄDACH HENRY FAYOLA

Wprowadzenie

Niezależnie od zajmowanych na przestrzeni dziejów stanowisk dotyczących genezy i istoty państwa oraz jego aparatu, wśród myślicieli różnych epok dominowało przekonanie, że powstanie zorganizowanych form grupowej egzystencji człowieka wynikało z przesłanek utylitarnych. Bez względu na to, czy istniejące zbiorowości stanowiły wynik boskiej ingerencji, stosownie do rozumowania reprezentantów doktryn idealistycznych, czy były jedynie efektem naturalnego rozwoju społecznego zgodnie z założeniami materializmu, powstaniu i istnieniu państwa, a także jego aparatu, w szczególności administracji publicznej przyświecał konkretny cel, realizacja określonego katalogu zadań. Wyobrażenia o zakresie oraz formach ich osiągnięcia stanowiły już jednak przejaw indywidualnych preferencji autorów oraz okoliczności i uwarunkowań historycznych, w których tworzyli. Chociaż wszyscy podzielali przekonanie, że państwo powinno działać sprawnie¹, odmienne przesłanki rozumowania, w szczególności założenia aksjologiczne, prowadziły poszczególnych myślicieli do przedstawiania wielu oryginalnych, często skrajnie odmiennych, recept pozwalających osiągnąć zamierzony efekt. Nie bez znaczenia była także formacja intelektualna, z której się wywodzili, a także poziom rozwoju nauki danej epoki. Należy bowiem pamiętać o powiązaniu myśli polityczno-prawnej z kontekstem kulturowym, w którym była tworzona.

Jak rządzić państwem sprawnie? Na przestrzeni dziejów pojawiło się bardzo wiele różnych propozycji. Jednym z pierwszych poszukujących odpowiedzi na tak sformułowane pytanie był Platon. Filozof ten wskazywał na wyraźną zależność sprawnej realizacji zadań państwa od jakości rządzących nim elit. Rozwiązaniem miała być *sofokra-*

¹ Wykorzystane w tekście artykułu pojęcia: „sprawnie”, „sprawny” użyte zostaną w znaczeniu kolektywnym wypracowanym na gruncie prakseologii. Patrz szerzej: T. Pszczołowski, *Mala encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 179-181. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. VII, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 295 i n.

*cja*². Jeden z twórców realizmu politycznego Niccolo Machiavelli wskazywał na konieczność odrzucenia wszelkich ograniczeń, także etycznych i skoncentrowanie się wyłącznie na skuteczności działań podejmowanych w imię interesu wspólnego, bez oglądania się na ich koszty³. Thomas Hobbes z kolei poszukując odpowiedzi jak zorganizować, a następnie skutecznie zarządzać państwem odwoływał się do ustaleń nauk ścisłych⁴. Na kształcie koncepcji utilitaryzmu Jeremy Benthama zaważyła obserwacja natury człowieka ze szczególnym uwzględnieniem jego instynktownego dążenia do przyjemności i unikania przykrości⁵. Uznawany za twórcę klasycznej szkoły ekonomicznej Adam Smith wiązał sprawne funkcjonowanie państwa i jego aparatu z zasadą ekonomiki działań, podziałem pracy oraz racjonalnym gospodarowaniem dostępnymi zasobami⁶. Przytoczone przykłady nie wyczerpują bogactwa problematyki. Stanowią jedynie próbę zobrazowania różnorodności poglądów pojawiających się na przestrzeni dziejów.

Koncepcje organizacji państwa tworzone w początkach XX w. również potwierdzają ogólną prawidłowość oddziaływania rzeczywistości oraz dorobku innych dyscyplin naukowych na kształt myśli polityczno-prawnej. Wybitny socjolog niemiecki Max Weber, obok wypracowanej koncepcji biurokracji jako optymalnego modelu administracji państwowej, wskazał na występowanie w życiu politycznym dwóch postaw etycznych, etyki przekonań (*gesinnungsethisch*) oraz etyki obowiązku (*verantwortungsethisch*). Druga z wymienionych postaw zakładała racjonalne podejście do realizacji celów państwa. Była przepełniona duchem pragmatyzmu i odpowiedzialności za dobro wspólne. W miejsce nadmiaru emocji i patetycznego patriotyzmu walczącego sprawujący władzę powinni koncentrować wysiłki na racjonalności podejmowanych działań⁷.

W pewnym zakresie rozumowanie Webera było zbieżne z rodzącą się nauką refleksją o zarządzaniu, której głównym założeniem było doskonalenie procesów pracy oraz optymalizacja funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Prekursorem tego nurtu był Amerykanin Frederick Winslow Taylor (1856-1915)⁸. Nieustanna interakcja zachodząca między różnymi dyscyplinami naukowymi sprawiła, że wyniki badań poświęconych podmiotom gospodarczym szybko znalazły swoje odzwierciedlenie w myśli polityczno-prawnej. Przykładem tego zjawiska jest recepcja koncepcji francuskiego inżyniera Henry Fayola na grunt rozważań poświęconych funkcjonowaniu aparatu państwowego.

² Patrz szerzej: Platon, *Państwo*, tłum. W. Witwicki, Kęty 2001, s. 186 i n.; tenże, *Prawa*, tłum. M. Maykowska, Warszawa 1960, s. 212 in.

³ Por. N. Machiavelli, *Księżę*, tłum. Cz. Nanke, Warszawa 2009, s. 51 in.

⁴ Por. T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954; tenże, *Elementy filozofii*, tłum. Cz. Znamierowski, Warszawa 1956, t. II, s. 177 in.

⁵ Patrz: J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, tłum. B. Nawroczyński, Warszawa 1958, s. 17 in.

⁶ Patrz szerzej: A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tłum. zbiorowe, Warszawa 2007, t. 1, s. 9 i n., 431 i n., t. 2, s. 343 in.

⁷ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. P. Egel i M. Wander, Warszawa 1987, s. 31 in.

⁸ Patrz: F.W. Taylor, *The Principles of Scientific Management*, New York 1911.

Henry Fayol – życie i dzieło

Jednym z prekursorów poszukiwań analogii między podmiotami gospodarczymi oraz państwem i administracją publiczną był francuski inżynier i menedżer Henry Fayol (1841-1925). Pochodzący z rodziny mieszczańskiej absolwent szkoły górniczej w Saint-Etienne pracował początkowo jako inżynier w jednej z francuskich kopalń, by ostatecznie w wyniku splotu kilku okoliczności zostać jej dyrektorem, a następnie dyrektorem generalnym grupy kapitałowej działającej w przemyśle ciężkim⁹.

Awans na stanowisko dyrektora kopalni stanowił konsekwencję groźby jej bankructwa spowodowanej silną konkurencją przedsiębiorstw, które dzięki zastosowaniu nowoczesnej technologii defosforyzacji stali, osiągnęły większą efektywność produkcji i ostatecznie przewagę konkurencyjną na rynku. W związku z krytyczną sytuacją rada nadzorcza powierzyła Fayolowi misję przeprowadzenia likwidacji zakładów. Ku zaskoczeniu wszystkich młody inżynier, nie tylko nie dopuścił do likwidacji przedsiębiorstwa, ale w ciągu kilku kolejnych lat doprowadził do jego rozkwitu. Osiągnięcie to było możliwe dzięki bogatemu doświadczeniu praktycznemu, zdobytemu przez Fayola na niższych stanowiskach pracy oraz wypracowaniu na tej podstawie katalogu dyrektyw sprawnego zarządzania, którą sam nazywał „*metodą administracji*”. W konsekwencji, pomimo wykorzystania wyłącznie dotychczasowych zasobów, sama zmiana sposobu zarządzania przedsiębiorstwem pozwoliła na osiągnięcie zdumiewających rezultatów¹⁰.

Jak sam przyznał, nie znając dorobku nauki w zakresie metodologii badań, wypracowana koncepcja stanowiła wyłącznie efekt myślenia zdroworozsądkowego oraz tworzenia uogólnień na podstawie obserwacji, doświadczenia i wnioskowania. Zastosowana metoda badawcza polegała przede wszystkim na skrupulatnym notowaniu wszelkich istotnych faktów i spostrzeżeń dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstwa. Materiał empiryczny gromadził przez kilkadziesiąt lat działalności zawodowej. Konsekwencją dociekań było wydanie w 1916 r. najważniejszego dzieła: *Administracja przemysłowa i ogólna*¹¹.

*Efektom uogólnień teoretycznych było przekonanie, iż właściwe zarządzanie określane przez autora jako „administrowanie”, będące jedną z sześciu grup funkcji wykonywanych w przedsiębiorstwie produkcyjnym, pozwala na osiąganie wysokiej efektywności niezależnie od rodzaju i wielkości organizacji. Podkreślał bowiem uniwersalność dyrektyw nauki o zarządzaniu*¹². Komentatorzy koncepcji Fayola zauważyli, iż jej sformułowanie stało się możliwe dzięki kolejnemu etapowi rewolucji przemysłowej

⁹ Na temat doświadczenia zawodowego Fayola jako menedżera w przedsiębiorstwach branży przemysłu ciężkiego patrz szerzej: J.A. Teslar, *Henryk Fayol i jego teoria administracji*, w: H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, tłum. J.A. Teslar, wyd. II, Warszawa 1947, s. 8. Patrz też: Z. Martyniak, *Historia myśli organizatorskiej. Wybitni autorzy z zakresu organizacji i zarządzania w pierwszej połowie XX w.*, wyd. IV uzup. Kraków 2002, s. 97 in.

¹⁰ J. A. Teslar, dz. cyt., s. 9-10.

¹¹ Dzieło *Administration industrielle et générale* pierwotnie ukazało się w: *Bulletin de la l'Industrie Minérale* w 1916 r.

¹² J.A. Teslar, dz. cyt., s. 9-12.

i rozwojowi wielkich przedsiębiorstw produkcyjnych w drugiej połowie XIX w., w których organizacja była oparta na specjalizacji i podziale pracy¹³.

Uniwersalność teorii zarządzania skłoniła Fayola do sformułowania hipotezy, iż także państwo oraz jego administracja mogą zostać usprawnione dzięki zastosowaniu zaproponowanej metody. Stanowisko to zostało podchwyczone przez środowiska polityczne. Obejmując funkcję premiera Francji Millerand stwierdził: „*Nie pojmuję, aby państwo mogło być administrowane na innych zasadach niż dobrze prowadzone przedsiębiorstwo przemysłowe*”¹⁴. W ten sposób koncepcja zarządzania Fayola, pierwotnie odnosząca się do prywatnych przedsiębiorstw przemysłowych, znalazła swoje odzwierciedlenie w dyskursie politycznym.

Uznając za obiecujący kierunek myślenia o państwie w sposób analogiczny do przedsiębiorstwa produkcyjnego, Fayol podjął szereg studiów poświęconych optymalizacji funkcjonowania aparatu państwowego. Wysilek zaowocował szeregiem publikacji. Jednocześnie zainteresowanie jego koncepcją zataczało coraz szersze kręgi także poza granicami Francji. W uznaniu zasług Fayol został uhonorowany francuską Legią Honorową, orderem Korony Rumuńskiej. Był Wykładowcą Wyższej Szkoły Handlowej w Paryżu. Autorytet myśliciela w dziedzinie zarządzania został również doceniony przez Ligę Narodów. Jej przedstawiciele analizowali przydatność dorobku pomysłodawcy „*metody administracji*” w zakresie studiów poświęconych administracji państwowej¹⁵.

Siła oddziaływania koncepcji Fayola sprawiła, że znalazł wielu naśladowców. Także w odrodzonej II Rzeczypospolitej stojącej przed trudnym wyzwaniem integracji i rozwoju scalonych ziem po ich ponad wiekowej przynależności do struktur państwowych trzech zaborców, myśl francuskiego prekursora nauki o zarządzaniu znalazła wielu propagatorów z racji klarowności i praktycznej przydatności. Warto także podkreślić życzliwość Fayola wobec Polski i Polaków oraz szacunek żywiony dla dorobku polskiego teoretyka myśli organizatorskiej Karola Adamieckiego, a także osiągnięć Instytutu Naukowej Organizacji w Warszawie¹⁶.

Dorobek naukowy i pisarski Fayola można podzielić na trzy obszary. Pierwszy z nich obejmował prace o tematyce przyrodniczej oraz technicznej i był ściśle powiązany z jego działalnością zawodową inżyniera. Drugi obszar dotyczył organizacji i funkcjonowania prywatnych przedsiębiorstw produkcyjnych. Poruszana w tym obszarze problematyka, przede wszystkim uogólnienia teoretyczne, znalazły w znacznej mierze zastosowanie w praktyce organizacji państwa i administracji publicznej, a także przedsiębiorstw sektora publicznego. Trzeci obszar aktywności intelektualnej dotyczył *stricte* zagadnień związanych z funkcjonowaniem administracji państwowej. Szczególnie doniosłe wydaje się wyeksponowanie zjawiska izomorficzności państwa i administracji państwowej oraz podmiotów gospodarczych. Wspomniany aspekt rozważań francuskiego myśliciela stał się inspiracją dla współczesnych poszukiwań na gruncie zarządzania oraz teorii organiza-

¹³ Stanowisko takie zaprezentował inż. W. Varney. Patrz: J. Teslar, dz. cyt., s. 14.

¹⁴ Cyt. za: J.A. Teslar, dz. cyt., s. 13.

¹⁵ Tamże, s. 19-20.

¹⁶ Tamże, s. 26 i n.

cji i kierownictwa w zakresie rozwiązań optymalizacyjnych, mogących znaleźć zastosowanie w administracji publicznej.

Założenia teorii organizacji Fayola

Swoje największe dzieło *Administracja przemysłowa i ogólna* Fayol rozpoczął od stwierdzenia, iż „administracja” (zarządzanie – przyp. R.K.) odgrywa kluczową rolę nie tylko dla powodzenia funkcjonowania przedsiębiorstw komercyjnych, ale również innych podmiotów, w tym organizacji politycznych. Działania związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstw podzielił na sześć grup, czynności: 1) techniczne, 2) handlowe, 3) finansowe, 4) ubezpieczeniowe, 5) rachunkowe, 6) administracyjne. Zauważył przy tym, iż czynności te występują w każdej organizacji niezależnie od jej rodzaju i wielkości¹⁷.

Za kluczowe dla efektywności organizacji francuski myśliciel uznał *czynności administracyjne*. Na administrowanie¹⁸ składają się: *przewidywanie* – antycypowanie przyszłości i tworzenie planów, *organizacja* – tworzenie spójnego systemu poprzez wykorzystanie zasobów ludzkich i materialnych, *rozkazodawstwo* – wydawanie poleceń pracownikom, *koordynacja* – łączenie i harmonizacja współdziałania wszystkich zasobów oraz działań, *kontrola* – czuwanie nad prawidłowym przebiegiem działań stosownie do obowiązujących standardów. Wszystkie wymienione czynności stanowią przedmiot zainteresowania nie tylko kierownictwa, ale przenikają także całą organizację. Fayol podkreślił także, że zarządzanie nie może być mylone z *rządzeniem*, które stanowi sposób prowadzenia organizacji do wyznaczonego celu oraz powiększania korzyści w wyniku racjonalnego wykorzystania dostępnych zasobów. Polegało zatem na dążeniu do uzyskania efektu synergii, wynikającej z optymalnego połączenia wszystkich sześciu funkcji zasadniczych. Tymczasem zarządzanie stanowiło tylko jedną z nich, chociaż rola, jaką odgrywało dla sprawnego funkcjonowania organizacji była szczególna¹⁹.

Aspektami decydującymi o wartości oraz efektywności funkcjonowania organizacji, na które Fayol zwracał szczególną uwagę, były predyspozycje i uzdolnienia indywidualne każdego pracownika oraz poszukiwanie odpowiednich proporcji pomiędzy nimi. Każdej z sześciu grup czynności odpowiadały określone uzdolnienia, które z kolei wynikały z zespołu umiejętności podzielonych na grupy kwalifikacji. Wyróżnił kwalifikacje: 1) *fizyczne*, 2) *umysłowe*, 3) *moralne*, 4) *wykształcenia ogólne* (erudycję – przyp. R.K.), 5) *umiejętności specjalne* dotyczące jednej z wiodących funkcji, 6) *doświadczenie*. Rola każdego z wymienionych czynników zależała każdorazowo od przewagi jednej

¹⁷ H. Fayol, dz. cyt., s. 31 i 33.

¹⁸ Należy wyjaśnić, iż funkcje wymienione przez Fayola, z wyjątkiem rozkazodawstwa, stanowią komponenty jednej z najpopularniejszych współczesnych definicji zarządzania Por.: J. Scot, *The Concise Handbook of Management. A Practitioner's Approach*, New York-London-Oxford 2005, s. 3. W dalszej części rozważań, w celu uniknięcia nieporozumień dotyczących użytego w tekście źródłowym wyrazu *administracja* oraz jego współczesnego znaczenia, w miejsce użytego przez Fayola określenia *czynności administracyjne* zostanie wprowadzone współcześnie używany termin *zarządzanie*.

¹⁹ H. Fayol, dz. cyt., 36-38.

z sześciu zasadniczych funkcji organizacji. Wpływ na zakres ich występowania miała również wielkość organizacji.

W przypadku małych podmiotów wszystkie umiejętności kumulowały się w niewielkiej grupie pracowniczej albo nawet w jednej osobie. Skutek tego poziomu jakości, osiąganego przez poszczególne funkcje, był ograniczony. Z kolei w organizacjach znacznych rozmiarów następowała specjalizacja, ponieważ zakres wszystkich niezbędnych wiadomości przekracza zdolności poznawcze i intelektualne jednej osoby. Jednocześnie pracownicy posiadający określone uzdolnienia mogą zostać lepiej dobrani do poszczególnych funkcji²⁰.

Na bazie prowadzonych obserwacji Fayol przygotował szereg tablic, obrazujących wyniki badań. W pierwszej z nich przedstawił wzajemne proporcje poszczególnych predyspozycji w zestawieniu z sześcioma wyróżnionymi funkcjami organizacji przy jednoczesnym uwzględnieniu zajmowanego stanowiska, począwszy od robotnika, aż do ministra i głowy państwa. Na drugim schemacie zestawiał wnioski dotyczące proporcji między predyspozycjami posiadanymi przez kierowników w zależności od wielkości organizacji, począwszy od przedsiębiorstw bardzo małych, poprzez średnie, aż do wielkich wielozakładowych przedsiębiorstw państwowych²¹.

W efekcie prowadzonych rozważań zbudował także piramidę hierarchicznej podległości od szeregowego pracownika, poprzez pracowników funkcyjnych, kierowników, dyrektorów, ministrów, a na głowie państwa kończąc. Wniosek rozważań brzmiał następująco: „*W przedsiębiorstwach wszelkiego rodzaju uzdolnieniem zasadniczym funkcjonariusza niższego jest uzdolnienie zawodowe, zależne od typu przedsiębiorstwa, natomiast uzdolnieniem najważniejszym głównych kierowników jest uzdolnienie administracyjne*”. Podkreślał przy tym, że umiejętności menedżerskie są powszechne i pożądane niezależnie od rodzaju i wielkości organizacji²².

Formułując powyższe wnioski Fayol zauważył, że nauka umiejętności technicznych osiągnęła poziom zadowalający, podczas gdy aż do początków XX w. brak było jakiegokolwiek próby naukowego uogólnienia i nauczania zarządzania. Tymczasem, jak twierdził, wiedza w tym zakresie stanowi powszechną potrzebę wszystkich ludzi. „*W rodzinie, w sprawach państwowych, konieczność uzdolnienia administracyjnego pozostaje w prostym stosunku do wielkości przedsiębiorstwa, a dla jednostki konieczność ta jest tym większa, im wyższe zajmuje stanowisko*”²³.

Sprawne zarządzanie wymaga identyfikacji szeregu zasad, których elastyczne stosowanie wpływa na wzrost efektywności organizacji. Ich katalog nie jest, zdaniem myśliciela, zamknięty. Każda dyrektywa może uzyskać status zasady i być nią tak długo, jak korzystnie wpływa na funkcjonowanie organizacji. Przy tym, o ile inne funkcje oddziałują na czynniki materialne i techniczne, zarówno jedynym celem, jak i narzędziem funkcji administracji pozostawał zespół pracowników. We wspomnianym katalogu naj-

²⁰ Tamże, s. 39-40.

²¹ Tamże, s. 40 in.

²² Tamże.

²³ Tamże, s. 52

ważniejszych zasad administracji Fayol umieścił: podział pracy, autorytet, dyscyplinę, jedność rozkazodawstwa, jednolitość kierownictwa, podporządkowanie interesów osobistych interesowi ogółu, wynagrodzenie, centralizację, hierarchię, ład, stałość personelu, humanitarne traktowanie pracowników, inicjatywę, zgranie personelu. Z racji delikatności *przedmiotu zarządzania*, czyli człowieka funkcjonującego w organizacji, stosowanie wymienionych zasad stanowi, zdaniem Fayola, trudną sztukę i wymaga szczególnych umiejętności operowania nimi, w szczególności inteligencji, doświadczenia, decyzyjności oraz taktu²⁴.

Przystępując do szczegółowej analizy *zasad ogólnych administracji* myśliciel zauważył, że podział pracy jest zjawiskiem naturalnym i występuje także w świecie przyrody. Jego celem jest osiągnięcie większej efektywności działań zespołowych wynikającej z koncentracji każdej ze współpracujących osób na doskonaleniu ograniczonego zespołu umiejętności. W wyniku zastosowania podziału pracy pojawia się specjalizacja i wyraźne rozgraniczenie kompetencji²⁵.

Równie istotną zasadą było, zdaniem Fayola, dysponowanie autorytetem powiązanim z poczuciem odpowiedzialności. Przez autorytet pojmował uprawnienie do rozkazywania oraz zdolność do wzbudzania posłuszeństwa osób zależnych. Myśliciel rozróżnił autorytet *urzędowy* wynikający z zajmowanego stanowiska oraz autorytet *osobisty* będący konsekwencją przymiotów przełożonego, w szczególności inteligencji, wiedzy, doświadczenia, postawy moralnej, dokonania itp. Myśliciel podkreślał, iż autorytet *osobisty* stanowić powinien nieodzowne dopełnienie autorytetu *urzędowego*²⁶.

Autorytet przełożonego w sposób naturalny wywołuje, zdaniem myśliciela, wzrost poczucia odpowiedzialności pracowników. Jego uznanie wynika z uniwersalnej zasady sprawiedliwości, nakazującej akceptować i wspierać działania podejmowane dla dobra wspólnego oraz przeciwdziałać sytuacjom wywołującym przeciwne skutki. Umiejętność ponoszenia odpowiedzialności jest rodzajem odwagi wzbudzającej szacunek. W prywatnym biznesie łączy się z odpowiednią gratyfikacją. Inaczej jest w organizacji państwowej. Dokonując porównania Fayol wskazał, że funkcjonariusze państwowi nie ponosząc bezpośredniej odpowiedzialności, otrzymują dużo niższe wynagrodzenie. Powszechnym jednak zjawiskiem jest obawa ludzi przed odpowiedzialnością, przy jednoczesnym pożądaniu władzy. Strach paraliżuje inicjatywę oraz osobiste zalety i umiejętności. Kluczową cechą przełożonego powinna być zatem umiejętność brania na siebie odpowiedzialności, a także zdolność uczenia podwładnych takiej postawy. Fayol wskazywał, że właściwa postawa moralna kierownika, niewynikająca z wyboru ani z prawa własności, stanowi także najlepsze zabezpieczenie przed nadużyciami władzy²⁷.

Kolejną zasadą *ogólną administracji* była dyscyplina, przez którą myśliciel rozumiał *posłuszeństwo, pilność, pracowitość, zachowanie się i zewnętrzne oznaki uszanowania*... Poziom dyscypliny pracowników jest uzależniony od postawy przełożonego.

²⁴ Tamże, s. 55-56.

²⁵ Tamże, s. 56-57.

²⁶ Tamże, s. 58.

²⁷ Tamże, s. 58-59.

Utrzymanie dyscypliny jest, obok *rozkazodawstwa*, wspierane przez *przepisy*. Powinny być one jasne i co jest szczególnie trudne do osiągnięcia, akceptowane zarówno przez normodawcę, jak i adresatów. Elementem instrumentarium wpływającego na utrzymanie dyscypliny było również uprawnienie do stosowania sprawiedliwych kar²⁸.

Kluczowym warunkiem skutecznego funkcjonowania organizacji była także *jedność rozkazodawstwa*, polegająca na wykonywaniu poleceń wydawanych wyłącznie przez jednego, wyraźnie wskazanego, przełożonego. Brak zastosowania przytoczonej zasady prowadzi do chaosu, rozprzężenia i konfliktów. Fayol zauważył, że *dwoistość rozkazodawstwa* jest zjawiskiem bardzo częstym, dotyczącym zarówno małe przedsiębiorstwa, jak i państwa. Sprzeczne polecenia płynące ze strony więcej niż jednego podmiotu decyzyjnego, nie tylko wpływają na dezorientację podwładnych, ale również osłabiają autorytet kierownictwa²⁹.

Z omówioną zasadą wiązała się ściśle kolejna, *jedność kierownictwa*, wyrażana syntetycznie przez Fayola w stwierdzeniu: „*Jeden przełożony i jeden program całokształtu prac – jeden i drugi zdążający do tego samego celu*”. Podkreślał, iż zasad tych nie należy mylić. Druga z nich bowiem dotyczy jednoznacznego celu wytyczonego całemu zespołowi stosownie do przyjętego spójnego planu działania³⁰.

Dla powodzenia wysiłku zbiorowego niezbędne jest odrzucenie partykularyzmów i podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu. Fayol wskazywał, iż pomimo oczywistości tej dyrektywy, często ignorancja, ambicja, egoizm, lenistwo, słabość charakteru powodują zmianę priorytetów. Sposobem rozwiązania konfliktu interesów mogło być powiązanie interesu indywidualnego z interesem zbiorowym oraz pozytywny przykład przełożonego, właściwe regulacje prawne i stały nadzór. Ponadto skutecznym sposobem motywowania podwładnych do wyczerpanej pracy na rzecz dobra organizacji było wprowadzenie sprawiedliwego systemu wynagradzania³¹.

Kolejna zasada *ogólna administracji* – centralizacja wpływała, zdaniem Fayola, z porządku prawno-naturalnego. Podobnie jak w każdym żywym organizmie istnieje jeden ośrodek decyzyjny, kierujący wszystkimi organami zwierzęcia, również w każdej organizacji kierownictwo powinno zostać skoncentrowane w jednym miejscu. Centralizacja nie stanowi jednak samodzielnie o efektywnym bądź nieskutecznym funkcjonowaniu organizacji. Decyduje o tym zachowanie właściwych proporcji między sprzecznymi tendencjami, centralizacją i decentralizacją. Wzajemna relacja powinna być określana indywidualnie w każdym przypadku po uwzględnieniu przesłanek i okoliczności istotnych dla organizacji. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera określenie dopuszczalnego zakresu delegacji uprawnień na niższy poziom kierownictwa. W znacznej mierze ilość przekazanych uprawnień stanowi wypadkową predyspozycji kierownika oraz sytuacji organizacji³².

²⁸ Tamże, s. 59-61.

²⁹ Tamże, s. 61-63.

³⁰ Tamże, s. 63-64.

³¹ Tamże, s. 64 in.

³² Tamże, s. 73-74.

Hierarchia czyli „*seria przełożonych – od władzy wyższej aż do funkcjonariuszy niższych*” stanowiła istotę kolejnej zasady. Liczba przełożonych decyduje o długości służbowej drogi obiegu informacji w organizacji. W konsekwencji im więcej stopni w hierarchii, tym dłuższa ścieżka do pokonania. W celu usprawnienia komunikacji myśliciel zaproponował wprowadzenie drobnej korekty, nazwanej później od nazwiska twórcy *kładką Fayola*. Było to proste rozwiązanie pozwalające po uzyskaniu zgody przełożonych, na bezpośredni kontakt komórek organizacyjnych, znajdujących się w różnych pionach podległych temu samemu kierownictwu. Dzięki zastosowaniu tego rozwiązania, zdaniem myśliciela, pobudzona zostanie aktywność wszystkich członków organizacji, niezależnie od zajmowanego stanowiska³³.

Analizując problem hierarchizacji w kontekście interesu grupowego Fayol dostrzegł, że im większa organizacja tym trudniej uchwycić jej członkom istotę interesu wspólnego. Zagrożenie to dotyka w szczególności organizacje państwowe. W rozbudowanej administracji państwowej najwyższy zwierzchnik oraz dobro wspólne pozostają abstrakcyjnymi konstrukcjami, pozbawionymi realnego przełożenia na wykonywane obowiązki jednostek. W konsekwencji niżsi funkcjonariusze państwowi koncentrują się na sztywnym wykonywaniu wąsko rozumianych obowiązków służbowych oraz ścisłym przestrzeganiem drogi służbowej. Sposób zapobiegania negatywnym konsekwencjom omawianego zjawiska Fayol widział w permanentnym eksponowaniu interesu wspólnego przez władze centralne, w szczególności przez głowę państwa. Jednocześnie podkreślił, iż zarówno nadmierny formalizm w zakresie przestrzegania drogi służbowej, jak i nieuzasadnione jej pomijanie, generuje szereg problemów dla właściwego funkcjonowania aparatu państwowego³⁴.

Istotę ładu, będącego kolejną zasadą *ogólną administracji*, w zakresie odnoszącym się do społeczeństwa Fayol definiował krótko. „*Miejsce dla każdego człowieka, a każdy człowiek na swoim miejscu*”. Każda osoba powinna mieć wyraźnie wyznaczone miejsce i zadania w organizacji. Ponadto predyspozycje każdego funkcjonariusza powinny odpowiadać miejscu i roli, do jakich został przydzielony. Aby uzyskać optymalny ład niezbędne jest zręczne wykorzystanie dwóch *czynności administracyjnych*: dobrej organizacji oraz właściwego doboru ludzi. *Ład społeczny* wymaga szczegółowej znajomości potrzeb i środków organizacji. Znalezienie równowagi między tymi czynnikami myśliciel uznawał za bardzo trudne. Praktyczna implementacja przytoczonej formuły stawała się szczególnie skomplikowana w organizacjach państwowych. „*Jest to odpowiedzialność narodu wobec wszystkich i wobec każdego z osobna, jest to przewidzieć los każdego, jest to solidarność a zarazem cała kwestia społeczna*”³⁵.

Kolejne dwie zasady, *ludzkość w obchodzeniu się oraz stałość personelu* wiązały się z przekonaniem o roli, jaką dla efektywnej realizacji celów spełnia przywiązanie członków do organizacji. Uzyskanie oczekiwanego zaangażowania i poświęcenia pracowników wymaga ich odpowiedniego traktowania. Humanitarne podejście do pod-

³³ Tamże, s. 75-76.

³⁴ Tamże, s. 75-77.

³⁵ Tamże, s. 79-80.

władnych wynika, zdaniem Fayola, z połączenia przychylności i sprawiedliwości. Z kolei długotrwałe wykonywanie określonych obowiązków wpływa na osiągnięcie biegłości. Częste zmiany zadań oraz delegowanie pracowników do innych komórek organizacyjnych powodują, że określone czynności nie są wykonywane właściwie. Według myśliciela średnio uzdolniony kierownik długotrwałe wykonujący swoje obowiązki ma dla organizacji dużo większą wartość, aniżeli kierownik mający wybitne uzdolnienia wykonujący ciągle nowe zadania. Najlepszym rozwiązaniem, zdaniem Fayola, jest zapobiegliwość w zakresie przeprowadzania naturalnych, kontrolowanych zmian na stanowiskach pracy³⁶.

Stalność personelu wpływa na jego *zgranie*, które stanowiło kolejną zasadę *ogólną administracji*. Myśliciel uważał, iż w jedności i harmonii drzemie siła. Uzyskanie tego efektu zależy od przeciwdziałania dwóm zagrożeniom: różnicowaniu sytuacji podwładnych w imię dewizy *divide et impera* oraz nadmiarowi biurokracji, w szczególności bezzasadnemu zastępowaniu kontaktów bezpośrednich przez korespondencję pisemną³⁷.

Ostatnią z wymienionych zasad była *inicjatywa*. Jej istota polegała na szczególnym rodzaju poczucia spełnienia osobistego, odczuwanego przez inteligentnego człowieka, które wynika z obmyślenia oraz skutecznej realizacji planu działania prowadzącego do celu. Aby osiągnąć zamierzony efekt konieczne jest dysponowanie kreatywnością i pomysłowością oraz umiejętnością sprawnego działania. Niezależnie od zajmowanego miejsca w hierarchii społecznej *gorliwość i ruchliwość* pracowników wzrasta dzięki inicjatywie. Ich kreatywność łączy się z inicjatywą kierownika wspólnie tworząc siłę organizacji, która nabiera szczególnego znaczenia w sytuacjach kryzysowych. Jednak aby ten efekt uzyskać, potrzebne jest rozsądne i przemyślane działanie kierownika, który musi poczynić *ofiare z miłości własnej*, aby poprzez ograniczenie posiadanej kompetencji bezpośredniego oddziaływania na zachowania podwładnych pozostawił im swobodę niezbędną do kreatywnego działania³⁸.

Czynniki administracji według Fayola

Kolejną część dzieła myśliciel poświęcił pięciu kategoriom działań składających się na „*funkcję administracyjną: przewidywaniu, organizacji, rozkazodawstwu, koordynacji, kontroli*”. Swoje rozważania rozpoczął od analizy istoty *przewidywania*, czyli planowania. Czynność tą definiował jako antycypację zdarzeń przyszłych połączoną z jednoczesnymi próbami jej kreowania. Najskuteczniejszym narzędziem do tego celu, zdaniem Fayola, miało być przygotowywanie programów działania. Dokument tego rodzaju zawierać powinien cel, do osiągnięcia którego dąży organizacja, wyznaczać drogę do jego realizacji oraz niezbędne do tego zasoby. Dzięki programom działania możliwe staje się precyzyjne formułowanie oczekiwań oraz osiągalnych celów. Dobry program działania powinien charakteryzować się następującymi cechami: *jednością*, ciągłością, elastycznością

³⁶ Tamże, s. 80-82.

³⁷ Tamże, s. 82-83.

³⁸ Tamże.

ścią oraz dokładnością. Z uwagi na rozpiętość czasową, działania przewidziane w bliższej przyszłości kreślone są dokładniej, podczas gdy wydarzenia odleglejsze uzyskują jedynie rys przybliżony. Ponadto horyzont czasowy wpływa na podział programów na roczne, dziesięcioletnie i specjalne. Suma planów stanowi ogólny program organizacji³⁹.

Opracowanie poprawnego programu działania wymaga od kierownictwa: umiejętnego wykorzystania potencjału pracowników, aktywności, odwagi cywilnej, doświadczenia wynikającego z długotrwałego zajmowania stanowiska, odpowiednich kompetencji merytorycznych, doświadczenia biznesowego. Fayol zauważył przy tym, że o ile rodziny francuskie stanowią wzór planowania i organizacji, o tyle działania w tym zakresie rządu narodowego są nieudolne. Krytykując wytknął elitom władzy, iż plany roczne rzadko są realizowane w terminie, natomiast opracowanie planów wieloletnich w ogóle należy do rzadkości. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrywał w ciągłych zmianach na stanowiskach ministerialnych oraz braku poczucia odpowiedzialności za podejmowane działania osób zajmujących stanowiska kierownicze w państwie⁴⁰.

Kolejny element funkcji administracji – *organizacja*, to proces tworzenia uporządkowanej całości przy wykorzystaniu materiałów, narzędzi, środków finansowych oraz personelu. Szczególne znaczenie posiada organizowanie zespołu pracowników. Począwszy od najprostszycy, aż po złożone organizacje sfery publicznej obejmujące miliony jednostek, zespół pracowników ma do wykonania szereg *zadań administracyjnych*⁴¹. *Integralnym elementem organizacji jest wprowadzenie ustroju zespołu pracowników*, który według Fayola zależy wyłącznie od liczebności zespołu. Wraz ze wzrostem pracowników, rośnie liczba poziomów w hierarchii, a tym samym liczba kierowników różnego szczebla. Pojawia się także konieczność utworzenia wyspecjalizowanych organów w ramach złożonej organizacji⁴².

Efektywność funkcjonowania organizacji złożonych jest w znacznej mierze uzależniona od jakości kadry kierowniczej. Zdaniem Fayola, idealny kierownik powinien posiadać katalog pożądanych cech. Zaliczył do nich: „1) *Zdrowie i tężyznę fizyczną*; 2)

³⁹ Tamże, s. 86-87.

⁴⁰ Tamże, s. 98 in.

⁴¹ Fayol stwierdził, iż właściwie zorganizowany zespół pracowników powinien: 1) *czuwać nad tym, aby program działania był opracowany po dojrzałej rozwadze i ściśle wykonywany*; 2) *czuwać, aby program społeczny i organizm materialny były uzależnione od celu, środków i potrzeb przedsiębiorstwa*; 3) *powołać do życia jedną i jednolitą dyrekcję, kompetentną i energiczną*; 4) *uzgadniać czynności i koordynować wyniki*; 5) *formułować decyzje jasno, ściśle i dokładnie*; 6) *zabiegać o dobór pracowników; każdy wydział musi mieć na czele człowieka kompetentnego i czynnego, każdy funkcjonariusz musi być na tym miejscu, na którym może oddać najwięcej usługi*; 7) *określić jasno obowiązki i zakres władzy*; 8) *podnieść zmysł inicjatywy i poczucie odpowiedzialności*; 9) *sprawiedliwie i odpowiednio wynagradzać oddane usługi*; 10) *podjąć środki zaradcze przeciw błędom i pomyłkom*; 11) *zmusić wszystkich do przestrzegania dyscypliny*; 12) *czuwać nad tym, aby interesy osobiste były podporządkowane interesowi przedsiębiorstwa*; 13) *zwracać szczególną uwagę na jedność rozkazodawstwa*; 14) *przestrzegać ład materialny i ład społeczny*; 15) *kontrolować i polecać podwładnym kontrolowanie wszystkich działów pracy*; 16) *zwalczać naruszanie przepisów, formalizm biurowy i plagę pisaniny bez potrzeby*. Tamże, s.103-104.

⁴² Tamże, s. 105 in.

*Inteligencję i teźyznę umysłową; 3) Przymioty moralne: wolę rozsądną, silną, wytrwałą, ruchliwość, energię w razie potrzeby, rozmach; odwagę podejmowania odpowiedzialności, poczucie obowiązku, troskę o interes ogólny; 4) Poważne wykształcenie ogólne; 5) Zdolności administracyjne (...); 6) Ogólną znajomość wszystkich funkcji zasadniczych; 7) Możliwie szerokie kompetencje w zakresie zawodu specjalnego, typowego dla przedsiębiorstwa*⁴³. Pierwsze sześć z wymienionych obszarów jest tożsame dla wszystkich kierowników, niezależnie od wielkości i rodzaju organizacji. Najczęściej o początkowym awansie na stanowisko kierownicze decydują zdolności zawodowe, jednak do mistrzostwa w zarządzaniu organizacjami wybitni menedżerowie i przywódcy dochodzą ostatecznie dzięki przymiotom ogólnym, a kluczowe pozostają *zdolności administracyjne*. Zauważył także, iż ze względu na skalę czynników wymagających uwzględnienia w wielkich organizacjach posiadanie wszystkich wymienionych kompetencji staje się przymiotem bardzo rzadkim. Sytuacja ta w praktyce uniemożliwiałaby kierowanie takimi podmiotami. Dlatego ich kierownik dysponuje wsparciem sztabu⁴⁴.

Integralnym elementem działań organizacyjnych jest, zdaniem myśliciela, *dobór personelu*. Działanie to zmierza do uzyskania pożądanego składu osobowego zespołu z punktu widzenia predyspozycji i kompetencji poszczególnych członków. Fayol podkreślał, że o ile konsekwencje niewłaściwego doboru pracownika na stanowisku szeregowym wydają się mało znaczące, o tyle nieodpowiedni wybór funkcjonariuszy wyższego rzędu bywa brzemienny w skutkach. Za rzecz szczególnie doniosłą uznawał troskę o niepopękanie błędów podczas wyboru najwyższych kierowników, w tym kierownictwa państwa⁴⁵.

Obok rodziny, kreującej w sposób naturalny nabywanie kompetencji związanych z *funkcją administrowania*, szczególna rola w tym zakresie powinna przypaść państwu, które dotychczas lekceważyło ten obowiązek. Pomimo, iż w wielkich organizacjach państwowych *czynniki administracji* nabierają szczególnego znaczenia, zdaniem Fayola, obowiązujący we Francji system doboru urzędników prowadził do oddawania władzy ludziom niekompetentnym i nieprzygotowanym do pełnienia tak odpowiedzialnej służby oraz wiążącą się z nią koniecznością realizacji wielu trudnych zadań. W konsekwencji tego zjawiska jakoś funkcjonowania administracji przybierała skrajne postaci, które stanowią zazwyczaj konsekwencję naturalnych predyspozycji rządzących. Nie mają natomiast nic wspólnego z racjonalnym i przemyślanym kierowaniem państwem⁴⁶.

Trzecią z wymienionych kategorii *czynności administracyjnych* było *rozkazodawstwo*. Jego głównym celem było sterowane inicjowanie działań ukonstytuowanego zespołu pracowników. Wydawanie poleceń zostaje podzielone między kierowników różnego szczebla i zmierza do osiągnięcia maksymalnej efektywności podwładnych. Przy tym *sztuka rozkazywania* wynika z przymiotów osobistych kierownika oraz znajomości *podstawowych zasad administracji*. W tym celu przełożony musi dokładnie znać pod-

⁴³ Tamże, s. 130-131.

⁴⁴ Tamże, s. 128 i n.

⁴⁵ Tamże, s. 138-139.

⁴⁶ Tamże, s. 161-162.

władnych, usuwać z zespołu jednostki niespełniające oczekiwań, mieć wiedzę na temat umów wiążących organizację i pracowników. W miejsce wymuszania posłuszeństwa strachem i represjami powinien dawać dobry przykład, przeprowadzać systematyczne kontrole podległego zespołu, unikać nadmiernego zaabsorbowania szczegółami, działać na rzecz wytworzenia ducha pracowitości, kreatywności oraz zaangażowania⁴⁷.

Przedostatnim *czynnikiem administracji* wymienionym przez Fayola była koordynacja. Myśliciel interpretował ten zakres działań menedżerskich, jako tworzenie harmonii między wszystkimi częściami składowymi organizacji, mającej wpływać na sprawność jej funkcjonowania oraz umożliwiającej osiągnięcie wyznaczonych celów. We właściwie skoordynowanej organizacji każdy wydział współpracuje sprawnie z innymi, wszystkie komórki posiadają dokładną wiedzę o zadaniach i celach oraz o zakresie współpracy z innymi komórkami, a bieżące programy działań są permanentnie korygowane w celu dostosowania do zmieniających się okoliczności. Zdaniem myśliciela najprostszym sposobem uzyskania właściwej koordynacji są cykliczne spotkania i narady kadry kierowniczej⁴⁸.

Ostatnim elementem kompetencji *administracji* była kontrola, zamiennie określana przez Fayola jako *nadzór*. Czynności podejmowane w ramach tego zadania polegały na weryfikacji zgodności realizowanych działań z przyjętym *programem*, *wydanymi rozkazami i ustalonymi zasadami*. Biorąc pod uwagę przewidziane działania władcze wykonywane w tym obszarze wydaje się, że ich zakres bardziej odpowiadał współczesnej kontroli niż nadzorowi. Nie obejmował bowiem możliwości bezpośredniej ingerencji w działanie ocenianego podmiotu. Fayol wskazywał natomiast, że zakres kontroli powinien uwzględniać parametry stosowane w ramach wszystkich sześciu podstawowych funkcji organizacji. Kontroler wykonujący swoje obowiązki powinien być bezstronny i kompetentny, a także odznaczać się wysokim poczuciem obowiązku oraz taktem⁴⁹.

*Teoria administracji w zastosowaniu do państwa*⁵⁰

Obok uniwersalnych wniosków dotyczących wszystkich organizacji oraz istoty kierownictwa Fayol znaczną część swoich rozważań poświęcił szczególnym rodzajom organizacji, państwu oraz administracji państwowej, a także funkcjonowaniu szeroko rozumianego sektora publicznego. Przechodząc kolejne etapy praktycznego i teoretycznego rozwoju w naturalny sposób dotarł do najbardziej złożonej formy organizacyjnej. Podkreślał przy tym, że podstawową zasadą opracowanej *metody administracji*, jest akcentowanie doniosłości kierownictwa, którego znaczenie wzrasta wraz z wielkością organizacji. Żadna z nich, także państwo, nie może właściwie funkcjonować bez odpowiedniego kierownictwa⁵¹.

⁴⁷ Tamże, s. 162 i n.

⁴⁸ Tamże, s. 170-172.

⁴⁹ Tamże, s. 176 i n.

⁵⁰ Tytuł odczytu H. Fayola wygłoszonego w Brukseli w dniu 13 września 1923 r.

⁵¹ A. Fayol, *Teoria...*, s. 183-185.

Fayol podkreślił istnienie powszechnych prawidłowości związanych z organizacją najwyższego kierownictwa we współczesnych państwach. W każdym z nich można wyodrębnić *prezesa ministrów, ministrów i dyrektorów*. Premier sprawuje władzę nad całym *przedsiębiorstwem rządowym*. Jego zadaniem jest kierowanie nim do wyznaczonego celu przy wykorzystaniu dostępnych zasobów oraz czuwanie nad wypełnianiem wszystkich funkcji podstawowych przez państwo i jego aparat. Jednocześnie jest przełożonym ministrów, którzy z kolei są zobowiązani zapewnić właściwe funkcjonowanie podległych im pionów administracji państwowej. Z kolei każdy podległy ministrowi dyrektor ma za zadanie zapewnić właściwe funkcjonowanie kierowanego urzędu⁵².

Z racji ogromnych rozmiarów organizacji państwowych rola najwyższego kierownictwa koncentruje się głównie na pięciu obszarach *administracji: przewidywaniu, organizowaniu, rozkazodawstwie, koordynacji, kontroli*. Działania te powinny być każdorazowo wykonywane z uwzględnieniem czternastu *zasad ogólnych administracji*. Ponadto dyrektorzy mają obowiązek wypełniać polecenia właściwego ministra. Ministrowie z kolei powinni dostosować się do dyrektyw formułowanych przez szefa rządu. Na premierze, który został postawiony na szczycie hierarchii aparatu administracyjnego, spoczywa obowiązek troski o dobro całego państwa, stosownie do zaufania jakim został obdarzony przez prezydenta i parlament. Z tego względu posiada on swobodę w zakresie konstruowania swojego gabinetu. Jednocześnie zakres podległych spraw oraz inne obowiązki tradycyjnie związane ze stanowiskiem szefa rządu, przekraczają możliwości fizyczne i intelektualne jednego człowieka. Dlatego w swoich działaniach posilkuje się sztabem, komórką organizacyjną występującą wyłącznie w organizacjach o znacznych rozmiarach. Ponadto pomocne, zdaniem myśliciela, w efektywnym wykonywaniu obowiązków premiera jest wykorzystanie szeregu dokumentów takich jak: 1) *studia ogólne* zawierające *część historyczną*, informacje o sytuacji bieżącej oraz prognozy na przyszłość; 2) *programy działania*; 3) *raporty*; 4) *protokoły konferencji kierowników wydziałów*; 5) *wykresy i schematy organizacyjne*. Dzięki wykorzystaniu wszystkich wymienionych zasad i instrumentów realne staje się usunięcie dwóch podstawowych przyczyn niewłaściwego funkcjonowania aparatu państwowego: braku odpowiedzialności funkcjonariuszy państwowych oraz braku wzajemnego zaufania *władz kierujących*⁵³.

*Kontynuując swoje rozważania Fayol zwrócił uwagę na zakres predyspozycji niezbędnych do sprawowania najwyższych urzędów państwowych. Dyrektorom, obok ogólnych kompetencji menedżerskich, przydatne są: wiedza zawodowa związana z profilem działalności kierowanej organizacji, wiadomości podstawowe z zakresu wszystkich funkcji podstawowych oraz doświadczenie wynikające ze stałego, co najmniej dziesięcioletniego, zajmowania stanowiska. Powinni także dysponować efektywnie funkcjonującym sztabem i środkami pomocniczymi administracji*⁵⁴.

Minister również powinien posiadać zespół kompetencji menedżerskich oraz bardzo obszerną wiedzę merytoryczną w zakresie spraw znajdujących się w obszarze

⁵² Tamże, s. 186.

⁵³ Tamże, s. 187 i n.

⁵⁴ Tamże, s. 194-195.

zadań podległego resortu. Tymczasem, jak zauważył Fayol, w praktyce nie wymagano od ministrów zarówno posiadania wiedzy z obszaru zadań ministerstwa, jak również stałego zajmowania stanowiska. Brak spełnienia drugiego z warunków stanowił naturalną konsekwencję systemu rządów parlamentarno-gabinetowych ówczesnej Francji. Zauważył, że istniejący system polityczny wymuszał natomiast posiadanie szczególnych umiejętności retorycznych, przydatnych w wystąpieniach parlamentarnych. Każdy minister dysponował również sztabem i *środkami administracyjnymi*⁵⁵.

*Premier, zdaniem myśliciela, powinien być przede wszystkim dobrym menedżerem. Przy tak znacznej różnorodności zagadnień związanych z kierowaniem państwem, nie można bowiem wymagać od niego, aby posiadał wiedzę na temat wszystkich kwestii szczegółowych. Powinien dysponować natomiast kompetencjami retorycznymi oraz doświadczeniem politycznym, które przy jednoczesnym pełnym wykorzystaniu potencjału tkwiącego w sztabie oraz środkach administracyjnych pozwala na skuteczne rządzenie. Sztab premiera powinien składać się z: sekretariatu, doradców, organu kontrolującego i rady ulepszeń*⁵⁶.

W dalszej części rozważań Fayol odniósł założenia opracowanej teorii administracji do rzeczywistości politycznej Francji. Wskazał, iż gabinet premiera liczy kilkunastu ministrów i kilku podsekretarzy stanu. Obok kierowania tak liczną grupą bezpośrednich podwładnych, szef rządu kieruje również bezpośrednio jednym z najważniejszych ministerstw. Myśliciel zauważył także, że gdyby nie zasoby kierowanego ministerstwa, premier nie dysponowałby zapleczem lokalowo-technicznym wykorzystywanym do pracy własnego sztabu. Za konieczną dla poprawy sprawności zarządzania uznawał rezygnację z osobistego kierowania ministerstwem oraz redukcję bezpośrednich podwładnych czyli ministrów, z kilkunastu do kilku⁵⁷.

Fayol podkreślał, że ministrowie rządu francuskiego rzadko bywają dobrymi menedżerami, ponieważ zazwyczaj nie mają okazji nauczyć się wcześniej kierowania, organizowania, rozkazywania, koordynowania i kontrolowania. Rzadko również dysponują przygotowaniem merytorycznym, adekwatnym do zadań kierowanego resortu. Przejmując obowiązki nowi ministrowie nie mają odpowiedniego czasu, aby nauczyć się niezbędnych umiejętności oraz uzyskać wiedzę o sprawach, za które mają ponosić odpowiedzialność. Nie dysponują również sztabem wspierającym. Ponadto myśliciel dostrzegał brak koordynacji w zakresie współpracy między ministerstwami. Taki stan rzeczy często uniemożliwiał podjęcie jakichkolwiek prób reform. Podobne zarzuty myśliciel formułował pod adresem wielu kierujących urzędami państwowymi. Podsumowując stwierdził: „Trzeba mieć to przeświadczenie, że jeśli wszelkie możliwe ulepszenia mogą być przeprowadzone przy dobrej dyrekcji, to ze złą dyrekcją nie można dokonać żadnej poważnej reformy”⁵⁸.

⁵⁵ Tamże, s. 195.

⁵⁶ Tamże, s. 196.

⁵⁷ Tamże, s. 196-197.

⁵⁸ Tamże, s. 199-200.

Zdaniem Fayola istotnym wsparciem dla kierownictwa państwa, analogicznie do innych organizacji, mogłaby być *rada ulepszeń*. Głównym zadaniem tego ciała doradczego powinno być poszukiwanie usprawnień zmierzających do optymalizacji funkcjonowania państwa i jego organów stosownie do zmian w rzeczywistości⁵⁹.

Myśliciel zauważył, iż wszelkie reformy napotykać zazwyczaj na opór osób niekompetentnych, popadających w rutynę oraz przedkładających własne egoistyczne interesy ponad dobro wspólne. Aby przeprowadzić zmiany i złamać opór niechętnych konieczna jest nieustanna praca oraz wykazywanie się silną wolą. Doraźne działania, w których władza najwyższa uczestniczy wyłącznie w ograniczonym zakresie, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Negatywne efekty podejmowanych wysiłków stają się bardziej prawdopodobne w związku z brakiem odpowiedniej perspektywy właściwej długofalowym planom strategicznym. Najwyżsi funkcjonariusze państwowi zbyt zostają pochłonięci bieżącą pracą oraz zajmują swoje stanowiska zbyt krótko, aby mogli kierować studiami poświęconymi antycypacji odległej przyszłości. Wymienionym zagrożeniom mogłoby zapobiec ustanowienie stałych *rad ulepszeń* przy najwyższych urzędnikach państwowych⁶⁰.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jak przekonać opinię publiczną do konieczności stałego reformowania administracji państwowej, a co za tym idzie także państwa, Fayol odwołał się do zasady ekonomiki działań, której efekty dają się skwantyfikować w postaci środków finansowych. W ten sposób można bardziej obrazowo przedstawić trudno uchwytnie zjawisko, jakim niewątpliwie jest sprawność aparatu państwowego. Zauważył, że funkcjonowanie administracji rzadko przybiera formę skrajną, jest bardzo złe albo bardzo dobre. Najczęściej plasuje się gdzieś między skrajnościami. W każdym zatem przypadku znajdzie się miejsce na wprowadzenie usprawnień, skutkujących obniżeniem kosztów funkcjonowania administracji⁶¹.

Obok bezpośrednich kosztów generowanych przez niesprawnie funkcjonującą administrację Fayol wskazał na inną negatywną konsekwencję, ujemny wpływ skutków jej działań na gospodarkę narodową. Odwołując się do konkretnych wyników analiz prowadzonych przez Najwyższy Komitet Badań oraz Komisję Oszczędnościową myśliciel podkreślił, że dzięki usprawnieniom w administracji oszczędzone środki finansowe wpłyną pośrednio na obniżenie podatków, wzrost produkcji oraz obniżenie kosztów życia obywateli. Obciążenia przeciętnej rodziny francuskiej wynikające z opodatkowania, z którego według szacunków ponad 800 franków rocznie było przeznaczane na utrzymanie państwa, mogłyby ulec znacznej redukcji dzięki optymalizacji funkcjonowania aparatu państwowego. Ten stan rzeczy pokazuje konieczność reformy administracji, a także jak wiele państwo ma do zrobienia w zakresie podniesienia efektywności zarządzania miernem publicznym⁶².

⁵⁹ Tamże, s. 201.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ Tamże, s. 203-204.

⁶² Tamże, s. 205-207.

Kończąc swoje rozważania Fayol stwierdził, iż „zasadniczym warunkiem dobrego funkcjonowania urzędów państwowych jest dobra dyrekcja generalna i że dobra dyrekcja generalna wymaga dobrego sztabu i dobrych środków pomocniczych administracji”⁶³.

Wnioski

Koncepcja Fayola znalazła bardzo podatny grunt w praktyce życia publicznego. Dla przykładu warto wspomnieć o silnym oddziaływaniu poglądów myśliciela na wizję budowy odradzonej II Rzeczypospolitej, w tym zaangażowanie państwa w rozwój gospodarki. Dość wspomnieć chociażby budowę Centralnego Okręgu Przemysłowego⁶⁴. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań bardziej istotne wydaje się odzwierciedlenie jego refleksji w myśli politycznej oraz administracyjnej.

Uniwersalność i ponadczasowość założeń koncepcji Fayola, zawierającej dyrektywy sprawnego zarządzania niezależnie od wielkości organizacji, w tym także państw, pozwoliła na jej popularyzację nie tylko w okresie międzywojennym. Znalazła również akceptację komunistycznych władz Polski Ludowej. Część założeń była bowiem zbieżna z obowiązującą ówczesnie koncepcją państwa zcentralizowanego oraz jego centralnie planowanej gospodarki. W konsekwencji tego stanu rzeczy nawiązania do koncepcji francuskiego myśliciela odnajdziemy w wielu publikacjach tego okresu poświęconych teorii organizacji i kierownictwa oraz nauce administracji. Także treść oraz systematyka licznych podręczników akademickich w istotnym zakresie odwołuje się do systematyki wyводу Fayola⁶⁵.

Żywot koncepcji Fayola nie skończył się wraz z upadkiem komunizmu i powstaniem III Rzeczypospolitej. Nieco skostniałe i zachowawcze założenia leżące u podstaw aksjologicznych i ustrojowych współczesnego państwa i tradycyjnie pojmowanej administracji publicznej nie wytrzymują w wielu przypadkach konfrontacji z wyzwaniami współczesności. Prowadzi to badaczy, ale również i praktyków, do poszukiwania odpowiedzi na pytanie stawiane już przez starożytnych: Jak rządzić sprawnie dla dobra wspólnego? Próba współczesnej odpowiedzi na to pytanie jest uwzględnienie osiągnięć nauki o zarządzaniu, której prekursorem był między innymi Fayol, na gruncie doskonalenia organizacji podmiotów sektora publicznego. Współczesna kontynuacja jego koncepcji w zakresie formułowania dyrektyw sprawnego funkcjonowania państwa i jego aparatu znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w ramach nurtu Nowego Zarządzania Pu-

⁶³ Tamże.

⁶⁴ Patrz szerzej: Cz. Sowa, A.L. Sowa, *Historia Polski 1918-1945*, Kraków 2009, s. 169 in.

⁶⁵ Por.: J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 56-57; red. M. Jełowicki, W. Kiezuń, Z. Leoński, B. Ostapczuk, *Teoria organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1979, s. 41 i n.; S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, wyd. II uzup., Warszawa 1982, s.19-20. Z nowszych publikacji patrz: E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, wyd. II, Warszawa 2006, s. 49; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 7-8.

blicznego.⁶⁶ Jego głównym założeniem jest poszukiwanie sposobów implementacji osiągnięć zarządzania na grunt państwa i administracji publicznej. Cel podejmowanych prób jest też analogiczny do przyjętego sto lat temu przez Fayola. Polega na poszukiwaniu dyrektyw usprawniających funkcjonowanie organizacji sektora publicznego. Obserwacja rzeczywistości społecznej potwierdza, że jest to problem wciąż aktualny i zapewne taki pozostanie wobec ciągłego pojawiania się nowych wyzwań współczesności.

Warto także dodać, że poglądy Fayola w ich warstwie aksjologicznej pozostawały zbieżne z założeniami koncepcji twórcy prakseologii Tadeusza Kotarbińskiego⁶⁷. Obaj myśliciele próbowali odpowiedzieć na pytanie: jak działać sprawnie? Jeżeli raczej przyznać Janowi Łukasiewiczowi⁶⁸, który wyróżnił trzy poziomy wiedzy odnoszącej się do organizacji państwowej i administracji publicznej: prakseologiczny, teorii organizacji i nauki administracji, myśliciele poruszali się na różnych płaszczyznach tej samej problematyki. O ile Kotarbiński koncentrował się na poszukiwaniu na płaszczyźnie filozoficznej uniwersalnych praw rządzących sprawnym działaniem, to główne poszukiwania Fayola dotyczyły poziomu praktycznego i koncentrowały się na wdrożeniu dyrektyw skutecznego działania w praktyce wszystkich organizacji, w tym również państwa i jego aparatu.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż trudna do wyobrażenia byłaby współczesna teoria organizacji i kierownictwa, nauka administracji i nauka o zarządzaniu bez intelektualnego wkładu w ich rozwój Henry Fayola. O uniwersalnym charakterze, a także aktualności stawianych przez myśliciela pytań na temat sprawności działania państwa i administracji publicznej świadczą niezadowalające standardy współczesnego życia publicznego i niejednokrotnie niski poziom jakościowy zadań realizowanych przez podmioty sektora publicznego w porównaniu do sprawności przedsiębiorstw prywatnych.

Streszczenie

Państwo oraz administracja publiczna mają obowiązek realizacji wielu ważnych celów i zadań. Instytucje publiczne powinny działać sprawnie. Myśl polityczno-prawna daje szereg wskazówek sprawnego rządzenia. Jedną z interesujących koncepcji przedstawił francuski myśliciel Henry Fayol. Dyrektywy sprawnego działania organizacji prywatnych zawarł w „metodzie administracji”. Jego pomysły mają również zastosowanie w doskonaleniu funkcjonowania państwa i administracji publicznej.

Słowa kluczowe: sprawność, państwo, administracja publiczna, zarządzanie, organizacja, myśl polityczno-prawna.

⁶⁶ Por.: B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004; red. A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007; O. Lissowski, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne. Kierunki modernizacji instytucjonalnej w Unii Europejskiej i na świecie*, Poznań 2009; red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i Europie*, Warszawa 2010; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011; red. B. Plawgo, *Zarządzanie publiczne*, w: B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, *Nauka administracji*, Warszawa 2009;

⁶⁷ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. VII, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 295 in.

⁶⁸ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, wyd. II posz., Warszawa 2005, s. 24 in.

Directives of efficient management of state and public administration according to Henry Fayol's theory

Summary

The state and public administration have a duty to advance a lot of important aims and tasks. Public institutions ought to be efficient. Political and legal thoughts give some hints about how to govern effectively. One of some interesting ideas has been put forward by the French thinker Henry Fayol. His directives for effective activity of private organizations are included in the "administrative theory". His ideas can also be creatively applied in action of state and public administration.

Keywords: efficient, state, public administration, management, organization, political and legal thought.

Nel Powel

PRAWA WYBORCZE DO SEJMU I SENATU W USTAWODAWSTWIE XX-LECIA MIĘDZYWOJENNEGO W POLSCE

Ewolucja ustroju II Rzeczypospolitej od demokracji parlamentarnej do systemu autorytarnego znalazła odzwierciedlenie między innymi w zmianach konstrukcji praw wyborczych. W XX-leciu międzywojennym obowiązywały w Polsce trzy ordynacje wyborcze, według których odbyły się wybory parlamentarne: z grudnia 1918 r. – wybory do Sejmu Ustawodawczego; z lipca 1922 r. – wybory w latach 1922, 1928 i 1930; z lipca 1935 r. – wybory w latach 1935 i 1938. Dwie pierwsze ordynacje, uchwalone w czasie budowania systemu demokracji parlamentarnej, przyznały obywatelom szeroki zakres praw wyborczych, nie wprowadzając do nich jakichś szczególnych warunków, czy wysokiego cenzusu wieku. Zawierały za to takie zapisy, których nie spotkamy w dzisiejszych demokracjach parlamentarnych, jak na przykład brak konieczności wylegitymowania się przed komisją wyborczą w trakcie aktu głosowania, czy przyniesienie ze sobą do lokalu wyborczego karty do głosowania. Ordynacja z 1918 r. była jedną z pierwszych w Europie, które dały prawa wyborcze kobietom. Z kolei ordynacja z 1935 r. wprowadziła taką konstrukcję praw wyborczych, która była odzwierciedleniem szeregu zmian w ustroju politycznym, jakie zaszły w Polsce od zamachu majowego i które doprowadziły do rządów autorytarnych. Ustawodawca podniósł znacząco cenzus wieku i wprowadził szereg obwarowań, które ograniczyły prawa wyborcze. W wyborach do senatu, na przykład, większość obywateli została odsunięta od aktu głosowania.

Tematyka praw wyborczych do sejmu i senatu z okresu II Rzeczypospolitej jest elementem procesu badawczego we wszystkich syntezach z zakresu historii, historii ustroju i historii parlamentaryzmu Polski w okresie międzywojennym. Kwestie te poruszają np. A. Ajnenkiel, M. Kallas, J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak, A. Czubiński, J. Topolski, Z. Witkowski, czy A. Garlicki. Analizą samych ordynacji wyborczych zajął się M. Gapski; problematyce tej poświęcił rozdział „Prawo wyborcze” w wydany w 2013 opracowaniu „Synteza prawa polskiego 1918 – 1939” pod red. T. Guz, J. Głuchowski, M. R. Pałubska i artykuł „Prawo wybieralności do sejmu i senatu w konstytucjach i ordynacjach wyborczych II Rzeczypospolitej”, wydany w 2006 r. na łamach wydawnictwa TEKA Komisji Historycznej Oddział PAN w Lublinie. Kwestie ordynacji wyborczych były przedmiotem badań autorki artykułu w aspekcie wyborów parlamentarnych w bydgoskim i włocławskim okręgu wyborczym w okresie międzywojennym.

W artykule przedstawiono analizę praw wyborczych przyznanych w przywołanych wyżej ordynacjach wyborczych, a także w konstytucji marcowej i kwietniowej (tzw. mała konstytucja z 1919 r. i nowela sierpniowa z 1926 r. nie odnosiły się do tej kwestii). Analiza konstytucji jest bardzo zwięzła, albowiem szczegółowe rozwiązania tożsame z zapisami konstytucyjnymi zawarte są w ordynacjach wyborczych.

Prawa wyborcze w ordynacji z 1918 r.

„Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego” został podpisany przez Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, Prezydenta Ministrów Jędrzeja Moraczewskiego i ministra spraw wewnętrznych Stanisława Thugutta 28 listopada 1918 r. Cała ordynacja podzielona była na pięć rozdziałów, które obejmowały sto jeden artykułów. Na końcu dekretu wprowadzono pięć „Dodatków”¹.

Czynnemu i biernemu prawu wyborczemu poświęcono dwa pierwsze rozdziały; pozostałe uprawnienia obywateli związane ze zgłaszaniem kandydatów na posłów, tworzeniem komisji wyborczych, prawem do sprawdzania spisów wyborców, aktem głosowania i prawem do reklamacji zostały ujęte w kolejnych rozdziałach².

Cenzus wieku dla czynnego i biernego prawa wyborczego wnosił 21 lat, przy czym wiek ten należało osiągnąć do dnia wyborów (art. 1 i 7). W przypadku czynnego prawa wyborczego obywatel musiał spełnić cenzus domicylu, czyli mieszkać w swoim obwodzie głosowania przynajmniej od dnia poprzedzającego zarządzenie wyborów (art. 2); ten warunek nie dotyczył biernego prawa (art. 7). Art. 5 wprowadził zasadę bezpośredniego udziału w akcie wyborczym. W kwestii wyłączeń i ograniczeń praw wyborczych dekret pozbawił czynnego prawa wszystkich żołnierzy służby czynnej (art. 4) i przestępców pozbawionych wyrokiem sądu praw obywatelskich (art. 5). W zakresie biernego prawa wyborczego dekret stanowił, że urzędnicy administracji państwowej, skarbowości i sądownictwa nie mogli kandydować w tych okręgach wyborczych, na terenie których rozciągał się ich zakres obowiązków służbowych. Z przepisu tego zostali wyłączeni urzędnicy i wojskowi szczebla centralnego (art. 8). Zgodnie z art. 9 wybór urzędnika państwowego i żołnierza na posła skutkowało zwolnieniem z czynności służbowych, co wiązało się także z utratą zarobków z tego tytułu. Dodatkowo żołnierz musiał na czas trwania mandatu zwolnić się z armii („Dekret w sprawie zmiany art. 9 dekretu o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego” z 8 lutego 1919r.). Przepis art. 9 nie dotyczył ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni. Z kolei zgodnie z art. 10 powołanie posła do płatnej służby państwowej oznaczało utratę mandatu. Z przepisu tego wyłączono tę samą grupę osób, jak w art. 9³.

O demokratycznym charakterze ordynacji wyborczej z 1918 r. świadczą także pozostałe artykuły odnoszące się do praw obywateli w całej akcji wyborczej.

¹ Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 18 z 6.12.1918 r., poz. 46.

² Ibidem.

³ Ibidem, s. 109-110; Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 14 z 8.02.1919 r., poz. 198, s. 307.

Zgodnie z art. 12 jeden poseł przypadał przeciętnie na pięćdziesiąt tysięcy mieszkańców okręgu wyborczego. Zgłoszenie kandydatury na posła wymagało potwierdzenia podpisem przez co najmniej pięćdziesięciu wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym (art. 44). Zgłaszający listę kandydatów na posłów byli zobligowani do wskazania pełnomocnika dla składania oświadczeń w sprawie wad zgłoszenia (art. 46). Specyficzne rozwiązanie przyjęto w art. 50, w którym zezwolono na kandydowanie w różnych okręgach wyborczych⁴.

Obywatele mieli wpływ na obsadę składu komisji wyborczych. W przypadku głównej komisji wyborczej (odpowiednik późniejszych komisji okręgowych) jednego członka i jego zastępcę wybierała spośród radnych Rada Miasta; pozostałych dwóch i ich zastępców – zgromadzenie wójtów, także ze swego grona (art. 21). W sytuacji, gdy okręg wyborczy składał się tylko z jednego miasta – dwóch członków wybierała Rada Miasta, natomiast trzeciego związku zawodowe (art. 21). O składzie komisji miejscowych (odpowiednik późniejszych komisji obwodowych) decydowały komisje główne (art. 25). Warto zwrócić uwagę na fakt, że praca w komisjach wyborczych była traktowana jako obowiązek obywatelski podlegający penalizacji, przy czym w przypadku uporczywego uchylania się można było być ukaranym aż trzykrotnie. Trzykrotne ukaranie grzywną skutkowało skreśleniem z listy członków komisji⁵.

Każdy obywatel miał prawo sprawdzić w komisji miejscowej spis wyborców. Mógł wnieść do niej reklamację o wykreślenie z listy lub wpisanie na nią siebie, ale także innej osoby. Reklamacje można było wnieść ustnie lub na piśmie (art. 36 i 37).

Komisja miejscowa zawiadamiała najpóźniej następnego dnia osobę, której reklamacja dotyczyła; ta miała trzy dni na przedstawienie swoich racji (art. 38 i 39). Komisja miejscowa miała na rozstrzygnięcie także trzy dni. Wyborca mógł się od niego odwołać przeciwrklamacją do komisji głównej za pośrednictwem komisji miejscowej (art. 40 i 41). Do Sądu Najwyższego można było się odwołać wyłącznie z powodu naruszenia prawa (art. 42)⁶.

Spośród przepisów odnoszących się do samego aktu głosowania zwraca uwagę art. 68, z którego wynika, że wyborca nie musiał legitymować się żadnym dokumentem tożsamości przy wykonywaniu tej czynności. Jedynie przewodniczący komisji miejscowej mógł zażądać wylegitymowania się, ale tylko do momentu oddania głosu. Nawet w tej sytuacji wyborca mógł się odwołać do komisji, która rozstrzygała sprawę konieczności wylegitymowania się ostatecznie większością głosów⁷.

Wyborca miał przyjść do lokalu wyborczego z kartą do głosowania, którą mógł nabyć w terminie pięciu dni przed dniem głosowania w samym lokalu wyborczym lub w wolnym handlu za cenę pięciu fenigów (art. 69). „Dekret o zmianach w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego” z 26 grudnia 1918 r. wprowadził nowelizację art. 69 – zmianę wzoru karty do głosowania. Miała ona zawierać jedynie wydrukowany lub

⁴ Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 18 z 6.12.1918 r., poz. 46, s. 100, 114.

⁵ Ibidem, s. 112.

⁶ Ibidem, s. 113.

⁷ Ibidem, s. 115-116.

ręcznie napisany numer listy, na którą wyborca chciał oddać głos. Dekret zniósł „Dodatek nr 3” do ordynacji – nie było już wymogu, aby karty w całym okręgu były jednakowe i opatrzone pieczęcią komisji głównej. Pominięty został także sposób nabycia karty⁸.

Specyficznie został skonstruowany sam akt głosowania. Wyborca miał podejść do komisji, przedstawić swoje personalia, które jeden z członków komisji sprawdzał w spisie wyborców. Po otrzymaniu ostemplowanej pieczęcią urzędową koperty, wyborca przy komisji miał włożyć przyniesioną ze sobą kartę do głosowania, zakleić kopertę i wręczyć ją przewodniczącemu komisji, który z kolei po sprawdzeniu pieczęci miał wrzucić kopertę do urny. Komisja potwierdzała udział w głosowaniu adnotacją w spisie wyborców (art. 70)⁹.

Warto zwrócić uwagę na rozwiązania dotyczące głosowania wprowadzone przez art. 53. Zakładał on, że nie przeprowadza się wyborów w danym okręgu w sytuacji, gdy została zgłoszona tylko jedna lista kandydatów lub kilka, ale liczba kandydatów nie przekroczyła liczby mandatów przyznanych temu okręgowi. Komisja główna ogłaszała wówczas wybór na posłów zgłoszonych kandydatów¹⁰.

Po ogłoszeniu wyników wyborów każdy obywatel miał prawo w ciągu 14 dni wnieść protest przeciwko wyborowi do przewodniczącego komisji głównej. Ten musiał ogłosić wniesiony protest w dzienniku urzędowym państwa i dzienniku miejscowym, a każdy obywatel mógł w ciągu dziesięciu dni zapoznać się z treścią protestu w komisji głównej i wnieść zarzuty przeciwko protestowi. Ostatecznie o ważności zaprotestowanych wyborów orzekał Sąd Najwyższy (art. 88, 89, 90)¹¹.

Dekret zawierał także regulacje odnoszące się do tzw. ciszy wyborczej. Kampanię wyborczą można było prowadzić także w dniu głosowania. Jedyne ograniczenie dotyczyło samego lokalu wyborczego i okolicy w promieniu stu metrów – nie wolno tam było prowadzić żadnej agitacji (art. 64)¹².

Prawa wyborcze w ordynacji z 1922 r.

Ustawy „Ordynacja wyborcza do Sejmu” i „Ordynacja wyborcza do Senatu” zostały uchwalone przez Sejm Ustawodawczy 28 lipca 1922 r. Były to kolejne ordynacje wprowadzające demokratyczne rozwiązania. Ordynacja sejmowa zawierała sto dziewiętnaście artykułów ujętych w piętnastu rozdziałach. Załącznik do niej stanowił podział państwa na okręgi wyborcze. Z kolei ordynacja senacka była aktem znacznie krótszym. Zawierała jedynie siedemnaście artykułów, bez podziału na rozdziały¹³.

⁸ Ibidem, s. 116; Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 21 z 28.12.1918 r., poz. 74.

⁹ Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 18 z 6.12.1918 r., poz. 46, s. 116.

¹⁰ Ibidem, s. 114.

¹¹ Ibidem, s. 118.

¹² Ibidem, s. 114.

¹³ Dziennik Ustaw RP Nr 66 z 18.08.1922 r., poz. 590.

Prawa wyborcze do sejm

Czynnemu i biernemu prawu wyborczemu zostały poświęcone, podobnie jak w ordynacji z 1918 r., dwa pierwsze rozdziały. Rozdział pierwszy jednak, poświęcony prawu wybierania został rozbudowany. W sposób szczególny rozszerzony został art. 3 poświęcony wyłączeniom czynnego prawa wyborczego. Ustawodawca zawarł w nim katalog przestępstw, za które sprawcy zostali skazani wyrokami sądów w byłym zaborze rosyjskim, pruskim i austriackim¹⁴. Cenzus wieku dla czynnego prawa wyborczego wynosił, podobnie jak w 1918 r., 21 lat. Wiek ten należało osiągnąć najpóźniej w dniu ogłoszenia terminu wyborów w Dzienniku Ustaw (art. 1). Art. 2 utrzymał cenzus domicylu przynajmniej od dnia poprzedzającego ogłoszenie terminu wyborów w Dzienniku Ustaw; wprowadził zasadę bezpośredniości i równości. W przypadku biernego prawa wyborczego został podniesiony cenzus wieku – wynosił 25 lat (art. 5). Ustawodawca przyznał prawo wybieralności obywatelom, którzy mieli prawo wybierania, w tym także żołnierzom w służbie czynnej. Nie obowiązywał cenzus domicylu¹⁵.

W kwestii pozbawienia i ograniczenia czynnego i biernego prawa wyborczego ustawodawca przyjął rozwiązania z ordynacji z 1918 r. wprowadzając jednak także nowe regulacje. Prawo wybierania nie przysługiwało zatem: żołnierzom w służbie czynnej; skazanym prawomocnym wyrokiem sądu, w którym orzeczono pozbawienie praw wyborczych (tu na czas trwania dozoru policyjnego lub domu pracy – przez trzy lata od prawomocności wyroku, chyba, że pozbawienie praw wyborczych miało trwać dłużej); częściowo lub całkowicie ubezwłasnowolnionym; upadłym dłużnikom, pozbawionym orzeczeniem sądu władzy rodzicielskiej; skazanym prawomocnymi wyrokami sądów wojskowych za przestępstwa pospolite i wojskowe w przypadku orzeczenia utraty praw obywatelskich (art. 1 i 3). Art. 3 zawierał także wspomniany katalog sprawców przestępstw z ziem byłych zaborów, art. 4 z kolei wprowadził zasadę pozbawienia czynnego prawa wyborczego na obszarze całego państwa, niezależnie od tego, w której byłej dzielnicy obywatel był pozbawiony tego prawa¹⁶.

Problem ograniczenia z kolei biernego prawa wyborczego został uregulowany podobnie jak w 1918 r. Urzędnicy administracji państwowej, sądowi i sędziowie nie mogli kandydować w okręgach, na które rozciągał się zakres ich kompetencji – z wyłączeniem urzędników władz centralnych (art. 6). Wybór na posła urzędnika z wyjątkiem ministra, podsekretarza stanu i profesora uczelni wyższej skutkowało uzyskaniem bezpłatnego urlopu, a w przypadku żołnierza przeniesieniem w stan nieczynny. Lata wykonywania mandatu wliczały się jednak do czasu służby¹⁷.

Pozostałe uprawnienia związane z prawami wyborczymi zostały zawarte w kolejnych rozdziałach ordynacji.

¹⁴ Ibidem, s. 1155-1157.

¹⁵ Ibidem, s. 1155-1157.

¹⁶ Ibidem, s. 1155-1157.

¹⁷ Ibidem, s. 1157.

Liczba mandatów przypadających na dany okręg wyborczy została określona w załączniku do ordynacji – spisie okręgów wyborczych – wynosiła od 14 (Miasto stołeczne Warszawa) do 4.

Kandydatury poselskie należało złożyć pisemnie przewodniczącemu okręgowej komisji wyborczej najpóźniej do 30 dnia przed dniem wyborów. Zgłoszenie każdego kandydata wymagało potwierdzenia podpisem przez co najmniej pięćdziesięciu wyborców z danego okręgu. Liczba zgłoszonych kandydatów z kolei nie mogła przekroczyć dwukrotności liczby mandatów przyznanych danemu okręgowi. W okręgu można było kandydować tylko z jednej listy (art. 44, 45, 46). Zgłaszający okręgową listę kandydatów byli zobligowani do wskazania pełnomocnika (art. 47)¹⁸. Ordynacja wprowadziła państwowe listy kandydatów. Te z kolei należało zgłosić do Generalnego Komisarza Wyborczego najpóźniej do 40 dnia przed dniem wyborów. Zgłoszenie kandydata na liście państwowej wymagało poparcia podpisem przez pięciu posłów lub senatorów ustępującego parlamentu, lub tysiąca wyborców z dwóch różnych okręgów – po pięciuset z każdego. Liczba kandydatów nie mogła przekraczać stu; kandydować można było tylko z jednej listy państwowej (art. 58 i 59)¹⁹.

Podobnie jak w 1918 r. obywatele mieli pośredni wpływ na skład komisji wyborczych. Ośmiu członków Państwowej Komisji Wyborczej wskazywało osiem największych klubów poselskich ustępującej izby niższej (art. 17). W przypadku okręgowych komisji wyborczych – w pięciu okręgach - czterech ich członków wybierały rady miejskie; w pozostałych - dwóch wybierały rady miejskie miast – siedzib komisji okręgowych i dwóch sejmiki powiatowe, a w przypadku ich braku - zgromadzenie przełożonych gmin danego powiatu (art. 19). W komisjach obwodowych trzech członków wybierała rada gminna gminy, na terenie której był lokal wyborczy, a w przypadku jej braku – zebranie sołtysów wsi z danej gminy (art.22). Wymienione wyżej procedury obowiązywały także w odniesieniu do powołania zastępców członków komisji (art. 17, 19, 22). Praca w komisjach była traktowana także jako honorowa godność, od której uchylanie się było karane grzywną. Ukaranie po raz trzeci skutkowało wykreśleniem ze składu komisji (art. 26)²⁰.

Przed każdymi wyborami obywatel miał prawo sprawdzić listy wyborców. Problem reklamacji został rozwiązany podobnie jak w ordynacji z 1918 r.

Każdy obywatel mógł wnieść do obwodowej komisji wyborczej reklamację przeciwko pominięciu jego osoby w spisie; mógł też zakwestionować pominięcie lub wpisanie jakiegokolwiek innej osoby. Reklamację należało wnieść pisemnie lub ustnie do protokołu i poprzeć dowodami (art. 35). Reklamacje dotyczące własnej osoby wyborcy rozpatrywała natychmiast komisja obwodowa (art. 36). W przypadku innych osób komisja musiała je powiadomić w ciągu 24 godzin; zainteresowany miał na odpowiedź trzy dni (art. 37). Wyborcy od decyzji komisji obwodowych mogli odwoływać się do komisji okręgowych (obowiązywał termin trzydniowy od doręczenia lub ogłoszenia decyzji). Do

¹⁸ Ibidem, s. 1162.

¹⁹ Ibidem, s. 1163.

²⁰ Ibidem, s. 1158-1159.

Sądu Najwyższego decyzję komisji okręgowej można było zaskarżyć wyłącznie w przypadku naruszenia prawa (w ciągu 48 godzin od doręczenia decyzji) (art. 41)²¹.

Przepisy dotyczące aktu głosowania zostały zawarte w rozdziale IX ordynacji wyborczej. W kwestii wzoru karty do głosowania art. 70 stanowił jedynie, że karta miała być biała i miała zawierać wydrukowany lub ręcznie napisany numer listy, na którą wyborca chciał oddać głos. W art. 71 określono, że w każdym obwodzie koperty musiały mieć jednakowy kolor i posiadać pieczęć przewodniczącego komisji okręgowej. Sam akt głosowania miał przebiegać podobnie jak według ordynacji z 1918 r. Wyborca do lokalu komisji obwodowej miał przynieść własną kartę głosowania. Po podejściu do komisji powinien wymienić swoje nazwisko i imię, po sprawdzeniu czy jest zapisany w spisie wyborców otrzymywał kopertę do głosowania, do której wkładał kartę do głosowania. Kopertę oddawał przewodniczącemu komisji, ten po sprawdzeniu pieczęci, wrzucał ją do urny. Członek komisji zaznaczał w spisie wyborców fakt oddania głosu.

W przypadku kalectwa uniemożliwiającego wykonanie powyższych czynności wyborca mógł skorzystać z pomocy zaufanej osoby (art. 73). Utrzymany został zatem przepis o braku obowiązku przedstawienia dowodu tożsamości przed aktem głosowania. Z zarzutem co do tożsamości mogli wystąpić do momentu oddania głosu członkowie komisji i mężowie zaufania. Na wezwanie przewodniczącego wyborca musiał przedstawić dokument. Gdyby komisja uznała go za niewystarczający wyborca mógł podać dwóch świadków, których znał jeden członek komisji (art. 75). W art. 76 odniesiono się do sytuacji, w której komisji obwodowej przedłożono w dniu głosowania wyrok Sądu Najwyższego w sprawie niezgodnego z prawem wpisania lub pominięcia w spisie wyborców. Komisja miała obowiązek odpowiednio – wykreślić obywatela ze spisu i nie dopuścić do aktu głosowania lub wpisać i dopuścić do głosowania. Pod pojęciem ciszy wyborczej ustawodawca rozumiał wyłącznie zakaz prowadzenia jakiegokolwiek agitacji w dniu głosowania w samym lokalu wyborczym i w promieniu do stu metrów od niego (art. 66)²².

W ordynacji z 1922 r. przewidziano podobnie, jak w 1918 r., sytuację, w której odstępowano od aktu głosowania w danym okręgu wyborczym. Warunkami implikującymi taką sytuację były: zgłoszenie kilku list, na których liczba kandydatów nie była większa od liczby mandatów – wówczas za wybranych uznawano wszystkich zgłoszonych, a jeżeli ich liczba była mniejsza od liczby posłów to mandaty przekazywano na rzecz list państwowych; zgłoszenie tylko jednej listy – w tej sytuacji za wybranych uznawano tych kandydatów, którzy zostali wpisani na tyłu pierwszych miejscach na liście, ile mandatów przypadło na dany okręg wyborczy (art. 55)²³.

Podkreślić należy, że ordynacja z 1922 r. przewidywała także możliwość kandydowania z różnych okręgów i to zarówno z listy okręgowej, jak i państwowej. Po wyborze z kilku okręgów poseł sam oświadczał Komisarzowi Generalnemu Wyborczemu, z którego okręgu przyjmował mandat. Z okręgów, z których zrezygnował powoływano zastępców. Gdyby poseł nie złożył oświadczenia – wchodził z listy okręgowej (gdy wy-

²¹ Ibidem, s. 1161.

²² Ibidem, s. 1164-1165.

²³ Ibidem, s. 1163.

brany został z okręgowej i państwowej) lub z tej listy, na którą oddano najwięcej głosów (gdy wybrany został z kilku list okręgowych) (art. 98)²⁴. Można było zostać wybranym jednocześnie na posła i senatora. Należało wówczas złożyć oświadczenie o przyjęciu któregoś mandatu. W przypadku braku oświadczenia wygasały oba mandaty (art. 114)²⁵.

Każdy wyborca w ciągu czternastu dni od ogłoszenia wyników wyborów mógł wnieść protest przeciwko wyborom lub wyborowi konkretnego posła z listy okręgowej do przewodniczącego komisji okręgowej; natomiast przeciwko wyborowi posła z listy państwowej do Generalnego Komisarza Wyborczego (art. 102). Obaj urzędnicy musieli ogłosić protest natychmiast w Monitorze Polskim i miejscowym dzienniku urzędowym. Obowiązywał czternastodniowy termin do wniesienia zarzutów przeciwko protestowi (art. 103).

O ważności wyborów orzekał Sąd Najwyższy (art. 105)²⁶.

Prawa wyborcze do senatu

Jak już wspomniano, ordynacja wyborcza do senatu z 1922 r. była aktem sformułowanym w sposób bardzo zwięzły. Ustawodawca w art. 1 zastrzegł, że w wyborach do senatu mają odpowiednio zastosowanie przepisy ordynacji sejmowej, chyba, że ordynacja senacka zawierała odmienne regulacje²⁷.

W wyborach do senatu obowiązywał podwyższony w stosunku do wyborów do izby niższej cenzus wieku. Wynosił on odpowiednio dla czynnego prawa wyborczego – 30 lat, dla biernego 40. Wiek ten należało osiągnąć najpóźniej w dniu ogłoszenia wyborów.

W czynnym prawie wyborczym został utrzymany cenzus domicylu – wyborca musiał mieszkać w swoim okręgu wyborczym co najmniej od roku przed ogłoszeniem wyborów w Dzienniku Ustaw. Wyłączeni z cenzusu domicylu zostali: nowoosiadli koloniści; robotnicy, którzy zmienili pracę, a zatem i miejsce zamieszkania i urzędnicy państwowi, którzy zostali przeniesieni służbowo. W biernym prawie cenzus domicylu nie obowiązywał – kandydować mogli wszyscy obywatele posiadający czynne prawo wyborcze do senatu, niezależnie od tego czy mieszkali w Polsce czy poza jej granicami. Bierne prawo wyborcze przyznano także żołnierzom. Warunkiem posiadania czynnego prawa wyborczego do senatu było posiadanie tegoż w wyborach do sejmu (art. 2 i 3)²⁸.

W pozostałych sprawach związanych z prawami wyborczymi, a więc z tworzeniem komisji wyborczych, zgłaszaniem kandydatów, spisami wyborców i reklamacjami, samym aktem wyborczym i oprotestowaniem wyborów miały zastosowanie przepisy ordynacji sejmowej.

²⁴ Ibidem, s. 1168.

²⁵ Ibidem, s. 1170.

²⁶ Ibidem, s. 1169.

²⁷ Dziennik Ustaw RP Nr 66 z 18.08.1922 r., poz. 591, s. 1171.

²⁸ Ibidem, s. 1171.

Wolność zgromadzeń przedwyborczych

Na uwagę w kontekście praw wyborczych zasługuje ustawa z dnia 5 sierpnia 1922 roku w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych. Gwarantowała ona wszystkim wyborcom, jak i kandydatom prawo zwoływania zgromadzeń wyborczych bez żadnych zezwoleń ze strony administracji państwowej czy samorządowej. Zwołanie wiecu w miejscu publicznym wymagało jedynie zgłoszenie w odpowiednim urzędzie najpóźniej na dwadzieścia cztery godziny przed terminem zgromadzenia. Warunek ten nie dotyczył zebrań w lokalach zamkniętych (art. 2, 5)²⁹.

Prawa wyborcze w ordynacji z 1935 r.

Przewrót majowy z 1926 r. zakończył okres budowy demokracji parlamentarnej w II Rzeczypospolitej. Rządy sanacji to czas tworzenia systemu autorytarnego. Jego podstawy prawne zostały zawarte w konstytucji kwietniowej. Ograniczenie praw obywatelskich wprowadzone przez ustawę zasadniczą znalazło swój wyraz także w ustawach „Ordynacja wyborcza do Sejmu” i „Ordynacja wyborcza do Senatu” z 8 lipca 1935 r. Pierwsza ordynacja była podzielona na dwadzieścia dwa rozdziały i zawierała 97 artykułów; druga natomiast na trzynaście rozdziałów i pięćdziesiąt dwa artykuły³⁰.

Prawa wyborcze do sejmu

Czynnemu i biernemu prawu wyborczemu zostały poświęcone rozdziały drugi i trzeci. Cenzus wieku został poniesiony w obu prawach i wynosił w przypadku czynnego 24 lata, biernego – 30 lat. Wiek ten należało osiągnąć przed dniem ogłoszenia wyborów (art. 2 i 4)³¹.

Ustawodawca rozbudował art. 3 dotyczący pozbawienia czynnego prawa wyborczego. Prawa wybierania nie posiadali obywatele: ubezwłasnowolnieni, z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych; pozbawieni praw rodzicielskich i opiekuńczych; pozbawieni pracy w administracji państwowej lub samorządowej w ciągu pięciu lat od uprawomocnienia się wyroku sądu dyscyplinarnego; wykluczeni z czynnej służby wojskowej i rezerwy; pozbawieni mandatu poselskiego lub senatorskiego, urzędu ministra w ciągu 10 lat od orzeczenia Trybunału Stanu; skazani wyrokiem sądu (nawet nieprawomocnym) na utratę praw publicznych, wydalenie z armii, marynarki wojennej i korpusu oficerskiego; skazani wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności za przestępstwa pospolite w ciągu pięciu lat od uprawomocnienia się wyroku; utrzymujący się z nierządu; umieszczeni decyzją sądu w szpitalu psychiatrycznym, zakładzie leczniczym lub opieki dla niepełnosprawnych lub w domu pracy przymusowej. Ustawodawca zastrzegł, że w przypadku utraty czynnego prawa wyborczego nieorzeczonej wyrokiem sądu, jego przywrócenie następowało wraz ustaniem przyczyny pozbawienia. Czynnego prawa wy-

²⁹ Dziennik Ustaw RP Nr 66 z 18.08.1922 r., poz. 594.

³⁰ Dziennik Ustaw RP Nr 47 z 10.07.1935 r., poz. 319 i 320.

³¹ Dziennik Ustaw RP Nr 47 z 10.07.1935 r., poz. 319, s. 795.

borczego nie mieli żołnierze służby czynnej i marynarki wojennej (art. 60)³². Biernego prawa wyborczego zostały pozbawione te same grupy osób – prawo wybieralności było warunkowane posiadaniem prawa wybierania. Ograniczenia natomiast dotyczyły jedynie zakazu kandydowania w tych okręgach, na które rozciągał się zakres czynności służbowych wojewodów, Komisarza Rządu miasta Warszawy i podległych im urzędników; dyrektorów i podległych im urzędników izb skarbowych; prokuratorów sądów powszechnych (z wyłączeniem władz szczebla centralnego); kuratorów, naczelników wydziałów, wizytatorów i inspektorów szkolnych w okręgach szkolnych (art. 5).

W przypadku uzyskania mandatu poselskiego przez urzędników administracji państwowej i samorządowej, sędziów i prokuratorów musieli oni przejść na urlop bezpłatny, a gdyby piastowali mandat nieprzerwanie przez dziesięć lat i przyjęli go po raz kolejny – byli przenoszani w stan spoczynku. Ta regulacja nie odnosiła się do ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów szkół akademickich (art. 84). Z kolei żołnierze zawodowi na czas sprawowania mandatu przechodzili w stan nieczynny; odpowiednio po dziesięciu latach i ponownym przyjęciu mandatu – w stan spoczynku (art. 85)³³.

Ordynacja wprowadziła 104 okręgi dwumandatowe (art. 6 i 7). W sposób zupełnie odmienny, odbiegający od standardów demokracji został uregulowany tryb zgłaszania kandydatów na posłów. Prawo do ustalenia listy kandydatów przyznano zgromadzeniu okręgowemu. W jego skład wchodził delegaci: wybrani przez organy samorządu terytorialnego w liczbie proporcjonalnej do liczby mieszkańców powiatu, gminy czy miasta; przez organizacje samorządu gospodarczego i związki zawodowe (również w odpowiednich proporcjach). Dodatkowo w okręgach z ponad siedemdziesięcioma pięcioma tysiącami ludności miejskiej swoich delegatów wybierały samorzady zawodowe lekarzy, adwokatów i notariuszy, zrzeszenia techniczne i organizacje kobiece (w określonych liczbach). W przypadku okręgu, na terenie którego funkcjonowały szkoły wyższe, każda z nich wybierała w wyznaczonej liczbie swoich delegatów (art. 31 i 32). Udział w zgromadzeniu okręgowym obywatela został ograniczony do przyznanego prawa zgłoszenia delegata przez co najmniej pięciuset obywateli zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Zgłoszenie takie musiało być poparte podpisami wyborców (art. 33). Z kolei prawo zostania delegatem do zgromadzenia uzyskał obywatel, który posiadał czynne prawo wyborcze do sejmu i mieszkał przynajmniej przez rok przed ogłoszeniu terminu wyborów w danym okręgu (art. 34). Przewodniczącym zgromadzenia był z urzędu okręgowy komisarz wyborczy (art. 32). Zauważyć należy, że przewodniczący okręgowej komisji wyborczej miał prawo do unieważnienia wyboru delegata w sytuacji naruszenia prawa przy wyborze i zarządzić wybory uzupełniające. Jego decyzja była niepodważalna (art. 38)³⁴.

Zgromadzenie okręgowe musiało wpisać na listę co najmniej czterech kandydatów. Jeżeli zgłoszono tylko czterech to wpisywano wszystkich; jeżeli więcej przeprowadzono głosowanie przy czym, żeby móc wpisać kogoś na listę musiał on uzyskać w pierwszym głosowaniu $\frac{1}{4}$ liczby głosów oddanych przez głosujących. W przypadku

³² Ibidem, s. 795-796, 801.

³³ Ibidem, s. 796, 803-804.

³⁴ Ibidem, s. 796, 798-799.

braku takiego wyniku odbywało się drugie głosowanie, a gdy i ono nie przyniosło oczekiwanego rozstrzygnięcia skreślano tych, którzy uzyskali najmniej głosów, ogłaszano trzecie głosowanie, po którym wpisywano na listę kandydatów na posłów tych czterech, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Gdyby na ostatnim miejscu było więcej osób z tą samą liczbą głosów, wpisywano na listę wszystkich (i tu o kolejności decydowało losowanie). Każdy poseł musiał mieć swego zastępcę – zatem w przypadku gdyby na liście kandydatów było mniej niż osiem nazwisk, należało wybrać brakującą liczbę osób (art. 39, 44, 45). Kandydata na posła mógł zgłosić każdy uczestnik zgromadzenia (art. 40). Na zgromadzeniu można było dokonać wyłącznie wyboru kandydatów na posłów, ustawodawca zakazał prowadzenia jakichkolwiek debat (art. 39)³⁵.

Zatwierdzenia listy kandydatów dokonywała okręgowa komisja wyborcza. W razie jakichś uchybień wzywała do ich usunięcia. W przypadku, gdyby nie zostały usunięte i w ich wyniku kandydat zostałby skreślony z listy, na której zostałyby mniej niż czterech kandydatów na posła – wówczas komisja wpisywała na listę zastępców kandydatów (art. 51)³⁶.

Ustawodawca pozbawił obywateli wpływu na skład komisji wyborczych. Ich przewodniczący pochodzili z nominacji, a członkowie byli powoływani przez organy administracji państwowej (art. 14, 15). Praca w komisjach była jednak nadal traktowana jako obywatelski obowiązek. Uchylenie się od niej było zagrożone karą grzywny, przy czym już dwukrotne ukaranie skutkowało wykluczeniem z pracy w komisji (art. 89)³⁷.

Sprawa reklamacji do spisu wyborców została rozwiązana podobnie, jak w roku 1922 r. Każdy obywatel mógł wnieść reklamację do obwodowej komisji wyborczej na pominięcie lub wpisanie do spisu osoby nieuprawnionej. W przypadku nieuwzględnienia reklamacji komisja miała obowiązek powiadomienia o tym fakcie w ciągu dwóch dni osobę zainteresowaną. Osoba, której reklamacja dotyczyła mogła w ciągu dwóch dni od otrzymania zawiadomienia wnieść sprzeciw do komisji obwodowej (art. 25, 26, 27). Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej miał obowiązek przesłania zażaleń na nieuwzględnione sprzeciwy przewodniczącemu okręgowej komisji wyborczej. Jego decyzje były ostateczne (art. 28, 29)³⁸.

Kwestia głosowania została uregulowana w rozdziale dwunastym. Utrzymany został przepis, w myśl którego wyborca nie musiał się legitymować dowodem tożsamości. Musiał go okazać jedynie na żądanie przewodniczącego komisji obwodowej lub jej członków. Gdyby nie posiadał uznanego za wiarygodny dowodu, wyborca mógł przywołać dwóch znanych komisji świadków (art. 61). Sam tryb oddania głosu został częściowo zmieniony w stosunku do ordynacji z 1922 r. Wyborca podchodził do komisji, podawał swoje personalia i adres, członek komisji sprawdzał, czy jest wpisany do spisu wyborców. Obywatel otrzymywał kartę do głosowania i urzędową kopertę. Kartę wypełniał w kabi-

³⁵ Ibidem, s. 799.

³⁶ Ibidem, s. 800.

³⁷ Ibidem, s. 796-797, 804.

³⁸ Ibidem, s. 797-798.

nie, wkładał do koperty i wrzucał do urny (art. 62). Cisza wyborcza w dniu głosowania obejmowała jedynie lokal wyborczy i okolicę w promieniu stu metrów (art. 57)³⁹.

Nowością było wprowadzenie wymogu uzyskania co najmniej dziesięciu tysięcy głosów dla uzyskania mandatu. W sytuacji gdyby żaden z kandydatów na posłów nie uzyskał takiego wyniku, minister spraw wewnętrznych zarządzał w danym okręgu wyborczym ponowne wybory (art. 73, 74)⁴⁰.

Po ogłoszeniu wyniku wyborów przez Generalnego Komisarza Wyborczego każdy obywatel miał siedem dni na wniesienie protestu przeciwko wyborom do Sądu Najwyższego, za pośrednictwem przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej. Ten musiał w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłosić o wniesieniu protestów. Obowiązywał siedmiodniowy termin na wniesienie sprzeciwów. Ostatecznie o ważności wyborów, a więc o uwzględnieniu bądź odrzuceniu protestów i sprzeciwów decydował Sąd Najwyższy (art. 78, 79, 80, 81)⁴¹.

Prawa wyborcze do senatu

Ordynacja wyborcza do senatu z 1935 r. ograniczyła prawa wyborcze do minimum. Tylko nieliczne grupy obywateli zostały dopuszczone do wyborów. Ich tryb był skonstruowany w sposób całkowicie odbiegający od standardów demokracji.

Z ogólnej liczby 96 senatorów – 32 powoływał Prezydent Rzeczypospolitej, 64 miało być wybranych przez wojewódzkie kolegia wyborcze. Delegatów do kolegiów mogli wybierać obywatele z tytułu zasługi, wykształcenia lub zaufania (art. 1). Cenzus wieku dla czynnego prawa wyborczego wynosił trzydzieści lat, dla biernego – czterdzieści. Wiek ten należało osiągnąć do dnia poprzedzającego zarządzenie wyborów (art. 3 i 4). Na szczególną uwagę zasługuje art. 2 ordynacji, w którym ustawodawca sprecyzował warunki, jakie musiał spełnić obywatel, aby mógł uzyskać czynne prawo wyborcze. I tak otrzymywali je obywatele: z tytułu zasługi osobistej – czyli odznaczeni najwyższymi orderami i odznaczeniami państwowymi; z tytułu wykształcenia – czyli ukończyli szkołę wyższą lub zawodową na poziomie liceum, liceum pedagogiczne lub podchorążówkę, lub mają stopień oficerski; z tytułu zaufania obywateli – czyli piastujący stanowiska z wyboru w organach samorządu terytorialnego; piastujący stanowiska we władzach samorządów gospodarczych i w zarządach organizacji zawodowych i gospodarczych; przewodniczący zarządów miejscowych stowarzyszeń wyższej użyteczności i członkowie zarządów tychże, ale na wyższym szczeblu. Dodatkowym warunkiem, który trzeba było spełnić dla czynnego i biernego prawa wyborczego do senatu było posiadanie czynnego prawa do sejmku (art. 3 i 4).

Kwestią uzyskania mandatu senatorskiego przez urzędników administracji rządowej i samorządowej, sędziów, prokuratorów i żołnierzy służby zasadniczej rozwiązano tak, jak w przypadku mandatów poselskich (art. 42, 43). Natomiast w sytuacji wyboru

³⁹ Ibidem, s. 800-801.

⁴⁰ Ibidem, s. 802.

⁴¹ Ibidem, s. 803.

tej samej osoby na posła i senatora z mocy ustawy wygasał mandat poselski, chyba, że poseł w ciągu siedmiu dni od otrzymania listu wierzytelnego (powołującego na senatora) zrezygnował z mandatu senatorskiego (art. 44)⁴².

Spisy wyborcze miały być wyłożone w tym samym czasie, co spisy wyborców do sejmów, ale w lokalu wyznaczonym na zebrania obwodowe. Obywatel składał reklamacje do przewodniczącego komisji okręgowej do sejmów (art. 12). Do pozostałych spraw związanych z reklamacjami – przyczyn ich składania, wnoszenia sprzeciwów i terminów (z uwzględnieniem ich skrócenia) miały zastosowanie przepisy z ordynacji sejmowej (art. 12)⁴³.

Wyborowi delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych poświęcono rozdział siódmy. Delegatów wybierano na zebraniach obwodowych, w których mogli wziąć udział obywatele posiadający czynne prawo wyborcze do senatów, wpisani do spisu wyborców w danym obwodzie. Na zebraniu obwodowym można było wyłącznie wybrać delegatów, debata na inny temat była niedopuszczalna (art. 14). Wyborcy przyznano prawo do zgłoszenia jednego kandydata na delegata spośród obywateli uprawnionych do wzięcia udziału w zebraniu obwodowym (art. 15). Wybór delegata przeprowadzano bezwzględną większością ważnie oddanych głosów. W przypadku, gdyby nikt nie uzyskał takiej większości, głosowanie unieważniano i rozpoczynano procedurę od ponownego zgłoszenia kandydatów. Gdyby sytuacja powtórzyła się, przewodniczący zebrania ogłaszał tzw. głosowanie ściślejsze. Z listy kandydatów skreślano te osoby, które otrzymały najmniejszą liczbę głosów – w sumie na liście mogły pozostać trzy osoby. Po trzecim głosowaniu za wybranego delegata uważało się tego, który otrzymywał największą liczbę ważnie oddanych głosów. W razie równego rozłożenia liczby głosów o wyborze decydował los wyciągnięty przez przewodniczącego (art. 19). W przypadku naruszenia prawa przy wyborze delegata przewodniczący komisji okręgowej do sejmów mógł go unieważnić i zarządzić ponowny wybór (art. 22)⁴⁴.

Tryb powołania senatorów przez wojewódzkie kolegia wyborcze został przedstawiony w rozdziale ósmym. Wojewódzkie kolegium wyborcze mogło dokonać wyłącznie wyboru senatorów. Debata na inny temat była zabroniona. Dla ważności uchwał nie wymagano żadnego quorum (art. 23). Delegaci wybierali spośród siebie piętnastoosobową komisję główną, która na posiedzeniu niejawnym układała listę kandydatów na senatorów. Na listę można było wpisać tylko tego, kto wyraził zgodę na kandydowanie. Liczba kandydatów nie mogła przekroczyć podwójnej liczby mandatów przyznanych danemu województwu (art. 25, 26). Grupa co najmniej dwudziestu delegatów miała prawo zażądać wpisania na listę swojego kandydata. Przewodniczący miał obowiązek uzupełnienia listy kandydatów, jeżeli do wniosku dołączono zgodę na kandydowanie (art. 27). W sytuacji gdyby liczba zgłoszonych kandydatów nie przewyższała liczby mandatów przyznanych danemu województwu głosowania nie przeprowadzano, a za wybranych uważano wszystkich zgłoszonych kandydatów (art. 26). Natomiast w sytuacji, gdy gło-

⁴² Dziennik Ustaw RP Nr 47 z 10.07.1935 r., poz. 320, s. 810-811, 814.

⁴³ Ibidem, s. 812.

⁴⁴ Ibidem, s. 812-813.

wanie przeprowadzono, za wybranych uważano tych kandydatów, którzy uzyskali głosy większości ważnie głosujących. Gdyby głosowanie nie przyniosło rozstrzygnięcia, przeprowadzano kolejne po skreśleniu z listy tych, którzy otrzymali najmniej głosów – na liście mogło zostać nie więcej kandydatów, niż podwójna liczba mandatów. Za wybranych senatorów uważano tych, którzy uzyskali największą ilość ważnie oddanych głosów. W przypadku równej ilości głosów decydował los wyciągnięty przez przewodniczącego (art. 30)⁴⁵.

Protest przeciwko wyborom mógł wnieść delegat do wojewódzkiego kolegium wyborczego do Sądu Najwyższego za pośrednictwem przewodniczącego kolegium. Miał na to siedem dni od ogłoszenia wyniku wyborów. Inne osoby mogły oprotestować wyłącznie czynność, która pozbawiła je prawa udziału w postępowaniu wyborczym (art. 36). O ważności wyborów ostatecznie rozstrzygał Sąd Najwyższy (art. 38)⁴⁶.

Prawa wyborcze w konstytucji marcowej i kwietniowej

W ustawach zasadniczych, co do zasady, regulowane są jedynie najważniejsze kwestie związane z prawami wyborczymi.

W konstytucji marcowej z 1921 roku ustawodawca ustanowił pięcioprzymiotnikowe wybory do obu izb (art. 11 i 36). Cenzus wieku dla czynnego i biernego prawa wyborczego został określony odpowiednio w art. 12, 13 i 36. W art. 14 konstytucji określono okoliczności pozbawiające czynnego i biernego prawa wyborczego. Sprawy związane z kandydowaniem na posła i senatora urzędników administracji państwowej, samorządowej, skarbowości i sądownictwa zostały uregulowane w art. 15, 16 i 37⁴⁷.

W konstytucji kwietniowej z 1935 r. prawom wyborczym poświęcono jedynie trzy artykuły. Ustawodawca w art. 32 ustanowił czteroprzymiotnikowe wybory do sejmu i pozbawił praw wyborczych żołnierzy w służbie czynnej. Cenzus wieku dla prawa wybierania i wybieralności do sejmu określił w art. 33. Jeszcze bardziej ogólnikowo uregulowano prawa wyborcze do senatu – w art. 47 stwierdzono jedynie, że jedną trzecią senatorów powołuje Prezydent Rzeczypospolitej, a dwie trzecie powoływanych jest w wyborach. Wszystkie kwestie związane z wyborami miały być uregulowane w ordynacji wyborczej⁴⁸.

Podsumowanie

Prawa wyborcze są istotnym elementem systemu politycznego każdego państwa. Przeprowadzona analiza przepisów prawa odnoszących się do praw wyborczych zawartych w trzech ordynacjach wyborczych obowiązujących w II Rzeczypospolitej, wykazała ewolucję systemu politycznego państwa od demokracji parlamentarnej do rządów auto-

⁴⁵ Ibidem, s. 813-814.

⁴⁶ Ibidem, s. 814.

⁴⁷ Dziennik Ustaw RP, Nr 44 z 1.06.1921r., poz. 267, s. 635-636, 640.

⁴⁸ Dziennik Ustaw RP, Nr 30 z 24.04.1935 r., poz. 227, s. 503.

rytarnych. Szerokie prawa wyborcze przyznane w 1918 i 1922 r. dawały obywatelom faktyczny wpływ na kształt władzy. Jednocześnie regulacje dotyczące samego aktu głosowania wskazują na zaufanie ze strony państwa do obywatela, który nie musiał się legitymować żadnym dowodem tożsamości przed oddaniem głosu. Dobrym rozwiązaniem wydaje się również podejście do tzw. ciszy wyborczej – agitację można było prowadzić w dniu głosowania, co być może pomogło niezdecydowanym w podjęciu decyzji na kogo oddać głos. Ciekawym rozwiązaniem było także podejście ustawodawcy do karty głosowania, której nie otrzymywało się od komisji wyborczej, a przynosiło ze sobą. Można ją było wyciąć z gazety lub wykonać samodzielnie. Zwrócić uwagę należy na fakt, iż wpisywanie na karcie jedynie numeru listy oznaczało, że obywatel nie miał tak naprawdę wpływu na personalne obsadzenie miejsc w parlamencie. Decydowały o tym władze partii i stronnictw politycznych. Kandydaci na posłów i senatorów prowadząc kampanię wyborczą pracowali zatem dla całej listy. Ordynacja z 1935 r. w znaczącym stopniu ograniczyła prawa wyborcze. Sam tryb zgłaszania kandydatów na posłów oznaczał, że tylko nieliczna grupa obywateli miała wpływ na to, kto zostanie wpisany na listę. Konstrukcja praw wyborczych do senatu z idei pozbawiła ich zdecydowaną większość obywateli – tylko ściśle określone grupy mogły uczestniczyć w wyborach i to nawet nie bezpośrednio. Grupy te mogły jedynie wybierać delegatów od wojewódzkich kolegiów wyborczych, które to wybierały senatorów. Zaprzeczeniem demokracji był zakaz podejmowania jakichkolwiek debat na zgromadzeniu okręgowym i wojewódzkim kolegiów wyborczym. Obywatele utracili wpływ na skład komisji wyborczych do sejm. Ordynacja z 1935 r. była wyrazem zmian w ustroju II Rzeczypospolitej, które dokonały się po 1926 r.

Summary

Universal suffrage is the crucial element of the political system of every country. During the interwar period there were two voting systems in Poland. First two of them (from 1918 and 1922) gave wide universal suffrage to the citizens. They were also the voice of parliamentary democracy.

After the May Coup in 1926 Poland took the way to authoritarianism. The voting system from 1935 limited significantly the universal suffrage, and in the event of Senate elections, it removed the majority of citizens from the act of voting.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, ordynacja wyborcza, obywatel, cenzus wieku, cenzus domicylu, czynne i bierne prawo wyborcze

Key words: electoral law, electoral ordinance, citizen, age and domicile requirements for exercising electoral rights, active and passive right to vote.

Adam Strzelecki

ROZWÓJ INNOWACYJNOŚCI I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM

Wstęp

Innowacyjność jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego wymaga instytucjonalnego stymulowania, a nawet kreowania. Jak wynika z polskiej Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki¹ w rozwoju Polski pojawił się szereg poważnych wyzwań. Wyczerpują się możliwości kreowania wzrostu gospodarczego w oparciu o relatywnie (w porównaniu z większością krajów Unii Europejskiej) niskie koszty pracy. Polska wypada niekorzystnie w najnowszym rankingu innowacyjności krajów U. E.² i została zaliczona do tzw. „umiarkowanych innowatorów”, z wartością syntetycznego wskaźnika innowacyjności 0,296 (średnia unijna to 0,539) wyprzedzając tylko 4 kraje Wspólnoty³.

W ramach powoływanych stowarzyszeń, różnego rodzaju instytucji i organizacji, powstają ośrodki i inkubatory, mające za cel rozwój przedsiębiorczości i innowacji. Wspierają je kapitałowo, organizacyjnie, logistycznie i personalnie jednostki samorządu terytorialnego, realizując, jako swoje zdanie, prorozwojową politykę lokalną i regionalną. Wykorzystywane przy tym są szeroko możliwości, jakie dają fundusze z Unii Europejskiej. Ma to bez wątpienia pozytywny wpływ na lokalny rynek pracy, a w jego ramach powstawanie nowych miejsc pracy i ograniczanie sfery bezrobocia. Interesującym więc tematem badawczym jest skala instytucjonalnego zjawiska wspierania rozwoju innowacyjności w województwie kujawsko-pomorskim, zwłaszcza w większych aglomeracjach miejskich. W obliczu konkurencji krajów rozwijających się, szansą uzyskania przewagi konkurencyjnej przez przedsiębiorstwa, tak w województwie kujawsko-pomorskim, jak i całej Polsce, jest większe niż dotychczas oparcie rozwoju o wzrost innowacyjności, która umożliwi optymalne wykorzystanie zasobów wiedzy, pracy, kapitału i surowców. Podobnie jak Polska, również i województwo kujawsko-pomorskie w rankingach innowacyjności wypada niekorzystnie. Z opublikowanego w 2009 r. zestawienia, opartego o wysokość syntetycznego wskaźnika innowacyjności European Region Innovation Scoreboard (RIS), wynika, że region zaliczany jest, podobnie jak i większość województw

¹ Ministerstwo Gospodarki, *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki* (projekt z dnia 17-05-2012), Warszawa 2012.

² *Innovation Union Scoreboard 2011*, PRO INNO Europe 2012.

³ *Ibidem*.

Polski, do kategorii najmniej innowacyjnych Nieco wyższą ocenę w kraju uzyskało tylko 5 regionów: Mazowsze, Pomorze, Małopolska, Śląsk i Dolny Śląsk⁴.

Celem badawczym był przegląd występujących form innowacyjności i ocena ich znaczenia dla rozwoju gospodarczego. Metodą badawczą była analiza pozyskanego materiału, głównie ze źródeł występujących w Internecie oraz obserwacje własne i podczas prac ze studentami.

Pojęcie innowacji

Innowacje odzwierciedlają poziom innowacyjności gospodarki poprzez swoją liczbę. Każdy kraj rozwinięty stara się podnieść poziom innowacyjności swojej gospodarki, ponieważ ten bezpośrednio wpływa na konkurencyjność całego kraju. Pojęcie innowacji wywodzi się z języka łacińskiego, gdzie *innovare* oznacza „tworzenie czegoś nowego”. Najczęściej w definicji innowacji podkreśla się, iż „innowacja jest to proces polegający na przekształceniu istniejących możliwości w nowe idee i ich praktyczne zastosowanie”. Pojęcie innowacji odnieść można do wprowadzenia nowego produktu na rynek lub do wdrożenia nowej lub znacząco udoskonalonej metody produkcji.

Innowacja produktowa to wprowadzenie wyrobu lub usługi, które są nowe lub znacząco udoskonalone w zakresie swoich cech lub zastosowań (udoskonalenia pod względem specyfikacji technicznych, komponentów i materiałów, wbudowanego oprogramowania, łatwości obsługi lub innych cech funkcjonalnych). Innowacja procesowa to wdrożenie nowej lub znacząco udoskonalonej metody produkcji lub dostawy (udoskonalenie w zakresie technologii, urządzeń oraz/lub oprogramowania). Innowacja marketingowa to wdrożenie nowej metody marketingowej wiążącej się ze znaczącymi zmianami w projekcie/konstrukcji produktu lub w opakowaniu, dystrybucji, promocji lub strategii cenowej. Innowacja organizacyjna to wdrożenie nowej metody organizacyjnej w przyjętych przez firmę zasadach działania, w organizacji miejsca pracy lub w stosunkach z otoczeniem.

W nauce używana jest często definicja, w myśl której innowacja jest procesem polegającym na przekształceniu dotychczasowych możliwości w nowe i zastosowanie nowej wiedzy w procesie produkcji⁵. Proces innowacji wg E. Okoń-Horodyńskiej składa się z następujących części⁶:

- wynalazku, jako nowego rozwiązania technicznego, dotychczas nieopatentowanego,
- innowacji, tj. wprowadzeniu wynalazku do procesu produkcji,
- projektu, wprowadzenia wzoru nowego produktu, jako wyniku innowacji,
- dyfuzja, jako promocji i sprzedaży produktu.

W teorii i literaturze ekonomicznej występuje zarówno definicja podażowa i popytowa działalności innowacyjnej. Definicja podażowa wg J. A. Schumpetera⁷ jako proces innowacyjny traktuje określony ciąg zdarzeń, polegający na:

⁴ Ibidem.

⁵ D. Begg., S. Fisher, R. Dornbush. *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1997, s. 34.

⁶ E. Okoń-Horodyńska, A. Zachorowska-Mazurkiewicz (red.) *Innowacje w rozwoju gospodarki i przedsiębiorstw: siły motoryczne i bariery*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007.

⁷ J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 104.

- inwencji polegającej na powstaniu pomysłu,
- innowacji będącej ucieleśnieniem pomysłu,
- limitacji lub dyfuzji polegającej na jej upowszechnieniu.

W tym autonomicznym procesie, poza samym wynalazkiem, koniecznym jest udział przedsiębiorcy, który potrafi innowację wykorzystać efektywnie w procesie produkcyjnym, uwzględniając zapotrzebowanie sektora publicznego na innowacyjne rozwiązania.

Od strony popytowej, wg P. Druckera⁸, procesem innowacyjnym jest ciąg zdarzeń, które są podejmowane w procesach rynkowych, gdzie wdrażanie innowacji pozwala przedsiębiorcy na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej. Jednak najszerszą definicję innowacyjności można znaleźć w określeniach Josepha Schumpetera⁹, jako:

- wprowadzenie do produkcji nowych wyrobów lub doskonalenie już istniejących,
- udoskonalenie lub wdrożenie nowego procesu produkcji,
- opracowanie nowego sposobu dystrybucji produktów,
- otwarcie nowego rynku,
- zastosowanie nowych materiałów, surowców do produkcji,

Według Ewy Okoń-Horodyńskiej wyróżnić można trzy źródła innowacji, którymi są:

- działalność badawcza (B + R);
- zakup nowej wiedzy w postaci patentów, licencji, usług technicznych itp.,
- nabycie tzw. technologii materialnej, czyli innowacyjnych urządzeń i maszyn o podwyższonych parametrach technicznych.

Innowacje są ciężką, celową, skoncentrowaną pracą wymagającą wiedzy, pilności, wytrwałości, zaangażowania: wymagają od innowatorów wykorzystania swoich najsilniejszych stron i są one skutkiem wywołanym w gospodarce i społeczeństwie, powodują bowiem zmianę zachowań tak przedsiębiorców jak i konsumentów¹⁰. Poprzez ciągle komplikowanie otoczenia, stwarzać mogą możliwości zarówno dla ułatwiania jak i utrudniania w życiu społeczeństwa. W ujęciu innowacji sensu *stricte* pomija się innowacje związane ze zmianami społecznymi i organizacyjnymi, koncentrując się na innowacjach technicznych i technologicznych. Innowacja technologiczna ma miejsce wtedy, gdy nowy lub zmodernizowany wyrób zostaje wprowadzony na rynek albo, gdy nowy lub zmieniony proces zostaje zastosowany w produkcji¹¹.

Innowacje technologiczne powstają w wyniku działalności innowacyjnej obejmującej wiele działań o charakterze badawczym, technicznym, organizacyjnym, finansowym i handlowym. Innowacje zorientowane na proces będą dotyczyły rozwoju nowych metod, instrumentów i podejść jak również poprawy istniejących metod, a innowacje zorientowane na cel skoncentrują się wokół formułowania nowych celów oraz podejść w celu zidentyfikowania nowych i obiecujących kwalifikacji oraz tworzeniu nowych

⁸ P.F. Drucker, *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992, s. 42-45.

⁹ J. Schumpeter, op cit., s. 104.

¹⁰ E. Okoń-Horodyńska, op. ci., s. 2-8.

¹¹ Ibidem.

obszarów zatrudnienia na rynku pracy. Natomiast innowacje zorientowane na kontekst odnoszą się do struktur politycznych i instytucjonalnych. Będą one dotyczyć rozwoju systemu na rynku pracy¹².

Organizacja działalności innowacyjnej w województwie kujawsko pomorskim

Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego zarejestrowanych w 2011 r. było 184,4 tys. jednostek gospodarczych¹³, wśród których 94,7% to podmioty zatrudniające do 9 osób, 4,3% - od 10 do 49 osób, a 0,9% - od 50 do 249 osób. 233 podmioty zatrudniające co najmniej 250 pracowników to 0,1% spośród wszystkich zarejestrowanych. Ta struktura zatrudnionych nie odbiegała znacząco od danych dla całego kraju. Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności w 2010 r. wyniosła w regionie 899 i była o 125 niższa niż średnio w kraju (1024) (spośród województw sąsiadujących niższy występuje tylko na Warmii i Mazurach).

Województwo kujawsko-pomorskie, osiągając 4,7% udziału w tworzeniu polskiego PKB pod względem społeczno-gospodarczym, zajmuje środkową pozycję w kraju. Odgrywa też znaczącą rolę w gospodarce kraju w zakresie przetwórstwa spożywczego i w przemyśle: chemicznym, elektromaszynowym, drzewnym i papierniczym oraz elektronicznym. W regionie kujawsko-pomorskim zainwestowały już wcześniej takie międzynarodowe koncerny jak: Nestle, Unilever, Lafarge, Lucent Technologies, Bondulle, Azko Nobel, Framondi, Lobbe, Rieber & Son, ThyssenKrupp, British Sugar i Nordzucker¹⁴.

Pod Toruniem, w gminie Łysomice ustanowiony został obszar Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Na tym terenie nazwanym „Parkiem Kryształowym” ulokował swoje inwestycje światowy koncern SHARP, który produkuje nowoczesne moduły ciekłokrystaliczne LCD. Wraz z nim inwestują w tym województwie znane firmy - kooperanci Sharpa m. in. ORION Electric, Sumitomo Chemical, Tenscho Electric Industries, Tokai Pressing i Okaya&CO., Sohbi Kohgei i Hanwa, Kimoto, Nyklogistics, U-Tec. Także PKN Orlen otworzył we Włocławku Wytwórnię Kwasu Tereftalowego (PTA). Instalacja jest częścią kompleksu petrochemicznego, wytwarzającego surowce do tworzyw sztucznych. Kompleks PX/PTA Orlenu, którego częścią jest uruchomiona w czwartek instalacja, jest drugim pod względem wielkości i najnowocześniejszym tego typu obiektem w Europie. Moce produkcyjne instalacji PX wynoszą 400 tys. ton paraksylenu rocznie, a instalacji PTA 600 tys. ton kwasu tereftalowego rocznie, co stanowi około 20% produkcji europejskiej¹⁵.

Przemysłowe i usługowe przedsiębiorstwa kujawsko-pomorskie wydatkowały w 2010 r. około 1,1 mld zł nakładów na działalność innowacyjną, przy czym ponad 95%

¹² Ibidem.

¹³ dane GUS na koniec 2011 r.

¹⁴ www.money.pl/gospodarka/regiony-polski/kujawsko-pomorskie/gospodarki/, [dostęp na: 20 07 2011].

¹⁵ www.deon.pl/wiadomosci/biznes-gospodarka/art,1590,wloclawek-nowy-zaklad-chemiczny-pkn-orken.html, [dostęp na:20 07 2011].

to poniesione nakłady na przemysł. Na tle wszystkich firm w Polsce, nakłady firm usługowych województwa kujawsko-pomorskiego wypadają niekorzystnie, stanowią bowiem tylko 0,5% tego typu nakładów poniesionych w Polsce ogółem. Znacznie lepiej pod tym względem prezentuje się wskaźnik nakładów poniesionych przez przedsiębiorstwa przemysłowe, który w 2010 r. ukształtował się na poziomie 4,5%. Na tle nakładów całego kraju, relatywnie niskie nakłady inwestycyjne ponoszone są w województwie na działalność badawczo-rozwojową B + R (1,8% tego typu wydatków ponoszonych w Polsce) oraz zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych (1,7%). Nakłady na środki trwałe, w tym w szczególności na maszyny i urządzenia techniczne z importu wynosiły ponad 5% wydatków krajowych.

Tab. 1. Nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach przemysłowych i usługowych w województwie kujawsko-pomorskim w 2010 r.

L.p	Rodzaj innowacji	Przemysł	% w	Usługi	% w
		Mln zł *	stosunku do kraju	Mln zł *	stosunku do kraju
1	Badawczo rozwojowa (B + R)	59,3	1,8	1,7	0,1
2	Zewnętrzny zakup wiedzy	15,7	1,7	0,1	0,0
3	Zakup oprogramowania	10,8	2,2	5,1	0,3
4	Nakłady w inwestycjach na środki trwałe	967,3	5,4	43,5	0,7
	W tym:				
	- na obiekty kubaturowe	306,1	5,7	13,1	0,9
	- na maszyny i urządzenia	661,3	5,3	30,3	0,7
5	Szkolenia w związane z wprowadzaniem innowacji produktowych lub procesowych	3,0	2,9	0,4	0,5
6	Nakłady na marketing dotyczący innowacji	4,9	1,1	1,7	0,4
7	Ogółem	1 075,3	4,5	54,4	0,5

Zródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

* Nakłady w regionie jako odsetek nakładów poniesionych w Polsce w danej grupie nakładów inwestycyjnych.

Wśród przedsiębiorstw przemysłowych, o zatrudnieniu przekraczającym 9 osób, działalność innowacyjną prowadziło 18% podmiotów, z czego 13% przedsiębiorstw wdrożyło nowe lub istotnie ulepszone produkty oraz wprowadziło nowe lub istotnie ulepszyło procesy. Widać w tym wyraźny i dodatni związek pomiędzy skłonnością do innowacji, a liczbą pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie. W największych przedsiębiorstwach, o zatrudnieniu przekraczającym 249 osób działalność innowacyjna prowadzona jest w 65% przypadków. Jest to o 5 punktów procentowych więcej aniżeli średnio w Polsce.

Wśród przedsiębiorstw deklarujących wprowadzanie innowacji, najczęściej wdrażane były innowacje produktowe (35%). Znacznie rzadziej wdrażano innowacje procesowe, bo w 26%, marketingowe - 23% i organizacyjne - 21%¹⁶. Spośród 32% przedsiębiorstw innowacyjnych współpracujących z jednostkami B + R były najczęściej publiczne szkoły wyższe – 13% i niepubliczne - 5% oraz przemysłowe instytuty badawcze i jednostki badawczo-rozwojowe, stanowiące 5%. Tylko 3% przedsiębiorstw nawiązało współpracę z centrami doskonałości, fundacjami naukowymi, regionalnymi centrami innowacji, parkami technologicznymi i agencjami rozwoju regionalnego.

Przedsiębiorstwa kujawsko-pomorskie uzyskują w ostatnich kilku coraz wyższą część przychodów ze sprzedaży wyrobów nowych i istotnie ulepszonych, a to dzięki bardzo dobrym wynikom przedsiębiorstw największych. Znacznie gorzej wypadają pod tym względem firmy mniejsze.

Tab. 2. Udział produkcji sprzedanej wyrobów nowych lub istotnie ulepszonych w przedsiębiorstwach przemysłowych w wartości sprzedaży wyrobów ogółem (dane w %).

L. p.	Przedsiębiorstwa wg wielkości zatrudnienia	Obszar	2005	2006	2007	2008	2010
	10 – 49	Polska	b. d.	4,71	b. d.	4,43	2,79
		Kuj-P.	b. d.	1,47	b. d.	6,27	1,20
	50 – 249	Polska	11,29	10,60	9,37	9,37	8,71
		Kuj-P.	7,03	6,49	5,87	9,76	5,09
	250 i więcej	Polska	25,31	20,54	16,43	17,85	17,25
		Kuj-P.	7,36	8,70	7,01	20,45	23,91
	Ogółem	Polska	22,08	17,00	14,72	14,71	13,91
		Kuj-P.	7,24	7,37	6,59	15,24	15,93

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Kujawsko-pomorskie przedsiębiorstwa przemysłowe, które zatrudniały powyżej 9 osób, ze sprzedaży produktów innowacyjnych, uzyskały 15% przychodów netto ze sprzedaży ogółem, a więc 3% więcej niż średnio przedsiębiorstwa w kraju. Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych na eksport w przychodach netto ze sprzedaży ogółem wyniósł w województwie 10%, a więc dwukrotnie więcej średnio w przedsiębiorstwach w Polsce, a województwo kujawsko-pomorskie osiągnęło pod tym względem najlepszy wskaźnik wśród regionów. W tym jednak przypadku ten doskonały

¹⁶ Raport z badania „Analiza powiązań współpracy pomiędzy przedsiębiorcami, jednostkami B+R i instytucjami otoczenia biznesu”, zrealizowanego w 2009 r. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego przez zespół pracowników Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy.

wynik osiągnęły przedsiębiorstwa, które zatrudniały powyżej 249 osób (wskaźnik ten wyniósł 17%, czyli 264% wskaźnika przedsiębiorstw w kraju). Znacznie gorzej wyglądało to wśród przedsiębiorstw usługowych, bowiem tylko 9% z nich wprowadziło w 2010 r. innowacje i był to wskaźnik o ok. 3 % . niższy od wskaźnika w Polsce. Nowe lub istotnie ulepszone produkty wprowadzone zostały przez 6% przedsiębiorstw, zaś modernizacja procesów objęła 7%.

Wysokość nakładów o charakterze naukowym w 2010 r. na badania i rozwój w województwie wyniosła 204 mln zł i była jedną z najniższych w kraju, stanowiąc mniej niż w okresie 1999-2006.

Tab. 3. Udział nakładów na badania i rozwój w województwie kujawsko-pomorskim w nakładach na B+R poniesionych w Polsce

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010
%	2,1	3,0	1,6	1,7	3,8	2,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

W nakładach ogółem w województwie w 2010 r. (2% tych wydatków w kraju), nakłady na poszczególnych ich rodzaje wyniosły, na: nauki przyrodnicze – 2,0%, nauki inżynierskie i techniczne – 1,6%, nauki medyczne i nauki o zdrowiu – 0,7%, nauki rolnicze – 0%, nauki społeczne – 4,6% i nauki humanistyczne – 0%. Tak niskie nakłady na badania i rozwój wpłynęły niekorzystnie na innowacyjny rozwoju gospodarki w regionie kujawsko-pomorskim.

Nakłady na badania i rozwój poniesione w kwocie 42 mln zł w 2010 w sektorze przedsiębiorstw były około pięciokrotnie niższe aniżeli nakłady ogółem w jednostkach B+R. Strukturę branżową tych wydatków przedstawia tabela 4:

Tab. 4. Nakłady w sektorze przedsiębiorstw na działalność B+R w województwie kujawsko-pomorskim wg kierunków działalności (PKD 2007) w 2010 r.

L .p.	Rodzaj PKD	Nakłady w mln zł	Procent wydatków do ogółem w Polsce
1	Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	6,4	6,8%
2	Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń	3,0	5,3%
3	Uprawy rolne, chów i hodowla zwierząt, łowiectwo, włączając działalność usługową	0,7	2,5%
4	Produkcja urządzeń elektrycznych	4,5	2,4%
5	Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych	4,8	2,1%
6	Produkcja pozostałych wyrobów	0,9	1,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Wśród branż gospodarki zwracają uwagę wysokie nakłady na B + R. w branży chemicznej oraz w produkcji metalowych wyrobów gotowych, a przedsiębiorstwa w tych

branżach w regionie należą do najbardziej nowoczesnych i dynamicznych w województwie kujawsko-pomorskim. Nakłady na badania i rozwój w przeliczeniu na 1 mieszkańca regionu w 2010 r. wyniosły 99 zł na osobę zatrudnioną w dziale B+R i należały do najniższych w kraju. Z niskimi nakładami na badania i rozwój wiąże się niewielka ilość zgłoszeń patentowych, z których w 2010 r. odnotowano 124, co stanowiło 3,9% ogólnej liczby zgłoszeń w Polsce. Liczba patentów w regionie wyniosła 35, stanowiąc tylko 2,5% ilości patentów w kraju.

O wiele lepiej wypadł region jeśli chodzi o ilość zgłoszeń wniosków o rejestrację wzorów użytkowych, których było w 2010 r. 45, co stanowiło – 5,1% ogólnej liczby w Polsce. W zakresie udzielenia praw ochronnych wzorów użytkowych, wystąpiło 29 takich przypadków, co stanowiło 6% ich liczby w Polsce. Odnotowywany jest na przestrzeni ostatnich lat w województwie wzrost ilości przedsiębiorstw w których wystąpiła działalność B+R (w r. 2010 r. były 64 takie przypadki).

W latach 2005-2011 w województwie wzrosła liczba przedsiębiorstw, w których wystąpiła działalność B+R. Dane liczbowe w tym zakresie przedstawia tabela 5.

Tab. 5. Jednostki z działalnością badawczo-rozwojową

L. p.	Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Liczba przedsiębiorstw	31	31	36	35	43	64
2	Udział w % w Polsce	4,4%	4,6%	4,8%	4,7%	5,1%	5,2%
3	Ogółem	37	38	43	43	54	76
4	Udział w % w Polsce	3,4%	3,5%	3,8%	3,7%	4,2%	4,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Na terenie województwa, poza przedsiębiorstwami, działalność B+R prowadzi również 12 innych jednostek, przede wszystkim szkół i jednostek naukowych finansowanych w większości ze środków budżetowych.

Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości

W województwie kujawsko-pomorskim działa mniej ośrodków innowacji i przedsiębiorczości niż w większości regionów w Polsce¹⁷, jednakże ofertę tych instytucji można uznać za bogatą i różnorodną. Największą jednostką badawczo-rozwojową w województwie jest Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników z siedzibą w Toruniu, z Oddziałem Przetwórstwa Tworzyw Polimerowych i oddziałami zamiejscowymi: Farb i Tworzyw w Gliwicach, oddziale Elastomerów i Technologii Gumy w Piastowie, oddziale Barwników i Produktów Organicznych w Zgierzu. Innymi ważniejszymi dla rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności jednostkami badawczymi, rozwojowymi i naukowym w regionie są:

¹⁷ K. Matusiak (red.) *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce*. Raport 2010. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 2010.

- Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów w Warszawie, Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Sterowania Napędów w Toruniu,
- Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin - Państwowy Instytut Badawczy w Błoniu, Oddział w Bydgoszczy,
- Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach, Kujawsko-Pomorski Ośrodek Badawczy w Bydgoszczy.

Wśród najważniejszych jednostek otoczenia biznesu (IOB) w regionie, występują:

- parki przemysłowe i technologiczne: Bydgoski Park Przemysłowy, Toruński Park Technologiczny, Grudziądzki Park Przemysłowy, Vistula Park Świecie, Vistula Park II, Park Przemysłowy w Solcu Kujawskim,
- uczelnie wyższe: Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy,
- inne ośrodki: Centrum Transferu Technologii w Toruniu, Jednostki Naczelnej Organizacji Technicznej w Bydgoszczy, Toruniu, Inowrocławiu, Grudziądzu, Włocławku), Regionalne Centrum Innowacyjności przy Uniwersytecie Technologiczno-Przyrodniczym w Bydgoszczy, Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna (podstrefy w Barcinie, Bydgoszczy, Grudziądzu, Kowalewie Pomorskim, Łysomicach, Rypinie, Świeciu, Toruniu). inkubatory przedsiębiorczości (w Bydgoszczy, Solcu Kujawskim, Świeciu, Toruniu i Włocławku), Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego, i Bydgoski Klaster Przemysłowy (branże: chemiczna, narzędziowa, przetwórstwo tworzyw polimerowych).

Poniżej charakterystyka ważniejszych ośrodków innowacyjności:

Bydgoski Park Przemysłowo-Technologiczny

Bydgoski Park Przemysłowo-Technologiczny to jeden z największych parków przemysłowo-technologicznych. W dniu 21 grudnia 2004 r., podmiotem zarządzającym Parkiem obejmującym około 280 ha terenów poprzemysłowych, powołano Bydgoski Park Przemysłowy Spółka z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy. Udziałowcami spółki są¹⁸: Miasto Bydgoszcz, Zakłady Chemiczne ZACHEM S.A., Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy, Zachem UCR Sp. z o.o., MD-Projekt Sp. z o.o., Regula Sp. z o.o., Metalko Sp. z o.o., Corimp Sp. z o.o.

Park przemysłowy zlokalizowany jest w centralnej Polsce i obejmuje tereny inwestycyjne o powierzchni 280 hektarów, które zostały dogodnie skomunikowane i objęte w całości Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego i Strefą Przemysłową.

Głównym celem Bydgoskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego jest pobudzanie lokalnej przedsiębiorczości, pozyskanie inwestorów zewnętrznych i tworzenie nowych miejsc pracy. Park współpracuje z firmami konsultingowymi oraz uczelniami wyższymi, w szczególności z Uniwersytetem Technologiczno-Przyrodniczym w Byd-

¹⁸ www.bppt.pl/. [dostęp na: 06.01.2014]

goszczy w zakresie rozwoju nowych technologii o wysokim potencjale innowacyjności. Na terenie BPPT (Specjalnej Strefy Ekonomicznej) obowiązują ulgi podatkowe z tytułu określonych w zezwoleniu wydatków inwestycyjnych lub określonego poziomu zatrudnienia. W 2010 r. na terenie Parku funkcjonowało ponad 40 podmiotów gospodarczych łącznie zatrudniających około 500 osób.

Toruński Inkubator Technologiczny i Centrum Nowoczesności

Toruński Inkubator Technologiczny jest realizowany jako projekt, który znajduje się na Indykatorywnym Wykazie Projektów Kluczowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013. Oferta Inkubatora będzie miała na celu wspólną promocję firm działających na tym terenie i skierowana będzie do przedsiębiorców działających na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, szkół wyższych, jednostek naukowych, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów wspierających rozwój innowacyjny regionu. Podstawowym zadaniem inkubatora jest asysta w tworzeniu oraz pomoc w pierwszym okresie działania małej firmy z branży ICT.

Włocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości

Misją Włocławskiego Inkubatora Innowacji i Przedsiębiorczości było stworzenie sprzyjających warunków do powstania i rozwoju przedsiębiorstw o innowacyjnym charakterze działalności. Założono, że w Inkubatorze młodzi przedsiębiorcy będą mogli liczyć na wsparcie infrastrukturalne, marketingowe, doradcze, szkoleniowe oraz będą mogli uzyskać pomoc w nawiązywaniu kontaktów gospodarczych w pierwszym, najtrudniejszym okresie istnienia. Instytucja Inkubatora powinna zagwarantować także szereg darmowych usług prawnych dla przedsiębiorców. Według projektu, największe szanse na zdobycie miejsca inkubatorze otrzymały firmy, które dopiero rozpoczęły swoją działalność w branżach produkcyjnych lub usługowych oraz wdrażają innowacje. Największą zachętą dla przedsiębiorców będą czynsze, a mianowicie, w pierwszym roku młody przedsiębiorca zapłaci jedynie część jego wartości, a kolejne lata mają być dla niego także bardzo korzystne.

Problemem, który okazał się ważnym, po dwóch latach funkcjonowania włocławskiego Inkubatora, jest niepełne wykorzystanie jego możliwości¹⁹ (70% na dzień 30 09 2012 r.), co przy dużym bezrobociu we Włocławku i okolicach, stawia na pierwszym miejscu pytanie, czy dostępność czynnika innowacyjności nie stanowi bariery dla rozwoju przedsiębiorczości. Wydaje się, że pod koniec drugiego roku funkcjonowania inkubatora powinna być tam kolejka firm, które chciałyby i mogły skorzystać z ułatwień w rozpoczęciu lub kontynuowaniu działalności innowacyjnej.

¹⁹ A. Strzelecki, *Włocławski Inkubator Innowacji i Przedsiębiorczości, jako czynnik rozwoju ośrodka subregionalnego* Zeszyt naukowy nr 2, Studia z zakresu prawa administracji i zarządzania UKW w Bydgoszczy, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Bydgoszcz 2012, s. 207.

Inkubator Przedsiębiorczości w Grudziądzu

Projekt pn. „Inkubator Przedsiębiorczości w Grudziądzu stał się szansą na rozwój mikro i małych przedsiębiorstw”. Inkubator ma stanowić wsparcie dla rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności zorientowane w dużej mierze na sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Istotą projektu jest pobudzanie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw poprzez udostępnianie infrastruktury wraz z pakietem specjalistycznych usług doradczych dla firm rozpoczynających działalność, udostępnianie powierzchni biurowo-usługowych oraz produkcyjnych dla przedsiębiorstw w fazie rozwoju.

Inwestycja o łącznej wartości 3.790.975,62 zł uzyskała dofinansowanie ze środków unijnych w wysokości 1.491.797,00 zł. Objęła zaprojektowanie przebudowy i uzyskanie wymaganych uzgodnień i pozwoleń, wykonanie robót budowlanych, nowych przyłączy instalacyjnych, w tym wodno-kanalizacyjnych, centralnego ogrzewania oraz elektrycznych, a także zagospodarowanie terenu w zakresie dróg, parkingów, chodników, terenów zieleni i małej architektury. Realizacja projektu powinna zakończyć się do końca 2012.

Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości w Inowrocławiu

W dniu 7 grudnia 2006 r. rozpoczął swoją działalność w Inowrocławiu Punkt Informacyjny (PI AIP) Akademickiego Inkubatora Przedsiębiorczości w Bydgoszczy, który funkcjonuje przy Wyższej Szkole Gospodarki od 21 kwietnia 2005 r. Celem PI AIP była przede wszystkim pomoc w realizacji przedsiębiorczych marzeń i w prowadzeniu własnej firmy, poprzez wspieranie i udzielanie wszelkiej pomocy związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej²⁰. Obserwując duże zainteresowanie studentów oraz lokalnej społeczności władze uczelni podjęły decyzję o utworzeniu samodzielnego Akademickiego Inkubatora Przedsiębiorczości przy Wydziale Zarządzania WSG w Inowrocławiu, który został oficjalnie powołany jako jednostka ogólnouczelniana²¹.

Inkubator Przedsiębiorczości http://rcp.miasto.biz/_portal/1160569321452ce1e9f15f6/Kontakt.html w **Solcu Kujawskim**

Regionalne Centrum Przedsiębiorczości Sp. z o.o. w budynku o ładnej bryle geometrycznej o wymiarach 7300 cm x 7300 cm, łącznej powierzchni użytkowej 5000 m² powołało Inkubator Przedsiębiorczości, jako miejsce rozwoju i nabierania doświadczenia firm do samodzielnego funkcjonowania na rynku. Zajmuje on 4.200 m² powierzchni produkcyjnej, 800 m² powierzchni usługowo-biurowej z salą konferencyjną o powierzchni 150 m². W Inkubatorze do wynajęcia jest: 26 pomieszczeń produkcyjnych 22 pomieszczeń biurowych i 9 pomieszczeń magazynowych²². Aktualnie działają w nim 22 firmy i wszystkie pomieszczenia są wynajęte.

²⁰ www.inowroclaw.pl/strona-421-Wazne_urzedy_i_institucje+Akademiicki_Inkubator_Przedsiębiorczosci_w_Inowroclawiu.html, [dostęp na: 30 09 2012].

²¹ Zarządzenie Kanclerza WSG w Bydgoszczy nr 3/2008/2009 z dnia 12 listopada 2008 r. z Regulaminem funkcjonowania AIP., jako Załącznikiem do zarządzenia.

²² www.rcp.soleckujawski.pl/_portal/1160745969452f93f1c3e54/, [dostęp na: 03 10 2012].

Fundacja Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości w Bydgoszczy

Od sierpnia bieżącego roku wszystkie firmy działające w ramach Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości w Bydgoszczy tworzą jedną społeczność, która jest obsługiwana przez jedną kadrę²³. Dla osób prowadzących swój biznes w ramach AIP oznacza to przede wszystkim większe możliwości. Do ich dyspozycji są bowiem Start Up House'y, czyli przestrzeń coworkingowa i salki konferencyjne działające przy największych uczelniach w Bydgoszczy: Collegium Medicum, Uniwersytecie Technologiczno-Przyrodniczym, Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego oraz Wyższej Szkole Gospodarki. Aktualnie w AIP Bydgoszcz działa 80 firm, z tym, że liczba ta jednak jest o tyle płynna, że kilka firm znajduje się „na wyjściu”, usamodzielniają się, dopływają również nowe. Miesięcznie wpływa ponad 20 zgłoszeń od osób zainteresowanych założeniem firmy.

Podsumowanie

Wdrażanie innowacyjnych produktów i usług oraz procesów w województwie kujawsko-pomorskim jest jak widać wyraźnie zarysowanym trendem w rozwoju gospodarczym, naukowym i społecznym, co dobrze rokuje na przyszłość. Prym wiodą w tym zakresie duże aglomeracje miejskie, skupiające przemysł i będące centrami działalności handlowej i usługowej. Gospodarka polska, w tym i województwa kujawsko-pomorskiego ma jednak niewielką dynamikę we wdrażaniu innowacji i chociaż województwo jest relatywnie nieco lepsze od średnich osiągnięć w kraju to nie powinno to zadawać, zwłaszcza, jeżeli weźmie się pod uwagę, że tylko Bydgoszcz i Włocławek zakończyły realizację nowoczesnych ośrodków innowacyjności, a w tak dużych miastach jak Grudziądz, Toruń, Inowrocław jest to jeszcze w trakcie rozwoju.

Skuteczność podjętych działań przez lokalne władze samorządowe, które w swoim zamyśle miały nie tylko spowodować wzrost innowacyjności, lecz również pobudzić przedsiębiorczość w małym biznesie i ograniczyć skalę bezrobocia nie zawsze idzie w parze z wielkością wydanych środków na strefy rozwoju i inkubatory przedsiębiorczości. Możliwości (moce) powstałych inkubatorów przedsiębiorczości nie są jednak duże i w swoim zamyśle twórców powinny być zaczynem dla osób zaczynających biznes i potrzebujących wsparcia na początku rozwijania działalności gospodarczej, opartej jednak na podejmowaniu działań innowacyjnych. Powstają jednak wątpliwości, czy potencjalni przedsiębiorcy rozumieją na czym polega innowacyjność, bojąc się zaryzykować rozpoczęcia działalności gospodarczej na własny rachunek.

Wydaje się, że drobni i średni przedsiębiorcy niezależnie od możliwości wsparcia (opieki) technicznego, technologicznego i logistycznego oraz prawnego, które to można znaleźć w strefach rozwoju gospodarczego i inkubatorach przedsiębiorczości powinni być wspierani systemowo przez państwo, w postaci preferencyjnego systemu podatkowego (np. kilkuletnich wakacji podatkowych), i lepszych niż dotychczas możliwości wsparcia kredytowo-pożyczkowego przez system bankowy z dofinansowaniem przez państwo.

²³ www.mmbydgoszcz.pl/423624/2012/8/30/fuzja-bydgoskich-akademickich-inkubatorow-przedsiębiorczosci?category=news, [dostęp na: 30 09 2012].

O ile w zakresie wsparcia finansowego następuje pewien postęp w postaci powstający w lokalnych jednostkach samorządu terytorialnego różnego rodzaju funduszach poręczeniowych i kredytowych, to w zakresie interwencyjnej funkcji systemu podatkowego w Polsce występuje duży niedosyt w konstrukcji przede wszystkim w podatku dochodowego od osób fizycznych (chodzi o ulgi podatkowe) i w podatku dochodowych od osób prawnych. Tak np. likwidacja małej ulgi mieszkaniowej w podatku dochodowym od osób fizycznych, przyczyniła się do rozszerzenia się szarej strefy w działalności mikro podmiotów gospodarczych. Tak więc rozwój przedsiębiorczości, opartej o innowacje zależy również w dużej mierze od polityki finansowej państwa, która to powinna być podstawą dla dalszego jej rozwijania przez lokalny samorząd terytorialny.

Streszczenie

Innowacyjność jest ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego w Unii Europejskiej. Każdy kraj rozwinięty stara się podnieść poziom innowacyjności swojej gospodarki, zwiększając jej konkurencyjność. Polska w rankingu innowacyjności wypada niekorzystnie wśród krajów Unii Europejskiej. Województwo kujawsko-pomorskie w rankingach innowacyjności wypada również niekorzystnie. Wśród ogółu firm przemysłowych w województwie kujawsko-pomorskim, o zatrudnieniu przekraczającym 9 osób, działalność innowacyjną prowadzi 18% podmiotów. Tylko 13% firm wprowadzało nowe lub istotnie ulepszone produkty oraz nowe lub istotnie ulepszone procesy. W największych firmach, o zatrudnieniu przekraczającym 250 osób działalność innowacyjna prowadzona jest w 65% przypadków. W ostatnich kilku latach największe kujawsko-pomorskie firmy uzyskują coraz wyższą część przychodów ze sprzedaży wyrobów nowych i istotnie ulepszonych. Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego działa mniej ośrodków innowacji i przedsiębiorczości niż w większości regionów w Polsce

Słowa kluczowe: innowacyjność, innowacje produktowe i procesowe, parki przemysłowe, parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości.

The development of innovation and entrepreneurship in the voivodeship of Kuyavia and Pomerania

Summary

Innovation is an important factor in economic development in the European Union. Each developed country tries to raise the level of innovation in their economies by increasing its competitiveness. Poland does not take the highest place among the EU countries in the ranking of innovation as well as Kujawsko-Pomorskie province among other provinces. Among all industrial companies in Kujawsko-Pomorskie province with employment level above 9 persons, innovation leads 18% of the entities. Only 13% of companies have introduced new or significantly improved products and new or significantly improved processes. In the largest companies, with the employment level above 250 people, innovative activity is carried out in 65% of cases. In the last few years, the biggest companies in Kujawsko-pomorskie province are gaining increasingly higher share of revenue from the sale of new and significantly improved products. In Kujawsko-Pomorskie province there are fewer centers of innovation and entrepreneurship than in most regions of Poland.

Key words: Innovation, product and process innovation, industrial parks, technology parks, business incubators

Marcin Skinder

PRZEGLĄD WYBRANYCH POJĘĆ, PROCESÓW, MODELI I UWARUNKOWAŃ POLITYCZNYCH W ZARZĄDZANIU ZASOBAMI LUDZKIMI

Wprowadzenie

W artykule przyjęte zostały uniwersalne elementy metodologiczne. **Przedmiotem** pracy są wybrane zagadnienia dyscypliny naukowej zarządzanie zasobami ludzkimi. Jako **cel teoretyczno-poznawczy** autor przyjął zaprezentowanie założeń zarządzania zasobami ludzkimi w perspektywie uwarunkowań politycznych. **Cel praktyczno-wdrożeniowy** został określony w formie propozycji ujęcia wybranych dezyderatów *human resources management* w uwarunkowaniach politycznych i teorii polityki. **Problem badawczy** został ujęty w pytaniu: jakie problemy, zasady, koncepcje, konteksty lub uwarunkowania mogą być uwzględnione w zarządzaniu zasobami ludzkimi i związanej z nim polityce. Autor nie uwzględnił w pracy hipotezy. Pracę oparto głównie na **drukach zwartych** dotyczących gospodarowania w organizacjach autorów takich jak Ricky W. Griffin, James A. F. Stoner, Charles Wankel, Michael Armstrong, Wiesław Golnau, Aleksy Poczowski, Waław Gabora, Andrzej Koźmiński, Jan Zieleniewski, Marek Adamiec i Barbara Kozusznik.

W większości organizacji występują różne zasoby, w tym materialne. Jednak najważniejsze, choć często niedoceniane są zasoby ludzkie. Każdy podmiot zyskuje, gdy pracownicy wykorzystują do maksimum swoje zdolności, kompetencje i inicjatywę. Bez tak rozumianego zaangażowania żadna instytucja nie będzie konkurencyjna. *In contrario* wielu menedżerów nie uwzględnia tej koncepcji ważności czynnika ludzkiego. Nie kształcą go, nie szkoli a motywację ogranicza do wysokości zarobków (bez uwzględniania np. systemu kafeteryjnego, czyli rozszerzonej koncepcji wynagradzania). Tylko pozornie i w krótkiej perspektywie czasowej takie działania przynoszą efekty i umożliwiają obniżenie kosztów. W artykule uwzględniono znaczenie czynnika ludzkiego dla organizacji, która współcześnie musi reagować na zmiany i posiadać zdolności dostosowywania się do nowych warunków konkurencyjnych. Determinuje to sytuację, w której w coraz większym stopniu firmy muszą koncentrować się na skutecznym wykorzystywaniu zasobów ludzkich. Stabilne struktury instytucjonalne przestają spełniać swoją rolę i są coraz częściej zastępowane formami bardziej elastycznymi (zatrudnienie na odległość, telepraca). Jednak i te nowe systemy pracy wymagają wcale nie popularnych umiejętności wykorzystywania najnowszych technik informatycznych, sprawnego systemu kontroli i zarzą-

dzania zasobami. Wymaga to też elastycznego podejścia do podziału pracy i efektywnej komunikacji.

Zmiany związane z ogólnosiwiatowym kryzysem gospodarczym od 2009 r. zmuszają firmy do ograniczeń zatrudnienia i postawienia na stan jakościowy a nie ilościowy pracowników i ich potencjalny rozwój. Te trudno mierzalne czynniki i zgromadzone w czasie *prosperity* oszczędności będą w najbliższym czasie stanowiły o konkurencji na wielu rynkach dotkniętych kryzysem. Implikuje to traktowanie „zarządzania zasobami ludzkimi nie jako procesu ale jako szczegółowej polityki” uwarunkowanej społecznie, prawnie i organizacyjnie. Teoretycznie definiowana byłaby ona jako zbiór działań rozumianych jako gospodarowanie pracą ludzi w organizacji, służących osiągnięciu wcześniej zaplanowanych celów uwzględniających warunki społeczne, demograficzne, ekonomiczne i prawne. W jej rozwiniętym i uszczegółowionym opisie nie powinno zabraknąć modelowych ujęć teoretycznych, aspektów interdyscyplinarnych (w tym innych kontekstów), uwarunkowań współczesnych, wzbogacania i rozwijania dyscypliny, zasad monitoringu przedmiotu tej polityki, a także koncepcji opisujących stosunki w różnych grupach zawodowych i społecznych związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi.

Pojęcie, cechy i działania związane z zarządzaniem

W tym ujęciu warto odnieść się do szerszego zakresu pojęciowego. Na przykład *zarządzanie* definiowane jest jako zestaw działań obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przeprowadzenie (kierowanie ludźmi) oraz kontrolowanie, skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny¹.

Kategoria taka jak *sprawność* oznacza mądre wykorzystywanie zasobów bez zbędnego ich marnotrawstwa. *Skuteczność* natomiast charakteryzuje się podejmowaniem właściwych decyzji oraz wprowadzaniem ich w życie z powodzeniem. *Zasobami ludzkimi* określamy siłę roboczą i uzdolnienia zarządcze, natomiast *zasobami pieniężnymi* kapitał finansowy wykorzystywany przez organizację do finansowania bieżących oraz długoterminowych działań. *Zasoby rzeczowe* stanowią surowce, pomieszczenia biurowe i produkcyjne oraz sprzęt. Wszelkiego rodzaju użyteczne dane niezbędne do skutecznego podejmowania decyzji określa się mianem *zasobów informacyjnych*².

W procesie skutecznego zarządzania chodzi o takie typy działań, które podejmowane są z zamiarem skutecznego i sprawnego powiązania zasobów ludzkich, finansowych, rzeczowych i informacyjnych. Zaliczamy do nich:

1. planowanie i podejmowanie decyzji,
2. organizowanie,
3. przeprowadzenie (motywowanie),
4. kontrolę³.

¹ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004, s. 6.

² Tamże, s. 5-6.

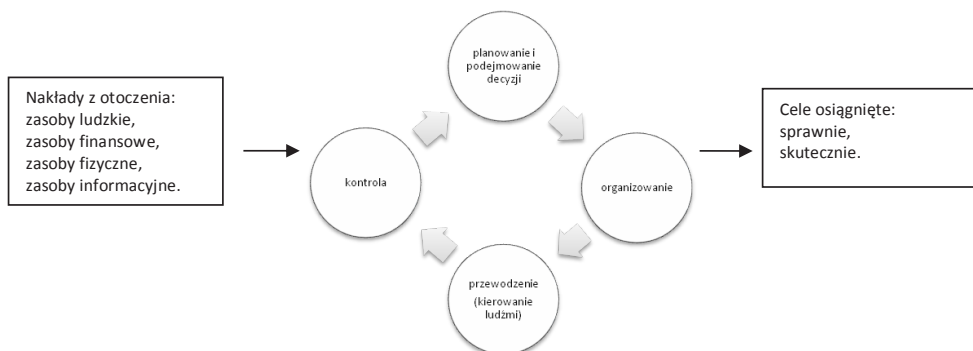
³ Tamże, s. 7.

Tab. 1. Operacjonalizacja działań związanych z zarządzaniem

Lp.	Działania	Operacjonalizacja
1.	Planowanie	Planowanie oznacza wytyczanie celów organizacji i określanie sposobu ich najlepszej realizacji.
2.	Podejmowanie decyzji	Podejmowanie decyzji obejmuje wybór trybu działania spośród zestawu dostępnych możliwości. Czynności te pomagają utrzymać sprawność procesu zarządzania.
3.	Organizowanie	Wymaga ono ustalenia sposobu grupowania zasobów ludzkich oraz innych zasobów niezbędnych do realizacji planu działania. Bardzo ważne jest, by grupowanie działań i zasobów odbywało się w sposób logiczny.
4.	Przewodzenie (motywowanie)	Związane jest z motywowaniem ludzi i kierowaniem nimi. Stanowi zespół procesów wykorzystywanych do skłonienia ludzi do współpracy na rzecz interesów organizacji.
5.	Kontrolowanie	Kontrola to ostatnia faza procesu zarządzania. Zwana jest inaczej obserwacją postępów organizacji w osiągnięciu celów. Jest to szczególnie ważne dla zdobycia pewności, że uzyskiwane wyniki przyczynią się do realizacji punktu celowego w oznaczonym czasie.

Źródło: R. W. Griffin, op. cit., ss. 4-11.

Schemat 1. Zarządzanie w organizacjach wg R. W. Griffina



Źródło: R. W. Griffin, op. cit., ss. 4-11.

Szczególna kategoria zarządzania: zarządzanie zasobami ludzkimi i jego modele

Zarządzanie Zasobami Ludzkimi – ZZZL (ang. *human resource management*) oznacza ogół działań, które są związane z dysponowaniem posiadanymi zasobami ludzkimi przez daną organizację, podejmowanych dla osiągnięcia jej celów, którym nadaje się status znaczenia strategicznego. Pojęcie „zarządzania zasobami ludzkimi” zastąpiło pojęcie „zarządzania personelem” (ang. *personnel management*), które nie uwzględniało

pracowników jako bardzo cennych zasobów strategicznych⁴. Różnice w postrzeganiu „zarządzania personelem” a „zarządzania zasobami ludzkimi” dotyczą administracyjnego podejścia do pracowników, a nie jako priorytetowych potencjałów w organizacji⁵.

W dyscyplinie zarządzania zasobami ludzkimi można przyjąć *model tradycyjny, stosunków międzyludzkich i zasobów ludzkich*⁶. Pierwszy z nich został oparty na następujących założeniach:

1. dla większości ludzi praca jest z natury nieprzyjemna,
2. ważne jest ile zarabiają, a nie to, co robią,
3. niewielu chce i potrafi wykonywać prace wymagające twórczości i samokontroli,
4. kierownik powinien nadzorować i kontrolować podwładnych,
5. kierownik powinien rozkładać zadania na proste, łatwe do wyuczenia operacje,
6. kierownik powinien ustanawiać instrukcje i procedury postępowania i wymuszać ich przestrzeganie⁷.

Tradycyjny model zarządzania ludźmi opiera się na twierdzeniach naukowej organizacji pracy, której twórcą był Frederick Taylor. Jako pierwszy zastosował on naukowe podejście do organizowania pracy w celu wzrostu jej wydajności. Polegało to na wdrażaniu najszybszych, ale i zarazem najprostszych sposobów wykonywania pracy. Wszystko zostało oparte na badaniach empirycznych, doświadczalnych.⁸

Podejście stosowane przez Fredericka Taylora opiera się na następujących zasadach:

1. naukowe opracowanie każdego elementu pracy na danym stanowisku zamiast stosowania metod w stylu „mniej więcej”,
2. naukowy dorobek pracowników według posiadanych predyspozycji oraz ich szkolenia stosownie do pracy, które będą wykonywać,
3. współpraca kierownictwa i pracowników, tak by zapewnić właściwe stosowanie opracowanych metod wykonywania pracy,
4. prawie równy podział pracy pomiędzy kierownikami a pracownikami, tak by odciążać pracowników⁹.

Racjonalizacja wykonywania pracy przez Fredericka Taylora obejmowała cztery etapy:

⁴ W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, Warszawa 2004, s. 11.

⁵ J. Szambelańczyk, *Uwarunkowania zarządzania kadrami w okresie transformacji systemu społeczno-gospodarczego*, [w:] *Zarządzanie zasobami pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 1995, s. 25; M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Kraków 1996, ss. 44-48; A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2003, ss. 27-29.

⁶ W. Golnau (et. al.), op. cit., s. 12.

⁷ J. A. F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1997, s. 429.

⁸ J. A. F. Stoner, Ch. Wankel, op. cit.

⁹ F. W. Taylor, *Zasady naukowego zarządzania* [w:] J. Kurnała (red.) *Twórcy naukowych podstaw organizacji*. Wybór pism, Warszawa 1972, ss. 64-76.

1. obserwację i pomiar czasu trwania czynności, które zostały podzielone na najmniejsze elementy,
2. analizę i ocenę krytyczną wyników obserwacji,
3. opracowanie najlepszego wykonywania badanej pracy (w postaci wzoru),
4. wdrożenie gotowego wzorca za pomocą szczegółowych instrukcji wykonawczych oraz zachęt w zasadach wynagradzania¹⁰.

W modelu tradycyjnym uwzględnić można też Franka i Lillian Gilbrethów, którzy skupili badania na rejestracji przez kamerę ruchów wykonywanych podczas pracy. Myślą przewodnią badania była chęć osiągnięcia wydajności pracy przy jak najmniejszym wyczerpaniu pracowników poprzez eliminację ruchów zbędnych i dobór odpowiedniej kolejności właściwych ruchów. Opracowali oni również system awansu pracowników, zgodnie z którym każdy pracownik pełnił jednocześnie trzy role: wykonawcy, ucznia i nauczyciela¹¹.

W Europie przedstawicielem modelu tradycyjnego był Henry Le Chatelier, który sformułował cykl działania zorganizowanego, obejmującego pięć etapów:

1. wybór celu, który ma zostać osiągnięty,
2. zbadanie środków i warunków koniecznych do osiągnięcia celu,
3. przygotowanie środków i warunków,
4. wykonanie stosownie z powziętym planem,
5. kontrola otrzymanych wyników¹².

W tym modelu uwzględnić należy też Haringtona Emersona, autora zasad efektywności, które muszą być wprowadzone by przedsiębiorstwo mogło sprawnie funkcjonować. Wśród tych zasad znalazły się m.in.: zdrowy rozsądek, dyscyplina, naukowe planowanie działań, pisemne regulaminy i instrukcje oraz nagradzanie efektywności¹³.

Wyodrębnienia i opisanie grup czynności realizowanych w przedsiębiorstwie przemysłowym dokonał Henry Fayol. Negował on twierdzenie, że umiejętności kierownicze są cechami wrodzonymi, które zostały zarezerwowane dla elit społecznych. Kierowania można się nauczyć. Stworzył on tzw. koncepcję piramidy uzdolnień¹⁴. Sporządził też zasady zarządzania, w tym podział pracy umożliwiający lepszą produkcję dzięki specjalizacji czynności i rozgraniczeniu funkcji czy jedność rozkazodawstwa, w której każdy pracownik powinien mieć jednego właściwego przełożonego, któremu relacjonuje wykonanie poleceń.

W modelu tradycyjnym ująć można także niemieckiego socjologa Maxa Webera, który dokonał opisu trzech typów władzy organizacyjnej:

1. władza charyzmatyczna – oparta na bezwzględnym oddaniu podwładnych dla przywódcy w związku z jego autorytetem,

¹⁰ W. Gabara, *Nauka o organizacji i zarządzaniu. Kierunki i tendencje*, Warszawa 1989, s. 80.

¹¹ J. A. F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1992, s. 50.

¹² H. Le Chatelier, *Filozofia systemu Taylora* [w:] Twórcy naukowych podstaw organizacji. Wybór pism, *op. cit.*, ss. 105-107.

¹³ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997, ss. 62-63.

¹⁴ W. Piotrowski, *Organizacja i zarządzanie – kierunki, koncepcje, punkty widzenia* [w:] A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998, s. 653.

2. władza tradycyjna – wynikająca z wiary w nienaruszalność obyczajów,
3. władza legalna – związana z wiarą podwładnych w legalność norm prawnych¹⁵.

Model stosunków międzyludzkich

Priorytetowe znaczenie dla rozwoju modelu stosunków międzyludzkich miały prace Eltona Mayo, przeprowadzającego w latach dwudziestych XX w. eksperymenty w amerykańskich przedsiębiorstwach. Koordynował on wpływ oświecenia na wydajność pracy. Ustalił przy tym, że wzrost wydajności pracy determinują też uwarunkowania społeczne.¹⁶ Uświadomił on, że występują opisywalne czynniki, które mają znaczenie dla pracowników i nie mają charakteru materialnego (kontakty między pracownikami). Dzięki jego badaniom wiadomo też, że wzrost płac nie stanowi remedium na wszystkie ograniczenia efektywności pracowniczej. W przedsiębiorstwie oprócz kontaktów służbowych nawiązywane są przecież relacje towarzyskie, które działają motywująco ograniczając znużenie i rutynę. Zostało to potwierdzone i rozwinięte w koncepcji motywowania *human relation*.

Warto przytoczyć w tym miejscu następujące i uniwersalne założenia modelu stosunków międzyludzkich:

1. ludzie chcą czuć się użyteczni i ważni,
2. pragną przynależności i uznania, że są indywidualnymi jednostkami,
3. w motywacji ważniejsze są relacje społeczne niż dobra materialne,
4. kierownicy powinni traktować pracowników z szacunkiem,
5. powinni zwracać uwagę na potrzeby pracowników oraz pozwalać podwładnym na pewien zakres swobody w realizacji trudnych zadań¹⁷.

Model zasobów ludzkich

Podstawę tego modelu stanowią twierdzenia o potencjale ludzkim, który wraz z założeniami stosunków międzyludzkich tworzy szkołę behawioralną w teorii organizacji i zarządzania. Najważniejsi jej przedstawiciele to: Abraham Harold Maslow, Douglas McGregor, Frederick Herzberg oraz Chris Argyris¹⁸.

Maslow jest twórcą teorii motywacji zwanej hierarchią potrzeb Maslowa. Zgodnie z nią potrzeby człowieka uporządkowane są według kolejności ich zaspokajania. Dotyczy to potrzeb samorealizacji, uznania i bezpieczeństwa jako wyższego rzędu i fizjologicznych jako niższego rzędu.

Z kolei Douglas McGregor opracował dwie przeciwstawne teorie – *X* i *Y* – objaśniające stosunek ludzi do pracy. *X* wskazuje na konieczność stosowania przymusu i kontroli, ponieważ ludzie z natury ułatwiają sobie a nie utrudniają życie; w teorii *Y* zakłada się potrzebę kreowania warunków i relacji właściwych dla pobudzenia inicjatywy

¹⁵ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1975, s. 113.

¹⁶ W. Golnau (et. al.), op. cit., s. 19.

¹⁷ R. M. Steers, L. W. Porter (red.), op. cit., s. 361.

¹⁸ W. Golnau (et. al.), op. cit., s. 20.

i ambicji wśród pracujących. Frederick Herzberg jest natomiast twórcą dwuczynnikowej teorii motywacji, zgodnie z którą na niezadowolenie i zadowolenie z pracy mają wpływ dwa odrębne zbiory czynników.¹⁹ Przykładowo stale rosnące wynagrodzenie nie zawsze decyduje o efektywności pracy, ludzie kierują się przecież także dążeniem do samorealizacji, potrzebą akceptacji ze strony kierownictwa i partycypacji w decydowaniu²⁰.

Warto przytoczyć w tym miejscu następujące i uniwersalne założenia modelu zasobów ludzkich to:

1. praca nie jest z natury przyjemna,
2. więcej ludzi stać na więcej twórczości i samokierowania, niż wymaga od nich obecna praca,
3. rola kierowników powinna polegać na spożytkowaniu niewykorzystanych zasobów ludzkich oraz tworzeniu środowiska, w którym pracownicy będą mogli wykorzystywać pełnię swych możliwości²¹.

Funkcja interdyscyplinarna zarządzania zasobami ludzkimi

Zarządzanie zasobami ludzkimi dotyczy ludzkiej strony zarządzania przedsiębiorstwem i relacji zatrudnionych z ich firmą. Jego celem jest zapewnienie, by pracodawca osiągał, jak największe możliwe korzyści, a pracownicy otrzymywali materialne i niematerialne nagrody wynikające z ich pracy. Zarządzanie zasobami ludzkimi to pewna strategia i praktyka nabywania, wykorzystywania udoskonalania i zachowywania ludzi w organizacji²².

Zarządzanie zasobami ludzkimi jest działalnością praktyczną, która polega na rozwiązywaniu problemów i wykonywaniu zadań, które są konieczne do sprawnego funkcjonowania organizacji.

Jest to też działalność interdyscyplinarna, uwzględniająca inne nauki tj. prawo, etykę, psychologię i politykę, w której trzeba brać pod uwagę następujące odniesienia:

1. prawne – akty i regulacje prawne określające status pracownika, przedsiębiorstwa, działalności gospodarczej,
2. psychologiczne – np. znajomość elementarnych pojęć ułatwiających orientację w działaniach ludzkich,
3. kulturowe – np. systemy wartości, przekonania, wzory zachowania,
4. etyczne – wrażliwość na problemy ludzkie²³,
5. polityczne – wiele działań ma charakter polityczny, tworzenie efektywnych organizacji musi uwzględniać opinie publiczną, nastroje wyborców, religię, stosunki międzynarodowe czy styl rządzenia.

Ten kontekst polityczny wynika z uniwersalności nauk o polityce, które przyczyniają się również do tworzenia nowych teorii w prawie, ekonomii, socjologii, dziennikar-

¹⁹ W. Golnau (et. al.), op. cit., s. 21-23.

²⁰ J. A. F. Stoner, Ch. Wankel, op. cit., s. 430.

²¹ R. M. Steers, L. W. Porter (red.), op. cit., s. 361.

²² M. Adamiec, B. Kozusznik, M. Adamiec, B. Kozusznik, op. cit., s. 17-18.

²³ M. Adamiec, B. Kozusznik, op. cit., s. 19-20.

stwie i historii. Coraz częściej uwzględniany jest on w praktyce zarządzania, wtedy jego przedmiot staje się wspólny z polityką.

Strategiczna rola ludzi w zarządzaniu

Pojęcie strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi pojawia się w kontekście postrzegania zasobów ludzkich jako potencjalnego źródła zdobywania przewagi konkurencyjnej. Od dłuższego czasu zarządzanie zasobami ludzkimi jest postrzegane jako ten obszar funkcjonowania przedsiębiorstwa, który może się przyczynić do realizacji działań doskonalących efektywność procesów wytwarzania i zarządzania, takich jak podnoszenie jakości produktów, szybkie tworzenie i wdrażanie innowacji, aktywna wymiana informacji z otoczeniem.

Atrakcyjność idei traktowania zasobów ludzkich jako strategicznego zasobu firmy należy wiązać z rozwojem szkoły zasobów. Zgodnie z jej założeniami przedsiębiorstwa zdobywają i utrzymują przewagę konkurencyjną, oferując unikalne produkty i usługi w niepowtarzalny, albo chociaż trudny do naśladowania sposób. Organizacja jest bowiem zbiorem wiedzy poszczególnych pracowników. Zasób wiedzy i umiejętności organizacji są czynnikami istotniejszymi w procesie tworzenia strategii niż warunki w jej otoczeniu. Jeśli o sukcesie współczesnych organizacji decyduje zdolność do tworzenia innowacji w sferze produktów i usług, to wzrasta wtedy rola zasobów ludzkich. Są one trudno imitowane, przez co zarządzanie nimi powinno się przyczynić do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Specjaliści od zarządzania zasobami ludzkimi stają się bohaterami naszych czasów, sądząc po rosnącej liczbie publikacji na ten temat, obserwowanym wzroście wynagrodzeń i statusie ekonomicznym najlepszych menedżerów personalnych²⁴.

Współczesne uwarunkowania polityki związanej z zarządzaniem ludźmi

W krajach rozwiniętych (tych z czołowych miejsc wskaźnika *Human Development Index*) od wielu lat podejmowane strukturalne reformy, których charakterystykę można opisać w następujący sposób:

1. odchodzenie od przemysłu ciężkiego w kierunku usług, przemysłu przetwórczego, przetwarzania energii i informacji a nie zasobów surowcowych,
2. dokonuje się koncentracja kapitału, dominują tytaniczne organizacje gospodarcze (koncerny ponadnarodowe, korporacje, firmy o zasięgu globalnym i szybko specjalizujące się),
3. w działalności firm dominuje orientacja rynkowa,
4. w związku z zaawansowaną technologią, użytecznymi sposobami przetwarzania wiedzy, a także z przekształceniami polityczno-społecznymi, najważniej-

²⁴ K. Stobińska, *Dylematy strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie* [w:] K. Stobińska, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie strategiczne kapitałem ludzkim*, Warszawa 2001, s. 40.

sze problemy dotyczą samych pracowników tworzących i użytkujących technologie, zwiększa się zakres i głębokość kwestii społecznych²⁵.

W wyniku przedstawionych przeobrażeń zmieniają się także podstawowe priorytety i charakterystyki współczesnego przedsiębiorstwa w gospodarce rynkowej. Można streścić je w następujący sposób:

1. przedsiębiorstwa zyskują większą zdolność do elastyczności i ciągłych reform,
2. przedsiębiorstwa rozwijają innowacyjność w dziedzinie produkcji, usług i kontaktów handlowych,
3. przedsiębiorstwa traktują priorytetowo zasoby personalne, w tym wykwalifikowanych pracowników najbardziej zdolnych do zwiększania efektywności w organizacji²⁶.

Często wśród najważniejszych atutów firmy, miejscowości czy kraju, znajduje się argument wykształcenia pracowników, ich zdyscyplinowania czy też niskich kosztów pracy. To co związane jest z zasobami ludzkimi, może mieć decydujące znaczenie dla powodzenia przedsiębiorstwa. Idea zasobów ludzkich polega na traktowaniu każdego pracownika jako źródła potencjalnych możliwości, korzyści i materialnych oraz pozamaterialnych zysków. Jest to idea pokazania ludziom, że tkwią w nich możliwości, o jakich nie mieli pojęcia, że mogą robić nie tylko to, co robili dotychczas, lecz wiele innych rzeczy, do zrobienia których brakowało im okazji, wyobraźni i wiedzy. Idea zasobów ludzkich stanowi wyraz wizji opartej na przeświadczeniu, że praca to miejsce, gdzie sukces człowieka spotyka się ze sukcesem świata.

Podstawowym tendencjom towarzyszą również pewne czynniki, które szczególnie silnie wpływają na sposób traktowania ludzi w przedsiębiorstwach i organizacjach. Należą do nich między innymi:

1. wzrastająca rola organizacji we współczesnym świecie – pojawianie się w każdej sferze działalności człowieka działań zorganizowanych, przebiegających w obrębie określonej organizacji, co kształtuje nowy rodzaj – człowieka organizacyjnego,
2. wzrost zróżnicowania ról społecznych i zawodowych – w związku ze wzrastającą specjalizacją i oparciem nie tylko gospodarki na wyspecjalizowanych, wysokich technologiach wzrasta rola szczególnych kompetencji, co kształtuje współczesny świat jako świat specjalistów, twórców, ekspertów,
3. zmiana obrazu siebie i tożsamości pracownika – ludzie o coraz wyższych kwalifikacjach mają coraz wyższą świadomość własnej wartości, swobodnie wybierają oferty pracy, gdyż nie są zmotywowani poczuciem zagrożenia biedą, głodem,
4. poczucie wsparcia w systemach prawnych i moralnych – pracownik ma większe przywileje i prawa a jego relacje z pracodawcą są bardziej zawile, oparte na skomplikowanych kodeksach prawnych i bardziej zrównoważone,

²⁵ M. Adamiec, B. Kozusznik, op. cit., s. 12.

²⁶ Tamże, s. 12-13.

5. wzrost kompetencji pracowników – wymusza to opracowywanie nowatorskich sposobów i metod przygotowywania i motywowania kompetentnych kadr a koszty ich zatrudniania i kształcenia stają się jak najbardziej realnym kapitałem – ludzie stanowią kapitał firmy²⁷.

Uwarunkowania polityczne zarządzania zasobami ludzkimi

Kontekst polityczny w zarządzaniu dla ekspertów nie stanowi żadnego *novum*. Od wielu lat w różnych opracowaniach uwzględnia się *politykę kadrową* (*personnel policy, human resources policy*). Jest ona ważnym celem świadomie rozwijanych organizacji i przedsiębiorstw. Najczęściej obejmuje ona możliwość samodoskonalenia, motywowanie, monitorowanie i komparatystykę w skali międzynarodowej²⁸. Polityka kadrowa może mieć charakter przedmiotowy, wtedy gdy dążenia jej twórców zmierzają w stronę osiągnięcia konkretnego standardu pracowniczego za pomocą działań, które dają się monitorować. Może też mieć charakter podmiotowy gdy określamy zakresy obowiązków lub gdy właściwy dział otrzymuje zadanie osiągnięcia celu np. wyszkolenia pracowników w określonym czasie. Polityka kadrowa powinna odwoływać się do celów i misji organizacji, poczucia bezpieczeństwa pracowników, ich przywiązania do przedsiębiorstwa, a także cech psycho-fizycznych pozwalających na zajmowanie stanowisk kierowniczych²⁹. Polityka kadrowa nie obejmuje jednak wszystkich uwarunkowań, które mogłyby wpisywać się w teorię polityki, która jako dyscyplina naukowa ma charakterystyczny dla siebie obszar zainteresowań, w tym choćby wyjaśnienie mechanizmów, zasad i implikacji. Przykładem opisu polityki kadrowej lub personalnej jest dokument *Koncernu Schindler*, w którym ujęto sposób postępowania wobec pracowników, bezpieczeństwo, zaangażowanie w rozwój ludzi, widoczne przywództwo, praworządność i sprawiedliwość³⁰. Podobne założenia w polityce personalnej przyjęto w *Asseco Poland S. A.* Obejmuje ona nastawienie na jakość, orientację na klienta, innowacyjność, pracę zespołową, otwartość na zmiany oraz prawdę i otwartość w komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej³¹.

Część z nich została ujęta w dyscyplinie zarządzanie zasobami ludzkimi i uwzględnia siatkę pojęciową, metody badawcze, służące do wyjaśniania procesów zachodzących w sferze polityki a także związków jej z innymi naukami społecznymi (interdyscyplinarność), które wykorzystują dorobek innych dyscyplin humanistycznych. Jednak trudno jednoznacznie wskazać precyzyjnie wyznaczony zakres problemów stanowiących podstawę badawczą.

Może uwzględniać ona zarówno powszechnie używane pojęcia związane z „polityką”, legitymizację władzy politycznej, podmioty i potrzeby polityczne, interesy, działania i decyzje polityczne, proces polityczny czy stosunki polityczne³².

²⁷ Tamże, op. cit., s. 14-15.

²⁸ Tamże, B. Kozusznik, op. cit., s. 49.

²⁹ Tamże, B. Kozusznik, op. cit., s. 50.

³⁰ R. W. Fischer, *Polityka personalna koncernu Schindler*, Warszawa 2011, s. 5.

³¹ <http://asseco.com/pl/kariera/polityka-personalna>. [dostęp na: 06.01.2014].

³² J. Nocoń, A. Laska, *Teoria polityki*, Warszawa 2010, ss. 20-21.

Polityka może być ujmowana dość szeroko i wpisywać się w nią mogą zatem różne dyscypliny. Stanowi bowiem swoiste forum rozwiązywania konfliktów o różnym charakterze. Zgodnie z koncepcją Davida Eastona polityka może uwzględniać procesy, dzięki którym przedstawiciele władz reagują na artykułowanie potrzeb obywateli. Mogą one być inicjowane i przetwarzane w organizacjach. Polityka może istnieć w każdym obszarze ludzkiej działalności. Niedawno zmarły Adrian Leftwich (2013) stwierdził, że polityka stanowi część każdej czynności i wszystkich ludzkich grup społecznych i zawodowych.³³ Potwierdzały to też ruchy feministyczne, w których powielano pogląd, że relacje w rodzinie, są równie polityczne, jak inne relacje.

W niektórych publikacjach są też odniesienia do *polityki dobrego zarządzania*. Wiąże się one z działalnością podejmowaną wokół Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego (Islandia, Liechtenstein i Norwegia) i dotyczy też przeciwdziałania korupcji. Polityka ta w zamyśle twórców stanowi podstawę procesu rozwoju gospodarczego i społecznego każdego kraju, a tym samym jest nierozzerwalnie związana z celami tych dwóch mechanizmów finansowych w Europie. Polityka dobrego zarządzania i przeciwdziałania korupcji została opracowana w celu wyraźnego zasygnalizowania stanowiska państw-darczyńców w kwestii dobrego zarządzania³⁴.

Politykę odnieść można też do *polityki zarządzania w zakresie środowiska*. Przykładem może być Program Life + stanowiący część europejskiego instrumentu finansowego na rzecz środowiska, wdrażanego w latach 2007-2013. Składa się on z komponentów: I Przyroda i Różnorodność biologiczna, II Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska, III Informacja i komunikacja. Zgodnie z założeniami szóstego programu działań na rzecz środowiska naturalnego poszczególne cele instrumentu *LIFE+ polityka i zarządzanie w zakresie środowiska* uwzględniają przyczynianie się do rozwoju innowacyjnych strategii i technologii, przyczynianie się do umocnienia wiedzy dla celów rozwoju, oceny, monitorowania i ewaluacji polityki i ustawodawstwa w zakresie środowiska oraz wspieranie realizacji polityki Unii Europejskiej w zakresie środowiska, szczególnie na poziomie lokalnym i regionalnym³⁵.

Polityka i zarządzanie łączą się także w sferze szkolnictwa wyższego. Często są to studia podyplomowe i studia stacjonarne z *zarządzania i polityki publicznej*. Celem studiów może być dostarczenie ich uczestnikom wiedzy o administracji i wykonywanej przez nią polityce, umiejętności rozwiązywania problemów społecznych w administrowaniu i wiedzy o ustroju i finansach publicznych. Programy takich studiów oparto na

³³ Zob. A. Leftwich, *Thinking politically. On the politics, of politics* [w:] A. Leftwich (red.), *What is politics. The activity and its study*, Oxford 1984, ss. 1-3.; i inne: *Redefining Politics: Peoples, Nations and Power* (1983, 2010); *States of Development: On the Primacy of Politics in Development* (2000); *New Developments in Political Science* (1990).

³⁴ Polityka dobrego zarządzania i przeciwdziałania korupcji, 2006, www.eog.gov.pl/Documents/zglaszanie_nieprawidlowosci_EOG.pdf. [dostęp na: 06.01.2014].

³⁵ ROZPORZĄDZENIE (WE) NR 614/2007 PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:149:0001:0016:PL:PDF>; http://pi.gov.pl/Finanse/chapter_95697.asp. [dostęp na: 06.01.2014].

znanym w naukach politycznych założeniu, że w funkcjonowaniu administracji równie istotne jest zdobywanie władzy (*politics*) i wykorzystanie jej do niwelowania kwestii społecznych (*policy*)³⁶. Mogą to być studia z zakresu *polityki i zarządzania oświatą*, takie jak organizowane w Uniwersytecie Warszawskim, w których kształcenie uwzględnia wiedzę o polityce oświatowej i jej przemianach w Europie³⁷.

Coraz częściej zarządzanie łączy się też z *polityką społeczną*. Wtedy ważna staje się umiejętność sprawnego zarządzania instytucjami *social policy* (ośrodkami pomocy społecznej, centrami pomocy rodzinie, regionalnymi ośrodkami polityki społecznej oraz organizacjami pozarządowymi statutowo zajmujących się integracją społeczną) wspólnie z innymi partnerami lokalnymi, regionalnymi i ogólnokrajowymi.

Polityka może wiązać się też z zarządzaniem ryzykiem. Założenie takie przyjmuje się w standardach audytu wewnętrznego i standardach kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Cele *polityki zarządzania ryzykiem* obejmują wsparcie kadry zarządzającej poprzez wprowadzenie jednolitych zasad identyfikacji i oceny ryzyka, ustalenie akceptowalnego poziomu zagrożeń, jego monitorowania i oceny. Służy to usprawnieniu planowania działalności organizacji i zwiększeniu skuteczności osiągania celów przez stosowanie mechanizmów kontroli wewnętrznej. W polityce tej uwzględnia się identyfikację analizę i ocenę ryzyka, w tym określenie reakcji na zaistnienie ryzyka i raportowanie o efektach neutralizowania negatywnych zdarzeń³⁸.

Uwagi końcowe

W zakresie *pojęć cech i działań podejmowanych w związku z zarządzaniem* warto przyjąć szeroki zakres pojęciowy, który uwzględnia zarządzanie, sprawność, skuteczność, zasoby ludzkie, zasoby pieniężne, zasoby rzeczowe, zasoby informacyjne a także operacjonalizację działań tj. planowanie, podejmowanie decyzji, organizowanie, przeprowadzenie (motywowanie) i kontrolowanie. W zakresie *szczególnej kategorii zarządzania: zarządzania zasobami ludzkimi i jego modeli* można podkreślić siłę oddziaływania modeli: tradycyjnego, stosunków międzyludzkich i zasobów ludzkich, które w znacznym stopniu zdominowały przedmiot dyscypliny.

W zakresie *funkcji interdyscyplinarnej zarządzania zasobami ludzkimi* warto wziąć pod uwagę, że jest to działalność wielofunkcyjna, uwzględniająca prawo, etykę, psychologię i politykę, która determinuje tworzenie efektywnych organizacji z uwzględ-

³⁶ Strona studiów Polityka i zarządzanie Uniwersytetu Stefana Kardynała Wyszyńskiego, www.wnhis.uksw.edu.pl. [dostęp na: 06.01.2014].

³⁷ www.pedagog.uw.edu.pl/podyplomowe. [dostęp na: 03.01.2014].

³⁸ Międzynarodowe standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, Standardy audytu wewnętrznego, Komunikat nr 8 Ministra Finansów z dn. 20 maja 2011 r. (Dz. Urz. MF, Nr 5, poz. 23); Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dn. 16 grudnia 2009 r. w sprawie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF, nr 15, poz. 84); http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/dokonania_zamierzenia/kontrola_zarzadczy/polityka_z_r/px_polityka_z_r.pdf. [dostęp na: 06.01.2014].

nieniem opinii publicznej, nastrojów wyborczych, uwarunkowań religijnych, stosunków międzynarodowych lub stylu rządzenia.

W zakresie *twierdzenia o strategicznej roli ludzi w zarządzaniu*, czyli potencjalnego źródła zdobywania przewagi konkurencyjnej ważne jest wdrażanie innowacji i aktywna wymiana wiedzy z otoczeniem. Te działania zależą od czynnika ludzkiego i nie da się go zastąpić, jak dotąd, maszynami i urządzeniami teleinformatycznymi. Znaczenie to rośnie gdy pojawia się wzmożona potrzeba osiągnięcia sukcesów przez współczesne organizacje. Wtedy znacznie rośnie częstotliwość tworzenia innowacji w sferze produktów i usług co determinuje rolę trudno imitowalnych zasobów ludzkich.

W zakresie *współczesnych uwarunkowań polityki związanej z zarządzaniem ludźmi* można zwrócić uwagę, że w krajach rozwiniętych od wielu lat następuje proces odchodzenia od przemysłu ciężkiego w kierunku usług, w tym przetwarzania informacji. Dokonuje się przy tym ponadnarodowa koncentracja kapitału, choć zwiększa się zakres i głębokość pracowniczej kwestii społecznej. Konstatacje mogą być zatem pejoratywne. Jednak wszystkie organizacje i klienci zyskują, gdyż przedsiębiorstwa stają się realnie elastyczne i łatwiej poddają się ciągłym (nawet permanentnym) reformom i rozwijają innowacyjność. Kwestie pracownicze (bezrobocie, ochrona zdrowia) powinny wtedy należeć do katalogu przedmiotowego zainteresowań właściwych organów państwa tj. ministerstw zdrowia, polityki społecznej i być dynamiczniej rozwiązywane.

Także sposoby traktowania ludzi w przedsiębiorstwach i organizacjach w znaczny sposób się zmieniły w porównaniu do poprzednich okresów. Także w zasobach pracowniczych dokonały się rewolucje specjalizacji i koncentracji wiedzy. Przedsiębiorcy coraz częściej i w większym stopniu szanują pracowników wyspecjalizowanych, którzy ze względu na uwarunkowania demograficzne stają się w niektórych branżach zasobem unikalnym i bardzo mobilnym (pracują jednocześnie w wielu miejscach kraju lub Europy). Świat staje się wyspecjalizowany, ekspercki i twórczy, nie ma w nim miejsca na pomoc innym i słabiej rozwiniętym ekonomicznie i kompetencyjnie zasobom pracy.

Tworzą się zatem nowe uwarunkowania o charakterze politycznym, które należy brać pod uwagę w planowaniu i podejmowaniu decyzji we wszystkich organizacjach.³⁹ Pracownicy, wskutek ekonomicznych i społecznych przeobrażeń zyskali świadomość własnej wartości, sami też decydują o swojej karierze mając za sprzymierzeńca prawo socjalne i pracownicze.

W zakresie celu praktyczno-wdrożeniowego autor przyjął, że *zarządzanie zasobami ludzkimi może mieć charakter szczegółowej polityki* rozumianej jako gospodarowanie pracą ludzi z uwzględnieniem warunków społecznych, demograficznych, ekonomicznych i prawnych.

Zarządzanie zasobami ludzkimi charakteryzuje się w znacznym stopniu uwarunkowaniami politycznymi, które zgodnie z teoriami Eastona i Leftwicha mogą istnieć i ist-

³⁹ W encyklopedii internetowej *Wikipedia* (choć nie jest to źródło miarodajne i naukowe to jednak samo hasło było w pewnym stopniu edytowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych) w haśle *ZZL* wprost odniesiono się do *polityki zarządzania zasobami ludzkimi*: „...ze względu na takie podejście stopniowo rozwinięła się polityka zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL)...”.

nieją w każdym obszarze ludzkiej działalności. Związki te zaznaczają się choćby w polityce kadrowej a przykładem takiej są rozbudowane dokumenty koncernów *Schindler i Asseco Poland*. Polityka szczególnie często, jak niewiele innych dyscyplin i nauk łączy swój przedmiot z innymi dziedzinami wiedzy. Takie odniesienia znajdziemy w *polityce dobrego zarządzania, polityce zarządzania w zakresie środowiska i polityce zarządzania ryzykiem*. Polityka i zarządzanie łączą się przedmiotowo także w sferze szkolnictwa wyższego (np. organizowane na wielu uniwersytetach studia z *zarządzania i polityki publicznej, studia z polityki i zarządzania oświatą*). Zarządzanie a szczególnie zarządzanie zasobami ludzkimi łączy się też z *polityką społeczną* i wspomaga efektywne zarządzanie centrami pomocy rodzinie, regionalnymi ośrodkami polityki społecznej oraz organizacjami pozarządowymi. Naukowe i dydaktyczne połączenie polityki społecznej z zarządzaniem jest wzmacniane i rozwijane w ośrodku akademickim Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie i dwumiesięczniku naukowym *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są wybrane zagadnienia dyscypliny naukowej zarządzanie zasobami ludzkimi. Jako cel teoretyczno-poznawczy autor przyjął zaprezentowanie założeń zarządzania zasobami ludzkimi w perspektywie uwarunkowań politycznych. Cel praktyczno-wdrożeniowy został określony w formie propozycji ujęcia wybranych dezyderatów human resources management w uwarunkowaniach politycznych i teorii polityki. Problem badawczy został ujęty w pytaniu: jakie problemy, zasady, koncepcje, konteksty lub uwarunkowania mogą być uwzględnione w zarządzaniu zasobami ludzkimi i związanej z nim polityce. Autor nie uwzględnił w pracy hipotezy. Autor użył metody monograficznej. Pracę oparto głównie na drukach zwartych i ciągłych autorów takich jak Ricky W. Griffin, James A. F. Stoner, Charles Wankel, Michael Armstrong, Wiesław Golnau, Aleksy Poczowski.

Słowa kluczowe: zarządzanie, polityka, zarządzanie zasobami ludzkimi, teoria polityki, uwarunkowania polityczne

Summary

The article covers some selected issues pertaining to the scientific discipline of human resources management. The theoretical aim of the article is to describe a central human resources management in the perspective of political conditions. The practical aim is to incorporate some desiderata of human resources management into the overall politics and political theory. The research problem is: what problems, principles, concepts, contexts or conditions may be included in human resources management and related politics. The author does not take into account the working hypothesis. The authors used a method of monograph. The presented analyzes outline the theory of human management. The work is based mainly on printed paper dense and continuous authors such as Ricky W. Griffin, James AF Stoner, Charles Wankel, Michael Armstrong, Wiesław Golnau, Alexy Poczowski.

Key words: management, politics, human resource management, political theory, political considerations

Anna Folgier

ANALIZA ORGANIZACJI SYSTEMU ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH NA PRZYKŁADZIE GMIN POWIATU BYDGOSKIEGO. STUDIUM PORÓWNAWCZE (CZ. II)

Uwagi wprowadzające

Na wstępie wypada przypomnieć, że powiat bydgoski o powierzchni 1.394,8 km², jest powiatem ziemskim utworzonym w 1999 roku, znajduje się w środkowo-zachodniej części województwa kujawsko-pomorskiego, z wyłączeniem samego miasta Bydgoszy, które na prawach powiatu jest poza jego granicami. W rankingu powiatów w Polsce według powierzchni zajmuje 49 lokatę (2010 r.). W skład powiatu bydgoskiego wchodzi gminy: Białe Błota, Dobrcz, Dąbrowa Chełmińska, Koronowo, Nowa Wieś Wielka, Osielsko, Sicienko oraz Solec Kujawski. Koronowo i Solec Kujawski posiadają status miast.

Dla przedstawienia organizacji systemu zagospodarowania odpadów komunalnych w powiecie bydgoskim wykorzystano dane zawarte w sprawozdaniach z realizacji programu ochrony środowiska wraz z planem gospodarki odpadami przygotowane przez gminy (Białe Błota, Dobrcz, Osielsko i Solec Kujawski) oraz sprawozdanie z wykonania programu ochrony środowiska wraz z planem gospodarki odpadami dla powiatu bydgoskiego za lata 2008-2009, a także materiały zebrane w wizytowanych gminach, głównie dotyczące okresu sprawozdawczego za lata 2009-2010.

Dotychczas funkcjonujący model gospodarki odpadami w powiecie bydgoskim przyjęty został w „*Programie Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami powiatu bydgoskiego aktualizacja na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2015*”¹. Określał on cele krótkookresowe na lata 2008-2011 w tym zakresie, do których zaliczono:

1. objęcie wszystkich mieszkańców miast i mieszkańców gmin wiejskich zorganizowaną zbiórką odpadów,
2. prowadzenie kampanii edukacyjnej obywateli powiatu bydgoskiego w zakresie prawidłowego funkcjonowania gospodarki odpadami komunalnymi,
3. rozwój i podniesienie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów: wielkogabarytowych, budowlanych, niebezpiecznych i opakowaniowych,

¹ Uchwała Nr 149/XXIII/08 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 24 października 2008, http://www.bip.powiat.bydgoski.pl/?cid=318&bip_id=227 [dostęp na: 06.01.2014].

4. utworzenie ponadgminnych struktur gospodarki odpadami komunalnymi,
5. podniesienie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju selektywnej zbiórki odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
6. ograniczenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska,
7. rozwój instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów,
8. bieżąca likwidacja nielegalnych składowisk, inwentaryzacja starych składowisk odpadów w celu ich rekultywacji, a także intensyfikacja działań w zakresie zamknięcia, rekultywacji lub modernizacji nieefektywnych lokalnych składowisk odpadów komunalnych, bądź rozbudowa składowisk regionalnych według standardów Unii Europejskiej.

Cel 1 i 2 omówione zostały w części I studium porównawczego cyklu artykułów poświęconych przedmiotowej tematyce. Pozostałe zagadnienia przedstawione zostaną poniżej.

Rozwój i podniesienie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów komunalnych

System zbierania odpadów niesegregowanych był podstawowym systemem zbierania odpadów komunalnych w gminach na terenie powiatu bydgoskiego. Do gromadzenia odpadów wykorzystywano różnego typu pojemniki o różnej pojemności dostosowane do rodzaju i charakteru zabudowy (tereny miejskie, wiejskie, zabudowa jedno lub wielorodzinna). Pojemniki wydierżawiane użytkownikom, były własnością gmin lub właścicieli nieruchomości. Częstotliwość opróżniania pojemników uzależniono od charakteru zabudowy: w mieście na ogół odpady wywożono codziennie w zabudowie wielorodzinnej, natomiast w zabudowie jednorodzinnej raz na dwa tygodnie lub nawet raz na miesiąc (w zależności od zapisów umów). Na terenach wiejskich częstotliwość wywozu również zależała od zawartych umów z przedsiębiorstwami wywozowym. Najczęściej był to okres jednego miesiąca.

We wszystkich gminach powiatu prowadzona była również selektywna zbiórka odpadów komunalnych „u źródła”. Gminy prowadziły zbiórkę przede wszystkim podstawowych odpadów poddawanych procesowi odzysku, mianowicie: szkła, tworzyw sztucznych oraz papieru i tektury. Selektywna zbiórka odpadów opierała się na systemie pojemnikowym. Tylko na niektórych obszarach powiatu funkcjonował system workowy.

Segregacja odpadów „u źródła” realizowana była zasadniczo dwiema metodami. W zależności od wielkości gminy oraz warunków transportowych, odpady zbierano do kontenerów, pojemników typu „dzwon”, worków plastikowych, kubłów i innych.

Pierwsza metoda polega na nieodpłatnym dostarczeniu na posesje (dotyczy głównie zabudowy jednorodzinnej) oznakowanych worków plastikowych (3 rodzaje), w których segregowane są na bieżąco odpady wytwarzane w domach. Następnie przedsiębiorcy działający na terenie danej gminy, odbierają od mieszkańców (najczęściej również nieod-

płatnie) segregowane odpady w workach (typu: szkło, makulatura i tworzywa sztuczne). W gminie Solec Kujawski Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. dostarczał mieszkańcom 4 rodzaje worków plastikowych z podziałem na szkło, tworzywa sztuczne, papier i twardy plastik (budownictwo jednorodzinne). Również w tej gminie mieszkańcy nieruchomości korzystający z tradycyjnego ogrzewania mieli możliwość zbierania popiołu do pojemników zakupionych przez ZGK Sp. z o.o., w 2009 r. zakupiono 43 szt. takich pojemników, a w 2010 r. – 42 szt. Jednocześnie gmina zakupiła specjalistyczny samochód do odbioru popiołu. Worki do segregacji szkła, makulatury i tworzyw sztucznych oferowane były nieodpłatnie przez wszystkich przedsiębiorców zajmujących się odbieraniem odpadów komunalnych na terenie gminy Białe Błota. Łącznie na terenie tej gminy w roku 2009 rozstawionych było początkowo 124 pojemników do segregacji. W połowie 2009 r. zlikwidowano punkty w niektórych sołectwach i tak w 2010 r. ilość pojemników do segregacji zmalała do 27 sztuk. Stało się tak dzięki wdrożeniu segregacji u źródła. Tym samym zmniejszyły się koszty, które ponosiła gmina za obsługę dzwonów.

Druga metoda segregacji opierała się na ustawianiu w wybranych miejscach na terenie poszczególnych gmin, zestawów pojemników do segregacji odpadów, tzw. „dzwony” lub inne typy. Pojemniki takie ustawiano zarówno „na stałe”, jak i sezonowo. Sezonowe ustawianie pojemników obejmowało najczęściej tereny rekreacyjne (podmiotów działających w zakresie turystyki, typu: ośrodki wczasowe, hotele, zajazdy, campingi, pola namiotowe, gospodarstwa agroturystyczne), a także ogródków działkowych. Dotyczy to m.in. terenów w obrębie Zalewu Koronowskiego (Koronowo), terenów plażowych nad Jeziorem Wierzchucińskim Dużym (Siczenko).

Większość gmin powiatu bydgoskiego sukcesywnie w latach 2009 i 2010 kupowała pojemniki do segregacji. W gminie Solec Kujawski w 2009 r. zakupiono 18 szt. pojemników do segregacji i 43 szt. pojemników do popiołu a w 2010r. – 12 szt. do segregacji i 42 szt. do popiołu. W gminie Dąbrowa Chełmińska też funkcjonowały „dzwony” w liczbie 64 pojemniki (w 2009 i 2010 r.) rozstawione w 18 miejscowościach w 25 miejscach w różnej konfiguracji po 2 np. na plastik i szkło lub na plastik i plastik oraz po 3 na plastik, szkło i papier. W gminie Nowa Wieś Wielka rozstawione były pojemniki na szkło i plastik. W gminie Osielsko rozstawione były pojemniki na: szkło, tworzywa sztuczne, plastik, papier, puszki i metal, makulatura w 39 miejscach – razem 177 pojemników. W gminie Dobrcz w latach 2009-2010 rozstawiono po 3 dzwony (papier, szkło, plastik) w 30 miejscach. W gminie Koronowo rozstawionych było 78 szt. pojemników na szkło, 42 szt. na papier i 78 szt. na tworzywa sztuczne, wszystkie o pojemności 1,5 m³. W gminie Siczenko rozstawiono po 13 szt. pojemników na szkło i tworzywa sztuczne.

Ponadto w gminie Solec Kujawski w 2009 roku zakupiono 10 szt. koszy ulicznych do gromadzenia drobnych odpadów komunalnych na ulicach i ciągach komunikacyjnych dla pieszych, w 2010 r. – 7 szt. W gminie Koronowo w 2009 roku zakupiono 96 szt. koszy ulicznych na odpady komunalne, w 2010 – 25 szt. + 20 pojemników na piasek z solą. W gminie Osielsko w 2009 r. zakupiono 54 kosze (metalowe i betonowe), w 2010 – 0 szt. W gminie Siczenko w 2009 r. zakupiono 3 kosze uliczne o poj. 45l.

Tab. 1. Ilość selektywnie zebranych odpadów komunalnych poszczególnych frakcji na podstawie danych GUS oraz informacji uzyskanych z urzędów gmin (zestawienie własne)

Gmina	Ilość selektywnie zebranych odpadów w danym roku [ton]							
	2009		2009		2010		2010	
	biodegradowalne	papier i tektura	tworzywa sztuczne	Szkło	biodegradowalne	papier i tektura	tworzywa sztuczne	szkło
Białe Błota	b. d.	44,64	61,95	2,90	b. d.	14,87	6,61	19,82
Dąbrowa Chełmińska	b. d.	b. d.	22,88	92,68	b. d.	2,56	29,81	37,35
Dobrcz	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.
Koronowo	50,09	126,8	61,9	218,1	82,1	144,2	105,1	331,0
Nowa Wieś Wielka	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	28,9	19,2	69,6
Osielsko	b. d.	64,24	125,82	184,12	b. d.	103,20	186,41	142,97
Sicienko	b. d.	b. d.	14,84	32,8	b. d.	b. d.	25,61	46,29
Solec Kujawski	b. d.	7,00	38,10	158,70	b. d.	13,19	73,47	158,89
b. d. – brak danych								

Tab. 2. Liczba pojemników do selektywnej zbiórki odpadów na terenie powiatu bydgoskiego – stan na 31.12.2010 r., według informacji uzyskanych z urzędów gmin (zestawienie własne).

L.p.	Jednostka terytorialna	Liczba pojemników ogółem
1	Białe Błota	77
2	Dąbrowa Chełmińska	64
3	Dobrcz	90
4	Koronowo	198
5	Nowa Wieś Wielka	b. d.
6	Osielsko	177
7	Sicienko	26
8	Solec Kujawski	b. d.

Jak wynika z powyższych zestawień zbiórka odpadów komunalnych na badanym obszarze nie była jednolita. Zależnie od wielkości gminy oraz warunków transportowych, odpady zbierane były do różnych pojemników rozstawianych w różnej konfiguracji. Gminy poczyniły inwestycje w kierunku umożliwienia prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów, polegające m.in. na rozmieszczeniu dodatkowych pojemników. Ponadto na terenach gmin powiatu tworzone były w latach 2009-2010 punkty zbierania zużytych baterii, przeterminowanych leków, czy odpadów wielkogabarytowych.

Na terenie gminy Białe Błota co roku organizowano nieodpłatną zbiórkę odpadów wielkogabarytowych. W roku 2009 w ramach zbiórki zebrano 476m³ odpadów. W 2010 r. na terenie Gminy przeprowadzono dwie zbiórki takich odpadów (wiosną i jesienią). Zmieniony został system zbiórki. Mieszkańcy, którzy zgłosili odpady do odbioru,

zostali poinformowani o terminie odbioru odpadów wielkogabarytowych i wystawili je przed swoje posesje. Przedsiębiorca wywozowy podjeżdżając bezpośrednio do nieruchomości odbierał złożone odpady. Ogólnie w 2010 r. zebrano 446 m³ odpadów. Odpady wielkogabarytowe w gminie Białe Błota podlegały wtórnej segregacji poprzez wyodrębnienie frakcji na odpady: drewna, szkła, złomu itp. Wysegregowane odpady dalej przekazywane były do odzysku. Na terenie gminy Sicienko i Nowa Wieś Wielka (zebrano 10 ton) jeden raz w roku organizowana jest zbiórka odpadów wielkogabarytowych. Na terenie gminy Dąbrowa Chełmińska w 2009 i 2010 r. nie organizowano żadnych zbiórek sprzętu wielkogabarytowego.

Rozwój instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych

W badanym okresie 2009-2010 gminy nie podejmowały działań w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie (np. budowa instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów poza składowaniem).

Na terenach gmin, zarówno zaliczanych do „miejskich” (jako tereny miejskie przyjmuje się ze względu na skład odpadów i ich ilość – miasta Koronowo i Solec Kujawski oraz w całości Gminy: Białe Błota, Dobrcz, Nowa Wieś Wielka, Osielsko i Sicienko), jak i „wiejskich” (Gmina Dąbrowa Chełmińska oraz tereny wiejskie Gmin Koronowo i Solec Kujawski) najczęściej poddawało się procesom odzysku szkło. Wynikać to mogło z bezpośredniego wykorzystywania przez gospodarstwa domowe rodzajów odpadów nadających się do termicznego przetworzenia lub kompostowania.

W Powiatowym Planie Gospodarki Odpadami na lata 2004-2007 z perspektywą na lata 2008-2011 zapisano, że w okresie 2003-2006 zmierzać się będzie do uzyskania 12% poziomu odzysku i unieszkodliwiania (poza składowaniem) odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (bez odpadów opakowaniowych). Z danych zawartych w tabelach 3 i 4 (poniżej) wynika, że odzysk odpadów ulegających biodegradacji w 2006 r. wyniósł ok. 14%, więc założenie zostało zrealizowane.

Tab. nr 3. Ilość odpadów komunalnych przekazanych do odzysku z terenów „wiejskich” w powiecie bydgoskim

Lp.	Strumień odpadów komunalnych	Ilości odpadów przekazanych do odzysku w tonach (dane z 2006 r.)		
		gm. Dąbrowa Chełmińska	Koronowo (wsie)	Solec Kuj. (wsie)
1	2	3	4	5
1	Odpady biodegradowalne	b. d.	b. d.	10,5
2	Papier i tektura	b. d.	16,6	10,5
3	Tworzywa sztuczne	8,5	27,0	11,3
4	Szkło	21,0	147,2	8,0
5	Metale	b. d.	b. d.	0,8
b.d. – brak danych				

Tab. 4. Ilość opadów komunalnych przekazanych do odzysku z terenów „miejskich” w powiecie bydgoskim

Lp	Strumień odpadów komunalnych	Ilości odpadów przekazanych do odzysku w tonach (dane z 2006 r.)						
		Koronowo	Solec Kuj.	Białe Błota	Dobrcz	Nowa Wieś Wielka	Osielsko	Sicienko
1	Odpady biodegradowalne	b. d.	22,0	420,4	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.
2	Papier i tektura	24,7	14,1	21,6	b. d.	1,4	9,8	b. d.
3	Opakowania wielomateriałowe	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.
4	Tworzywa sztuczne	40,5	56,4	35,1	b. d.	19,7	49,5	10,9
5	Tekstylia	1,4	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.
6	Szkło	220,9	87,6	52,3	b. d.	59,9	b. d.	46,3
7	Metale	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.
8	Odpady wielkogabarytowe	5,0	7,2	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.
b. d. – brak danych								

Rozbudowa systemu odzysku i unieszkodliwiania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zużytych baterii i akumulatorów ukierunkowanego na całkowite wyeliminowanie ich składowania

Do urządzeń tego typu zalicza się złom elektryczny i elektroniczny, urządzenia radiowe i telewizyjne, sprzęt komputerowy, urządzenia gospodarstwa domowego itp. Odpady te zawierają niebezpieczne metale ciężkie (ołów, rtęć, kadm) oraz substancje stwarzające zagrożenie dla warstwy ozonowej (freony). Od roku 2006 wprowadzono ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym² nowy system gospodarowania odpadami zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych. Użytkownicy sprzętu zostali zobowiązani do selektywnego zbierania jego odpadów i przekazywania do punktów zajmujących się zbieraniem tychże odpadów. Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego brak było jednak bazy informacyjnej o ilości wytwarzanych tego typu odpadów. Na terenie województwa wszystkie jednostki gminne oraz przedsiębiorcy posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych miały status, zgodnie z ustawą zbierających sprzęt elektryczny i elektroniczny.

Mimo, iż na terenach kilku gmin istniały punkty zbierania tego typu odpadów, to na terenie powiatu bydgoskiego nie funkcjonował zorganizowany system selektywnej zbiórki i recyklingu sprzętu elektrycznego i elektronicznego. W związku z tym część sprzętu trafiała do składnic złomu oraz na składowiska odpadów komunalnych.

Gminy powiatu bydgoskiego podejmowały w latach 2009-2010 różne działania w zakresie zbiórki sprzętu elektrycznego oraz zużytych baterii. Część gmin organizowała coroczne akcje odbierania od mieszkańców odpadów w postaci zużytego sprzętu i baterii. Gmina Dąbrowa Chełmińska organizowała wyżej wymienione akcje dwa razy do roku tj.

² Dz. U. z 2005r. Nr 180, poz.1495 z późn. zm.

w 2009 r. w 7 miejscowościach w 8 punktach rozstawiono na 1 dzień kontenery, a w 2010 r. w 4 miejscowościach rozstawiono w 14 punktach kontenery na 1 dzień. Natomiast dla zużytych baterii i leków rozstawiono na stałe: 4 pojemniki na baterie w szkołach oraz w 3 miejscach w aptekach. W przypadku gmin takich jak Koronowo, Solec Kujawski i Osielesko działania te sprowadzały się do uruchomienia stałych punktów odbierania zużytego sprzętu i baterii, przy Gminnych Zakładach Komunalnych. Z kolei na terenie gminy Nowa Wieś Wielka zostały rozmieszczone pojemniki do zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a także pojemniki na zużyte baterie – finansowane ze środków gminnych, z których odpady okresowo były „odstawiane” do uprawnionych podmiotów. Większość gmin wskazywała również na fakt funkcjonowania na ich terenie „prywatnych” przedsiębiorców i punktów odbioru ww. odpadów, które działały w punktach sprzedaży nowego sprzętu i baterii oraz akumulatorów. Wówczas przy zakupie nowego sprzętu, baterii i akumulatorów, mieszkańcy mieli możliwość zdania sprzętu zużytego, lub zużytych baterii i akumulatorów.

W gminie Solec Kujawski, na terenie Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Solcu Kujawskim przy ul. Targowej 3 znajduje się punkt zbiórki odpadów niebezpiecznych (akumulatorów). Na terenie gminy Białe Błota, która współpracuje z REBA Organizacja Odzysku S.A., zorganizowano bezpłatną zbiórkę baterii. W tym celu utworzono w 15 miejscach stałe punkty zbiórki zużytych baterii. Podobnie w gminie Dobrcz podpisano umowę z REBA, która bezpłatnie odbierała z terenu gminy zużyte baterie. W gminie Sicienko przez cały rok, w badanym okresie, stał kontener przy Zakładzie Komunalnym, ul. Lipowa. W gminie Nowa Wieś Wielka – przez cały rok mieszkańcy mogli wywozić zużyty elektro-sprzęt do kontenera ustawionego przez Remondis Sp. z o.o. przy oczyszczalni ścieków w Brzozie, w aptekach zaś znajdowały się pojemniki na przeterminowane lekarstwa, w urzędzie i szkołach ustawiono pojemniki na baterie.

Z otrzymanych informacji wynikało, że jedynie gmina Sicienko w badanym okresie nie realizowała żadnych działań w tym zakresie.

Zmniejszenie ilości wszystkich odpadów kierowanych na składowiska odpadów, w tym zmniejszenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów

Ograniczeniu ilości odpadów poszczególnych rodzajów kierowanych na składowiska odpadów komunalnych sprzyjają niewątpliwie działania, o których była mowa wyżej. W szczególności dotyczy to działań związanych z organizowaniem i rozbudową systemów selektywnego zbierania i odbierania poszczególnych rodzajów odpadów, które mogły dotychczas znajdować się w masie zmieszanych odpadów komunalnych kierowanych na składowiska. Natomiast w kwestii ograniczania ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska; niemal we wszystkich gminach mieszkańcy podejmowali działania polegające na wykorzystywaniu tego typu odpadów na własne potrzeby. Odpady biodegradowalne – zwłaszcza w przypadku zabudowy jednorodzinnej – najczęściej kierowane były na przydomowe kompostowniki, a następnie wykorzystywane przez mieszkańców, we własnym zakresie. Gmina Solec Kujawski wskazała dodatkowo, że w latach 2008-

2010 Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. prowadził zbiórkę odpadów organicznych bezpośrednio z posesji. ZGK dnia 30 kwietnia 2010 r. uzyskała zezwolenie starosty bydgoskiego na odzysk odpadów, w tym odpadów ulegających biodegradacji z ogrodów i parków (w tym z cmentarzy) oraz odpadów z targowisk. Zgodnie z uzyskanym zezwoleniem odzysk prowadzony był na części działki przy ul. Toruńskiej 97 w Solcu Kujawskim. Worki z nadrukiem „bio” można było zakupić w ZGK. Odbiór następował bezpłatnie, po wcześniejszym zgłoszeniu telefonicznym. Odpady organiczne z terenu miasta (ścięta trawa, liście oraz na zgłoszenie ścięta trawa od mieszkańców) były odwożone na kompostownik mieszczący się w sąsiedztwie nieczynnego wysypiska komunalnego w Solcu Kujawskim przy ul. Toruńskiej. Ponadto właściciele nieruchomości korzystający z tradycyjnego systemu ogrzewania mieli możliwość zbierania popiołu do pojemników (682 szt.) zakupionych przez ZGK Sp. z o.o. – do końca 2009 roku umowy na wywóz popiołu podpisało 641 mieszkańców. Gmina Koronowo podała z kolei, że odpady biodegradowalne oraz osady ściekowe mogą być poddane zagospodarowaniu, polegającym na:

a) produkcji torfu – linia do produkcji torfu, oparta na kompostowaniu, wybudowana przy stacji segregacji odpadów na terenie składowiska odpadów w Srebrnicy, lub oczyszczalni ścieków.

b) produkcji brykietu (linia do brykietowania).

Tab. 5. Ilość zebranych odpadów komunalnych w poszczególnych gminach na przestrzeni lat 2006-2009 na podstawie danych GUS³

Gmina	Ilość zebranych odpadów w danym roku							
	2006		2007		2008		2009	
	Ogółem [ton]	Zdeponowane na składowiskach [%]	Ogółem [ton]	Zdeponowane na składowiskach [%]	Ogółem [ton]	Zdeponowane na składowiskach [%]	Ogółem [ton]	Zdeponowane na składowiskach [%]
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Białe Błota	4.894,89	98,27	4.463,06	98,97	6.383,66	99,37	5.544,11	b. d.
Dąbrowa Chełmińska	209,8	100	188,00	100	294,68	100	512,18	b. d.
Dobrez	1.847,24	100	1.991,96	100	1.857,81	100	1.928,01	b. d.
Koronowo	4.543,31	99,98	5.874,63	99,98	6.026,87	99,93	6.066,71	b. d.
Nowa Wieś Wielka	2.252,06	99,66	2.742,23	97,60	2.594,87	99,78	2.662,81	b. d.
Osielsko	3.113,06	99,63	3.585,83	99,79	2.921,00	99,70	2.986,15	b. d.
Siczenko	1.507,32	99,85	1.592,34	99,73	1.469,08	99,65	1.359,28	b. d.
Solec Kujawski	4.419,17	99,98	4.346,07	99,80	4.753,27	99,95	4.706,54	b. d.
b. d. – brak danych								

³ Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [dostęp na:06.01.2014].

Z powyższego zestawienia wynika, że podstawowym sposobem unieszkodliwiania odpadów komunalnych w powiecie bydgoskim było ich składowanie. Ilość deponowanych na składowiskach odpadów sięgała 99-100% ogólnej masy odpadów komunalnych i wskaźnik ten jest niezmienny od 2006 r.

Ograniczenie liczby istniejących składowisk odpadów niespełniających wymagań ochrony środowiska

W kwestii dotyczącej składowisk odpadów, w strategicznych dokumentach dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi jako jeden z podstawowych celów w zakresie zagospodarowania odpadów powstających w sektorze komunalnym wskazuje się zintensyfikowanie działań zmierzających do likwidacji, rekultywacji bądź modernizacji nieefektywnych lokalnych składowisk odpadów, a także utworzenie Międzygminnych Kompleksów Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych. W Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami 2010, jako cele średniookresowe przyjęto m.in. konieczność podjęcia takich działań jak:

- * zredukowanie liczby składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których są składowane odpady komunalne,
- * zamknięcie do końca 2009 r. wszystkich składowisk niespełniających wymogów prawa i standardów Unii Europejskiej,
- * tworzenie, prowadzenie i doskonalenie międzygminnych kompleksów unieszkodliwiania odpadów, zwanych w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2010 – „zakładami zagospodarowania odpadów”.

Na początku roku 2008, na terenie powiatu bydgoskiego istniało 5 składowisk odpadów komunalnych, które nie zostały oficjalnie zamknięte, tzn. nie „posiadały” decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska, wydanej przez właściwy organ.

Składowiska te były zlokalizowane w:

1. Boluminie, gm. Dąbrowa Chełmińska. Składowisko odpadów komunalnych w Boluminie położone jest na wysoczyźnie morenowej Pojezierza Chełmińskiego. W rejonie składowiska nie ma obszarów ochronnych. Istniejące składowisko nie przyjmuje odpadów od sierpnia 2008 r.
2. Magdalence, gm. Dobrcz. Składowisko nieeksploatowane (zgodnie z informacją podaną przez gminę Dobrcz zakończono eksploatację w 2005 r.), zlokalizowane jest w pobliżu wsi Magdalenka, w odległości 3 km na zachód do Dobrcza, przy drodze publicznej z Dobrcza do Nekli.
3. Srebrnicy, gm. Koronowo. Eksploatacja składowiska została wstrzymana w 2000 r. Procedura uzyskania decyzji na zamknięcie składowiska została wszczęta w roku 2010, wydano już decyzję o zgodzie na zamknięcie, trwają prace rekultywacyjne.
4. Żołędowie, gm. Osielsko. Składowisko zlokalizowane w odległości 75 m na południe od ciek melioracyjnego Kanał Augustowski – dopływ Strugi Kotomiczycy, będącej dopływem rzeki Brdy oraz w odległości 150 i 200 m od dwóch

zabudowań mieszkalnych. Składowisko odpadów komunalnych w Żołędowie zlokalizowane jest wewnątrz strefy ochronnej pośredniej zewnętrznej ujęcia wody „CZYŻKÓWKO” z rzeki Brdy dla miasta Bydgoszczy.

5. Trzemiętówku, gm. Sicienko. Składowisko odpadów komunalnych położone jest przy drodze z Trzemiętówka do Wierzchucinka, w odległości ok. 1 km na północ od wsi Trzemiętówko. Składowisko funkcjonuje od 1989r., a od 31.12.2009 r. nie przyjmuje już odpadów z terenu gminy Sicienko. Składowisko zostało zlokalizowane na terenie po wyrobisku poźwirowym i na użytkach rolnych. Zamknięte decyzją z dnia 10.01.2011 r.

Gminy powiatu bydgoskiego obsługiwało również Międzygminne składowisko odpadów w Żółwinie-Wypaleniskach. Składowisko odpadów wchodzi w skład Kompleksu Utylizacji Odpadów w Bydgoszczy, od 2007 r. Międzygminnego Kompleksu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Sp. z o.o. w Bydgoszczy. MKUOK położony jest w województwie kujawsko-pomorskim, w granicach gminy Bydgoszcz, pomiędzy terenami wsi Żółwin i Wypaleniska bezpośrednio przy obwodnicy, droga krajowa nr 10. Kompleks zajmuje powierzchnię ok. 60 ha. Składowisko obsługuje gminy Białe Błota i Nową Wieś Wielką oraz miasta Bydgoszcz i Solec Kujawski, które na swoim terenie nie posiadają składowiska. Składowisko spełnia podstawowe wymogi techniczne wg wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Ponadto na terenie powiatu tucholskiego, w gminie Tuchola znajdowało się składowisko odpadów komunalnych obsługujące tereny gminy Koronowo. Spełniało ono wymogi techniczne według wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Pozostałe składowiska wymienione powyżej w pkt. 1-5 nie spełniały wymogów technicznych, np. w Trzemiętówku brak uszczelnienia, drenażu, instalacji do odbioru gazu wysypiskowego.

Tworzenie, prowadzenie i doskonalenie międzygminnych kompleksów unieszkodliwiania odpadów komunalnych (zwanych „zakładami zagospodarowania odpadów”)

Z informacji uzyskanych od poszczególnych gmin powiatu bydgoskiego wynikało, że podjęły one działania mające na celu uczestnictwo w międzygminnych kompleksach unieszkodliwiania odpadów.

Gminy takie jak: Białe Błota, Dąbrowa Chełmińska, Osielsko, Sicienko, Solec Kujawski przedsięwzięły w latach 2009-2010 działania mające na celu podjęcie współpracy z Miastem Bydgoszcz we współuczestniczeniu w Międzygminnym Kompleksie Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o. w Bydgoszczy. Zostały w tym zakresie zawarte stosowne porozumienia (Białe Błota – 29.03.2010 r., Dąbrowa Chełmińska – 18.12.2009 r., Osielsko – 8.04.2010 r., Sicienko – 11.01.2010 r.) dotyczące przekazania zadań własnych wyżej wymienionych gmin z zakresu zapewnienia utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Miasto Bydgoszcz będzie realizowało te zadania poprzez udział w Spółce MKUO ProNatura. Każda gmina zadeklarowała przekazanie corocznie do ProNatura określonej ilości odpa-

dów komunalnych: Białe Błota (10.000 Mg), Dąbrowa Chełmińska (1.200 Mg), Sicienko (1.500 Mg), Osielsko (6.000 Mg). Odpady dostarczane były do MKUO przez podmioty posiadające zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rodzaje przyjmowanych odpadów oraz opłaty za przyjęcie odpadów przez MKUO ProNatura określano w odniesieniu do odpadów komunalnych uchwałą organu stanowiącego danej gminy, zaś w stosunku do innych odpadów, uchwałą Zgromadzenia Wspólników MKUO ProNatura. Z kolei gmina Koronowo korzystała z usług analogicznego kompleksu unieszkodliwiania odpadów w Bładowie, powiat tucholski.

Wyeliminowanie praktyki nielegalnego składowania odpadów i „dzikich wysypisk”

Niemal wszystkie gminy z terenu powiatu bydgoskiego deklarowały realizowanie bieżących działań związanych z likwidacją „dzikich wysypisk” odpadów, przy wykorzystaniu środków pochodzących z budżetów poszczególnych gmin. W ww. zakresie podejmowano m.in. działania, przy współudziale policji, zmierzające do ustalenia każdorazowo sprawców nawiezienia odpadów.

Zgodnie z uzyskanymi informacjami, na terenie samej gminy Solec Kujawski, w latach 2008-2009 zlikwidowano 6 dzikich wysypisk, na których było zdeponowane 9,9 ton odpadów. W roku 2009 na terenie tej gminy zlikwidowano 3 wysypiska, skąd wywieziono 3,9 ton odpadów, a w 2010 r. zlikwidowano 2 wysypiska, wywieziono 11,06 ton odpadów. W gminie Koronowo w 2010 r. zlikwidowano 8 nielegalnych wysypisk odpadów, z których wywieziono 10,65 ton odpadów. W gminie Sicienko w 2009 r. usunięto 1 dzikie wysypisko, z którego Zakład Komunalny w Sicienku wywiózł 17 ton odpadów, zaś w 2010 r. usunięto 2 dzikie wysypiska, z których wywieziono łącznie 3,47 ton odpadów. W gminie Solec Kujawski w 2009 r. zlikwidowano 3 wysypiska, z których wywieziono 3,9 ton odpadów, a w 2010 r. 2 wysypiska i wywieziono 11,06 ton odpadów. Z kolei w gminie Dobrcz w 2010 roku nie podjęto żadnej akcji w tym zakresie. Również w gminie Dąbrowa Chełmińska (informacja z urzędu) – nie zgłoszono żadnego przypadku wykrycia „dzikiego wysypiska”. Zgodnie z deklaracją gminy dzikie wysypiska były likwidowane przez dzieci w ramach akcji „Sprzątanie świata”. Podobnie w gminie Nowa Wieś Wielka nie zgłoszono w 2010 żadnych wysypisk do likwidacji.

Występowanie dzikich wysypisk śmieci mogło być pokłosiem mało efektywnego sposobu egzekwowania obowiązującego prawa przez właściwe organy samorządu gminnego. Dlatego zasadne zdawało się być prowadzenie bieżącego nadzoru przez wójtów, burmistrzów i ich służby (straż gminna, policja) nad wypełnianiem przez właścicieli nieruchomości ich obowiązków, ale w oparciu o rzetelnie prowadzone ewidencje umów zawartych przez mieszkańców z przedsiębiorcami odbierającymi odpady.

Aktualizacja gminnych planów gospodarki odpadami i ustanawianie regulaminów utrzymania czystości i porządku

Niewątpliwie narzędziem umożliwiającym i zapewniającym właściwą gospodarkę odpadami jest posiadanie przez poszczególne gminy odpowiednich dokumentów o charakterze planistycznym, regulujących kwestie związane z kierunkami działań umożliwiającymi osiągnięcie zamierzonych celów w zakresie postępowania z odpadami. Stąd też Powiatowy Plan Gospodarki Odpadami, jako obowiązkowe działania dla gmin wskazywał:

1. Aktualizację gminnych planów gospodarki odpadami oraz
2. Opracowanie i uchwalenie regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gmin.

Tab. 6. Aktualny stan w zakresie posiadania aktów strategicznych gospodarki odpadami komunalnymi (zestawienie własne)

Gmina	Plan Gospodarki Odpadami [PGO]	Aktualizacja PGO na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2015	Regulamin utrzymania czystości i porządku	Aktualizacja regulaminu
Białe Błota	29.12.2004 (podmiot zewn.)	10.11.2009	30.03.2006 ⁴	brak
Dąbrowa Chełmińska	8.09.2004 (podmiot zewn.)	Brak	7.09.2006 ⁵ – uchylony wyrokiem Sądu	brak
Dobrcz	30.11.2004	Brak	28.02.2006 ⁶	16.03.2011 ⁷
Koronowo	28.06.2004	26.08.2009	26.04.2006 ⁸	brak
Nowa Wieś Wielka	16.09.2004	Brak	7.02.2006 ⁹	brak
Osielsko	25.11.2004	17.02.2011	25.05.2006 ¹⁰ – uchylony wyrokiem Sądu ¹¹	10.02.2010 ¹²
Sicienko	8.12.2004	30.06.2009	26.04.2006 ¹³	27.10.2010 ¹⁴
Solec Kujawski	24.08.2004	22.10.2009	7.04.2006 ¹⁵	brak

⁴ Uchwała XXXVIII/454/2006 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2006.63.1048).

⁵ Uchwała XXXI/241/06 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2007.60.962).

⁶ Uchwała XXIV/289/2006 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2006.79.1311).

⁷ Uchwała IV/23/2011 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2011.196.1803).

⁸ Uchwała XLII/498/06 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2006.73.1241).

⁹ Uchwała XXXIII/349/2006 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2006.37.612).

¹⁰ Uchwała IV/33/06 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2006.92.1429).

¹¹ Wyrok WSA z dnia 26.10.2009r. w Bydgoszczy, Sygn. akt IISA/Bd 678/09.

¹² Uchwała II/28/10 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2010.83.983).

¹³ Uchwała XXXIX/254/06 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2006.122.1803).

¹⁴ Uchwała XLIX/361/10 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2010.183.2383).

¹⁵ Uchwała XXXIV/237/2006 (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom.2006.69.1172).

Niemal wszystkie gminy z terenu powiatu bydgoskiego posiadały regulaminy utrzymania czystości i porządku, uchwalone w drodze odpowiedniej uchwały Rady Gminy. Regulaminu takiego nie posiadała jedynie gmina Dąbrowa Chełmińska. Z kolei aktualizację gminnych planów gospodarki odpadami przeprowadziły jedynie 3 gminy, a pozostałe 5 - do końca roku 2010 takiej aktualizacji nie dokonały. Z informacji uzyskanej z gminy Dąbrowa Chełmińska wynikało, że gmina ta nie uchwaliła do tej pory aktualizacji, gdyż oczekuje na wejście w życie nowej ustawy o odpadach.

Termin ustawowy uchwalenia planów gospodarki odpadami w gminach to 30.06.2004 r. Jak wynika z powyższej tabeli tylko jedna gmina Koronowo uchwaliła plan w terminie, pozostałe zanotowały opóźnienia, które wahały się od 54 dni (najmniejsze w gminie Solec Kujawski) do 181 dni (największe w gminie Białe Błota). Termin ustawowy uchwalenia regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminie to 13.01.2006 r. Żadnej gminie nie udało się przyjąć regulaminu w ustawowym czasie. Opóźnienia w tym zakresie wyniosły od 24 dni (najmniejsze w gminie Nowa Wieś Wielka) do 236 dni (największe w gminie Dąbrowa Chełmińska).

Niewątpliwie przyczyn opóźnień w uchwalaniu planów gminnych czy regulaminów należy upatrywać w:

- bezkarności gmin, czyli braku konsekwencji finansowych czy personalnych. Odczuwalny był tu niedobór instrumentów administracyjnych mogących skłonić gminy do terminowego uchwalenia dokumentów. Obowiązek ten zatem zależy od przestrzegania prawa przez gminy, a przede wszystkim od ich świadomości ekologicznej,
- braku w urzędach kadry odpowiednio przygotowanej do wykonania takiego opracowania, zwłaszcza w małych gminach, które nie posiadały osób mogących „fizycznie” zrealizować to zadanie w wymaganym terminie. Zatem gminy w większości przypadków decydowały się na zlecenie wykonania planów podmiotom zewnętrznym wyłanianym w drodze przetargu (co jest bardziej kosztowne niż środkami własnymi), co jednocześnie oznacza, że gminy winny dysponować odpowiednią kwotą w budżecie na ten cel,
- braku wymaganych danych niezbędnych do powstania planu, np. co do ilości poszczególnych rodzajów odpadów wytwarzanych na terenie gminy.

Uwagi końcowe

Gminy zarządzają i zarządzały, w badanym okresie tj. do końca 2011 r. lokalnym rynkiem gospodarki odpadami komunalnymi, wyposażone zostały w szereg instrumentów prawnych dla budowy kompleksowego systemu na swoim terenie. Mowa tu o uprawnieniach, jak i obowiązkach uchwałodawczych w zakresie uchwalania gminnych planów gospodarki odpadami, regulaminów utrzymania czystości i porządku oraz wymagań wobec przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W powyższym zakresie odnotować trzeba brak realizacji przez gminy powiatu bydgoskiego ich ustawowych obowiązków. Ponadto w urzędach gmin brakowało kadry odpowiednio przygotowanej do opracowania planów czy regulaminów oraz rzetelnych danych niezbędnych do powstania takiego planu, np. co do ilości

poszczególnych rodzajów odpadów wytwarzanych na terenie gminy. Zauważalny był także brak działań gmin w zakresie budowy (także wspólnie z innymi gminami) instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów (poza składowaniem), w tym w szczególności dla odpadów ulegających biodegradacji, co w konsekwencji przekładało się na zbyt niskie ilości odpadów poddawanych procesom biologicznego i termicznego przekształcania. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w braku konsekwencji finansowych oraz personalnych, które motywowałyby jednak gminy do wypełniania ww. obowiązków. Powyższe powoduje, że czują się one często bezkarne.

Streszczenie

Opracowanie niniejsze jest drugim z kolei artykułem z cyklu, które mają przybliżyć czytelnikom system gospodarki odpadami komunalnymi w gminach powiatu bydgoskiego. Analiza dokonana w części II dotyczy stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2012 r., kiedy weszła w życie rewolucyjna nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W artykule wnikliwie zbadano i oceniono kolejne zagadnienia, których realizacja miała przybliżyć gminy do budowy efektywnego i kompleksowego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych, takie jak: rozwój i podniesienie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, utworzenie ponadgminnych struktur gospodarki odpadami, podniesienie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju selektywnej zbiórki odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, ograniczenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska, rozwój instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, bieżąca likwidacja nielegalnych składowisk, inwentaryzacja starych składowisk odpadów w celu ich rekultywacji, a także intensyfikacja działań w zakresie zamykania, rekultywacji lub modernizacji nieefektywnych lokalnych składowisk odpadów komunalnych, bądź rozbudowa składowisk regionalnych według standardów Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: odpady komunalne, system zagospodarowania odpadów, selektywna zbiórka odpadów

Analysis of the Organization of Municipal Waste Management System on the Example of the Communes Included in the District of Bydgoszcz. A Comparative Study part II

Summary

The paper is the second one of the series of articles whose objective is to present the waste management system operative in the communes comprising the District of Bydgoszcz. The analysis embraces the legislation in force before 1 January 2012 when the 'revolutionary' amendment to the Act on Maintenance of Order and Cleanliness in Communes came became effective. The author analyzed and evaluated the measures whose adoption was supposed to further the construction of an effective and complex system of communal waste management. They include development and increase in effectiveness of selective waste collection taking into special consideration the collection of biodegradable waste, establishment of supracommunal structures for waste management, reduction in deposition of biodegradable waste in the landfills, the development of installations for recycling and rendering harmless of waste, current liquidation of illegal landfills, stocktaking of old landfills with the view of their reclamation, as well as taking increased actions aiming at closing, modernizing and reclaiming of ineffective local landfills and extending of regional ones pursuant to the standards imposed by the European Union.

Key words: communal waste, system of waste management, selective waste collection

Marek K. Jeleniewski

SPROSTOWANIA PRASOWE – INSTYTUCJA NIEDOSKONAŁA. STUDIUM PRZYPADKU

Gwarancje wolności wypowiedzi, a co za tym idzie wolności prasy, rodzą potrzebę zapewnienia równości stron. Przez lata ukształtowały się dwa systemy rozwiązań prawnych. Pierwszy (francuski) – polemiczny daje możliwość udzielenie odpowiedzi w każdym przypadku, w którym publikacja dotyczy zainteresowanego, dopuszcza także możliwość repliki. W drugim (niemieckim) osoba zainteresowana ma prawo do zamieszczenia sprostowania dotyczącej jej informacji nieprawdziwej lub nieścisłej. W tym przypadku możliwość wymiany zdań ograniczona jest do minimum i jest dozwolona tylko wówczas gdy dotyczy faktów⁴.

Od wejścia w życie ustawy „Prawo prasowe”⁵ w polskim systemie prawnym przyjęto rozwiązanie pośrednie. Art. 31 przewidywał możliwość żądania zamieszczenia zarówno „sprostowania” jak i „odpowiedzi”. Niestety obu terminów nie zdefiniowano, co oczywiście musi rodzić szereg wątpliwości natury prawnej.

Zgodnie z intencją prawodawcy przepisy służyć miały realizacji konstytucyjnego prawa do wolności wypowiedzi, gwarantowanego zarówno dziennikarzowi, jak i czytelnikowi, widzowi czy słuchaczowi. Niewiele jednak rozwiązań prawnych poddawano tak częstej i różnorodnej krytycznej ocenie⁶.

J. Sobczak twierdzi, że „*Nie wytyczono /.../ precyzyjnych granic pomiędzy sprostowaniem, a odpowiedzią. Fakt ten, wobec różnych wymogów stawianych przez usta-*

⁴ B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec środków masowego przekazu*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 92. K. Stepińska, *Sprostowanie prasowe w świetle prawa*, Warszawa 1964. B. Kosmus, *Sprostowanie i odpowiedź prasowa*, Warszawa 2006, s. 7-8. J. Malujda, A. Oryl., *Sprostowanie i odpowiedź w prawie prasowym; istota, forma i roszczenia*, Radca prawny 2007; M. Löffner, *Presserecht*, Monachium 1997.

⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 34, poz. 187, z 1990 r. Nr 29, poz. 173, z 1991 r. Nr 100, poz. 442, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 770, z 1999 r. Nr 90, poz. 999, z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 111, poz. 1181, z 2005 r. Nr 39, poz. 377, z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, Nr 235, poz. 1551, z 2011 r. Nr 85, poz. 459, Nr 156, poz. 934, Nr 205, poz. 1204, Nr 282, poz. 1660, z 2012 r. poz. 1136, z 2013 r. poz. 771.).

⁶ A. Kopff, *Kilka uwag o instytucji sprostowań prasowych*, Zeszyty Prasoznawcze 1976 nr 4. R. Tomczyk, *Sprostowania prasowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 1997 z. 69; R. Sadlik, *Różnica między odpowiedzią a sprostowaniem*, Gazeta Prawna 2001 nr 142.

wodawcę sprostowaniu i odpowiedzi rodzi poważne nieporozumienia”⁷. Z kolei I. Dobosz zauważa, że w sferze „sprostowań” i „odpowiedzi” prasowych „...polskie prawo prasowe nie zrealizowało pokładanych w nim nadziei”⁸.

Z całkiem innych przyczyn wrogiem (zarówno „sprostowań”, jak i „odpowiedzi”) pozostają liczni redaktorzy naczelni. Są – co prawda – tacy, którzy okazując szacunek czytelnikowi, godzą się na zamieszczanie „sprostowań” i „odpowiedzi”, poszerzając takim postępowaniem ogląd opisywanego zagadnienia, nadając mu obiektywny charakter. Ci jednak pozostają w mniejszości. Większość czyniła i czyni wszystko, by „odpowiedzi” i „sprostowania” nie zamieścić, korzystając z całej gamy prawnych i pozaprawnych możliwości⁹.

Prace nad nowym „prawem prasowym” trwają w Polsce już kilkadziesiąt lat¹⁰. W ich efekcie przepisy ulegają wymuszanej biegiem czasu aktualizacji. Z tej racji, mimo, że powstałe w roku 1984, w swych podstawach nie odbiegają od ustawodawstwa europejskiego¹¹. Rezultatem tych prac jest m. in. zniesienie instytucji „odpowiedzi prasowej”. Zostało ono wymuszone orzeczeniem wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.¹² W obowiązującym dziś akcie z instytucji „odpowiedzi” zrezygnowano¹³. Przepisy weszły w życie 14 czerwca 2012 r.

Dziś obowiązujące przepisy zakładają, że „sprostowania” (tak jak w przeszłości „odpowiedzi”) są narzędziem, przy użyciu którego zainteresowany może dochodzić swoich praw, naruszonych – jego zdaniem – publikacją prasową. Dzięki nim owo dochodzenie trwać ma krócej niż długie, (a z doświadczeń wiemy, że często bardzo długie) postępowanie sądowe. Ustawodawca zakładał bowiem, (słusznie zresztą), że sens ma tylko reakcja szybka, w czasie gdy osoba zainteresowana, a raczej te którym chce ona zwrócić swoją reakcją uwagę, „czują” problem w publikacji, a potem w sprostowaniu czy odpowiedzi poruszany, i jako aktualnym chcą się nim jeszcze zajmować. Nie wolno także pomijać innej wielce istotnej funkcji, jaką spełnia w tym przypadku czas. W „prawie pra-

⁷ J. Sobczak, *Prawo prasowe*, Warszawa 2000 s. 337, tenże *Prawo prasowe - komentarz*, Warszawa 2008, s. 727 i dalsze.

⁸ I. Dobosz, *Sprostowania w mass mediach* [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005 s. 403.

⁹ Na przykład - w chwili powstawania tekstu w bydgoskiej „Gazecie Pomorskiej” ukazało się sprostowanie nieprawdziwych i nieścisłych wiadomości, zamieszczonych w dniu 2 września 2011 r., w artykułach „Krwia zapłać za operację” i „Chcesz być zdrowy? Najpierw musisz pokazać, że znalazłeś dawcę” zob. *Gazeta Pomorska*, z 26 XII 2013 r.

¹⁰ Mają w nich także swój udział członkowie Polskiego Towarzystwa Naukowe Prawa Prasowego, którego autor jest członkiem - założycielem.

¹¹ K. Skubisz-Kępka, *Sprostowanie i odpowiedź w prasie. Studium z zakresu prawa polskiego na tle prawnooporównawczym*, Warszawa 2009, s. 42 i dalsze.

¹² Wyrok TK z dn. 1 grudnia 2010 r., sygn. akt K 41/07 (Dz. U. Nr 235, poz. 1551.).

¹³ Od wejścia w życie ustawy tj. od roku 1984 istniały zarówno „sprostowanie”, jak i „odpowiedź”. Przepis stanowił bowiem, że : „Na wniosek zainteresowanej osoby fizycznej, prawnej lub innej jednostki organizacyjnej redaktor naczelny redakcji właściwego dziennika lub czasopisma jest obowiązany opublikować bezpłatnie:

1) rzeczowe i odnoszące się do faktów sprostowanie wiadomości nieprawdziwej lub nieścisłej,
2) rzeczową odpowiedź na stwierdzenie zagrażające dobrom osobistym.(art. 31 pr.).

sowym” zawarto szereg rozwiązań, dzięki którym reakcja osoby zainteresowanej trafiać ma do możliwie tego samego kręgu odbiorców, do którego wcześniej trafił przedmiotowy materiał prasowy. Są zatem tymi rozwiązaniami, w miarę krótkie, terminy na zamieszczenie sprostowania, w dzienniku najpóźniej w ciągu dni siedem zaś w czasopiśmie w kolejnym lub dwu następnych przygotowywanych do druku numerach. Jako, że dominuje obecnie przekaz elektroniczny, dynamicznie zmienny, uznano, że w takim sprostowanie umieścić należy w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania. W innym niż dziennik przekazuje za pomocą dźwięku lub obrazu i dźwięku – w sprostowanie należy zamieścić w najbliższym analogicznym przekazy.

Innym świadectwem troski o w miarę czasowo bliskie publikacji, zamieszczenie sprostowania jest wciąż aktualna regulacja zawarta w art. 32 pkt. 2 cyt. ustawy nakazująca umieszczenie dodatkowo sprostowania w odpowiednim, ze względu na krąg odbiorców, dzienniku w przypadku, gdy możliwy termin, w którym miałyby się one ukazać przekroczyłby sześć miesięcy. Za ważne uznać należy także określone w przepisie zasady, zgodnie, z którymi sprostowanie winno być opublikowane lub przynajmniej zasygnalizowane w tym samym dziale równorzędną czcionką oraz pod widocznym tytułem, zaś w pozostałych publikacjach w zbliżonym czasie i analogicznym programie. To wszystko, a także zakaz dokonywania bez zgody wnioskodawcy skrótów i innych zmian które osłabiałyby jego znaczenie lub zniekształcały intencję autora oraz zakaz komentowania sprostowania w tym samym numerze, (którego przewidziana w art. 46 ust. 1 pr. pr. penalizacja została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją RP)¹⁴ miały sprawić, iż w ewentualnym sporze pozycja osoby zainteresowanej odpowiadała, na ile to tylko

¹⁴ wyrok TK z 5 V 2004 r. P 2/03 OTK-A 2004/5/39: Po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 maja 2004 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi o zbadanie zgodności:

1) art. 32 ust. 6 od pierwszego średnika do kropki ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) – „tekst sprostowania nie może być komentowany w tym samym numerze lub audycji; nie odnosi się to do odpowiedzi; nie wyklucza to jednak prostej zapowiedzi polemiki lub wyjaśnień” z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 54 ust. 1 Konstytucji, art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz

2) art. 46 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji, orzeka: Art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 34, poz. 187, z 1990 r. Nr 29, poz. 173, z 1991 r. Nr 100, poz. 442, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 770, z 1999 r. Nr 90, poz. 999, z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271) w zakresie, w jakim zabrania komentowania tekstu sprostowania w tym samym numerze lub audycji, w której sprostowanie to zostało opublikowane, jest zgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Art. 46 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie definiując pojęcia sprostowania i odpowiedzi, zakazuje pod groźbą kary komentowania tekstu sprostowania w tym samym numerze lub audycji, w której sprostowanie to zostało opublikowane, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą.

możliwe, pozycji redaktora naczelnego. W efekcie sporego nacisku przedstawiciele prasy z instytucji „odpowiedzi” zrezygnowano. Odbiorcy pozostały „sprostowania”.

Ustawodawca w trosce by redaktor naczelny, kierujący się dobrem ogólnym i obowiązującym prawem, szanujący czytelnika, słuchacza czy widza, w poczuciu odpowiedzialności postępował w sposób obiektywny, zobowiązał prasę do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk¹⁵. Temu służyć ma również instytucja sprostowania. Czasem bowiem nawet najbardziej zaangażowany dziennikarz, postępujący etycznie, w poczuciu odpowiedzialności może nawet nieświadomie, wbrew swej woli, przedstawić omawiany problem w sposób nieprawdziwy.

To wszystko, w parze z wynikającym z art. 33.3. nałożonym na redaktora naczelnego obowiązkiem niezwłocznego poinformowania wnioskodawcy o przyczynach ewentualnego niezamieszczenia sprostowania, które muszą mieć swą podstawę prawną wywiedzioną z art. 33 1. i 2, służyć ma swoistemu wyrównaniu szans redaktora naczelnego i osoby zainteresowanej zamieszczeniem swojej reakcji na publikację. Jeśli dodać do tego możliwość odwołania się niezadowolonego z decyzji redaktora naczelnego do Sądu Administracyjnego¹⁶, powstaje wrażenie, że obie strony są równymi partnerami i obie korzystają w równym stopniu z konstytucyjnej gwarancji wolności wypowiedzi. Doświadczenie pokazuje jednak, że tak nie jest. Wciąż bowiem redaktor naczelny występuje w roli sędziego we własnej sprawie i często, przy jego złej woli gwarancje ustawowe okazują się pozorne. Szczególnie w dobie tabloidyzacji mediów.

Wiele jest definicji tabloidów. Wszystkie one jednak mają cechę wspólną: są czarną owcą współczesnego dziennikarstwa, żerującą na najniższych instynktach czytelnika. Biadanie nad ich istnieniem, wyrażanie nadziei, że nastąpi ich cywilizacja, próby sanacji, są bezsensowne, z góry skazane na porażkę. Ten rodzaj komunikowania powstał po to, by wypełnić istniejącą od lat lukę. W niej tkwiły osoby nierozumiejące języka, jakim posługiwały się do tej pory media. Był to dla nich język obcy. Obcy był również sposób rozumowania, argumentowania, spojrzenia na szereg zjawisk itp. Umiejętnie redagowane tabloidy sprawiły, że wiele osób po raz pierwszy sięgnęło po „gazetę”. „Paradygmatyczne” dziennikarstwo tabloidowe jest trywialne, przesycone emfazą, zorientowane na skandale, seks, przemoc. Wykorzystuje stereotypy, klisze, prymitywnie moralizuje. Nie dąży do prawdy sztucznie dramatyzuje wydarzenia. Manipuluje kultem młodości, erotyki. Przedstawia żenująco uproszczony świat, newsy i analizy są bardzo krótkie i płytkie. Rekonstrukcja zdarzeń jest sztucznie uduchawiana i brak w niej dążenia do prawdy (koncern for the truth) zaś lidy epatują sensacją¹⁷.

Warto rozważyć dylemat: czy w dobie zaniku czytelnictwa, w czasie gdy ponad 50 procent Polaków nie czyta przez cały rok żadnej książki, w dobie wtórnej analfabe-

¹⁵ Art. 6 ust. 1 pr. pr.

¹⁶ Zgodnie z poglądem doktryny i judykatury pisemna odmowa redaktora naczelnego nie jest decyzją administracyjną lecz nosi cechy decyzji administracyjnej, przez co jej dalszy los zależy od woli wnioskodawcy, a postępowanie przed sądem toczy się zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego.

¹⁷ J. Pleszyński, *Etyka dziennikarska*, Warszawa 2007 s. 79.

tyzacji, gdy wielu absolwentów szkół średnich otrzymuje świadectwo maturalne bez powodu¹⁸, lepiej by osoby takie sięgały po tabloidy, czy też lepiej by w ogóle nie czytały? Pytanie pozostaje otwarte.

Zarówno ogląd pobieżny, jak dogłębna analiza prowadzi do następującej konstatacji: troska o zatrzymanie czytelnika tabloidu, jeśli nie zawsze, to bardzo często przesłania dziennikarską rzetelność i szczególną staranność. Także w sferze sprostowań.

Jak wspomniano wyżej, ważkim argumentem używanym przez krytyków dotychczasowego stanu prawnego była niejednoznaczność definicyjna. Z braku wyobraźni, miast udoskonalić pojęcie dokonano resekcji. Pozostały „sprostowania”. Czy zatem można uznać problem za rozwiązany? Autor dysponuje przykładami, dowodzącymi, że tak niestety nie jest.

W roku 2006 jedna tylko instytucja – Ministerstwo Obrony Narodowej – w jednym tylko tabloidzie – „Fakt” dopatrzyło się 14 wiadomości nieprawdziwych lub nieścisłych, bądź stwierdzeń zagrażających dobrom osobistym wojska. Jako, że były to informacje różnej wagi postanowiono przejść do porządku dziennego nad ośmioma, w pięciu przypadkach wysłano do redaktora naczelnego sprostowania, w jednym odpowiedź. Redaktor naczelny nie zamieścił żadnego. Każdorazowo zatrudniona przez „Fakt” kancelaria prawnicza przesyłała na ręce dyrektora Centrum standardową odpowiedź, ze stwierdzeniem, że: „nadesłany tekst nie spełnia tych wymogów (pr. pr. mkj) bowiem nie odnosi się do wiadomości nieścisłych lub nieprawdziwych zawartych w artykule”, czasami uzupełniając ją o inne wymyślone powody, dla których sprostowanie lub odpowiedź nie mogły się ukazać.

W dniu 27 marca 2006 r. na łamach „Faktu” zamieszczono artykuł „Mamy słaby materiał”, w którym napisano m.in.: *„Tych szeregowych zabija sepsa. Ale wojska to zupełnie nie obchodzi. Dowódca szydzi z umierających. Ten człowiek nie ma serca! Pplk Zbigniew Pruski uważa podwładnych za słabeuszy, bo ulegli śmiertelnej chorobie. Jeszcze trzy tygodnie temu to byli zdrowi młodzi ludzie. Dziś chorzy na sepsę i nieprzytomni leżą podłączeni rurkami do urządzeń podających im leki i tlen. Ostatkiem sił walczą ze śmiercią. Co się stało? Byli za słabym materiałem na **żołnierzy** – cynicznie mówi ich dowódca /.../ A w Skwierzynie cisza. Nie słyhać, by prokurator przesłuchiwał świadków, by szukał winnych zaniedbań. Tylko zrozpaczeni matki i ojcowie nie kryją ogromnego żalu do wojska - Gdybym mogła to udusiłabym **oficerów** własnymi rękami za to, co zrobili mojemu synowi- rozpacza Ewa Jaworowska (50 l.) z Opola- Siedzę w szpitalu od piątku. Przez ten czas żaden **oficer** nie miał odwagi przyjść i spojrzeć mi w oczy/.../”.*

Prokurator wojskowy powinien natychmiast zbadać, czy nie doszło do przypadków znęcania się nad **żołnierzami**. Bo wycieńczone organizmy są bardzo podatne na infekcję. Wiadomo bowiem, że sepsa jest śmiertelnie groźnym stanem zapalnym wy-

¹⁸ Autor, jako członek komisji egzaminacyjnej w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, poznał licznych kandydatów na studia, posiadających świadectwo maturalne, nie znających podstawowych zagadnień omawianych w czasie zajęć w szkole podstawowej i średniej, z historii, wiedzy o społeczeństwie, wiedzy ogólnej itp. w szkole średniej, mających kłopoty z płynnym czytaniem. Zjawisko to z roku na rok się pogłębia.

wołanym przez mikroby. Ludzie zapadają na sepsę kiedy mają gwałtownie obniżoną odporność. Jak mocno rekrut musi w wojsku dostać w kość, by nagle znaleźć się w stanie krytycznym? Na to pytanie armia nie chce odpowiedzieć”.

Reagując na publikację dyrektor Centrum Informacyjnego MON przesłał „sprostowanie”, w którym napisał: „W artykule Dariusza Dutkiewicza pt.: „Mamy słaby materiał („Fakt” nr 73 z dnia 27 marca 2006 r.) opublikowany został szereg nie prawdziwych informacji.

- a) Nie jest prawdą, że w odniesieniu do przypadków zachorowań na sepsę w 61. Brygadzie Rakietowej Obrony Powietrznej w Skwierzynie „wojska to zupełnie nie obchodzi”. Takie stwierdzenie stanowi poważne nadużycie, bowiem zarówno przełożeni żołnierzy, jak i kierownictwo resortu obrony, a także wojskowa i cywilna służba zdrowia podjęły niezwłocznie szereg zdecydowanych działań mających na celu jak najszybszą pomoc chorym żołnierzom – o czym wielokrotnie informowaliśmy.
- b) Nie jest prawdą, że nikt z jednostki nie kontaktował się z rodzinami żołnierzy przebywających w szpitalu. W stałym kontakcie z rodzinami żołnierzy byli lekarze wojskowi, psycholog jednostki i kapelan. Dla bliskich żołnierzy przygotowane zostały miejsca noclegowe w bezpośrednim sąsiedztwie szpitala.
- c) Nie jest prawdą, że wojskowe organy ścigania nie zainteresowały się sprawą. Zgodnie z obowiązującymi w wojsku procedurami natychmiast zostały wydane decyzje zmierzające do wyjaśnienia powodów zaistniałej sytuacji. Dlatego już od 25 .03. br. placówka Żandarmerii Wojskowej w Międzyrzeczu pod nadzorem Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Zielonej Górze prowadzi na terenie jednostki postępowanie wyjaśniające”.

Mimo, że sprostowanie odnosiło się do faktów – wskazując konkretne osoby podejmujące stosowne działania, zaprzeczając wiadomości, że wojska zupełnie nie obchodzi to, że żołnierzy zabija sepsa. Mimo, że było rzeczowe – „Pod pojęciem rzeczowości należy rozumieć konkretność, zwartość i jasność wypowiedzi” (orzeczenie Sądu Najwyższego III KK 13/03 z uzasadnieniem), zatem spełniało kryteria określone przez prawo prasowe, nie zostało zamieszczone.

Dyrektor Centrum Informacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej zareagował zgodnie z prawem. Wysyłając pismo nazwał je „sprostowaniem”. Tymczasem znalazły się w nim zarówno elementy „sprostowania” (odnośnie pierwszej cytowanej wyżej wiadomości) jak i „odpowiedzi” (odnośnie dwu pozostałych). Sprostowanie bowiem odnosi się wyłącznie do faktów, natomiast odpowiedź w pierwszym rzędzie dotyczy ocen, chociaż może także dotyczyć faktów (Postanowienie Sądu Najwyższego V KKN 631/98).

Zgodnie z obowiązującym wówczas prawem (art. 31 pr. pr.) redaktor naczelny miał obowiązek zamieścić zarówno rzeczowe i odnoszące się do faktów sprostowanie wiadomości nieprawdziwej lub nieścisłej, jak i rzeczową odpowiedź na stwierdzenie zagrażające dobrom osobistym. Dziś pozostało tylko „sprostowanie”. Istotne są cechy, a nie nazwa pisma. Ukształtowany od lat pogląd w tej materii zarówno doktryny jak i judykatury jest powszechnie znany. „Skoro /.../ w art. 31 pr. pr. nałożono na redaktora naczelnego

go obowiązek opublikowania na wniosek zainteresowanego: sprostowania wiadomości nieprawdziwej lub nieścisłej i odpowiedzi na stwierdzenia zagrażające dobrom osobistym, to możliwe jest domaganie się przez niego pisma zawierającego sprostowanie, jak i odpowiedź, przy czym nie jest ważne, jak zostało nazwane to pismo. O jego charakterze decyduje bowiem nie nazwa, ale treść i cel wniesienia”. (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu I Acr 69/92; OSA 1992 nr 12 poz. 89).

Odmowa opublikowania sprostowania mogłaby nastąpić tylko wówczas, gdyby zachodziły przyczyny określone w art. 33 prawa prasowego. W tym przypadku nie zachodziły.

W dniu 3 kwietnia 2006 r. na łamach „Faktu” zamieszczono artykuł pt. „Wojsko zrobiło ze mnie kalekę”, w którym napisano m.in.: „Armia nie chce przyznać się do tego, że w jednostce w Skwierzynie od lat grasuje śmiertelna zaraza! Przez rok armia ukrywała, że żołnierz z jednostki w Skwierzynie (Lubuskie) był zarażony sepsą! Po co? By nie wyszło na jaw, że ostatni atak posocznicy, który omal nie zabił czterech żołnierzy, to w tej jednostce nie pierwsza. Zaraza grasuje tam od lat! A jedną z jej ofiar jest szeregowy Przemek Pankowski(21 l.), który rok temu cudem uniknął śmierci. Do dziś jest kaleką...”.

Reagując na tę publikację Rzecznik Prasowy Ministerstwa Obrony Narodowej skierował na ręce Redaktora Naczelnego „Faktu” sprostowanie następującej treści: „W artykule pt. „Wojsko zrobiło ze mnie kalekę („Fakt” z dn. 3.04.2006 r.) opublikowany został szereg nieprawdziwych informacji:

1.Nie jest prawdą, że „zaraza grasuje tam od lat”. Posocznica nie jest chorobą epidemiczną. Natomiast stwierdzenie użyte w artykule sugeruje, że jednostka w Skwierzynie jest jakimś szczególnym obszarem zagrożonym „zarazą”, co jest oczywistym kłamstwem i wprowadza czytelnika w błąd.

2.Nie jest także prawdą, jakoby „Przez rok armia ukrywała, że żołnierz z jednostki w Skwierzynie (...) był zarażony sepsą”. Placówki służby zdrowia nie udostępniają list chorych do wiadomości publicznej. A sam fakt zdiagnozowania sepsy został potwierdzony po otrzymaniu pytania od red. D. Dutkiewicza na ten temat”.

W odpowiedzi na przesłane do „Faktu” sprostowanie pełnomocnik redaktora naczelnego przekazał na ręce Rzecznika Prasowego MON pismo w którym napisał m.in.: „Artykuł został przygotowany zgodnie z zasadami staranności i rzetelności dziennikarskiej i spełnia wymogi art. 12 prawa prasowego. Zamieszczone w nim stwierdzenia zostały zweryfikowane na podstawie danych uzyskanych m.in. od lekarza rodzinnego i matki żołnierza wskazanego w artykule oraz informacji otrzymanych od ppłk. Zbigniewa Pruskiego, szefa szkolenia jednostki w Skwierzynie, a także w oparciu o analizę dokumentu wystawionego przez komisję wojskową w Żarach.

Zgodnie z art. 31 prawa prasowego sprostowanie jest rzeczowym i odnoszącym się do faktów przekazem dotyczącym wiadomości nieprawdziwej i nieścisłej. Nadesłany tekst nie spełnia tych wymogów, bowiem nie prostuje wiadomości nieścisłych lub nieprawdziwych zawartych w artykule. Treść pkt. 1 sprostowania ogranicza się jedynie do prostej negacji stwierdzenia „zaraza grasuje tam od lat”. Jednocześnie w kontekście zawartych w me-

diach wypowiedzi przedstawicieli środowiska medycznego nie jest prawdziwa zawarta w oświadczeniu teza, że „posocznica nie jest choroba epidemiczną”.

Ponadto zamieszczone w pkt. 2 sprostowania sformułowania mówiące, że „placówki służby zdrowia nie udostępniają list chorych do wiadomości publicznej” oraz, że „fakt zdiagnozowania sepsy został potwierdzony po otrzymaniu pytania od red. Dudkiewicza na ten temat” nie odnoszą się w sposób rzeczowy do treści hipotezy postawionej przez autora artykułu i w ocenie redaktora naczelnego stanowi polemikę, która nie podlega obowiązkowej publikacji. W konsekwencji w imieniu redaktora naczelnego gazety „Fakt” na podstawie art. 33 Ust. 1 pkt. 1 oraz ust. 2 pkt. 1 ustawy prawo prasowe przekazują odmowę spełnienia publikacji sprostowania”.

W artykule poinformowano czytelników, że „w jednostce w Skwierzynie od lat grasuje śmiertelna zaraza” oraz o tym, że „przez rok armia ukrywała, że żołnierz z jednostki w Skwierzynie był zarażony sepsą!”. Autor materiału oparł swój pogląd na tym, że rok wcześniej w jednostce w Skwierzynie na tę samą chorobę zachorował żołnierz, oraz na tym, że dziennikarz „Faktu” nie wiedział wcześniej, że takie zdarzenie miało miejsce.

Uznając obie informacje za nieprawdziwe Rzecznik Prasowy MON przesyłając sprostowanie napisał – odnosząc się do pierwszej, że nie jest prawdą, że zaraza grasuje w Skwierzynie od lat, zaś wobec drugiej, iż fakt, „że redaktor „Faktu” nie wiedział wcześniej o chorobie nie oznacza, że armia ukrywała to zdarzenie przed opinią publiczną, czego dowodem jest potwierdzenie zachorowania po pytaniu zadany przez red. D. Dudkiewicza”.

Obiektywna analiza powyższego każe uznać, że czym innym jest jednostkowy przypadek chorobowy, a czym innym zaraza. Trudno także uznać za tożsame wcześniejsze nieprzekazanie informacji o chorobie redakcji „Faktu” z jej ukrywaniem. Tym bardziej, że po zadany przez dziennikarza tabloidu pytaniu rzecznik MON nie taił tego faktu i udzielił wyczerpującej odpowiedzi. Zatem: sprostowanie było rzeczowe i odnosiło się do faktów. Nie ulega wątpliwości, że nie zawierało treści karalnej, nie naruszało dóbr osobistych osób trzecich jego treść była zgodna z zasadami współżycia społecznego, nie podważała faktów stwierdzonych prawomocnym orzeczeniem. dotyczyła treści zawartych w materiale prasowym, zostało wystosowane przez osobę, której dotyczą fakty przytoczone w prostowanym materiale, nie odnosiła się do wiadomości poprzednio sprostowanej, zostało nadesłane przed upływem miesiąca od dnia opublikowania materiału prasowego, było również zgodne z wymaganiami określonymi w art. 32 ust. 7. pr. pr. Nie zachodziły zatem żadne przesłanki prawne uzasadniające odmowę zamieszczenia sprostowania. Fakt, że – jak pisał pełnomocnik redaktora naczelnego - „artykuł został przygotowany zgodnie z zasadami staranności i rzetelności dziennikarskiej i spełnia wymogi art. 12 prawa prasowego” jest wielce istotny, jednak na tym etapie bez znaczenia. Zresztą, zgodnie z prawem prasowym winien być przygotowany w sposób szczególnie staranny. Zwykła staranność jest niewystarczająca. Cechy owe mogą mieć istotne znaczenie w sytuacji roszczenia o naruszenie dóbr osobistych. Pełnomocnik redaktora naczelnego winien znać pogląd w tej sprawie zarówno doktryny (J. Sobczak, B. Kordasiewicz, A. Szpunar, B. Michalski,) jak i judykatury: „Działanie dziennikarza, zgodnie z obo-

wiązkiem wyrażonym w art. 12 ust. 1 prawa prasowego, tj. z zachowaniem szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu oraz wykorzystaniu materiałów prasowych, nie może odebrać pokrzywdzonemu prawa do sprostowania, opartego na art. 24 § 1 k.c. nieprawdziwych, a naruszających jego cześć zarzutów. Ochrona oparta na art. 24 § 1 k.c., w postaci usunięcia skutków naruszenia dobra osobistego poprzez sprostowanie nieprawdziwych, a naruszających cześć zarzutów, jest niezależna od winy naruszającego” (Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna III CKN 939/ z głosem J. Sobczaka). Wbrew pogładowi pełnomocnika Redaktora Naczelnego podstawą decyzji o odmowie zamieszczenia sprostowania nie może być także przytoczony przez niego fakt, że „zamieszczone w pkt. 2 sprostowania sformułowanie mówiące, że „placówki służby zdrowia nie udostępniają list chorych do wiadomości publicznej” oraz, że „fakt zdiagnozowania sepsy został potwierdzony po otrzymaniu pytania od red. Dutkiewicza na ten temat” nie odnoszą się w sposób rzeczowy do treści hipotezy postawionej przez autora artykułu i w ocenie redaktora naczelnego stanowią polemikę, która nie podlega obowiązkowej publikacji”. Pogląd taki byłby uprawniony, gdyby nadesłany tekst w całości nie spełniał cech sprostowania. „Ocena czy dany tekst nosi znamiona sprostowania, odpowiedzi czy polemiki musi być oparta o analizę konkretnych sformułowań i musi pozostawać w związku z tekstem, do którego się odnosi. Sprostowanie zamieszczone w prasie może mieć również szerszą formę i mniej sformalizowaną, niż np. sprostowanie przewidziane przepisami kodeksu postępowania cywilnego”. (Orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie I ACr 821/96 z uzasadnieniem).

Zarówno doktryna, jak i judykatura wskazywały wielokrotnie, że w tekście sprostowania mogą znaleźć się sformułowania noszące cechy odpowiedzi czy polemiki. Istotne jest by zostały zachowane właściwe proporcje. Cytowane wyżej orzeczenie SA poddaje analizie taki właśnie przypadek. Mimo to tekst ten nosi: „w ocenie Sądu Apelacyjnego, w przeważającej większości cechy sprostowania, a odnośnie kilku... sformułowań cechy polemiki z uwagi na ich funkcję. Zawarcie jednak tych sformułowań nie pozbawia całego tekstu charakteru sprostowania”.

Co za tym idzie nie może stanowić podstawy do odmowy zamieszczenia go na łamach dziennika lub czasopisma. Mimo to i w tym przypadku sprostowanie nie zostało zamieszczone. Podobnych, w których bezpodstawnie odmówiono zamieszczenia przesłanych przez MON sprostowań i odpowiedzi było w roku 2006 jeszcze cztery.

Jak wynika z powyższego w roku 2006 „Fakt” z zasady nie zamieszczał sprostowań i odpowiedzi przesyłanych z Ministerstwa Obrony Narodowej.

Tego typu zachowanie budzić musi reakcje obronne. MON nie zdecydowało się na skierowanie roszczeń o umieszczenie sprostowań i odpowiedzi do sądu, jednak zamieszczało je na swej stronie internetowej. Takie praktyki są dziś dość powszechne. Wiele instytucji rezygnuje z procedury przewidzianej przez „Prawo Prasowe” czy „Kodeks Postępowania Administracyjnego” i zadawala się wykorzystaniem Internetu. Dość wejść choćby na strony urzędów administracji państwowej czy samorządowej. Niemal każdy ma rubrykę, w której zamieszcza niepublikowane sprostowanie, doznając swoistej satysfakcji z faktu, że się choćby tam znalazły. Rozumiejąc je, trudno takie postępowanie

zaakceptować. Nie ulega przecież wątpliwości, że rubrykę na stronie internetowej urzędu odwiedza wielokrotnie mniej osób niż czyta gazetę, często zresztą są to inne osoby i zamieszczone tam sprostowanie zupełnie nie spełnia roli, jaką przewiduje dlań prawo prasowe.

Co zatem należy uczynić, by sprostowanie było rzeczywistym narzędziem wyrównującym szanse obu stron?

Godzi się wzorem Danii czy Wielkiej Brytanii rozpatrzyć pomysł powołania ombudsmana, który mógłby reprezentując czytelników; „*zadawać redaktorom i dziennikarzom wszelkie pytania i musi uzyskać na nie odpowiedź, Wymaga się od niego umiejętności negocjacyjnych i skuteczności. Funkcja ombudsmana możliwa jest tylko w mediach dojrzałych, zdających sobie sprawę z własnych słabości i ograniczeń. Wymagana jest dojrzałość dziennikarzy: akceptacja oczywistości, że zdarzają się im błędy, że zdarza im się wyrządzać szkody społeczeństwu i krzywdę konkretnym ludziom*”¹⁹. To ombudsman właśnie byłby adresatem niezamieszczonego przez redaktora naczelnego sprostowania. On weryfikowałby powód, dla którego nastąpiła odmowa. On także, dysponując stosownymi sankcjami, byłby władny spowodowania zamieszczenia sprostowania wbrew woli redaktora naczelnego.

Innym rozwiązaniem byłoby nałożenie obowiązku rozstrzygnięcia sporu pomiędzy wnioskodawcą a redaktorem naczelnym na nieistniejącą, choć przewidzianą w ustawie Radę Prasową, w której statucie można by określić stosowne kompetencje w tej materii.

Problem rozwiązywały, by również, zawarte w ustawie, przepisy zobowiązujące sądy do rozpatrywania stosownych roszczeń w krótkich terminach. Te jednak mogłyby zostać uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Ustawą Zasadniczą, jako godzące w niezawisłość sądów.

Jak widać zagadnienie jest skomplikowane, jeśli zostanie w ogóle rozwiązane, to z pewnością nieprędko. Mając je stale na uwadze, dziś pozostaje korzystanie z istniejących narzędzi prawnych. Gdyby zainteresowani czynili to mniej w interesie własnym, bardziej pro publico bono, być może nieuczciwi redaktorzy naczelni nie żyliby w poczuciu bezkarności. Nie wolno bowiem zapominać, że „*jeżeli redaktor naczelny odmówił opublikowania sprostowania albo sprostowanie nie ukazało się w terminie określonym w art. 32 ust. 1 – 3 lub ukazało się z naruszeniem art. 32 ust. 4 lub 5, zainteresowany podmiot, o którym mowa w art. 31a ust. 1 lub 2, może wytoczyć powództwo o opublikowanie sprostowania*”²⁰.

Przy konsekwentnym postępowaniu, znający i korzystający ze swych praw odbiorca nawet najbardziej aroganckiego redaktora naczelnego może zmusić do zamieszczenia sprostowania. Ma prawo. To czy z tego prawa skorzysta zależy tylko od niego.

¹⁹ J. Pleszyński, op cit., s. 103.

²⁰ Art. 22 pr. pr.

Streszczenie

Gwarancje wolności wypowiedzi, a co za tym idzie wolności prasy rodzą potrzebę zapewnienia równości stron. W prawie porównawczym ukształtowały się dwa modelowe systemy rozwiązań prawnym mające na celu urzeczywistnienie tejże równości. Pierwszy model (francuski) – polemiczny – daje możliwość udzielenia odpowiedzi w każdym przypadku, w którym publikacja dotyczy zainteresowanego. System ten dopuszcza także możliwość repliki. W drugim systemie (niemieckim) osoba zainteresowana ma prawo do zamieszczenia sprostowania dotyczącej jej informacji nieprawdziwej lub nieścisłej. W tym przypadku możliwość wymiany zdań ograniczona jest do minimum i jest dozwolona tylko wówczas, gdy dotyczy faktów. Ustawodawca polski przyjął natomiast rozwiązanie pośrednie przewidując możliwość zarówno sprostowania jak i wypowiedzi, przy czym nie zdefiniowano obu terminów, co rodzi szereg wątpliwości natury prawnej. W niniejszym artykule będącym studium przypadku omówiono instytucję sprostowania prasowego. Omówiono problemy praktyczne związane ze stosowaniem ustawy „Prawo prasowe” w tym zakresie.

Słowa kluczowe: prawo prasowe, sprostowanie prasowe, Kodeks postępowania administracyjnego, artykuł prasowy, polemika prasowa.

Press Rectification. An Imperfect Legal Institution. Case Study

Summary

Freedom of expression implies the need to guarantee the equality of the parties involved. In comparative law two model system of legal solutions that ensure this equality can be distinguished. In the French system the possibility of an answer is guaranteed in every case. Furthermore, a rejoinder is also available. In German system a person concerned has a right to demand a rectification to be published in case a piece of information about them is not true or imprecise. The possibility of polemics is reduced to a minimum and can be conducted only with regard to facts. The article deals with the institution of press rectification under Polish law where an in-between solution has been provided. There is a possibility of both; rectification and an answer. However, none of these terms has been defined by the legislator, which causes many legal problems. The analysis has been conducted on the base of practical cases and problems that appeared in the course of the application of the Press Law Act.

Key words: press law, press rectification, the Code of Administrative Procedure, press article, press polemics

Serhiy Kondratyuk

TRADYCJE PARLAMENTARYZMU UKRAIŃSKIEGO NA ZIEMIACH ZACHODNIO-UKRAIŃSKICH: HISTORIOGRAFIA ZAGADNIENIA

Proces gromadzenia wiedzy z zakresu historii oraz tradycji parlamentaryzmu od czasu powstania organów o charakterze przedstawicielskim przeszedł niełatwą drogę od zwyczajnego pisania historii realnego życia do podejmowania prób zmierzających do wypracowania wspólnego punktu widzenia na przeszłość, w celu lepszego rozumienia współczesności oraz nakreślenia perspektyw rozwoju parlamentaryzmu na Ukrainie. Wśród badaczy istnieją różne punkty widzenia dotyczące źródeł oraz czynników kształtowania się ukraińskiego parlamentaryzmu, który posiada swoją własną historię. Współczesne ujęcia metodologiczne (kulturowo-antropologiczne, komparatystyczne i in.) umożliwiają prowadzenie badań tradycji parlamentaryzmu ujmowanego jako stosunkowo samodzielne zjawisko bez jego sztywnego przywiązania do państwowego czy prawnego elementu bytu historycznego.

Oczywistym jest, że analiza wszystkich prac uczonych krajowych i zagranicznych poświęconych tradycji parlamentaryzmu na Ukrainie nie byłaby celowa. Z tego względu autor niniejszego artykułu ograniczył przedmiot swoich rozważań, obejmując nim jedynie prace z tego zakresu, które są na tyle reprezentatywne, że odzwierciedlają główne naukowe kierunki i trendy występujące we współczesnej ukraińskiej historii państwa i prawa.

Obiektem poznania tradycji parlamentaryzmu jest wiedza historyczna, zaczerpnięta z prac fachowych badaczy przeszłości, kształtujących naukowy wizerunek przeszłości parlamentaryzmu, w oparciu o istniejące w naukach historycznych i prawnych metody, modele i schematy poznania historyczno-prawnego. W związku z tym istnieje potrzeba ustalenia prawidłowego zakresu badań tradycji parlamentaryzmu ukraińskiego w oparciu o kryteria narodowościowe. Problem ten został zidentyfikowany już u zarania ukraińskiej nauki historii państwa i prawa, a więc jeszcze za czasów kijowskiej szkoły historyczno-prawnej (szkoły prawa zachodnio-ruskiego). Jednocześnie badacz omawianej problematyki powinien objąć zakresem swoich dociekań naukowych najnowsze osiągnięcia w dziedzinie poznawania tradycji parlamentaryzmu wypracowane w historiografii austriackiej, niemieckiej, rosyjskiej, słowackiej oraz czeskiej.

Ozywione zainteresowanie omawianą problematyką sięga początków XX w. W szczególności teoretycznej analizie poddano następujące zagadnienia: idea parlamen-

taryzmu, pochodzenie tradycji parlamentaryzmu, rozwój idei przedstawicielstwa i parlamentaryzmu oraz stosowanie jej w praktyce ustrojowej w dobie tworzenia się zrębów państwowości Ukrainy. Poza tym wiele uwagi poświęcono wyjaśnieniu znaczenia poszczególnych form przedstawicielstwa, a więc powszechnego przedstawicielstwa wyborczego, przedstawicielstwa arystokratycznego, przedstawicielstwa stanowego oraz przedstawicielstwa cenzusowego. Wymienione formy przedstawicielstwa analizują w swoich opracowaniach naukowych A. Aleksiejew, V. Vodovozov, M. Kovalevskij, J. Lozynskij, F. Moro, M. Rožkov¹.

Wybitni przedstawiciele szkół historycznych proponują własne punkty widzenia dotyczące tradycji parlamentaryzmu ujmowanej w kontekście powszechnej wizji przeszłości Ukrainy. Jedną z najbardziej interesujących koncepcji została wypracowana przez M. Hruszevskijego. W swoich licznych pracach² badacz skupia się na omówieniu zagadnień parlamentaryzmu, przy czym postuluje reguły, które obecnie można by określić jako nurt krytyczny w historiografii dotyczącej parlamentaryzmu na Ukrainie.

Wczesne formy „prawodawstwa narodowego” opisane w pracach M. Hruszevskijego jak dotąd nie stały się składnikiem przyjmowanego zazwyczaj schematu historii parlamentaryzmu. Linie demarkacyjną niezbędności historycznego doświadczenia przeprowadza on w pracach naukowych, w których tradycje parlamentaryzmu otrzymują praktyczny wymiar państwowy. Ujęcie to odnoszone jest do zagadnień przedstawicielstwa, roli frakcji w parlamencie, kształtowania się funkcji ustawodawczej, w tym zwłaszcza funkcji uchwalenia konstytucji. M. Hruszevskij charakteryzując więc w swej fundamentalnej pracy „Historia Ukrainy-Rusi”, nazywa ten okres parlamentaryzmu „okresem wieców dzielnicowych”, zaś panujący wówczas ustrój społeczny – ustrojem „wojskowo-wieczowym”. Niemniej jednak należy zauważyć, że charakterystyka wiecu wypracowana przez M. Hruszevskijego w oparciu o analizę jego organizacji, charakteru przedstawicielstwa oraz działalności ustawodawczej nie dają podstaw do określania go jako proto-parlamentu, aczkolwiek ustalenia M. Hruszevskijego wywarły istotny wpływ na badania wczesnych tradycji parlamentaryzmu na Ukrainie. Pod wpływem idei historiograficznych M. Hruszevskijego znajdowała się i znajduje się do dziś większa część badaczy historii parlamentaryzmu na Ukrainie.

Kolejnym istotnym przyczynkiem w badaniu omawianych zagadnień jest praca S. Dnistriańskiiego „Pogląd na teorię prawa i państwa”³, w której zostały sformułowane zasady leżące u podstaw rozwoju ukraińskiego parlamentaryzmu. Według cytowanego autora parlamentaryzm kształtuje się wprawdzie jako zjawisko w dużej mierze samo-

¹ Por. I. Słowska, *Ideji parlamentaryzmu u pogliadach derżawnych dijacziv (poczatok XX st.)*, Prawo Ukrainy, 2012, Nr 3-4, s. 73-79.

² M. Hruszevskij, *Na porozi nowoji Ukrainy: gadky i mriji*, Kyjiw, s. 1918, 122; M. Hruszevskij, *Nowyj period istoriji Ukrainy za roky wid 1914 do 1918 r.* Uporiadnyk A. Trubaychuk, Kyjiw Lybid, 1992, s. 46; M. Hruszevskij, *Jakoji my хочemo federaciji?*, Wiedeń 1917, s. 22; M. Hruszevskij, *Na porozi nowoji Ukrainy. Stat i dżerelni materiały*. Redakcija i wstup L. Vynara. New-York, Ukrajinske istoryczne towarzystwo, 1992, s. 278.

³ S. Dnistriański, *Poglad na teorii prawa i derżawy*, Lwiv 1925, s. 63; S. Dnistriański, *Zagalna nauka prawa i polityky*, Praga, 1923, s. 176.

dzielne, niemniej jednak jego rozwój pozostaje w ścisłym związku z rozwojem prawa. Podstawowym czynnikiem decydującym o kształcie schematu historii parlamentaryzmu na Ukrainie zaproponowanego przez Dnistirańskiego był przyjęty przez badacza sposób rozumienia istoty państwa i prawa. Na podstawie posiadanej wiedzy i doświadczenia z zakresu działalności parlamentarnej autor zaproponował dwa projekty konstytucji: „Historia państwa Halickiego” (1918) oraz „Konstytucja ZURL” (1920). Niestety żaden z wymienionych projektów nigdy nie uzyskał statusu obowiązującego prawa, aczkolwiek słusznie są one postrzegane jako istotny składnik historii ukraińskiego konstytucjonalizmu i parlamentaryzmu.

Należy podkreślić, że większość prac naukowych z zakresu historii parlamentaryzmu na Ukrainie powstałych do połowy XX w. wpisuje się w intelektualne ramy dwóch przedstawionych powyżej paradygmatów, mimo zachodzących pomiędzy nimi różnic. Do grona badaczy reprezentujących opisywaną tendencję można zaliczyć R. Łaszczenko i M. Władymyrskiego - Budanova. Tak więc R. Łaszczenko⁴, profesor Wydziału Prawa Ukraińskiego Wolnego Uniwersytetu, udowodniał przewagę ustroju wiecowego Rusi Kijowskiej, podkreślając jego demokratyczny charakter. M. Władymyrskij-Budanov⁵ wyróżnia natomiast trzy okresy w ewolucji wiecu: pierwszy okres (VI-IX st.), kiedy wiec był zebraniem plemiennym; drugi okres (IX-X st.) – przejście od zebrań plemiennych do zgromadzeń miejskich, kiedy to w celu rozstrzygnięcia określonych spraw u starosty miasta zbierają się „lepsi ludzie” danej ziemi i omawiają zagadnienia ziemskie w obecności obywateli miasta; wreszcie trzeci okres, kiedy wiec zostaje wyodrębniony jako samodzielny organ władzy wyposażony w pełnię praw.

Wiele opracowań naukowych traktuje o „parlamentaryzmie kozackim”. Na przykład według D. Jawornyckiego⁶ rady kozackie są formą ustroju zaporoskiego, u podstaw którego leży „gromada, towarzystwo”. Rady te postrzegane są jako prototyp organów stanowiących samorządu terytorialnego. Warto zauważyć, że według cytowanego autora demokrację kozacką należy postrzegać jako wartość głęboko zakotwiczoną w przeszłości narodu ukraińskiego, sięgającą do tradycji demokracji wiecowej czasów księżęcych.

Oryginalne podejście do parlamentaryzmu doby kozackiej, które następnie było kontynuowane w granicach przedstawionych powyżej paradygmatów, zapoczątkował D. Doroszenko⁷. Podobnie jak inni przedstawiciele tzw. państwowej szkoły historycznej, Doroszenko omawiając tendencje przekształcenia się rad kozackich z zebrań wojskowych w organ państwowy, rozstrzygający sprawy powszechne i reprezentujący większość społeczeństwa, łączy rozwój parlamentaryzmu tego czasu z konstytucjonalizmem kozackim.

Kolejny okres kształtowania się tradycji parlamentaryzmu ukraińskiego obejmuje czasy rządów austriackich i austrowęgierskich na ziemiach zachodnio-ukraińskich.

⁴ R. Łaszczenko, *Lekcji po istoriji ukrajinskogo prawa*, Kyjiw, 1998, s. 257.

⁵ M. Władymirskij-Budanov, *Obzor istoriji ruskogo prawa*. Rostov na Donu, 1995, s. 81.

⁶ D. Jawornyckij, *Istorija zaporizkich kozakiv*. U 3-ch tomach. Pereklad z rosijskojki I.Svarnyka. Tom 1, Lviv, 1990, s. 319.

⁷ T. Honcharuk, *Z istoriji wyborczego ruchu hatyckych ukrajinciw na rubezi XIX – XX st.*, Nowa polityka, 1998, Nr 1, s. 26.

W Austrii, a następnie w monarchii austriacko-węgierskiej, poczynając od połowy IX w. (nie licząc niewielkich przerw) aż do rozpadu imperium Austro-węgierskiego w 1918 r. kształtują się tradycje parlamentaryzmu galicyjskiego. Okres ten stanowił obszar zainteresowania wielu badaczy krajowych i zagranicznych, wśród których na szczególną uwagę zasługują prace T. Honczaruka, J. Płekana, V. Kołesnyka, H. Žuravlova, J. Dreval⁸. Wymienieni autorzy poddali analizie proces kształtowania się monarchii konstytucyjnej oraz parlamentaryzmu austriackiego, pierwszą Konstytucję Austriacką z dnia 25 kwietnia 1848 r., a także pierwsze wybory z 1848 r. Ponadto poddali analizie treść konstytucji galicyjskich oraz prace Sejmu Galicyjskiego.

Badając przebieg reformy systemu politycznego w Cesarstwie Austriackim i uchwalenie pierwszej Konstytucji Austrii, w której deklarowano podstawowe prawa i wolności poddanych, a także określono zasady funkcjonowania ustawodawczego organu przedstawicielskiego przy zachowaniu władzy najwyższej w rękach imperatora, cytowani autorzy ukazali udział Ukraińców w przebiegu procesów parlamentarnych tamtego okresu.

W tym kontekście na uwagę zasługuje praca austriackiego historyka Ericha Ciolnera „Historia Austrii”⁹, w której naświetlono historię tego kraju, w tym austro-węgierski dualizm, reformy polityczne i miejsce Ukraińców w tych procesach. Natomiast praca A. Łozynskiego „Autonomia krajów w konstytucji austriackiej”¹⁰ traktuje o wyborach i prawach wyborczych oraz o udziale w nich ludności ukraińskiej.

Jak zaznacza J. Dreval w artykule „Parlamentaryzm w systemie politycznym Ukrainy”¹¹ w pierwszym parlamencie austriackim liczącym 338 posłów, 44 deputowanych było narodowości ukraińskiej; 39 reprezentowało Galicję, zaś 5 – Bukowinę. Mimo stosunkowo niewielkiej reprezentacji, ukraińscy posłowie aktywnie uczestniczyli w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących szeregu podstawowych problemów, jak chociażby problem administracyjnego podziału Galicji na „polską” Zachodnią i „ukraińską” Wschodnią, czy też zagadnienia związane z przeprowadzeniem reformy rolnej.

Po rozwiązaniu parlamentu 7 marca 1849 r. rozpoczął się proces przebudowy Cesarstwa Austriackiego w oparciu o zasady decentralizacji i federalizmu. W latach 1867, 1873 i 1907 uchwalono szereg ustaw państwowych o podziale imperium na dwie części oraz o przedstawicielstwie, zgodnie z którymi proklamowano powszechne i bezpośrednie prawo wyborcze realizowane w tajnym głosowaniu. Niemniej jednak niektóre przepisy zawarte we wspomnianych ustawach zakładały ograniczenie praw Ukraińców.

⁸ J. Płekan, *Polityczni ta ideologiczni aspekty ukraińskiego pytania w Awstro-Ugorській imperii*. Ukrajina w XX st.: kultura, ideologia, polityka. Vypusk 6, Kyjiv, Instytut istoriji Ukrainy NAN Ukrainy, 2002, s. 77.

⁹ E. Ciolner, *Istorija Awstriji*. Pereklad z nimečkoji R. Dubasevych, Kch. Nazarkevych, A. Onyshchenko, N. Ivanychuk, Lwiv, Litopys, 2001, s. 346-347.

¹⁰ A. Łozynskyj, *Awtonomija krajiw w awstrijskij konstytuciji*. Lwiv, Maukowe towarzystwo imeni Szewczenka, 1912, s. 21-24.

¹¹ J. Dreval, *Parlamentaryzm u politycznij systemi Ukrainy*, Kcharkiv, Nacionalnyj Uniwersytet Wnutrisznych Spraw, 2003, s. 44.

Na omawiany okres przypadał także rozwój zachodnio-ukraińskiego ruchu politycznego, który zaowocował utworzeniem szeregu partii politycznych jak: Ruśko-Ukraińska Partia Radykalna (RUPR), Ukraińska Partia Radykalna (UPR), Ukraińska Partia Socjalno-Demokratyczna (UPSD), Ukraińska Narodowo-Demokratyczna Partia (UNDP), za pośrednictwem których Ukraińcy bronili swoich praw, co niejednokrotnie skutkowało uchwalaniem korzystnych dla nich rozstrzygnięć.

Kolejny istotny obszar wiedzy z dziedziny historii parlamentaryzmu na Ukrainie to naukowa spuścizna I. Franki, który zarówno w swoich pracach naukowych, jak i poprzez własną aktywną działalność polityczną kładzie nacisk na rolę partii politycznych w procesie rozwoju ukraińskiego parlamentaryzmu¹².

Na szczególną uwagę zasługuje dokonana przez I. Franko analiza rozwoju parlamentaryzmu na ziemiach zachodnio-ukraińskich. Jedną z kluczowych cech w ujęciu cytowanego autora, praktycznie niewystępującą w tradycyjnych paradygmatach leżących u podstaw badań historii parlamentaryzmu, jest ujęcie problemu w oparciu o kryteria terytorialne. Bezpośrednią konsekwencją ich przyjęcia jest rozpatrywanie parlamentarnej tradycji Ukraińców nie w sposób wyizolowany, lecz łącznie z tradycjami parlamentaryzmu innych narodów zamieszkujących określone terytorium. Pod tym kątem analizie poddane zostały konstytucje austriackie, przebieg kampanii wyborczych do przedstawicielskich organów władzy itd. I. Franko jest przykładem szeregu uczonych, którzy przyczynili się do uświadomienia faktu, że stworzenie ukraińskiej tradycji parlamentarnej nie byłoby niemożliwe bez organicznego przyswajania europejskich tradycji przedstawicielstwa, samorządu terytorialnego, czy też idei suwerenności narodu. W celu efektywnego badania procesów kształtowania się i rozwoju parlamentaryzmu ukraińskiego przedmiotem badania należy więc objąć analizę podobnych procesów zachodzących na terenie Europy Środkowo-wschodniej. I. Franko zastosował schemat badawczy, wedle którego historia ukraińskiego parlamentaryzmu postrzegana jest jako składnik europejskiej historii parlamentaryzmu. Stosowanie tego paradygmatu okazuje się owocne także i dla współczesnych badaczy tego zjawiska.

Zagadnienie parlamentaryzmu jako przedmiotu szczegółowych badań instytucji państwowo-prawnych oraz samorządowych pojawia się także w pracach prawników takich jak: T. Ciuciura, J. Panejko, M. Czubytyj, L. Okinshevyh¹³. Warto przy tym nadmienić, że badania ukraińskich uczonych przebywających na emigracji miały bardziej obiektywny charakter w porównaniu z pracami uczonych napisanych na terytorium Radzieckiej Ukrainy.

Należy także zwrócić uwagę na prace, u podstaw których leżą wspomnienia uczestników analizowanych wydarzeń historycznych a których celem było odtworzenie historii parlamentaryzmu na ziemiach zachodnio-ukraińskich. Chodzi tu przede wszystkim

¹² I. Franko, *Twory. U 50-ty tomach. Kyjiv*. Naukowa Dumka, 1976-1986. Tom 1, 448 s; Tom 2, s. 45, 46, 50.

¹³ T. Ciuciura, J. Panejko, M. Czubytyj, *Istoryko-prawowi osnovy akt iv samostijnosti ta sobornosti Ukrainy 1918 i 1919 roku*, Pravnyczyj visnyk, knypa 2, New-York, 1963, s. 3-12.

kim o prace S. Jarosławyna¹⁴ i M. Stachiva¹⁵, stanowiące swoisty łącznik badań specjalistycznych przeprowadzonych w różnych okresach. Rola wymienionych autorów w sposób szczególny zarysowuje się na tle kryzysu radzieckiej historiografii dotyczącej parlamentarizmu, bowiem już samo pojęcie „parlamentaryzm”, rozumiane jako historycznie uzasadniona forma ukraińskiej samorządności i demokracji, nie wpisywało się w schemat radzieckiej historii Ukrainy. Radziecka historiografia gromadziła wiedzę historyczną dotyczącą tych zjawisk, wobec której następnie zaistniała potrzeba deideologizacji. Zadanie to było sukcesywnie realizowane w latach 90-tych ubiegłego wieku, zwłaszcza w okresie po uchwaleniu Konstytucji Ukrainy z 1996 r., kiedy to zrodziła się pilna potrzeba ukształtowania współczesnego modelu ukraińskiego parlamentarizmu. Te jakże ambitne kryteria zostały spełnione w pracach historyczno-prawnych O. Myronenki, V. Żuravskiego, P. Kysłogo, H. Vajza, V. Jermołajewa i innych.

Monografia V. S. Żuravskiego „Kształtowanie się i rozwój ukraińskiego parlamentarizmu (zagadnienia teoretyczne i prawne)”¹⁶ jest nie tylko właściwą syntezą badań parlamentarizmu przez tego autora, lecz ponadto stanowi próbę kształtowania ujęć naukowych dotyczących zagadnień parlamentarizmu na podstawie powszechnych tendencji współczesnej światowej myśli historyczno-prawnej. Po raz pierwszy powstaje konkretnie historyczna praktyka działalności parlamentu według zasad analizy ogólnoteoretycznej ukraińskiego parlamentarizmu uwzględniająca etapy rozwoju ukraińskiej państwowości. V. S. Żuravskij odtworzył nieprzerwaną historię ukraińskiego parlamentarizmu oraz wskazał mechanizmy determinujące jego dalszy rozwój. Niestety poza obszarem zainteresowania autora pozostaje badanie rozwoju parlamentarizmu na ziemiach zachodnio-ukraińskich.

Na podstawie opracowanej syntezy historii parlamentarizmu V. M. Jermołajew w podręczniku „Historia wyższych przedstawicielskich organów władzy na Ukrainie”¹⁷ proponuje wytyczenie jakościowo nowego kierunku rozwoju badań historyczno-prawnych. Autor podejmuje aktualne wyzwania stojące przed historiografią ukraińskiego parlamentarizmu koncentrując się na badaniu całokształtu większych i małych struktur, leżących u podstaw rozwoju parlamentarizmu oraz wyznaczających charakter tradycji narodu ukraińskiego. Podstawowym zadaniem omawianej pracy było badanie składu, kompetencji, funkcji, trybu pracy, charakteru organów przedstawicielskich, poczynając od Rusi Kijowskiej aż do kształtowania się krajowego parlamentarizmu w dobie zmagania narodowowyzwoleńczych w latach 1917-1920.

Postrzeżenie historii parlamentarizmu jako składnika ukraińskiego konstytucjonalizmu uzasadnił znany konstytucjonalista Petro Stecyuk, który w pracy „Podstawy teo-

¹⁴ S. Jarosławyn, *Wyzwolna borotba na zachidnoukrajinskich zemlach 1918-123 rokach*. Filadelfia, 1956, s. 184.

¹⁵ M. Stachiv, *Zachidna Ukrajina: narys istoriji derzawnogo budivnyctwa ta zbrojnoji i dyplomatyčnoji oborony w 1918-1923 rokach*. U 4-ch tomach. S.Krenton, 1960-1961.

¹⁶ V. Żuravskij, *Stanowlennia i rozwyto ukrajinskiego parlanetaryzmu (teoretyczni i organizacyjno-prawowi problemy)*.

¹⁷ V. Jermołajew, *Istorije wyszcznych pedsatwnyckych organiw władzy w Ukraini*. Kcharkiv, Prav, 2005, s. 272.

rii konstytucji i konstytucjonalizmu”¹⁸ rozwija ujęcie historii parlamentaryzmu w nauce prawa konstytucyjnego. Poszczególne regulacje normujące organizację i funkcjonowanie organów przedstawicielskich ujmowane są jako systemy współdziałania państwa i społeczeństwa, charakteryzujące się uznaniem szczególnej roli stałych organów przedstawicielskich w realizacji funkcji władzy państwowej.

W pracach znanych lwowskich naukowców V. Kulczyckiego, B. Tyszczyka, M. Nastyuka, M. Kobyłeckiego, I. Bojka, I. Nastasiak i innych szczególnego znaczenia nabiera kwestia wykazania związków parlamentaryzmu z innymi sferami życia społecznego i ujmowanie parlamentaryzmu jako ich integralnego składnika. Zasadność tego ujęcia została ukazana na przykładach analizy wiecu w państwie Halicko-Wołyńskim, działalności sejmów krajowych Galicyjskiego i Bukowińskiego, parlamentaryzmu w czasie ZUNR, a także parlamentaryzmu Austro - Węgier i Polski. Na podstawie analizy działalności wiecu w Rusi Halicko-Wołyńskiej V. Kulczyckij, B. Tyszczyk oraz I. Bojko doszli do wniosku, że „*nie był on organem stałym, a zwoływano go jedynie w wyjątkowych sytuacjach, wynikających ze szczególnych politycznych okoliczności. Wiec był narzędziem w rękach grupy feudałów miasta czy przedmieść, dlatego inicjatywa jego zwołania wychodziła od księcia lub bojarów danego miasta. Książęta wykorzystywali wiec w celu umacniania swojej władzy. Jak tylko cel ten był osiągnięty, co wyrażało się w konsolidacji aparatu wojskowego i administracyjnego, potrzeba zwoływania wiecu zanikała*”¹⁹. Taka treściowa ocena wiecu sytuuje się poza tradycyjnym schematem historii parlamentaryzmu na Ukrainie. Zasadność przedstawianego punktu widzenia została potwierdzona także poprzez analizę innej instytucji, mianowicie zjazdów feudałów. Uczeni charakteryzują ich funkcję w następujący sposób: „*Zjazdy feudałów nie były stałymi organami władzy. Zwoływano je rzadko, przede wszystkim wtedy, kiedy zaostrzały się spory związane z prawem książąt do władzy w tym czy innym księstwie, lub gdy pojawiała się potrzeba ochrony ziem ruskich przed cudzoziemskimi najeźdźcami*”.

Tradycje nurtu krytycznego w historiografii spotykamy w pracach V. Kulczyckiego na temat Galicyjskiego Sejmu Stanowego²⁰, Galicyjskiego Sejmu Krajowego²¹ oraz innych organów przedstawicielskich w czasach austrowęgierskich. W literaturze przedmiotu podkreślano, że organy te powstawały jako elementy aparatu państwa obcego Ukraińcom. Wydaje się, że takie ujęcie w sposób uprawniony przeciwstawia się tendencjom do nadmiernej gloryfikacji parlamentaryzmu z czasów połowy XIX i początku XX w.

¹⁸ P. Stecyuk, *Osnovy teorii konstytucji ta konstytucjonalizmu*. Posibnyk dla studentiv. Lwiv, Astrolabija, 2003, Czastyna 1, s. 53.

¹⁹ V. Kulczyckij, B. Tyszczyk, I. Bojko, *Halycsko-Wołyńska derżawa (1199-1349)*. Monografia. Lwiv, 2005, s. 216.

²⁰ V. Kulczyckij, *Do pytania pro Halycckij stanowyj Sejm (lata 1775-1848)*. Naukowi zapysky. Tom XXXVIII. Serija jurydyczna. Wypusk 3, Wydawnictwo Lwiewskiego Uniwersytetu. 1956, s. 65-71.

²¹ V. Kulczyckij, *Do pytanńia pro Halycckij stanowyj Sejm (1775-1848 roky)*. Naukowi zapysky. Tom XXXVIII. Serija jurydyczna. Wypusk 3, Wydawnictwo Lwiewskiego Uniwersytetu. 1956, s. 65-71.

Stanowisko zbieżne z poglądami reprezentowanymi przez grono lwowskich prawników zostało wyrażone przez lwowskich badaczy historii, wśród których należy wymienić O. Arkusz, I. Mudryja, I. Czornoviła²².

Interesujące wydaje się ujęcie niniejszego zagadnienia przez O. Arkusz w pracy monograficznej „Sejm Galicyjski: kampanie wyborcze lat 1889 i 1895”, w której autorka powiązała reformy konstytucyjne przeprowadzone w Cesarstwie Austro-węgierskim w latach sześćdziesiątych XIX w. ze zjawiskiem kształtowania się parlamentaryzmu jako nieodłącznej cechy ustroju państwowego w dobie nowożytnej. W wyniku badań kampanii wyborczych do Sejmu Galicyjskiego z roku 1889 oraz 1895 O. Arkuszy przytaczając przekonujące argumenty ukazała zjawisko przekształcania się poddanych monarchii w nosicieli władzy poprzez zmiany psychologiczne ówczesnego społeczeństwa, które odzwierciedliły się w procesie kształtowania się tradycji parlamentarnej. Autorka słusznie wskazała, że „parlamentarna i okołoparlamentarna działalność, rozgrywająca się w dwóch instytucjach, czyli w Radzie Państwowej oraz w Galicyjskim Sejmie krajowym we Lwowie, była nieodłączną częścią życia politycznego galicyjskich Ukraińców w drugiej połowie XIX i pierwszej połowie XX wieku”. Ogólnie rzecz ujmując praca O. Arkuszy stanowi próbę syntetycznego badania historii wyborów galicyjskich w okresie autonomii ujmowanych jako integralny składnik politycznej historii Galicji oraz historii prawa wyborczego.

Z kolei analizę parlamentaryzmu, jego kształtowania się i rozwoju jako składnika historii instytucji państwowo-prawnych na Bukowinie przeprowadził znany ukraiński historyk prawa M. V. Nykyforak. Jego monografia „Bukowina w czasie jej przynależności do Austrii (lata 1774-1918)”²³ jest pierwszą próbą systemowego badania rozwoju państwowo-prawnego Bukowiny w okresie jej przynależności do Austrii. Reprezentacja Bukowiny w parlamencie austriackim, Radzie Państwowej, Sejmie Bukowińskim została ukazana jako nieodłączna część historii parlamentaryzmu na Ukrainie.

Natomiast ukraińska historiografia tradycji parlamentaryzmu na Zakarpaciu doznaje uszczerbku z powodu trendu określanego jako „polityczne rusofilstwo”, które inspiruje nienaukowe podejście do historii tych ziem. Z drugiej strony doświadczenia historyczne Karpackiej Ukrainy, która została utworzona na mocy decyzji parlamentu, stymuluje studiowanie tradycji parlamentaryzmu na Zakarpaciu oraz wprowadzenie jej do kontekstu historii parlamentaryzmu ukraińskiego. Wśród prac badawczych poświęconych parlamentaryzmowi Karpackiej Ukrainy należy wymienić pracę P. Stercza „Państwo Karpato-Ukraińskie”²⁴, w której autor szczegółowo analizuje proces wyborczy do organu przedstawicielskiego (Sejmu), wykazując, że naród jest suwerenem w odniesieniu

²² M. Mudryj, *Wyborczy kampaniji do Halyckiego Sejmu: Suspilstwo, polityka ta miżnarodni wzajemyny (60-70 rr. XIX st.)*. Respublikaneć. 1992, Nr 1-2; I. Czornovił, *Ukrajinska frakcija Halyckiego krajowego sejmu 1861-1901 rr.* Lviv, 2002; O. Arkusza, *Halyckij Sejm. Wyborczy kampaniji 1889 i 1895 rr.* Lviv, 1996.

²³ M. Nykyforak, *Bukowyna w derżawno-prawowij systemi Awstriji (1774-1918)*. Czerniwci, Ruta 2004, s. 386.

²⁴ P. Sterczo, *Karpato-Ukrajinska derżawa*, Reprintne wydania. Lwiw, Za wilnu Ukrainiu. 1994.

do praw państwowych, zaś władza: to jest sejm ustawodawczy oraz egzekutywa narodo-wo-polityczna która podlega woli suwerena oraz jest przez niego kontrolowana.

Obecnie tradycje parlamentaryzmu na Zakarpaciu stanowią przedmiot badań w pracach I. Adamczuka, J. Bysagy, M. Vehesza, S. Kolbenko, Łemaka, P. Łepisewycza, I. Terlyuka i innych.

Analiza badań historii parlamentaryzmu na Ukrainie pokazuje, że ukraińska nauka historyczno-prawna podjęła pierwsze kroki ku tworzeniu ogólnego wizerunku przeszłości parlamentaryzmu. Syntetyczne „narodowe idee parlamentaryzmu” wpisują się w ramy trzech paradygmatów historycznych, z jednej strony odtwarzają i wykazują samoistny charakter ukraińskiego parlamentaryzmu, z drugiej zaś – podkreślają jego integrację z ogólnoswiatowymi i europejskimi procesami. Nowe badania historii parlamentaryzmu, w tym i jego kształtowania się i rozwoju na ziemiach zachodnioukraińskich, powinny zmierzać w kierunku harmonizacji różnych podejść badawczych, przełamania ograniczonego charakteru poszczególnych ujęć metodologicznych oraz wprowadzenia do naukowego obiegu całego kompleksu wiedzy dotyczącej przeszłości parlamentaryzmu, w tym także osiągnięć historiograficznych.

Streszczenie

W artykule przeprowadzono przegląd literatury naukowej, dotyczącej badań tradycji parlamentaryzmu ukraińskiego na ziemiach zachodnio-ukraińskich w czasie międzywojennym.

Słowa kluczowe: parlamentaryzm, parlament, ukraińskie przedstawicielstwo parlamentarne, wybory, system wyborczy

Traditions of the Ukrainian parliamentarism on the territory of the West Ukraine Overview of the relevant historiography

Summary

The article provides an overview of academic literature on tradition of the Ukrainian parliamentarism in the West – Ukrainian territories in the interwar period.

Key words: parliamentarism, parliament, Ukrainian parliamentary representation, elections, electoral system

Bohdan Kozmuk

**PROBLEM JĘZYKA URZĘDOWEGO
W AKTACH USTAWODAWCZYCH I DZIAŁALNOŚCI
PRAKTYCZNEJ UKRAIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ
W CZASACH DYREKTORII
(LISTOPAD 1918 – LISTOPAD 1920)**

Jedną z fundamentalnych instytucji konstytucyjno-prawnych państw współczesnych jest podsystem norm prawnych, kształtujących status języka państwowego, języków mniejszości narodowych oraz języków komunikacji międzynarodowej. Te należące do kompetencji wyższych organów władzy zagadnienia regulowane są w umowach międzynarodowych, Konstytucji i ustawodawstwie zwykłym. Oczywiście wady współczesnych ukraińskich aktów prawnych normujących kwestie językowe wskazują na potrzebę poszukiwania kierunków bardziej efektywnego uregulowania tych zagadnień. W tym kontekście duże znaczenie ma badanie ewolucji ukraińskiego ustawodawstwa dotyczącego kwestii językowych w jego rozwoju historycznym; jego ważnym i dramatycznym odcinkiem były lata 1918-1920, kiedy to idee państwowości narodu ukraińskiego były wcielane w życie przez Dyrektorję – naczelny organ Ukraińskiej Republiki Ludowej.

Polityka hetmana Pawła Skoropadskiego, rządzącego państwem ukraińskim od kwietnia do listopada 1918 r., wywołała masową opozycję ludności ukraińskiej, świadectwem czego były bunty wstrząsające państwem. Ośrodkiem walki z hetmanem stała się centrala rewolucyjna, nazwana Dyrektorją, powołana z inicjatywy członków Ukraińskiego Sojuszu Narodowego (USN), do którego weszli W. Wynnyczenko, S. Petlura, F. Szeć, P. Andrijewski i O. Makarenko. Kierownikiem wojskowym ruchu antyhetmańskiego został mianowany S. Petlura, który niebawem wyjechał do Białej Cerkwi, gdzie zaczęły się działania zbrojne¹.

Biała Cerkiew stała się ośrodkiem ruchu powstańczego. Stąd działalność antyhetmańska rozpowszechniła się na całą Ukrainę. Wskutek tego P. Skoropadski musiał zrzec się władzy, a 19 grudnia 1918 r. wojsko Dyrektorji zajęło Kijów. Po zajęciu Kijowa Dyrektorja wystosowała notę dyplomatyczną do państw Ententy, w której zaznaczyła, że to właśnie ona przywróciła wolność wszystkim narodom Ukrainy i nie potrzebuje pomocy państw Ententy, której wojska rozpoczęły interwencję zbrojną na południu Ukrainy.

¹ Chrystiuk P. *Zamitky i materialy do istoriji ukrajinskoji rewoluciji*. Wiedeń, 1921, Tom 3, s. 130.

Podobną notę wysłano do rządu bolszewickiego w Moskwie², bowiem w końcu listopada w Charkowie został utworzony radziecki rząd Ukrainy i wojska bolszewickie zmierzały na pomoc. Poza tym na południowo-wschodniej granicy zwiększała się liczebność rosyjskich antybolszewickich sił armii Denikina, obficie finansowanych przez Ententę, zaś na zachodzie stacjonowało wojsko polskie. Jednocześnie Dyrektorium nie miała możliwości walczyć z kilkoma silnymi przeciwnikami. Niezbędne więc było zawarcie sojuszu z jedną ze stron³.

Jednocześnie zadaniem Dyrektorium była stabilizacja życia wewnętrznego w państwie, dlatego istniała potrzeba uchwalenia nowych ustaw. Jedną z pierwszych była „Ustawa o języku państwowym w Ukraińskiej Republice Ludowej”⁴. Przyczyną jej uchwalenia był fakt, że rozwój języka ukraińskiego w czasach Hetmanatu był ograniczony i istniała potrzeba ponownego utrwalenia jego statusu państwowego, wszak język państwowy stanowi czynnik, za pomocą którego kształtuje się zewnętrzna i wewnętrzna polityka państwa.

Uchwalona 1 stycznia 1919 r. i podpisana przez Przewodniczącego Rady Ministrów Ludowych W. Czechowskiego oraz pełniącego obowiązki sekretarza państwowego I. Sniżka ustawa stanowiła, że „*Językiem państwowym w Ukraińskiej Republice Ludowej jest język ukraiński. Dlatego obowiązkowo należy go używać do stosowania w wojsku, marynarce i innych rządowych i powszechnych społecznych urządach publicznych. Osoby prywatne mogą zwracać się do tych urzędów w ich językach*”.

Jednak działania wojskowe nie pozwalały Dyrektorium udzielać dużo uwagi działalności edukacyjnej i kulturalnej, tym bardziej, że granice URL stale ulegały zmianom. Niniejszy okres trafnie scharakteryzował J. Szewelow: „*Calkowita uwaga Dyrektorium skupiała się na walce, z jednej strony, z wrogami wewnętrznymi, jednostkami powstańczymi o charakterze anarchistycznym i komunistycznym, działającymi na przestrzeni guberni kateynosławskiej, zaś z drugiej strony z wrogami zewnętrznymi: w Odessie wylądowały wojska francusko-greckie, z południowego wschodu najeżdżała biała armia Denikina, a na północy 17 listopada, tydzień po rewolucji w Niemczech, zaczęli ofensywę bolszewicy. Charków poddał się 3 stycznia 1919 roku, Kijów – 5 lutego*”⁵.

Jednak nawet w tych warunkach kwestia języka ukraińskiego była w centrum uwagi Dyrektorium, co świadczy o jej ważności. Najbardziej aktywnie w tym kierunku pracował minister edukacji I. Ohijenko. Z jego inicjatywy w okresie od stycznia do kwietnia 1919 r. ministerstwo edukacji złożyło projekty ustaw i rozporządzeń o ukrainizacji szkół średnich, o utworzeniu nowych ukraińskich gimnazjów, o podwyższeniu pensji nauczycielom szkół ludowych, o obowiązkowej edukacji powszechnej, o pomocy ukraińskim wydawnictwom edukacyjnym i inne⁶.

² Narodna wola, 1919, z 28 grudnia.

³ Wistnyk UNR, 1919, z 4 stycznia.

⁴ Wistnyk Derżawnych Zakoniw dla wsich zemel Ukrajinskojii Narodnoji Respubliki, 1919, Wypusk 1.

⁵ Szewelow J. *Ukrajinska mowa w persziji połowyni XX stolittia (1900 – 1941): stan i status* / Jurij Szewelow. – Bez miscia wydannia: Suczasnist 1987, s. 88-89.

⁶ Tymoszyk M. *Gołgofa I. Ohijenka*. Kyjiw. Zapowit 1997, s. 45.

Na przykład, 24 stycznia 1919 roku I. Ohijenko podpisuje rozporządzenie nr 38, na podstawie którego „wszystko, co jest publikowane za środków państwowych, ukazywało się w języku ukraińskim. Utwory naukowe zezwala się publikować także w języku autora. Instytucje narodowościowe mogą publikować dokumenty w języku swojej narodowości”⁷. Według tego rozporządzenia URL brała na siebie obowiązek pomocy w wydaniu książek w języku ukraińskim. W konsekwencji rząd URL przyznał 62,3 mln hrywien na pomoc ukraińskim wydawnictwom, które zobowiązywały się do wykorzystania otrzymanych od państwa środków wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z publikowaniem książek w języku ukraińskim. Powołana do życia w czasach Dyrektorii Główna Izba Książkowa miała obowiązek zbierania, rejestrowania i przechowywania opublikowanych materiałów: książek, periodyków, broszur, pocztówek, rytów⁸.

Jednak oczywistym jest, że ukrainizację trzeba było rozpocząć od podstaw, czyli od szkolnictwa. Dlatego w lutym 1919 r. I. Ohijenko podpisał rozporządzenie, które stanowiło, że od dnia jego ogłoszenia wszyscy nauczyciele posługujący się językiem ukraińskim zaczynają prowadzić zajęcia w tym języku we wszystkich typach szkół – a więc w szkołach wyższych, średnich i niższych. Tymczasowo językiem wykładowym mógł być także inny język; w szkołach wyższych – za zezwoleniem ministra edukacji narodowej; w szkołach średnich – za zezwoleniem komisarza gubernialnego, oraz w szkołach niższych – za zezwoleniem komisarza powiatowego (zaś w razie jego braku – powiatowej rady szkolnej). Ostatecznym terminem złożenia próśb o zezwolenie prowadzenia wykładów w szkole w języku niepaństwowym był 20 lutego 1919 r. Natomiast w szkołach prowadzonych przez mniejszości narodowe używano w edukacji języka określonej narodowości⁹.

Na podstawie niniejszego rozporządzenia we wszystkich szkołach na terenie URL (początkowych, średnich i wyższych) od początku nowego roku szkolnego planowano nauczanie wyłącznie w języku ukraińskim. Jednak, jak widzimy, szkołom mniejszości narodowych zezwolono wykorzystywać jako wykładowy język ojczysty. Wykładowcom nieposługującym się językiem ukraińskim został zaś wyznaczony termin, w ciągu którego mieli się go nauczyć lub znaleźć sobie inne miejsce pracy. Jednakże należy stwierdzić, iż w kwestii ukrainizacji szkolnictwa średniego i wyższego Ministerstwo Edukacji nie osiągnęło istotnych postępów. Stało się to wskutek oporu wykładowców rosyjskojęzycznych, a także z powodu braku ukraińskiej kadry nauczycielskiej. Oprócz tego dość niskie było wykształcenie pedagogiczne większości nauczycieli szkół ukraińskich. Tak na przykład, w szkołach początkowych 50 % nauczycieli nie miało żadnego wykształcenia pedagogicznego¹⁰.

⁷ *Centralnyj derżawnyj archiw wyszczych organiw władny i upravlinnia Ukrajiny*, F.2582, opys 1, sprawa 2, arkuusz 41.

⁸ *Wistnyk Derżawnych Zakoniw dla wsich zemel Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki*, 1919, Wypusk 8.

⁹ *Centralnyj derżawnyj archiw wyszczych organiw władny i upravlinnia Ukrajiny*, F.2582, opys 1, sprawa 2, arkuusz 50.

¹⁰ *Centralnyj derżawnyj archiw wyszczych organiw władny i upravlinnia Ukrajiny*, F.2582, opys 1, sprawa 2, arkuusz 82.

Iwan Ohijenko zatwierdził dla użytku szkolnego na całej Ukrainie podstawowe prawidła ukraińskiej pisowni, sporządzone przez specjalną komisję, w której skład wchodził wybitni ukraińscy uczeni i nauczyciele. Dyrektoriat także powołała do życia osobne ministerstwo prasy i propagandy, do zadań którego należało wspieranie rozwoju ukraińskiej narodowej twórczości literackiej oraz prasy¹¹.

26 stycznia 1919 r. Dyrektoriat zatwierdziła ustawę o zwiększeniu pomocy państwowej na utrzymanie nauczycieli szkół początkowych. Przy Ministerstwie Edukacji powołano osobny departament ds. szkolnictwa wyższego, a także radę ds. szkoły wyższej; zapoczątkowano szerokie projekty tworzenia ukraińskiego szkolnictwa wyższego. W 1918 r. na wniosek S. Petlury Dyrektoriat uchwaliła ustawę o założeniu ukraińskiej kapeli, mającej ukraińską pieśnią propagować i szerzyć za granicą ukraińską kulturę. Na czele z O. Koszycem kapela propagowała w Europie Zachodniej, Meksyku, Ameryce, Kanadzie, Brazylii, Urugwaju, Argentynie, na Kubie piękno i siłę pieśni ukraińskich.

W 1920 r. Ministerstwo Edukacji zorganizowało specjalną misję pedagogiczną w Wiedniu w celu zorganizowania druku podręczników szkolnych zgodnie z nowymi programami szkolnymi, a decyzją drugiego zjazdu Wszechukraińskiej spółki nauczycieli uchwalono złożenie do Dyrektoriatu memorandum, w którym podkreślano między innymi: „*Głos zarządzających ukraińskich organów pomoże rewolucyjnemu ukraińskiemu rządowi rozstrzygnąć niezbędne kwestie reformy szkolnej zaś ukraińscy nauczyciele będą w pełni współpracować ze swoim rządem*”¹².

Krótki okres istnienia Dyrektoriatu nie pozwolił Ministerstwu Edukacji na wcielenie w życie większości projektów ustawodawczych. Jednak należy zauważyć, że nawet w tym trudnym dla państwa okresie czasu Ministerstwo Edukacji stało się źródłem szeregu projektów, pozwalających obsadzić ukraińskie szkoły właściwą kadrą nauczycielską. Państwo finansowało z budżetu 15 seminariów nauczycielskich, zostały uchwalone postanowienia o założeniu trzech nowych instytutów pedagogicznych, do pracy w szkołach URL angażowano nauczycieli z Naddniestrzańskiej Ukrainy. Ponadto Ministerstwo Edukacji realizowało politykę zwiększenia uposażeń nauczycieli szkół państwowych wszystkich typów.

Za rządów Dyrektoriatu dziesiątki milionów hrywien ze środków państwowych inwestowano w rozwój istniejących i otwarcie nowych placówek edukacyjnych, finansowano również społeczne szkoły średnie. Realizowano państwowy program wydawniczy literatury szkolnej oraz wyposażenia bibliotek w ukraińskie książki. Jednocześnie ze szkolnych bibliotek wycofano literaturę przestarzałą z naukowego punktu widzenia oraz pisma antyukraińskie. Rząd URL próbował także wspierać placówki edukacyjne mniejszości narodowych.

Trzeba zauważyć, że ukrajinizacja w dziedzinie edukacji szkolnej była procesem skomplikowanym, w którym nie brak było sprzeczności. Wśród przyczyn stojących na przeszkodzie jej sukcesywnemu rozwojowi należy wymienić przede wszystkim niedostateczne finansowanie państwowe: przydzielane środki w warunkach galopującej inflacji

¹¹ Siropółko S. *Istoria oswity na Ukraini*, Lwów 1937, s. 160.

¹² Tamże.

szybko się wyczerpywały. Nie było także efektywnej kontroli wykonywania uchwalonych ustaw i rozporządzeń. Negatywny wpływ na proces ukrainizacji wywierała także częsta mobilizacja świadomych narodowo Ukraińców do republikańskiego wojska.

Ważnym krokiem na drodze do rozstrzygnięcia kwestii językowo-narodowościowych oraz do nadania językowi ukraińskiemu statusu języka państwowego w czasie Dyrektorii stała się ukrainizacja Cerkwi Prawosławnej. Istotną rolę odegrał tu list ministra wyznań, obowiązki którego od września 1919 r. pełnił I. Ohijenko. Obejmując niniejsze stanowisko nadmienił on potrzebę odprawiania nabożeństw w cerkwiach w języku ukraińskim¹³.

W odpowiedzi na zacięty opór stawiany przez przeciwników ukrainizacji, S. Petlura podpisuje rozporządzenie ustanawiające nakaz zmiany w ciągu trzech dni wszystkich rosyjskich szyldów na sklepach na ukraińskie¹⁴. W tym przypadku miało to sens, chociaż W. Wynnyczenko poddał go krytyce, bezpodstawnie uważając, że zamiary S. Petlury w sferze ukrainizacji miały rozległy, a nie głęboki i systemowy charakter. W tym kontekście W. Wynnyczenko zaznaczył: „nie rozumiała otamanszczyzna i tego, że takim prymitywizmem polityki i metod dawała w ręce wrogom sprawy ukraińskiej prawo niszczenia nie tylko szyldy, ale i duszy narodu...”¹⁵.

Dyrektoria dbała także o interesy mniejszości narodowych. Właśnie dlatego 24 stycznia 1919 r. Rada Ludowych Ministrów uchwaliła ustawę „O odpowiedzialności karnej za poniżanie narodowej czci i godności”, dotyczącej nie tylko Ukraińców, ale i wszystkich obywateli republiki¹⁶. Wobec tego słowa Wynnyczenki odnośnie polityki S. Petlury były podyktowane nie tyle racjami obiektywnymi, ile raczej pewnymi względami natury osobistej.

Niestety, niektóre mniejszości narodowe, zwłaszcza Rosjanie, nie chcieli pogodzić się z utratą pozycji dominującej na Ukrainie, a ponieważ wielu z nich zajmowało różne stanowiska w aparacie władzy, mogli w różny sposób poniżyć Ukraińców¹⁷.

Sukcesywnie na polu propagandy państwowego statusu języka ukraińskiego działała prasa, wśród której trzeba wymienić gazetę „Żyttia Podilla” („Życie Podola”), w której publikowano prace M. Hruszewskiego i D. Doroszenki. W jednym ze swoich artykułów D. Doroszenko pisał, że „ważne jest nie tylko zabezpieczenie samodzielności państwa Ukraińskiego w aktach formalnych, ale założenie w państwie mocnych podstaw samodzielności kulturalno-narodowej, którą można osiągnąć tylko wtedy, kiedy wszystkie osiągnięcia światowego piśmiennictwa zostaną przekazane następnemu pokoleniu w je-

¹³ Centralnyj derżawnyj archiw wyszczych organiw władzy i upravlinnia Ukrajiny, F.2582, opys 1, sprawa 2, arkusz 40.

¹⁴ Doroszenko D., *Istorijsja Ukrajiny. 1917-1923*, Užhorod: Swoboda, 1937, Czastyna „. s. 400.

¹⁵ Wynnyczenko W., *Widrodżennia naciji*, W. Wynnyczenko. – Czastyna III, Kijów-Wiedeń, 1920, s. 202-203.

¹⁶ Wistnyk Derżawnych Zakoniw dla wsich zemel Ukrajinskojji Narodnoji Respubliki, 1919, Wypusk 5.

¹⁷ Ukraina, 1919, z 30 sierpnia.

zyku ojczystym. Do osiągnięcia tego ideału jest jeszcze bardzo daleko, jednak trzeba do niego nieustannie zmierzać¹⁸.

W prasie publikowano fakty, świadczące o tym, że rozwój języka ukraińskiego jest możliwy tylko w niezawisłym państwie, ponieważ zarówno w przypadku rządów białej gwardii, jak i w przypadku rządów bolszewickich zagrażało mu duże niebezpieczeństwo. Na przykład w wydrukowanym w gazecie „Ukraina”¹⁹ artykule informowano, że CzK zatrzymało znanego w Odessie ukraińskiego działacza komunistycznego P. Jaworenko i bezpodstawnie wysunęła przeciwko niemu zarzuty rozpowszechniania literatury nacjonalistycznej, chociaż tak naprawdę była to literatura socjalistyczna w języku ukraińskim.

Nie chcąc ograniczyć prawnych regulacji dotyczących stosowania języków tylko do unormowań zawartych w aktach prawnych rangi ustawowej oraz rangi rozporządzeń Przewodniczącego Dyrektorii, powołano komisję na czele z A. Nykowskim, pracującą nad projektem Konstytucji URL. Do grona członków komisji należał także profesor, dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu Kijowskiego O. Ejchelman, który we wrześniu 1920 r. złożył do komisji projekt Ustawy Zasadniczej URL, nad którym pracował w ciągu trzech lat. Istotne miejsce w projekcie zajmowało zagadnienie kształtowania się i zwiększenia prestiżu państwowego języka ukraińskiego. Na przykład, paragraf 317 niniejszego projektu zastrzegał, że na terytorium URL nie wolno w żaden sposób przeszkadzać wychowaniu i rozwojowi kultury mniejszości narodowych, jeżeli nie jest to sprzeczne z integralnością państwową URL. W szkołach działających na koszt mniejszości narodowych obowiązkowe było nauczanie języka ukraińskiego jako przedmiotu szkolnego, a także nauczanie ukrajinoznawstwa (historii, geografii, statystyki i nauk przyrodniczych Ukrainy)²⁰.

Jednak, jak zaznacza O. Myronenko, powszechnie zasady Konstytucji Ejchelmana były sprzeczne z niektórymi przepisami projektu. Na przykład, posługujący się językiem ukraińskim obywatel, nawet ustnie zwracając się do urzędu państwowego miał obowiązek zapewnienia sobie własnego tłumacza (art. 316). O nabożeństwie sprawowanym w języku innym niż ukraiński proponowano uprzedzić milicję państwową w terminie trzech dni przed jego odprawieniem (art. 318). Na mityngach i zebraniach dozwolone było wygłaszanie przemówień wyłącznie w języku ukraińskim. O zamiarze wygłoszenia przemówień w innym języku organizatorzy mieli obowiązek zawiadomienia milicji na pięć dni naprzód. Jeżeli okazywało się, że żaden z milicjantów nie posługuje się wskazanym językiem, wówczas zebranie lub mityng było zakazywane (art. 319). Takie reglamentowanie wolności zgromadzeń, zdaniem O. Myronenki, faktycznie by niwelowało artykuły Konstytucji dotyczące wolności osobistej, prawa wolnego i otwartego ujawnie-

¹⁸ *Ukrajnśkie derżawotworennia: newytrebuwanyj potencjał. Słownik-dowidnyk*, Pid redakcijeju O.M.Myronenka, Kyjiw: Lybid, 1997.

¹⁹ *Ukraina*, 1919, z 30 sierpnia.

²⁰ *Ukrajnśkie derżawotworennia: newytrebuwanyj potencjał. Słownik-dowidnyk*, Pid redakcijeju O. M. Myronenka, Kyjiw: Lybid 1997, s. 392.

nia myśli, wolności sumienia i wyznania, równouprawnienia obywateli, zakazu cenzury itp.²¹.

Konkludując, możemy wyciągnąć wniosek, że znajdując się w skrajnie skomplikowanej sytuacji wewnętrzno-politycznej, w permanentnym stanie wojny, rząd ukraiński Dyrektorii URL wszelako walczył o społeczne uznanie języka ukraińskiego, nadanie mu statusu języka państwowego na terytorium URL. O próbach wcielenia ustawy o państwowym charakterze języka ukraińskiego w życie codzienne społeczeństwa świadczą projekty ustaw, których celem było przeprowadzenie ukrainizacji placówek edukacyjnych oraz wspieranie rozwoju działalności wydawniczej. Podjęte środki wywarły pozytywny wpływ na rozwój ukraińskiego teatru narodowego, muzyki oraz bibliotek. Niestety, działania wojenne nie pozwoliły na pełną realizację tych zamierzeń. Jednak możemy uważać, że nawet takie działania wywarły pozytywny wpływ na rolę języka ukraińskiego w republice, życie narodu ukraińskiego i państwa jako takiego.

Streszczenie

W niniejszym artykule dokonano analizy społeczno-politycznych aspektów rozwoju statusu prawnego języków na terytorium państwa Ukraińskiego w okresie sprawowania władzy przez Dyrektorię. Przedstawiono kompetencje oraz działania S. Petlury jak i innych wyższych urzędników w zakresie wprowadzania rozwiązań prawnych dotyczących kwestii używania języka ukraińskiego, rosyjskiego oraz języków innych narodowości. Ponadto omówiono projekty ustaw o udoskonaleniu instytucji prawnej języka państwowego oraz języków mniejszości narodowych.

Słowa kluczowe: państwa Ententy, interwencja, rząd bolszewicki, państwo Ukraińskie, propozycje ustawodawcze.

The language question in the legislation and practical activity of the Ukrainian National Republic during Directoire (November 1918 – November 1920)

Summary

The paper deals with social and political aspects of the development of political status of the languages on territory of Ukrainian state during the Directoire. The legal powers of S. Petlura and of other superior officials with respect to regulation of issues concerning the official usage of the Ukrainian and Russian languages as well as the languages of other nationalities have been discussed. Furthermore, the bills on improvement of legal institute of the state language and the languages of national minorities have been analyzed.

Key words: states of the Triple Entente, intervention, Bolshevik government, Ukrainian state, Ukrainian language, legislative proposal.

²¹ Tamże, s. 393.

Katarzyna Biskup

ALIANSE STRATEGICZNE – ROZWIĄZANIEM PROBLEMU UPADAJĄCYCH PRZEDSIĘBIORSTW LOTNICZYCH

Wstęp

Transport to szerokie pojęcie, które można podzielić w układzie pionowym i poziomym. W niniejszym artykule skupiono się na gałęzi, jaką jest transport lotniczy. Jest to specyficzna forma komunikacji, która w ostatnich latach, tj. od 2004 r. w Polsce, przechodzi proces dochodzenia do reguł rynku. Jednakże, początków wdrażania mechanizmów gospodarki rynkowej w Rzeczypospolitej Polskiej upatrywać należy od 1989 r.

Istotą niniejszego opracowania jest zakres światowy funkcjonowania przedsiębiorstw lotniczych poprzez koncentrację przewoźników w ramach aliansów strategicznych. Powyższe powstają w celu utworzenia współpracy pomiędzy aktualnymi bądź potencjalnymi konkurentami, którzy decydując się na podjęcie kooperacji uwzględnić powinni obowiązek udostępnienia posiadanego *know how* oraz środków drugiej stronie, co w konsekwencji przynieść ma obopólne korzyści wszystkim zaangażowanym podmiotom. Zaangażowanie poszczególnych partnerów powinno opierać się na równowadze, bez której zaistnieć mogą niepożądane zjawiska, takie jak fuzje bądź przejęcia.

W artykule wskazano na podstawowe pojęcia, które wystąpić mogą w ramach niniejszego tematu. Ponadto, uwypuklono tematykę aliansów lotniczych, poruszono kwestię sprawnego zarządzania przedsiębiorstwem, które w dużym stopniu wpływa na innowacyjność i konkurencyjność usług oraz na elementy, jakimi są fuzje bądź przejęcia, nie zawsze postrzegane jako negatywne zjawisko.

Z założenia publikacja ma na celu przybliżyć istotę aliansów lotniczych, natomiast meritum opracowania skoncentrowane jest na kwestii uczestnictwa upadających przedsiębiorstw w przedmiotowych strukturach oraz odpowiedzi na pytanie czy aliance przewoźników lotniczych są, bądź mogą być rozwiązaniem problemu wskazanego powyżej.

Zagadnienia wprowadzające

Transport, można skwalifikować w układzie pionowym bądź poziomym. Pierwszy z nich dzieli wskazane pojęcie na gałęzie, drugi zaś na rodzaje.¹ W związku z powyższym A. Piskozub² wyróżnił sześć podstawowych gałęzi transportu, w tym: kolejowy, samochodowy, lotniczy, wodny śródlądowy, morski, rurociągowy (przemysłowy).

Różnorodne przedsiębiorstwa, działają w otoczeniu innych konkurencyjnych organizacji, co powoduje tworzenie globalnych strategii działania. Prawidłowo ustanowiona taktyka zarządzania przedsiębiorstwem to wg Z. Malara³: „*długookresowa działalność, związana z określeniem misji, celów (zewnętrznych i wewnętrznych) oraz przygotowaniem i realizacją planów (programów) działania w obszarze techniki i technologii, ekonomiki i rynku, organizacyjno-prawnym oraz organizacji i zarządzania*”. W związku z rozwojem globalnym, licznymi zmianami w gospodarce światowej, w tym postępującej internacjonalizacji i zaostrzeniu się zjawisk konkurencji na rynkach, zaobserwowano zjawisko nawiązywania długookresowej współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami. Powyższe, określenie nosi miano aliansu strategicznego⁴. Uogólniając, alians to sojusz zawiązany między przedsiębiorstwami w celu polepszenia pozycji konkurencyjnej, który zawiera zarówno elementy współpracy jak i konkurencji, rywalizacji. Powyższe daje podstawę aby stwierdzić, że jest on tworem pośrednim między kooperacją a współzawodnictwem⁵.

Powtarzająca się w powyższych wywodach kwestia konkurencji w transporcie, jest zjawiskiem nieodłącznie związanym z funkcjonowaniem na rynku towarów i usług. Wpływ na rozwój procesów rywalizacji w transporcie lotniczym miały takie procedury jak liberalizacja oraz deregulacja rynku. Główną determinantą przeobrażeń funkcjonalnych oraz strukturalnych w przedmiotowym zakresie będzie miała polityka otwartego nieba, która opiera się na założeniu wprowadzenia udogodnień w transporcie lotniczym na trasach transatlantyckich. W dobie współczesnego świata opiera się ona na zaciętej walce o pasażerów, ładunki zarówno pomiędzy liniami lotniczymi jak i portami lotniczymi oraz innymi podmiotami występującymi w gałęzi, jaką reprezentuje lotnictwo. Opisywany proces dotyczy w znacznym stopniu ekspansywnych operatorów, często skoncentrowanych w porozumieniach strategicznych, którzy oferują zróżnicowane usługi w zakresie ceny jak i jakości.⁶ Polska zawarła umowę „otwartego nieba” z USA w 2001 r., przez co zobowiązała się do zapewnienia wskazanym przewoźnikom możliwości rów-

¹ A. Koźlak, *Ekonomika transportu, teoria i praktyka gospodarcza*, Gdańsk 2007, s. 12.

² A. Piskozub, *Gospodarowanie w transporcie*, Warszawa 1982, s. 19-20.

³ Z. Malar, *Przedsiębiorstwo w globalnej gospodarce. Wyzwania współczesności*, Warszawa 2006, s. 21.

⁴ B. Garrette, P. Dussauge, *Strategie aliansów na rynku*, Warszawa 1996, s. 19.

⁵ Z. Malar, *Przedsiębiorstwo w globalnej gospodarce. Wyzwania współczesności*, op. cit., s. 41.

⁶ Zeszyty naukowe nr 9, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Danuta Rucińska Uniwersytet Gdański, Kraków 2011.

nego konkurowania uwzględniając przy tym wszelkie handlowe warunki rynku i vice versa⁷.

Oczywiście istnieją określone procedury stosowania zasad konkurencji do przedsiębiorstw w sektorze transportu lotniczego, w tym kwestia kar nakładanych przez Komisje europejskie w przypadku naruszenia postanowień oraz tryb rozpatrywania spraw przez Trybunał Sprawiedliwości. Jeżeli stwierdzi się, iż zrzeszenie przedsiębiorstw lub przedsiębiorstwo naruszyło wytyczone reguły, wówczas wzywa się je do zaprzestania niewłaściwych praktyk, bądź zleca się zawieszenie działań, których się podjęły⁸. Reguły stosowane w przedmiotowym zakresie w ramach UE są istotną częścią *acquis communautaire*. Opierają się one na ogólnych zasadach traktatowych, aczkolwiek wprowadzono również do porządku prawnego rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego oraz rozporządzenie Komisji UE odnoszące się do zastosowania zasad traktatowych do transportu lotniczego⁹, w tym porozumień, decyzji i uzgodnionych praktyk przewoźników lotniczych. Ponadto, we wskazanych aktach prawnych przedstawiono wyłączenia oraz wyjątki od ich zastosowania. Nadto, warto wskazać na¹⁰:

- Rozporządzenie nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw¹¹;
- Rozporządzenie nr 487/2009 w sprawie stosowania art. 81 ust 3 Traktatu do pewnych kategorii porozumień i uzgodnionych praktyk w sektorze transportu lotniczego¹².

W obrębie Rzeczypospolitej Polskiej, transport lotniczy podlega ustawie z 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹³. Przykładem przepisu zawartego w ustawie prawo lotnicze¹⁴, a odwołującym się do wskazanej powyżej regulacji, jest umożliwienie kierowania przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego do organu właściwego do spraw konkurencji wszelkich przypadków, które naruszają obowiązek przestrzegania zasad konkurencji w zakresie taryf przewoźników. Ponadto, wszelkie regulacje odnoszące się do tematyki konkurencji w ustawie lotniczej są notabene adekwatne do prawa Unii Europejskiej¹⁵.

⁷ M. Żylicz, *Prawo lotnicze, międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 349.

⁸ I. Szymajda, *Prawo lotnicze UE charakterystyka systemu*, Kraków 2002.

⁹ W literaturze polskiej kwestię tę omawiają: I. Szymajda, *Konkurencja w transporcie lotniczym. Prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego* (rozprawa doktorska), Warszawa 2000; K. Myszona, *Status prawny przewoźnika lotniczego w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000.

¹⁰ M. Żylicz, *Prawo lotnicze, międzynarodowe, europejskie i krajowe*, op. cit., s. 350.

¹¹ Rozporządzenie nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE 2004 L 24/1).

¹² Rozporządzenie nr 487/2009 w sprawie stosowania art. 81 ust 3 Traktatu do pewnych kategorii porozumień i uzgodnionych praktyk w sektorze transportu lotniczego (Dz. Urz. UE 2009 L 148/1).

¹³ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2011 r., Nr 34, poz. 173 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*, (Dz. U. z 2013 r. poz. 134, 628, 829, 912, z późn. zm.).

¹⁵ M. Żylicz, *Prawo lotnicze, międzynarodowe, europejskie i krajowe*, op. cit., s. 351.

Definicją oddającą sens procesu, jakim jest rywalizacja na rynku w przedmiotowym zakresie jest wskazane przez A. Koźlak pojęcie, a mianowicie, przez konkurencję należy rozumieć „rywalizację przedsiębiorstw o korzyści ekonomiczne uzyskiwane przy sprzedaży towarów i usług oraz przy zaopatrywaniu się w czynniki produkcji, takie jak surowce, materiały i siła robocza”¹⁶. Powyższa definicja, uwypukla znaczenie konkurencji jako procesu nastawionego na osiągnięcie pozytywnego wyniku ekonomicznego, co jest możliwe dzięki opracowaniu odpowiedniej strategii przedsiębiorstwa, w tym przypadku – sukcesu tanich linii lotniczych – uskuteczniane w strategii niskich kosztów¹⁷.

Powyższy zabieg ma na celu zminimalizowanie kosztów całkowitych i przyciągnięcie nabywców ceną niższą niż ta stosowana w konkurencyjnych przedsiębiorstwach. Interesującymi taktykami stosowanymi w przedmiotowym zakresie, są¹⁸:

- Strategia dumpingu cenowego – koncentruje się na sprzedaży określonych usług/wyrobu poniżej kosztów własnych, celem wkroczenia na rynek usług nowego przedsiębiorstwa czy osłabienia partnerów, których koszty są relatywnie wyższe. W dziejach lotnictwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wskazać można na przykład linii lotniczych OLT Express Poland, która w krótkim czasie opanowała rynek transportu lotniczego, dzięki efektywnej reklamie oraz niskim cenom oferowanym na loty między miastami w Polsce oraz za granicą. Niestety, przedsiębiorstwo upadło w 2012 r.¹⁹;
- Strategia dominacji cenowej – opiera się na obniżaniu ceny w sposób zrównoważony, mając na uwadze spadek kosztu jednostkowego. Poprzez stosowanie tej formy, narzuca się innym funkcjonującym na rynku podmiotom odpowiedni poziom cen, przy czym dzięki sprawnemu obniżaniu kosztów osiąga się satysfakcjonującą marżę;
- Strategia podboju rynku – stosowana przez podmioty międzynarodowe wprowadzające swój produkt/usługę na rynki lokalne aby wyeliminować regionalnych producentów. Trzecia taktyka jest połączeniem dwóch wskazanych powyżej.

Konkurencja w obrębie transportu lotniczego przynosi zarówno pozytywne jak i negatywne skutki, które uzależnione są od pozycji podmiotów na rynku. W opracowaniu J. Burnewicza²⁰ wskazano na jedno, jak i drugie następstwa. Wśród pierwszych autor wymienił m.in. obniżenie kosztów produkcji; podnoszenie jakości usług; zapewnienie rozwoju jednostkom efektywnym, czego konsekwencją jest eliminacja podmiotów świadczących usługi na niskim poziomie oraz generujących wysokie koszty produkcji. Natomiast wśród negatywnych wskazał na: wzrost kosztów zewnętrznych transportu; nasiloną konkurencję cenową prowadzącą w pewnym stopniu do obniżenia rentowności gałęzi transportu itd. Należy pamiętać, że kwestia regulacji konkurencji ze strony państwa jest

¹⁶ A. Koźlak, *Ekonomika transportu, teoria i praktyka gospodarcza*, op. cit., s. 239.

¹⁷ opisana w sposób szczegółowy w monografii M. Romanowska, *Planowanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2009.

¹⁸ M. Romanowska, *Planowanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2009, ss. 206 – 209.

¹⁹ Dostępne pod adresem www: <http://www.tvn24.pl/biznes-gospodarka,6/olt-express-poland-definitywnie-znika-z-polskiego-nieba,268357.html> [dostęp dnia 25-11-2013 r.].

²⁰ red. J. Burnewicz, *Ekonomika transportu*, Sopot 1993, ss. 140-141.

istotna, ze względu na możliwość występowania zjawisk patologicznych w ramach nieuczciwej konkurencji. Na rynku lotniczym wskazać można na mnogość przykładów nieuczciwej konkurencji w strukturach aliansów. Jedną z najbardziej nagłośnionych spraw w tym zakresie jest zмова kartelowa dotycząca opłat za międzynarodowy transport towarów w okresie od 1999 do 2006 roku. Ponadto warto wskazać na przejaw konkurencji pomiędzy krajowym przewoźnikiem LOT, a tanią linią lotniczą Ryanair – o czym szerzej w odrębnym opracowaniu²¹.

Rozważając tematykę aliansów strategicznych należy wskazać na cechy, które kształtują się w ramach przedmiotowego tworu w następujący sposób²²:

- W strukturze aliansu uczestniczą samodzielne przedsiębiorstwa, które w ramach współpracy mogą utrzymywać swoją niezależność oraz prowadzić własną strategię pracy;
- Liczba podmiotów w aliansie jest nieograniczona;
- Uczestnicy aliansów są równorzędnymi partnerami;
- Pomiedzy partnerami istnieje ściśle określona współpraca w zakresie ścisłych dziedzin o dużym znaczeniu dla przedsiębiorstw;
- Współpraca ma charakter długookresowy, nakierowana jest na osiągnięcie uzgodnionych celów wspólnych bądź zgodnych dla nich.

Konkludując, istnieje wiele aspektów odnoszące się do koncentracji podmiotów np. w zakresie lotnictwa cywilnego. Uzależnione są one od celu, jaki potencjalni partnerzy chcą osiągnąć. Przykład aliansów lotniczych jest odpowiedzią na globalne procesy koncentracji na rynkach transportowych oraz konkurencję podnoszącą zakres i jakość wykonywanych usług, którym pojedynczy przewoźnicy lotniczy mogliby nie poddać.

Alianse lotnicze

W przypadku transportu lotniczego, tendencja do koncentracji jest nieunikniona. Przejawia się ona poprzez łączenie przedsiębiorstw, czy przejmowanie mniejszych, a co za tym idzie słabszych przez większe oraz silniejsze. Ponadto, zauważyć można przejmowanie kontroli poprzez wykupienie udziałów. Nie istnieje jednorodne dookreślenie aliansów przewoźników lotniczych, aczkolwiek pojęcie to jest równoznaczne z przytoczoną w artykule definicją aliansu strategicznego²³.

Autorzy publikacji²⁴ z zakresu lotnictwa cywilnego, w których omówiono kwestię koncentracji, konkurencji i aliansów, wykazują na przykłady umów o charakterze aliansowym, w tym umowy typu *blocked space*; *code-share*; *pool*; *joint operations*; *franchising*. Ponadto, w przypadku usług lotniczych zwarzyć należy na różnego rodzaju

²¹ K. Biskup, *Konkurencja na rynku lotniczym. Zarys problematyki*, [w:] *Studia z zakresu Prawa, administracji i zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*, nr 2, Bydgoszcz 2012.

²² L. Nieżurawski, G. Owczarczyk-Szpakowska, *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, Włocławek 2005, ss. 139-140.

²³ M. Żylicz, *Prawo lotnicze, międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 346.

²⁴ M. Żylicz; I. Szymajda; E. Marciszewska; S. Zajas, B. Stefaniuk.

alianse w tym strategiczne długoterminowe, krótkookresowe, kapitałowe bądź marketingowe. Pierwszy z nich opiera się na dążeniu do wypracowania pozycji na arenie współkonkurentów, dostawców bądź klientów. Okres aliansu strategicznego oscyluje w czasie powyżej pięciu lat. Kolejny, opiera się na realizacji konkretnych celów, zwanych taktycznymi. Jest on ograniczony przestrzennie oraz czasowo, co odróżnia go od pierwszego z opisanych. Trzeci z aliansów wiąże się z inwestycją kapitału jednego przedsiębiorstwa w drugim. Głównym założeniem jest osiągnięcie w dłuższej perspektywie kontroli nad partnerem. Natomiast ostatni z aliansów ma na celu połączenie potencjału marketingowego, co w konsekwencji ma skutkować zwiększeniem konkurencyjności²⁵. Nie zagłębiając się w kwestię porozumień marketingowych oraz elementu jakim jest *strong alliance opinion*, należy się odnieść do efektów wypływających z porozumień między przewoźnikami lotniczymi, które uzyskują już w początkowej fazie współpracy poprzez harmonizację rozkładów lotów i siatki połączeń, co skutkuje ustanowieniem rozkładu połączeń bez efektu dublowania się przedsiębiorców²⁶.

Każde z rozwiązań to alternatywa wobec przejęć, które nie są tak przejrzyste jak tworzone alianse. W powyższym przypadku nie mamy do czynienia z problemem integracji firm, który ma miejsce przy fuzjach bądź przejęciach. Istnieje wiele zalet jak i wad aliansów strategicznych²⁷.

Wśród przykładów międzynarodowych sojuszy lotniczych, wymienić należy:

- Star Alliance²⁸ - alians stworzony 14 marca 1997 r. przez pięciu przewoźników, w tym: Scandinavian Airlines, Thai Airways International, Air Canada, Lufthansa oraz United Airlines. Uznany za największy sojusz linii lotniczych na świecie (zrzesza 28 przewoźników lotniczych) do którego należą Polskie Linie Lotnicze LOT;
- SkyTeam²⁹ - drugi pod względem wielkości alians, w którego skład wchodzi 19 linii zapewniających kompleksowy dostęp do rozległej sieci globalnej, gwarantując ponad 1000 połączeń lotniczych. Powstał 22 czerwca 2000 r.;
- Oneworld³⁰ - stworzony jako narzędzie marketingowe mające na celu generację dochodu dla podmiotów skoncentrowanych w tym sojuszu lotniczym. W jego skład wchodzi 16 linii lotniczych. Powstał w 1998 r.

Istnieje wiele korzyści płynących z uczestnictwa w aliansie strategicznym zarówno dla linii lotniczych jak i pasażerów korzystających z usług aliansu. W literaturze³¹ wskazuje się, że dzięki współpracy z innymi liniami lotniczymi przewoźnicy redukują koszty, zwiększają liczbę połączeń, co byłoby niemożliwe na taką skalę gdyby działali samodzielnie. Kolejną bonifikatą jest uproszczenie procedur i ich ujednoczenie, ujednoczenia polityka taryfowa, wspólne stanowiska oraz biura, a co istotne zharmonizowanie

²⁵ S. Zajas, B. Stefaniuk, *Alianse lotnicze*, Warszawa 2012, ss. 25-26.

²⁶ Ibidem, s. 26.

²⁷ S. Sudarsanam, *Fuzje i przejęcia*, Warszawa 1998, s. 9.

²⁸ Dostępne pod adresem [www: http://www.staralliance.com/en/](http://www.staralliance.com/en/) [dostęp dnia 27-11-2013 r.].

²⁹ Dostępne pod adresem [www: http://www.skyteam.com/](http://www.skyteam.com/) [dostęp dnia 27-11-2013 r.].

³⁰ Dostępne pod adresem [www: http://www.oneworld.com/](http://www.oneworld.com/) [dostęp dnia 27-11-2013 r.].

³¹ S. Zajas, B. Stefaniuk, *Alianse lotnicze*, op. cit., ss. 29-30.

programów lojalnościowych i wiele innych. Tymczasem pasażer korzystający z usług proponowanych w ramach aliansu może liczyć na ułatwioną procedurę odprawy biletowo – bagażowej czy dostęp do saloników wypoczynkowych.

Poruszone kwestie w opracowaniu to tylko garstka podstawowych informacji kształtujących się na tematykę koncentracji przewoźników lotniczych. Jednakże dzięki niniejszym rozważaniom można podjąć się próby ustosunkowania do problemu upadających przedsiębiorstw, a kwestii ich uczestnictwa w aliansach strategicznych. Po wstępnej analizie zagadnienia nieuniknionym wydaje się fakt pozytywnego wpływu koncentracji przewoźników w ramach porozumień, jednakże twór ten nie jest rozwiązaniem problemu upadających linii lotniczych. Przytoczenia wymaga przykład polskiego przewoźnika LOT, który ma istotne problemy z funkcjonowaniem na rynku, w związku ze złą strategią zarządzania. Jego przynależność do Star Alliance nie generuje rozwiązania problemów nagromadzonych w toku funkcjonowania przedsiębiorstwa. Istnieje możliwość przejścia nierentownego partnera w ramach mechanizmów rynkowych ale wydaje się, że nie ma możliwości dofinansowania współuczestnika aliansu w związku z jego problemami finansowymi. W związku z powyższym, jedynym rozwiązaniem problemu upadających przedsiębiorstw jest ich przejście, fuzja bądź w ostateczności ogłoszenie upadłości.

Podsumowanie

Zawarte w temacie stwierdzenie, należy poddać negacji, ze względu na to, iż upadek przedsiębiorstwa, zarówno lotniczego jak i związanego z inną gałęzią transportu, nie jest zależny od koncentracji czy udziału w aliansie strategicznym. Oczywiście, niezaprzeczalnym wydaje się fakt, na który wskazuje I. Szymajda, podkreślając korzyści pośrednie płynące z połączenia się kilku przewoźników, a mianowicie rekompensata strat poprzez manipulacje kosztami. Siła takiej koncentracji opiera się na tym, że może przetrwać wojnę cenową. Ponadto, dzięki korzystnym warunkom finansowania, przewoźnicy mogą zaproponować potencjalnym pasażerom lepszą ofertę cenową. Nadto, kolejną zaletą jest oferowanie przez sojusze lepszej jakości usługi, nakierowanej na sprawną koordynację lotów. Autorka wskazała również na lepsze postrzeganie większego przewoźnika na tle mniejszych konkurentów³².

Należy jednak pamiętać, że pomimo pozytywnych aspektów funkcjonowania alianów lotniczych istnieje wiele zagrożeń wynikających z zawierania sojuszy, w tym problemy przy realizacji przyjętej strategii w przypadku niewłaściwego doboru partnerów. Kwestia upadających przedsiębiorstw związana jest z trudnościami w samodzielnym przetrwaniu małych przewoźników na rynku usług lotniczych, jak i z eliminacją słabszych linii lotniczych, które poprzez coraz większe straty stają się przedmiotem fuzji. Polskie Linie Lotnicze LOT nie są jedynym przewoźnikiem, jaki zmaga się z problemami w dziedzinie transportu, jednakże partnerstwo w grupie nie stanowi ratunku dla wskazanego przedsiębiorstwa. Interesy grupowe często zmuszają poszczególnych członków do

³² I. Szymajda, *Alianse przewoźników lotniczych – kto zyskuje: przewoźnik czy pasażer?*, Żurawie, nr 20, 15.09.1997 r., s. 6.

ponoszenia strat bądź ofiar, co tylko potwierdza, że na rynku – zarówno usług transportowych jak i innych – przetrwać mogą tylko najsilniejsze jednostki.

Streszczenie

Przedsiębiorstwa lotnicze funkcjonują w konkurencyjnym oraz kapitałochłonnym otoczeniu. W związku z powyższym, jedną z taktyk, która przynosi wymierne sukcesy na rynku usług lotniczych jest strategia współpracy. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie oraz wstępna analiza aliansów lotniczych oraz odpowiedź na pytanie, czy aliance przewoźników lotniczych są rozwiązaniem problemu upadających przedsiębiorstw?

Słowa kluczowe: koncentracja, przewoźnik lotniczy, przedsiębiorstwa lotnicze, aliance strategiczne, gospodarowanie w transporcie

Summary

The airlines operate in a competitive and capital-intensive environment. Therefore, one of the tactics that bring measurable success in the market of air services is a strategy of cooperation. The purpose of this article is to conduct preliminary analysis of alliances, as well as to answer the question whether alliances carriers are the solution to the problem of declining businesses?

Key words: concentration, the air carrier, airline companies, strategic alliances, transport management

Jakub Kujawa

**ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE
BYDGOSKIEGO KOMBINATU BUDOWLANEGO
„WSCHÓD”
W BYDGOSZCZY W LATACH 1969-1980**

Posługując się myślą B. Jałowickiego¹, wyjaśniającą schemat społecznego wytwarzania przestrzeni, jednym z podmiotów („aktorów”) tego procesu w okresie „realnego socjalizmu” były przedsiębiorstwa budownictwa mieszkaniowego i przemysłowego. To one odpowiadały bezpośrednio za kształt dwóch największych i najważniejszych stref miasta: przestrzeni industrialnej i przestrzeni mieszkaniowej. Za przedmiot zainteresowania poniższych rozważań wybrany został Bydgoski Kombinat Budowlany „Wschód”, który odpowiadał za produkcję elementów prefabrykowanych i bezpośrednie wykonanie wielopłytowego budownictwa mieszkaniowego. Autor artykułu postara się odtworzyć schemat struktury organizacyjnej i określi podstawowy zakres funkcjonowania kombinatu, natomiast w podsumowaniu podjęta zostanie ocena skutków działalności tego przedsiębiorstwa budowlanego.

Zakres chronologiczny pracy mieści się w latach 1969-1980, a więc od daty powołania jednostki przez organ nadrzędny, do schyłku dekady gierkowskiej i końca realizacji kolejnego planu gospodarczego (1976-1980).

Za twórczość dociekań badawczych posłużyły archiwalia, wytworzone przez bydgoski kombinat budowlany, które obecnie zdeponowane są w Archiwum Państwowym w Bydgoszczy. Natomiast literatura przedmiotu, dość obficie zajmująca się zagadnieniami gospodarczymi w okresie PRL, w tym budownictwem mieszkaniowym, nie pozwala bliżej zapoznać się z całościową działalnością kombinatu. Faktycznie na gruncie regionalnego czasopiśmiennictwa historycznego brak jest naukowych pozycji zajmujących się przedsiębiorstwami budowlanymi w okresie PRL.

¹ B. Jałowicki, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Warszawa 1988, s. 11-39.

Struktura organizacyjna i zarządzanie dokumentacją w bydgoskim kombinacie budowlanym

Powołanie przedsiębiorstwa i jego struktura organizacyjna

W przeciągu nieco ponad 10 lat od powstania, kombinat przeszedł kilka reorganizacji i przekształceń struktury organizacyjnej, za którymi w parze szły dwukrotne zmiany nazw przedsiębiorstwa.

Bydgoski Kombinat Budowy Domów – Przedsiębiorstwo w „Budowie” (dalej cyt. BKBD – PwB) z siedzibą w Bydgoszczy przy ul. Przemysłowej 22 (potem 34) został powołany do życia zarządzeniem nr 66 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 10 lipca 1969 r. Za przedmiot działania przedsiębiorstwa wyznaczono prowadzenie budowy wytwórni elementów wielkopłytowych oraz zapoczątkowania, jeśli było to możliwe, działalności produkcyjnej w ramach budowanego przedsiębiorstwa. Bezpośredni nadzór nad przedsiębiorstwem objęło Bydgoskie Zjednoczenie Budownictwa w Bydgoszczy (BZB)².

Przedsiębiorstwem zarządzał (naczelny) dyrektor, który reprezentował je na zewnątrz oraz odpowiadał za jego działalność. Dyrektor kierował działalnością kombinatu przy pomocy zastępców: główny księgowy odpowiadał za prace działu księgowości i finansów i stał na straży nienaruszalności majątku przedsiębiorstwa, natomiast naczelny inżynier oraz zastępca dyrektora ds. zaplecza, oprócz kierowania podległymi im komórkami organizacyjnymi, zastępowali dyrektora w okresie jego nieobecności na mocy udzielonego pełnomocnictwa. Dyrektorowi przedsiębiorstwa bezpośrednio podlegał też główny ekonomista, asystent dyrektora ds. zarządzania i organizacji pracy, radca prawny oraz dział kadr i szkolenia. Do składania w imieniu BKBD – PwB oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych upoważniony był w tym okresie dyrektor, jego zastępcy oraz pełnomocnicy przedsiębiorstwa, jeśli byli ustanowieni³.

Naczelną zasadą obowiązującą w przedsiębiorstwie była zasada jednoosobowego kierownictwa, tak aby na czele każdej jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa stał jeden kierownik. Z tego tytułu każdy pracownik miał podlegać jednemu przełożonemu, od którego otrzymywał polecenie służbowe. Jednak regulamin przewidywał, iż jeśli pracownik otrzymał polecenie służbowe od niebezpośredniego przełożonego, zajmującego wyższe stanowisko pracy, był zobowiązany wykonać jego polecenie⁴.

W przedsiębiorstwie obowiązywały dwie podstawowe formy regulujące system zarządzania. Do pierwszej grupy należały polecenia i decyzje bieżące wydawane w zależności od sytuacji w formie ustnej lub pisemnej, natomiast do drugiej grupy zaliczono wewnętrzne akty normatywne, na które składały się zarządzenia i pisma ogólne, stanowione tylko przez dyrektora lub jego zastępców oraz polecenia służbowe wydawane przez wszystkich członków dyrekcji. Naczelny dyrektor miał prawo w porozumie-

² Archiwum Państwowe w Bydgoszczy [dalej cyt. APB], Rejestr Przedsiębiorstw Państwowych, Bydgoski Kombinat Budowy Domów – Przedsiębiorstwo w „Budowie” [dalej cyt. BKBD – PwB], 1969-1978, sygn. 123.

³ Tamże.

⁴ APB, BKBD – PwB, Zasady działania BKBD – PwB (1969), sygn. 66.

niu z samorządem robotniczym stanowić regulamin organizacyjny jednostki, na którym opierał się główny porządek organizacyjno-funkcjonalny przedsiębiorstwa. Zasadniczo kierownicy komórek organizacyjnych oraz podlegli pracownicy nie mieli uprawnień do wydawania wewnętrznych przepisów normatywnych (zarządzeń i poleceń) skierowanych do pracowników innych komórek organizacyjnych z wyjątkiem sytuacji, które wymagały podjęcia w sposób doraźny decyzji, w momencie zagrożenia zdrowia i życia ludzkiego, albo grożącej przedsiębiorstwu szkodzie⁵.

Pierwszym dyrektorem przedsiębiorstwa powołanym przez regionalne zjednoczenie budownictwa był inż. Jan Maruda, który nominację dyrektorską otrzymał 15 września 1969 r. Jego zastępcą ds. zaplecza Józef Szmolda został upoważniony do składania w imieniu kombinatu oświadczeń prawnych i majątkowych.

Bankiem finansującym działalność BKBD – PwB był Bank Inwestycyjny w Bydgoszczy. Przedsiębiorstwo prowadziło rachunkowość opartą na przepisach i wytycznych BZB.

Co najmniej od 1971 r. w strukturze organizacyjnej kombinatu funkcjonował główny dyspozytor, stojący na czele jednostki organizacyjnej o tej samej nazwie, która podlegała bezpośrednio pod pion naczelnego dyrektora. Główny dyspozytor był najważniejszym realizatorem planów operacyjnych, działając w oparciu o pełnomocnictwa dyrektora kombinatu. Zajmował się m. in. nadzorem przebiegu procesów produkcyjnych w systemie dobowo-zmianowym.⁶ Główny dyspozytor, zarządzeniem wewnętrznym naczelnego dyrektora BKBD z dnia 1 lutego 1975 r., został podporządkowany zastępcy dyrektora ds. produkcji budowlanej, aby jak stwierdzono w uzasadnieniu decyzji, włączyć pozostałych uczestników procesu produkcyjnego w problemy bezpośrednio związane z działalnością Zakładu Produkcji Budowlanej, i przede wszystkim zwiększyć terminowe oddawanie budynków mieszkalnych do eksploatacji.⁷ Jednak bardzo szybko główny dyspozytor ponownie znalazł się w pionie bezpośrednio podporządkowanym naczelnemu dyrektorowi (sierpień 1975 r.), potwierdzając ogólny trend dużej częstotliwości zmian organizacyjnych na wyższym szczeblu zarządzania przedsiębiorstwem, szczególnie w segmencie nadzorowania produkcji budowlanej.

Podstawowe zasady organizacji struktury wewnętrznej bydgoskiego kombinatu budowlanego zawarto w dokumencie pt. „Projekt techniczny systemu organizacji i zarządzania kombinatu budowy domów. Struktury organizacyjne kombinatu budowy domów”, wydane drukiem pod koniec 1971 r. przez Instytut Organizacji i Mechanizacji Budownictwa w Warszawie. W przekroju poziomym strukturę organizacyjną oparto na trójszczeblowym układzie zarządzania, który przyjął zasadę wydzielenia zarządu kombinatu oraz dwóch podstawowych jednostek produkcyjnych, czyli zakładów, realizujących założenia fabryczne (zarząd kombinatu – zakład produkcyjny – oddział produkcyjny

⁵ Tamże.

⁶ APB, Bydgoski Kombinat Budowlany „Wschód” [dalej cyt. BKB „Wschód”], Struktura organizacyjna BKB „Wschód” z dnia 9 lutego 1974 r., sygn. 69.

⁷ APB, Bydgoski Kombinat Budowy Domów [dalej cyt. BKBD], Struktura organizacyjna BKBD w roku 1975, sygn. 70.

i budowa). Dla realizacji tzw. celów szczytkowych w zintegrowanym procesie produkcji powstały dwie wyodrębnione jednostki produkcyjne: Zakład Produkcji Prefabrykatów (ZPP), który prowadził działalność w oddziałach produkcyjnych oraz Zakład Produkcji Budowlanej (ZPB), wykonujący zadania na budowach poprzez kierownictwa robót wyspecjalizowanych. Zakłady posiadały jednostki zaplecza bezpośrednio związanego z ich pracami produkcyjnymi. Wyspecjalizowaną jednostką zabezpieczającą realizację celów gospodarczych kombinatu przez działalność projektowo-kosztorysową był wyodrębniony organizacyjnie i finansowo w zarządzie Zakład Projektowy. W przekroju pionowym w organizacji zarządzania wyróżniono 4 pionary zarządu oraz wyodrębniono wspomniane już stanowisko głównego dyspozytora⁸. Jednak z upływem czasu treść dokumentu była często modyfikowana przez akty normatywne, głównie stanowione przez kolejnych dyrektorów BKBD.

Zastosowanie trójszczeblowego systemu zarządzania nie uchroniło kombinatu przed opóźnieniami w oddawaniu obiektów mieszkalnych do eksploatacji, ponieważ struktura organizacyjna w zakresie działania produkcji budowlanej okazała się wadliwa. Przede wszystkim nastąpił przerost administracji umysłowej, głównie kierowniczej, oraz namnożone zostały różnorodne, samodzielne komórki organizacyjne, przez co wytrącona została elastyczność działania, a proces decyzyjny opierał się na niezliczonych, międzykierowniczych uzgodnieniach. Dlatego w 1975 r. wprowadzono na poziomie produkcji budowlano-montażowej układ dwuszczeblowy, który scentralizował różne funkcje planistyczno-wykonawcze w pionie zastępcy dyrektora ds. produkcji budowlanej. Aby poprawić kontrolę i zdynamizować prace na licznych placach budowy, zamiast Kierownictwa Budowy Osiedli, powołano cztery Kierownictwa Grupy Robót, powstało też Kierownictwo Grupy Robót Wykończeniowych i Kierownictwo Robót Drogowych i Zieleni. Nadal działał Zakład Produkcji Prefabrykatów i Zakład Produkcji Budowlanej, natomiast Zakład Projektowy wraz z Pracownią Geodezyjną, został połączony z Biurem Projektowo-Badawczym Budownictwa Ogólnego „Miastoprojekt” w Bydgoszczy⁹. W wyniku kolejnych zmian schematu struktury organizacyjnej, wymuszonych zabezpieczeniem wykonania zadań produkcyjnych, wspomniane wyżej kierownictwa grupy robót, w zależności od przydzielonych zadań, łączyły się w większe, scentralizowane jednostki.

Zarządzeniem nr 111 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 31 grudnia 1971 r. przedsiębiorstwo zmieniło nazwę oraz skonkretyzowało przedmiot działania. Odtąd jednostka nosiła nazwę Bydgoskiego Kombinatu Budowy Domów z siedzibą w Bydgoszczy przy ul. Przemysłowej 34 (BKBD). Statutowym przedmiotem działania kombinatu jako Generalnego Wykonawcy Inwestycji (GRI) było fabryczne wykonanie i montaż budynków mieszkalnych, prowadzenie prac budowlano-montażowych z zakresu budownictwa ogólnego oraz działalność pomocnicza i usługa dla potrzeb bieżącej produkcji.

⁸ APB, BKBD, Projekt techniczny systemu organizacji i zarządzania kombinatu budowy domów. Struktury organizacyjne kombinatu budowy domów, Zeszyt nr 1, sygn. 67.

⁹ Tamże.

Na podstawie nominacji naczelnego dyrektora BZB z dnia 3 stycznia 1972 r. starym-nowym dyrektorem został inż. Jan Maruda. Pełnił on funkcję do 10 września 1973 r. Stanowisko pierwszego zastępcy dyrektora ds. organizacji i przygotowania produkcji otrzymał mgr Tadeusz Girzejowski, który wraz z trzema pozostałymi zastępcami, stworzył kadre kierowniczą przedsiębiorstwa. W tym czasie do najważniejszych osób odpowiedzialnych za rozruch produkcyjny kombinatu należał mgr inż. Zdzisław Klimkiewicz (zastępca dyrektora ds. produkcji przemysłowej), inż. Jerzy Tomaszewski (zastępca dyrektora ds. produkcji budowlano-montażowej) oraz Władysław Połec (zastępca dyrektora ds. spraw pracowniczych). Także powołany został główny księgowy kombinatu, Witold Rozmysłowicz. Dyrektor oraz trzech jego zastępców otrzymało uprawnienia do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych przedsiębiorstwa¹⁰.

Do powstania BKB „Wschód” w Bydgoszczy następcami mgra inż. Jana Marudy na stanowisku dyrektora przedsiębiorstwa byli: mgr inż. Henryk Wyka (1973-1977), mgr Lucjan Malan (1977-1978) oraz mgr inż. Stefan Chazbijewicz (1978 r.).

Ostatnia reorganizacja związana ze zmianą nazwy miała miejsce pod koniec 1978 r. Mianowicie zarządzeniem nr 79 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 28 listopada 1978 r. zmieniono nazwę kombinatu na Bydgoski Kombinat Budowlany „Wschód” w Bydgoszczy (BKB „Wschód”), nad którym zwierzchnictwo nadal posiadało BZB. W skład BKB „Wschód” weszły cztery duże jednostki organizacyjne, prowadzone wg zasad wewnętrznego, pełnego rozrachunku gospodarczego. Wiodącą rolę odgrywał Zakład Budowlano-Montażowy, do pozostałych jednostek należał Zakład Elementów Budowlanych i Zakład Sprzętu Transportu Technologicznego (przedsiębiorstwa zlokalizowane przy ul. Przemysłowej 34), oraz mieszczący się przy ul. E. Orzeszkowej 16 Zakład Instalacyjno-Inżynieryjny. W zarządzeniu wspomniano o możliwości tworzenia nowych zakładów w ramach kombinatu oraz łączenia i likwidowania już istniejących, za zgodą Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych. Wykonawstwo obiektów mieszkalnych i prefabrykatów budowlanych obejmowało nie tylko potrzeby produkcji kombinatu na rzecz ośrodka bydgoskiego, lecz także innych jednostek organizacyjnych BZB działających na terenie woj. bydgoskiego lub na pozostałych obszarach wyznaczonych w ramach formalnie ustalonego planu ilościowo-asortymentowego¹¹.

Dyrektora kombinatu powoływał i odwoływał, w imieniu Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, naczelnny dyrektor BZB. Dyrektor zarządzał przedsiębiorstwem jednoosobowo, mając przy boku zastępców, dyrektorów zakładów i głównego księgowego, jednocześnie zarządzał on jednostką wiodącą, czyli Zakładem Budowlano-Montażowym. Z szeregu obowiązków i uprawnień dyrektora ważną rolę odgrywało prawo stanowienia regulaminu organizacji wewnętrznej i wprowadzenia w nim zmian, jeśli wystąpiła taka konieczność. Dyrektor poprzez tworzenie wewnętrznych normatywów miał formalną możliwość regulacji rytmu pracy wielozakładowego przedsiębiorstwa budowlanego, jednak w praktyce oddziaływanie regulaminu zależne było od po-

¹⁰ APB, Rejestr Przedsiębiorstw Państwowych, BKBD, dz. cyt., sygn. 123.

¹¹ APB, Rejestr Przedsiębiorstw Państwowych, BKB „Wschód” (1978-), sygn. 123.

zycji dyrektora i kadry kierowniczej, oraz układu relacji zawodowych pomiędzy dyrekcją a przełożonymi. Według statutu z 1979 r. w sprawach zastrzeżonych dla zakresu działania Kolegium Kombinatu, dyrektor miał obowiązek podejmować decyzje po zasięgnięciu opinii Kolegium, oraz miał działać w zgodzie z wiążącymi go uchwałami ustanowionymi przez Kolegium. Zastępców dyrektora kombinatu, dyrektorów zakładów kombinatu, głównego księgowego, powoływał i odwoływał naczelny dyrektor BZB na wniosek dyrektora BKB „Wschód”. Kierownictwo działało na mocy udzielonych upoważnień dyrektorskich i ponosiło indywidualną odpowiedzialność za skutki podejmowanych decyzji. Od 1 stycznia 1979 r., czyli daty wejścia w życie wspomnianego powyżej zarządzenia nr 79, dyrekcje kombinatu objął mgr inż. Stefan Chazbijewicz, którego pierwszym zastępcą został inż. Grzegorz Korzeniowski, kierownik ds. techniki i rozwoju¹².

Organem BKB „Wschód”, obok głównego dyrektora i dyrektorów poszczególnych zakładów kombinatu, było Kolegium Kombinatu, mające charakter stanowiący i opiniodawczo-doradczy. Kolegium działało na mocy statutu kombinatu i uchwalonego przez siebie regulaminu, zatwierdzonego przez dyrektora jednostki. Do składu Kolegium należał dyrektor kombinatu – jako przewodniczący, zastępcy dyrektora i główny księgowy oraz dyrektorzy poszczególnych zakładów tworzących BKB „Wschód”. W posiedzeniach Kolegium mogli brać udział z głosem doradczym przedstawiciele samorządu robotniczego, organizacji społecznych, nauki, głównych odbiorców i dostawców, banku finansującego kombinat i in. Kolegium podejmowało uchwały zwykłą większością głosów, w przypadku równej liczby głosów decyzje podejmował główny dyrektor. W sprawach, gdzie miały zapaść uchwały stanowiące, wymagana była obecność co najmniej $\frac{3}{4}$ członków Kolegium. Jeśli dyrektor stwierdził niezgodność ustanowionej przez Kolegium uchwały z zasadami i celami Kombinatu, miał prawo i obowiązek zawiesić wykonania takiego normatywu. Do spraw, które wymagały uchwał stanowiących, należały wieloletnie i krótkookresowe programy i plany gospodarcze Kombinatu, programy jakości wyrobów i produkcji podstawowej oraz kwestie budowy i eksploatacji wspólnych urządzeń socjalno-bytowych. Kolegium, jako organ opiniodawczo-doradczy, rozpatrywało m. in. rozdział planowanych zadań i środków, sprawozdania i bilanse z działalności kombinatu, wydawało też oceny z zakresu bezpieczeństwa, ochrony przeciwpożarowej i higieny pracy.

O podległości służbowej dyrektorów poszczególnych zakładów budowlanych wchodzących w skład kombinatu była już mowa, należy więc pokrótce przedstawić ich podstawowe obowiązki. Zakres tych obowiązków był dość obszerny i dotyczył planowania, organizowania i kontroli działań i środków przeznaczonych do realizacji poszczególnych zadań, prowadzenia czy raczej kontrolowania polityki płac, zatrudnienia i polityki kadrowej, zapewnienia bezpiecznych warunków pracy. Dyrektorzy mieli też odpowiadać za wydajność pracy i zabezpieczenie mienia zakładów, a więc kwestii, które w ówczesnym systemie były słabo nadzorowane i uchodziły za piętę achillesową uspołecznionej gospodarki.

¹² Tamże: Statut BKB „Wschód” z dnia 2 maja 1979 r.

W ramach kombinatu działała Rada Techniczno-Ekonomiczna, powoływana nieobligatoryjnie przez dyrektora jako ciało opiniotawczo-doradcze. Skład rady ustalał główny dyrektor kombinatu zarówno zapraszając do obrad pracowników, jak i specjalistów z różnych dziedzin życia gospodarczego i naukowego wywodzących się spoza kombinatu. Rada posiadała własny regulamin zatwierdzony przez dyrektora przedsiębiorstwa.

Samorząd Robotniczy (SR)¹³ wraz z jego organami formalnie reprezentował interesy pracownicze, głównie w kwestii warunków pracy i spraw socjalnych oraz umożliwiał współzrądy robotników w zarządzaniu przedsiębiorstwem. W istocie SR w obrębie przedsiębiorstwa sprawował funkcję ideowo-polityczną i społeczno-ekonomiczną, wykorzystując do tego celu ideę samorządności, traktowaną przez komunistów w sposób powierzchowny. Działalność tego organu posłużyła lokalnym władzom partyjnym do częstego sondowania i kontrolowania nastrojów panujących wśród załogi kombinatu, o czym świadczył fakt upolitycznienia funkcji przewodniczącego prezydium samorządu, którym zawsze był I sekretarz Komitetu Zakładowego PZPR (KZ PZPR). Główną platformą działania samorządu były posiedzenia Konferencji SR (KSR), w skład której wchodził członkowie KZ PZPR, Rady Zakładowej, zarządu zakładowego Związku Socjalistycznej Młodzieży Polskiej (ZSMP), załogi pracowniczej (wyłaniany na naradach wytwórczych) i in. Przedstawiciele robotników wybierani byli na okres 1 roku i musieli stanowić co najmniej 1/3 składu konferencji. Podczas obrad KSR podejmowała uchwały zwykłą większością głosów, które nabierały mocy prawnej przy obecności przynajmniej połowy członków posiedzenia. Uchwały KSR obowiązywały całe przedsiębiorstwo, dzięki czemu zamierzano zwiększyć odpowiedzialność załóg pracowniczych za wykonanie zadań gospodarczych¹⁴.

Ogniwiem tworzącym samorząd robotniczy była wspomniana powyżej Rada Zakładowa (RZ) oraz Rada Robotnicza (RR). Podczas pierwszej konferencji wyborczej RZ w 1972 r. wybrano na okres pierwszej kadencji (1972-1975) 13-osobowe plenum RZ, 3-osobową Komisję Rewizyjną RZ oraz 11-osobową RR. W okresie swojej kadencji Rada jako organ związkowy z różną częstotliwością obradowała podczas posiedzeń plenarnych i prezydiów. Członkowie Rady powoływali komisje problemowe, które zajmowały się m. in. sprawami socjalno-bytowymi pracowników, ochroną pracy, produkcją, postępem technicznym w kombinacie.¹⁵ Stopień niezależności pracy związkowców kontrolowali członkowie organizacji partyjnej: w momencie rozpoczęcia w 1976 r. drugiej kadencji RZ stopień upartyjnienia plenum wyniósł 73%. W tym czasie powołano Grupy Związkowe jako podstawowe ogniwo działalności związkowej, na czele której stał Mąż Zaufania, jego zastępca i Grupowy SIP (Grupowy Społeczny Inspektor Pracy). Schemat organizacji związkowej w drugiej połowie lat 70. XX w. zamierzano dostosować do ogólnej struktury

¹³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz. U. z 1958 r., nr 77, poz. 397).

¹⁴ APB, BKBD, Ocena zadań i regulamin Samorządu Robotniczego w 1978 r., sygn. 7.

¹⁵ APB, BKB „Wschód”, Sprawozdanie z działalności rady zakładowej przy BKBD w Bydgoszczy za okres 1972-1975, sygn. 1.

organizacyjnej BKBD, tworząc 4 Rady Oddziałowe, odpowiadające głównym pionom zarządzania kombinatem¹⁶.

W ramach struktury kombinatu działały stałe komisje, rady oraz zespoły o charakterze doraźnym, zajmujące się różnorodnymi zagadnieniami dotyczącymi funkcjonowania BKB „Wschód”. W marcu 1980 r. przejawiała aktywność 17 ciał organizacyjnych tego typu.

Wybrane elementy systemu zarządzania dokumentacją

Dzięki zarządzeniom dyrektora BKBD – PwB z 1970 r. możemy przynajmniej na etapie uruchomienia kombinatu zapoznać się z podstawowymi elementami systemu kancelaryjnego i ogólnym kształtem biurowości. Z opracowanej instrukcji obiegu dokumentów wynika, iż w przedsiębiorstwie obowiązywał system kancelaryjny dziennikowy, co wiązało się z rejestrowaniem w dzienniku korespondencyjnym każdego wpływającego i wychodzącego pisma z jednostki organizacyjnej.¹⁷ Korespondencja wpływająca do sekretariatu kombinatu była rejestrowana w dzienniku korespondencyjnym, na piśmie zamieszczano liczbę dziennika i datę wpływu (prezentę). Po zarejestrowaniu, kolejnym punktem zatrzymania pisma był dyrektor przedsiębiorstwa lub wyznaczony w razie jego nieobecności zastępca, który dokonywał dekretacji dokumentu. Korespondencję zadekretowaną terminem POR (proszę o rozmowę) sekretariat dodatkowo rejestrował w specjalnie założonym terminarzu pism. Zadekretowaną korespondencję przekazywano następnie do poszczególnych komórek organizacyjnych za pokwitowaniem w dzienniku korespondencyjnym. W poszczególnych komórkach organizacyjnych znów rejestrowano numer pisma w dzienniku korespondencyjnym, które kierownik przydzielał odpowiedniemu pracownikowi do ostatecznego załatwienia za pokwitowaniem w dzienniku korespondencyjnym. Pracownik przygotowujący wysyłkę pisma (ekspedycję), po uzgodnieniu jej treści z przełożonym, dokonywał rejestracji dokumentu w dzienniku korespondencyjnym działu lub sekcji i wkładał do teczki podpisowej. Dokument w teczce był jeszcze raz sprawdzany przez kierownika i parafowany przez niego z lewej strony pisma, pod tekstem. Następnie teczkę przekazywano do sekretariatu, gdzie były przedkładane do podpisu dyrektorowi lub jego zastępcy. Po podpisaniu dokumentu sekretariat jeszcze raz rejestrował dokument w dzienniku korespondencyjnym, po czym ekspediował go w kopercie do adresata¹⁸.

Stosowany w latach 1970-1972 system kancelaryjny (sposób wykonania czynności kancelaryjnych) wskazuje, iż mamy do czynienia z organizacją kancelarii o charakterze scentralizowanym, w której jedna wyspecjalizowana komórka zajmuje się spr-

¹⁶ APB, BKB „Wschód”, Sprawozdanie z działalności rady zakładowej przy BKBD za okres 1976-1977, sygn. 6.

¹⁷ W ogólnej praktyce zarządzania dokumentacją stosowany jest jeszcze system kancelaryjny bezdziennikowy, w którym oznacza się tylko pismo wszczynające sprawę, oraz rzadziej system kancelaryjny mieszany, łączący zasady lub elementy dwóch, powyżej wymienionych systemów kancelaryjnych.

¹⁸ APB, BKBD, Zarządzenia dyrektora z 1970 r. (nr 1-28), sygn. 83.

wami formalnymi (sekretariat ogólny). Był to silnie zbiurokratyzowany system zarządzania dokumentacją, który wydłużał drogę przechodzenia pisma przez kolejne punkty zatrzymania, i w konsekwencji opóźniał czas oczekiwania na wydanie decyzji/odpowiedzi. W styczniu 1972 r., w celu skrócenia obiegu pisma i szybszego załatwienia sprawy, powołano do życia kancelarie ogólną, którą organizacyjnie podporządkowano kierownikowi działu ds. administracyjno-gospodarczych. Prace w kancelarii ogólnej i w hali maszyn (biuro, gdzie sporządzano pisma na maszynie) nadzorował kierownik kancelarii ogólnej. Przy rejestracji pism przychodzących i wychodzących nadal obowiązywał dziennik podawczy, w dalszej kolejności sprecyzowano i rozdzielono sposób załatwienia korespondencji zwykłej i poufnej przez poszczególne pionery organizacyjne bydgoskiego kombinatu budowlanego¹⁹.

Zachowana instrukcja obiegu i sposobu załatwienia korespondencji zwykłej i poufnej z 1974 r. wskazuje, iż centralną rolę w pracy biurowej odrywała osoba kierownika kancelarii ogólnej. Odpowiadał on za przyjmowanie i ekspediowanie korespondencji, w tym rozdział i przekazywanie pism do poszczególnych komórek organizacyjnych, dodatkowo nadzorował rozdzielenie i doręczenie do poszczególnych działów czasopism, gazet, aktów normatywnych oraz przyjmowanie i nadawanie telefonogramów, telegramów i telefonów. Aby uprościć i przyspieszyć obieg pisma zniesiono w kancelarii ogólnej rejestrowanie całej korespondencji w dzienniku podawczym; zamiast tego pojawiły się arkusze spisu spraw. Zmiany te nie dotyczyły pism skierowanych do dyrektora kombinatu i jego zastępców, dla których kancelaria prowadziła oddzielny dziennik podawczy, do momentu dekretacji do poszczególnych działów. Do celów ewidencji obiegu pisma w każdym dziale podtrzymano prowadzenie dziennika korespondencyjnego²⁰.

Przedstawiony powyżej model zarządzania dokumentacją opierał się zarówno na elementach systemu dziennikowego (dziennik podawczy), jak i bezdziennikowego (arkusze spisu spraw), chociaż pierwszy system silniej oddziaływał na wykonywane czynności kancelaryjne. Wprowadzone zmiany z 1974 r. być może zapoczątkowały drogę ku dalszej decentralizacji systemu kancelaryjnego, jednak na tym etapie pracy badawczej, autorowi nie udało się ustalić kolejnych normatywów wewnętrznych potwierdzających taki bieg wydarzeń.

Obsługą sekretariatu i prowadzeniem działalności kancelaryjno-biurowej zajmował się Dział Administracyjno-Gospodarczy, który w tym okresie podlegał pod pion Zastępcy Dyrektora ds. Pracowniczych. Jednostka była odpowiedzialna też za prowadzenie archiwum.

¹⁹ APB, BKBD, Zarządzenia dyrektora z 1972 r. (nr 1-62), sygn. 85.

²⁰ APB, BKBD, Zarządzenia dyrektora z 1974 r. (nr 1-50), sygn. 88.

Wybrane zagadnienia dotyczące funkcjonowania BKB „Wschód”

Rozruch technologiczny i rozbudowa BKB „Wschód”

Kombinat budowlany w Bydgoszcy był jednym z czterech pierwszych w kraju²¹ „fabryk domów”, zakupionych do Polski z ZSRR, dzięki czemu już pod koniec 1971 r. uruchomiona została produkcja prefabrykowanych elementów wielkopłytowych.

Przedsięwzięcie objęło budowę nie tylko „fabryki domów”, lecz także zaplecza techniczno-produkcyjnego wraz z pełnym wyposażeniem Zakładu Produkcji Budowlanej, Domu Młodego Technika, bazy hotelowej, ośrodka wczasowego, rozbudowę zasadniczej szkoły zawodowej, także miały powstać dwa prototypowe budynki w ramach budownictwa mieszkaniowego przyzakładowego²². Całość inwestycji oszacowano na 572.391,00 mln zł (w cenach z 1970 r.), z czego koszt wzniesienia samego przedsiębiorstwa produkcji elementów wielkopłytowych wyniósł ponad 368 mln zł. Generalnym projektantem inwestycji było Biuro Projektów Przemysłu Betonów „Biprodex” w Warszawie, natomiast za wykonanie projektu budowlanego odpowiadało Bydgoskie Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego (BPBP)²³.

„Fabryka domów” rozpoczęła działalność w sposób niekompleksowy, ponieważ w chwili uruchomienia produkcji niezakończone były prace związane z budową obiektu administracji, portierni, zajezdni dla małej lokomotywy, oczyszczalni ścieków oraz dróg dojazdowych, w tym głównej arterii komunikacyjnej, czyli ul. Przemysłowej²⁴.

Bydgoski kombinat budowlany posiadał własną bocznicę kolejową, która była skomunikowana m. in. ze stacją Bydgoszcz Wschód Towarowa. Stacje rozrządową współużytkowało 8 innych zakładów zlokalizowanych w linii Bydgoska Fabryka Kabli – BKBD, jednak to „budowlańcy” byli głównym administratorem całej infrastruktury. Stan obiektu pozwalał na przyjęcie wagonów próżnych i ładownych z różnymi materiałami i towarami (cement, żwir, keramzyt, elporyt, stolarka budowlana, stal) oraz załadunku wagonów w fabrykaty, półfabrykaty, surowce, gotowe elementy budowlane²⁵. Niestety nie udało się autorowi ustalić stopnia wykorzystania stacji do przewozu i wywozu prefabrykatów i określenia roli tego środka transportu dla budownictwa mieszkaniowego.

W powstanie kombinatu zaangażowana była grupa inżynierów z ZSRR. Według preliminarza działalności administracyjnej przedsiębiorstwa z 1969 r., radzieccy specjaliści wraz z rodzinami mieli przebywać w Bydgoszcy prawie trzy lata. Obowiązkiem strony polskiej, wynikającym z umowy importu „fabryki domów”, było zakwaterowanie i opłacenie inżynierów ze wschodu, dlatego sporządzono dla nich specjalny fundusz płac, który przewidywał wysokie uposażenie. Według umowy z 1969 r. była to kwota prawie 5 ml zł, co stanowiło prawie 28% wszystkich przewidywanych kosztów związanych

²¹ Pierwsze kombinaty budowlane powstały jeszcze w Łodzi, Warszawie i Gdańsku. Łącznie, w okresie PRL funkcjonowało ok. 160 „fabryk domów”.

²² Według dokumentacji technicznej BZB z 1967 r. obszar przedsiębiorstwa przy ul. Przemysłowej 34 miał zajmować ok. 16 ha.

²³ APB, BKB „Wschód”, Plan techniczno-ekonomiczny za 1971 rok, sygn. 156.

²⁴ APB, BKB „Wschód”, Protokoły kontroli NIK za rok 1972, sygn. 229.

²⁵ APB, BKBD, Regulamin transportu kolejowego w Bydgoszcy (1975), sygn. 47.

z utrzymaniem przedsiębiorstwa w okresie jego powstawania. Z zakładowego funduszu płac pochodziły też środki na przeszkolenie polskich inżynierów w ZSRR: w latach 1970-1971 przewidywano wysłać tam 23 pracowników umysłowych²⁶, jednak z dokumentacji kombinatu wynika, iż do Rosji radzieckiej jeździli też niektórzy pracownicy fizyczni.

W 1970 r. dyrektor BKBD – PwB powołał specjalnego pełnomocnika ds. kontaktów ze specjalistami radzieckimi. Pełnomocnik odpowiadał za kontakty między inżynierami radzieckimi a przedsiębiorstwem w kwestii montażu fabryki, informując dyrekcję o przebiegu prac montażowych lub ewentualnie pojawiających się rozbieżnościach stron. W praktyce na porozumienie dotyczące montażu fabryki składał się zapis złożony w specjalnie założonej księdze, w której podpis w pierwszej kolejności składał kierownik grupy specjalistów radzieckich, na który odpowiadał powołany pełnomocnik, reprezentujący stronę kombinatu²⁷.

Jak już wspomnieliśmy kombinat rozpoczął działalność w drugim półroczu 1971 r., przy czym kolejny rok był okresem dochodzenia fabryki do pełnej zdolności produkcyjnej, której *optimum*, zgodnie z założeniami dokumentacji projektowej, miał nastąpić w 1974 r.

Roczna zdolność produkcyjna kombinatu dla dwóch zmian, zgodnie z opracowaniem przygotowanym przez stronę radziecką, wynosiła 8 700 izb, co odpowiadało 120 tys. m² p. u. Po wprowadzeniu trzeciej zmiany „fabryka domów” miała osiągnąć pełne obroty przerobowe, dzięki czemu planowano rocznie oddać do zamieszkania 12 450 izb (170 tys. m² p. u.).

W drugiej połowie lat 70. XX w. zostały zaplanowane prace modernizacyjne związane z rozbudową bydgoskiego kombinatu. Priorytetem było uruchomienie nowoczesnej fabryki budownictwa wielkopłytowego (FD-6/FB) o wartości 312 mln zł. Nowe rozwiązania techniczne i technologiczne, miały zastąpić zużyte i faktycznie już przestarzałe linie produkcyjne z początku lat 70. XX w.²⁸, które deformowały kształt i strukturę produkowanych prefabrykatów przeznaczonych do prac montażowo-budowlanych. Nowa fabryka wraz z zapleczem produkcyjno-usługowym i Kierownictwem Grupy Robót Zakładu Urządzeń Dźwigowych (jednostka odpowiedzialna za montowanie dźwigów osobowych w oddanych obiektach mieszkalnych) została zlokalizowana przy ul. Nowotoruńskiej²⁹. Rozruch przedsiębiorstwa nastąpił w 1979 r.³⁰

²⁶ APB, BKBD – PwB, Zasady działania BKBD – PwB, dz. cyt., sygn. 66.

²⁷ APB, BKBD, Zarządzenia dyrektora z 1970 r., dz. cyt., sygn. 83.

²⁸ APB, BKB „Wschód”, Analiza rozwiązań techniczno-technologicznych i zdolności produkcyjnej Fabryki Domów. Koncepcja zmian techniczno-technologicznych (1978), sygn. 203.

²⁹ APB, Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, Wydział Wojewódzkiej Komisji Planowania (PL-II-8330/10), Decyzje lokalizacyjne dla miasta Bydgoszczy (1975-1977), sygn. 1253: Wojewódzka Komisja Planowania UW w Bydgoszczy dnia 4 grudnia 1975 r. wydała decyzje o lokalizacji inwestycji oraz opinie lokalizacyjno-koordynacyjną dla wybudowania drugiej w Bydgoszczy „fabryki domów”. Podobna dokumentacja została wydana dla zaplecza produkcyjno-usługowego w 1977 r.

³⁰ G. Kaczmarek, *Gospodarka komunalna, infrastruktura techniczna i socjalno-bytowa miasta*, [w:] *Bydgoszcz wczoraj i dziś 1945-1980*, praca zbiorowa pod red. S. Michalskiego, Warszawa-Poznań

Poważniejsze prace związane z generalnym remontem parku maszynowego znajdującego się na stanie BKB „Wschód” ruszyły dopiero w 1980 r. Podjęto starania w kierunku modernizacji systemu „szczecińskiego”, jednocześnie zaczęto wdrażać bardziej ekonomiczny system budownictwa mieszkaniowego OWT-67 (Oszczędnościowy Wielkopłytkowy – Typowy), w którym zamierzano wykonać dla roku 1980 28% budynków mieszkalnych. Jednak uruchomienie tego systemu wiązało się ze sprowadzaniem prefabrykatów z zewnątrz.

Infrastruktura socjalno-bytowa

W 1974 r. załoga pracownicza mogła skorzystać z 5 stołówek w obiektach zamkniętych oraz jednego punktu wydawania posiłków w barakowiezie. Hotel robotniczy był przygotowany dla 200 osób, i zazwyczaj prawie wszystkie wolne miejsca były zajęte przez pracowników kombinatu. Obok hotelu działała klubokawiarnia z salami na 100 miejsc, bufetem, kioskiem „Ruchu” i biblioteką. Załoga „fabryki domów” mogła skorzystać też z gościnności Hotelu Wyżyny, znajdującego się przy ul. Ludowego Wojska Polskiego. W 1980 r. powstał hotel rodzinny dla pracowników kombinatu znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

Dojazd do hotelu robotniczego BKB „Wschód” przy ul. Przemysłowej był w godzinach popołudniowych utrudniony ze względu na brak połączenia komunikacyjnego z centrum miasta (linia 59). Niedostatecznie rozwinięta była też działalność kulturalna, dlatego nie powinien dziwić fakt, że robotnicy w godzinach wolnych od pracy nie stronili od alkoholu i gier karcianych.

Przy BKB „Wschód” działała od 15 listopada 1971 r. zakładowa przychodnia lekarska, która świadczyła usługi w zakresie przeprowadzania badań wstępnych i okresowych oraz leczenia stomatologicznego. W 1974 r. personel przyzakładowej przychodni składał się z internisty, stomatologa, dwóch pielęgniarek oraz obsługi rejestrującej pacjentów³¹.

Na bazę rekreacyjno-wypoczynkową „budowlańców” składały się domki campingowe w ośrodku wypoczynkowym BZB w Sianożętach (pow. koszaliński) oraz w Oówiece. Od 1977 r. ośrodek w Sianożętach był własnością BKB „Wschód”, dysponując 108 miejscami w jednym turnusie. Wynajmowano też miejsca w innych ośrodkach wczasowych, ponieważ kombinat nie był w stanie w jednym sezonie zrealizować wszystkich zgłoszeń na wypoczynek w macierzystych bazach wypoczynkowych. Dla dzieci organizowano letnie kolonie, obozy wędrownie w rejonach nadmorskich i podgórskich, obozy harcerskie i zimowiska.

Zatrudnienie

Według bilansu zapotrzebowania na siłę roboczą bydgoska „fabryka domów” odczuwała duży niedobór pracowników, szczególnie tych wykwalifikowanych. Aby wypełnić

1988, s. 128: autor wspomina, iż druga „fabryka domów” nie osiągnęła nawet w przybliżeniu planowanych zdolności produkcyjnych.

³¹ APB, BKBD, Analiza działalności gospodarczej za rok 1974, dz. cyt., sygn. 200.

plany produkcyjne, skład załogi pracowniczej planowano w 1973 r. uzupełnić o 863 osoby, w tym 713 robotników grupy podstawowej; w kolejnym dwóch latach zamierzano zatrudnić nie więcej niż 500 robotników. W 1972 r. z grupy wykwalifikowanych robotników najbardziej poszukiwani byli malarze-tylnkarze (126 osób) i betoniarze (110 osób). Także poszukiwano pracowników nadzoru produkcyjnego, głównie majstrów i brygadzystów. Jednak przy niedostatecznej ilości siły roboczej w Bydgoszczy zaistniał problem sposobu przeprowadzania naboru pracowników. Rekrutację prowadzono wśród absolwentów miejscowych i regionalnych szkół przyzakładowych, niektórych tylko przyuczano do zawodu w ośrodku szkolenia zawodowego, jeszcze inni po prostu z marszu zasilali szeregi kombinatu. O pomoc w uzupełnieniu niedoboru robotników zwrócono się do BZB, które miało pomóc w przekazaniu nowych pracowników z innych przedsiębiorstw budowlanych³².

Tab. 1. Stan zatrudnienia w BKB „Wschód” w latach 1971-1980

Rok	1971	1972	1973	1974	1975*	1976	1977	1978	1979	1980**
Produkcja podstawowa	b. d.	341	571	529	561	611	703	650	646	639
Produkcja pomocnicza	b. d.	497	615	659	639	671	599	582	543	502
Usługi produkcyjne	b. d.	83	139	198	212	199	238	278	280	286
Pozostali pracownicy fizyczni	b. d.	81	72	75	92	56	59	99	106	115
Ogółem pracownicy fizyczni	548	1002	1397	1461	1504	1537	1540	1510	1575	1575
Ogółem pracownicy umysłowi	188	284	442	476	390	382	391	396	394	385
Razem	871	1286	1839	1937	1894	1919	1990	2005	1969	1988
Dynamika 1971=100%	100	147,6	211,1	222,4	217,5	220,3	228,5	230,2	226,1	228,2

*dane obejmujące III kwartał 1975 r.

** wg planu na 1980 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BKB „Wschód” sygn. 11, 158, 159, 161, 166, 196, 197, 201.

Do połowy lat 70. XX w. stan zatrudnienia systematycznie wzrastał, natomiast w drugim pięcioleciu średniorocznie pracowało w kombinacie 1 969 osób. Dyrekcja dążyła do stabilizacji załogi pracowniczej poprzez zmniejszenie fluktuacji, która była jednak wysoka: przykładowo dla lat 1976-1977 wskaźnik ogólnego ruchu pracowników

³² APB, BKBD, Bilans zapotrzebowania na siłę roboczą na lata 1971-1975 (I/3137), sygn. 197.

wyniósł 51,7% (przyjęci: 27,8% – zwolnieni: 23,9%)³³. W 1980 r. załoga pracownicza, wg planowanej struktury zatrudnienia, miała składać się z 1.575 pracowników fizycznych (80,4%) oraz 385 pracowników umysłowych (19,6%), dzielących się na grupę inżynierjno-techniczną (252 osoby) i administracyjno-biurową (133 osoby)³⁴. Były to niemal identyczne wskaźniki zatrudnienia jak dla roku 1979. Przyjmując stan liczebności załogi pod koniec roku, w kombinacie mogło pracować ok. 2.050 osób (1980 r.). Powyższe zmiany miały utrzymać ruch na liniach montażowych i placach budów, planowano też wprowadzić system dwuzmianowy dla tzw. służb serwisowych, dla usuwania usterek i prowadzenia bieżących remontów. W rzeczywistości wzrost zatrudnienia nie zawsze przyczyniał się do zwiększenia produkcji, o czym świadczy sytuacja z roku 1980.

Fluktuacja pracowników administracji kombinatu była zdecydowanie mniejsza niż wśród pracowników fizycznych. W pierwszym, pełnym roku funkcjonowania kombinatu (1972 r.), liczba zatrudnionych pracowników administracyjno-biurowych wynosiła 105 osób, do roku 1980 średniorocznie nie przekroczyła stanu 165 osób.

Uprzemysłowione budownictwo mieszkaniowe

W pierwszej połowie lat 70. XX w. program realizacji budownictwa mieszkaniowego dla miasta Bydgoszczy przewidywał wybudowanie na obszarze 88 ha 53.500 izb o łącznej powierzchni 704.050 m². Największym wykonawcą tego gigantycznego przedsięwzięcia miał być bydgoski kombinat budowlany, wspomagany przez Bydgoskie Przedsiębiorstwo Budownictwa Miejskiego (BPBM)³⁵. Obok ogólnego planu rzeczowego istniały bardziej szczegółowe założenia rozwoju budownictwa mieszkaniowego, ułożone przez kilkanaście instytucji i jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za kierunek i skalę budownictwa w Bydgoszczy i regionie. Zadania wyznaczone przez BZB w latach 1971-1975 przewidywały oddanie 25.680 izb (1972 – 1.780 izb; 1973 – 4.700; 1974 – 8.700; 1975 – 10.500)³⁶, natomiast władze partyjne, w zależności od przyjętego wariantu, planowały powstanie 26.600-35.500 izb. Z zakładanej realizacji powierzchni użytkowej strefy usługowej (ok. 30 000 m²), niemal połowę stanowiły zaległości z poprzednich lat (14.100 m²), dlatego już na początku działalności BKB „Wschód” pojawiła się dysproporcja pomiędzy szybko rozwijającą się przestrzenią mieszkalną i nadganiającą ją z wolna przestrzenią budownictwa towarzyszącego. Z tego względu przyjęto dolną granicę obowiązujących standardów powierzchniowych, która dla strefy handlu i gastronomii wynosiła ok. 170 m² powierzchni użytkowej (p. u.) na 1 tys. mieszkańców, a dla usług rzemieślniczych ok. 100 m² p. u. na 1 tys. mieszkańców³⁷.

W okresie 1971-1975 nowe obiekty budowlane w formie zwartych osiedli mieszkaniowych zaplanowano posadzić na Wyżynach, pierwszej dzielnicy-sypialni

³³ APB, BKB „Wschód”, Analiza ekonomiczna (rok 1977), dz. cyt., sygn. 202.

³⁴ APB, BKB „Wschód”, Plan techniczno-ekonomiczny na rok 1980, sygn. 166.

³⁵ APB, BKBD, Miasto Bydgoszcz. Budownictwo mieszkaniowe (1971-1975), sygn. 210.

³⁶ APB, BKB „Wschód”, Plan techniczno-ekonomiczne za 1971 rok, dz. cyt. sygn. 156.

³⁷ APB, Komitet Miejski PZPR w Bydgoszczy, Protokoły plenarnych posiedzeń (styczeń-czerwiec 1973), sygn. 51.

Bydgoszczy, Bartodziejach, oraz w mniejszej skali na Kapuściskach. W drugiej połowie lat 70. XX w. „wielka płyta” miała przestrzenie dominować na Wzgórzu Wolności, w południowej części Szwederowa, oraz w formie rozproszonej w pozostałych częściach miasta, głównie w Śródmieściu, dzielnicy Okole, Błonie, Kapuściska i in. Zaplanowano też prace uzbrojenia terenu pod budowę największej dzielnicy mieszkaniowej Nowy Fordon.

Fot. 1. Instalacje produkcyjne BKB „Wschód” przy ul. Przemysłowej 34 (1971 r.)



Źródło: APB, KW PZPR w Bydgoszczy, sygn. ffor. 826 (1).

W projekcie technicznym systemu organizacji i zarządzania kombinatu domów znalazł się zapis, iż bydgoski moloch budowlany będzie stosował przy wznoszeniu osiedli mieszkaniowych system „szczeciński”, który był wzorowany na radzieckich liniach technologicznych³⁸. Pierwsze obiekty zbudowane w systemie uprzemysłowionego budownictwa mieszkaniowego powstały w 1972 r. na placu budowy „Wyżyny – B1”. Od razu pojawiły się trudności wdrażania tej technologii, jednak w materiałach archiwalnych wytworzonych przez kombinat, możemy znaleźć informacje, iż plan budownictwa mieszkaniowego na rok 1972 został w pełni zrealizowany, a nawet kilka obiektów oddano do użytku bez poślizgu. Na powstanie pierwszego fragmentu wspomnianego osiedla Wyżyny w Bydgoszczy złożyło się 9 budynków mieszkalnych z 540 mieszkaniami i 1 890 izbami, o łącznej p. u. 25.758 m². Jednak od razu przekroczono poziom kosztów

³⁸ APB, BKBD, Projekt techniczny systemu organizacji i zarządzania kombinatu budowy domów, dz. cyt., sygn. 67.

własnych o 18,2 mln zł (27,8%), głównie argumentując ten niezbyt chlubny fakt brakiem doświadczenia wśród robotników i nadzoru technicznego w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Odchylenie pomiędzy ceną jednostkową sprzedaży 1 m² p. u. a kosztami własnymi jednostkowymi 1 m² p. u. oscyloowało w granicach 393-992 zł. Pierwsze bloki mieszkaniowe sprzedano więc z dużą stratą dla kombinatu. Bardzo szybko okazało się, że nie tylko brak doświadczenia był przyczyną dalszych problemów kombinatu w zakresie produkcji prefabrykatów i prac montażowo-budowlanych na placach budowy³⁹.

Według statystyk bydgoskiego kombinatu w 1973 r. oddano do użytku 1.451 mieszkań, w tym 4.805 izb, natomiast w kolejnym roku bydgoszczanie otrzymali klucze do 2.297 nowych mieszkań, w tym 8.185 izb.⁴⁰ W 1974 r. w produkcji podstawowej, w stosunku do poprzedniego roku, nastąpił wzrost w ilości oddanych izb o 58,8%, a w ilości oddanych mieszkań o 63,1%.

W 1976 r. powierzchnia użytkowa oddanych do eksploatacji mieszkań wyniosła 107 tys. m² (7.509 izb). Rok później mieszkańcy Bydgoszczy otrzymali do zamieszkania 30 budynków o łącznej powierzchni użytkowej 103.835 m², natomiast wykonawstwo w strefie tzw. budownictwa towarzyszącego przedstawiało się źle, gdyż „budowlańcy” zrealizowali tylko ¼ część planowanej inwestycji. Niewykonane zadania przechodziły na kolejny rok, piętrząc i tak już wyśrubowane plany robót montażowo-budowlanych.

W sprawozdaniu z realizacji planu rzeczowego BKB „Wschód” możemy przeczytać, iż w 1978 r. „zmontowano” budynki mieszkalne o łącznej powierzchni 124.274 m², a rok później 111.101 m² (27 obiektów mieszkalnych), przy czym powierzchnia użytkowa przestrzeni usługowej wyniosła 1.850 m² (1979 r.)⁴¹. W trudnym politycznie i gospodarczo roku 1980 nie udało się dopiąć planów budowlanych w sferze obiektów mieszkaniowych, ponieważ do użytku oddano 66.726 m² p. u., co stanowiło 80,4% planowanego wykonania. Tradycyjnie słabiej wyglądała sytuacja w sferze wykonawstwa obiektów socjalno-usługowych, ponieważ do użytku przeznaczono tylko 867 m² p. u. (51,1%)⁴².

Odnotowany w I kwartale 1980 r. cykl budowy 10 budynków mieszkalnych (Wzgórze Wolności, Bartodzieje, Szwedkowo) wynosił ponad 16 miesięcy (licząc okres trwania budowy od momentu zapisu o rozpoczęciu wykopu w dzienniku budowy do zakończenia), natomiast od rozpoczęcia montażu przez ekipy budowlane kombinatu, 8,5 miesiąca⁴³.

Dyrekcja kombinatu wysyłała pod koniec roku prośby do BZB o dokonanie korekt do Roczego Planu Rzeczowego (RPR), co faktycznie przesądzało o wyłączeniu z zadań poszczególnych budynków mieszkalnych. Przykładowo w 1974 r. opóźnienia dotyczyły 5 obiektów na osiedlu Bartodzieje (sektor III, 4 bloki) i Wyżyny (sektor B-1, 1 blok), ponieważ „budowlańcy” nie byli w stanie terminowo wykonać 418 mieszkań, na

³⁹ APB, BKB „Wschód”, Analiza cen i kosztów budownictwa mieszkaniowego BKBD (1972), sygn. 199.

⁴⁰ APB, BKBD, Analiza działalności gospodarczej za rok 1974, dz. cyt., sygn. 200.

⁴¹ APB, BKB „Wschód”, Materiały na XXX konferencję samorządu robotniczego (1980), sygn. 11.

⁴² APB, BKB „Wschód”, Sprawozdanie finansowe za rok 1980 (1981), sygn. 188.

⁴³ APB, BKB „Wschód”, Kontrola Najwyższej Izby Kontroli za lata 1978-1987, dz. cyt., sygn. 231.

co nakładały się trudności zarówno natury formalno-prawnej, jaki i terenowej (podmokły grunt na osiedlu Bartodzieje)⁴⁴. Przesunięcia w RPR dotyczyły też strefy obiektów socjalnych i usługowych.

Na mocy porozumień ze spółdzielniami mieszkaniowymi i przedsiębiorstwami z obszaru Bydgoszczy, Nakła, Solca Kujawskiego, Świecia i innych miast, podmioty te częściowo same montowały dostarczone przez bydgoski kombinat prefabrykaty i wykańczały zbudowane w ten sposób domy we własnym zakresie⁴⁵.

Problemy organizacji i funkcjonowania BKB „Wschód”

O podstawowych celach BKB „Wschód” była już mowa, warto jednak wspomnieć o dodatkowych zadaniach spoczywających na przedsiębiorstwie. Do zadań kombinatu należało przygotowanie terenu pod budowę osiedla, zorganizowanie inwestycji w zakresie technicznym, zabezpieczenie finansowego pokrycia inwestycji, organizowanie nadzoru nad realizowaną inwestycją, odbiór robót budowlano-montażowych, przestrzeganie terminów oddawania osiedli do użytku i rozliczenie inwestycji osiedlowych. Na wszystkich wyżej wymienionych etapach łamano w ten czy inny sposób zasady sztuki budowlanej, skutkiem czego wiele sytuacji przypominało sceny z serialu „Alternatywy 4”, parodiującego polską rzeczywistość w okresie „realnego socjalizmu”. Uwaga ta dotyczy nie tylko bydgoskiego kombinatu, lecz wszystkich jednostek podległych BZB.

W wyniku opóźnień często zdarzały się przypadki prowadzenia jednoczesnych prac zbrojenia terenu z pracami kubaturowymi, w wyniku czego roboty poszczególnych grup budowlanych ulegały dezintegracji i zwiększane były koszty wykonania inwestycji. Szwankowała więc relacja pomiędzy inwestorem a wykonawcą (kombinatem), a za przykład nieskoordynowanej współpracy śmiało może posłużyć budowa fragmentu osiedla Wzgórze Wolności (A-3, A-4) w latach 1977-1980. Rozkopany przez inwestora plac budowy nie pozwalał wykonawcy zbudować stałych dróg dojazdowych z płyt prefabrykowanych, ponieważ po ich trasie prowadzono budowę infrastruktury technicznej, między już istniejącymi bryłami obiektów mieszkalnych, co opóźniało lub wręcz hamowało dostarczenie materiałów budowlanych. Jeśli już udało się poprowadzić sieć ciepłowniczą i wodną, to z kolei nie dotrzymano terminu oddania do użytku obiektów wymiennikowni ciepła, które miały zabezpieczyć w ciepło i wodę budynki przeznaczone do zasiedlenia oraz obiekty w stanie surowym wymagające ogrzewania w okresie jesienno-zimowym⁴⁶.

Analogiczna sytuacja występowała na pozostałych osiedlach wznoszonych w 1980 r. (Bartodzieje, Szwederowo-Południe), dodatkowym problemem często przewijającym się w dokumentacji, było niekompleksowe przygotowywanie terenu przez inwestora, co wiązało się z niewykwaterowaniem lokatorów z istniejącej zabudowy mieszkaniowej⁴⁷.

⁴⁴ APB, BKB „Wschód”, Plan techniczno-ekonomiczny na rok 1974, sygn. 158.

⁴⁵ Informator Bydgoskiego Zjednoczenia Budowlanego, Poznań 1973, s. 38.

⁴⁶ APB, BKB „Wschód”, Kontrola Najwyższej Izby Kontroli za lata 1978-1987, sygn. 231.

⁴⁷ Tamże.

Z dokumentacji kontrolnej NIK wynika, iż jedną z przyczyn ewidentnego łamania sztuki budowlanej była presja wywierana na BKB „Wschód” przez organy administracji terenowej oraz regionalne zjednoczenie budownictwa. Można więc założyć, iż praktyka ta była stosowana powszechnie, i czynnik wzrostu ilościowego brał górę nad rachunkiem ekonomicznym i jakością wykonywanych prac⁴⁸.

Na etapie prac przygotowawczych i montażowo-budowlanych wielkopłytkowe budownictwo mieszkaniowe charakteryzowało się wysokim stopniem nieterminowości i opóźnień, które dezaktualizowały zadania, nakreślone w licznych planach rzeczowych. Przeciętne opóźnienia wynosiły I kwartał, jednak zdarzały się takie, które osiągały kilka kwartałów. Opóźnienia dotyczyły też rozruchu systemu grzewczego budynków mieszkalnych, przez co robotnicy w sezonie zimowym nie mogli prowadzić prac wykończeniowych wewnątrz obiektów. W okresie zimy 1977-1978 roboty wykończeniowe z tytułu braku ogrzewania obiektów na kilku nowych osiedlach mieszkaniowych przesunęły się o ponad 2 miesiące⁴⁹.

Naciski „z góry” i wysoki stopień amortyzacji parku maszynowego musiał odbić się na jakości produkcji i kulturze zawodowej załogi pracowniczej, o czym informują sprawozdania z kontroli NIK, przeprowadzane w bydgoskim kombinacie budowlanym. Za każdym razem wykrywały one niedociągnięcia i zaniedbania, przy czym źródeł tych niepokojących zjawisk praktycznie nie starano się likwidować lub robiono to powierzchownie, jakby były z góry wpisane w model funkcjonowania molocha budowlanego. W oparciu o sprawozdanie NIK za III kwartał 1980 r. możemy dowiedzieć się o złej jakości elementów budowlanych montowanych na placach budowy, w wyniku czego uszkodzeniu ulegały ściany wewnętrzne, co uniemożliwiało ich odpowiednie dopasowanie do ścian i podłóg, elementy ścian zewnętrznych posiadały liczne ubytki, kilkucentymetrowe szczeliny i nierówności. Dający do myślenia jest fakt, iż wadliwe prefabrykaty wysyłane na budowę były wcześniej sprawdzane przez zakładową kontrolę jakości, co wskazuje, że w wielu wypadkach świadomie dopuszczano do ich montażu⁵⁰. Świadczy to zarówno o niskiej kulturze pracowniczej niektórych członków załogi kombinatu, nie wyłączając kierownictwa poszczególnych działów, zezwalających na brakoróbstwo (produkowanie braków, wadliwych produktów), jak i pogarszającego się w szybkim tempie stanu urządzeń produkcyjnych. W wyniku słabej kontroli szerzyło się wśród „budowlańców” niechlujstwo i niedbalstwo, najczęściej przejawiając się niewłaściwym transportem prefabrykatów, nieprzepisowym składowaniem elementów budowlanych na placach budowy, czy uszkodzaniem podczas robót ziemno-budowlanych przewodów energetycznych,

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ APB, BKB „Wschód”, Analiza ekonomiczna (rok 1977), sygn. 202.

⁵⁰ J. Tota, *Fakty i mity wielkiej płyty*, Express Bydgoski, z dnia 25 czerwca 2011 r., s. 14-15: w wywiadzie były dyrektor kombinatu mgr inż. S. Chazbijewicz wyraził przekonanie, iż wyprodukowane w kombinacie prefabrykaty przechodziły ścisłą kontrolę jakości. Nieco inaczej przedstawiają sytuację sprawozdania NIK z okresu działalności BKB „Wschód”, dlatego spojrzenie na ten aspekt funkcjonowania kombinatu nie jest jednoznaczne.

cieplnych i telekomunikacyjnych⁵¹. Wszystkie te zjawiska zwiększały materiałochłonność i czasochłonność inwestycji, co w ostatecznym rozrachunku wystawiało niską ocenę efektywności działań. Partactwo i fuszerki⁵² ekip budowlanych zwiększały koszty robót poprawkowych na obiektach: przykładowo w 1974 r. wyniosły one 960 tys. zł i były wyższe od pierwszego, pełnego roku produkcyjnego z 1972 r. o 815 tys. zł.

Poprawa poziomu dyscypliny pracowników miała nastąpić w wyniku działalności komisji kontrolującej porządek i gospodarność na placach budowy, jednak skutki tych działań nie były zadowalające. Dyscyplinę pracy najczęściej łamano nieprzestrzeganiem obowiązku zachowania trzeźwości w czasie pracy (kupowanie i spożywanie alkoholu, głównie na budowach), o czym informowała prasa, często alarmowana przez osoby postronne obserwujące grupy nietrzeźwych robotników budowlanych⁵³. Zdarzały się przypadki jak w 1977 r., iż zatrudnianym w Zakładzie Produkcji Budowlanej skazańcom, niektórzy pracownicy podawali alkohol i pieniądze, co ewidentnie naruszało dyscyplinę pracy⁵⁴. Zarówno na terenie kombinatu, jak i na placach budowy często dokonywano zaboru mienia lub nie zabezpieczano go należycie przed kradzieżą.

Kolejny problem stanowiły osoby uchylające się od pracy, które wzbudzały konsternację, szczególnie wśród upartyjnionych członków kierownictwa kombinatu, odpowiedzialnych za politykę kadrową. Ustabilizowaniu załogi pracowniczej nie sprzyjała nadmierna absencja chorobowa, nieusprawiedliwione nieobecności, godziny przestoju. Pomimo przepisów pozwalających ewidencjonować i stosować kary regulaminowe wobec osób uchylających się od pracy, nie udało się uniknąć wysokiego odsetka niepracowanych roboczogodzin i wynikających z tego tytułu strat.

W zakresie zapotrzebowania materiałowego największy deficyt, szczególnie w drugiej połowie lat 70. XX w., występował na stal żebrowaną i gładką, grysy kamienne, keramzyt, mieszanki żwirowo-piaskowe, stolarkę budowlaną, także odczuwalne były braki sprzętowo-transportowe (np. traktory, żurawie budowlane).

⁵¹ /u/, *Droga niefraszobliwość*, Gazeta Pomorska, z dnia 18 czerwca 1975 r.; tenże, *Kilka dni bez gazu. Niebezpieczne rusztowania*, Gazeta Pomorska, z dnia 18 września 1975: mieszkańcy nowych osiedli mieszkaniowych do czasu usunięcia uszkodzeń najczęściej nie mieli dostępu do podstawowej infrastruktury technicznej, stąd brakowało stałego przesyłu wody, gazu, prądu.

⁵² /zak/, *Bydgoski Kombinat Budowy Domów kpi z lokatorów i inwestora*, Ilustrowany Kurier Polski, z dnia 1 września 1973: wg relacji dziennikarskiej trudna sytuacja mieszkańców osiedla „Wyżyny B-1” była wynikiem braku ciepłej wody, wdzierania się opadów deszczowych do piwnic i mieszkań, nieszczelnych sanitariatów, braku zieleni i oświetleniowych lamp ulicznych, za co odpowiadał BKBD; /?/, *Pękła płyta balkonowa*, Dziennik Wieczorny, z dnia 26-27 marca 1977: dziennik relacjonuje oberwanie się 8 balkonów w bloku mieszkalnym wznoszonym przy ul. Bałtyckiej na Bartodziejach. We wrześniu 1979 r. runęło 12 balkonów przy okazji budowy „wieżowca” w dzielnicy Szwedkowo – Południe (!), *Zarwało się 12 balkonów nowego wieżowca*, Dziennik Wieczorny z dnia 4 września 1979); Prasa relacjonowała też o spółdzielczym zakazie (!) korzystania z balkonów, które w razie dalszej eksploatacji groziły katastrofą budowlaną, w już oddanym do eksploatacji bloku mieszkalnym przy ul. Mazurskiej na os. Bartodzieje oraz drewnianych palach podtrzymujących konstrukcje balkonów jednego z obiektów mieszkalnych na Wzgórzu Wolności.

⁵³ APB, BKB „Wschód”, Pismo okólne dyrektora BKB „W”, nr 1-9, (rok 1979), sygn. 118.

⁵⁴ APB, BKB „Wschód”, Pismo okólne dyrektora BKB „W”, nr 1-19 (rok 1977), sygn. 116.

Konkluzja

Działalność BKB „Wschód” różnie można oceniać, jednak najczęściej dokonuje się to poprzez pryzmat liczby oddanych obiektów mieszkalnych i jakości ich wykonania. Na pewno w kwestii oddanych do użytku mieszkań należy wystrzegać się przyrównywania ówczesnej rzeczywistości do stanu obecnego, ponieważ jest to droga prowadząca prosto na manowce. Całkowicie inne podmioty zajmowały się budownictwem mieszkaniowym w PRL, gdzie dominowała przedsiębiorczość państwowa i zcentralizowane zarządzanie, a całkiem inni „aktorzy”, orbitujący w wolnorynkowej gospodarce, obecnie dyktują reguły gry i przejmują ciężar inwestycji związanych z sektorem budownictwa mieszkaniowego.

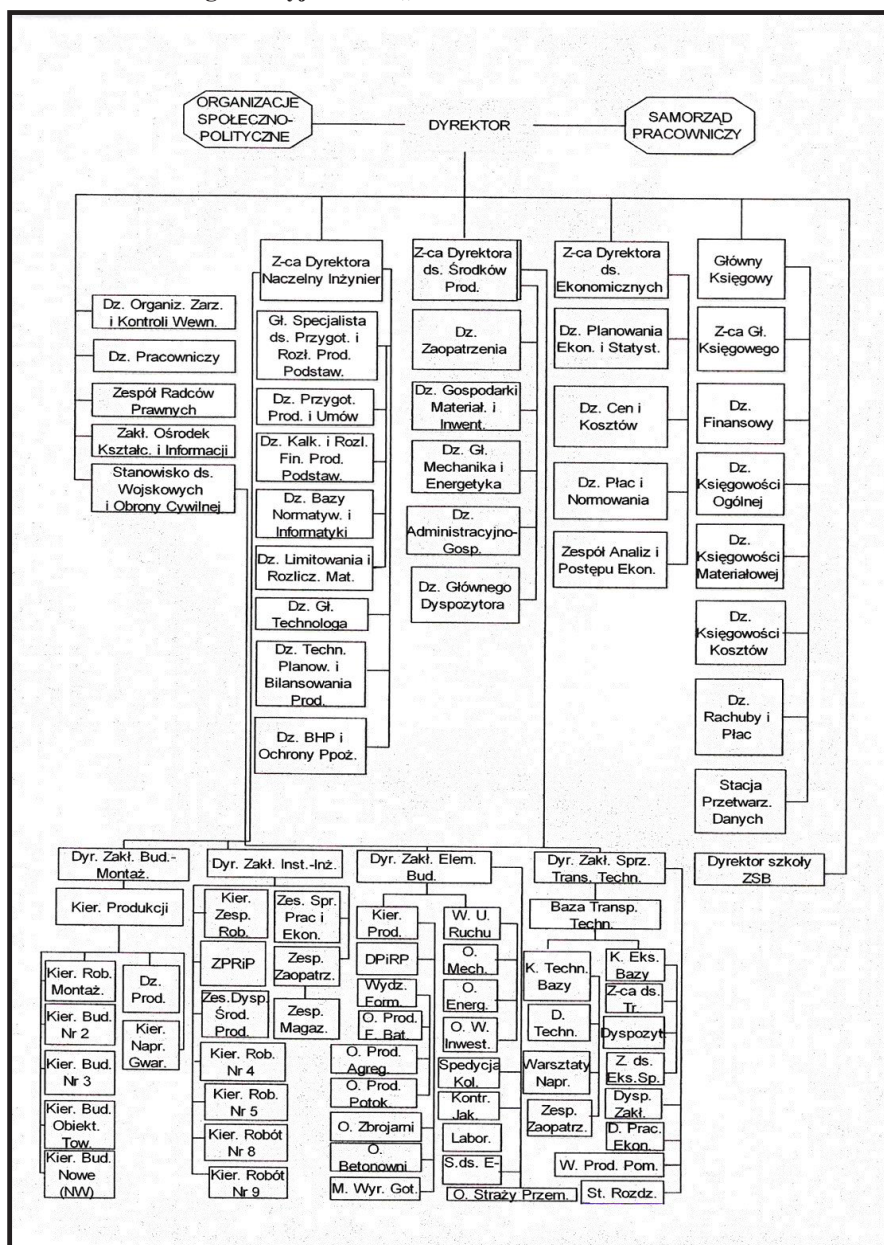
Kombinat budowlany, traktowany jako podmiot odpowiedzialny za bezpośrednie wytwarzanie społecznej przestrzeni miasta, zobligowany był przez nadrzędny szczebel zarządzania do działalności produkcyjnej i montażowo-budowlanej. W obranych przez „fabrykę domów” kierunkach funkcjonowania można doszukać się zarówno pozytywnych, jak negatywnych skutków działania. Z jednej strony możemy powiedzieć, iż „budowlańcy” z „Przemysłowej” byli w pewien sposób pionierami, ponieważ nigdy wcześniej ani później nie budowano mieszkań w takiej skali ani pod taką presją. To głównie dzięki BKB „Wschód” w przeciągu 10 lat przybyło w Bydgoszczy prawie 27 tys. mieszkań i ponad 102 tys. izb, a liczba osób przypadających na izbę uległa zmniejszeniu (1,08). Średnia powierzchnia oddanego do użytku mieszkania w pierwszym dziesięcioleciu pracy kombinatu wzrosła o 8 m² (53 m²). Jednak nie zaspokajało to w pełni potrzeb społecznych, gdyż wysoki wzrost zatrudnienia w gospodarce uspołecznionej (najwyższy przyrost zatrudnienia nastąpił w okresie 1971-1975: 34 700 osób), spowodował przyrost ludności miejskiej. Dekada lat 80. XX w. była więc dla załogi BKB „Wschód” kolejnym okresem wyzwań i prób spełnienia oczekiwań zarówno wobec instancji państwowo-partyjnej, jak i zindustrializowanego społeczeństwa.

Z punktu widzenia planowania przestrzennego czy założeń urbanistycznych, skutki działania „fabryki domów” najczęściej wywołują negatywne komentarze. Wyraźnie można dostrzec, że stosowane przez bydgoski kombinat metody budownictwa rozwinęły trend ku architektonicznej monotoności i monumentalności, która przestrzenie i funkcjonalnie zuniformizowała i zakleszczyła, w ramach odgórnie obowiązującej doktryny planistycznej, znaczne obszary miasta. Nie było tutaj miejsca na różnorodność w stosowaniu form architektonicznych, brakowało wolnej przestrzeni w obrębie „blokowisk” oraz terenów zieleni i rekreacji. Od razu pojawił się poważny problem z dziedziny funkcjonalności tego obszaru, ponieważ wzniesiona głównie siłami kombinatu budowlanego strefa mieszkaniowa, nie była komplementarna z innymi strefami miasta, a często nawet wewnątrz siebie, kiedy brakowało pawilonów handlowych i gastronomicznych oraz obiektów socjalnych.

Czy jednak dyrekcje kombinatu interesowały względy estetyczne lub inna ideologia planistyczna niż ta, którą wdrażano przy wznoszeniu socjalistycznych „blokowisk”? Zapewne nie, gdyż liczyły się inne priorytety: polityczny, w tym hałaśliwa propaganda

sukcesu dyskontująca na swój rachunek niemal każdy oddany blok mieszkalny, oraz realny, ponieważ industrializacja w błyskawicznym tempie stworzyła deficyt mieszkań, na które w Bydgoszczy pod koniec 1970 r. czekało 28 tys. rodzin.

Aneks 1. Struktura organizacyjna BKB „Wschód”



Źródło: APB, BKB „Wschód”, Schemat organizacyjny (rok 1977), sygn. 73.

Widoczny przyrost strefy mieszkaniowej nie mógł, w uwarunkowaniach gospodarki nakazowo-rozdzielczej, oderwanej od liczenia się z ceną ziemi i kosztów produkcji, działać bez zastrzeżeń, co autor powyżej starał się dowieść. Zdecydowanie razi niegospodarność w zarządzaniu mieniem kombinatu, nieefektywność wykorzystania potencjału ludzkiego i jakość wykonywanych prac budowlanych. Cieniem kładzie się nadzór kierowniczy nad liczną przecież załogą pracowniczą, co obniżyło kulturę zawodową robotników. Do całościowego obrazu funkcjonowania jednostki należy doliczyć jej wadliwą strukturę organizacyjną, szczególnie w pionie produkcji budowlanej. Wypunktowanych powyżej nieprawidłowości nie był w stanie zamaskować nawet aparat propagandy, ponieważ obywatele na własnej skórze doświadczali wad i uciążliwości, jakie niósł ze sobą system prefabrykowanej „wielkiej płyty”. Jeśli mottem wszystkich działających w Polsce „fabryk domów” było „budować więcej, taniej, lepiej”, to w rzeczywistości udało się, i to tylko częściowo, zrealizować wskaźnik ilościowy, natomiast kwestia rachunku ekonomicznego i wykonawstwa zeszła na dalszy plan.

Oddzielając kwestie jakości wykonawstwa, warto wspomnieć o samej stabilności konstrukcji budowlanej obiektów mieszkalnych, które w okresie PRL powstały dzięki BKB „Wschód”. Dla zwiększenia ich trwałości kluczowe znaczenie mają współczesne prace termorenowacyjne, zabezpieczające stalowe elementy przed działaniem czynników atmosferycznych, powodujących korozję, dzięki czemu zespoły mieszkaniowe wzniesione w systemie wielkopłytkowym mogą trwać, wg opinii fachowców, jeszcze ok. 150 lat. Opierając się na tych zapewnieniach mieszkańcy „wielkiej płyty” nie powinni obawiać się katastrofy budowlanej, a krążące swego czasu opinie i tezy o stosunkowo krótkiej trwałości prefabrykowanych bloków (50 lat), można potraktować w kategoriach mitów i nieporozumień, demonizujących całą sytuację.

Rola i znaczenie BKB „Wschód” w procesie społecznego wytwarzania przestrzeni, przy wszystkich niedociągnięciach i problemach, jest bezsporne, gdyż trudno wyobrazić sobie dziś prawie 400-tys. miasto bez tego swoistego dziedzictwa architektonicznego z żelbetonu. Pomimo mankamentów wielkopłytkowe zespoły mieszkaniowe służą kolejnym pokoleniom bydgoszczan, nierzadko w relacji wspólnego zamieszkiwania rodziców i dorosłych dzieci. Świadczy to wyraźnie, że uprzemysłowione budownictwo mieszkaniowe stało się trwalsze niż system, w którym powstało, i w którym przestrzennie się rozwinęło. Jednak powrót do uprzemysłowionej metody wznoszenia obiektów mieszkalnych jest obecnie niemożliwy, ponieważ ciężar kształtowania przestrzeni mieszkaniowej spada na całkiem innych „aktorów” społecznego wytwarzania przestrzeni.

Streszczenie

Autor artykułu postanowił przedstawić kształt organizacyjny i podstawowy zakres funkcjonowania Bydgoskiego Kombinatu Budowlanego „Wschód”, natomiast w podsumowaniu została podjęta ocena skutków działalności kombinatu.

Ramy chronologiczne pracy obejmują okres 1969-1980, a więc od daty powołania jednostki przez organ nadrzędny, do okresu upadku rządów E. Gierka i końca realizacji kolejnego planu gospodarczego (1976-1980).

Do napisania pracy wykorzystano archiwalia, wytworzone przez Bydgoski Kombinat Budowlany, które znajdują się w Archiwum Państwowym w Bydgoszczy. Natomiast literatura przedmiotu, dość obficie zajmująca się zagadnieniami gospodarczymi w okresie PRL, w tym budownictwem mieszkaniowym, nie pozwala bliżej zapoznać się z całościową działalnością kombinatu.

Autor pracy żywi nadzieję, iż przedstawione fakty z pierwszego dziesięciolecia działalności kombinatu, przybliżą problematykę związaną z budownictwem mieszkaniowym w Bydgoszczy w dekadzie lat 70. XX w.

Słowa kluczowe: Bydgoski Kombinat Budowlany „Wschód”, uprzemysłowione budownictwo mieszkaniowe, system „szczeciński”, problemy produkcyjno-budowlane, osiedle mieszkaniowe

Organization and Functioning of Bydgoski Kombinat Budowlany “Wschód” (Bydgoszcz Construction Plant “Wschód”) in Bydgoszcz from 1969 to 1980

Summary

The paper is aimed at presenting the organisational structure and the basic range of functions performed by Bydgoski Kombinat Budowlany „Wschód”. In the conclusion the evaluation of the consequences of the company’s works has been attempted. The period analysed in the article stretches from 1969 to 1980, the former being the date of the forming of the company by the superior authority and the latter being the period when Edward Gierek lost the position of the First Secretary in the government of the country and the fifth economic plan (1976-1980) was completed. Archival materials, created by Bydgoski Kombinat Budowlany and stored in the State Archive in Bydgoszcz, were used when writing this article. However, the literature on the subject, which deals quite extensively with the economic issues in the period of the People’s Republic of Poland, including house-building, does not give enough information to analyse the company’s activities in a more comprehensive way. The author hopes that the presented facts, concerning the first decade of the company’s operations, will provide new information and explain some of the issues concerning house-building in Bydgoszcz in the 1970 s.

Keywords: Bydgoski Kombinat Budowlany “Wschód” (Bydgoszcz Construction Plant “Wschód”), industrialized house-building, “szczeciński” system, panel building, productive and building problems, housing complex.

Miłosz Chruściel

FORMALNO-PRAWNE UJAWNIE NIE PRAWA WŁASNOŚCI W OBRO CIE NIERUCHOMOŚCIAMI

Wprowadzenie

Własność nieruchomości nie jest zagadnieniem dotyczącym wyłącznie indywidualnej jednostki, lecz warunkuje szereg następujących po sobie procesów związanych z obrotem nieruchomościami. Rozwój społeczny i ekonomiczny, obrót gospodarczy, stan produktu krajowego brutto, sytuacja materialna poszczególnych osób lub rodzin w dużej mierze zależą od zasobu i gospodarowania posiadanymi nieruchomościami. Aby jednak wszystkie te procesy mogły wystąpić, potrzebne jest trafne określenie rzeczywistego właściciela nieruchomości, który automatycznie stanie się podmiotem obciążonym np. obowiązkowym podatkiem od nieruchomości. Możliwość ustalenia konkretnego właściciela będącego podmiotem praw i obowiązków wynikających z posiadania prawa własności do nieruchomości dają dokumenty, którym ustawodawca nadaje odpowiednią moc prawną. Poniższa analiza wskazywać ma na najważniejsze dokumenty niezbędne w obrocie nieruchomościami, które oprócz wymiaru gospodarczego służą również ochronie prawa własności jednostki.

Pojęcie nieruchomości

Ustalając źródło definicji nieruchomości należy odwołać się do prawa cywilnego. Przepisy zawarte w kodeksie cywilnym odnoszące się do pojęcia nieruchomości skodyfikowane są w księdze drugiej zatytułowanej „Własność i inne prawa rzeczowe”. Według wspomnianej kodyfikacji termin „rzecz” oznacza wyłącznie przedmioty materialne. To ustawowe określenie rzeczy w tzw. znaczeniu techniczno – prawnym, zwraca uwagę na jedną z konstytutywnych cech rzeczy, a mianowicie – jej materialny charakter. Powszechnie wskazuje się, że aby rozprawić o rzeczy w znaczeniu techniczno - prawnym niezbędne jest wystąpienie dodatkowych cech to jest: wyodrębnienia z przyrody oraz samoistności.¹ Odpowiednią definicję rzeczy podaje art. 45 kc. W rozumieniu prawa cywilnego rzeczami są materialne części przyrody, w stanie pierwotnym lub przetworzonym, na tyle wyodrębnione (w sposób naturalny bądź sztuczny), że w stosunkach społeczno – gospodarczych mogą być traktowane jako dobra samoistne. Rzeczami są zatem jedynie takie

¹ E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne*, wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 126.

przedmioty materialne, które stanowią lub mogą stanowić samoistny przedmiot obrotu i stosunków prawno-rzeczowych².

Według powyższego rzeczy można podzielić na nieruchomości oraz na ruchomości. Kryterium tego podziału jest możliwość zmiany miejsca położenia danej rzeczy bez konieczności podejmowania jakichkolwiek dodatkowych czynności. I tak, rzeczy ruchome można z łatwością przemieścić w inne miejsce w przeciwieństwie do nieruchomości, które nie zmieniają swego pierwotnego miejsca.

Nieruchomość może być definiowana rozmaicie, zależnie od przyjętych kryteriów np. prawnych, ekonomicznych, funkcjonalnych itp. W nauce występuje wiele definicji nieruchomości związanych z potrzebami różnych dziedzin wiedzy (np. ekonomia, geodezja, planowanie przestrzenne) lub prawa³. Wśród aktów prawnych, które w swoich normach wykorzystują pojęcie nieruchomości wyszczególnić należy m. in. na ustawę o księgach wieczystych i hipotece, prawo kartograficzne i geodezyjne, prawo wodne, prawo geologiczne i górnicze, prawo lotnicze czy przepisy o ewidencji gruntów i budynków.

Dla dalszych rozważań najlepszą definicją nieruchomości będzie podstawowa definicja uznana przez doktrynę, wywodząca się z art. 46 Kodeksu cywilnego. Nieruchomościami w myśl omawianego unormowania są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności (grunty), jak również budynki i budowle trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Na podstawie wskazanego artykułu wyróżnia się trzy rodzaje nieruchomości:

1. gruntową (niezabudowaną lub zabudowaną),
2. budynkową,
3. lokalową (części budynków).

Nieruchomość gruntowa stanowi wyodrębnioną pod względem własności część powierzchni ziemskiej. Obejmuje ona zarówno prawo własności do gruntu, jak i do części składowych tego gruntu (budynki i inne urządzenia trwale związane z gruntem, jak również drzewa i rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania oraz prawa związane z własnością)⁴.

Szczególnym rodzajem nieruchomości gruntowych jest nieruchomość rolna. Zgodnie z art. 46 k. c. nieruchomością rolną jest taka nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w działalności produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Cel na jaki ziemia (grunt) ma być przeznaczony stanowi podstawowe kryterium wyszczególnienia nieruchomości.

² Red. J. Dydenko, *Szacowanie nieruchomości*, wyd. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006 s. 47.

³ W. J. Brzeski, *Vademecum zarządcy nieruchomości*, wyd. Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2001, s. 51.

⁴ E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomości w gospodarce rynkowej*, wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 14.

Nieruchomość budynkowa oznacza natomiast, wszystko co jest w sposób trwały połączone z gruntem, (w szczególności budynki) i jest częścią składową gruntu – przez co nie może być przedmiotem odrębnej od gruntu własności. Jednak istnieją od tej zasady wyjątki⁵.

Gdy mowa natomiast o **nieruchomości lokalowej**, należy rozumieć ją jako określony składnik budynku, który stanowi odrębną jego część. Jest on traktowany jako przedmiot odrębnej własności. Do nieruchomości lokalowej należy zakwalifikować samodzielny lokal mieszkalny (wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych (zgodnie z art. 2 §2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali)⁶. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na inne cele niż mieszkaniowe, pomieszczeń przynależnych (np. piwnica, strych, garaż) oraz udziału w nieruchomości wspólnej (klatka schodowa, chodniki, winda, ogrodzenia, fundamenty – do tych składników majątku przysługują właścicielom lokali udziały, są one proporcjonalne do własności lokalowej jaką posiada dany podmiot). Nieruchomość wspólną można zdefiniować jako nieruchomość stanowiącą grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokalu⁷.

Ewa Kucharska – Stasiak, wyznaczyła optymalny zbiór cech, jakimi odznaczają się nieruchomości, a mianowicie:

1. złożoność fizyczna (wielość elementów składowych),
2. stałość w miejscu (nieruchomość),
3. trwałość w czasie (niezniszczalność gruntów, długi okres żywotności budynków w czasie),
4. różnorodność (brak dwóch identycznych nieruchomości)
5. niepodzielność (brak rozdzielenia gruntu od budynku)⁸.

Prawo własności nieruchomości

Kolejnym, kluczowym terminem, w toku omawianych zagadnień związanych rozpatrywanym tematem jest „własność”. Łącząc pojęcie własności z zagadnieniami dotyczącymi prawa, interpretować należy własność jako prawo własności, czyli jedną, podstawową formę władania dobrami przyrody⁹.

Odwołując się do kodeksu cywilnego synonimem słowa „własność” jest „mienie”. Wskazuje na to art. 44 k.c. formułujący tezę, iż mieniem jest własność i inne prawa ma-

⁵ A. Kaczor, *Leksykon nieruchomości*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 110.

⁶ Dz. U. 1994 r., Nr 86, poz. 388 z późn. zm..

⁷ P. Wencke, *Nieruchomości: Leksykon pojęć i definicji*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2007 r., s. 194.

⁸ E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomości w gospodarce rynkowej*, wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 17.

⁹ S. Grycner, *Prawo cywilne – zagadnienia podstawowe*, wyd. Wydawnicze Forum Naukowe – Pasat – Paweł Pietrzyk, Poznań – Wrocław 2004, s. 56.

jątkowe¹⁰. Termin ten, podobnie jak i termin „prawo rzeczowe”, jest używany w dwojakim znaczeniu tj. zespołu przepisów normujących prawo własności w znaczeniu podmiotowym oraz przedmiotowym¹¹. Prawo własności jest najszerszym prawem w polskich przepisach prawnych. Jest również najpełniejszym prawem podmiotowym znajdującym się w szerokim wachlarzu praw rzeczowych, podlegających szczególnej ochronie prawnej.

W kodeksie cywilnym znajduje się również ogólne pojęcie własności. Art. 140 k.c., stanowi, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno – gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy¹².

Na mocy przytoczonego artykułu można ustalić wachlarz uprawnień właściciela związanych z faktem posiadania przez niego prawa własności do danej rzeczy (nieruchomości).

W szczególności jednak może z własnej rzeczy korzystać i rozporządzać nią według swojej woli w sposób nieskrępowany i zgodnie ze swoimi potrzebami oraz przekonaniami z poszanowaniem zasady współżycia społecznego oraz w zgodzie z przepisami obowiązującego w państwie prawa.

W myśl powyższego korzystanie z rzeczy pociąga za sobą szereg uprawnień. Należą do nich:

1. prawo do posiadania rzeczy,
2. prawo do używania rzeczy,
3. prawo do pobierania pożytków i innych dochodów z rzeczy,
4. prawo do przetworzenia rzeczy, a nawet jej zniszczenia czy zużywania.
5. prawo do rozporządzania, a w tym:
 1. prawo do dokonywania czynności prowadzących do wyzbycia się prawa własności rzeczy (np. zrzeczenie się własności czy przeniesienie własności na inną osobę),
 2. prawo do obciążenia danej rzeczy (np. przez ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego).¹³

Szczególną formą własności jest współwłasność. Współwłasność określona jest w art. 195 kc. i polega na tym, że własność tej samej rzeczy może przysługiwać niepodzielnie kilku osobom (współwłasność). Współwłasność może wystąpić jako współwłasność w częściach ułamkowych, albo współwłasność łączna. Współwłasność łączną regulują przepisy dotyczące stosunków, z których ona wynika. Do współwłasności w częściach ułamkowych stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Zniesienie współwłasności może nastąpić w drodze umowy między współwłaścicielami (jeżeli dotyczy nieruchomości, umowa musi zostać zawarta w formie aktu notarialnego) albo, w braku zgody, na

¹⁰ Dz. U. 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm..

¹¹ Z. Szczurek, *Prawo cywilne dla studentów administracji*, wyd. Zakamycze, Kraków 2005, s. 145.

¹² Tamże, s. 145.

¹³ S. Grycner, *Prawo cywilne – zagadnienia podstawowe*, wyd. Wydawnicze Forum Naukowe – Pasat – Paweł Pietrzyk, Poznań-Wrocław 2004, s. 57 i 58.

podstawie orzeczenia sądu. Treść umowy o zniesienie współwłasności, zgodnie z zasadą swobody umów, może być dowolna. Natomiast sądowe zniesienie współwłasności rządzi się zasadami określonymi w art. 211-217 kc.

Prawo własności jest jednym z naczelných praw człowieka i obywatela. Wszystkie inne instytucje związane z prawem cywilnym muszą się do niego odwoływać. Nierzadko jest tak, że właśnie prawo własności jest jedną z główných podstaw innych instytucji prawnych.

Dokument

Termin dokument pochodzący od łacińskiego słowa *documentum* ma bardzo szeroki zakres pojęciowy. Mimo, iż jest terminem wspólnym dla wielu dziedzin prawa i nauk mu pokrewných to jednak w każdej z nich jest różnorodnie rozumiany. W publikacjach prawniczych najczęściej jednak jest uznawany za pismo urzędowe, na mocy którego powstają określone prawa i obowiązki¹⁴.

Dokument w rozumieniu Kodeksu karnego

Zgodnie z art. 115 § 14 k.k. dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne.

Normodawca w przytoczonej definicji dokumentu zwrócił uwagę przede wszystkim na ochronę prawną dokumentu przy przestępstwach skierowanych przeciwko wiarygodności dokumentów. Termin „dokument” zawarty w Kodeksie karnym nadaje szczególną ochronę prawną tym przedmiotom, które w myśl przepisów ze względu na swe cechy traktowane są jako dokumenty.

Dokumentami zatem są zarówno przedmioty pisemne, jak również te, na mocy których powstają określone uprawnienia. Definicja dokumentu w rozumieniu Kodeksu karnego stanowi jedną z dróg wiodących do analizy tego pojęcia w znaczeniu procesowym.¹⁵ Ustalenie treści pojęcia „dokument” na gruncie prawa karnego materialnego winno być dokonywane przede wszystkim przez pryzmat ochrony publicznego zaufania do wszystkich dokumentów (w rozumieniu art. 115 § 14 k.k.), do ich autentyczności, a także wiarygodności¹⁶.

Pojęcie dokumentu w prawie cywilnym

Pojęcie dokumentu w prawie cywilnym zawarte jest w art. 244 i 245 Kodeksu postępowania cywilnego, który wskazuje na legalną definicję dokumentu urzędowego z punktu nadania mu mocy dowodowej¹⁷.

¹⁴ Cz. Grzeszyk, *Kryminalistyczne badania pismoznawcze*, Warszawa 2006, s. 49.

¹⁵ J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Brzęk, J. Moszyński, *Kryminalistyka*, Warszawa 2006, s. 136-137.

¹⁶ A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2001, s. 684.

¹⁷ T. Ereciński, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2004, s. 517.

Dokumenty urzędowe według cywilistyki, sporządzone są w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania i stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone.

Dokument prywatny stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie¹⁸. Z. Radwański podkreśla, że dokument powinien być sporządzany z materiałów trwałych, na których dochodzi do utrwalania treści oświadczenia woli. W przeciwnym razie forma pisemna nie będzie mogła pełnić funkcji dowodowej. Pozostałe wymogi, jakie winien spełniać dokument, określa art. 78 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym dokument musi wyrażać pisemną formę czynności prawnych oraz zawierać własnoręczny podpis strony lub stron dokonujących tej czynności¹⁹.

Uzupełnienie definicji z zakresu prawa cywilnego stanowią akty prawa międzynarodowego ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego ujęto dokument jako: „dowolną zawartość, niezależną od swojego nośnika (zapisaną na papierze lub w formie elektronicznej lub jako zapis dźwiękowy, wizyjny lub audiowizualny), odnoszącą się do zasad, działań lub decyzji mieszczących się w sferze odpowiedzialności danej instytucji”²⁰.

Dokument w rozumieniu prawa administracyjnego

Prawo administracyjne ujmuje dokument tożsamo z Kodeksem postępowania cywilnego, skupiając się na dokumencie w ujęciu dowodowym. W art. 76 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego wskazano na dokument urzędowy, który winien być sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania, i który stanowi dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzanych przez organy jednostek organizacyjnych lub inne podmioty, w zakresie spraw powierzonych im z mocy prawa lub porozumienia²¹.

Według K. M. Ziemskiego, dokumentem urzędowym jest każdy indywidualny akt administracyjny, wydany w sposób sformalizowany. Zatem są to między innymi: wszelkie prowadzone rejestry (ewidencja działalności gospodarczej, ewidencja ludności czy ewidencja gruntów lub budynków) oraz sporządzane na ich podstawie zaświadczenia o dokonanych wpisach czy też urzędowo poświadczony odpisy z rejestrów²².

Do dokumentów urzędowych nie zalicza się blankietów urzędowych, na których sporządzane są dokumenty, ponieważ blankiety te nie spełniają kryteriów dokumentu.

¹⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 64.43.296, Art. 244, 245.

¹⁹ Z. Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979, s. 175.

²⁰ Regulation (Ec) No 1049/2001 Of The European Parliament and Of The Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 98 poz. 1071., art. 76.

²² K. M. Ziemiński, *Dokument w polskim prawie administracyjnym*, Poznań 2003, s. 42.

Przytoczone definicje legalne wskazują, iż dokument w obszarze procedury cywilnej i administracyjnej zdefiniowano tożsamo - ze względu na konieczność nadania mu określonej mocy dowodowej, natomiast w postępowaniu karnym dokument traktuje się jako dowód rzeczowy.

Istota własności w dokumentach związanych z gospodarką nieruchomościami

Rola, jaką nieruchomości odgrywały i odgrywają w światowej gospodarce, powoduje, że prawom związanym z nimi przypisuje się niezwykle istotne znaczenie. Przez wieki starano się udoskonalić sposób gromadzenia informacji o nieruchomościach, tak aby stworzyć swego rodzaju jednolity i powszechnie dostępny system informacji, którego podstawowym celem będzie zapewnienie w maksymalnym stopniu bezpieczeństwa gospodarce nieruchomościami.

W celu gromadzenia informacji o nieruchomościach i przysługujących do nich praw własności, polskie prawo na mocy odpowiednich unormowań nałożyło konieczność stworzenia wielu różnego rodzaju rejestrów. Przykładem takich rejestrów z uwagi na omawiane zagadnienia jest: ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) oraz księgi wieczyste. Wskazane dokumenty opisują stan prawny nieruchomości, a ponadto wpisy do nich wywołują wiele skutków o charakterze prawnym²³.

Pozostałymi, istotnymi dokumentami wywierającymi skutki prawne z punktu widzenia własności na nieruchomości są: akty notarialne przenoszące własność nieruchomości oraz licznie umowy cywilno-prawne skodyfikowane w kodeksie cywilnym jak np. umowa przedwstępna czy umowa sprzedaży nieruchomości.

Umowa przedwstępna

Istotą umowy przedwstępnej jest deklaracja jednej lub obu stron do dokonania w przyszłości określonej transakcji. Umowa taka wiąże strony i daje czas na usunięcie przeszkód (o ile takie wystąpiły) do zawarcia umowy ostatecznej - przyrzeczonej (np. uregulowanie spraw spadkowych, czy podatkowych).

Dobrym przykładem jest *Umowa przedwstępna sprzedaży nieruchomości*, która w myśl art. 389 i 390 Kodeksu cywilnego nie przenosi praw do nieruchomości, jednakże zobowiązuje strony do zawarcia w przyszłości umowy, mocą której kupujący nabędzie prawa do nieruchomości. Umowa przedwstępna zgodnie z art. 389 Kodeksu cywilnego to „umowa, przez którą jedna ze stron lub obie zobowiązują się do zawarcia oznaczonej umowy (umowa przedwstępna) powinna określać istotne postanowienia umowy przyrzeczonej”. Artykuł ten również określa termin zawarcia takiej umowy: „jeżeli termin, w ciągu którego ma być zawarta umowa przyrzeczona, nie został oznaczony, powinna ona być zawarta w odpowiednim terminie wyznaczonym przez stronę uprawnioną do żądania zawarcia umowy przyrzeczonej. Jeżeli obie strony są uprawnione do żądania zawarcia umowy przyrzeczonej i każda z nich wyznaczyła inny termin, strony wiążą termin wy-

²³ H. Kisilowska, *Nieruchomości – zagadnienia prawne*, Warszawa 2009, s. 51-52.

znaczony przez stronę, która wcześniej złożyła stosowne oświadczenie. Jeżeli w ciągu roku od dnia zawarcia umowy przedwstępnej nie został wyznaczony termin do zawarcia umowy przyrzeczonej, nie można żądać jej zawarcia”. Umowa ta na podstawie art. 390 w/w ustawy także zabezpiecza strony przed wątpliwościami co do intencji drugiej strony: „jeżeli strona zobowiązana do zawarcia umowy przyrzeczonej uchyliła się od jej zawarcia, druga strona może żądać naprawienia szkody, którą poniosła przez to, że liczyła na zawarcie umowy przyrzeczonej. Strony mogą w umowie przedwstępnej odmiennie określić zakres odszkodowania”. Jednocześnie na podstawie art. 483 Kodeksu cywilnego „można zawrzeć w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna)”²⁴.

Z zobowiązania zawartego w umowie przedwstępnej nie wynikają skutki o charakterze materialno-prawnym w zakresie konkretnego stosunku prawnego, lecz tylko obowiązek zawarcia w przyszłości umowy oznaczonej w umowie przedwstępnej²⁵.

Umowa przedwstępna określa istotne postanowienia umowy przyrzeczonej, bez których umowa przedwstępna byłaby bezwzględnie nieważna, w szczególności przynajmniej jej rodzaj i dane identyfikujące jej przedmiot – np. przy umowie sprzedaży oznaczenie nieruchomości i określenie ceny, czyli te elementy, bez których określenia przyszła umowa sprzedaży nie mogłaby dojść do skutku²⁶.

Umowa przedwstępna co do zasady może być zawarta w dowolnej formie, jednakże jeżeli ważność umowy przyrzeczonej zależy od zachowania określonej formy np. umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości albo umowy przenoszącej własność, która zostaje zawarta w celu wykonania istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości (art. 158 k.c.), to strona uprawniona z umowy przedwstępnej może dochodzić roszczenia o zawarcie umowy przyrzeczonej, gdy umowa przedwstępna czyni zadość takim samym wymaganiom formy. Formą umowy przedwstępnej zawierającej oświadczenie woli przeniesienia własności nieruchomości jest akt notarialny, sporządzany przez notariusza²⁷.

Umowa przeniesienia własności nieruchomości

Umowa przeniesienia własności nieruchomości zgodnie z art. 158 Kodeksu cywilnego wymaga formy aktu notarialnego. Bez zachowania tej szczególnej formy umowa jest nieważna (art. 73 § 2 k.c.)²⁸. Forma aktu notarialnego wymagana jest w każdym wypadku, w którym skutkiem zamierzonej czynności prawnej ma być przeniesienie własności nieruchomości. Umową zobowiązującą do przeniesienia własności nieruchomości jest każda umowa wymieniona w art. 156 i 158 k.c. mająca z woli stron wyłącznie obligacyj-

²⁴ Ustawa z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U.07.82.557 z późn. zm.

²⁵ H. Kisilowska, op. cit., s. 853.

²⁶ Z. Radwański, *Zobowiązania*, Warszawa 2008 r., s. 134.

²⁷ H. Kisilowska, op. cit., s. 857.

²⁸ Ustawa z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U.07.82.557 z późn. zm.,

ny skutek. Zawsze musi być to jednak umowa zobowiązująca do przeniesienia własności, czyli do zawarcia umowy czysto rozporządzającej²⁹.

Nie określono czy forma aktu notarialnego została zastrzeżona dla wszystkich, czy tylko dla niektórych składników umowy, tzn. elementów przedmiotowo istotnych (*essentialia negotii*), nieistotnych (*naturalia negotii*) lub przedmiotowo istotnych (*accidentalia negotii*). Od odpowiedzi na to pytanie uzależniona jest kwestia ważności późniejszych porozumień stron, nieobjętych aktem notarialnym dotyczącym umowy o przeniesienie własności nieruchomości. W myśl wyroku Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1975 r., konieczne jest objęcie formą notarialną samych elementów przedmiotowo istotnych umowy przeniesienia własności. Natomiast nie ma przeszkód, aby w umowie sprzedaży, przenoszącej własność nieruchomości, strony poza oświadczeniami woli o kupnie i sprzedaży zamieszczały różnego rodzaju postanowienia³⁰.

Umowę przeniesienia własności nieruchomości zawiera się pisemnie w formie aktu notarialnego sporządzonego przez notariusza z zabezpieczeniem, które stanowią pieczęć i podpis notariusza oraz podpisy stron.

Akt notarialny a umowa przeniesienia własności nieruchomości

Akt notarialny w myśl art. 73 §2 Kodeksu cywilnego w znaczeniu materialnym jest szczególną, kwalifikowaną formą czynności prawnej, a w znaczeniu formalnym jest dokumentem pisemnym sporządzonym przez notariusza, gdy wymaga tego przepis prawa lub taka jest wola stron, z zachowaniem wymagań formalnych zawartych w ustawie z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie.

W art. 2 § 2 tej ustawy ustawodawca przyznał czynnościom notarialnym, dokonany przez notariusza zgodnie z prawem, charakter czynności urzędowych. Wynika z tego, że akty notarialne stanowią szczególny rodzaj dokumentów urzędowych. Oznacza to nie tylko, że akt notarialny stanowi dowód tego, co zostało w nim stwierdzone, ale ponadto, że strona, która zaprzecza jego prawdziwości albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić.

Akt notarialny musi odpowiadać wymaganiom określonym w Prawie o notariacie, bez których nie jest aktem notarialnym i nie ma mocy dokumentu urzędowego. Pośród wymagań określonych w art. 92 Prawa o notariacie, charakter istotny mają tylko te, które dotyczą samej istoty czynności notarialnej i które zawierają enumeratywnie wyliczone elementy formalne.

Jeżeli akt notarialny w swej treści zawiera oświadczenie o przeniesieniu, zmianie lub zrzeczeniu się prawa ujawnionego w księdze wieczystej nieruchomości, notariusz sporządzający akt notarialny jest obowiązany zamieścić w tym akcie wniosek o dokonanie wpisu w księdze wieczystej. Oryginały aktów notarialnych przechowuje notariusz – nie mogą być one wydawane poza miejsca ich przechowywania. Strony lub osoby, dla których zastrzeżono w akcie prawo otrzymania wypisu, a także ich następcy prawni

²⁹ H. Kisilowska, op. cit., s. 847-848.

³⁰ Wyrok SN z 7 kwietnia 1975 r., II CR 97/75, OSPiKA 4/77, poz. 76).

otrzymują wypisy aktu notarialnego. Wypis ma taką samą moc prawną co oryginał, jeśli jest dosłownym powtórzeniem oryginału, w nagłówku zawiera stwierdzenie, że jest wypisem i został własnoręcznie podpisany przez notariusza oraz opatrzony jego pieczęcią. Czuwanie notariusza nad należywym zabezpieczeniem praw i słusznym interesom stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować określone skutki prawne, przewidziane w art. 80 §2 prawa o notariacie³¹.

Udział notariusza ma specjalne znaczenie przy dokonywaniu czynności notarialnych. Uznać można, iż polega na pilnowaniu w całym procesie kontaktu z klientem, by począwszy od wstępnej rozmowy, a skończywszy na dokonaniu czynności, zabezpieczyć nie tylko jego prawa, ale także słusne interesy, bliżej nieokreślone. Ponadto notariusz ma strzec prawa i słusznym interesom osób, dla których czynność prawna może powodować skutki prawne. Wykonanie tego nakazu ustawowego jest często rozumiane jako obowiązek zachowania szczególnej staranności przy sporządzaniu czynności notarialnej³².

Księgi wieczyste

Księgi wieczyste są typowym przykładem rejestru, do którego wpisy pociągają za sobą wiele skutków prawno-materialnych, które kształtują nabywanie i utratę praw rzeczowych. Księgi prowadzi sąd rejonowy, wydział ksiąg wieczystych.

Institucja ksiąg wieczystych jest obecnie uregulowana w trzech podstawowych aktach normatywnych :

- ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece;
- ustawie z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (art. 6261 do 62613);
- rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów.

W myśl artykułu 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Ustalenie stanu prawnego nieruchomości jest zasadniczą funkcją ksiąg wieczystych jako dostępnej dla każdego publicznej ewidencji praw rzeczowych związanych z nieruchomościami³³.

Księgi wieczyste nie są prowadzone dla wszystkich nieruchomości. Art. 626 §1 k.p.c. stanowi, iż księgi wieczyste są zakładane jedynie na wniosek, chyba że przepis szczególny przewiduje dokonanie wpisu i założenie księgi z urzędu.

Z kolei art. 35 ustawy z dnia 6 lipca 1982 o księgach wieczystych i hipotece nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej. Również sądy, organy administracji publicznej i samorządowej są zobowiązane zawiadomić sąd właściwy do prowadzenia księgi wieczystej o każdej zmianie właściciela nieruchomości, dla której jest już założona księga wieczysta³⁴.

³¹ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz.U. Nr 22, poz. 91 z późn. zm.

³² A. Oleszko, *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999, s. 186.

³³ Ibidem, s. 54-55.

³⁴ G. Bieniek, *Nieruchomości – problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 52-53.

Księga wieczysta prowadzona jest w formie pisemnej i składa się z czterech następujących działów:

I - który obejmuje oznaczenie nieruchomości oraz wpisy praw związanych z jej własnością;

II - który obejmuje wpisy dotyczące własności i użytkowania wieczystego;

III - przeznaczonego na wpisy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych z wyjątkiem hipotek;

IV - przeznaczonego na wpisy dotyczące hipotek.

Część księgi wieczystej stanowią akta księgi wieczystej, prowadzone przy każdej księdze. Akta przeznaczone są do przechowywania pism i dokumentów stanowiących podstawę wpisów dokonanych w poszczególnych działach księgi³⁵.

Podstawowe dla prowadzenia ksiąg wieczystych są 3 zasady:

- powszechności ksiąg,
- realności systemu ksiąg,
- jawności ksiąg,

Zasada powszechności ksiąg wieczystych ma na celu w miarę możliwości zakładanie księgi dla każdej nieruchomości. Gdy jednak księga z jakichś powodów nie została założona, jej surogat stanowią wówczas zbiory dokumentów, w których gromadzona jest dokumentacja dla przyszłych ksiąg.

Zasada realności systemu ksiąg wskazuje, iż dla każdej nieruchomości prowadzi się oddzielną księgę wieczystą, bez względu na zmiany w osobie właściciela.

Zasada jawności ksiąg wieczystych stanowi natomiast, że księgi są jawne dla każdego i nie można zasłaniać się nieznajomością wpisów, które zostały w niej dokonane. Wynika z tego, iż każdy ma wgląd w księgi pod nadzorem pracownika sądu.

Odpisy ksiąg wieczystych wydawane są przez sąd odpłatnie na żądanie osób zainteresowanych lub na żądanie sądu, prokuratora, rządowej administracji ogólnej, zarządu gmin i notariusza.

Księga wieczysta jest podstawą do stwierdzenia, kto jest właścicielem i wszelkich innych istotnych faktów związanych z nieruchomością. Nadano jej bardzo wysoką rangę poprzez zapisanie w ustawie kilku zasad normujących znaczenie księgi. Najważniejszą z nich jest **zasada rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych**. W myśl tej zasady w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze, a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe. Tym samym domniemywa się, że wszystkie prawa zapisane w księdze są zgodne z rzeczywistym stanem prawnym, a prawa niezapisane i wykreślone nie istnieją³⁶.

Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) i wypisy z ewidencji

³⁵ Ibidem, s. 57.

³⁶ W. Brzeski, *Nieruchomości w Polsce pośrednictwo i zarządzanie*, Poznań 2008, s. 256-257.

Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) jest to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz innych osobach fizycznych i prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami.

Aktualny kataster nieruchomości funkcjonuje w oparciu o dekret z dnia 2 lutego 1955 roku o ewidencji gruntów i budynków. Art. 1 tego dekretu wskazuje, iż wprowadza się jednolitą ewidencję gruntów i budynków, która obejmuje:

- w stosunku do gruntów: położenie gruntów i rodzaj użytków;
- w stosunku do budynków: położenie, przeznaczenie, funkcje użytkowe i ogólne dane techniczne³⁷.

Obecnie ewidencję gruntów i budynków stanowią przepisy ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

W myśl stawy ewidencja obejmuje również informacje dotyczące:

- gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbioru dokumentów;
- budynków – ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych;
- lokali – ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej.

W katastrze wykazuje się także:

- właściciela – osoby fizyczne, prawne,
- miejsce zamieszkania lub siedzibę osób prawnych,
- informacje o wpisaniu do rejestru zabytków,
- wartość nieruchomości.

Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczenia nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej i gospodarki nieruchomościami.

Ewidencję gruntów i budynków prowadzą starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. W miastach na prawach powiatu organem tym jest prezydent miasta³⁸.

W myśl orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ewidencja gruntów i budynków jest specjalnie prowadzonym i wywierającym skutki prawne zbiorem informacji o gruntach. (...) Powinna ona być utrzymana w stałej aktualności nie tylko co do stanu faktycznego, ale i stanu prawnego (...) Rejestr ewidencji gruntów jest wyłącznie odzwierciedleniem aktualnego stanu prawnego dotyczącego danej nieruchomości, zawiera jedynie dane wynikające z tytułu własności, ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytu-*

³⁷ Dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków. Dz.U. Nr 6 z dnia 15 lutego 1955 r. poz. 32.

³⁸ W. Brzeski, op. cit., Poznań 2008, s. 264-272.

tutywny, co oznacza, że nie kształtuje nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan prawny nieruchomości zaistniały wcześniej³⁹.

Paragraf 35 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków określa, że źródłami danych ewidencyjnych, niezbędnych do założenia ewidencji są:

1. materiały i informacje zgromadzone w państwowym zasobie geodezyjny i kartograficznym;
2. wyniki pomiarów fotogrametrycznych;
3. wyniki terenowych pomiarów geodezyjnych;
4. dane zawarte w innych ewidencjach i rejestrach, prowadzone na podstawie odrębnych przepisów przez: sądy, organy administracji publicznej oraz państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne;
5. dane w dokumentach udostępnionych przez zainteresowane osoby, organy i jednostki organizacyjne;
6. dane zawarte w dokumentacji architektoniczno-budowlanej, gromadzonej i przechowywanej przez organy administracji publicznej;
7. wyniki oględzin nieruchomości.

Natomiast prawa właścicieli nieruchomości oraz innych podmiotów (§11 ust. 1 pkt. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków) do gruntów, budynków i lokali ujawnia się w ewidencji obowiązkowo i wyłącznie na podstawie dokumentów enumeratywnie wyliczonych w §12 tego rozporządzenia, to jest:

- wpisów dokonanych w księgach wieczystych;
- prawomocnych orzeczeń sądowych;
- umów zawartych w formie aktów notarialnych, dotyczących ustanowienia lub przeniesienia praw rzeczowych do nieruchomości – z wyłączeniem umów odnoszących się do użytkowania wieczystego i własności lokali;
- ostatecznych decyzji administracyjnych;
- dyspozycji zawartych w aktach normatywnych⁴⁰.

Aktualne dane zawarte w katastrze nieruchomości są podstawą wymiaru podatków publicznoprawnych związanych z gruntami, budynkami i lokalami.

Ponadto dane te stanowią również odzwierciedlenie rzeczywistego stanu prawnego, jednak nie mogą stanowić podstawy do jego jednoznacznego określenia, a tym bardziej do jego kształtowania.

Przedstawione powyżej dokumenty nie są katalogiem zamkniętym. Dokonano takiego wyboru, gdyż to właśnie one najczęściej stanowią najistotniejszą podstawę ustalenia i ochrony prawa własności nieruchomości w obrocie gospodarczym. Jak wykazano w powyższym rozdziale, dokumenty związane z obrotem nieruchomościami nabierają kluczowego znaczenia dla gospodarki krajowej oraz szeroko rozumianego regulowania praw związanych z własnością nieruchomości.

³⁹ Wyrok NSA z 20 sierpnia 1998r., II SA 766/98, niepubl., www.orzeczenia-nsa.pl. [dostęp na: 06.01.2014].

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dz. U. Nr 38, poz. 454.

Podsumowanie

Prawo do własności można zakwalifikować do katalogu praw podstawowych jednostki. Warunkuje ono szereg immanentnych procesów o wymiarze gospodarczym. W odniesieniu do nieruchomości realizowane jest poprzez m. in. możliwość rozporządzenia rzeczą, a w szczególności czerpania z niej pożytków czy sprzedaży. Wiąże się ono również z ponoszeniem przez właściciela danin publicznych i kosztów związanych z jej utrzymaniem.

Powyższe wymagało od ustawodawcy stworzenia i wprowadzenia jednolitych procedur prawnych, umożliwiających bezsprzeczne ustalenie właściciela nieruchomości. Służyć temu mają liczne prawnie regulowane rejestry i dokumenty, którym ustawy nadają charakter urzędowy. Do najważniejszych z nich zdecydowanie należą księgi wieczyste, które są swoistym *sacrum* jeśli chodzi o ustalenie prawnego właściciela nieruchomości. To zasadniczy akt prowadzony w sądach rejonowych właściwych ze względu położenia nieruchomości, skrzętnie opisujący obecny stan prawny danej nieruchomości. Z ich treści oprócz wskazania właściciela, wyczytać można wszystkie niezbędne dane odnoszące się do przedmiotowej nieruchomości jak np. jej adres, sposób władania, czy istnienie ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości, bądź ich braku. Księgi wieczyste stanowią również podstawę do dalszego obrotu gospodarczego. Robione z nich wypisy są trzonem do sporządzania aktu notarialnego będącego następstwem wykonania umowy cywilnoprawnej sprzedaży nieruchomości, po której podpisaniu następuje zmiana obecnego właściciela. Ta kolej rzeczy powoduje konieczność ponownego ujawnienia nowego właściciela w księdze wieczystej na podstawie odpisu aktu notarialnego wykonanego według ściśle ustalonych wytycznych określonych w prawie o notariacie.

O szczególnym, nadrzędnym charakterze ksiąg decydują również doktrynalne zasady ksiąg wieczystych, a przede wszystkim zasada wiary publicznej ksiąg wieczystych, wskazująca, iż w momencie sporu prawnego wynikającego z różnic określenia właściciela nieruchomości w innych dokumentach, decyduje treść oznaczona w dziale drugim księgi wieczystej.

Kataster nieruchomości pełni również bardzo istotną funkcję w obrocie nieruchomościami i gospodarowaniu nimi. Stanowi niejako pomoc w uszczegółowieniu wielu istotnych danych określających m. in. właściciela oraz cechy fizyczne nieruchomości, takie jak chociażby: powierzchnia użytkowa, przeznaczenie nieruchomości czy oznaczenie obszaru ewidencyjnego, na którym położona jest nieruchomość. Wszystkie zgromadzone w nim dane są na bieżąco aktualizowane i służą licznym organom gospodarczym do naliczania np. podatków jak również sporządzania wycen niezbędnych w rzeczoznawstwie majątkowym.

Pozostałe dokumenty obrotu nieruchomościami bazują jedynie na informacjach zawartych w omawianych powyżej dwóch nieocenionych rejestrach. Należy jednak pamiętać, że muszą one również spełniać ustawowo określone wymogi formalne i treściowe, aby mogły uchodzić za dokumenty traktujące o prawie własności do nieruchomości.

Streszczenie

Własność jest jednym z podstawowych praw jednostki chronionym w Konstytucji Rzeczypospolitej. Niniejszy artykuł wskazuje na dokumenty związane z obrotem nieruchomościami, które w swej treści zawierają ujawnienie prawa do własności nieruchomości. Mają one kluczowe znaczenie w stosunkach społeczno-gospodarczych państwa, toteż ustawodawca nakłada na nie ściśle określoną formę i nadaje im rangę dokumentów urzędowych.

Słowa klucze: nieruchomość, dokument, własność, księga wieczysta

Disclosure of the Right to Ownership in Real Estate Transactions

Summary

Right to ownership is one of the fundamental rights of an individual enshrined in the Constitution of the Republic of Poland. The paper discusses the documents related to transactions in real estate whose substance includes the disclosure of the title of property ownership. These documents are of crucial importance in socio-economic relations of the country that is why the legislator accords to them the rank of official documents and imposes special requirements as to their form.

Key words: Real estate, document, ownership, land and mortgage register

Agnieszka Kilińska-Pękacz

OGRANICZENIE, ZAWIESZENIE I POZBAWIENIE WŁADZY RODZICIELSKIEJ JAKO INSTYTUCJE PRAWA RODZINNEGO SŁUŻĄCE OCHRONIE DZIECI

Wstęp

Dziecko podlega szczególnej ochronie w polskim prawie i w prawie międzynarodowym. Do aktów prawnych regulujących przedmiotowe zagadnienie należą między innymi: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r.², kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r.³. W skali globalnej zaliczyć można do nich chociażby Konwencję o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., która została ratyfikowana przez Polskę dnia 20 listopada 1989 r.⁴. Legislacji z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i prawidłowego rozwoju dziecka jest zdecydowanie więcej. Jednak na potrzeby poniższego artykułu warto przywrócić się zagadnieniu ochrony dziecka przed niewłaściwym sprawowaniem opieki przez rodziców na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Analizując owy problem należy zastanowić się nad charakterem ograniczenia, zawieszenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej, a także konsekwencjami wynikającymi z ich wymierzenia. Istotne wydaje się również rozważenie znaczenia funkcjonowania tych instytucji w świetle kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Definicja dziecka

Konwencja o prawach dziecka wprowadziła definicję dziecka. Pod powyższym rozumiane są każdą istotą ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletniość. W myśl kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 roku pełnoletniość można również uzyskać w momencie zawarcia związku małżeńskiego⁵. Kodeks rodzinny i opiekuńczy dokładnie reguluje, kto może przed upływem ukończenia 18 roku życia zawrzeć związek małżeński. Legislator przewidział odstępstwa od powyższej reguły, a mianowicie przez ko-

¹ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² Dz. U. z 1997r., Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

³ Dz. U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 1991r., Nr 120, poz. 526.

⁵ Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

bietę, która ukończyła 16 lat. Oznacza to, że prawodawca nie dał uprawnienia do zawierania związku małżeńskiego mężczyzną w wieku od 16 do 18 lat. Powodem dla którego rodzice sprawują pieczę nad osobą niepełnoletnią jest jej niedojrzałość psychiczna bądź fizyczna oraz brak zdolności do czynności prawnej⁶.

Nie podlega żadnej wątpliwości, iż rodzina stanowi podstawową komórkę społeczeństwa⁷. Z przykrością należy stwierdzić, że niekiedy zdarzają się przypadki, iż dziecko w domu nie otrzymuje żadnych pozytywnych wartości takich jak: miłość, dobro, pomoc czy wsparcie. Zamiast tego często w stosunku do podopiecznego stosowana jest przemoc, czy wykazywany zupełny brak zainteresowania jego losem prowadzący chociażby do zaniedbania. W związku z tym, to zadaniem państwa powinna być ochrona tych najmłodszych obywateli przed wszelkimi nadużyciami ze strony rodziców.

Na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego prawodawca wprowadził trzy instytucje chroniące dziecko m.in. odnoszące się do wszelkich form niewywiązywania się z władzy rodzicielskiej, czy stosowania przemocy. Należą do nich ograniczenie, zawieszenie i pozbawienie władzy rodzicielskiej. Problematyka władzy rodzicielskiej uregulowana została w dziale IA Rodzice i dzieci, rozdz. II Stosunki między rodzicami, a dziećmi kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Tymczasem przepisy normujące ograniczenie, zawieszenie, i pozbawienie władzy rodzicielskiej to art. 107, 109, 110 i 111 k. r. o.

Definicja władzy rodzicielskiej

R. Krajewski, zwraca uwagę, iż na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nie występuje definicja władzy rodzicielskiej. Przyjmuje się jednak, iż pod jej pojęciem rozumie się zespół obowiązków i praw rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw⁸. W związku z powyższym stanowi ona prawo osobiste, niezbywalne, niedziedziczne, nie można się jej zrzec⁹. Władza rodzicielska przysługuje tylko osobom pełnoletnim, a istnieje z chwilą urodzenia dziecka¹⁰. A. Zieliński wskazuje, iż treść władzy rodzicielskiej zawiera trzy elementy: piecza nad osobą dziecka, zarząd majątkiem dziecka oraz reprezentacja dziecka.¹¹

W myśl art. 48 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu¹². Ustawą szczególną, która reguluje kwestie ograniczenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej jest kodeks rodzinny i opiekuńczy. J. Ignaczewski wyróżnia cztery grupy środków służą-

⁶ T. Smyczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2012, s. 218.

⁷ F. Adamski, *Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy*, Kraków 2002, s. 27.

⁸ R. Krajewski, *Podstawy prawa rodzinnego*, Warszawa 2003, s. 87.

⁹ H. Dolecki, *Sytuacja prawna małoletniego w postępowaniu przed sądem opiekuńczym w sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej*, Nowe Prawo 1976, nr 11, s. 1519.

¹⁰ T. Sokołowski, *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Poznań 2006, s. 121.

¹¹ A. Zieliński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze w zarysie*, Warszawa 2011, s. 192-193.

¹² Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

cych ingerencji władzy rodzicielskiej na gruncie przytoczonego kodeksu. Pierwszą grupę stanowią środki służące ograniczeniom z powodów prawnych lub faktycznych w wykonywaniu władzy rodzicielskiej (art. 97 §2, art. 99, art. 101 §3, art. 102). Drugą grupę tworzą środki, których celem nie jest pozbawienie władzy rodzicielskiej, a jedynie jej ograniczenie (art. 101 §3 i 102). Jako ostatnie wyeksplikowano środki wykorzystywane do wyłączenia władzy rodzicielskiej, czyli pozbawienie i zawieszenie władzy rodzicielskiej. Ostatnią grupę wyznaczają formy pomocy dla rodziców zawarte w art. 100 k. r. o.¹³

Według H. Haak pozbawienie i ograniczenie władzy rodzicielskiej należą do najbardziej drastycznych środków na gruncie prawa rodzinnego i opiekuńczego. Nazywa się je środkami ingerencji w sferę władzy rodzinnej¹⁴. Służą przede wszystkim ochronie dziecka, bowiem nie mają one charakteru penalnego, ponieważ ich zadaniem nie jest karanie rodziców¹⁵. Mają także stanowić pomoc rodzicom, aby swoją władzę rodzicielską wykonywali prawidłowo¹⁶.

Ograniczenie władzy rodzicielskiej

Celem instytucji ograniczenia władzy rodzicielskiej jest zapobieganie stanom zagrożenia dobra dziecka. Toteż sądy winny reagować w sytuacji prawdopodobieństwa narażenia dziecka na niebezpieczeństwo. Ustawodawca dopuścił możliwość ograniczenia władzy rodzicielskiej, gdy nie dojdzie do naruszenia dobra dziecka¹⁷. J. Ruszewski podkreśla, iż działania zmierzające do ograniczenia władzy rodzicielskiej mają „zapobiegać ujemnym skutkom niewłaściwego wykonywania władzy rodzicielskiej”¹⁸. Oznacza to, iż koniecznym nie jest powstanie jakiegokolwiek uszczerbku¹⁹.

Dobro dziecka stanowi jedną z najcenniejszych wartości w życiu rodziny. W związku z tym w sytuacji, gdy dojdzie do rozbieżności między dobrem dziecka, a interesem rodziców, ich interes musi zejść na dalszy plan. Powyższe możliwe jest jedynie w sytuacji, gdy w żadnym razie nie da się pogodzić interesu rodziców z uzasadnionym interesem dziecka²⁰. Na dobro dziecka składa się zaspokojenie jego potrzeb życiowych (wyżywienia, mieszkania, pomocy w nauce itp.) oraz jego stan i potrzeby emocjonalne, psychiczne²¹.

¹³ J. Ignaczewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 615.

¹⁴ H. Haak, *Władza rodzicielska. Komentarz*, Toruń 1995, s. 143-144.

¹⁵ M. Lech-Chełmińska, V. Przybyła, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Praktyczny komentarz z orzecznictwem*, Warszawa 2006, s. 257.

¹⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2000 roku (Sygn. II 1141/00), LEX nr 51969.

¹⁷ J. Gajda, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 410.

¹⁸ J. Ruszewski, *Prawo rodzinne*, Suwałki 2011, s. 77.

¹⁹ R. Krajewski, *Podstawy prawa.*, op. cit., s. 93.

²⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 1999 roku (Sygn. III CKN 979/98), LEX nr 1215106.

²¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 28 października 2010 roku (Sygn. IACa 458/10), LEX nr 784436.

Przyjmuje się, iż ograniczenie władzy rodzicielskiej może nastąpić nie tylko z winy rodziców²². W związku z tym, przy ocenie zagrożenia dobra dziecka bez znaczenia jest, czy zagrożenie to zostało spowodowane niewłaściwym postępowaniem rodziców, ich nieudolnością, czy też mylnym wyobrażeniem o tym, czego wymaga dobro dziecka²³. Podobnie M. Goettel wylicza pewne stany faktyczne, które mają wpływ na możliwość podjęcia przez sąd ingerencji w wykonywanie władzy rodzicielskiej poprzez jej ograniczenie. W szczególności zalicza do nich okoliczności subiektywne, które wynikają z działania rodziców np. zaniedbanie, czy nadużywanie alkoholu. Kolejnymi okolicznościami są: subiektywne będące następstwem zachowania dziecka np. podatność na działania grup rówieśniczych oraz obiektywne np. trudna sytuacja materialna²⁴. Zadaniem sądu jest ustalenie faktu, charakteru i częstotliwości występowania negatywnego zachowania rodziców, które zagraża dobru dziecka²⁵.

W myśl art. 109 k. r. o. w sytuacji, gdy występuje zagrożenie dobra dziecka, sąd może wydać między innymi następujące zarządzenia:

- 1) zobowiązać rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania, w szczególności do pracy z asystentem rodziny, realizowania innych form pracy z rodziną, skierować małoletniego do placówki wsparcia dziennego, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej lub skierować rodziców do placówki albo specjalisty zajmujących się terapią rodzinną, poradnictwem lub świadczących rodzinie inną stosowną pomoc z jednoczesnym wskazaniem sposobu kontroli wykonania wydanych zarządzeń;
- 2) określić, jakie czynności nie mogą być przez rodziców dokonywane bez zezwolenia sądu, albo poddać rodziców innym ograniczeniom, jakim podlega opiekun;
- 3) poddać wykonywanie władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora sądowego;
- 4) skierować małoletniego do organizacji lub instytucji powołanej do przygotowania zawodowego albo do innej placówki sprawującej częściową pieczę nad dziećmi;
- 5) zarządzić umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej albo powierzyć tymczasowo pełnienie funkcji rodziny zastępczej małżonkom lub osobie, niespełniającym warunków dotyczących rodzin zastępczych, w zakresie niezbędnych szkoleń, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1999 roku (Sygn. I CKN 884/99), LEX nr 1125075.

²³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1997 roku (Sygn. III CKN 321/97), LEX nr 236525.

²⁴ M. Goettel, *Prawo rodzinne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 162-163.

²⁵ H. Ciepła, J. Ignaczewski, J. Skibińska-Adamowicz, *Komentarz do spraw rodzinnych*, Warszawa 2012, s. 234.

Wyeksponowany powyżej katalog ma charakter otwarty²⁶. A. Łapiński podkreśla, iż zarządzenia służące ograniczeniu władzy rodzicielskiej stanowią „najbardziej wszechstronne oraz najbardziej elastyczne środki kontroli wykonywania władzy rodzicielskiej”²⁷. Słusznie zwrócił uwagę J. Ignatowicz, iż w rzeczywistości sąd został uprawniony do wydania dowolnego zarządzenia, którego wymaga dobro dziecka²⁸. Nie mniej, jak podkreślił J. Strzebińczyk, owo rozporządzenie musi być wykonalne, a także można je wyegzekwować²⁹. Obowiązkiem sądu jest również wskazanie sposobu kontroli wymierzonego zarządzenia³⁰.

M. Goettel akcentuje, iż wymienione enumeratywnie zarządzenia w art. 109 k. r. o. stanowią środki o charakterze trwałym. Zaznacza, że mogą zostać również zastosowane środki o charakterze doraźnym służące jednorazowemu wyjaśnieniu sprawy np. zgoda na operację³¹. Zarządzenie może również dotyczyć wydawania postanowienia o uregulowaniu kontaktów dziadków z dzieckiem³².

Podkreśla się, iż w przytoczonym katalogu występują zarządzenia wymienione od najłagodniejszego do najsurowszego³³. Należy zwrócić uwagę, iż sądy powinny owe rozporządzenia wydawać odpowiednio do wagi i rodzaju popełnionego zachowania zarówno przez rodziców i dzieci³⁴. Bowiem nie może stać się tak, że podopieczny zostanie umieszczony w rodzinie zastępczej za to, że np. opuszczał zajęcia lekcyjne w szkole. Niecelowe byłoby także zalecanie przez sąd najłagodniejszego zarządzenia, które okaże się nieskuteczne, a następnie poszukując odpowiedniego środka nie powinno się wymierzać po kolei o jeden stopień surowszego rozporządzenia, aż zostanie osiągnięty zakładany efekt. W rezultacie sąd powinien wybrać najodpowiedniejszy środek ingerencji służący ochronie dziecka. Stanowi to niezmiernie trudne zadanie, potrzebna jest ku temu dokładna analiza każdej indywidualnej sprawy dziecka.

Zgodnie z art. 113 §2 k. r. o. w wyjątkowych wypadkach sąd opiekuńczy może ograniczyć osobistą styczność z dzieckiem rodziców, których władza rodzicielska została ograniczona, przez umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

²⁶ M. Andrzejewski, H. Dolecki (red.), A. Lutkiewicz-Rucińska, A. Olejniczak, T. Sokołowski (red.), A. Sylwestrzak, A. Zielonacki, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 641.

²⁷ A. Łapiński, *Ogólna problematyka ograniczenia władzy rodzicielskiej według art. 109 k.r.o.*, *Palestra* 1974, Nr 3, s. 22.

²⁸ J. Gajda, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, K. Pietrzykowski, J. Winiarz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 930.

²⁹ J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2013, s. 280.

³⁰ R. Krajewski, *Podstawy prawa*, op. cit., s. 93.

³¹ M. Goettel, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 167.

³² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2000 roku (Sygn. III CKN 845/00), LEX nr 1222322.

³³ H. Ciepła, B. Czech, T. Domińczyk, S. Kalus, K. Piasecki (red.), M. Sychowicz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 795.

³⁴ M. Andrzejewski, H. Dolecki (red.), A. Lutkiewicz-Rucińska, A. Olejniczak, T. Sokołowski (red.), A. Sylwestrzak, A. Zielonacki, *Kodeks rodzinny*, op. cit., s. 641.

Z instytucją ograniczenia władzy rodzicielskiej bezpośrednio łączy się pojęcie dobra dziecka, które dla kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stanowi podstawową i naczelną wartość. Wymieniony akt prawny stworzył możliwość ochrony dziecka przed czynnikami wpływającymi negatywnie na jego rozwój psychiczny i fizyczny, pochodzącymi od jego najbliższego otoczenia. Wprowadzony katalog zarządzeń służy zarazem ochronie dziecka i polepszeniu sprawowania władzy rodzicielskiej przez rodziców. Unormowanie takiego rozwiązania sprawia, że właściwe instytucje mogą nie tylko poprawiać relacje między członkami rodziny, ale również są w stanie ingerować w sytuację rodzinną zanim dojdzie do zagrożenia życia dziecka. Uzasadnione stało się powołanie tej instytucji, która nie pozbawia dziecka rodziców, którzy nie są wydolni do wykonywania władzy rodzicielskiej, a wprowadza pewne ograniczenia w wykonywaniu tej władzy. Należy mieć na uwadze, że nie zawsze dzieje się tak, iż to rodzice źle oddziałują na swoje dziecko, przez co dochodzi do jego demoralizacji. Zdarzają się sytuacje, kiedy to na nieprawidłowy rozwój dziecka zwłaszcza w okresie tzw. „buntu” wpływ mają jego grupa rówieśnicza. Rodzice nie zawsze potrafią sobie poradzić z dorastającym nastolatkiem, co może również przełożyć się na treść zarządzenia wydanego przez sąd np. poprzez zakaz używania środków odurzających przez małoletniego. Analizując kwestię ograniczenia władzy rodzicielskiej należałoby zwrócić uwagę na obowiązek społeczeństwa polegający na zawiadamianiu właściwych instytucji, gdy zauważą niepokojącą sytuację godzącą w dobro dziecka. Nie można bowiem przemilczeć krzywdy wyrządzonej dzieciom.

Zawieszenie władzy rodzicielskiej

W myśl art. 110 k. r. o. ustawodawca dopuścił możliwość zawieszenia przez sąd władzy rodzicielskiej w razie przemijającej przeszkody w jej wykonywaniu. Wątpliwości wywołuje interpretacja terminu „przemijające przeszkody”. Zdaniem A. K. Bielińskiego i M. Pannert ta przeszkoda występuje, gdy „przez pewien czas wynikające z władzy rodzicielskiej prawa i obowiązki rodziców nie mogą być wykonywane, choć nie przestają istnieć”³⁵. Reprezentowany jest pogląd, iż przeszkoda musi przeminąć do osiągnięcia przez dziecko pełnoletności³⁶. Przyjmuje się również, iż najczęściej nie wynika ona z winy rodziców³⁷.

Niezbędne jest wskazanie przykładów sytuacji, podczas których można powołać się na przesłankę przemijającej przeszkody uzasadniającej podjęcie przez sąd decyzji o zawieszeniu władzy rodzicielskiej. Niniejszym zalicza się następujące przyczyny: dłuższy wyjazd rodzica za granicę, choroba, pobyt w zakładzie karnym³⁸. Przy czym A. K. Bieliński, M. Pannert zwracają uwagę, iż nie nastąpi zawieszenie władzy, jeżeli rodzic wyjechał za granicę, a dziecko pozostało z dziadkami, a nie miała miejsca pilna potrzeba decydowania o istotnych sprawach dziecka³⁹. Podobnie uważa się, iż niecelowe

³⁵ A. K. Bieliński, M. Pannert, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2011, s. 207.

³⁶ J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 282.

³⁷ R. Krajewski, *Podstawy prawa*, op. cit., s. 93.

³⁸ J. Ruszewski, *Prawo rodzinne*, s. 77.

³⁹ A. K. Bieliński, M. Pannert, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 207.

stanie się wymierzenie tego środka, gdy jedno z rodziców wykonuje władzę prawidłowo, a drugie nie⁴⁰. Z kolei J. Strzebińczyk reprezentuje pogląd, iż „*im dłuższy, prognozowany czas trwania przeszkody, tym mniej podstaw do uznania ją za przemijającą*”⁴¹. M. Goettel uwidacznia, iż w sytuacji, gdy przyczyną powstania przeszkody było lekceważące działanie rodziców, to sąd może postanowić o pozbawieniu lub ograniczeniu władzy rodzicielskiej⁴².

K. Gromek wskazuje, iż zawieszenie władzy rodzicielskiej jako jedyne ma charakter fakultatywny⁴³. Oznacza to, iż w momencie, gdy występuje przemijająca przeszkoda, sąd nie jest zobligowany do wydania zarządzenia o zawieszeniu władzy rodzicielskiej⁴⁴. Zatem jego zadaniem jest dokonanie oceny charakteru przeszkody oraz czy orzeczenie takiego zawieszenia jest celowe⁴⁵. Oznacza to, iż nie można dopuścić do wydania rozstrzygnięcia o zawieszeniu władzy rodzicielskiej z wymienionego wyżej powodu, jeżeli będzie naruszało dobro dziecka⁴⁶.

Wydaje się, że istotne jest pochylenie się nad skutkami, które powoduje zawieszenie władzy rodzicielskiej. Zdania w tej kwestii są podzielone. K. Gromek reprezentuje pogląd, iż to zawieszenie powoduje pozbawienie władzy rodzicielskiej⁴⁷. Przeciwnicy stoją na stanowisku, iż skutkiem orzeczenia o zawieszeniu władzy rodzicielskiej przez sąd nie jest brak istnienia tej władzy. Rodzic jedynie nie może jej tymczasowo sprawować. Taki pogląd sprawuje m.in. T. Smyczyński⁴⁸, A. K. Bieliński, M. Pannert⁴⁹, J. Ignatowicz i M. Nazar⁵⁰, Pogląd ten wydaje się w pełni uzasadniony. Całkowite pozbawienie takiego rodzica władzy rodzicielskiej nie byłoby uzasadnione. Zwłaszcza, że dotyczy to sytuacji, kiedy rodzic w pewnych przyczyn nie może sprawować opieki nad dzieckiem.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy dopuszcza możliwość uchylecia zawieszenia władzy rodzicielskiej, jeżeli odpadnie jego przyczyna. Nie mniej uchylanie zawieszenia władzy rodzicielskiej nie będzie następowało automatycznie. Sąd będzie musiał każdorazowo przeanalizować sytuację po przeminięciu tej przeszkody⁵¹.

Instytucja zawieszenia władzy rodzicielskiej ma służyć pewnemu „wstrzymaniu” wykonywania praw i obowiązków względem dziecka z powodu przemijającej przeszkody. Słusznie zostało powyżej zaznaczone, iż ta przyczyna, dla której rodzic nie może sprawować władzy rodzicielskiej musi być na określony, przewidywalny czas. Zatem nie powinno się orzekać o tym ograniczeniu w sytuacji, gdy przeszkoda jest trwała. W przypadku występowania trwałej przeszkody można złożyć wniosek o pozbawienie władzy

⁴⁰ M. Goettel, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 168.

⁴¹ J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 282.

⁴² M. Goettel, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 168.

⁴³ K. Gromek, *Władza rodzicielska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 346.

⁴⁴ M. Goettel, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 168.

⁴⁵ T. Smyczyński, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 242.

⁴⁶ J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2012, s. 360.

⁴⁷ K. Gromek, *Władza rodzicielska*, op. cit., s. 346.

⁴⁸ T. Smyczyński, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 242.

⁴⁹ A. K. Bieliński, M. Pannert, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 207.

⁵⁰ J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 360.

⁵¹ H. Ciepla, B. Czech i in. 2011, s. 806.

rodzicielskiej. Reasumując zawieszenie władzy rodzicielskiej ma służyć przede wszystkim możliwości podejmowania decyzji o istotnych sprawach dziecka, gdy potrzebna jest nagle szybka zgoda. Przebywanie jednego rodziców np. za granicą często uniemożliwia jej podjęcie.

Pozbawienie władzy rodzicielskiej

Zgodnie z art. 111 k. r. o. jeżeli władza rodzicielska nie może być wykonywana z powodu trwałej przeszkody albo jeżeli rodzice nadużywają władzy rodzicielskiej lub w sposób rażący zaniedbują swoje obowiązki względem dziecka sąd opiekuńczy pozbawi rodziców władzy rodzicielskiej. Sąd może ten środek wymierzyć, jeżeli mimo udzielonej pomocy nie ustały przyczyny zastosowania art. 109 §2 pkt. 5, a w szczególności, gdy rodzice trwale nie interesują się dzieckiem⁵². Ostatnia z przesłanek pozbawienia władzy rodzicielskiej została wprowadzona ustawą z dnia 21 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego⁵³.

M. Goettel pod pojęciem pozbawienia władzy rodzicielskiej rozumie „*trwałą utratę przez rodziców przysługujących im wobec dziecka praw, a także wygaśnięcie ciążyących na nich obowiązków, w wyniku władczego rozstrzygnięcia organu państwowego*”⁵⁴. Jest ono obligatoryjne w sytuacji, gdy sąd uzna, iż wystąpiła jedna z przesłanek pozbawienia owej władzy, to wówczas sąd rozstrzygnie o pozbawieniu władzy rodzicielskiej⁵⁵. Jak wskazuje między innymi T. Smyczyński ta instytucja należy do najsurowszej ingerencji w życie rodziny na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. W związku z tym może zostać orzeczona wówczas, gdy niecelowe okazałoby się wymierzenie łagodniejszych dostępnych środków ingerencji⁵⁶. Przy czym nie zawsze jest wymierzany, gdy wcześniej postanowiono łagodniejsze zarządzenia z art. 109 k. r. o.⁵⁷

Pozbawienie władzy rodzicielskiej oznacza utratę przez rodziców wszelkich praw i obowiązków związanych z władzą rodzicielską⁵⁸. M. Goettel zwraca uwagę na odebranie dodatkowych unormowań związanych z pozbawieniem władzy rodzicielskiej takich jak: na podstawie art. 119 k. r. o. rodzic nie musi wyrazić zgody na przysposobienie dziecka, czy na gruncie art. 149 k. r. o. nie ma prawa wskazać opiekuna dla swojego dziecka, także nie może być ustanowiona opiekunem zgodnie z art. 148 k. r. o.⁵⁹. Przy czym nie traci się prawa do alimentacji⁶⁰ i dziedziczenia⁶¹.

⁵² Dz. U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59 z późn. zm.

⁵³ Dz. U. 2000 r., Nr 122, poz. 1322.

⁵⁴ M. Goettel, *Szczególne skutki pozbawienia władzy rodzicielskiej*, Przegląd Sądowy 2004, Nr 9, s. 42.

⁵⁵ K. Gromek, *Władza rodzicielska*, op. cit., s. 354.

⁵⁶ T. Smyczyński, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 240.

⁵⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 1998 roku (Sygn. II CKN 871/98), LEX nr 1215492.

⁵⁸ A. K. Bieliński, M. Pannert, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 207.

⁵⁹ M. Goettel, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 169.

⁶⁰ H. Ciepła, J. Ignaczewski, J. Skibińska-Adamowicz, *Komentarz do spraw*, op. cit., s. 351.

⁶¹ J. Gajda, *Kodeks rodzinny*, op. cit., s. 421.

Słusznie wskazuje J. Ignaczewski, iż pozbawienie władzy rodzicielskiej nie ma charakteru generalnego, bowiem orzekane jest w stosunku do jednego dziecka⁶². Oznacza to, że w sytuacji, np. gdy rodzice mają trójkę dzieci i wniosek o pozbawienie władzy rodzicielskiej dotyczy tylko jednego dziecka, to pozbawienie władzy rodzicielskiej nie dotyczy pozostałej dwójki. Analogicznie jest w przypadku rodziców, omawiana ingerencja sądu odnosi się do konkretnego rodzica⁶³.

Pierwszą z przesłanek pozbawienia władzy rodzicielskiej są trwałe przeszkody w ich wykonywaniu. Próbę wyjaśnienia definicji trwałych przeszkód w wykonywaniu władzy rodzicielskiej dokonał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 czerwca 2000 r. Sąd objaśnił, iż stanowią one układ stosunków, które wyłączają sprawowanie przez rodziców władzy rodzicielskiej na stałe w tym sensie, że albo według rozsądnego przewidywania nie można ustalić czasu trwania tego układu albo - co najmniej - że układ ten będzie istniał przez długi czas⁶⁴. Meritum zastosowania tej przesłanki stanowi obiektywna niemożność wykonywania władzy rodzicielskiej⁶⁵. J. Ignaczewski reprezentuje pogląd, iż przy ocenie trwałości przeszkody nie ma znaczenia wina rodziców, czy uniemożliwienie wykonywania władzy rodzicielskiej⁶⁶. Jako przykłady zachowań kwalifikujących się do pozbawienia władzy rodzicielskiej zalicza się: długotrwałe pozbawienie wolności, umieszczenie w zakładzie leczniczym z powodu ciężkiej, przewlekłej choroby⁶⁷, czy zaginięcie jednego z rodziców⁶⁸.

W doktrynie panuje dyskusja, czy wyjazd za granicę na stałe przez jednego z rodziców stanowi przesłankę do złożenia wniosku o pozbawienie władzy rodzicielskiej nad dzieckiem. Pewna część specjalistów w zakresie prawa rodzinnego twierdzi, że stanowi to powód do orzeczenia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej – chociażby T. Smyczyński⁶⁹, H. Dolecki⁷⁰. Inni twierdzą, iż wyjazd na stałe za granicę musi być połączony z brakiem kontaktu – A. K. Bieliński, M. Pannert⁷¹, J. Gajda⁷², H. Haak⁷³. Zdaje się, że sam wyjazd na stałe za granicę przez jednego z rodziców nie powinien stanowić przesłanki pozbawienia władzy rodzicielskiej. Słuszny wydaje się pogląd, iż należałoby władzę rodzicielską odebrać wówczas, gdy taki rodzic zerwałby kontakt z dzieckiem.

⁶² H. Ciepla, J. Ignaczewski, J. Skibińska-Adamowicz, *Komentarz do spraw*, op. cit., s. 319.

⁶³ M. Andrzejewski, H. Dolecki (red.), A. Lutkiewicz-Rucińska, A. Olejniczak, T. Sokołowski (red.), A. Sylwestrzak, A. Zielonacki, *Kodeks rodzinny*, op. cit., s. 641.

⁶⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 roku (Sygn. II CKN 960/00), LEX nr 51976.

⁶⁵ H. Ciepla, J. Ignaczewski, J. Skibińska-Adamowicz, *Komentarz do spraw*, op. cit., s. 332.

⁶⁶ J. Ignaczewski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 631.

⁶⁷ J. Gajda, *Kodeks rodzinny*, op. cit., s. 419.

⁶⁸ M. Lech-Chełmińska, V. Przybyła, *Kodeks rodzinny*, op. cit., s. 265.

⁶⁹ T. Smyczyński, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 240.

⁷⁰ M. Andrzejewski, H. Dolecki (red.), A. Lutkiewicz-Rucińska, A. Olejniczak, T. Sokołowski (red.), A. Sylwestrzak, A. Zielonacki, *Kodeks rodzinny*, op. cit., s. 650.

⁷¹ A. K. Bieliński, M. Pannert, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 208.

⁷² J. Gajda, *Kodeks rodzinny*, op. cit., s. 418.

⁷³ H. Haak, *Władza rodzicielska*, op. cit., s. 168-169.

W przypadku przesłanki nadużycia władzy rodzicielskiej nie mamy do czynienia z rażącym nadużyciem. Oznacza to, iż każde nadużycie będzie stanowiło przesłankę wszczęcia postępowania o pozbawienie władzy rodzicielskiej. Jako przykład owego nadużycia przede wszystkim podaje się przemoc wobec dzieci⁷⁴, zmuszanie do nieodpowiedniej pracy, wykorzystanie seksualne, namawianie do popełniania czynów zabronionych⁷⁵, bezprawne zatrzymanie dziecka⁷⁶, wychowywanie dziecka wśród aspołecznych wartości⁷⁷, pogarda dla drugiego rodzica, skłanianie dziecka do żebractwa⁷⁸. H. Dolecki do nadużywania władzy rodzicielskiej zalicza także bezprawne postępowanie przy zarządzaniu majątkiem dziecka niosącym znaczne ryzyko szkody⁷⁹.

Z kolei nadużyciem władzy rodzicielskiej nie jest zachowanie rodzica zmierzające do podejmowania działań służących pozostawieniu dziecka w Polsce zgodnie z jego wolą⁸⁰. Nadużycia władzy rodzicielskiej nie ma, gdy ojciec kierując się uczuciem dziecka, odmawia zgody na przysposobienie dziecka przez obecnego męża matki dziecka, choćby nawet dziecko było w nowej rodzinie wychowywane należycie i było do swego ojczyrna przywiązane⁸¹.

Kolejna przesłanka dotyczy rażącego zaniedbania obowiązków przez rodzica. J. Strzebińczyk podkreśla, iż ma ono miejsce wówczas, gdy rodzic lekceważy swoje powinności poważnie, jaskrawo⁸². I. Ignaczewski wyróżnia dwa rodzaje spraw, którym można przypisać przesłankę rażącego zaniedbania obowiązków względem dziecka. Po pierwsze zalicza sprawy, które należą do patologii społecznej, narkomania, nadużywania alkoholu, itp.. Rezultatem takich postępowań jest zaniechanie opieki, czy niezaspokojenie podstawowych potrzeb higienicznych, żywnościowych, czy edukacyjnych. Do drugiej grupy zaliczane są czyny związane z wykazywaniem żadnego zainteresowania dzieckiem, brak kontaktu z nim, czy niealimentacja.⁸³ Zaniedbanie ze strony rodziców stanie się podstawą do pozbawienia władzy rodzicielskiej jeżeli będzie ono rażące, czyli poważne⁸⁴.

Ostatnia z przesłanek dotyczy sytuacji, gdy mimo udzielonej pomocy nie ustały przyczyny zastosowania art. 109 §2 pkt. 5, a w szczególności, gdy rodzice trwale nie interesują się dzieckiem. Przywołany artykuł dotyczył m.in. umieszczenia dziecka w ro-

⁷⁴ H. Ciepla, J. Ignaczewski, J. Skibińska-Adamowicz, *Komentarz do spraw*, op. cit., s. 330.

⁷⁵ M. Andrzejewski, H. Dolecki (red.), A. Lutkiewicz-Rucińska, A. Olejniczak, T. Sokołowski (red.), A. Sylwestrzak, A. Zielonacki, *Kodeks rodzinny*, op. cit., s. 650.

⁷⁶ M. Lech-Chelmińska, V. Przybyła, *Kodeks rodzinny*, op. cit., s. 265.

⁷⁷ H. Haak, *Władza rodzicielska*, op. cit., s. 169.

⁷⁸ J. Ignaczewski, *Pochodzenie dziecka i władza rodzicielska po nowelizacji. Art. 61 – 113 KRO. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 238.

⁷⁹ M. Andrzejewski, H. Dolecki (red.), A. Lutkiewicz-Rucińska, A. Olejniczak, T. Sokołowski (red.), A. Sylwestrzak, A. Zielonacki, *Kodeks rodzinny*, op. cit., s. 650.

⁸⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 października 1998 roku (Sygn. I CKN 834/98), LEX nr 35068.

⁸¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1974 roku (Sygn. III CRN 346/73), LEX nr 1802.

⁸² M. Andrzejewski, E. Holewińska-Lapińska, T. Smyczyński (red.), W. Stojanowska, J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2011, s. 354.

⁸³ H. Ciepla, J. Ignaczewski, J. Skibińska-Adamowicz, *Komentarz do spraw*, op. cit., s. 321-324.

⁸⁴ H. Haak, *Władza rodzicielska*, op. cit., s. 170.

dzinie zastępczej. J. Ignatowicz trafnie wskazuje, iż przesłanka wskazana w art. 111 §1a ma jedynie charakter fakultatywny. Kontynuując argumentuje, iż najpierw sąd powinien w najsurowszej postaci wymierzyć rodzicom zarządzenie, a następnie, gdy okaże się to niecelowe, ponieważ dziecko będąc np. w rodzinie zastępczej nie utrzymuje kontaktów z rodzicami, to wówczas sąd powinien rozważyć pozbawienie takiego rodzica władzy rodzicielskiej⁸⁵. Zadaniem sądu po orzeczeniu zarządzenia umieszczenia dziecka np. w rodzinie zastępczej jest ocena realizacji tego rozporządzenia co najmniej raz na sześć miesięcy. Badane jest tu głównie kontaktowanie się rodziców z dzieckiem⁸⁶.

Analizując zagadnienie pozbawienia władzy rodzicielskiej należy pamiętać o jednej istotnej kwestii. W przypadku odebrania władzy rodzicielskiej sąd nie zakazuje wszelkich kontaktów z rodzicem, który utracił atrybuty władzy rodzicielskiej. W orzecznictwie wyrażono pogląd, iż sąd może zakazać styczności z dzieckiem tylko w sytuacji, gdy ewentualny kontakt zagraża życiu, zdrowiu, bezpieczeństwu lub wpływa demoralizująco na dziecko⁸⁷. Dodatkowo ustawodawca zezwolił na utrzymywanie kontaktów także w przypadku innych członków rodziny takich jak rodzeństwo, dziadkowie, powinowaci w linii prostej, czy w przypadku osób, które dłuższy czas sprawowały pieczę nad dzieckiem⁸⁸. Wprowadzenie takiej możliwości przez prawodawcę pozwala na zachowanie dotychczasowych kontaktów z rodzicem i jego rodziną. Wydaje się, że ustanowienie takiego zapisu jest w pełni zasadne z uwagi na to, iż niecelowe byłoby ograniczenie całkowite kontaktów z najbliższymi, poza oczywiście sytuacjami, gdy zagrożone byłoby życie i zdrowie dziecka. Być może całkowite oderwanie dziecka od swojego dotychczasowego otoczenia, rodziny mogłoby negatywnie wpłynąć na jego dalszy rozwój.

Analizując rozstrzygnięcia sądowe dotyczące pozbawienia władzy rodzicielskiej, warto wskazać przykładowe orzecznictwa, aby w pełni zrozumieć, jakie czyny mogą stanowić tak rażące naruszenie władzy rodzicielskiej. W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2000 r. za podstawę orzeczenia pozbawienia wolności wskazano: nadużywanie alkoholu, uprawianie przestępczego procederu i uchylanie się od świadczeń alimentacyjnych względem dziecka⁸⁹. W innym postanowieniu Sądu Najwyższego podkreślano, iż w sytuacji, gdy dziecko zostanie pozostawione z ojcem (zabójca jego matki, który na dodatek posiada negatywne cechy osobowości, przez to zagraża dobru dziecka poprzez niszczenie jego naturalnego środowiska rodzinnego i stanowiący rażące zaniedbywanie obowiązków rodzica względem dziecka) wówczas można postanowić o pozbawieniu władzy rodzicielskiej⁹⁰. Następnie w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1970 r. reprezentowano pogląd, iż przyczyną pozbawienia

⁸⁵ J. Gajda, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, K. Wietrzykowski (red.), J. Winiarz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 948.

⁸⁶ J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 285-286.

⁸⁷ E. Kawala, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Tekst, orzecznictwo*, Toruń 2003, s. 191.

⁸⁸ J. Ignatowicz, J. Nazar, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 384.

⁸⁹ Postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2000 roku (Sygn. III CKN 834/99), LEX nr 51565.

⁹⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 1998 roku (Sygn. II CKN 893/97), LEX nr 45485.

władzy rodzicielskiej mogło być odebranie przez ojca kilkuletniego dziecka naturalnego środowiska rodzinnego i bezpośredniej opieki matki oraz możliwości wychowywania się wspólnie z małoletnim rodzeństwem i zatrzymanie go na stałe - wbrew woli matki - w obcym kraju⁹¹. Wymienione powyżej tylko przykładowe orzeczenia wskazują, iż możliwości nadużycia władzy rodzicielskiej jest znacząco. W związku z tym, zadaniem sądu jest ingerowanie w życie rodzinne, gdy nie tylko rozwój dziecka jest zagrożony, ale także jego zdrowie, czy życie.

W kodeksie rodzinnym i opiekuńczym dopuszczono możliwość przywrócenia władzy rodzicielskiej, jeżeli ustaną przyczyny jej pozbawienia. W doktrynie pojawia się pogląd, iż nie wystarczy samo usunięcie przesłanki, która stanowiła przyczynę pozbawienia władzy rodzicielskiej⁹². Podkreśla się, iż istotę stanowi gwarancja, że dobro dziecka w żadne sposób nie będzie naruszone, jeżeli ową władzę rodzicielską się przywróci⁹³. J. Ignatowicz tą dodatkową przesłankę nazywa celowością przywrócenia władzy rodzicielskiej⁹⁴.

Kwestia przywrócenia władzy rodzicielskiej wywołuje wiele kontrowersji. Z jednej strony należy dać szansę rodzicom, którzy zostali pozbawieni tej władzy w stosunku do dziecka, a chcą naprawić swoje relacje i stworzyć na nowo rodzinny dom. Z drugiej strony istnieje obawa, iż rodzice ponownie będą nadużywali swojej władzy, czy rażąco wypełniali obowiązki. W rezultacie sąd powinien dokładnie przeanalizować nie tylko obecną sytuację dziecka i jego pozbawionych władzy rodziców, ale przede wszystkim spróbować domniemać, czy owy powrót dziecka do domu nie będzie zagrażał jego dobru. W związku z powyższym ta przesłanka dobra dziecka wydaje się najodpowiedniejszą wskazówką służącą pomocą dla podejmowania prawidłowych rozstrzygnięć przez sąd. H. Haak zwraca uwagę na jedną słuszną kwestię. Otóż w przypadku, gdy pozbawienie władzy rodzicielskiej było środkiem zabezpieczającym wymierzonym przez sąd karny, to wówczas nie może nastąpić przywrócenie tej władzy⁹⁵.

W praktyce sądowej może pojawić się wątpliwość w sytuacji, gdy rodzice zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej, a pragną odzyskać ową władzę nad dzieckiem, a potencjalną rodziną adopcyjną, która rozpoczęła starania o jego przysposobienie. J. Kosik słusznie zwraca uwagę, iż ta sprawa należy do trudnych. Nie mniej sąd powinien nie tylko przeanalizować ustanie przyczyny pozbawienia władzy rodzicielskiej, ale decydujące powinno się stać branie pod uwagę właśnie dobra dziecka⁹⁶. Podobny pogląd wyraża

⁹¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1970 roku (Sygn. III CRN 181/70), LEX nr 1195.

⁹² J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, op. cit., s. 286.

⁹³ J. Kosik, Problem przywrócenia władzy rodzicielskiej w świetle kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, *Palestra* 1973, nr 10, s. 1466.

⁹⁴ J. Gajda, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, K. Wietrzykowski (red.), J. Winiarz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 950.

⁹⁵ H. Haak, *Władza rodzicielska*, op. cit., s. 172.

⁹⁶ J. Kosik, *Problem przywrócenia*, op. cit., s. 1469.

M. Andrzejewski. Wskazuje on, iż w sytuacji, gdy dziecko żyje w rodzinie zastępczej, to powinno brać się pod uwagę nade wszystko więzy rodzinne z „nowymi” rodzicami⁹⁷.

Konkludując należy pamiętać, iż pozbawienie władzy rodzicielskiej stanowi ostateczny środek ingerencji sądu w życie rodziny i powinien być wymierzany w ekstremalnych sytuacjach. Jak wskazuje J. Ignaczewski najczęstszą przyczyną pozbawienia władzy rodzicielskiej są rażące zaniedbywanie obowiązków względem dziecka w postaci długotrwałego braku kontaktu z dzieckiem⁹⁸.

Omówiony powyżej środek ingerencji prawa rodzinnego i opiekuńczego jest zdecydowanie najostrejszy dla dziecka. Zostaje on wymierzony wówczas, gdy między innymi rodzic nie wypełnia prawidłowo swoich obowiązków lub nadużywa praw. Owe niewłaściwe postępowania wobec dziecka wpływają nie tylko na rozwój psychiczny czy fizyczny, ale mogą również zagrażać jego życiu. Odseparowanie takiego rodzica stanowi ważny środek w rękach sądu rodzinnego. Wydaje się, że w ocenie sądu może się pojawić dylemat, czy dane zachowanie wypełnia przesłanki pozbawienia, czy ograniczenia władzy rodzicielskiej.

Podsumowanie

Dobro dziecka stanowi najważniejszą wartość, która dotyczy rodziny. Zadaniem państwa stało się przeciwdziałanie, a także reagowanie w sytuacjach, gdy owo dobro zostaje naruszone. Omówione powyżej trzy instrumenty działania sądu na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego są istotne. Przynajmniej nie pozwalają tolerować sytuacji, gdy dziecku jest wyrządzana szeroko pojęta krzywda. Bowiernie nie muszą nastąpić fatalne w skutkach zachowania rodziców, aby sąd w odpowiednim momencie zaingerował. Orzeczenie przez sąd ograniczenia, zawieszenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej ma służyć nie tylko ochronie dziecka, ale także wskazać rodzicom właściwy sposób wychowywania dziecka i sprawowania nad nim opieki.

W związku z tym, iż pozbawienie i ograniczenie władzy rodzicielskiej wywołują najwięcej kontrowersji, podsumowując warto je porównać, aby nakreślić różnice pomiędzy nimi. Analizując te instytucje pojawia się wątpliwość, gdzie leży granica pomiędzy tymi dwiema instytucjami, zwłaszcza w sytuacji, gdy wobec dziecka podjęto decyzję o umieszczeniu np. w rodzinie zastępczej. M. Andrzejewski właściwie wyraził zdanie w tej kwestii. Bowiernie sąd ogranicza władzę rodzicielską „jeśli w chwili orzekania nie może jednoznacznie stwierdzić, iż – odwołując się do życiowego doświadczenia- dana rodzina nie ma szans na odbudowanie łączących ją niegdyś więzów (...). Pozbawienie władzy rodzicielskiej orzekane jest gdy nie ma nadziei na poprawę sytuacji rodzinnej”⁹⁹. Wskazany pogląd jest w pełni słuszny. Sądy powinny zatem dokładnie zbadać każdą sytuację i przeanalizować, czy dana rodzina ma szansę na normalne, wspólne życie. W sy-

⁹⁷ M. Andrzejewski, *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999, s. 59-60.

⁹⁸ J. Ignaczewski, *Pochodzenie dziecka*, op. cit., s. 239.

⁹⁹ M. Andrzejewski, *Prawna ochrona*, op. cit., s. 60-61.

tuacji, gdy występuje brak tej nadziei, nie można dopuścić do pozostawienia dziecka środowisku rodzinnym zagrażającemu jego prawidłowemu rozwojowi.

Z kolei porównując konsekwencje ograniczenia i pozbawienia władzy rodzicielskiej należałoby zwrócić uwagę na utratę atrybutów władzy rodzicielskiej. Zdaniem H. Ciepłej w przypadku pozbawienia władzy rodzicielskiej rodzic traci wszystkie prawa i obowiązki związane z jej sprawowaniem. Natomiast w sytuacji rodzica, któremu sąd ograniczył wykonywanie władzy rodzicielskiej jego uprawnienia są zdecydowanie znaczne, nawet w przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej¹⁰⁰. Zatem pozbawienie władzy rodzicielskiej powinno być środkiem ostatecznym¹⁰¹.

Pojawia się jednak pewien problem, iż wskazane przesłanki ograniczenia, czy pozbawienia władzy rodzicielskiej są zbyt ogólne. Celowe stało by się przede wszystkim sformułowanie pojęcia dobra dziecka, które na gruncie omawianych instytucji jest znaczące. Być może, iż w przypadku zapisu art. 111 §2 k. r. o. dotyczącego przywrócenia władzy rodzicielskiej powinno w treści jego zapisu wyartykułować dodatkową przesłankę dobra dziecka. Wówczas nie będzie żadnych wątpliwości, co do treści rozstrzygnięć.

Wydaje się, że w przypadku, gdy rodzic dokonuje przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece lub przeciwko życiu i zdrowiu na gruncie kodeksu karnego to obligatoryjne powinno być pozbawienie lub ograniczenie jego władzy rodzicielskiej. Nie można dopuszczać do sytuacji, gdy rodzic znęcający się nad dzieckiem nadal ma prawo do decydowania o najistotniejszych jego sprawach. Może pojawić się wątpliwość, czy owe pozbawienie lub ograniczenie władzy rodzicielskiej powinno wystąpić w sytuacji przestępstwa rozpijania. Jednak wydaje się, że każde przestępstwo godzące w dobro dziecka, czy powodujące jego demoralizację powinno obligować sąd do ograniczenia jego uprawnień względem dziecka. W obecnym stanie prawnym w myśl art. 51 kodeksu karnego sąd, uznając za celowe orzeczenie pozbawienia lub ograniczenia praw rodzicielskich lub opiekuńczych w razie popełnienia przestępstwa na szkodę małoletniego lub we współdziałaniu z nim, zawiadamia o tym właściwy sąd opiekuńczy. Oznacza to, iż sąd w praktyce nie jest do tego zobligowany do przekazania sądowi opiekuńczemu sprawy. Prawodawca dał mu pewną dowolność używając sformułowania „uznając za celowe”. Wśród przedstawicieli prawa karnego przeważającym stopniu panuje pogląd, iż sąd karny nie jest sądem kompetentnym w sprawach rodzinnych. Stanowisko takie reprezentują m. in.: M. Szewczyk¹⁰², czy W. Zalewski¹⁰³. Wydaje się jednak, iż odebranie sądom karnym tak istotnej roli jest niezasadne. Zwłaszcza w przypadku, gdy rodzic znęcał się nad

¹⁰⁰ H. Ciepła, B. Czech, T. Domińczyk, S. Kalus, K. Piasecki (red.), M. Sychowicz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 793.

¹⁰¹ I. Długoszewska, *Przesłanki oraz skutki ograniczenia oraz pozbawienia władzy rodzicielskiej*, Warszawa 2012, s. 256.

¹⁰² G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Warszawa 1997, t. I, s. 651-652.

¹⁰³ M. Błaszczak, J. Długosz, M. Królikowski (red.), J. Lachowski, A. Sakowicz, A. Walczak-Żochowska, W. Zalewski, R. Zawłocki (red.), S. Żółtek, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 32-116*, Warszawa 2011, t. II, s. 260-261.

dzieckiem. W praktyce sądy orzekają za przestępstwo znęcania się z art. 207 k.k. karę pozbawienia wolności w zawieszeniu na pewien okres próby.¹⁰⁴ W związku z tym niecelowe byłoby przedłużanie braku izolacji dziecka od agresywnego ojca, czy matki. Tym bardziej, iż krzywda może w dalszym ciągu być wyrządzana dziecku, gdyż po rozprawie sądowej taki rodzic prawdopodobnie powróci do domu. Takich przykładów można byłoby wymienić dużo, jednak wydaje się, że wprowadzenie obligatoryjnego ograniczenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej byłoby uzasadnione.

Należy jeszcze raz powtórzyć, iż przeciwdziałać krzywdzie dziecka nie tylko mogą właściwe organy, ale również najbliższe otoczenie rodziny mającej różnego rodzaju problemy. Bowiern każdy z nas powinien nabyć więcej empatii, a przede wszystkim reagować, gdy zauważymy nieprawidłowo rozwój dziecka spowodowany trudną sytuacją w domu.

Streszczenie

Kodeks rodziny i opiekuńczy reguluje instytucje ograniczenia, zawieszenia i pozbawienia władzy rodzicielskiej. Przedmiotem artykułu jest próba analizy tych trzech instytucji. Są to istotne uregulowania, które nadają ochronę dzieciom przed ich najbliższymi, czyli rodzicami. Ingerencją sądu zwłaszcza w sprawach o ograniczenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej jest znacząca. Sądy przy ocenie sprawowania władzy przez rodziców powinny mieć wzgląd przede wszystkim na dobro dziecka, które stanowi jedną z najcenniejszych wartości. W artykule zastosowano metodę analizy aktów prawnych oraz analizę orzecznictwa.

Słowa kluczowe: władza rodzicielska, ochrona dzieci

Limitation, Suspension and Deprivation of Parental Authority as Institutions of Family Law for the Protection of Children

Summary

The Family and Guardianship Code regulates the legal institutions of limitation, suspension and deprivation of parental authority. The objective of this article is to analyze these three institutions devised to ensure protection of children from their nearest relatives, i.e. their parents. Considering the character of the matter, any intervention on the part of the court, especially in cases concerning the limitation or deprivation of parental authority, is to be deemed as very far-reaching. That is why, when resorting to such measures the courts should first of all act upon the principle of wellbeing of the child that amounts to one of the most precious values enshrined in the legal system. In the article the analysis of both the legal acts and jurisprudence has been conducted.

Key words: parental responsibility, child protection

¹⁰⁴ A. Kilińska-Pękacz, *Kary i środki karne orzekane w związku z przestępstwem znęcania się nad osobą najbliższą na przykładzie wybranych wyroków Sądu Rejonowego w Bydgoszczy [w:] (Bez) celowość współczesnych kar i środków karnych*, red. S. Pikulski, A. Szymańska, Olsztyn 2013, s. 114-115.

Anita Kubanek

STOSOWANIE PRZYMUSU BEZPOŚREDNIEGO WOBEC OSÓB WYKAZUJĄCYCH ZABURZENIA PSYCHICZNE

Współcześnie bardzo często dochodzi do dyskursu dotyczącego funkcjonowania Policji. Ocena, dokonywana zazwyczaj przez media, nie zawsze poparta jest podstawową wiedzą i doświadczeniem. Nieustannie dochodzi do błędów terminologicznych, które mają bardzo negatywny wpływ na postrzeganie poszczególnych działań Policji pod względem ich konstytucyjności i legalności. Sytuacja ta wydaje się o tyle niebezpieczna, że dotyczy daleko idących uprawnień, poprzez które funkcjonariusze ingerują w prawa i wolności jednostki. Propagowanie pogłębiania wiedzy z zakresu podstawowych uprawnień Policji nie tylko wydaje się być istotne z punktu widzenia prawidłowego przekazu medialnego, ale i z punktu widzenia bezpieczeństwa faktycznego i prawnego obywateli. Rozważania zawarte w niniejszej pracy dotyczą jednego z obszarów funkcjonowania Policji – stosowania przymusu bezpośredniego wobec osób wykazujących zaburzenia psychiczne. Do tej pory dyskurs w tym temacie nie był prowadzony. Są to rozważania prekursorskie, które mają zapoczątkować częstsze odnoszenie się do zagadnień tzw. prawa policyjnego i propagowanie pogłębiania wiedzy z zakresu relacji Policja-obywatel.

Wprowadzenie do problematyki

Nieustające napięcie i tempo życia codziennego, wielość czynników zewnętrznych przy niskiej odporności osobowości oraz osłabiona percepcja spowodowana natłokiem bodźców zewnętrznych powodują, że psychika człowieka staje się coraz słabsza i coraz bardziej podatna na stresory.

Pojęcie stresorów wprowadzone zostało w ramach teorii salutogenezy przez profesora socjologii medycyny – Aarona Antonovskiego. Teoria salutogenezy jest opozycją do teorii patogenezy i pochodzi od łacińskiego *salus* – zdrowie, wyzdrowienie. Zgodnie z teorią nie ma dychotomicznego podziału na zdrowie i chorobę, lecz kontinuum zdrowie-choroba. Zdaniem autora istotą stresorów jest to, że rodzą napięcie. Wyróżnia on stresory przewlekłe (sytuacja życiowa, stan bądź cecha o podstawowym znaczeniu w życiu jednostki), ważne wydarzenia życiowe oraz dokuczliwe kłopoty codzienne¹.

¹ A. Antonovsky, *Rozwikłanie tajemnicy zdrowia. Jak radzić sobie ze stresem i nie zachorować*, Instytut Psychiatrii i Neurologii, Warszawa 2005, s. 42-43.

Bez względu na przyczynę lub czynnik wpływający na człowieka, jego zdrowie psychiczne jest w ówczesnych czasach bardzo zagrożone. Zaburzenia psychiczne, które dotyczą coraz większej liczby osób mają ogromny wpływ na ich funkcjonowanie we współczesnej wspólnocie polityczno-społecznej. Kierują ich postępowaniem, wpływają na reakcje i ich następstwa w postaci czynów. Problem ten jest o tyle ważny, że niesie za sobą wiele negatywnych skutków nie tylko w postaci dysfunkcji społecznej, ale także w postaci skutków w obszarze prawnym.

Pojęcie zaburzeń psychicznych

Kluczowe dla omówienia niniejszej problematyki jest określenie, czym jest zaburzenie czynności psychicznych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego² termin *osoba z zaburzeniami psychicznymi* odnosi się do osoby chorej psychicznie (tj. wykazującej zaburzenia psychotyczne), upośledzonej umysłowo lub wykazującej inne zakłócenia czynności psychicznych. Zakłócenia te, zgodnie ze stanem wiedzy medycznej, zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoba ta wymaga świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki, niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym.

Zatem w świetle ustawy o o. z. p. można przyjąć, że osoba chora psychicznie to osoba wykazująca zaburzenia psychiczne. Zdanie to jest istotne dla omawianej problematyki, gdyż wedle tego kryterium decyzję o zastosowaniu środka przymusu bezpośredniego podejmują funkcjonariusze Policji podczas interwencji. W literaturze przedmiotu z zakresu medycyny i psychiatrii zauważalna jest dyskusja w kwestii precyzyjności definicyjnej pojęcia *zaburzeń psychicznych czy choroby psychicznej*. Część osób uważa te pojęcia za anachronizmy, część je w pełni uznaje i przyjmuje. Obecnie nie istnieje legalna, jednobrzmiąca definicja pojęcia *choroby psychicznej czy zaburzeń psychicznych*³.

Istnieje natomiast klasyfikacja zaburzeń psychicznych utworzona przez Światową Organizację WHO (*World Health Organization*). Wśród nich można wymienić: zaburzenia psychiczne włącznie z zespołami objawowymi, zaburzenia psychiczne spowodowane używaniem substancji psychoaktywnych, schizofrenia, zaburzenia nastroju, zaburzenia nerwicowe (związane ze stresem), zespoły behawioralne (związane z zaburzeniami fizjologicznymi), zaburzenia osobowości i zachowania dorosłych, upośledzenie umysłowe, zaburzenia rozwoju psychicznego czy zaburzenia zachowania i emocji, które mają swój początek w dzieciństwie⁴. Należy zwrócić uwagę na szeroki wachlarz rodzajów zaburzeń i tym samym trudność w ich rozpoznaniu przez laika w tej dziedzinie, jakim jest np. funkcjonariusz Policji.

Celem niniejszego opracowania nie jest próba stworzenia definicji zaburzeń psychicznych. Polemika prowadzona w doktrynie dotyczy kwestii na tyle szczegółowych, że

² Dz. U. z 1994r., Nr 111, poz. 535 z późn. zm.

³ Patrz polemika przytoczona w P. Gałecki, K. Bobińska, K. Eichstaedt, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego: komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 39-40.

⁴ Ibidem, s. 46-47. Patrz także: R.C. Carson, J.N. Butcher, S. Mineka, *Psychologia zaburzeń*. Vol. 2, Gdańskie Wyd. Psychologiczne, Gdańsk 2006.

nie mają one wpływu na omawianą problematykę. Dlatego dla celów niniejszego opracowania należy przyjąć, że warunkiem uznania danej osoby (przypuszczalnie) za osobę z zaburzeniami psychicznymi jest wpływ tych zaburzeń na jej funkcjonowanie, percepcję i ocenę zaistniałej sytuacji jak również umiejętność pokierowania swoim postępowaniem. Oczywiście nie chodzi tu o ocenę (diagnozę) lekarzy w szpitalach psychiatrycznych lecz o zdroworozsądkową ocenę w sytuacji zagrożenia, jaką często muszą dokonać funkcjonariusze Policji na służbie. Dodatkowo, metodyka policyjna opisuje charakterystyczne objawy występowania zaburzeń czynności psychicznych (metodyka policyjna przyjmuje określenie *osoby wykazujące w zachowaniu zaburzenia czynności psychicznych*, co jest synonimem omawianych pojęć, lecz wymaga zaznaczenia), do których należą zachowania i wypowiedziane słowa, wykazujące m.in.: „*uczucie stałej obserwacji, śledzenia, zagrożenia; wyczuwanie rzeczy, osób, stanów nieistniejących (np. słuchem, smakiem, powonieniem); męczące, przerażające głosy, jęki, krzyki; duże luki pamięciowe (np. co do swojego adresu, nazwiska); nieuzasadnione wzburzenia reakcji, objawiające się agresją, śmiechem, płaczem, histerią, krzykiem (często szybko mijające i powracające ponownie); odczuwanie nieuzasadnionego zagrożenia, zastraszenie; stwarzanie zagrożenia dla innych*”⁵.

Powyższe nie oznacza, że sprawca, który przetrzymuje zakładników i grozi im bronią, nosi znamiona osoby wykazującej zaburzenia czynności psychicznych, tylko dlatego, że zagraża innym lub tylko dlatego, że wykazuje silne wzburzenie. Ocena stanu psychicznego sprawcy jest bardzo trudna i skomplikowana, zwłaszcza że wystąpić może wiele przesłanek sugerujących zaburzenia, których w rzeczywistości sprawca nie ma, lub odwrotnie – sprawca z zaburzeniami psychicznymi nie daje oznak tych zaburzeń, przez co może wprowadzić funkcjonariuszy Policji w błąd. Zaznaczyć przy tym należy, że funkcjonariusz Policji nie ma możliwości przeprowadzenia testu czy badania psychologicznego, które wykazałyby stan psychiczny sprawcy, gdyż na podjęcie decyzji o dalszych działaniach ma z reguły kilka sekund. Ponadto presja czasu, bezpośredniość zagrożenia, trudność w przewidzeniu wszystkich zachowań i dynamiczność sytuacji utrudniają obiektywną i sprawną ocenę. Dlatego pojawia się potrzeba nieustannego pogłębiania i doskonalenia posiadanej przez funkcjonariuszy wiedzy i umiejętności w omawianym zakresie⁶.

Jak podaje L. Dyduch w materiałach dydaktycznych dla policjantów: „*zauważalne przejawy zaburzeń czynności psychicznych w zachowaniu człowieka nie zawsze są jednoznaczną podstawą do wnioskowania o schorzeniu psychicznym danej osoby. Zawsze jednak powinny skłaniać do przyjęcia takiej ewentualności i podjęcia wobec niej czynności potwierdzających lub wykluczających takie schorzenie*”⁷. Kwestia rozpoznania stanu psychicznego sprawcy jest bardzo istotna ze względu na fakt, że podstawą zastosowania przymusu bezpośredniego przez policjanta wobec osoby z zaburzeniami psychicznymi

⁵ L. Dyduch, *Taktyka interwencji policyjnych wobec wybranych kategorii osób*, Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 2011, s. 33.

⁶ L. Dyduch, *Taktyka...*, op. cit., s. 5.

⁷ Ibidem, s. 33.

jest prośba lekarza. W innym przypadku – wobec osoby, której stan psychiczny nie wykazuje zaburzeń – policjant bardzo często samodzielnie decyduje o zastosowaniu środka przymusu bezpośredniego.

Zaburzenia psychiczne a okoliczności wyłączające winę

W kryminogenezie próbuje się odpowiedzieć na pytanie o podłoże czy przyczynę popełnienia czynu zabronionego. Jest to jednak niewątpliwie złożona problematyka, zwłaszcza, że badania nad psychiką i motywacją sprawcy odwołują się do prawidłowości wielu niezależnych mechanizmów funkcjonowania człowieka: mechanizmu biologicznego, psychicznego i społecznego. Co więcej, zachowanie przestępcze człowieka (bez względu na jego stan psychiczny) jest z punktu widzenia praw psychologicznych, które nim rządzą takim samym zachowaniem jak wiele innych zachowań⁸. Nawiązując do opisanych mechanizmów można stwierdzić, że zaburzenia psychiczne stanowią jedno z podłoży motywacyjnych przestępstw. Ponadto zaburzenia te, mogą wywołać poważne skutki zarówno prawne jak i procesowe, zwłaszcza u osób, które popełniają czyn zabroniony. Ma to miejsce zwłaszcza w dziedzinie prawa karnego, w którym funkcjonuje instytucja wyłączenia odpowiedzialności karnej poprzez orzeczenie niepoczytalności sprawcy w momencie popełniania czynu zabronionego.

Zgodnie z art. 31 §1 kodeksu karnego⁹ nie popełnia przestępstwa, kto z powodu choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego lub innego zakłócenia czynności psychicznych, nie mógł w czasie czynu rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem. Jest to obok błędu (co do faktu, co do prawa i co do kontratywu) i rozkazu przełożonego, jedna z okoliczności wyłączających (uchylające) winę¹⁰. Kluczową rolę odgrywają dwie przesłanki. Pierwsza z nich to stan psychiczny sprawcy, tj. przyczyna jego niepoczytalności (lub poczytalności ograniczonej). Zaliczyć można do niej, jak stanowi cytowany artykuł, chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub inne zakłócenie czynności psychicznych. Zauważyć można analogię między cytowanym przepisem kodeksu karnego, a przytoczoną wcześniej ustawą o ochronie zdrowia psychicznego (art. 3). Obie ustawy wymieniają takie same rodzaje zaburzeń, co nie jest przypadkowe. Jednak kodeks karny odnosi je do przyczyn niepoczytalności, a ustawa o ochronie zdrowia psychicznego do scharakteryzowania osoby z zaburzeniami psychicznymi. Druga z przesłanek niepoczytalności to stan psychologiczny sprawcy. Łączy się on z brakiem możliwości rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem, co stanowi konsekwencję zaburzeń. Tylko łączne wystąpienie obu przesłanek (przyczyny i skutku) może stanowić o niepoczytalności¹¹. Konsekwencją niepoczytalności jest zatem brak winy osoby popełniającej czyn zabroniony. Nie ma bowiem możliwości postawienia

⁸ M. Kuć, *Kryminologia*, C. H. Beck, Warszawa 2013, s. 51.

⁹ Dz. U. z 1997r., Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

¹⁰ I. Bernatek-Zagula, P. Kobes, *Prawo karne dla administratywistów. Zarys problematyki*, PWSZ, Legnica 2013, s. 23.

¹¹ B. Namysłowska-Gabrysiak, *Prawo karne – część ogólna*, Wyd. CH Beck, Warszawa 2008, s. 124-125.

niepoczytalnemu sprawcy zarzutu naruszenia obowiązującego prawa, skoro do popełnienia czynu zabronionego doszło z powodów, na które sprawca nie miał wpływu¹².

Policjanci, przeprowadzający interwencję, mając do czynienia z osobą wykazującą zaburzenia czynności psychicznych, muszą zarówno stosować się do procedur postępowania z takimi osobami jak i mieć na uwadze, że jeśli dana osoba jest w wyniku zaburzeń niepoczytalna to również nie potrafi ona rozpoznać czynu lub pokierować swoim postępowaniem, co w konsekwencji wyłącza (uchyla) jej winę. Te czynniki znacząco wpływają na późniejszą ocenę przeprowadzonej interwencji i prawidłowości podjętych działań. Zwłaszcza, gdy podejrzany przyznaje się tylko do faktu popełnienia czynu, ale nie do winy, powołując się właśnie na zmniejszoną poczytalność.

Wyjątkiem dla sytuacji ustanowionej w art. 31 §1 i 2 jest wprawienie się przez samego sprawcę w stan odurzenia (§3 cytowanego przepisu). Stan odurzenia może być spowodowany spożyciem zarówno narkotyków, jak i alkoholu. Stan ten jest o tyle niebezpieczny, że istotnie modyfikuje zdolność do regulacji zachowania, co może prowadzić do występowania reakcji gwałtownych, w tym zachowania przestępczego. Oczywiście do grupy środków odurzających Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) zalicza wiele innych: m.in. środki lotne (np. kleje), leki uspokajające, nikotynę czy steroidy¹³.

W przypadku, o którym stanowi cytowany artykuł, sprawca ponosi odpowiedzialność na zasadach ogólnych, co oznacza, że nie mają zastosowania przepisy o wyłączeniu odpowiedzialności z uwagi na jego niepoczytalność. Popełnienie przestępstwa w takim stanie nie daje również żadnych podstaw do łagodniejszego potraktowania sprawcy (mimo braku winy).¹⁴ Spełnione muszą być jednak dwie przesłanki: sprawca sam wprawił się w stan odurzenia lub nietrzeźwości, co spowodowało wyłączenie poczytalności oraz sprawca wprawiając się w ten stan przewidywał lub mógł przewidzieć, że w jego wyniku nastąpi wyłączenie lub ograniczenie jego poczytalności.¹⁵ Warto w tym miejscu zauważyć, że karanie sprawcy niepoczytalnego, który nie wprawił się sam w ten stan nie miałyby sensu ze względu na cele, jakie przypisano instytucji kary. Prawo karne przewiduje jednakże możliwość stosowania wobec niepoczytalnych sprawców czynów zabronionych środków zabezpieczających (art. 93 i następne kk)¹⁶. Inaczej jest natomiast w kontekście karania sprawcy, który sam wprowadził się w stan całkowitej lub częściowej niepoczytalności. W takim przypadku funkcja kary zostaje jak najbardziej spełniona.

Bez względu na fakt czy osoba stanowiąca zagrożenie lub sprawca czynu zabronionego jest niepoczytalna czy tylko pozornie wykazuje cechy osoby z zaburzeniami psychicznymi policjant ma obowiązek zastosowania tych samych procedur podczas użycia środków przymusu bezpośredniego. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że 24 maja 2013 r. dokonano całkowitej zmiany w obowiązujących przepisach z zakresu użycia środków przymusu bezpośredniego. Ustawa z 24 maja 2013 r. uregulowała w jednym akcie prze-

¹² L. Gardocki, *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 136.

¹³ M. Kuć, *Kryminologia*, op. cit., s. 124 i n.

¹⁴ T. Gojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 187.

¹⁵ B. Namysłowska-Gabrysiak, *Prawo...*, op. cit., s. 124-125.

¹⁶ L. Gardocki, *Prawo karne*, op. cit., s. 136.

pisy, które wcześniej były rozproszone po kilkunastu aktach prawnych, często w Rozporządzeniach, które, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie mogą zawierać przepisów ograniczających prawa i wolności jednostki. Obecnie kwestie te zostały uregulowane w ustawie, zgodnie z Konstytucją.

Przymus bezpośredni

Czym jest jednak przymus bezpośredni? Podstawą prawną są dwie ustawy: ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁷ oraz ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. Jednak nie pozostają one względem siebie w relacji ścisłej zależności. Wręcz przeciwnie – jedna wyklucza zastosowanie drugiej. Art. 3 ust. 4 ustawy o śpb. stanowi, że jej zapisów nie stosuje się do przymusu bezpośredniego, o którym mowa w ustawie o o. z. p. Zatem jeżeli mamy do czynienia z przymusem bezpośrednim stosowanym wobec osób wykazujących zaburzenia psychiczne to, co do zasady, zastosowanie mają przepisy ustawy o o. z. p.

Zgodnie z przytoczoną ustawą (art. 3 ust. 6) przymus bezpośredni to:

- przytrzymanie – doraźne, krótkotrwałe unieruchomienie osoby z użyciem siły fizycznej,
- przymusowe zastosowanie leków – doraźne lub przewidziane w planie postępowania leczniczego wprowadzenie leków do organizmu osoby – bez jej zgody,
- unieruchomienie – obezwładnienie osoby z użyciem pasów, uchwytów, przesćieradeł, kaftana bezpieczeństwa lub innych urządzeń technicznych,
- izolację – umieszczenie osoby, pojedynczo, w zamkniętym i odpowiednio przystosowanym pomieszczeniu.

Przepis ten nie wymienia numerycznie środków przymusu bezpośredniego (jak w przypadku ustawy o śpb), lecz opisuje czynność, którą można dokonać w celu wyeliminowania zagrożenia. Co do zasady przymus bezpośredni wobec osób z zaburzeniami psychicznymi można stosować, gdy przepis do tego upoważnia (art. 18 ust. 1). O każdorazowym zastosowaniu przymusu decyduje lekarz, który określa rodzaj zastosowanego środka oraz osobiście nadzoruje jego wykonanie. Jeżeli interwencja policyjna ma miejsce poza szpitalem, a w jej trakcie pojawia się podejrzenie o zaburzeniach psychicznych policjanci mają obowiązek poczekać z decyzją o zastosowaniu przymusu na lekarza, który będzie mógł potwierdzić medyczne zakwalifikowanie osoby jako chorej psychicznie.

Wyjątkiem jest sytuacja, w której osoba z zaburzeniami psychicznymi dopuszcza się zamachu przeciwko życiu, zdrowiu własnemu lub innej osoby oraz bezpieczeństwu powszechnemu. Również, gdy w sposób gwałtowny niszczy lub uszkadza przedmioty znajdujące się w jej otoczeniu lub też gdy poważnie zakłóca lub uniemożliwia funkcjonowanie podmiotu leczniczego, udzielającego świadczenia zdrowotnego w zakresie psychiatrycznej opieki zdrowotnej (np. szpital). W takim przypadku (np. w trakcie oczekiwania policjantów na lekarza) zachodzą podstawy do użycia przez policjanta, adekwatnego do sytuacji środka przymusu bez zgody lekarza. Użycie takie powinno nastąpić na mocy

¹⁷ Dz. U. z 2013r., poz. 628.

obowiązujących przepisów, z zastrzeżeniem, że w wyniku powstania bezpośredniego zagrożenia, policjant może zastosować przepisy ustawy o śpb (czyli użyć także broni). Podczas nieobecności lekarza policjanci powinni w pierwszej kolejności wykorzystać środki przymusu służące do obezwładniania, tj. siatkowy zestaw obezwładniający, paralizator elektryczny, kaftan bezpieczeństwa czy pas bezpieczeństwa¹⁸.

Podsumowując, policjanci przy wykonywaniu swoich obowiązków i podczas przeprowadzania interwencji stosują przepisy o śpb. W momencie, gdy pojawia się podejrzenie, że osoba wobec której zamierzają zastosować przymus bezpośredni wykazuje zaburzenia psychiczne, stosują przymus bezpośredni określony w ustawie o o. z. p. Natomiast jeżeli osoba z zaburzeniami psychicznymi stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia swojego lub innych to **zastosowanie mają ponownie przepisy o śpb**.

Bez względu na rodzaj zastosowanych przepisów policjanta obowiązują zasady ogólne użycia środków przymusu bezpośredniego, które są zdefiniowane w ustawie o śpb. w sposób pośredni. Mowa tu o zastosowaniu zasady celowości (użycie środka wyłącznie do celów określonych w ustawie i wyłącznie w zakresie realizacji zadań ustawowych podmiotu, który środek stosuje), ostrzeżenia (środek może być stosowany po uprzednim, bezskutecznym wezwaniu osoby do podporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom), niezbędności (można stosować wyłącznie środek odpowiadający potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i niezbędny do osiągnięcia podporządkowania się), minimalizacji skutków (użycie środka w taki sposób, aby powodował najmniejszą dolegliwość dla osoby, wobec której jest zastosowany) i niezależności (zastosowanie środków nie jest karą, ale instrumentem do osiągnięcia celu, którym jest wymuszenie posłuszeństwa)¹⁹.

Stosowanie przymusu względem osób z zaburzeniami psychicznymi

Policjanci, podejmując czynności w stosunku do osoby, której zachowanie jest nietypowe, powinni w głównej mierze zachować spokój, opanowanie i oddziaływać swoją postawą. Opanowanie policjanta ma bowiem znaczący wpływ na osobę, której zachowanie budzi wątpliwości. Nawet w negocjacjach ze sprawcą czynu zabronionego ogólnie przyjęte jest, że spokój słuchającego uspakaja osobę pobudzoną emocjonalnie. Zaleca się policjantom, aby nawet najbardziej niewiarygodne i nietypowe stwierdzenia przyjmowali do wiadomości bez sprzeciwu i widocznego zszokowania. Taka reakcja może bowiem pobudzić daną osobę do nowych, nieodpowiedzialnych zachowań i wypowiedzi. Pobudzenie u takiej osoby może zostać spowodowane przez pośpiech policjanta oraz jego prowokujące zachowanie (takie jak groźby, szybkie ruchy, sugestywne spojrzenia, niepotrzebne komentarze czy dwuznaczne uśmiechy). Natomiast uspokojenie można osiągnąć poprzez spokojne postępowanie, powolne ruchy, perswazję, tłumaczenie poszczególnych czynności²⁰.

¹⁸ L. Dyduch, *Taktyka...*, op. cit., s. 36.

¹⁹ A. Tyburska (red.), *Wybrane zagadnienia dotyczące środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez policjantów*, WSPol., Szczytno 2009, s. 10-11.

²⁰ K. Łagoda, R. Częścik, *Vademecum interwencji policyjnych*, WSPol., Szczytno 2010, s. 82-84.

Policyjne materiały dydaktyczne zawierają szereg szczegółowych procedur związanych ze stosowaniem przymusu bezpośredniego wobec osób wykazujących zaburzenia psychiczne. Mają one na celu przygotowanie policjanta do umiejętnego postępowania nawet w najbardziej skrajnych sytuacjach. Podczas „typowych” interwencji policjanci, jeżeli nie zachodzi niezwłoczność działania, wzywają osobę do zachowania zgodnego z prawem, a w przypadku niestosowania się do polecenia ostrzegają o użyciu adekwatnego do sytuacji środka przymusu bezpośredniego (siły fizycznej, kajdanek, ręcznego miotacza gazu, pałki służbowej czy paralizatora elektrycznego – należy zaznaczyć, że nie wolno używać pałki służbowej względem osoby, wobec której zastosowano już środek przymusu w postaci kajdanek, kaftana bezpieczeństwa czy pasu obezwładniającego). Jeżeli nie przynosi to skutku, to przystępują do użycia kolejnego z bardziej dolegliwych środków przymusu, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Jeżeli policjantom w wyniku użycia środków przymusu udało się obezwładnić osobę dokonującą jej zatrzymania i zakładają kajdanki na ręce trzymane z tyłu. Przedstawiają się i podają podstawę prawną i faktyczną zatrzymania. Jeżeli to konieczne, przyjmują oświadczenie dotyczące korzystania z uprawnień oraz stanu zdrowia. Jeżeli osoba ta doznała obrażeń w wyniku użycia środka przymusu, policjant ma obowiązek udzielenia pierwszej pomocy przedlekarskiej²¹.

W przypadku interwencji wobec osoby, która wykazuje zaburzenia czynności psychicznych, procedury są bardziej rygorystyczne. Policjant, w oparciu o stwierdzone zachowania danej osoby, powinien przyjąć możliwość wystąpienia u niej zaburzeń psychicznych. W związku z tym powinien zachować ostrożność i dążyć do zapewniania bezpieczeństwa sobie oraz osobom postronnym. Jego czynności powinny także zmierzać do odseparowania takiej osoby od innych i skierowania jej do ustronnego miejsca. Tak jak wcześniej wspomniano, policjant powinien zachowywać spokój i nie wdawać się w zbędne dyskusje. Następnie powinien wezwać na miejsce karetkę pogotowia wraz z lekarzem. Jeżeli jest taka możliwość (sprawca nie jest agresywny) policjant powinien wezwać inną załogę patrolową, wyposażoną w kaftan bezpieczeństwa lub pas obezwładniający oraz zestaw siatki obezwładniającej, a także poprosić o przysłanie policjanta przeszkolonego w zakresie negocjacji (jeżeli takowy występuje w danej jednostce Policji)²².

Podczas oczekiwania na karetkę, policjant powinien próbować opanować sytuację i zniwelować poziom agresji u sprawcy. Po przybyciu karetki, powinien on oczekiwać na decyzje lekarza w kwestii zabrania danej osoby i przewiezienia jej do szpitala. Jeżeli lekarz tego zażąda, policjant może zastosować środki przymusu bezpośredniego, celem zapewnienia lekarzowi bezpieczeństwa oraz egzekwowania jego decyzji (również podczas ewentualnej asysty w drodze do szpitala). Istotne jest, że policjant powinien przez całą interwencję utrzymywać łączność radiową z dyżurnym, informując go o istotnych, nowych faktach w tej interwencji.

²¹ L. Dyduch, *Taktyka...*, op. cit., s. 33.

²² *Ibidem*, s. 34.

Tab. 1. Środki przymusu bezpośredniego stosowane względem osób z zaburzeniami psychicznymi

Rodzaj środka	Zastrzeżenia dot. Zastosowania
Siatkowy zestaw obezwładniający	<ul style="list-style-type: none"> - siatka w momencie trafienia w osobę, owija się wokół niej, krepując ruchy jej kończyn, mogąc nawet ja przewrócić - oddanie strzału powinno nastąpić w kierunku osoby, która znajduje się w odległości ok. 4-8 metrów od strzelającego, - oddanie strzału z odległości poniżej 4 metrów może stanowić niebezpieczeństwo trafienia osoby tłoczkiem napędowym i spowodowania obrażeń wrażliwych miejsc ciała, - strzelanie z odległości większej niż 8 metrów powoduje, że siatka nie dolatuje do celu w sposób zapewniający obezwładnienie, - celowanie w górną część klatki piersiowej osoby.
Kaftan bezpieczeństwa	<ul style="list-style-type: none"> - należy go zakładać w pomieszczeniach lub innych miejscach odosobnionych lub niedostępnych dla osób trzecich, - co do zasady, gdy osoba, której kaftan jest zakładany, stosuje się do poleceń związanych z jego zakładaniem, czynności takie może realizować dwóch policjantów, - wiążąc taśmy kaftana, policjanci powinni stosować sposób wiązania „na kokardę”, tak aby osoba była skrepowana, jednocześnie nie mogła sama rozwiązać taśm i nie wystąpiło u niej tamowanie obiegu krwi. Sposób ten ma również zapewnić w nagłych sytuacjach możliwość szybkiego rozwiązania taśm kaftana poprzez energiczne pociągnięcie jednej z taśm (np. gdy osoba traci przytomność, blednie, itp.) - w przypadku, gdy osoba obezwładniona prosi o umożliwienie jej skorzystania z ubikacji, względy humanitarne nakazują, aby to umożliwić i ściągnąć kaftan, a następnie po załatwieniu potrzeby fizjologicznej ponownie założyć, - w sytuacji, gdy osoba obezwładniana stawia silny opór, niezbędny jest trzeci policjant; najlepiej taką osobę posadzić na podłodze (lub innym podłożu), a najsilniejszy policjant stosuje chwyt obezwładniający (np. chwyt kłamrowy od strony pleców powodujący duszenie), a dwaj pozostali policjanci wsuwają jej ręce w kaftan i zawiązują taśmy, - osoba w kaftanie bezpieczeństwa powinna być poddana ciągłej obserwacji; jeżeli przebywa ona w kaftanie dłużej niż 2 godziny, policjant ma obowiązek, nie rzadziej niż raz na godzinę, rozwiązywać taśmy rękawów kaftana, - kaftan zdejmuje się w przypadku gdy: ustały okoliczności będące podstawą jego założenia, na wniosek lekarza i na prośbę obezwładnionego, gdy wiarygodne są jego deklaracje o zachowaniu spokoju.
Pas bezpieczeństwa	<ul style="list-style-type: none"> - gdy osoba, wobec której stosuje się pas współdziała z policjantami może zakładać go dwóch funkcjonariuszy; gdy wykazuje ona upór lub agresję musi im towarzyszyć co najmniej trzeci policjant, - w stosunku do osoby, która stawia opór, jeden z policjantów może użyć siły fizycznej w postaci dźwigni stawowo-barkowych.
Paralizator elektryczny*	<ul style="list-style-type: none"> - w związku z tym, że jego użycie stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka należy każdorazowo zachować ostrożność podczas jego stosowania, uwzględniając jego właściwości.

* Użycie paralizatora elektrycznego wiąże się z bardzo szczegółowymi procedurami, które zostały przytoczone pobieżnie, a będą przedmiotem odrębnej analizy.

Źródło: L. Dyduch, *Taktyka interwencji policyjnych wobec wybranych kategorii osób*, Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 2011, s. 33 i n.

Jeżeli wystąpiły podstawy do użycia środków przymusu bezpośredniego należy dążyć do obezwładnienia osoby, wyrządzając jej jak najmniejszą krzywdę, i uwzględniając poszanowanie godności człowieka. Jeżeli dana osoba przebywa poza pomieszczeniem i swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, a zastosowanie innych środków przymusu okazało się bezskuteczne, należy rozważyć użycie siatki obezwładniającej lub paralizatora elektrycznego, a następnie siły fizycznej i kaftana bezpieczeństwa (lub pasa obezwładniającego). Natomiast w pomieszczeniach, gdzie występuje trudność w użyciu siatki obezwładniającej, dążyć do użycia paralizatora elektrycznego, a w przypadku jego braku siły fizycznej i kaftana bezpieczeństwa. Użycie broni jest środkiem ostatecznym i wyrządzającym największą szkodę, dlatego powinno ono nastąpić z zachowaniem szczegółowej procedury i wyłącznie po wykorzystaniu innych, prawem dostępnych środków przymusu²³.

Podsumowując opisane procedury postępowania, policjant ma prawo do zastosowania (w pierwszej kolejności), wobec osoby wykazującej zaburzenia psychiczne, następujących środków przymusu bezpośredniego: siły fizycznej, siatkowego zestawu obezwładniającego, kaftana bezpieczeństwa lub pasa bezpieczeństwa. Poniższa tabela zawiera najważniejsze zasady zastosowania wymienionych środków.

Przykład przekroczenia uprawnień w zakresie zastosowania przymusu bezpośredniego

Niezastosowanie się do ogólnych zasad i złamanie procedur miało miejsce w jednym z głośniejszych przypadków interwencji policyjnych względem osób z zaburzeniami, tj. przypadek z 2009 r. w Wołominie. Podczas jednej z interwencji Policji 42-letni Grzegorz P. przejawiał cechy charakterystyczne dla osoby z zaburzeniami psychicznymi. Był nerwowy i agresywny, w wyniku czego policjanci wezwali karetkę pogotowia wraz z lekarzem, który miał ocenić stan psychiczny Grzegorza P. Oczekując na lekarza policjanci próbowali uspokoić Grzegorza P. Nie przyniosło to jednak skutku, a sam Grzegorz P. rzucał przedmiotami i groził policjantom nożem. W wyniku tych gróźb i próby ataku policjanci użyli względem niego miotacza gazu łzawiącego. Karetka nadal nie dotarła na miejsce interwencji. Mężczyzna stawał się tymczasem coraz bardziej agresywny. Nadal rzucał w policjantów różnymi przedmiotami. Policjanci wezwali posiłki. Po około 30 minutach od wezwania dotarła także karetka.

Lekarz po zapoznaniu się z zaistniałą sytuacją i relacjami policjantów nie podjął żadnej czynności i udał się do karetki. Grzegorz P. nadal groził policjantom i rzucał w nich różnymi przedmiotami. Po raz kolejny mężczyzna próbował zaatakować policjantów nożem. W wyniku tego jeden z policjantów oddał cztery strzały ostrzegawcze, wzywając go do odrzucenia noża. Nie przyniosło to jednak zamierzonych skutków. Podczas kolejnego ataku na jednego z rannych już (w wyniku rzucania przedmiotami) policjan-

²³ Ibidem., 34-35.

tów, oddane zostały dwa strzały w kierunku napastnika. Dwie godziny później Grzegorz P. zmarł w szpitalu²⁴.

Śledztwo Prokuratury wykazało, że interwencja była przeprowadzona nieprawidłowo. Policjanci powinni, po rozpoznaniu sytuacji na miejscu wezwać lekarza psychiatrę, a sami udzielić mu asysty. Głównym zarzutem było jednak zastosowanie najbardziej dolegliwego środka przymusu – broni – nie podejmując prób zastosowania innego – mniej dolegliwego – środka np. siatki obezwładniającej. Policjanci powinni byli poczekać na decyzję lekarza, zamiast podejmować ją samodzielnie i prowokując jeszcze bardziej napastnika. Z drugiej zaś strony, napastnik stanowił zagrożenie dla życia lub zdrowia policjanta, w kierunku którego zmierzał z nożem. A jeśli osoba z zaburzeniami psychicznymi dokonuje takiego zamachu policjant ma prawo decydować sam o użyciu środka. Niewątpliwie niepodważalny jest zarzut użycia broni, która stanowi najostrejszy ze środków przymusu.

Powyższa historia nie ilustruje tylko i wyłącznie przykładu przekroczenia uprawnień, jakiego dopuścili się policjanci, przeprowadzający interwencję. Należy dostrzec w niej coś więcej. Mianowicie trudność, z jaką w codziennej służbie spotykają się funkcjonariusze Policji. Trudność w ocenie sytuacji, trudność w przewidzeniu ludzkich zachowań, trudność w trzeźwym i obiektywnym spojrzeniu na zastany problem, trudność w powstrzymaniu własnych nerwów i stresu, trudność w odparciu bezpośredniego ataku, wreszcie trudność w podjęciu decyzji o prawidłowym zastosowaniu środka przymusu bezpośredniego. Presja, agresja, upór, bezpośrednie zagrożenie, nieprzewidywalność ludzkich zachowań, odpowiedzialność za innych i za siebie... tak, stosowanie przymusu bezpośredniego jest sztuką.

Wnioski

Biorąc pod uwagę statystyki prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny z każdym rokiem zwiększa się ilość osób rejestrowanych w przychodniach dla osób z zaburzeniami psychicznymi²⁵. W 2011 r. było to ponad milion osób. Rośnie również liczba przestępstw. Według statystyki policyjnej w 2012 r. stwierdzono 1.119.803 przestępstwa²⁶. Można zatem domniemywać, że rośnie również ilość czynów zabronionych popełnionych przez sprawców z zaburzeniami psychicznymi. W związku z faktem, że osoby te mogą (poprzez te zaburzenia) mieć problem z pokierowaniem swoich zachowaniami oraz rozpoznaniem znaczenia danego czynu, należy traktować je zgodnie ze szczegółowymi, restrykcyjnymi procedurami. Każdy błąd w takim postępowaniu może nieść ze sobą daleko idące konsekwencje zarówno w sferze prawnej jak i w realnej sytuacji. Zwłaszcza, że osoba, która w momencie popełnienia czynu zabronionego może być niepoczytalna, co oznacza, że w konsekwencji nie można przypisać jej winy. Restrykcyjność procedur ma na celu takie poinstruowanie i pokierowanie zachowaniem funkcjonariusza

²⁴ Szerzej: E. Sitek, *W matni*, Policja 997, kwiecień 2011, s. 6-7.

²⁵ www.stat.gov.pl [dostęp na 22.12.2013].

²⁶ www.statystyka.policja.pl [dostęp na 22.12.2013].

Policji, które zniweluje do minimum niebezpieczeństwo powodowane przez osobę z zaburzeniami. Każdy niewłaściwy ruch, gest czy słowo policjanta może bowiem jeszcze bardziej sprowokować czy rozdrażnić danego sprawcę. Dodatkowym utrudnieniem dla funkcjonariusza jest fakt, że musi on na miejscu, z reguły w ciągu kilku pierwszych minut, ocenić stan psychiczny sprawcy (lub potencjalnego sprawcy) czynu zabronionego. Od tej oceny zależy dalsza procedura interwencyjna. Bowiem występuję rozróżnienie dotyczące stosowania przymusu bezpośredniego wobec osób „zdrowych” oraz wobec osób, które wykazują zakłócenia czynności psychicznych. Dlatego w ocenie konkretnych działań funkcjonariuszy Policji należy brać zawsze pod uwagę specyfikę ich służby i decyzyjność, której towarzyszy napięcie, stres i bardzo często bezpośrednie niebezpieczeństwo (zagrożenie życia lub zdrowia).

Streszczenie

Życie we współczesnych realiach wydaje się być dla niektórych trudne. Ich psychika nie wytrzymuje napięcia, a w konsekwencji pojawiają się zaburzenia czynności psychicznych. Działanie pod wpływem lub w wyniku tych zaburzeń niesie za sobą konsekwencje zarówno w sferze społecznej jak i prawnej. Zagadnienie to wydaje się o tyle istotne, że zaburzenia psychiczne mogą powodować niepoczytalność sprawcy czynu zabronionego, co może prowadzić do uchylecia winy sprawcy. Procedura postępowania z osobami wykazującymi zaburzenia psychiczne jest ściśle określona przez prawo i szczegółowe przepisy wewnętrzne. Jedną z formacji, która ma bezpośredni kontakt z takimi osobami jest Policja. Policja może zastosować przymus bezpośredni w celu wyegzekwowania posłuszeństwa i odparcia bezpośredniego ataku na życie lub zdrowie. Każda czynność policjanta dokonana wobec osoby z zaburzeniami psychicznymi ma ogromne znaczenie dla prawidłowości i efektywności przeprowadzonej interwencji. Dlatego niezmiernie istotne jest stosowanie się do restrykcyjnych procedur postępowania z taką kategorią osób. Niniejszy artykuł stanowi studium prawne nad problematyką stosowania przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi.

Słowa kluczowe: przymus, przymus bezpośredni, Policja, zaburzenia psychiczne, niepoczytalność, prawo karne, wyłączenie winy

Summary

Living in the modern world can be very difficult for some people. Their psyche doesn't stand the pressure and very often it is the cause of mental disorder. Living with such a disturbance can have consequences in social and legal life. This problem is very important because this disorder can cause irresponsibility - insanity of person who committed a crime. It can start the procedure of excluding the guilty of this person. The procedure of acting with such a person is very strict and described by law. Police is one of the institutions, which have contact with those people. Police has a right to use direct compulsion to enforce their obedience and to protect others from direct danger for life and health. Each action of the policeman is very important and has a big meaning for correct and effective intervention. That's why they need to proceed all of the strict procedures. This article is about proceeding with the people with mental disorder.

Key words: compulsion, direct compulsion, Police, mental disorders, irresponsibility, insanity, criminal law, excluding the guilty.

Marta Janocha

OCHRONA PRAW KONSUMENTA BĘDĄCEGO STRONĄ UMOWY O IMPREZĘ TURYSTYCZNĄ

Wprowadzenie

Dynamiczny rozwój branży turystycznej spowodował, że umowy o imprezę turystyczną zawierane są w sposób masowy. Klientem biura podróży co do zasady jest konsument. Tymczasem przysługujące mu uprawnienia nie są zebrane w jednym akcie prawnym, co stanowi dla niego poważne utrudnienie. Wśród źródeł prawa odnoszących się do umowy o imprezę turystyczną znajdują się zarówno źródła prawa krajowego, w tym Ustawa o usługach turystycznych¹, Kodeks cywilny², źródła prawa Unii Europejskiej, w tym dyrektywa 90/314³, jak i źródła prawa międzynarodowego.

Rozważać można ochronę interesów ekonomicznych oraz ochronę życia i zdrowia konsumenta, ale także innych jego interesów niemajątkowych (ten ostatni problem dotyczy przede wszystkim kwestii odpowiedzialności za tzw. zmarnowany urlop).

Polski ustawodawca zabezpiecza interesy ekonomiczne konsumenta na różne sposoby, jednak wszystkie zmierzają do otrzymania przez klienta pakietu usług, za które wcześniej zapłacił. Duże ułatwienie dla konsumenta stanowi jednoznaczne wskazanie organizatora turystyki jako podmiotu odpowiedzialnego. Umowa o imprezę turystyczną składa się z wielu różnorodnych świadczeń, realizowanych głównie przez podwykonawców (również zagranicznych). Zapoznanie się z zasadami i zakresem odpowiedzialności każdego podwykonawcy wiązałoby się z ogromnym wysiłkiem, dlatego w świetle przepisów Dyrektywy 90/314 konieczne było wzmocnienie pozycji konsumenta w tym zakresie. Klient nie ma żadnych wątpliwości, do kogo kierować żądania w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy o imprezę turystyczną. Jednocześnie u. u. t. przy nakładaniu obowiązków pomija pozostałe podmioty: pośrednika turystycznego i agenta. Ostatni powinien jednak wyraźnie wskazać organizatora turystyki pod sankcją przejęcia zakresu odpowiedzialności w granicach przewidzianych dla organizatora turystyki (art. 19 a u. u. t.). Natomiast przyczyny pominięcia pośrednika turystycznego pozostają niejasne⁴.

¹ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1990 r. o usługach turystycznych (Dz. U. 1997 Nr 133 poz. 884).

² Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93).

³ Dyrektywa 90/314 EWG z dn. 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. L 158, 23/06/1990, P. 0059-0064).

⁴ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 167.

W fazie przedkontraktowej ochrona konsumenta przejawia się w konieczności uzyskania przez organizatorów i pośredników turystycznych wpisu do odpowiednich rejestrów, uzależnionego m. in. od posiadania zabezpieczenia finansowego na wypadek ogłoszenia upadłości. Niniejsze opracowanie poświęcone jest ochronie podstawowych interesów konsumenta w fazie kontraktowej. Jego celem jest ukazanie katalogu uprawnień klienta oraz zakresu odpowiedzialności organizatora turystyki względem niego.

Obowiązki informacyjne organizatora turystyki

Obowiązki informacyjne stanowią istotny instrument ochrony praw konsumenta zarówno w fazie przedkontraktowej jak i kontraktowej. Informacje obowiązkowo zamieszczone w katalogach, broszurach, folderach oraz w umowie z klientem stanowią podstawę dochodzenia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania świadczenia – pakietu usług tworzących imprezę turystyczną. P. Cybula uważa, że można nawet stwierdzić, iż polski ustawodawca rozbudował obowiązek informacyjny zawarty w Dyrektywie 90/314 na korzyść konsumentów⁵. Zgodnie z Dyrektywą 90/314 przed podpisaniem umowy klient powinien być poinformowany o detalach dotyczących podróży w szczególności o miejscu pobytu, rodzaju środka transportu i jego charakterystyce, planie podróży, godzinach serwowania posiłków, a także o aktualnych przepisach wizowych i paszportowych oraz szczególnych wymaganiach zdrowotnych koniecznych do udziału w wyprawie⁶, zakresie ubezpieczenia od Następstw Nieszczęśliwych Wypadków i od kosztów leczenia, a także o możliwości zawarcia dodatkowej umowy ubezpieczenia od kosztów rezygnacji z imprezy⁷. Bardziej szczegółowe informacje powinny się znaleźć w umowie z klientem. W aneksie do Dyrektywy 90/314 zostały zawarte jej obowiązkowe elementy, w szczególności opis miejsca przeznaczenia, okres realizacji imprezy turystycznej, daty, godziny odjazdu, powrotu, charakterystykę środka transportu, położenie, kategorię obiektu zakwaterowania, opis trasy podróży, dodatkowe usługi wliczone w cenę, wskazanie wszystkich składników ceny (opłat, podatków, taks turystycznych), terminu i sposobu zapłaty ceny, termin, w którym podróżny powinien zawiadomić organizatora turystyki o wszelkich roszczeniach wynikających z nienależytego wykonania umowy oraz dane umożliwiające kontakt z organizatorem, pośrednikiem, agentem turystycznym oraz ubezpieczycielem. W przypadku, gdy realizacja imprezy turystycznej uzależniona jest od liczby uczestników, umowa powinna zawierać również informację o możliwym terminie jej odwołania. Informacje powinny być podane w sposób przystępny dla konsumenta, po zawarciu umowy organizator dostarcza klientowi pisemną kopię dokumentu⁸.

⁵ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 202.

⁶ Dyrektywa 90/314 EWG z dn. 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. L 158, 23/06/1990, P. 0059-0064).

⁷ Ibidem, art. 3-4.

⁸ Ibidem, art. 4, ust. 2, pkt. B.

W ustawie o usługach turystycznych⁹ legislator dodatkowo zobowiązuje do określenia w umowie jej podstaw prawnych oraz konsekwencji prawnych z niej wynikających. Polska regulacja nakłada także obowiązek pisemnego poinformowania klienta o każdej modyfikacji warunków zawartej umowy. Niedopełnienie powyższego obowiązku może skutkować wykreśleniem z Wojewódzkiego i Centralnego Rejestru Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych¹⁰. Zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 1 Dyrektywy 90/314 udzielanie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji jest zakazane. Ponadto informacje zawarte w ulotkach lub reklamach radiowych oraz telewizyjnych nie mogą być sformułowane w sposób mylący¹¹. Podobną regulację zawiera dyrektywa dotycząca wprowadzającej w błąd reklamy (Misleading Advertising Directive 84/450).¹² Klient biura podróży zostaje wyposażony w konkretny opis świadczenia zawarty w broszurach, katalogach oraz folderach. Jednakże sama Dyrektywa 90/314 nie wprowadza żadnych sankcji za nieumieszczenie wymaganych lub podawanie nieprawdziwych danych¹³. W polskim prawie sankcje z tego tytułu mają charakter niezależny i wynikają z szeregu źródeł¹⁴. Zgodnie z art. 9, ust. 1, pkt. 3 u. u. t. realizację obowiązków informacyjnych monitoruje marszałek województwa. Podawanie niepełnych lub nieprawdziwych danych stanowi rażące naruszenie warunków prowadzenia działalności regulowanej. Na podstawie art. 71 ust. 1 pkt. 3 u. s. d. g. organ prowadzący rejestr działalności regulowanej w powyższej sytuacji wydaje decyzję o zakazie wykonywania działalności¹⁵. Konsekwencje mogą wynikać również przepisów o ochronie konsumentów, w szczególności; ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁶, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁷, ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym¹⁸.

Nieudzielenie konsumentowi pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji stanowi, na tle art. 24, ust. 2 pkt. 2 u. o. k. k., praktykę godzącą w zbiorowe interesy konsumentów¹⁹. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie nakłada na przedsiębiorców obowiązków informacyjnych, stanowi jednak dodatkową gwarancję dla respektowania powinności wynikających z innych aktów prawnych, w tym przypadku ustawy o usłu-

⁹ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1990 r. o usługach turystycznych (Dz. U. 1997 Nr 133 poz. 884);

¹⁰ M. Gwoździcka-Piotrowska, *Pozycja prawna podmiotów turystycznych a ochrona klienta. Ujęcie prawnoporównawcze*, Poznań 2010, s. 117.

¹¹ Ibidem, s. 109.

¹² Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej (Dz. Urz. L 376, 27/12/2006 P. 0021 – 0027).

¹³ M. Gwoździcka-Piotrowska, op. cit., s. 110.

¹⁴ R. Adamus, *Umowa o podróż w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 72.

¹⁵ Ustawa z dn. 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807), art. 71, ust. 1, pkt. 3.

¹⁶ Ustawa z dn. 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2007, Nr 50, poz. 331).

¹⁷ Ustawa z dn. 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 2003, Nr 153, poz. 1503).

¹⁸ Ustawa z dn. 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. 2007, Nr 171, poz. 1206).

¹⁹ R. Adamus, *Umowa o podróż w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 73.

gach turystycznych²⁰. Zakwalifikowanie lekceważenia obowiązków informacyjnych zawartych w u. u. t. jako praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów pozwala na interwencję ze strony Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes UOKiK posiada możliwość:

- wydania decyzji o konieczności zaniechania praktyki naruszającej interesy konsumentów, wskazując sposób usunięcia skutków naruszenia np. zobowiązując przedsiębiorcę do złożenia oświadczeń o treści określonej w powyższej decyzji (art. 26, ust. 1 u. o. k. k.),
- opublikowania decyzji na koszt przedsiębiorcy (art. 26, ust. 2 u. o. k. k.),
- wydania decyzji o nałożeniu kary finansowej w wysokości do 10% przychodu przedsiębiorcy (art. 106 ust. 1 pkt. 4 u. o. k. k.).

Regulacje ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym dotyczą relacji w obrocie profesjonalnym – pomiędzy przedsiębiorcami. Jednak zdrowa konkurencja sprzyja lepszemu ochronie praw konsumentów. Nieudzielenie informacji o ryzyku związanym z produktem lub oznaczenie produktów i usług w sposób, który mogłoby wprowadzić klienta w błąd oraz rozpowszechnianie takich informacji stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w myśl art. 10 ust. 1 u. p. n. k. Zgodnie z ustawą o p. n. p. r. działanie wprowadzające w błąd to postępowanie przedsiębiorcy w taki sposób, by skłonić konsumenta do decyzji, której by nie podjął w innych okolicznościach (art. 5 ust. 1 u. p. n. p. r.), rozpowszechnianie prawdziwych informacji w sposób niejasny, który mógłby wywołać błędne wyobrażenie o proponowanym produkcie (art. 5 ust. 2 u. p. n. p. r.) oraz pomijanie lub zatajanie istotnych informacji (art. 6 ust. 2-3 u. p. n. p. r.). Wynikający z art. 12 u. u. t. obowiązek udzielenia informacji w sposób dokładny i zrozumiały został uzupełniony przepisami ustawy o u. n. p. r. Przedsiębiorca powinien zadbać o przekazanie informacji, uwzględniając możliwości intelektualne, pochodzenie, niepełnosprawność, wiek klienta oraz szereg czynników społecznych, językowych oraz kulturowych²¹.

Zgodnie z art. 12 u. u. t. konsument powinien być jasno poinformowany o:

- wysokości ceny lub sposobie jej obliczenia,
- rodzaju, klasie, kategorii środka transportu,
- trasie imprezy,
- położeniu, rodzaju oraz kategorii obiektu zakwaterowania zgodnie z przepisami kraju pobytu,
- liczby oraz rodzaju posiłków,
- programie zwiedzania i atrakcji turystycznych,
- wysokości oraz terminie zapłaty zaliczki
- terminie zapłaty całej ceny,

²⁰ D. Miąsik, *Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów*, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, (red.) T. Skoczny, Warszawa 2009, s. 969.

²¹ R. Adamus, *Umowa o podróż w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 74.

- terminie powiadomienia klienta o odwołaniu imprezy w sytuacji, gdy impreza uzależniona jest od ilości chętnych,
- podstawach prawnych umowy i konsekwencjach prawnych z niej wynikających,
- obowiązujących przepisach paszportowych, wizowych, sanitarnych,
- szczególnych wymaganiach zdrowotnych dotyczących udziału w imprezie.

Jeżeli organizator turystyki nie poda wymienionych informacji w zawieranej umowie, konsument powinien odnosić się do informacji zawartych w przedstawionych broszurach i katalogach (art. 12 u. u. t.). Art. 12 ust. 2 u. u. t. jasno wskazuje, że decydujące znaczenie ma tekst – nie zdjęcia zamieszczone w katalogu, dlatego klient powinien uważnie czytać opisy pod fotografiami. W sytuacji, gdy w umowie nie zawarto odmiennych postanowień pisemne informacje zawarte w katalogach i broszurach stają się częścią umowy (art. 12 ust. 2 u. u. t.). Powyższe regulacje mają istotne znaczenie dla jakości usług świadczonych przez biura podróży²². Ze względu na ogromną różnorodność proponowanych pakietów usług turystycznych wymienione w art. 12 u. u. t. dane trudno odnieść do niektórych z nich np. w jaki sposób określić rodzaj posiłków jeżeli proponowana impreza turystyczna nie obejmuje wyżywienia²³. Orzecznictwo europejskie przyjmuje model rozważnego konsumenta, któremu brak informacji, na przykład o transporcie, nie pozwoli przypuszczać, że taka usługa jednak występuje²⁴. Podobny wzór konsumenta przyjęto w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Art. 2 pkt. 8 wspomnianej ustawy stanowi, że przeciętny konsument jest dostatecznie poinformowany, uważny i ostrożny. Z jednej strony brak informacji powinien wskazywać, że proponowany pakiet nie obejmuje tej usługi. Z drugiej strony, w praktyce, nieumieszczenie negatywnej informacji może okazać się bardzo mylące²⁵. W przypadku tzw. wycieczek objazdowych, klient powinien sprawdzić program imprezy ponieważ może się okazać, iż pierwszą dobę spędzi w środku transportu bez wyżywienia. Organizatorzy turystyki lub pośrednicy turystyczni nie zawsze zwracają klientom uwagę na takie okoliczności.

Organizatorzy turystyki zobowiązani są do określenia ceny imprezy albo do podania sposobu jej obliczenia (art. 12 ust. 1 pkt. 1 u. u. t.). Biura podróży podają ceny również w walucie obcej, dlatego metoda jej przeliczenia na złote ma istotne znaczenie. Art. 3 ust. 1 ustawy o cenach²⁶ statuuje, że podatek VAT powinien być zawarty w cenie. W katalogach i innych tego typu materiałach powinny być zamieszczone wyłącznie ceny brutto. Organizatorzy mogą się po-

²² A. Grzesiek, *Prawo a jakość usług w turystyce*, Folia Turistica. Turystyka a prawo, nr 20, Kraków 2009, s. 44.

²³ P. Cybula *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 203.

²⁴ Ibidem, s. 204.

²⁵ Ibidem, s. 206.

²⁶ Ustawa z dn. 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 z późn. zm.).

sługiwać katalogami z poprzednich sezonów z wkładką, w której zamieszczono uaktualnione ceny²⁷.

Istotne jest także, aby w katalogu znajdowały się ceny dodatkowych usług nie objętych ceną imprezy w szczególności: dostępu do Internetu, płatnej klimatyzacji, usług hotelowego SPA, polskich kanałów w TV, wynajęcia leżaków na plaży, wypożyczenia sprzętu sportowego, korzystania z boisk sportowych na terenie hotelu. Zamieszczanie takich informacji nie jest obowiązkowe, jednak ich podanie może znacząco wpłynąć na decyzję konsumenta w zakresie wyboru pakietu usług²⁸. Art. 12 u. u. t. statuuje, że informacje powinny być przekazane dokładnie i w sposób zrozumiały. Organizator turystyki lub pośrednik turystyczny powinien dołożyć starań, by przekazać informacje w sposób jasny²⁹, np. objaśnić skróty w opisie obiektu i oferowanych usług. Klienci nie zawsze zdają sobie sprawę z faktu, że chociaż opłacili popularną opcję żywienia *all inclusive*, to nie zawsze obejmuje ona np. ceny napojów na hotelowej plaży.

Art. 13 u. u. t. statuuje, że organizator turystyki zobowiązany jest do poinformowania klienta o możliwości dodatkowego ubezpieczenia się od kosztów rezygnacji z imprezy. Konsument powinien zostać poinformowany o zakresie obowiązkowego ubezpieczenia NNW oraz ubezpieczenia od kosztów leczenia. Przed wyjazdem organizator zobligowany jest podać na piśmie nazwisko i nazwę oraz adres lokalnego organizatora turystyki, który będzie służył klientom pomocą. Konieczne jest także podanie szczegółów dotyczących połączeń komunikacyjnych w tym miejsca, które będzie zajmował w środkach komunikacji np.: miejsce w wagonie sypialnym, kabina na statku oraz czas przejazdu, miejsca, czas postoju.

Przepisy ustawy o usługach turystycznych zapewniają klientom prawo do rzetelnej i pełnej informacji na temat imprezy turystycznej, zabezpieczają konsumenta przed wzrostem ceny imprezy lub wystąpieniem dodatkowych kosztów, o których nie został poinformowany przed wyjazdem. Organizator jest zobligowany do udzielenia przed zawarciem umowy informacji o zagrożeniach w miejscu pobytu turysty, podania imienia i nazwiska oraz adresu miejscowego przedstawiciela, któremu klienci powinni zgłaszać odstępstwa od treści świadczeń zapisanych w umowie. Organizator turystyki jest zobowiązany do zamieszczania powyższych informacji w folderach, broszurach reklamowych oraz w umowie z konsumentem. W przypadku niezamieszczenia informacji w umowie, standard świadczonych usług wyznaczają właśnie foldery i ulotki reklamowe (art. 12 pkt. 2 u. u. t.). Dokładny opis świadczeń stanowi skuteczne narzędzie do egzekwowania właściwego wykonania umowy³⁰. Biuro podróży

²⁷ P. Cybula, *Umowa o imprezę turystyczną*, Warszawa 2012.

²⁸ Ibidem.

²⁹ R. Adamus, op. cit, 77.

³⁰ H. Zawistowska, *Znaczenie ochrony prawnej konsumentów usług turystycznych dla rozwoju turystyki w Polsce*, Warszawa 1999, s. 198.

ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone konsumentom poprzez podanie nieprawdziwych informacji na zasadach ogólnych wynikających z Kodeksu cywilnego. Dodatkowo konsument, którego prawa zostały naruszone lub były zagrożone, na podstawie art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym³¹, może domagać się zarzucenia nieuczciwej praktyki rynkowej, usunięcia skutków tego działania, unieważnienia kontraktu, zwrócenia wzajemnych świadczeń oraz kosztów poniesionych przez konsumenta w związku z kupnem produktu, a także zasądzenia sumy pieniężnej na cel publiczny np. wpieranie kultury polskiej, ochronę konsumentów³². Dzięki odpowiedniej informacji klient nie sformułuje zbyt wysokich oczekiwań wobec usługi i uniknie rozczarowania, a organizator turystyki nie będzie odpowiadał za nienależyte wykonanie świadczenia, jeżeli było zgodne z pisemnymi informacjami zawartymi w umowie³³. Organizator turystyki zobowiązany jest udzielić klientowi także informacji o nieatrakcyjnych szczegółach oferty np.: konieczności uiszczenia dodatkowych opłat lotniskowych lub kosztów transferu na lotnisko. Udzielanie przez organizatorów turystyki informacji w identycznym zakresie ułatwia klientom skuteczne porównywanie ofert.

Zasada odpowiedzialności organizatora turystyki

Dyrektywa 90/314 jasno określa w art. 5 ust. 1, że państwa członkowskie winny dążyć do zapewnienia odpowiedzialności organizatora turystyki lub/i punktu sprzedaży detalicznej wobec konsumenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy niezależnie czy spełniają oni świadczenia osobiście czy poprzez swoich kontrahentów. Istnieje zatem możliwość ukształtowania prawa państwa członkowskiego w jednym z trzech wariantów.

Odpowiedzialność ponosi: wyłącznie organizator turystyki, wyłącznie punkt sprzedaży detalicznej, zarówno organizator jak i punkt sprzedaży³⁴. Zgodnie z art. 11a ust. 1 u. u. t. w polskim prawie odpowiedzialność ponosi wyłącznie organizator turystyki.

Postanowienia Dyrektywy 90/314 zawarte w art. 5 ust. 2 stanowią, że ograniczenie odpowiedzialności może nastąpić, gdy powstanie szkody nie wynika z winy organizatora (punktu sprzedaży detalicznej) ani podwykonawców, ale jest wynikiem:

- zaniechań z winy konsumenta,
- innych zaniechań, których nie można było uniknąć ani przewidzieć, spowodowanych przez działanie osób trzecich nie związanych z realizowaniem programu imprezy, np. szkody powstałe w czasie, gdy konsument uczestniczył w wycieczce fakultatywnej zakupionej od niezależnego od organizatora sprzedawcy,

³¹ Ustawa z dn. 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. 2007, Nr 171, poz. 1206).

³² R. Adamus, op. cit., s. 80.

³³ H. Zawistowska, op. cit., s. 198.

³⁴ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 173.

- działania siły wyższej – niezwyklej okoliczności niezależnych od stron, których skutków nie dało się uniknąć ani przewidzieć, pomimo zachowania należytej staranności,
- zdarzenia, którego organizator, punkt sprzedaży nie mógł przewidzieć, mimo zachowania należytej staranności³⁵.

Według P. Cybuli funkcjonują dwa poglądy odnośnie do zasady ponoszenia odpowiedzialności przez organizatora turystyki. Pierwszy zakłada odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, pomimo zastosowania określenia „wina”³⁶. Drugi natomiast skłania się ku odpowiedzialności na zasadzie winy³⁷. Za pierwszym poglądem przemawia konstrukcja art. 11a ust. 2 u. u. t. ze względu na konieczność udzielenia pomocy klientowi bez względu na wszelkie okoliczności³⁸ oraz możliwe przesłanki wyłączenia odpowiedzialności³⁹.

W polskim prawie normatywną podstawę odpowiedzialności biura podróży stanowi art. 471 k. c., według którego dłużnik jest zobowiązany do naprawienia szkody spowodowanej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, chyba, że ww. sytuacja stanowi następstwo okoliczności, za które dłużnik nie ponosi odpowiedzialności⁴⁰. Art. 472 k. c. statuuje, że dłużnik zobowiązany jest do zachowania należytej staranności, jeżeli nic innego nie wynika z czynności prawnej lub przepisu szczególnego. W przypadku umów o imprezę turystyczną przepis szczególny stanowi art. 11a u. u. t.⁴¹. Ustawodawca zezwala na wyłączenie odpowiedzialności organizatora turystyki za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, jedynie gdy sytuacja została spowodowana wyłącznie poprzez:

- siłę wyższą,
- działanie lub zaniechanie klienta
- działanie lub zaniechanie osób trzecich, które nie uczestniczyły w świadczeniu usług przewidzianych w umowie (art. 11a ust. 1 u. u. t.).

Jednak wyraźnie określa również, że wyłączenie odpowiedzialności nie zwalnia biura podróży z obowiązku udzielenia klientowi pomocy (art. 11a ust 2 u. u. t.). Brak współdziałania konsumenta z organizatorem nie za każdym razem stanowi wyższą przesłankę. Organizator turystyki ponosi odpowiedzialność za szkody powstałe w wyniku nieudzielenia pomocy klientowi⁴². Zachowanie klienta może stanowić również dozwoloną reakcję na działanie organizatora np. skorzystanie przez klienta z możli-

³⁵ Ibidem, s. 174.

³⁶ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012.

³⁷ Ibidem, 175.

³⁸ R. Adamus, op. cit., s. 137.

³⁹ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 173.

⁴⁰ Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93).

⁴¹ P. Cybula, *Kolizyjno-prawne problemy ochrony klienta w ustawie o usługach turystycznych w świetle Konwencji Rzymskiej o prawie właściwym dla zobowiązań umownych*, [w:] *Problemy współczesnego prawa międzynarodowego, europejskiego i porównawczego*, vol. 7, Kraków 2009, s. 8.

⁴² R. Adamus, op. cit. s. 157.

wości rezygnacji z części lub całości świadczenia i żądanie zwrotu części lub całości ceny⁴³. Obowiązek zwrotu całości lub części zapłaty za niespełnione świadczenia wynika z art. 385³ pkt. 12 k. c. Wystąpienie obiektywnej przesłanki w postaci powstania szkody wskutek działania lub zaniechania klienta zwalnia organizatora turystyki z odpowiedzialności niezależnie od tego, czy było to działanie zawinione czy też nie⁴⁴. Za niedozwolone postanowienie umowne uznano jednak następujące: „*Uczestnik jest zobowiązany do pokrycia kosztów szkód wyrządzonych przez siebie (...) w czasie trwania imprezy i w miejscu jej powstania*”⁴⁵. Sąd uznał, że powyższe postanowienie stanowi nadmierne obciążenie dla konsumenta. Konieczność poniesienia nieprzewidzianych wydatków mogłaby znacząco utrudnić lub wręcz uniemożliwić dalsze uczestnictwo w imprezie turystycznej.⁴⁶

Kolejną okoliczność uzasadniającą uwolnienie od odpowiedzialności organizatora turystyki stanowi zachowanie osób trzecich, nieuczestniczących w realizacji programu wynikającego z zawartej umowy (art. 11a ust. 1 pkt. 2 u. u. t.). Ustawodawca nie wprowadził wymagania, by takie działania lub zaniechania były zawinione⁴⁷. Aby skorzystać z przewidzianego w treści art. 11a ust. 1 pkt. 2 u. u. t. zwolnienia, organizator turystyki powinien udowodnić zaistnienia dwóch przesłanek łącznie:

- zachowanie dotyczyło osób nieuczestniczących w wykonywaniu świadczeń przewidzianych w umowie,
- działań lub zaniechania nie można było uniknąć ani przewidzieć⁴⁸.

Natomiast niedopuszczalne jest generalne wyłączenie odpowiedzialności za wszystkie szkody spowodowane działaniem osób trzecich np. „*Biuro nie ponosi odpowiedzialności za szkody spowodowane działaniem osób trzecich takie jak kradzieże, rabunki (...)*”⁴⁹.

Koleją przesłanką uwalniającą organizatora od odpowiedzialności, podobnie jak w Dyrektywie 90/314, jest siła wyższa. Dyrektywa zawiera jednak definicję używanego w art. 4 ust. 6 terminu, w przeciwieństwie do u. u. t. Odpowiednie sprecyzowanie pojęcia na gruncie polskiego prawa zapewnia doktryna określając tym mianem zdarzenia zewnętrzne, niemożliwe do zapobieżenia oraz do przewidzenia⁵⁰. W rozumieniu Dyrektywy 90/314 siłę wyższą stanowią niezależne od strony niezwykle oraz nieprzewidziane okoliczności, których skutków nie dało się uniknąć mimo zachowania staranności. Reguła ta nie dotyczy sprzedaży większej liczby miejsc niż dostępne (art. 4 ust. 6 Dyrektywy 90/314). Polski ustawodawca, przyjmując węższą definicję rozważanego terminu,

⁴³ UOKiK, Raport z kontroli działalności organizatorów turystyki, Warszawa – Katowice 2011, s. 16 <http://www.uokik.gov.pl/raporty2.php> [dostęp 10 kwietnia 2013].

⁴⁴ P. Cybula, *O ewolucji zasad odpowiedzialności organizatora turystyki z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy o imprezę turystyczną*, [w:] *Odpowiedzialność cywilna w obrocie gospodarczym*, (red.) A. Śmieja, Wrocław 2011, s.31.

⁴⁵ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 lipca 2009 r. (XVII AmC 263/08, MSiG 2010, nr 4, poz. 240).

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ P. Cybula, *Usługi turystyczne...*, s. 181.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Wyrok SOKiK z dnia 19 października 2004r. (XVII AmC 95/03, MSiG 2005, Nr 122, poz. 7513).

⁵⁰ A. Olejniczak, Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 82.

wprowadził bardziej surowe przepisy poszerzające odpowiedzialność organizatora turystyki w stosunku do regulacji Dyrektywy 90/314⁵¹ z korzyścią dla konsumentów. W literaturze uważa się, że ogólnie obowiązująca reguła domniemanej winy dłużnika w przypadku imprez turystycznych została zastąpiona odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka⁵².

Ustawodawca polski przewiduje możliwość ograniczenia lub wyłączenia odpowiedzialności organizatora turystyki w drodze umowy jedynie w sytuacjach, gdy tak stanowi umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska (art. 11b ust. 2 u. u. t.). Art. 11b u. u. t. nieco różni się od regulacji Dyrektywy 90/314, która tylko wspomina ogólnie o konwencjach międzynarodowych⁵³. Polska ustawa ogranicza zakres umów międzynarodowych do tych, których stroną jest RP. W literaturze wyrażono pogląd, że powinny to być ratyfikowane umowy międzynarodowe, które stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa w myśl art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵⁴. Ograniczenie odpowiedzialności na podstawie art. 11b u. u. t. może nastąpić jedynie w sposób określony w tych umowach międzynarodowych i do granic jakie przewidują⁵⁵. Legislacja zezwala również na kwotowe ograniczenie odpowiedzialności organizatora do wysokości podwójonej ceny imprezy turystycznej (art. 11b ust. 3 u. u. t.). Kwota określona w art. 11b ust. 3 u. u. t. stanowi minimalną kwotę, poniżej której nie wolno ograniczać odpowiedzialności, czyli ograniczenie odpowiedzialności nie dalej idące niż do dwukrotnej wysokości ceny imprezy. Zgodnie z art. 19 u. u. t. postanowienia umów, mniej korzystne dla klienta niż zawarte w u. u. t., są nieważne. R. Adamus zakłada, że zakres odpowiedzialności organizatora turystyki ulega zmniejszeniu także, jeżeli klient przyczynił się do powstania szkody zgodnie z treścią art. 362 k. c.⁵⁶. Należy zatem udowodnić winę po stronie klienta oraz określić stopień, w jakim jego zachowanie przyczyniło się do powstania szkody⁵⁷.

Ochrona życia i zdrowia konsumenta

Zgodnie z art. 11b ust. 4 u. u. t. biuro podróży nie może ograniczyć ani wyłączyć swojej odpowiedzialności w drodze umowy w przypadku powstania szkód na osobie. Szkodę o takim charakterze stanowi pozbawienie życia, uszczerbek na ciele człowieka, rozstrój zdrowia lub pogwałcenie innych dóbr osobistych⁵⁸. Odpowiedzialność za szkody

⁵¹ J. Gospodarek, *Zasady i zakres odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy turystycznego. Próba uogólnień*, [w:] *Odpowiedzialność cywilna w obrocie gospodarczym*, (red.) A. Śmieja, Wrocław 2011, s. 64.

⁵² R. Adamus, op. cit., s. 137.

⁵³ *Dyrektywa 90/314 EWG z dn. 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. L 158, 23/06/1990, P. 0059-0064)*.

⁵⁴ J. Gospodarek *Prawo w turystyce i rekreacji. Definicja. Schematy. Kazusy. Testy. Wykaz aktów normatywnych. Bibliografia*, Warszawa 2008, s. 51.

⁵⁵ P. Cybula, *Usługi turystyczne...*, s. 196.

⁵⁶ R. Adamus, op. cit., s. 136.

⁵⁷ J. Raciborski, *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 131.

⁵⁸ Z. Radwański, *Zobowiązania - część ogólna*, Warszawa 2001, s. 214.

na osobie obowiązuje w stosunku do zdarzeń będących w normalnym związku przyczynowo-skutkowym z zachowaniem się biura podróży lub jego podwykonawców⁵⁹.

Art. 6 ust. 2 Globalnego Kodeksu Etyki – opracowanego przez Światową Organizację Handlu zbioru podstawowych reguł etycznych, którego celem jest wskazywanie podmiotom uczestniczącym w rozwoju turystyki, drogi do jej zrównoważonego rozwoju⁶⁰, statuuje, że fachowcy z dziedziny turystyki winni zapewnić swoim klientom, we współpracy z właściwymi władzami, bezpieczeństwo, a także odpowiednie ubezpieczenie zapewniające ochronę zdrowia oraz udzielenie pomocy w nagłych wypadkach. Powinni również dążyć do zapobiegania nieszczęśliwym wypadkom oraz zatruciom pokarmowym⁶¹. Obowiązek zapewnienia klientowi opieki nie został zawarty w dyrektywie 90/314 wprost⁶², jednak w art. 5 ust. 2 umieszczono zobowiązanie do udzielenia pomocy, jeżeli zaistnieje taka konieczność. Organizator turystyki zobowiązany jest do udzielenia pomocy poszkodowanemu klientowi nawet jeżeli zachodzą okoliczności wyłączające jego odpowiedzialność za powstałą szkodę (art. 11a ust. 2 u. u. t.). W ocenie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powyższa pomoc polega w szczególności na: „asystowaniu przy załatwianiu niezbędnych spraw urzędowych, udzielaniu informacji koniecznych do tego, aby usunąć przeszkody w korzystaniu z usług”⁶³. Zgodnie z art. 14 ust. 3 u. u. t. na organizatorze spoczywa także obowiązek zawarcia na rzecz uczestników zagranicznych imprez turystycznych ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków oraz kosztów leczenia. Jednak zawarcie powyższych umów i poinformowanie klienta o zakresie ubezpieczenia nie zwalnia od obowiązku opieki nad turystami (art. 13 ust. 4 u. u. t.). W literaturze wyrażono pogląd, że z umowy o imprezę turystyczną wynika obowiązek zapewnienia konsumentom bezpieczeństwa, a niewykonanie powyższego zobowiązania skutkuje odpowiedzialnością organizatora turystyki za powstanie szkody na osobie⁶⁴. Sąd Najwyższy stwierdził, że odpowiedzialność ta ma charakter kontraktowy⁶⁵. M. Nesterowicz wyraża pogląd, że odpowiedzialność organizatora może mieć także charakter deliktowy (art. 443 k. c.), ponieważ szkoda na osobie zawsze stanowi czyn niedozwolony⁶⁶. Według M. Nesterowicza, jeżeli organizator występuje również w roli przewoźnika ponosi odpowiedzialność deliktową na zasadach wynikających z przepisów dotyczących przewozu określonym środkiem transportu (art. 436 k. c.)⁶⁷. Niezależnie od odpowiedzialności deliktowej organizator może ponieść konsekwencje z tytułu odpowiedzialności kontrakto-

⁵⁹ K. Osajda, *Wprowadzenie do części ogólnej zobowiązań* [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna*, (red.) E. Łętowska, tom 5, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 22.

⁶⁰ http://ethics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/poland_0.pdf [dostęp 13 lutego 2013].

⁶¹ Globalny kodeks etyki w turystyce http://ethics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/poland_0.pdf, [dostęp 21 maja 2013].

⁶² M. Gwoździcka – Piotrowska, *Pozycja prawna podmiotów turystycznych a ochrona klienta. Ujęcie prawno – porównawcze*, Poznań 2010, s. 101.

⁶³ *Raport UOKiK z kontroli działalności organizatorów turystyki*, Warszawa-Katowice 2008, s. 43.

⁶⁴ M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2006, s. 83.

⁶⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 1966 r., I CR 134/64, OSPiKA, z. 7-8, poz. 183.

⁶⁶ M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2006, s. 83.

⁶⁷ *Ibidem*.

wej (art. 474 k. c.), jeśli klient doznał uszczerbku w restauracji czy hotelu⁶⁸. Organizator turystyki odpowiada bowiem za szkody na osobie na zasadzie ryzyka również, gdy powstanie szkody następuje podczas wykonywania zobowiązań przez podwykonawców, zgodnie z art. 474 k. c. Zgodnie z regułami reżimu deliktowego organizator może ponieść odpowiedzialność również wobec osób bliskich klienta, jeżeli uczestnik imprezy zmarł wskutek powstałej szkody. Zgodnie z art. 446 §1 k. c. jeżeli na skutek „rozstroju zdrowia lub uszkodzenia ciała nastąpiła śmierć poszkodowanego, zobowiązany do naprawienia szkody powinien zwrócić koszty leczenia i pogrzebu, temu kto je poniósł”. Jeśli zasady współżycia społecznego tego wymagają, osoby bliskie zmarłego mogą żądać renty od zobowiązanego (art. 446 §2 k. c.). Wysokość świadczenia ustalana jest przez sąd w zależności od potrzeb bliskich oraz prawdopodobnych możliwości finansowych zmarłego klienta. Ponadto, jeżeli sytuacja materialna najbliższych zmarłego uległa znacznemu pogorszeniu na skutek jego śmierci, rodzina może ubiegać się o stosowne odszkodowanie na podstawie art. 446 §3 k. c. Według treści art. 446 §4 k. c. istnieje możliwość przyznania rodzinie zmarłego zadośćuczynienia za doznana, w wyniku wadliwego wykonania umowy o imprezę turystyczną, krzywdę. M. Nestorowicz wyraża pogląd, że powyższe roszczenia nie wynikają z odpowiedzialności kontraktowej, ponieważ, bliscy zmarłego nie są stroną zawartej umowy. Powinność zawarta w art. 11a ust. 2 u. u. t. obowiązuje niezależnie od, wynikającego z Konstytucji RP, obowiązku państwa w tym zakresie⁶⁹. Na podstawie art. 36 Konstytucji RP obywatele polscy mają prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pobytu poza granicami kraju.

Zgodnie z art. 30 u. u. t. organizatorzy turystyki zobowiązani są do zapewnienia turystom opieki osób o odpowiednich kwalifikacjach. Standardy w tym zakresie wyznacza ustawa o usługach turystycznych w rozdziale 4, dotyczącym przewodników turystycznych oraz pilotów wycieczek. W art. 20 u. u. t. ustawodawca wskazuje sprawowanie opieki nad uczestnikami imprezy wśród zadań należących zarówno do przewodników jak i do pilota wycieczek. Dodatkowo pilot wycieczek czuwa nad właściwym sposobem świadczenia usług na rzecz klientów w imieniu organizatora turystyki (art. 20 ust. 2 u. u. t.). Klienci powinni zgłaszać pilotowi wszelkie odstępstwa od postanowień umowy zawartej z organizatorem turystyki. Organizator turystyki, działając poprzez pilota, może w ten sposób kontrolować czy kontrahenci właściwie wywiązują się ze swoich obowiązków. Jednocześnie biura podróży minimalizują w ten sposób ryzyko niezadowolonia klienta a w konsekwencji powstania roszczeń z tytułu nienależytego wykonania zawartej umowy. Realizacja obowiązku zapewniania bezpieczeństwa uczestnikowi imprezy turystycznej polega na czuwaniu nad prawidłowym wykonywaniem świadczeń zawartych w umowie o imprezę turystyczną, udzielaniu pomocy, wyjaśnień oraz porad

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ A. Kremer, *Opieka dyplomatyczna i konsularna nad turystą- wybrane aspekty*, [w:] *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, (red.) P. Cybula, J. Raciborski, Kraków 2008, s. 296.

związanych z wycieczką⁷⁰. Organizator turystyki przy sprawowaniu opieki posługuje się osobami posiadającymi odpowiednie kwalifikacje – tzn. uprawnienia pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego w zależności od rodzaju imprezy (art. 30 u. u. t. ust. 1). Uprawnienia może uzyskać osoba spełniająca ustawowe wymogi odnośnie do wieku (tylko pełnoletni), wykształcenia (minimum ukończenie szkoły średniej), stanu zdrowia (art. 22 u. u. t.). Kandydatem nie może być osoba karana za przestępstwa związane z pełnieniem funkcji pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego (art. 22 u. u. t.). Niezbędne jest także ukończenie odpowiedniego szkolenia zarówno teoretycznego jak i praktycznego (art. 22 u. u. t.). Ośrodki szkoleniowe powinny: uzyskać wpis do „Rejestru organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek” (art. 24 ust. 1 u. u. t.), sprostać ustawowym wymaganiom zawartym w u. u. t. odnośnie kadry, programu szkolenia. Ośrodki przeprowadzające szkolenia pozostają także pod nadzorem marszałków województw (art. 24a u. u. t.). Zgodnie z art. 28 u. u. t. marszałek województwa nadaje także odpowiednie uprawnienia do wykonywania zawodu przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek po uzyskaniu przez kandydata pozytywnej oceny z egzaminu (art. 25 u. u. t.) przed powoływaną przez marszałka komisją (art. 22 u. u. t.). Osoby opiekujące się polskimi turystami poza granicami kraju powinni spełniać dodatkowo wymagania związane ze znajomością języka kraju, w którym będą sprawować opiekę nad uczestnikami imprez turystycznych (art. 31 ust. 1 u. u. t.). Konieczne jest potwierdzenie posiadanych umiejętności językowych na wysokim poziomie. Wśród dokumentów potwierdzających odpowiednie kwalifikacje ustawodawca wymienia:

- dyplom ukończenia studiów filologicznych,
- dyplom ukończenia nauczycielskiego kolegium języków obcych,
- świadectwo ukończenia szkoły z obcym językiem wykładowym za granicą,
- dokument potwierdzający znajomość języka obcego na poziomie biegłości B2 zgodnie z Europejskim Systemem Opisu Kształcenia Językowego Rady Europy” (art. 31 ust. 1 u. u. t.).

Pozostali kandydaci zobowiązani są do złożenia egzaminu językowego przez komisją powołaną przez marszałka województwa (art. 32 ust. 2 u. u. t.).

Podsumowując, polski ustawodawca podwyższa standard ochrony konsumenta poprzez rozszerzenie obowiązku udzielenia pomocy, zawartego w Dyrektywie 90/314, o obowiązek zapewnienia turystom opieki wykwalifikowanego personelu. Wymagania odnośnie do kwalifikacji przewodników turystycznych oraz pilotów wycieczek zawarte w u. u. t. zapewniają wysoki standard sprawowanej opieki, podnosząc tym samym klasę usług świadczonych przez polskich organizatorów turystyki. Odpowiedzialność organizatora turystyki została rozszerzona także na skutek stosowania wężej definicji siły wyższej, która stanowi jedną z przesłanek umożliwiających ograniczenie lub wyłączenie odpowiedzialności organizatora. Przy implementacji Dyrektywy 90/314 pominięto także czwartą przesłankę zwolnienia z odpowiedzialności: w postaci zdarzenia,

⁷⁰ M. Gwoździčka-Piotrowska, *Pozycja prawna podmiotów turystycznych a ochrona klienta. Ujęcie prawno - porównawcze*, Poznań 2010, s. 100.

którego organizator, punkt sprzedaży nie mógł przewidzieć, mimo zachowania należytej staranności (art. 5 ust. 2 Dyrektywy 90/314). Surowy kształt przepisów dotyczących możliwości ograniczenia lub wyłączenia odpowiedzialności organizatora stanowi niewątpliwie regulację pro konsumencką⁷¹.

Ochrona interesów ekonomicznych konsumenta

Uwagi wprowadzające

Regulacje kodeksu cywilnego oraz ustawa o usługach turystycznych w szczególności: nakładają na organizatora turystyki obowiązek zachowania bagażu klienta w stanie niepogorszonym (art. 835 k. c.) na czas transportu oraz pobytu w hotelu, zabezpieczają klienta przed nieuzasadnionym wzrostem ustalonej ceny, chronią przed ponoszeniem dodatkowych kosztów związanych z realizacją świadczeń zastępczych o wyższym standardzie, uniemożliwiają podwyższenie ceny na krótko przed wyjazdem (20 dni), stoją na straży dokładnego realizowania wcześniej ustalonego programu imprezy, zobowiązują organizatorów turystyki do zaproponowania odpowiednich świadczeń zastępczych, jeżeli spełnienie wcześniej uzgodnionych jest niemożliwe, przyznają konsumentowi prawo do dokonania zmiany osoby uczestniczącej w imprezie, bez konieczności uzyskania aprobaty biura podróży. Polski ustawodawca zabezpieczył interesy ekonomiczne konsumentów imprez turystycznych w sposób odpowiadający regulacjom Dyrektywy 90/314 oraz, w niektórych przypadkach, nawet rozszerzył zakres odpowiedzialności organizatora turystyki.

Odpowiedzialność organizatora turystyki za bagaż

Organizatory turystyki powinni zapewniać konsumentom nie tylko ochronę życia i zdrowia, ale również dbać o zabezpieczenie mienia turysty. Za niedozwoloną klauzulę umowną SOKiK uznał postanowienie o treści: „*Uczestnik imprezy ponosi we własnym zakresie odpowiedzialność za przechowywanie przedmiotów wartościowych i pieniędzy w trakcie trwania imprezy*”⁷². Niedozwolone postanowienie umowne stanowi także: „*Biuro nie ponosi żadnej odpowiedzialności za bagaż uczestników w przypadku jego zamiany, zapomnienia, zgubienia lub kradzieży*”⁷³. M. Nesterowicz na gruncie zagadnienia odpowiedzialności biura podróży, rozróżnia bagaż „podręczny” oraz „powierzony”⁷⁴. Pierwszy pozostaje w dyspozycji turysty, drugi natomiast zostaje powierzony organizatorowi turystyki na czas podróży. W wyroku z dnia 11 kwietnia 1991 r. Sąd Apelacyjny w Lublinie uznał, że jeśli podróżny pozostawia swój bagaż we wskazanym przez przewoźnika miejscu i nie ma możliwości zadbania o bagaż osobiście, to na przewoźniku

⁷¹ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 177.

⁷² Wyrok SOKiK z dnia 22 czerwca 2005 r., (XVII AmC 90/04, MSiG z dnia 23 lutego 2006, Nr 36/2006).

⁷³ Wyrok SOKiK z dnia 13 października 2004 r., (XVII Amc 73/03, MSiG z dnia 12 kwietnia 2005, Nr 71/2005).

⁷⁴ M. Nesterowicz, *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, (red.) J. Rajski, tom 7, Warszawa 2010, s. 784.

spoczywa obowiązek taki jak na przechowawcy⁷⁵. Zgodnie z art. 835 k. c. zobowiązanie obejmuje zachowanie rzeczy w stanie niepogorszonym. W związku z tym w rejestrze klauzul abuzywnych, znajdują się wszelkie postanowienia ograniczające odpowiedzialność organizatora turystyki w tym zakresie np. „Przewóz bagażu należącego do uczestnika odbywa się na całkowitą jego odpowiedzialność i Organizator w żadnym wypadku nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za ewentualne szkody, kradzież i zaginięcie mogące mieć miejsce podczas wycieczki”⁷⁶ oraz „Organizator nie ponosi odpowiedzialności za zgubiony, skradziony lub zniszczony w czasie imprezy bagaż Uczestnika”⁷⁷. Jeżeli organizator turystyki jest jednocześnie przewoźnikiem, ponosi odpowiedzialność na zasadach określonych dla poszczególnych środków transportu:

- lotniczego – na podstawie Konwencji Warszawskiej⁷⁸,
- kolejowego – na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej nr 1371/2007 z dnia 23 października 2007 r., dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym⁷⁹, Ustawa o transporcie kolejowym⁸⁰, Prawo przewozowe⁸¹,
- samochodowego – na podstawie Prawa przewozowego,
- morskiego – na podstawie Konwencji Ateńskiej⁸².

Natomiast jeżeli działa poprzez podwykonawców, to zgodnie z art. 474 k. c. odpowiada za działania kontrahentów jak za swoje czyny, a dodatkowo podwykonawca jest również odpowiedzialny przed klientem na mocy regulacji prawnych związanych ze świadczeniem usług przewozowych⁸³. Na tych samych zasadach biuro podróży odpowiada za usługi świadczone przez hotelarzy. Zakres odpowiedzialności biura podróży za podwykonawców stanowi przedmiot dyskusji w literaturze. M. Nesterowicz twierdzi, że zakres odpowiedzialności organizatora turystyki nie może być większy niż podwykonawcy⁸⁴. Zastosowanie powyższej koncepcji oznacza, że jeżeli przewoźnik korzysta z ograniczenia odpowiedzialności na podstawie Konwencji Warszawskiej z 1929 r., to również organizator turystyki ponosi odpowiedzialność na tych samych zasadach⁸⁵.

⁷⁵ Wyrok S.A. w Lublinie z dnia 5 stycznia 2005 r., XVII Amc 137/04; BRAK MIEJSCA PUBLIKACJI.

⁷⁶ Wyrok SOKiK z dnia 4 sierpnia 2004 r., (XVII Amc 40/03, MSiG 2005, nr 221/2005, poz. 13108).

⁷⁷ Wyrok SOKiK z dnia 2 lutego 2005 r., (XVII Amc 104/04, MSiG 2005, nr 241/2005, poz. 8601).

⁷⁸ Konwencja ujednoczeniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisana w Warszawie dnia 12 października 1929, ratyfikowana 28 stycznia 1932, (Dz. U. 1933, Nr 8, poz. 49 z późn. zm.).

⁷⁹ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 3 grudnia 2007 r., L 315/14.

⁸⁰ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. 2003, Nr 86, poz. 789 z późn. zm.).

⁸¹ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. 2000, Nr 50, poz. 601 z późn. zm.).

⁸² Konwencja ateńska w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu, podpisana w Atenach dnia 13 grudnia 1974 r. (Dz. U. 1987, Nr 18, poz. 108).

⁸³ R. Adamus, *Umowa o podróż w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 155.

⁸⁴ A. Rembieliński, M. Nesterowicz, *Odpowiedzialność cywilna zakładu hotelarskiego*, Toruń 2005, s. 159.

⁸⁵ N. Żytkiewicz, *Ograniczenie odpowiedzialności organizatora turystyki z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy o imprezę turystyczną na podstawie umowy międzynarodowej*,

Przeciwny pogląd wyraża E. Łętowska, argumentując, iż powyższa koncepcja stanowi jedynie „tradycję piśmiennictwa”, a w świetle regulacji Dyrektywy 90/314 oraz art. 474 k. c. ograniczenie zakresu odpowiedzialności biura podróży nie zasługuje na podtrzymanie⁸⁶. R. Adamus uważa, że zakres odpowiedzialności biura podróży nie może być mniejszy niż standard odpowiedzialności podwykonawcy, ale zakres ponoszenia konsekwencji może zostać rozszerzony poprzez odpowiednie zastosowanie przepisów szczególnych⁸⁷. Taka konstrukcja stanowi rozwiązanie zdecydowanie prokonsumenckie, ponieważ organizator nie może ograniczyć w umowie swojej odpowiedzialności poniżej standardu wyznaczonego przez u. u. t. oraz Dyrektywę 90/314. Umowa o imprezę turystyczną obejmuje wiele różnego typu świadczeń, uregulowanych odmiennymi aktami prawnymi. Przesłanie u. u. t. i Dyrektywy 90/314 jest jednoznaczne – przede wszystkim organizator turystyki jest podmiotem odpowiedzialnym przed klientem za prawidłowe zrealizowanie wszystkich świadczeń objętych umową.

Problem dopuszczalności zmiany ceny imprezy turystycznej

Ochrona interesów ekonomicznych konsumenta obejmuje także szereg uprawnień konsumenta związanych z realizacją imprezy turystycznej. Usługi turystyczne stanowią szczególny rodzaj świadczeń, ponieważ klient dokonuje zapłaty całości ceny przed wykonaniem zobowiązania przez kontrahenta. Obowiązek ten nie budzi kontrowersji w polskim obrocie prawnym⁸⁸, a niezrealizowanie zobowiązania przez konsumenta może stanowić podstawę do odstąpienia od umowy przez biuro podróży zgodnie z art. 491 k. c. Zapłata ceny może nastąpić na długo przed rozpoczęciem imprezy turystycznej w przypadku ofert *firstminute* np. około sześciu miesięcy. Biura podróży mają także możliwość stosowania elastycznej polityki cenowej i oferowania różnego rodzaju rabatów, ofert specjalnych itd., jednak zapłata niższej ceny za taką samą imprezę turystyczną nie stanowi podstawy do zmniejszenia odpowiedzialności biura podróży względem klienta. Odległy termin rozpoczęcia imprezy turystycznej może powodować szereg komplikacji np. gdy cena została podana w walucie obcej. Ustawodawca przewiduje możliwość podwyższenia ceny na skutek wzrostu kursu walut w art. 17 ust. 1 pkt. 3 u. u. t. pod warunkiem poinformowania o tym klienta w umowie oraz udokumentowania wpływu okoliczności na wzrost ceny. Ustawodawca zabezpiecza klienta przed nieuzasadnionym wzrostem zobowiązania wobec biura podróży w art. 17 u. u. t. wskazując enumeratywnie okoliczności, w których organizator może podwyższyć świadczenie: udokumentowane zwiększenie kosztów transportu, zmianę kursu walut, wzrost podatków lub opłat lotniskowych, załadunkowych przeładunkowych, wizowych. Ustawodawca nie przewiduje obniżenia ceny z tych samych powodów, w przeciwieństwie do przepisów Dyrektywy 90/314. Regulacja europejska w art. 4 ust. 4 pkt. 4a statuuje, że cena może ulec również obniżeniu

[w:] *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, (red.) P. Cybula, Sucha Beskidzka – Kraków 2008, s. 140.

⁸⁶ E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 1999, s. 441.

⁸⁷ R. Adamus, *Umowa o podróż w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 151.

⁸⁸ P. Cybula, *Umowa o imprezę turystyczną*, Warszawa 2005, s. 72.

ze względu na wysokość kosztów transportu, zmiany kursu walut lub wysokość opłat, podatków oraz innych kosztów związanych z niektórymi usługami⁸⁹. Organizator turystyki, aby skorzystać z możliwości podwyższenia ceny powinien zawrzeć odpowiednią klauzulę w umowie z klientem (art. 17 ust. 1 u. u. t). Spoczywa na nim także obowiązek poinformowania klienta o zaistniałej zmianie oraz wskazanie przyczyny podwyższenia świadczenia⁹⁰. Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt. 5 u. u. t. obowiązkowym elementem treści umowy o imprezę turystyczną jest wskazanie okoliczności umożliwiających wzrost ceny. W połączeniu z obowiązkiem wykazania przyczyny podwyższenia świadczenia zawartym w art. 17 ust. 1 u. u. t. klient może samodzielnie zweryfikować, czy organizator turystyki postępuje zgodnie z prawem⁹¹. Zdecydowanie korzystne dla konsumenta rozwiązanie zostało zawarte w art. 17 ust. 2 u. u. t., mianowicie organizator nie może podwyższyć ceny w okresie dwudziestu dni przed planowaną datą rozpoczęcia imprezy. Rozwiązanie jest szczególnie istotne w przypadku podania ceny w walucie obcej, ponieważ, minimalizuje ryzyko kursowe po stronie klienta.

Uprawnienia klienta w związku z odwołaniem imprezy przez organizatora

Możliwość przewidywania przyszłości jest ograniczona, a nieprzewidziane zdarzenia mogą spowodować konieczność wprowadzenia znaczących zmian w treści zawartej już umowy lub mogą prowadzić do konieczności odwołania imprezy⁹². Wprowadzenie modyfikacji jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy organizator jest do tego zmuszony z przyczyn od niego niezależnych (art. 14 ust. 5 u. u. t.). W przypadku konieczności dokonania zmian organizator turystyki zobowiązany jest poinformować klienta, a konsumentowi przysługuje uprawnienie przyjęcia zaproponowanych zmian lub odstąpienia od umowy wraz ze zwrotem wpłaconych świadczeń (art. 14 ust. 5 u. u. t.). Organizator nie jest zobowiązany do informowania klienta o wszystkich okolicznościach, które mogłyby spowodować odwołanie imprezy turystycznej, jeżeli istnieje szansa, iż przeszkody ustąpią przed rozpoczęciem imprezy⁹³. Ustawodawca nie określa terminu, w jakim konsument powinien przekazać organizatorowi informację o swojej decyzji, natomiast zaznacza, że powinien to uczynić bezzwłocznie (art. 14. ust. 5 u. u. t). SOKiK za niedozwolone postanowienie umowne uznał następujące: „*Uczestnik powinien niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 3 dni od otrzymania zawiadomienia poinformować Organizatora czy: a) przyjmuje proponowaną zmianę umowy albo b) odstępuje od Umowy za natychmiastowym zwrotem wszystkich wniesionych świadczeń (...) Brak odpowiedzi Uczestnika w terminie określonym niniejszym punktem, uważa się za akceptację zmienionych warunków*”⁹⁴. Zatem niedopuszczalne jest także pozbawienie klienta możliwości wynikających z art. 14 ust. 5 u. u. t. – podjęcia decyzji o nieuczestniczeniu w imprezie na nowych

⁸⁹ P. Cybula *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 269.

⁹⁰ Ibidem, s. 271.

⁹¹ Ibidem, s. 172.

⁹² J. Gospodarek, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2001, s. 108.

⁹³ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 239.

⁹⁴ Wyrok SOKiK z dnia 3 czerwca 2009r., (XVII Amc 254/08, MSiG 2010, nr 4/2010, poz. 228).

warunkach⁹⁵. Jeżeli konsument zdecyduje się odstąpić od zawartej umowy, organizator może zaproponować klientowi udział w imprezie zastępczej (art. 14 ust. 6 u. u. t.). Standard oferowanej imprezy powinien być taki sam lub wyższy niż wynikający z poprzedniej umowy (art. 14 ust. 6 pkt. 1 u. u. t.). W przypadku, gdy jakość proponowanej imprezy jest niższa, klientowi przysługuje prawo do zwrotu różnicy w cenie. Różnorodność pakietów turystycznych powoduje trudności w określeniu różnicy w standardzie poszczególnych imprez⁹⁶. Rozwiązaniem alternatywnym do uczestnictwa w imprezie zastępczej jest żądanie zwrotu wszystkich wpłaconych należności (art. 14 ust. 6 pkt. 2 u. u. t.). Zdaniem P. Cybuli obowiązek nie dotyczy rozmaitych form dodatkowego ubezpieczenia klienta⁹⁷. Konsument może, oprócz żądania zwrotu wpłaconych świadczeń, ubiegać się o odszkodowanie z tytułu niewykonania umowy na podstawie art. 14 ust. 7 u. u. t. Ustawodawca wymienia w art. 14 ust. 7 u. u. t. jedynie dwie przesłanki, które mogą uniemożliwić klientowi skorzystanie z powyższego uprawnienia:

- organizator w odpowiednim terminie powiadomił uczestnika o odwołaniu imprezy z powodu zgłoszenia się mniejszej liczby uczestników niż przewidywana w umowie,
- skutki działania siły wyższej.

Art. 14 ust. 7a u. u. t. zawiera zobowiązanie biura podróży do powiadomienia klienta o zaistnieniu pierwszej z ww. przesłanek na piśmie, organizator powinien także zamieścić odpowiednie postanowienie w umowie, uprzedzając, że impreza zostanie zrealizowana tylko w przypadku zgłoszenia się większej niż dokładnie określona w umowie liczba uczestników (art. 14 ust. 7 u. u. t.)⁹⁸. Niedozwolone jest zastosowanie następującej klauzuli: „Organizator może dokonać(...) odwołania imprezy turystycznej z powodu (...) braku odpowiedniej liczby Uczestników”⁹⁹.

Uprawnienia konsumenta związane z cesją uprawnień i obowiązków

Pomiędzy zawarciem umowy a rozpoczęciem imprezy turystycznej mija zazwyczaj pewien okres. W tym czasie mogą nastąpić w życiu klienta zmiany, które uniemożliwiają uczestniczenie w imprezie lub konsument nie jest już zainteresowany udziałem np. na skutek zmian w więzach towarzyskich grupy wspólnie rezerwującej imprezę. Treść art. 16 u. u. t. pozwala klientowi na przeniesienie swoich uprawnień i obowiązków na inną osobę bez zgody organizatora. Dokonanie skutecznej cesji wymaga jednak powiadomienia organizatora o takim zamiarze oraz zachowania terminu określonego w umowie z biurem podróży (art. 16 ust. 2 u. u. t.). Warto zwrócić uwagę, że w przypadku umów o imprezę turystyczną nie jest wymagana zgoda drugiej strony umowy – organizatora turystyki, inaczej niż w art. 519 k. c. Zgodnie z treścią art. 519 k. c. cesja może nastąpić tylko za zgodą drugiej strony czyli dłużnika lub wierzyciela. Przepis art. 16 u. u. t.

⁹⁵ Por. P. Cybula, *Usługi turystyczne...*, s. 238.

⁹⁶ Ibidem, s. 242.

⁹⁷ Ibidem, s. 243.

⁹⁸ P. Cybula, *Umowa o imprezę turystyczną*, Warszawa 2005, s. 83.

⁹⁹ Wyrok SOKiK z dnia 11 lutego 2010, (VXII AmC 618/09, MSiG 2010, nr 173/2010, poz. 11008).

dotyczy jedynie uprawnień klienta, zatem zmiana po stronie organizatora turystyki wymaga zgody konsumenta¹⁰⁰. Dyrektywa 90/314 przewiduje, że konsument może dokonać cesji uprawnień i obowiązków tylko jeżeli zaistniała przeszkoda uniemożliwiająca mu uczestniczenie w imprezie (art. 4 ust. 3 dyrektywy 90/314). Polski ustawodawca przyznaje klientowi uprawnienie do jednostronnej zmiany bez konieczności wskazania przyczyn decyzji¹⁰¹. Cesjonariusz powinien jednak spełniać warunki niezbędne do udziału w imprezie: paszportowe, wizowe oraz zdrowotne zarówno w świetle regulacji art. 4 pkt. 1 dyrektywy 90/314 jak i art. 16 u. u. t.

Klient oraz osoba, na którą przeniół prawa i obowiązki wynikające z zawartej umowy odpowiadają za zobowiązania wobec biura podróży solidarnie (art. 16 ust. 3 u. u. t.). Możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z zawartej umowy na inną osobę bez konieczności uzyskania akceptacji biura podróży tworzy możliwość odzyskania wpłaconych kwot (od cesjonariusza) bez względu na przyczynę rezygnacji z uczestniczenia w imprezie turystycznej.

Odpowiedzialność organizatora z tytułu niezrealizowania programu imprezy

Nieprzewidziane zdarzenia mogą zaistnieć również w trakcie realizacji imprezy turystycznej. Zgodnie z art. 16a u. u. t. jeżeli w czasie trwania imprezy biuro podróży nie realizuje istotnej części usług przewidzianych w umowie zobligowane jest do zapewnienia konsumentowi świadczeń zastępczych. Ustawodawca chroni interesy ekonomiczne konsumenta stanowiąc, że w przypadku, gdy świadczenie zastępcze ma niższą wartość niż usługa przewidziana w umowie, klient może żądać obniżenia ceny (art. 16 ust. 1 u. u. t.). Organizator turystyki nie może jednak żądać od klienta dopłaty do świadczenia zastępczego o wyższej wartości; art. 16a u. u. t. zawiera sformułowanie o jednoznacznym zobowiązaniu do zapewnienia świadczenia zastępczego „bez obciążania klienta dodatkowymi kosztami”. Jakość świadczenia zastępczego stanowi jednak subiektywną przesłankę w zależności od indywidualnych preferencji uczestnika. P. Cybula wyraża pogląd, że termin *jakość* należy odnosić do porównania cen: świadczenia przewidzianego w umowie oraz zastępczego¹⁰². Biuro podróży może być zwolnione z odpowiedzialności w przypadku, gdy zaproponuje odpowiednie świadczenie zastępcze, jednak klient z niego nie skorzysta bez podania przyczyn¹⁰³. Art. 16a ust. 2 u. u. t. statuuje, że jeśli realizacja świadczeń zastępczych jest niemożliwa lub z uzasadnionych powodów klient nie wyraził zgody na realizację zaproponowanych usług, organizator turystyki powinien zapewnić konsumentowi powrót do miejsca rozpoczęcia imprezy lub innego uzgodnionego z klientem. Ponieważ klient jest zobligowany do wykonania swojego zobowiązania w całości przed rozpoczęciem imprezy nie ma możliwości sprawdzenia czy zobowiązanie biura podróży będzie prawidłowo realizowane. Jeżeli konsument, z uzasadnionych przyczyn, nie wyrazi

¹⁰⁰ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 247.

¹⁰¹ W. Robaczyński, *Przeniesienie praw i obowiązków klienta wynikających z umowy o imprezę turystyczną*, *Folia Turistica* 2009, nr 20, s. 13.

¹⁰² P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 257.

¹⁰³ R. Adamus, *Umowa o podróż w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 156.

zgody na świadczenie zastępcze oraz odstąpi od zawartej umowy może żądać naprawienia szkody powstałej na skutek niewykonania umowy (art. 16 ust. 3 u. u. t.). Uzasadnione przyczyny stanowi nieodpowiedni stan zdrowia, wiek, brak umiejętności¹⁰⁴. P. Cybula skłania się ku szerokiej interpretacji pojęcia szkody uwzględniającej również uszczerbek w postaci niemajątkowej ponieważ, na większą odpowiedzialność organizatora wskazuje art. 11a u. u. t., a w ramach jednego aktu prawnego powinno się stosować jednolite objaśnienia pojęć¹⁰⁵. Klient może domagać się naprawienia szkody także, jeżeli spełnienie świadczenia zastępczego jest niemożliwe (art. 16a ust. 4 u. u. t.). Wyłączenie powyższej odpowiedzialności może nastąpić jedynie, gdy przyczynę niemożności spełnienia świadczenia zastępczego stanowi wyłącznie siła wyższa lub niemożliwe do uniknięcia ani przewidzenia zachowanie osób trzecich, które nie uczestniczą w wykonywaniu świadczenia (art. 16a. ust. 4 pkt. 1-2 u. u. t.).

Uprawnienia klienta dotyczące reklamacji

Zgodnie z art. 16b ust. 1 u. u. t. na kliencie biura podróży ciąży obowiązek zawiadomienia organizatora turystyki o wadliwym realizowaniu zawartej umowy. Biuro podróży powinno w umowie poinformować klienta o powyższym obowiązku (art. 16b ust. 2 u. u. t.). Zaniechanie klienta w tym zakresie uniemożliwia organizatorowi turystyki przeciwdziałanie zaistniałej sytuacji, a zatem może być potraktowane jako przyczynienie się klienta do powstania szkody. Zgodnie z art. 362 k. c. powyższe okoliczności prowadzą do zmniejszenia obowiązku naprawienia szkody po stronie biura podróży.¹⁰⁶ Zaniechanie zgłoszenia może także spowodować trudności w dochodzeniu roszczeń z tytułu niewykonania lub nieprawidłowego wykonania umowy, ponieważ, zgodnie z art. 6 k. c. ciężar dowodu spoczywa na kliencie¹⁰⁷. Istotne znaczenie mają także informacje podane przez organizatora turystyki w umowie o imprezę turystyczną gdyż, stanowią udokumentowany, wiarygodny opis świadczenia. Ustawodawca przyznaje konsumentowi uprawnienie do złożenia reklamacji pod warunkiem zachowania trzydziestodniowego terminu. Jeżeli klient skorzysta z możliwości zgłoszenia uchybień w trakcie trwania imprezy, może liczyć na szybsze uwzględnienie żądań, ponieważ w powyższej sytuacji bieg terminu odpowiedzi biura podróży rozpoczyna się zaraz po zakończeniu imprezy. Jeżeli klient uzna, że doszło do niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, art. 16b 3 u. u. t. uprawnia go do złożenia reklamacji niezależnie od tego, czy zgłosił nieprawidłowości w trakcie realizacji świadczeń. Reklamacja powinna zawierać wskazanie na czym, w opinii konsumenta, polegało uchybienie oraz określenie żądania, którego klient się domaga (art. 16b ust. 3 u. u. t.). Natomiast organizator zobligowany jest do przedstawienia pisemnych wyjaśnień, jeżeli nie uwzględni żądania. Ograniczony jest także termin ustosunkowania się biura podróży do twierdzeń klienta. Ustawodawca mobilizuje organizatorów turystyki do udzielania odpowiedzi w rozsądnym terminie, za-

¹⁰⁴ P. Cybula *Umowa o imprezę turystyczną*, Warszawa 2005, s. 85.

¹⁰⁵ Podobnie M. Kaliński *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 32.

¹⁰⁶ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 263.

¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 264.

mieszczając w treści art. 16b ust. 4 u. u. t. postanowienie, iż w przypadku beczynności organizatora w okresie 30 dni od złożenia reklamacji lub zakończenia imprezy uznaje się, że biuro podróży uwzględni żądanie konsumenta. Ochrona interesów ekonomicznych konsumenta polega na zabezpieczeniu go przed długim oczekiwaniem na uzasadnienie organizatora turystyki w związku z odmową uwzględnienia reklamacji. Postępowanie reklamacyjne posiada wiele zalet: umożliwia w krótkim czasie wypracowanie bardziej korzystnego dla obydwu stron rozwiązania, pozwala konsumentowi na zweryfikowanie swojego stanowiska bez konieczności ponoszenia kosztów sądowych, wskazuje organizatorowi turystyki uchybienia w świadczeniu usług przez kontrahentów oraz odciąża pracę sądów¹⁰⁸.

Złożenie reklamacji stanowi jednak uprawnienie klienta i nie zamyka sądowej drogi dochodzenia swoich praw¹⁰⁹. Rozwiązanie zawarte w art. 16b ust. 5 u. u. t. nie zostało ujęte w Dyrektywie 90/314¹¹⁰ i stanowi wzmocnienie ochrony konsumenta na gruncie polskiego prawa.

Przedawnienie roszczeń

Przedawnienie roszczeń związanych z zawarciem umowy o imprezę turystyczną następuje na zasadach ogólnych, wynikających z k. c. Termin ten w przypadku umowy o świadczenie usług turystycznych wynosi 10 lat (art. 118 k. c.). Biuro podróży nie może w umowie skrócić biegu przedawnienia zgodnie z art. 119 k. c. Dodatkowo w rejestrze klauzul abuzywnych znajduje się następująca: „Związane z umową roszczenia przedawniają się po upływie 1 roku od przewidzianego w umowie terminu zakończenia wyjazdu(...)”¹¹¹. Zgodnie z art. 442 § 3 k.c. w przypadku powstania szkody na osobie termin przedawnienia nie może być krótszy niż 3 lata od momentu, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie oraz osobie zobowiązanej do jej naprawienia¹¹².

Podsumowanie

Zwiększenie liczby konsumentów korzystających z usług turystycznych powoduje konieczność ciągłego ulepszania obowiązującego prawa turystycznego zwłaszcza w zakresie ochrony klientów biur podróży. Ustawa o usługach turystycznych weszła w życie w 1998 r., zatem stosunkowo niedawno, jednak wielokrotnie podlegała już nowelizacjom i nadal wymaga modyfikacji. Potwierdzenie powyższego stanowi fakt prowadzenia intensywnych prac nad kolejną nowelizacją.

¹⁰⁸ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 264.

¹⁰⁹ R. Flejszar, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie reklamacyjne w sprawach dotyczących imprez turystycznych w projekcie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych* [w:] (red.) P. Cybula, *Transformacje prawa turystycznego*, Kraków 2009, s. 160.

¹¹⁰ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 266.

¹¹¹ Wyrok SOKiK z dnia 7 listopada 2011r.,(XVIIAmC 3480/10, MSiG 2012, nr 154,poz. 10811).

¹¹² Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93).

W art. 11 u. u. t. ustawodawca wskazuje Kodeks cywilny jako podstawowy akt prawny uzupełniający jej przepisy. Ustawodawca nie wyłącza w ten sposób stosowania postanowień innych pro konsumenckich regulacji, jednak ich nie wymienia. Dla klienta – jako słabszej strony transakcji – może okazać się trudne odszukanie stosownych regulacji w pozostałych obowiązujących aktach prawnych.

Polski ustawodawca przewiduje natomiast szereg rozszerzeń odpowiedzialności organizatora turystyki w stosunku do postanowień Dyrektywy Rady WE 90/314, np. odnośnie do ukształtowania odpowiedzialności organizatora turystyki na zasadzie ryzyka, inaczej niż w dyrektywie 90/314 – na zasadzie winy. Taka regulacja stanowi przejaw troski o konsumenta. Rozszerzenie odpowiedzialności stanowi także pominięcie ostatniej przesłanki umożliwiającej wyłączenie odpowiedzialności organizatora turystyki. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt. 4 Dyrektywy 90/314 organizator turystyki nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli powstanie szkody jest następstwem zdarzenia, którego nie mógł przewidzieć, mimo zachowania należytej staranności. Ponadto na gruncie polskiego prawa obowiązuje węższe pojęcie siły wyższej niż w postanowieniach Dyrektywy 90/314 i ponieważ ta okoliczność wpływa na wyłączenie odpowiedzialności organizatora, rozwiązanie TO stanowi zaostrenie przepisów na korzyść konsumenta.

Szeroka regulacja obowiązków informacyjnych biura podróży również istotnie wpływa na zakres ochrony konsumenta. Informacje pisemne zamieszczane w materiałach reklamowych organizatora, przy braku odrębnych postanowień umownych, stają się częścią umowy z klientem. Podane w katalogach informacje nie mogą także wprowadzać w błąd, organizator odpowiada dodatkowo za poinformowanie klienta w sposób jasny i dokładny o istotnych warunkach przewidzianych w art. 12 u. u. t. Zakres ustawowo wymaganych danych na temat imprezy turystycznej jest stosunkowo szeroki, a podawanie tych samych parametrów imprezy ułatwia klientowi porównanie konkurencyjnych ofert i dokonanie najbardziej korzystnego dla siebie wyboru. Informacje obowiązkowo zamieszczone w treści umowy stanowią opis oczekiwanego świadczenia, a zatem mogą być niezmiernie przydatne, jeżeli biuro podróży nie wywiązuje się z umowy.

Polskie prawo turystyczne i regulacje konsumenckie zapewniają realizację interesów klienta biura podróży według wysokiego standardu. Jednak rozproszenie przepisów, zawierających uprawnienia konsumenta w różnych regulacjach prawnych stanowi istotne utrudnienie w odchodzeniu roszczeń przez konsumentów. Można zaproponować dwa alternatywne rozwiązania powyższego problemu. Pierwsze z nich przewiduje utworzenie jednolitego Kodeksu turystyki. Umieszczenie wszystkich uprawnień konsumenta umowy o imprezę turystyczną w jednej regulacji ułatwiłoby klientowi zorientowanie się w przysługujących mu prawach oraz obowiązkach organizatora turystyki i zakresie jego odpowiedzialności. Drugim rozwiązaniem byłoby uregulowanie umowy o podróż w k. c. Ustawa o usługach turystycznych w art. 11 odsyła do k. c. jako uzupełnienia swoich regulacji. Obowiązujące przepisy pozwalają na wskazanie cech wyróżniających umowę o imprezę turystyczną na tle umów nazwanych¹¹³. Projekt nowelizacji k. c. w tym zakresie

¹¹³ Tak też *Adamus, Umowa o podróż w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 38 oraz *J. Gospodarek, Prawo turystyczne*, Warszawa 1994, s. 89.

zarzucono jednak już w 1998 r., dążąc do odpowiedniego uregulowania umowy o imprezę turystyczną poprzez konsekwentne nowelizacje u. u. t.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest ochronie praw konsumenta po zawarciu umowy o imprezę turystyczną. Głównym celem opracowania jest ukazanie uprawnień konsumenta i obowiązków organizatora turystyki wynikających z obowiązującego prawa.

Organizator turystyki jest zobowiązany spełnić niektóre obowiązki względem wszystkich konsumentów niezależnie od tego, czy w przyszłości zostaną klientami biura podróży. Taki przykład stanowią obowiązki informacyjne. Szeroki zakres ustawowo wymaganych danych pozwala klientowi uniknąć ponoszenia kosztów, o których nie został poinformowany. Dokładny opis świadczenia jest niezwykle pomocny w egzekwowaniu prawidłowego wykonania umowy przez organizatora turystyki.

W kolejnym podtytule omówiono obowiązki organizatora turystyki w zakresie zapewnienia klientowi bezpieczeństwa. Zwrócono uwagę na różnice w tym zakresie pomiędzy polską i europejską regulacją. Polski ustawodawca poszerza zakres ochrony konsumentów poprzez stosowanie szerszej definicji siły wyższej oraz obowiązek uzyskania określonych kwalifikacji przez osoby sprawujące opiekę nad klientami.

W dalszej części artykułu starano się ukazać zasady odpowiedzialności organizatora turystyki w zakresie ochrony interesów ekonomicznych klienta. W podtytule znalazły się rozważania na temat zakresu i zasad odpowiedzialności za bagaż, zabezpieczenia przed podwyższeniem ceny na krótko przed wyjazdem, uprawnienia związane z odwołaniem imprezy lub niezrealizowaniem jej programu przez organizatora oraz z możliwością cesji uprawnień i obowiązków klienta. Przedstawiono także zalety postępowania reklamacyjnego oraz zasady przedawnienia roszczeń wynikających z zawartej umowy.

Słowa kluczowe: dyrektywa 90/314, konsument, impreza turystyczna, odpowiedzialność, organizator turystyki.

Summary

This article is dedicated to the protection of consumers' rights after the signing of a package travel contract. The main purpose of my work was to show the consumer's rights and liability of tourism under existing law.

Tour operator is obliged to fulfill certain obligations with respect to all consumers, regardless of whether the customer in the future will be a client in the future. Such an example is the disclosure obligations. A wide range of data required by statute allows the customer to avoid incurring costs that have not been told. A detailed description of the benefit is extremely helpful in enforcing the proper performance of the contract by the tour.

The next subtitle describes the duties of the tour in ensuring customer safety. Attention is paid to the differences in this respect between the Polish and European regulation. Polish legislator broadens the scope of consumer protection through the use of a broader definition of force majeure and the obligation to obtain certain qualifications by people who care for clients.

Later in this article I have tried to show the liability of the tour operator for the protection of the economic interests of the client. In the subtitle I have included discussion on the scope and principles of liability for luggage, protection against price increase shortly before departure, the permissions connected associated with the cancellation of the event or the failure to achieve its program by the organiser and the possibility to transfer rights and obligations of the customer. It also presents the advantages of the complaint procedure and rules expiration claims arising from the contract.

Key words: Directive 90/314, consumer, package travel, liability, tour operator.

Szymon Raniszewski

PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE

Zagadnienia wstępne

Celem niniejszego opracowania jest omówienie instytucji prawnej, którą jest dostęp do informacji o środowisku. Oczywistym jest fakt, iż dostęp do informacji publicznej jest potrzebny w demokratycznym państwie, ażeby mogła być zrealizowana podstawowa zasada jaką powinno się charakteryzować państwo tj. zasada demokratycznego państwa prawa, której egzemplifikacją jest między innymi prawo dostępu do informacji publicznej.

Podstawowym aktem prawnym który zawiera w sobie materię prawa dostępu do informacji jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹, natomiast jeśli chodzi o dostęp do informacji o środowisku to takie prawo uregulowane zostało w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko². Pytaniem jakie należy postawić jest kwestia czy właściwe było wyłączenie prawa dostępu do informacji o środowisku spod przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r., prawo ochrony środowiska³ i uchwalenie nowego aktu prawnego który w swych przepisach zawiera takie prawo. Wykazano, że takie wyłączenie niniejszego prawa i przeniesienie do innego aktu prawnego także o randze ustawy było zabiegiem niewłaściwym i zbytecznym. Zabieg ten spowodował dysharmonizację zasad prawa ochrony środowiska.

Rys historyczny prawa dostępu do informacji

Prawo do informacji o stanie środowiska jest jednym z podstawowych, a w konsekwencji jednym z najważniejszych instrumentów prawa ochrony środowiska. Oprócz elementu formalnego, przejawiającego się w prawie dostępu do informacji o środowisku ten instrument spełnia także rolę czynnika „społecznego” polegającego na tym, że społec-

¹ Dz. U z 2001 r. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

² Dz. U z 2008 r. nr 199 poz. 1227 z późn. zm., dalej powoływana dalej jako u.i.o.ś.

³ Dz. U z 2001 r. nr 62 poz 627 z późn. zm., dalej powoływana jako p.o.ś.

czeństwo, obywatele, mają wpływ na podejmowanie decyzji przez odpowiednie organy władzy, których skutkiem jest mniejsze lub większe oddziaływanie na środowisko⁴.

Najwyższa Izba Kontroli w raporcie dotyczącym „**Informacji o wynikach kontroli gromadzenia i udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w latach 2004-2005**”, stwierdza, że w Polsce dość poważnym problemem jest brak tradycji działań jawności władzy publicznej, a także niechęć do udzielania informacji. W przytoczonym raporcie NIK wskazało na następujący obszar działalności państwa, który musi zostać poprawiony „*Zasada jawności życia publicznego, choć prawnie zadekretowana w praktyce bardzo często nie jest respektowana. Organy władzy zobowiązane są do jawności, bardzo często ten obowiązek jest postrzegany jako swoistego rodzaju przymus a nie naturalny nawyk, brak jawności oraz przejrzystości działań administracji jest jednym z dysfunkcyjnych obszarów państwie. Ograniczony dostęp do informacji (tj. nierówność w dostępie do informacji) został zaliczony przez NIK do obszarów działań korupcyjnych*”⁵.

Krajem, który jako pierwszy w Europie wprowadził instytucje, gwarantujące zasadę jawności w działaniach administracji państwowej była Szwecja, która w 1766 r., przyjęła ustawę o wolności prasy i jawności akt. Ustawa dotyczyła wszystkich informacji a nie tylko tych z zakresu ochrony środowiska. Jednakże poza państwami, które leżą na Półwyspie Skandynawskim, w krajach europejskich wiodącą zasadą była zasada tajności dokumentów. Sytuacja ulegała jednak powolnej zmianie dopiero gdy w 1966 r. w USA została przyjęta ustawa o wolności informacji (*ang. Freedom of Information Act – FOI*). Ustawa ta do dnia dzisiejszego jest uznawana za wzorcowy akt prawny, który w sposób całościowy, kompleksowy, ale także przejrzysty reguluje prawo dostępu do informacji, a także akt urzędowych. Ustawa *FOI* podobnie jak jej szwedzki odpowiednik dotyczyła informacji wszelkiego rodzaju a nie tylko informacji związanych ze środowiskiem.

Na bazie ustawy *FOI* powstały regulacje prawne dotyczące biernego udostępniania informacji zwane „ustawami *FOI*”. Najważniejszym zagadnieniem, które zostało zawarte w ustawie *FOI* była zasada jawności przejawiająca się tym, iż każdy może żądać od rządu federalnego dostępu do dokumentów i informacji urzędowych. W ślad za rządem federalnym, poszczególne rządy stanów wprowadziły podobne rozwiązania⁶.

Na podstawie przepisów ustawy *FOI*, można wyróżnić dwa tryby udostępniania informacji. Pierwszym z nich jest tzw. **biernie udostępnienie informacji** – polegające na tym, iż organ administracji publicznej udostępnia daną informację na wyraźny wniosek osoby zainteresowanej. Drugim zaś trybem jest tzw. **czynne udostępnienie** - polegające na gromadzeniu, przetwarzaniu, przez odpowiedni organ administracji publicznej informacji, a w dalszym etapie na udostępnieniu tych informacji społeczeństwu, a także poprzez rozpowszechnianie.

⁴ J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań-Wrocław 2007 s. 11.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, Warszawa czerwiec 2006 r., KSR-41017/05, nr ewidencyjny. 29/ 2006/ PO5108/KSR s. 11-12.

⁶ J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, *dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań-Wrocław 2007 s. 12.

Źródła prawa międzynarodowego w zakresie dostępu do informacji o środowisku

Podstawowymi aktami prawa międzynarodowego w zakresie dostępu do informacji o środowisku, a także udziału społeczeństwa w ochronie środowiska są:

- a) Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisana dnia 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Konwencja z Aarhus).
- b) Protokół EKG ONZ w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń podpisany dnia 21 maja 2003 r. w Kijowie (Protokół PRTR), sporządzony do Konwencji z Aarhus, regulujący aktywne rozpowszechnienie informacji o środowisku poprzez tworzenie publicznie dostępnych, elektronicznych rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń (PRTR).

Ponadto do źródeł prawa międzynarodowego należą dwie dyrektywy:

1. dyrektywa Rady 90/313/EWG z 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku⁷;
2. dyrektywa Parlamentu i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji o środowisku⁸.

Konwencja z Aarhus została ratyfikowana i włączona do polskiego porządku prawnego. Zgoda na ratyfikację Konwencji z Aarhus została wyrażona w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska⁹. Ratyfikacja konwencji była możliwa na podstawie artykułu 89 ust 1 Konstytucji RP¹⁰.

Polskie źródła dostępu do informacji publicznej, a w szczególności dostępu do informacji o środowisku

Analizując polski system prawny można zauważyć wiele aktów prawnych, które w swych przepisach zawierają prawo dostępu do informacji publicznej oraz co jest główną osią niniejszego opracowania, prawa dostępu do informacji o środowisku. Należy zauważyć, iż zdecydowana większość informacji odnoszących się do środowiska jest równocześnie informacjami publicznymi to zakres, w którym są stosowane oba te reżimy, jest tożsamy.

⁷ Dz. Urz. WE L 158 23.06.1990.

⁸ Dz. Urz. WE L 41/26, 14.02.2003.

⁹ Dz.U nr 89, poz. 970.

¹⁰ Przepis art. 89 ust 1 stanowi iż Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy”.

W polskim prawie źródłami prawa do informacji są:

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹¹,
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹²,
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Konstytucyjne podstawy prawa do informacji oraz prawa do informacji o środowisku

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo dostępu do informacji zostało ujęte w kilku przepisach. Pierwszym przepisem, który wymaga głębszej analizy jest art. **61 ust. 1** Konstytucji RP, który stanowi, iż „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W analizowanym przepisie Konstytucja zawiera prawo dostępu obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej, jednostek samorządowych oraz samorządów gospodarczych i zawodowych. Prawo to jest przynależne każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisem, który w sposób jednoznaczny odnosi się do prawa dostępu do informacji o środowisku jest art. **74 ust 3** Konstytucji który stanowi że „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”. Prawo zawarte w przepisie art. 74 ust 3 nabiera pełnego znaczenia w chwili, gdy umożliwi się jednostce bezpośrednio lub pośrednio wzięciu udziału w postępowaniu, w którym to będzie mogła wykorzystać powziętą informację. Regulacje dotyczące prawa do dostępu do informacji oraz dostępie do informacji o środowisku były tworzone w sposób od siebie niezależny, dlatego też występują pomiędzy nimi pewne różnice tj. w art. 61 Konstytucji stanowi o prawie „obywatela” zaś art. 74 ust 3 o prawie „każdego”.

W związku z powyższym w doktrynie pojawiły się wątpliwości czy prawo do informacji o środowisku i jego stanie jest częścią prawa do informacji publicznej czy też jest to prawo konstytucyjnie odrębnie chronione¹³. B. Banaszak twierdzi iż „Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska łączy się z prawem do informacji ustanowionym w art. 61 Konstytucji. Nie jest to jednak proste powtórzenie ale prawo zawarte w art. 74 ust 3 wprowadza nowe elementy, które odnoszą się tylko i wyłącznie do środowiska i tym samym zawężają zakres przedmiotowy samego prawa do informacji. Jednocześnie

¹¹ Dz.U nr 78, poz. 483.

¹² Dz. U nr 10, poz. 68.

¹³ B. Rakoczy Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko Komentarz Lexis Nexis Warszawa 2010 wyd. 1 s. 17.

przepis art. 74 ust 3 zapewnia szerszy zakres podmiotowy niż przepis art. 61 Konstytucji RP¹⁴.

Prawo dostępu do informacji o środowisku na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Przepis artykułu 1 u. i. o. ś określa trzy podstawowe kwestie tj.: 1) zasady i tryb postępowania w sprawach: a) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie b) ocen oddziaływania na środowisko c) transgranicznego oddziaływania na środowisko, 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska 3) organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt. 1. W analizowanym przepisie ustawodawca wskazał zakres przedmiotowy ustawy. Zgodnie z przepisem art. 1 ustawa reguluje trzy podstawowe kwestie tj. zasady i tryb postępowania w określonych sprawach, udział społeczeństwa w ochronie środowiska, a także tworzy ona nowe organy administracji państwowej, których zadaniem jest ochrona środowiska. Sformułowanie ujęte w art. 1 pkt. 3 mówiące o określeniu właściwych organów sprawach, o których jest mowa w pkt. 1, ujęte jest zbyt ogólnie gdyż może sugerować, że przedmiotowa ustawa określa tylko właściwość tychże organów, a tak w rzeczywistości nie jest, ponieważ tworzy ona nowe organy administracji publicznej, jak Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Zgodnie z przepisami u. i. o. ś. zawartymi w dziale VII, ustawodawca powierzył nowo utworzonym organom szereg kompetencji i zadań, które powinny być wypełniane przez te organy w celu ochrony środowiska. Należy powiedzieć że art. 1 ma duże i istotne znaczenie, ponieważ zawiera elementy, które są uregulowane w ustawie oraz sposób ich połączenia. Nie można pominąć faktu, iż przedmiotowa ustawa jest nijako „kompilacją” rozwiązań, które obowiązywały w polskim prawie i były ujęte w p. o. ś. Zgodnie z art. 2 ust 1 u. i. o. ś. przepisy analizowanej ustawy nie naruszają przepisów ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁵ oraz zgodnie z art. 2 ust 2 przepisów ustawy z wyjątkiem działu II nie stosuje się do spraw uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe¹⁶. Analizowany przepis jest o tyle istotny, iż dotyczy zakresu stosowania ustawy co ma dalszy związek z prawem dostępu do informacji o środowisku. W tym przepisie ustawodawca odniósł się do niezwykle ważnej kwestii tj. relacji analizowanej ustawy do innych aktów prawnych. Mowa tutaj o relacjach, które zachodzą pomiędzy poszczególnymi aktami prawa ochrony środowiska czy to między sobą czy też między tymi aktami, a innymi ustawami czy też rozporządzeniami funkcjonującym w polskim obrocie prawnym.

Jak zauważa B. Rakoczy polski ustawodawca ma bowiem coraz więcej problemów z normatywnym określaniem relacji pomiędzy poszczególnymi aktami prawnymi. Regulacja, która została ujęta w ust 2 w sposób jednoznaczny porządkuje stan prawny

¹⁴ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz Warszawa 2008 s. 377-378.

¹⁵ Dz.U z 2005 nr 196, poz 1631 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. z 2007 nr 42, poz 276, oraz z 2008 nr 93, poz. 583.

jednak nie w taki sposób, który można by uznać za pełny. W analizowanym przepisie ustawodawca określił relacje tylko do dwóch aktów prawnych tj. do ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, a także ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – prawo atomowe. Należy podkreślić, iż analizowany przepis nie określa relacji jakie następują w stosunku do innych aktów prawnych takich jak ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. – prawo ochrony środowiska czy też ustawy, o której mowa wyżej tj. o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku. Artykułem, który ma kluczowe znaczenie dla omawianego zagadnienia jest art. 4 u. i. o. ś., który stanowi, iż każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą. Prawo do informacji o środowisku i jego stanie jest uznawane za jedno z podstawowych praw jednostki związanych ze środowiskiem i jego ochroną¹⁷.

W literaturze przedmiotu prawo do informacji o środowisku jest uznawane przez teoretyków prawa za ogólną zasadę prawa ochrony środowiska¹⁸. Do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r., zasada prawa dostępu do informacji o środowisku była ujęta w podstawowym akcie prawnym odnoszącym się do problematyki prawnej ochrony środowiska tj. w art. 9 p. o. ś. i stanowiła pewną spójność z pozostałymi zasadami prawa ochrony środowiska ujętymi w art. 4-12 p. o. ś. Jednakże poprzez wyłączenie zasady prawa dostępu do informacji o środowisku z ustawy prawo ochrony środowiska i włączenie jej do osobnego aktu prawnego, nastąpiło zburzenie przyjętych rozwiązań, a co za tym idzie ta zmiana musi zostać oceniona krytycznie. Warto podkreślić, iż nawet wyłączenie zasady prawa dostępu do informacji o środowisku spod rozwiązań ujętych w p. o. ś., nie powoduje automatycznie, że ta zasada traci charakter ogólny, jednakże można mówić w tym przypadku o osłabieniu jej charakteru. Ustawodawca, w sposób bardzo wyraźny połączył zasadę prawa informacji o środowisku z oddziaływaniem na środowisko i zasadą udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Można stwierdzić, iż *de lege lata* zasada prawa do informacji o środowisku została zredukowana tylko do ocen oddziaływania. Straciła więc swój uniwersalny charakter¹⁹. Zasada udostępnienia informacji o środowisku i jego stanie jest co oczywiste ujęta w u. i. o. ś., a co za tym idzie jest realizowana przez ustawodawcę. Na marginesie należy wytknąć prawodawcy zbyt długi tytuł ustawy (co nie jest zgodne z zasadami techniki prawodawczej). Organy powinny stosować zasadę życzliwej interpretacji prawa wobec jednostki²⁰.

W art. 4 u. i. o. ś. ustawodawca określa zakres podmiotowy posługując się pojęciem „każdy”, pod tym pojęciem kryją się osoby fizyczne, osoby prawne, ale także jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej. W żadnym przepisie ustawy, ustawodawca nie różnicuje podmiotów, jeśli chodzi o prawo dostępu tych podmiotów do informacji o środowisku. Jak stwierdza B. Rakoczy prawo to jest niezależne od wieku,

¹⁷ J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009 s. 269.

¹⁸ Do zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, prawo dostępu do informacji o środowisku: wyróżniają min. J. Stelmasiak (red). *Prawo ochrony środowiska*, Lexis Nexis wyd 2, M. Górski (red) *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, czy też B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Zagadnienia podstawowe* wyd. 5 Warszawa 2012.

¹⁹ B. Rakoczy, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...) s. 23.

²⁰ *Ibidem*, s. 24.

choć może on mieć pewne znaczenie gdyż w zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²¹, wymaga się aby osoba miała zdolność do czynności prawnych. W ocenie B. Rakoczego brak takiej zdolności nie może być przesłanką, która może stanowić przeszkodę do udzielenia informacji osobom, które nie posiadają takiej zdolności, dlatego że prawo to ma ogromne znaczenie dla ochrony życia i zdrowia takich osób. Prawo dostępu do informacji o środowisku niezależne jest także od płci, narodowości, przynależności do określonych grup społecznych czy wyznania. Pod pojęciem „każdy” powinno się znaleźć jak najwięcej podmiotów i jednostek prawa.

Analizowany przepis ma charakter normy ogólnej, która wyraża zasadę prawa dostępu do informacji, jednak określony także zakres przedmiotowy. Zakresem przedmiotowym są informacje o środowisku i informacje o jego ochronie. Zróżnicowanie tych dwóch elementów mimo, że są ze sobą związane i przedstawiają jedno prawo, to jednak łączą dwa elementy tj. stan środowiska i ochronę środowiska. Należy zauważyć, że oba te elementy tworzą jedną całość jednak istnieje możliwość, iż podmiot będzie domagał się tylko informacji o środowisku przy jednoczesnym pominięciu kwestii ochrony środowiska lub będzie miała miejsce sytuacja odwrotna. Ważną kwestią jest fakt, iż wnioskodawca w swym wniosku nie musi w sposób jasny i klarowny wskazać czy domaga się informacji o ochronie środowiska czy też samym środowisku lub też czy żądana przez niego informacja łączy oba te elementy. Cechą prawa informacji o środowisku jest aktualny stan tego środowiska, przez realizację tego prawa osoba żądająca informacji może uzyskać informację tylko i wyłącznie na temat tego jaki jest stan środowiska, zaś osią prawa informacji o stanie środowiska jest nie tylko stan środowiska ale także działania jakie podejmowane są przez odpowiednie organy w celu ochrony środowiska.

Pojęcie **ochrony środowiska** zostało ujęte w art. 3 pkt. 13 p. o. ś. poprzez nie rozumieć należy, że jest to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego, zaś pod pojęciem **środowiska**, które jest zawarte w art. 3 pkt. 39 p. o. ś., ustawodawca rozumie ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Ostatnim elementem, który należy omówić podczas analizowania art. 4 u. i. o. ś. jest fakt, iż udostępnienie informacji odbywa się na warunkach, które są określone w ustawie. Zdaniem polskiego ustawodawcy jednostka ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie tylko i wyłącznie, gdy istnieją przesłanki ustawowe. Taki sposób regulacji należy poddać krytyce²². Jednak pomimo krytyki ustawodawca przyjął niewła-

²¹ Tekst jednolity, ustawa z dnia 9 października 2000r. (Dz. U. nr 98, poz. 1071) powoływany dalej jako k. p. a.

²² Zob. J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, Komentarz Warszawa 2007.

ściwy tryb uregulowania prawa do informacji. Błędem jest, iż ustawodawca wymienia, jakie informacje i dokumenty mogą zostać udostępnione, a naturalne jest to iż prawo powinno rozciągać się na każdą informację o środowisku i jego ochronie, chyba że ustawa w sposób wyraźny wyłącza możliwość udostępnienia takiej informacji.

Prawo do informacji o stanie środowiska było ujęte w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska²³. Jednakże nie od samego początku obowiązywania ustawy z 31 stycznia 1980 r. istniało prawo do zasięgania informacji o stanie środowiska było to możliwe dopiero na podstawie nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 29 sierpnia 1997 r.²⁴, w wyniku czego zostały wprowadzone instytucje publicznie dostępnych rejestrów, które zawierały dane dotyczące środowiska²⁵. Należy podkreślić, iż dostęp do informacji o środowisku był ujęty przez krótki czas w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁶. Przytoczony akt prawny powstał w celu szybszego wprowadzenia do polskiego porządku prawnego rozwiązań, które by pozwoliły na dostęp do informacji o środowisku. Wymieniona ustawa obowiązywała przez 10 miesięcy, została uchylona z chwilą wejścia w życie ustawy o ochronie środowiska, w której to znalazły się przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku. Przepis artykułu 13 u. i. o. ś., zawiera gwarancję, iż od osoby, która żąda informacji o stanie środowiska nie można wymagać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Przepis tego artykułu należy interpretować w ten sposób, iż jasne jest to, że osoba, która żąda informacji o środowisku chce ją uzyskać w jakimś konkretnym celu jednakże ten cel nie musi być ujawniony we wniosku. Uzyskanie informacji o stanie środowiska i jego ochronie zobowiązuje organ do wydania takiej informacji nawet wtedy, gdy we wniosku nie ma wskazanego interesu prawnego czy też faktycznego.

Poprzez „**interes prawny**” rozumie się interes indywidualny (interes jednostki), którego treść określona jest przez prawo, jednocześnie zapewniając instrumenty prawne służące do ochrony tego interesu, natomiast interes faktyczny nie ma ochrony w obowiązującym stanie prawnym dla jednostki, która wykazuje taki interes²⁷. W art. 9 ust. 1 u. i. o. ś. został zawarty katalog informacji, o jakie może wnioskować podmiot chcący się uzyskać informacje o stanie środowiska i jego ochronie. Informacje, które podlegają udostępnieniu dotyczą między innymi stanu elementów środowiska takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, a co za tym idzie bagna, obszary nadmorskie i morskie, oraz rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami, oraz informacja o emisjach, do kategorii informacji o środowisku zaliczyć też można informacje o środkach takich jak, środki administracyjne, przepisy

²³ Dz. U z 1980 nr 3 poz. 6.

²⁴ Dz. U z 1997r. nr 133 poz. 885.

²⁵ M.Górski, Przegląd Komunalny nr 2/2009.

²⁶ Dz. U z 2000 r. nr 109, poz. 1157.

²⁷ M. Laskowska, [w:] E. Bojanowski (red), *Leksykon prawa administracyjnego, 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 93.

prawne odnoszące się do środowiska, plany, polityki strategie. Jak wskazuje B. Rakoczy wyliczenie, które zawiera cytowany artykuł należy poddać krytyce. Zadaniem ustawodawcy powinno być wskazanie wyłączeń od udzielenia informacji, które zawiera ustawa, a nie próba wyliczenia wszystkich informacji, jakie mogą zostać udostępnione²⁸.

Analizując treść art. 9 ust 1 u. i. o. ś. można odnieść wrażenie, że jest to katalog zamknięty i żadna informacja, która nie znajduje się w treści tego artykułu nie powinna być udostępniana, jednakże art. 74 ust. 3 Konstytucji RP zawiera w swojej treści znacznie szersze i większe prawo niż regulacja ustawowa, a co za tym idzie każda informacja podlega udostępnieniu w sprawie ochrony środowiska i jego stanu nie zależnie do tego czy znajduje się w katalogu zawartym w art. 9 ust. 1 u. i. o. ś. czy też nie. Należy przyjąć domniemanie zawarte w art. 74 ust. 3 Konstytucji, które wyraża się tym, iż wszelkiego rodzaju informacja może zostać udostępniona chyba, że organ który dysponują taką informacją i ją udostępnia orzeknie na podstawie przepisów ustawowych, że w konkretnej indywidualnej sprawie zachodzi przesłanka dzięki, której taka informacja nie może zostać udostępniona. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zawiera dwa tryby uzyskania informacji o stanie środowiska i jego ochronie. Pierwszym sposobem, który pozwoli na uzyskanie żądanej informacji jest upowszechnienie (upublicznienie) a drugim zaś trybem jest udzielenie informacji na indywidualny wniosek osoby zainteresowanej. Art. 24 ust. 1 u. i. o. ś. zawiera enumeratywne wyliczenie informacji, które muszą zostać upowszechnione przez odpowiednie organy tj. marszałka województwa, starostę, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, a także zarządzającego drogą linią kolejową, tramwajową, lotniskiem lub portem. Upublicznienie takich informacji powinno się odbywać za pośrednictwem elektronicznych baz danych, których prowadzeniem powinny zajmować się organy wymienione wyżej. Informacje są również upowszechniane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP).

Drugą formą dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jest udostępnienie takowej informacji na indywidualny wniosek zainteresowanego. Art. 12 ust. 1 u. i. o. ś. reguluje kwestię złożenia wniosku, a także informacji, które mogą być udostępnione bez złożenia indywidualnego wniosku. Według przytoczonego przepisu wniosek musi być złożony w formie pisemnej. Ustawodawca w żaden inny sposób nie odniósł się do innych warunków formalnych, które taki wniosek powinien spełniać. Należy przyjąć zasadę, że do wniosku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u. i. o. ś. należy stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, które odnoszą się do podań, a konkretnie art. 63 i następujących. Wnioskodawca składając wniosek nie musi w nim wykazać ani interesu prawnego ani faktycznego. Ze złożonego wniosku powinno wynikać, jaką informację wnioskodawca chce posiadać i dla kogo ta informacja powinna być udostępniona. Art. 63 ust 1 k. p. a stanowi o tym, iż podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą zostać wniesione pisemnie, za pomocą telegrafu, dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej czy też za pomocą formularza, który został umieszczony na stronie internetowej

²⁸ B. Rakoczy *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...)*, s. 35.

odpowiedniego organu administracji publicznej, dając możliwość wprowadzenia danych do systemu teleinformatycznego organu a także w sposób ustnie do protokołu. Według ust. 2 cytowanego przepisu podanie (wniosek) musi zawierać oznaczenie osoby, która taki wniosek kieruje, adres, żądanie, a także powinno czynić zadość innym wymaganiom, które zawierają odpowiednie akty prawne. Istnieje jednak możliwość, która pozwala na udostępnienie informacji o stanie środowiska bez pisemnego wniosku. Możliwość taka została przewidziana w art. 12 ust. 2 u. i. o. ś., a tym samym informacje, które mogą być udostępnione bez pisemnego wniosku są dwojakiego rodzaju. Pierwszym rodzajem są informacje, których udostępnienie nie wymaga wyszukania. W tym przypadku należy zgodzić się z ustawodawcą i logiką stworzonego przepisu. Jak zauważa B. Rakoczy informacja, która nie wymaga wyszukania, a co za tym idzie jej udostępnienie nie powinno nastręczać organowi większych trudności, jest to taka informacja, którą można uzyskać od razu bez zbędnej zwłoki. Drugą grupą informacji, która może być udostępniona bez pisemnego wniosku osoby zainteresowanej są informacje które mają być udostępnione w trybie specjalnym tj. w przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, a także awarii technicznej uregulowanymi w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²⁹ oraz wtedy, gdy dojdzie do innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi czy też środowiska, a takie zagrożenie jest spowodowane działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi. Informacji bez udzielenia pisemnego wniosku udziela się w przypadkach wymienionych wyżej osobom, które mogą ponieść szkodę w przypadku zagrożenia w celu przedsięwzięcia działań mając na celu zminimalizowanie szkód, które wynikają z tego rodzaju zagrożenia.

Art. 15 u. i. o. ś. reguluje formę, w jakiej organ powinien udostępnić informację. Według przepisów ustawowych organ udostępnia informacje w takiej formie i w taki sposób, jaki wnioskodawca określił we wniosku o udostępnienie informacji, a jeżeli środki techniczne, którymi dysponuje organ nie pozwalają na takie udostępnienie to organ z terminie 14 dni od chwili otrzymania wniosku powinien zawiadomić wnioskodawcę o wystąpieniu braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wolą wnioskodawcy i zarazem wskazać, w jaki sposób, a także w jakiej formie żądana informacja może zostać udostępniona. Jeśli osoba wnioskująca w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia nie złoży wniosku, w jakiej formie lub sposobie, które są określone w powiadomieniu informacja ma mu zostać udostępniona to organ na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy wydaje decyzje o odmowie udostępnienia informacji w sposobie lub formie, które są określone we wniosku³⁰.

²⁹ Dz. U z 2002 nr 62, poz. 558 z późn. Zm.

³⁰ Zob. więcej B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...)*, s. 51.

Zakończenie

Dostęp do informacji jest jednym z podstawowych praw, jakie posiada jednostka w demokratycznym państwie, które w swych działaniach cechuje się transparentnością, jawnością, a także przejrzystością. Organy władzy publicznej są obowiązane do udostępnienia informacji, gdy jednostka zwróci się do nich z takim żądaniem. Jednakże, gdy dostęp jest w jakiś sposób ograniczany przez prawo, lub przez niewłaściwe stosowanie przepisów prawa to takie zachowanie może powodować, iż podmioty starające się o dostęp do informacji publicznej tracą zaufanie do państwa i może zrodzić się podejrzenie, że państwo chce coś ukryć pod postacią nie udostępnienia informacji. Prawo dostępu do informacji o środowisku jest jednym z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska. To właśnie dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie powoduje możliwość realizowania określonych praw, które posiada jednostka. W przedstawionym artykule autor starał się dowieść, iż wyłączenie przepisów dotyczących prawa do informacji o środowisku spod przepisów ustawy prawo ochrony środowiska było błędne i zbyteczne, ponieważ oprócz tego, że u. i. o. ś. zawiera w swej treści przepisy, które są nowością w polskim prawie (tj. wprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, czy też utworzenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, a także dyrekcji regionalnych), to oprócz tego wyłączenie przepisów o dostępie do informacji o środowisku jest zabiegiem błędnym, który dysharmonizuje prawo ochrony środowiska. Należy przestrzec ustawodawcę przed zbyt pochopnym tworzeniem aktów prawnych, które powodują rozczłonkowanie jakiejś dziedziny prawa, a nie jej scalenie. Takie mnożenie przepisów, może spowodować niechęć obywateli do państwa, a co za tym idzie do jego organów. Nie można doprowadzić do sytuacji, gdy prawo będzie rozumiane przez specjalistów, którzy je stosują, a nie będzie spełniało swojej podstawowej roli, którą jest edukowanie społeczeństwa. Zbyt duża ilość aktów prawnych, które są zwyczajnie mówiąc mało potrzebne lub nic niewnoszące do polskiego systemu prawnego jest zabiegiem chybionym i należy jak najszybciej od takich zabiegów przez organy władzy ustawodawczej odstąpić.

Streszczenie

Niniejszy tekst stanowi próbę omówienia stanu prawnego w zakresie ochrony środowiska, której egzemplifikacją jest m.in. prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie. Prawo dostępu do informacji a w tym szczególnym przypadku prawa do informacji o stanie środowiska i jego ochronie jest jednym z podstawowych praw jednostki. W tekście została omówiona historia kształtowania się prawa do informacji o stanie środowiska, zostało omówione prawo międzynarodowe, ale główną osią pracy jest co rozumiało ustawodawstwo obowiązujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe: prawo ochrony środowiska, informacja, dostęp

Right of Access to Information on the Environment and its Protection

Summary

The text deals with the right to information on the environment and its protection as a fundamental right of each individual. After presenting the historical process of crystallization of the right to information the author deals with the sources of law, both international and domestic, that govern the right in question. The emphasis, however, is placed on legislation binding in the territory of the Republic of Poland.

Key words: Environmental law, information, access

DEBIUTY NAUKOWE STUDENTÓW

Monika Gryczka

WYBORY NA URZĄD PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Wstęp

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zaliczany jest do najważniejszych i najwyższych organów państwowych. W historii można wyróżnić okresy, kiedy urząd ten było obecny w Polskim porządku prawnym, a także kiedy całkowicie zrezygnowano z jego wyborów. Okres ten sprawił, iż jest on szanowany przez ogół społeczeństwa, a wybory na urząd głowy państwa cieszą się dość powszechnym zainteresowaniem. Również forma dokonywania wyboru głowy państwa przez obywateli ma bardzo ważny wpływ na jego postrzeganie. Celem pracy jest przedstawienie procedur związanych z wyborami na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Szczegółowymi kwestiami są tu zagadnienia odnoszące się do: biernego prawa wyborczego oraz jego ograniczenia, a także procedura ogłaszania wyników głosowania i stwierdzania jego poprawności oraz ważności, jak również objęcia urzędu Prezydenta RP i wygaśnięcia mandatu. Niniejszy artykuł został napisany w oparciu o nowe przepisy wyborcze, wprowadzone do obiegu prawnego w 2011 r.

Bierne prawo wyborcze na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Kadencja głowy państwa trwa w Polsce 5 lat. Prezydenta RP zostaje wybrany wolą Narodu. Odbywa się to w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich oraz w głosowaniu, które ma charakter tajny. Należy zaznaczyć, iż reelekcja może nastąpić ponownie tylko raz. *„Mamy tu zatem do czynienia z klasycznym, właściwym demokratycznemu państwu prawnemu, zbiorem podstawowych zasad wyborczych”*¹.

Rozważania na temat biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP należy rozpocząć od wyjaśnienia podstawowej różnicy pomiędzy określeniami bierne i czynne prawo wyborcze. Bardzo obszerną i dokładną definicję biernego prawa wyborczego podają M. Sobczyk oraz A. Sokala. *„Bierne prawo wyborcze jest to uprawnienie do bycia wybranym, a także do objęcia i sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie*

¹ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej- moderator systemu konstytucyjnego państwa*, [w:] *Porządek konstytucyjny w Polsce*, pod red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa- Pułtusk 2008, s. 127.

przeprowadzonych wyborów”². Warto zauważyć, iż przytoczona definicja zawiera cztery ważne elementy. Mianowicie jest to: kandydowanie na dany urząd, objęcie stanowiska, o które kandydat się ubiegał, pełnienie danego urzędu i wygaśnięcie uzyskanego mandatu. Należy jednak zaznaczyć, że istnieje więcej definicji wyżej określonego pojęcia. Zgodnie z art. 10 §1 Kodeksu wyborczego czynne prawo wyborcze dotyczy możliwości wybierania przez obywateli osób piastujących najważniejsze stanowiska w państwie. Warto dodać, iż uprawniony do głosowania w wyborach na urząd Prezydenta RP jest obywatel polski, mający w dniu głosowania ukończone 18 lat³.

Kandydować w wyborach na urząd Prezydenta RP może obywatel polski, mający w dniu wyborów ukończone 35 lat. Zgodnie z art. 11 Kodeksu wyborczego powinien on także korzystać, w sposób nieograniczony, z wszystkich praw wyborczych do Sejmu. Kandydata do objęcia stanowiska głowy państwa zgłasza co najmniej 15 obywateli polskich. „Zgłaszanie kandydatów jest czynnością polegającą na wskazaniu władzom wyborczym osób posiadających prawo wybieralności, które po zarejestrowaniu i umieszczeniu ich nazwisk na kartach do głosowania będą rywalizować o mandaty w wyborach”⁴. Opisana czynność jest obligatoryjna, ponieważ wybór na urząd Prezydenta RP jest dokonywany tylko spośród zgłoszonych kandydatów. Dokonujący zgłoszenia powinni posiadać prawo udziału w wyborach i tworzyć komitet wyborczy ubiegającego się o stanowisko Prezydenta RP. Najczęściej zdarza się, że kandydaci są zgłaszani przez ugrupowania działające na Polskiej scenie politycznej. Poza tym, mogą dokonać tych działań również komitety wyborcze. Powołanie przywołanego powyżej komitetu wyborczego wymaga, zgodnie z przepisami wyborczymi, pisemnej zgody kandydata na staranie się o wybór na urząd Prezydenta RP, zgody na powołanie komitetu wyborczego oraz oświadczenie pretendenta o posiadaniu prawa wybieralności. Należy zaznaczyć, iż zgłoszenie powinno być poparte odpowiednią liczbą podpisów obywateli posiadających czynne prawo wyborcze do izby niższej parlamentu. W przypadku omawianej procedury wyborczej liczba ta wynosi 100 tys.. Podpisy te zbiera komitet wyborczy kandydata. Zgodnie z art. 297§ 6 obok podpisu osoby popierającej daną kandydaturę powinna znajdować się także informacja o jej imieniu i nazwisku, adresie zamieszkania i numerze PESEL. Po zebraniu 1 tys. podpisów, pełnomocnik wyborczy- występujący w imieniu komitetu wyborczego, dokonuje zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu komitetu wyborczego danego kandydata. Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana jest dokonać zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, a także w Biuletynie Informacji Publicznej.

W pełni wolne wybory na urząd Prezydenta RP są przeprowadzane od roku 1990. Należy jednak zaznaczyć, że do tego głosowania społeczeństwo przywiązuje szczególną

² T. Kowalczyk, *Ograniczenie biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP*, [w:] *Wybory i pozycja ustrojowa Prezydenta w wybranych państwach świata*, pod red. R. Zycha, Toruń 2011, s. 119.

³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, (Dz. U. 2011 nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

⁴ G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego, Warszawa 2011, s. 159.

uwagę. Dzieje się tak ze względu na ich znaczenie polityczne, a także funkcję ustrojową. „Wybory prezydenckie są niewątpliwie wydarzeniem politycznym, które absorbuje polityków, ale też angażuje społeczeństwo w zakresie chyba o wiele większym niż wybory parlamentarne. O szczególnym charakterze powszechnych wyborów szefa państwa i ich znaczeniu w życiu politycznym państwa przesądza wiele aspektów natury socjologicznej, politycznej i ustrojowej”⁵.

Ograniczenia biernego prawa wyborczego

Ograniczenia biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP zostały wymienione w Konstytucji RP z 1997 r. oraz w regulacji wyborczej z 2011 r. Najczęściej są one dzielone na cztery zasadnicze grupy: ograniczenia w kandydowaniu, ograniczenia w objęciu mandatu, ograniczenia w sprawowaniu mandatu, a także możliwość usunięcia z zajmowanego stanowiska już w trakcie wykonywania mandatu. Należy zaznaczyć, że wyżej wymienione ograniczenia dotyczące biernego prawa wyborczego na stanowisko głowy państwa, składają się na przedstawioną w poprzednim podrozdziale definicję biernego prawa wyborczego.

Najbardziej popularnym rodzajem ograniczenia biernego prawa wyborczego jest ograniczenie możliwości kandydowania. Po pierwsze, przy opisywaniu tego ograniczenia należy wspomnieć o ograniczeniu wiekowym. Zgodnie z art. 127 ust. 3 ustawy zasadniczej minimalna granica wieku, uprawniająca są kandydowania w wyborach na urząd głowy państwa wynosi 35 lat. Osoba startująca w głosowaniu powinna ukończyć ten wiek najpóźniej w dniu, w którym odbywają się wybory. „Ten element biernego prawa wyborczego nie stwarza żadnych kontrowersji, jest jasny i zrozumiały dla każdego. Ze względu na najwyższą pozycję ustrojową prezydenta w państwie również dolna granica wieku musi być bardzo wysoka”⁶. Przyjmuje się, iż dojrzały wiek kandydata na stanowisko Prezydenta RP świadczy o jego doświadczeniu życiowym, ugruntowanych poglądach na sprawy kraju i polityki. Wydawać się może, że opisywany w niniejszym podrozdziale cenzus wieku jest wysoki. Dla porównania w niektórych krajach europejskich jest on znacznie wyższy. Jako przykład można podać Republikę Federalną Niemiec, gdzie granica ta została ustalona na 40 lat. Zdarzają się również państwa, w których granica ta jest znacznie niższa, niż ta ustalona w Polsce. Przykładem takiego kraju może być Republika Francuska, w której dolna granica wieku wynosi 23 lata. Należy zaznaczyć, iż ani Konstytucja RP, ani przepisy szczególne odnoszące się do zagadnienia wyborów nie podają górnej granicy wieku dla kandydatów na stanowisko głowy państwa. Drugim ograniczeniem w kandydowaniu jest obowiązek posiadania obywatelstwa polskiego, zawarty w art. 127 ust. 3 ustawy zasadniczej. W przypadku interpretacji wyżej wymienionego obowiązku często występują wątpliwości. Określenie zawarte w przepisie Konstytucji RP jest dość lakoniczne. Poza tym, nie zostało ono uzupełnione żadnym przepisem zawar-

⁵ R. Mojak, *Wybory prezydenckie w Polsce*, Przegąd Sejmowy 1995, nr 4, s. 22.

⁶ T. Kowalczyk, op. cit., s. 125.

tym w ustawach⁷. Poważną wątpliwość budzi czas posiadania polskiego obywatelstwa. Z przepisów nie wynika, czy kandydat na Prezydenta RP powinien posiadać obywatelstwo polskie od chwili urodzenia, czy powinien on zamieszkiwać przez określony czas na terytorium kraju, czy powinien on mieć rodziców, którzy są obywatelami polskimi, czy też powinien urodzić się na terytorium państwa. Poważne wątpliwości budzi także kwestia posiadania podwójnego obywatelstwa, czy wtórnego obywatelstwa. Trzecim z kolei ograniczeniem, odnoszącym się do poruszanej w niniejszym podrozdziale kwestii, jest obowiązek posiadania przez kandydata pełni praw wyborczych do Sejmu. Dotyczy to zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, czynnego prawa wyborczego do izby niższej parlamentu nie posiada osoba, która została pozbawiona praw wyborczych lub praw publicznych oraz została ubezwłasnowolniona. Drugą częścią tego ograniczenia jest bierne prawo wyborcze. „*Głównym problemem jest tu odpowiednie, a w tym przypadku mogę powiedzieć, że nawet rozumienie wprost, art. 99 ust. 3 Konstytucji RP. Jest to zakaz kandydowania dla osób skazanych prawomocnym orzeczeniem sądu na karę pozbawienia wolności za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego*”⁸. Czwartym ograniczeniem jest wymóg zebrania 100 tys. podpisów w zgłoszeniu kandydata składanym do Państwowej Komisji Wyborczej. Należy zaznaczyć, że złożyć podpis pod zgłoszeniem kandydata na urząd Prezydenta RP może tylko osoba posiadająca czynne prawo wyborcze. Ostatnim, piątym ograniczeniem jest możliwość tylko jednej powtórnej reelekcji. Ograniczenie to zostało zawarte w art. 127 ust. 2 ustawy zasadniczej. Powtórny wybór na urząd Prezydenta RP może mieć miejsce bezpośrednio po zakończeniu kadencji. Istnieje także możliwość reelekcji po zakończeniu sprawowania mandatu przez inną osobę.

Następnym, z wyżej wymienionych ograniczeń jest ograniczenie w objęciu mandatu. W jego skład wchodzi: złożenie przysięgi w obecności Zgromadzenia Narodowego, złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego oraz inne przyczyny związane z nieobjęciem urzędu. Nowy Prezydent RP składa przysięgę w ostatnim dniu urzędowania swojego poprzednika. Natomiast w sytuacji, gdy nie ma ustępującego Prezydenta (takim przykładem może być sytuacja zaistniała po katastrofie lotniczej w Smoleńsku, dnia 10 kwietnia 2010 r.) nowo wybrana głowa państwa składa stosowną przysięgę najpóźniej po 7 dniach od stwierdzenia ważności przeprowadzonego głosowania. Czynności tej dokonuje Sąd Najwyższy. W przypadku błędnie złożonej przysięgi prezydenckiej lub odmowy jej złożenia (są to przykłady innych przyczyn nieobjęcia urzędu), powinno dojść do uznania urzędu za nieobsadzony przez nowo wybranego elekta i rozpisanie nowych wyborów. „*Tak więc złożenie przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym prima facie może się wydawać błahą i mało ważną sprawą, ale ma bardzo daleko idące skutki. Po pierwsze istotne jest, by właśnie przysięga odbyła się w obecności Zgromadzenia Narodowego, które pełni rolę arbitra, kontrolując poprawność tekstu roty, oraz jest namiastką narodu*”⁹. Po właściwym złożeniu przysięgi nowo wybrany Prezydent RP jest uprawnio-

⁷ Zwolennikami tego poglądu są M. Chmaj oraz W. Skrzydło.

⁸ T. Kowalczyk, op. cit., s. 128.

⁹ Ibidem, s. 132.

ny do wykonywania swoich praw i obowiązków. Kolejnym obowiązkiem kandydata na urząd Prezydenta RP jest uczestnictwo w procesie lustracyjnym. Odbywa się on w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie. W trakcie rozprawy, Sąd może pozbawić daną osobę praw wyborczych na okres 10 lat.

Kolejnym z wyżej wymienionych aspektów jest ograniczenie w sprawowaniu mandatu. Konstytucja RP wskazuje, że głowa państwa nie może sprawować innej funkcji. Reguła ta została nazwana zasadą *incompatibilitas*. „Zasada ta zmierza do wykazania wysokiej pozycji głowy państwa oraz podniesienia jej prestiżu. Innym celem jest również pełniejszy wymiar monteskiuszowskiego trójpodziału władzy”¹⁰. Należy zaznaczyć, iż wyżej opisana reguła nie wyklucza kandydowania przez Prezydenta RP na inne stanowiska. Zakazuje tylko sprawowania dwóch lub większej liczby stanowisk przez głowę państwa.

Ostatnim z wymienionych powyżej aspektów jest możliwość usunięcia z zajmowanego urzędu. Może tak się stać, w przypadku orzeczenia Sądu Najwyższego stwierdzającego nieważność wyborów prezydenckich. „Ważność wyborów prezydenckich musi być orzeczona przed końcem kadencji poprzedniego prezydenta między 89 a 69 dniem. Jeżeli w owym orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdziłby nieważność wyborów, to wtedy następuje konieczność przeprowadzenia nowych wyborów”¹¹. Przepisy prawa nie dają natomiast odpowiedzi w kwestii braku stwierdzenia ważności przeprowadzonych wyborów przez Sąd Najwyższy w ciągu 30 dni od podania do publicznej wiadomości wyników głosowania. Podobne są do siebie przypadki uznania trwałej niezdolności do sprawowania urzędu oraz niemożność jego pełnienia. Do usunięcia głowy państwa z zajmowanego stanowiska może dojść również w przypadku stwierdzenia przejściowej oraz trwałej niezdolności do pełnienia urzędu. Niezdolność trwała musi dotyczyć stanu zdrowia Prezydenta RP. Należy zaznaczyć, że zarówno niemożność przejściowa, jak i trwała są do siebie bardzo podobne. W razie wystąpienia czasowej niemożności pełnienia funkcji, głowa państwa ma obowiązek zawiadomienia o tej okoliczności Marszałka Sejmu. Ten, przejmuje obowiązki Prezydenta RP tylko do chwili ustania zaistniałego utrudnienia. Konstytucja RP, w art. 131 ust. 1, przewiduje sytuację, w której głowa państwa nie jest w stanie powiadomić o przeszkodzie Marszałka Sejmu. Wówczas, przedstawiciel izby niższej parlamentu zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie chwilowej niemożności wykonywania urzędu przez Prezydenta RP. Wnioskuje on także o przekazanie mu obowiązków wykonywanych przez urzędującą głowę państwa. Jako przykład można podać: wypadek, operację lub długookresowy wyjazd poza granice Polski. „Ciekawym przypadkiem niemożności w sprawowaniu mandatu, jaki opisują tylko Wiesław Skrzydło i Paweł Sarnecki jest postawienie prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunał Stanu. Na czas rozprawy obowiązki głowy państwa zostają powierzone Marszałkowi Sejmu”¹². Należy zaznaczyć, iż wyżej opisane zastępstwo głowy państwa trwa do chwili ogłoszenia wyroku o charakterze uniewinniającym. Trwałą niezdolność Prezydenta RP do pełnienia swojej funkcji stwierdza Zgromadzenie Narodowe. Dzieje się tak większością 2/3 głosów. Oznacza to,

¹⁰ Ibidem, s. 134.

¹¹ Ibidem, s. 136.

¹² Ibidem, s. 137.

iż za orzeczeniem trwałej niezdolności powinny opowiedzieć się co najmniej 373 osoby. Leszek Garlicki uważa, że opisana powyżej sytuacja ma miejsce tylko w przypadku różnych informacji o stanie głowy państwa, wyrażonych przez samą osobę sprawującą ten urząd oraz parlament. Natomiast, Tomasz Kowalczyk sądzi, że zdarzenie to może mieć miejsce także, gdy nastąpi utrata pamięci przez głowę państwa, długookresowa choroba lub wiek prezydenta RP jest podeszły. Kolejnym przypadkiem, kiedy może dojść do usunięcia urzędującej głowy państwa zajmowanego stanowiska jest złożenie urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu. Należy zaznaczyć, iż Prezydent RP może być sądzony jedynie przez wymieniony powyżej organ. Wniosek o postawienie głowy państwa przed Trybunał Stanu może pochodzić jedynie od co najmniej 140 senatorów lub posłów. Kolejnym etapem jest głosowanie nad złożonym wnioskiem. Odbywa się ono na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego. Głowa państwa zostaje postawiona przed Trybunał Stanu jedynie większością 2/3 głosów połączonych izb Sejmu i Senatu. Jako powody usunięcia Prezydenta RP z zajmowanego stanowiska można także wymienić śmierć lub zrzeczenie się urzędu, które może nastąpić z wielu powodów.

Ogłoszenie wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą oraz stwierdzenie ważności wyborów wyborczych

Przepisy dotyczące sposobu ustalania i ogłaszania wyników wyborów na urząd Prezydenta RP znajdują się w przepisach wyborczych. Po przeanalizowaniu norm zawartych w wyżej wymienionym akcie prawnym można stwierdzić, iż prawidłowe ustalenie, i co za tym idzie, ogłoszenie wyników głosowania zależy od wielu organów.

„Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzają: Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze, obwodowe komisje wyborcze”¹³. W celu przeprowadzenia wyborów zostają utworzone obwody głosowania. W związku z tym, w każdym obwodzie powoływane są obwodowe komisje wyborcze. Zgodnie z art. 69 §1 Kodeksu Wyborczego głównym zadaniem tego organu jest ustalenie wyników przeprowadzonego głosowania w danym obwodzie. Obwodowa komisja wyborcza niezwłocznie, po zakończeniu wszystkich prac związanych z ustaleniem wyników głosowania podaje do publicznej wiadomości rezultaty przeprowadzonej procedury. Najczęściej odbywa się to poprzez wywieszenie kopii sporządzonego protokołu głosowania w lokalu wyborczym. Należy zaznaczyć, iż wyżej wymieniony protokół powinien zostać udostępniony w miejscu dostępnym dla wszystkich wyborców z danego okręgu głosowania. Zazwyczaj są to drzwi wejściowe do budynku, w którym znajduje się dany lokal wyborczy lub okna. Zgodnie z art. 78 osoba pełniąca funkcje przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej ma obowiązek przekazania protokołu, sporządzonego z przeprowadzonego głosowania, komisji wyborczej wyższego stopnia. W przypadku wyborów na urząd Prezydenta RP jest to właściwa okręgowa komisja wyborcza. Kolejnym etapem ustalania wyników wyborów głowy państwa jest sporządzenie protokołów głosowania przez okręgową komisję wyborczą. Czynność ta ma miejsce po otrzymaniu protokołów ze wszystkich obwodowych

¹³ Art. 294 §1 *Kodeksu Wyborczego* z dnia 5 stycznia 2011 roku.

komisji wyborczych. „Protokół, wraz z protokołami obwodowych komisji wyborczych, w zapieczętowanej kopercie przesyła się niezwłocznie Państwowej Komisji Wyborczej”¹⁴. Ta, sporządza protokół na podstawie sprawozdań otrzymanych ze wszystkich okręgowych komisji wyborczych. Na podstawie wyników wyżej wspomnianego protokołu Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza wyniki wyborów na urząd Prezydenta RP. Czyni to w formie uchwały. „Uchwałę, o której mowa w §1, Państwowa Komisja Wyborcza przekazuje Marszałkowi Sejmu i urzędującemu Prezydentowi Rzeczypospolitej”¹⁵. Wyniki ustalone przez wyżej wymieniony organ zostają podane do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia. Należy zaznaczyć, iż Państwowa Komisja Wyborcza ma możliwość podania częściowych, nieoficjalnych wyników głosowania. Może to mieć miejsce po zamknięciu wszystkich lokali wyborczych lecz przed ustaleniem oficjalnych wyników wyborów prezydenckich. Kodeks Wyborczy przewiduje także sytuacje zbiegu terminów głosowania do Sejmu oraz Senatu z wyborami na stanowisko głowy państwa. W tym przypadku, głosowania te odbywają się jednocześnie. Czuwają nad nimi komisje powołane w celu prawidłowego przeprowadzenia wyborów do Sejmu.

Po ustaleniu wyników przeprowadzonego głosowania następuje ich weryfikacja. W Polsce obowiązuje sądowy model kontroli odbytych wyborów. „Wprowadzenie jurysdykcyjnego systemu stwierdzania ważności wyborów do porządku konstytucyjnego ocenić należy pozytywnie. W warunkach obowiązywania zasady podziału władz, powierzenie kontroli prawomocności postępowania wyborczego organowi sądowemu, niezależnemu od legislatury i egzekutywy, wydaje się rozwiązaniem korzystniejszym, niż nacechowany elementami waliki politycznej model parlamentarny”¹⁶. Zgodnie z art. 129 Konstytucji RP, weryfikacja przeprowadzanych wyborów na urząd głowy państwa ma dwójaki charakter. Po pierwsze, zgodnie z ust. 1 wspomnianego wyżej artykułu, jest to ogólna kontrola mająca na celu podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie ważności przeprowadzonego głosowania. Po drugie, zgodnie z ust. 2 wspomnianego wyżej artykułu, weryfikacja ma polegać również na rozpatrywaniu składanych protestów wyborczych. Należy wyraźnie zaznaczyć, że jedynym organem powołanym do podejmowania rozstrzygnięć w opisywanej w niniejszym podrozdziale kwestii jest Sąd Najwyższy. Potwierdza to art. 1 punkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym. Zgodnie z nim „Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do: rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego”¹⁷. Warto także dodać, iż proces kontroli zmierzający do stwierdzenia ważności oraz prawidłowości przeprowadzonych wyborów na urząd Prezydenta RP ma charakter obligatoryjny. Oznacza to, iż odbywa się on nawet w sytuacji braku wpłynięcia protestów wyborczych.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Ł. Buczkowski, *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego, Warszawa 2011, s. 208.

¹⁷ Ustawa z dnia 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym, (Dz. U. 2002 nr 240 poz. 2052 z późn. zm.).

Jak już wyżej wspomniano weryfikacja ważności wyborów na urząd głowy państwa odbywa się między innymi poprzez prawo wniesienia tak zwanego protestu wyborczego. Uprawnienie takie przysługuje wyborcy w sytuacji wystąpienia jednej, z dwóch przesłanek. Pierwszym z zarzutów może być naruszenie ustawy odnoszącej się do wyborów na urząd Prezydenta RP. W tym przypadku naruszone mogą zostać przepisy dotyczące głosowania, ustalania wyników przeprowadzonego głosowania bądź wyborów. Drugim jest natomiast możliwość popełnienia przestępstwa przeciwko wyborowi głowy państwa. Czyny te zostały ujęte w przepisach Kodeksu Karnego¹⁸. Pierwszy artykuł rozdziału, zatytułowanego *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, dotyczy fałszerstw dokumentów związanych z wyborami. Kara wymierzona w tym przypadku może wynosić maksymalnie do 3 lat pozbawienia wolności. Z kolei art. 249. k.k. odnosi się do zakłócania przebiegu głosowania, które jest zagrożone karą od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności. Następnym przestępstwem wyborczym jest wywieranie sugestii na sposób głosowania, zmuszanie do oddania głosu lub powstrzymanie osoby od oddania głosu¹⁹. Czyny te są również zagrożone sankcją od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności. Rozdział XXXI k. k. przewiduje także czyny nazywane łapownictwem biernym i czynnym. Zarówno pierwsze, jak i drugie zachowanie jest zagrożone karą więzienia od 3 miesięcy do 5 lat. Warto zaznaczyć, iż w tej sytuacji istnieje możliwość wymierzenia łagodniejszej kary za czyn małej wagi. Ostatnim z przestępstw wyborczych jest naruszenie tajności głosowania, które jest zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności lub jej pozbawienia do 2 lat²⁰. Warto zaznaczyć, iż przepisy prawa karnego pomagają w zorganizowaniu głosowania i uczciwym przebiegu wyborów. „*Stwierdzenie wystąpienia którejś z tych przesłanek nie stanowi jeszcze wystarczającej podstawy orzeczenia, wywołującego skutki prawne określone w ustawie. Obowiązujące prawo wymaga, aby te naruszenia lub przestępstwa wywarły wpływ na wynik wyborów*”²¹. Osoby uprawnione do wnoszenia protestów wyborczych powinny widnieć w spisie wyborców sporządzonym w jednym z obwodów, w którym odbyło się głosowanie. Poza tym prawo to przysługuje, zgodnie z art. 82 §5 Kodeksu Wyborczego, właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnikowi wyborczemu. Opisany w niniejszym podrozdziale protest wyborczy wnosi się w terminie 3 dni od daty podania do publicznej wiadomości wyników wyborów prezydenckich przez Państwową Komisję Wyborczą. Ordynacja wyborcza przewiduje możliwość wysłania protestu korzystając z usług polskiej placówki pocztowej operatora publicznego. Trzeba to jednak zrobić również w wyżej wymienionym terminie 3 dni od chwili podania oficjalnych wyników głosowania przez Państwową Komisję Wyborczą. Dzień wysłania protestu wyborczego jest uznawany za dzień złożenia opisywanego dokumentu. Należy zaznaczyć, że protest składa się do Sądu Najwyższego w formie pisemnej. Powinien on zawierać zarzuty i dowody na ich poparcie oraz wskazywać, iż wymieniona nieprawidłowo-

¹⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku *Kodeks Karny*, (Dz. U. 1997 nr 88, poz. 553 z późn zm.).

¹⁹ Art. 250 *Kodeksu Karnego* z dnia 6 czerwca 1997 r.

²⁰ Art. 251 *Kodeksu Karnego* z dnia 6 czerwca 1997 r.

²¹ R. Zych, *Weryfikacja ważności wyborów na urząd Prezydenta RP*, [w:] *Wybory i pozycja ustrojowa Prezydenta w wybranych państwach świata*, pod red. R. Zycha, Toruń 2011, s. 142-143.

wość miała wpływ na wynik przeprowadzonego głosowania. „*Protest jest rozpatrywany przez Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów w postępowaniu nieprocesowym. Uczestnikami postępowania są z mocy ustawy: wnoszący protest, właściwa komisja wyborcza i Prokurator Generalny oraz przedstawiciel PKW*”²². Wniesiony protest wyborczy rozpatruje, jak już wyżej wspomniano, Sąd Najwyższy w składzie: Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Uchwała w opisywanej sprawie musi zostać podjęta nie później niż w terminie 30 dni od czasu podania wyników wyborów na urząd Prezydenta RP do wiadomości opinii publicznej.

Objęcie urzędu oraz wygaśnięcie mandatu Prezydenta

Po przeprowadzeniu wyborów oraz podliczeniu wszystkich głosów następuje objęcie urzędu przez nowego Prezydenta RP. Uroczysta chwila zaprzysiężenia rozpoczyna nową, trwającą 5 lat, kadencję głowy państwa. „*Polskie rozwiązanie przyjmuje zasadę związania mandatu (urzędu) z osobą wybranego Prezydenta*”²³. Powyższe sformułowanie oznacza, iż wprowadzony przez Konstytucję RP czas trwania kadencji głowy państwa jest przypisany do wybranej w wyniku głosowania osoby, która sprawuje najwyższy urząd w państwie oraz ma charakter stały. Chwila zakończenia sprawowania urzędu jest równoznaczna z wygaśnięciem mandatu urzędującego Prezydenta RP. Dzieje się tak bez względu na przyczynę zakończenia kadencji. Czas urzędowania poprzedniej głowy państwa nie ma żadnego wpływu na okres kadencji nowego Prezydenta RP. Art. 130 ustawy zasadniczej określa czas rozpoczęcia sprawowania mandatu. Zgodnie z nim nastaje to, po uroczystym złożeniu przysięgi prezydenckiej w obecności całego Zgromadzenia Narodowego. Również Konstytucja RP określa formułę wypowiedianą przez głowę państwa w czasie zaprzysiężenia. „*Obejmując z woli Narodu urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uroczyste przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem*”²⁴. Powyższa część przysięgi musi być obligatoryjnie złożona przez wstępującego na urząd. Jej brak jest uznawany za ograniczenie w objęciu mandatu. Oznacza to, że osoba, która z różnych przyczyn nie wykonała obowiązku złożenia przysięgi nie ma prawa do sprawowania urzędu Prezydenta RP. „*Na rzecz takiego rozwiązania przemawia także dotychczasowa praktyka konstytucyjna, która nie pozostawia wątpliwości, że złożenie przysięgi przewidzianej w Konstytucji oznacza jednocześnie objęcie urzędu prezydenta*”²⁵. Częścią fakultatywną tekstu przysięgi prezydenckiej, również określoną w art. 130 konstytucji RP, jest dodanie zdania „*Tak mi dopomóż Bóg*”. Należy także wspomnieć, iż powyżej cytowana przysięga ma charakter ustrojowy. Oznacza to, że głowa państwa jest uznawana za tak zwany organ konstytucyjny, dopiero po złożeniu odpowiedniego ślubowania.

²² Ibidem, s. 146.

²³ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2001, s. 312.

²⁴ Art. 130 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²⁵ R. Mojak, op. cit., s. 313.

W większości przypadków wygaśnięcie mandatu następuje po upływie czasu przewidzianego przepisami Konstytucji RP. Pozostałe przypadki, a także procedury zastępstwa prezydenta zostały już omówione w poprzednich podrozdziałach. Warto jednak przypomnieć, iż przyczyny wygaśnięcia mandatu zostały ujęte w art. 131 ustawy zasadniczej. Zalicza się do nich: śmierć głowy państwa, zrzeczenie się sprawowanego urzędu, stwierdzenie nieważności przeprowadzonych wyborów, a także innych czynników nieobjęcia stanowiska po przeprowadzonym głosowaniu, stwierdzenie przez połączone izby Sejmu i Senatu trwałej niezdolności Prezydenta RP do dalszego pełnienia urzędu na skutek złego stanu zdrowia oraz złożenie urzędu na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. *„Powyższe okoliczności wskazują na przeszkody trwałe, nieodwracalne i uniemożliwiające normalne funkcjonowanie urzędu prezydenta. W sytuacji, gdy urząd Prezydenta RP jest opróżniony, tymczasowo- do wyboru nowego Prezydenta- Marszałek Sejmu wykonuje jego obowiązki. Natomiast jeśli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta RP, przejmuje je Marszałek Senatu”*²⁶.

Wnioski

Po analizie procedur wyborczych można stwierdzić, iż Prezydent RP odgrywa istotną rolę wśród organów państwowych, stąd jego wybory są procesem dokładnie skodyfikowanym. Z drugiej jednak strony, ich charakter można określić jako skomplikowany. Jest to jednak zaletą tych przepisów, ponieważ oczekuje się od kandydatów pretendujących na urząd głowy państwa spełnienia szeregu formalnych wymagań. To zaś, daje gwarancje objęcia urzędu przez odpowiednią osobę. Cała procedura natomiast zapewnia uczciwe, rzetelne i sprawne przeprowadzanie głosowania. To z kolei, powoduje znaczne wzmocnienie pozycji głowy państwa oraz zainteresowanie obywateli opisywanym urzędem.

Streszczenie

Tematem artykułu jest procedura dotycząca wyboru Prezydenta RP. Podstawowym zagadnieniem związanym z problematyką niniejszej pracy jest bierne prawo wyborcze, czyli wymagania stawiane kandydatom pretendującym na urząd głowy państwa. Z kolei ograniczenia tegoż prawa mają niejako chronić najwyższy urząd w państwie. Kluczowe znaczenie mają tu procedury ściśle związane z procesem głosowania. Można powiedzieć, że ich celem jest rzetelne i uczciwe przeprowadzenie wyboru głowy państwa. Przy analizie tematu niniejszego artykułu należy zwrócić szczególną uwagę na znaczenie przysięgi prezydenckiej, która daje możliwość rozpoczęcia urzędowania. Istotne są także przyczyny wygaśnięcia mandatu, ponieważ od ich wystąpienia zależy potrzeba zarządzania ponownych wyborów. Zagadnienie opisane w przedstawionym artykule jest tylko niewielką częścią analizy wszystkich kwestii związanych z funkcjonowaniem urzędu Prezydenta RP.

Słowa kluczowe: prezydent RP, wybory, kadencja, prawo wyborcze, urząd, mandat

²⁶ Ibidem, s. 313.

Elections for the office of the President of the Polish Republic

Summary

The subject of the paper is the procedure concerning election of the President of the Polish Republic. The basic issue related to the problems discussed in this paper are passive electoral rights, or requirements for candidates pretending to the office of the head of state. In turn, limitations of these rights are expected to protect the highest office in the state. Of crucial importance here are the procedures strictly associated with the process of voting. You can say that their aim is to conduct selection of the head of state in a reliable and honest way. When analyzing the subject of this paper, particular attention should be paid to the importance of the presidential oath which gives the President the possibility of starting his office. Causes of expiry of the presidential mandate are also significant because on their occurrence depends the necessity to order new elections. The problem described in the presented paper is only a small part of the analysis of all issues related to the functioning of the office of the President of the Polish Republic.

Key words: President of the Polish Republic, elections, term of office, election law, office, mandate

Dawid Jacek Michalski

REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE WYKORZYSTANIA ENERGETYKI WIATROWEJ W POLSCE

Regulacje prawne dotyczące wykorzystania energetyki wiatrowej w Polsce

Wiatr jest obok współspalania, biogazu, biomasy, wody i słońca ekologicznym źródłem pozyskiwania energii elektrycznej. Wykorzystywanie energii wiatrowej staje się w Polsce coraz bardziej popularne. Jest ona powszechnie postrzegana jako jedno z najczystszych źródeł zasilania. Zaawansowanie technologiczne, odnawialność, pozytywne wrażenia estetyczne w porównaniu z tradycyjnymi formami produkcji energii (m. in. brak dymu i obszernej infrastruktury technicznej), ale także i moda na zachowania ekologiczne są przyczynami dynamicznego rozwoju energetyki wiatrowej. Ten typ produkcji zasilania systematycznie powiększa udział w krajowym zużyciu energii elektrycznej. W 2011 r. udział energii wiatrowej w krajowym zużyciu energii elektrycznej wynosił 1,98%, podczas gdy rok wcześniej było to tylko 0,96%¹. Polska nie jest państwem należącym do najbardziej zanieczyszczonych na świecie. Pomimo uzyskania przeciętnego miejsca wśród badanych państw Światowa Organizacja Zdrowia wciąż uważa, że stan czystości powietrza w Polsce jest dobry (1 stopień w 6 stopniowej skali zanieczyszczeń)². Tematem niniejszego artykułu będzie próba przedstawienia uregulowań prawnych w zakresie wykorzystania energii wiatrowej w Polsce. Sytuacja prawna na polskich obszarach morskich nie zostanie omówiona, gdyż ustawodawca uregulował ją odmiennie³.

Niniejsza praca jest próbą odpowiedzi na pytania:

1. Co to jest energia wiatrowa i do czego jest wykorzystywana?
2. Jakie regulacje Unii Europejskiej odnoszą się do odnawialnych źródeł energii?
3. Jak kształtują się prawne aspekty wykorzystywania energetyki wiatrowej w Polsce?

¹ Por. *Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej*, <http://psew.pl/en/energetyka-wiatrowa/ewi-w-polsce>, [dostęp na 12.01.2013].

² Zob. *World Health Organization*, http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/en/, [dostęp na 12.01.2013].

³ Szerzej M. Stryjecki, K. Mielniczuk, J. Biegaj, *Przewodnik po procedurach lokalizacyjnych i środowiskowych dla farm wiatrowych na polskich obszarach morskich*, Warszawa 2011, s. 27-119.

4. Jak uregulowane zostały warunki techniczne i środowiskowe instalacji urządzeń do pozyskiwania energii z wiatru?

Energia z wiatru od wieków wykorzystywana była przez ludzkość do rozwoju. Pierwsze w Europie wiatraki pojawiły się w Holandii. Od Średniowiecza śmigła napędzane siłą wiatru wprawiały w ruch urządzenia do mielenia zboża w młynach, pompowania wody, a także do osuszania polderów. Współczesne zastosowanie przejawia się głównie w pozyskiwaniu energii elektrycznej z wiatru. W 2003 roku tę energię czerpało w Europie ok. 12 mln odbiorców (głównie w Niemczech, Hiszpanii, Holandii, Danii i Wielkiej Brytanii)⁴. Zagospodarowanie przestrzeni pod urządzenia zwane siłowniami wiatrowymi jest bardzo ważnym czynnikiem. Przede wszystkim turbiny mogą być wykorzystywane do produkcji prądu przez rolników. Nie bez znaczenia jest też kwestia bezpośredniego sąsiedztwa odbiorców energii, co pozwala na zminimalizowanie strat przesyłu. Twierdzi się także, że mogą być uważane za cenny element krajobrazu, co może mieć wpływ na rozwój turystyki⁵. Jako przykład można podać rejon północno – wschodniej Republiki Federalnej Niemiec. W Meklemburgii – Pomorzu Przednim utworzono znaczne obszary farm wiatrowych, szczególnie przy granicy z Polską. W okresie letnim doskonale konwenują z kwitnącym tam rzepakiem.

Typowa elektrownia wiatrowa składa się z fundamentu, wieży, gondoli, wirnika i piasty. Fundament jest najczęściej betonowy, zwykle w kształcie koła o średnicy 20 m, wkopany na głębokość ok. 3 m lub dodatkowo palowany jeśli wymagają tego parametry geologiczne podłoża. Wieża jest zwykle stalową konstrukcją stożkową malejącą w kierunku wierzchołka o przekroju koła i średnicy ok. 4-6 m. Złożona z segmentów całkowita długość wynosi najczęściej 80-150 m. Gondola o średnich wymiarach ok. 10 m (długość) x 3 m (wysokość) x 3 m (szerokość), umieszczona jest na wieży i ustawiona w kierunku wiatru. W środku znajduje się generator prądu. Wirnik (rotator) typowej turbiny wiatrowej składa się z trzech łopatek, które są wykonane na ogół z włókna szklanego lub węglowego. Średnica mieści się w przedziale 40-100 m. Piasta jest centralnym elementem wirnika odpowiedzialnym za obracanie się łopatek⁶. Zastosowanie energetyki wiatrowej, jak i kwestie zagospodarowania obszarów pod budowę farm wiatrowych wymaga spełnienia szeregu uregulowań prawnych.

Chcąc podjąć próbę analizy prawnych aspektów wykorzystania energetyki wiatrowej, na wstępie winno się odnieść do europejskich uregulowań w zakresie ochrony środowiska i zasilania. W Traktacie o Unii Europejskiej określono cele polityki Wspólnoty w dziedzinie energetyki. Zobowiązano się do wspierania rozwoju nowych i odnawialnych form energii (art. 176a ust. 1 lit. c)⁷. W Unii Europejskiej zwraca się obecnie uwagę przede wszystkim na Pakiet klimatyczno – energetyczny oraz cele ilościowe 3 x

⁴ W. A. Godlewska, J.Y. Ostrowski, *Problemy współczesnej cywilizacji i ekologii*, Olsztyn 2007, s. 81.

⁵ B. Riegel, A. Bohentyn, *Wpływ odnawialnych źródeł energii na warunki życia człowieka*, „Disputatio. Życie”, Gdańsk 2009, s. 172.

⁶ M. Stryjecki K. Mielniczuk, *Wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych*, Warszawa 2011, s. 18.

⁷ Dz.U.2009 r., Nr 203, poz. 1569.

20%. Na tej podstawie wyznaczono trzy główne cele w europejskiej polityce energetycznej: redukcja emisji gazów cieplarnianych o 20%, zmniejszenie zużycia energii o 20% i zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia energii w Unii Europejskiej. Parlament Europejski mając świadomość niemożliwości spełnienia owych norm przez członków Wspólnoty wprowadził możliwość handlu uprawnieniami do emisji stosując ETS (Emission Trading System)⁸. Natomiast właśnie pożądanemu zwiększeniu udziału odnawialnych źródeł energii zawdzięcza się zainteresowanie zasilaniem pozyskiwanym z wiatru. W Unii Europejskiej dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE⁹ jest podstawowym, obowiązującym aktem, w którym skonkretyzowano i unormowano dążenia ekologiczne w państwach wspólnoty. Zgodnie z treścią załącznika nr 1 do tego aktu, Polska jest obowiązana do 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych (OZE) w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. Według danych Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2011 r. udział OZE oscylował w Polsce w okolicach 10% (90% węgiel kamienny i brunatny)¹⁰. Zatem konieczne jest zwiększenie udziału o około 5% w ciągu następnych dziewięciu lat.

Analizując prawne aspekty wykorzystywania energetyki wiatrowej w Polsce przede wszystkim należy odnieść się do Konstytucji RP.¹¹ Treść artykułu 74 bezpośrednio dotyczy kwestii ochrony środowiska. Na tej podstawie wnioskuje się, że władze publiczne obowiązane są do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne, ze szczególnym uwzględnieniem imperatywu ochrony środowiska. Przejawem działalności prawodawcy w tym zakresie jest odpowiednie ustawodawstwo. Aktem nie posiadającym charakteru wiążącego, ale wartym przedstawienia jest rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych¹². W uchwale stwierdzono, że „użytkowanie odnawialnych źródeł energii umożliwia osiągnięcie korzyści ekologicznych, gospodarczych i społecznych”. Ponadto, „wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych powinien się stać integralnym elementem zrównoważonego rozwoju państwa”¹³. Należy zauważyć, że władza przynajmniej teoretycznie stara się realizować konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska. Jednakże najważniejszym aktem dla kwestii energetyki w Polsce jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁴. Ustawodawca zdefiniował tam odnawialne źródło energii

⁸ Szerzej na ten temat J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 117-118; F.M. Elżanowski, M. M. Sokołowski, *Proces inwestycyjny w kontekście pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej*, [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, M. Cherka, F. M. Elżanowski, M. Swora, K. Wąsowski (red.), Warszawa 2010, s. 121-134.

⁹ Dz. U. L 140 z 5.6.2009 r., 2009/28/WE.

¹⁰ A.J. Bělohávek, *Międzynarodowa ochrona prawna inwestycji w energetyce*, Warszawa 2011, s. 195-198; <http://www.ure.gov.pl/portals/pl/449/4583/2011.html>, [dostęp na 17.01.2013].

¹¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹² M.P. z 1999 r. Nr 25, poz. 365.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059.

jako „źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych” (art. 3 pkt. 20)¹⁵. Elektrownie wiatrowe wykorzystują wiatr, zatem korzystają z odnawialnych źródeł energii. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów zagwarantowano pomoc dla inwestorów, których przedsięwzięcia spowodują „zamianę źródła energii na źródło odnawialne”¹⁶. Powyższe przykłady mogą wskazać na tendencję, którą można obecnie zaobserwować w Polsce.

Polski ustawodawca uregulował kwestie prawne dotyczące energetyki wiatrowej w trzech podstawowych aktach prawnych:

1. Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁷,
2. Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸,
3. Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹,

oraz odpowiednich aktach wykonawczych wydanych na podstawie powyższych ustaw.

Budowę elektrowni wiatrowej należy traktować jako szczególny przypadek procesu inwestycyjnego. Przedsiębiorstwa energetyczne poprzez świadczone usługi wpływają na szeroko pojęte bezpieczeństwo energetyczne państwa. Ponadto, zaspokajają powszechne potrzeby, wpływają na warunki funkcjonowania odbiorców. Dlatego proces został poddany szczególnemu reżimowi prawnemu²⁰.

Przygotowywanie inwestycji i sama budowa farm wiatrowych odbywa się w kilku etapach. Pierwszy związany jest z kwestiami własnościowymi dotyczącymi gruntu, na którym ma być zlokalizowana inwestycja. Ustawodawca dopuszcza budowę farm na następujących podstawach prawnych dotyczących nieruchomości:

1. Prawo własności,
2. Użytkowanie wieczyste,
3. Dzierżawa,
4. Użytkowanie,
5. Służebność gruntowa,
6. Służebność przesyłu²¹.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1459 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

²⁰ Por. J. Baehr E. Stawicki J. Antczak, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2003, s. 11-12; F.M. Elżanowski, M. M. Sokołowski, *Budowa elektrowni i elektrowni jądrowej jako szczególny przypadek procesu inwestycyjnego*, [w:] *Energetyka ...*, s. 75-88.

²¹ Por. M. Niedziółka, *Analiza opłacalności farm wiatrowych*, [w:] *Zielona energia w Polsce*, M. Niedziółka (red.), Warszawa 2012, s. 185-189; M. Suska-Szczerbicka, *Szanse i zagrożenia*

Wybór nieruchomości musi być poprzedzony rozpoznaniem miejscowych warunków. Odpowiednie uregulowania zawarte są w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Są to akty o charakterze wewnętrznym.²² Zatem zgodnie ze stanowiskiem zawartym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2003 r.²³ mogą być adresowane wyłącznie do podmiotów podległych organowi, który je wydał, nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu dany akt i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Nowelizacją z dnia 6 sierpnia 2010 r.²⁴ ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono ważne zmiany dla inwestorów farm wiatrowych, których moc przekracza 100 kW. Od 25 września 2010 r. w studium winno ustalać się rozmieszczenie obszarów, na których rozmieszczone będą wiatraki, a także strefy ochronne bez owych turbin. Natomiast w planie miejscowym winno określać się, w zależności od potrzeb, granice terenów pod budowę tych urządzeń.

Kolejnym etapem budowy farmy wiatrowej powinna być analiza siły wiatru na obszarze, który ma zostać zagospodarowany energetycznie. Badanie takie trwa z reguły około 12 miesięcy. Dokonywane jest przy użyciu jednego lub kilku masztów pomiarowych na podstawie zgody właściwych organów administracji publicznej oraz pozwolenia Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego²⁵.

Kwestia odległości lokalizacji elektrowni wiatrowych od zabudowy mieszkalnej jest istotnym zagadnieniem wymagającym omówienia. W aktach planistycznych gminy bądź w decyzji o warunkach zabudowy określa się odległość farmy od zabudowań. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r.²⁶ określono dopuszczalny poziom hałasu w środowisku. Zasięg dźwięku emitowanego przez turbiny ma wpływ na ich umiejscowienie. Kolejnym ograniczeniem lokalizacyjnym jest odległość farmy wiatrowej od drogi. Odległości wynikające z ustawy o drogach publicznych²⁷ wyznaczają minimalny dystans, jaki może dzielić obiekt budowlany od drogi. Odległość ta jest uzależniona od rodzaju drogi oraz od tego, czy dany obiekt znajduje się na obszarze zabudowanym czy niezabudowanym. Wobec powyższego, umożliwia się instalację tych urządzeń w odległości ok. 500 m od zabudowań mieszkalnych²⁸. Jest to ograniczenie, którym wyraźnie zawężono dostępność obszarów pod inwestycje.

wynikające z wydzierżawienia gruntu pod elektrownię wiatrową, <http://global.am-wind.pl/czytaj/8.pdf>, [dostęp na 16.01.2013].

²² Szerzej na temat urządzeń planowania i zagospodarowania przestrzennego T. Bąkowski, *Częściowa zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, [w:] *Energetyka...*, s. 342-349.

²³ SK 37/02, OTK-A 2003/6/53.

²⁴ Dz.U. 2010 r. Nr 155, poz. 1043.

²⁵ Por. R. Zajdler, *Regulacje prawa krajowego dotyczące inwestycji w farmy wiatrowe (wybrane aspekty)*, Warszawa 2012, s. 137-140; M. Niedziółka, op.cit., s. 189.

²⁶ Dz.U. 2007 r. Nr 120, poz. 826 ze zm.

²⁷ Dz.U. 1985 r. Nr 14, poz. 60 ze zm.

²⁸ Por. M. Niedziółka, op.cit., s. 189; R. Zajdler, op.cit., s. 137-138.

Ograniczenia środowiskowe są następnym aspektem koniecznym do wzięcia pod uwagę przy planach inwestycji w energetykę wiatrową. Celem kolejnego etapu jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. Konieczne jest przygotowanie karty informacyjnej przedsięwzięcia, która zostanie złożona jako załącznik do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej. W tym dokumencie przedstawia się podstawowe parametry planowanej inwestycji. Na tej podstawie dokonuje się oceny konieczności przeprowadzania procedury oceny oddziaływania na środowisko. W przypadku braku konieczności przeprowadzania oceny, na tej podstawie wydaje się decyzję środowiskową.²⁹ Drugim załącznikiem jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jest to dokument, który stanowi podstawę dla określenia stopnia wszelkich oddziaływań, które może powodować planowana inwestycja na poszczególne elementy środowiska. Raport oceny oddziaływania na środowisko powinien przedstawiać analizy i wyniki oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko. Na tej podstawie wykazuje się możliwość występowania oddziaływań znaczących. Pełni on funkcję swoistego podsumowania możliwości występowania i stopnia oddziaływań na wszystkich etapach inwestycji³⁰. Wstępna analiza ograniczeń polega także na weryfikacji, czy teren planowanej inwestycji nie jest objęty jedną z form ochrony przyrody na podstawie art. 6 ustawy o ochronie przyrody³¹. Farmy wiatrowe nie mogą być na przykład lokalizowane na terenie parku narodowego, czy też rezerwatu przyrody. Po uzyskaniu pozytywnej oceny oddziaływania na środowisko oraz uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy wydawanej przez dyrektora parku krajobrazowego możliwa jest lokalizacja farmy wiatrowej na terenie parku krajobrazowego. Szczególne uregulowania dotyczą także obszaru Natura 2000³².

Wszczęcie procedury, której celem jest uzyskanie decyzji środowiskowej następuje na wniosek złożony wraz z załącznikami przez inwestora do właściwego ze względu na położenie planowanej inwestycji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wniosek o charakterze ogólnym ma znaczenie formalne, gdyż inicjuje procedurę. Jednakże najistotniejsze informacje są zawarte w załącznikach³³. Budowa farm wiatrowych jest zaliczana do tych inwestycji, co do których istnieje wymóg uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Podstawą prawną jest ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁴. W rozporządzeniu z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁵ instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wia-

²⁹ M. Stryjecki K. Mielniczuk, op. cit s. 63-65.

³⁰ Ibidem, s. 75-77.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

³² Szerzej na ten temat K. Gruszecki, *Uwarunkowania prawne realizacji przedsięwzięć energetycznych na terenie parków narodowych i obszarów Natura 2000*, [w:] *Energetyka...*, s. 229-249; R. Zajdler, op. cit, s. 138-139.

³³ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 181-185 i 141-145.

³⁴ Dz.U. 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

³⁵ Dz.U. 2010 r. Nr 213, poz. 1397.

tru o łącznej mocy nominalnej elektrowni nie mniejszej niż 100 MW oraz lokalizowane na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej zakwalifikowano jako mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (przedsięwzięcia I grupy). Dlatego obligatoryjnie wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (przedsięwzięcia II grupy) zaliczono instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru inne niż wymienione powyżej. W tym przypadku przeprowadzenie oceny zależy od tego, czy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uzna za obowiązkowe przeprowadzenie takiej oceny. Występują także przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000 a niezakwalifikowane do I lub II grupy (III grupa)³⁶.

Ocenie podlegają wszystkie elementy umożliwiające funkcjonowanie farmy wiatrowej. Zatem będą to: budynki, turbiny, infrastruktura przyłączeniowa (kable elektroenergetyczne i telekomunikacyjne, Główny Punkt Zasilania), drogi dojazdowe wraz z placami manewrowymi, a także zaplecza wykorzystywane w trakcie budowy. Celem jest ocena skumulowanego wpływu wszystkich przedsięwzięć składających się na główne przedsięwzięcie jakim jest planowana elektrownia. Nie zawsze możliwe jest przeprowadzenie jednej oceny dla głównego przedsięwzięcia³⁷.

Podsumowując procedurę postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla farm wiatrowych należy przedstawić ją oddzielnie dla przedsięwzięć I i II grupy.

I grupa:

1. Wykonanie karty informacyjnej przedsięwzięcia i raportu oddziaływania na środowisko,
2. Złożenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
3. Wszczęcie postępowania przez organ administracji publicznej:
 - wystąpienie do regionalnego dyrektora ochrony środowiska i właściwego inspektora sanitarnego o opinię co do zakresu raportu,
 - postanowienie o zakresie raportu i postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie decyzji środowiskowej do czasu przedstawienia raportu przez inwestora
4. Wystąpienie organu prowadzącego postępowanie do odpowiednich organów współdziałających o uzgodnienie/opinię dotyczącą warunków realizacji farmy wiatrowej,
5. Wydanie opinii i uzgodnienia przez organy współdziałające,
6. Przeprowadzenie przez organ prowadzący postępowania z udziałem społeczeństwa,
7. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,

³⁶ G. Dobrowolski, op. cit., s. 77-82 i 90-102.

³⁷ Por. R. Zajdler, op. cit., s. 140; M. Stryjecki K. Mielniczuk, op. cit., s. 45-62.

8. Podanie do publicznej wiadomości informacji o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach³⁸.

II grupa:

1. Wykonanie karty informacyjnej przedsięwzięcia,
2. Złożenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
3. Wszczęcie postępowania przez organ administracji,
4. Wystąpienie organu prowadzącego postępowanie do odpowiednich organów współdziałających (regionalny dyrektor ochrony środowiska i właściwy inspektor sanitarny) o opinię dotyczącą konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i ustalenie zakresu raportu oceny oddziaływania na środowisko,
6. Wydanie opinii przez organy współdziałające,
7. Wydanie przez organ prowadzący postępowanie postanowienia o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i zakresie raportu oceny oddziaływania na środowisko albo postanowienia o braku konieczności przeprowadzenia tej oceny,
- 8a. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (gdy nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia oceny),
- 8b. Sporządzenie przez inwestora raportu oceny oddziaływania na środowisko i przedłożenie go organowi prowadzącemu postępowanie w przypadku stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny,
9. Wystąpienie organu prowadzącego postępowanie do odpowiednich organów współdziałających o uzgodnienie/opinię dotyczącą warunków realizacji farmy wiatrowej,
10. Wydanie opinii i uzgodnienia przez organy współdziałające,
11. Przeprowadzenie przez organ prowadzący postępowanie procedury udziału społeczeństwa,
12. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
13. Podanie do publicznej wiadomości informacji o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach³⁹.

Kolejnym etapem jest uzyskanie warunków przyłączeniowych. Na tej podstawie możliwe będzie przyłączenie farmy wiatrowej do sieci w określonym terminie. Co więcej, w ten sposób określa się także pośrednio maksymalną moc urządzeń, które zamierza się zainstalować. Zwraca uwagę tok postępowania: zaliczka na poczet opłaty za przyłączenie, obowiązek dołączenia wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania

³⁸ G. Dobrowolski, op. cit., s. 177-227; M. Stryjecki K. Mielniczuk, op. cit., s. 54; *Przewodnik dla przedsiębiorców. Oceny oddziaływania na środowisko*, http://poradnik.ekoportal.pl/inny/OO_3.html, [dostęp na 19.01.2013].

³⁹ G. Dobrowolski, op. cit., s. 177-227; M. Stryjecki K. Mielniczuk, op. cit., s. 55; *Przewodnik dla przedsiębiorców. Oceny oddziaływania na środowisko*, http://poradnik.ekoportal.pl/inny/OO_4.html, [dostęp na 19.01.2013].

przestrzennego do wniosku o wydanie warunków przyłączenia, obowiązek sporządzenia ekspertyzy wpływu instalacji lub urządzeń przyłączanych bezpośrednio do sieci⁴⁰.

Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest przedostatnim etapem. Wydawana jest na wniosek inwestora, który posiada prawo do dysponowania nieruchomością w celach budowlanych. Na tej podstawie umożliwia się rozpoczęcie i prowadzenie budowy farm wiatrowych na określonych warunkach⁴¹.

Wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest działalnością gospodarczą. Wymaga się uzyskania koncesji. Podmiot, który spełnia przesłanki wymienione w ustawie Prawo energetyczne⁴² może ubiegać się o wydanie owego aktu. Organem właściwym do udzielenia koncesji jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Koncesji udziela się na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że wnioskodawca wnosi o udzielenie koncesji na czas krótszy. Z tytułu koncesji wnosi się coroczną opłatę na rzecz budżetu państwa. Uzyskanie przez inwestora koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł OZE, jest zakończeniem procesu inwestycyjnego farmy wiatrowej⁴³.

Podsumowując należy stwierdzić, że inwestycje w energetykę wiatrową są przedsięwzięciami perspektywicznymi i ekologicznymi. Z tego powodu doskonale wpisują się w linię ideologiczną i prawodawczą Unii Europejskiej. Wykorzystywanie energii odnawialnej wiatru należy zaliczyć do wciąż rozwijającego się sposobu pozyskiwania energii elektrycznej w Polsce. Obecnie zasilanie tym rodzajem energii stanowi zaledwie niewielki procent udziału w strukturze produkcji. Energetyka wiatrowa została prawnie uregulowana zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym. W Unii Europejskiej do materii energetyki odniesiono się w Traktacie o Unii Europejskiej, szeroko komentowanym Pakiecie klimatycznym, a także wydano dyrektywę w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Natomiast w Polsce pozyskiwanie zasilania z wiatru uregulowano w Konstytucji RP, trzech głównych ustawach i aktach wykonawczych. Ponadto, niewiąząco odniesiono się do tego zagadnienia w rezolucji Sejmu RP. Proces inwestycyjny opiera się na kilku etapach. Począwszy od kwestii własnościowych gruntu pod budowę farm, poprzez analizę siły wiatru na danym obszarze, kwestie ograniczeń dotyczących lokalizacji i środowiska, uzyskanie decyzji środowiskowej, warunków przyłączeniowych, a na decyzji pozwolenia na budowę i udzieleniu koncesji kończąc. Właściwe prawodawstwo i postulaty *de lege ferenda* głoszone przez racjonalne podmioty mogą faktycznie wpłynąć na poprawę warunków środowiska naturalnego w Polsce. Co więcej, wydaje się także, że odpowiednie prawodawstwo mogłoby znacznie przyspieszyć ten proces.

⁴⁰ Szerzej na ten temat A. Kucińska, *Procedura uzyskania przyłączenia do sieci energetycznej i gazowej*, [w:] *Energetyka...*, s. 59-74.

⁴¹ M. Niedziółka, op. cit., s. 189.

⁴² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059.

⁴³ Szerzej na temat roli Prezesa URE i procedury udzielania koncesji W. Sztuba i in., *Energetyka wiatrowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 32-33; M. Swora, *Rola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w procesie inwestycyjnym w energetyce – wybrane przykłady z ustawy – Prawo energetyczne*, [w:] *Energetyka...*, s. 44-58.

Streszczenie

Artykuł to opracowanie obejmujące swym zakresem materię prawa gospodarczego publicznego oraz prawa ochrony środowiska. Autor szeroko omawia rozwiązania usytuowane w prawie krajowym. Ponadto, odnosi się do regulacji umiejscowionych na szczeblu prawa międzynarodowego. Wskazuje, że inwestycje w energetykę wiatrową są przedsięwzięciami perspektywicznymi i ekologicznymi. Autor nadmienia, iż z tego powodu doskonale wpisują się one w linię ideologiczną i prawodawczą Unii Europejskiej. W treści artykułu zwraca się szczególną uwagę na fakt, iż wykorzystywanie energii odnawialnej wiatru należy zaliczyć do wciąż rozwijającego się sposobu pozyskiwania energii elektrycznej w Polsce. Szeroko opisywane regulacje stanowią zbiorczy wykaz najważniejszych aktów prawnych, stanowiących podstawę do inwestowania w energetykę wiatrową.

Słowa kluczowe: środowisko, prawo, energetyka wiatrowa, Polska

Legal Regulations on the Use of Wind Energy in Poland

Summary

Wind energy is regarded as a modern and clean source of energy in Poland. The usage of this source is more and more popular. The article revolves around the topic of the legal regulations on the use of wind energy in Poland. Its objective is to examine the following questions: What is wind energy and where is it used? What kind of the European Union regulations are related to renewable energy sources? What are the legal aspects of the use of wind energy in Poland? How are technical and environmental requirements of generating energy from wind installations regulated in Poland?

At the beginning some aspects on the wind energy are presented. Furthermore, it is stated that investments in wind energy projects are future-oriented and environmentally friendly. Resorting to renewable energy including wind should be perceived as an increasingly used way of obtaining electricity in Poland. Wind energy has been legally regulated at both the international and national levels. These levels and its respective legal acts are thoroughly discussed in the paper. It has been stated that the investment process is based on several important stages. At the end of the article it is noticed that the appropriate legislation is still needed to develop this issue.

Key words: environment, law, wind, energy, Poland

Piotr Zieliński

OCHRONA ZBIOROWYCH PRAW PACJENTÓW

Zbiorowe prawa pacjentów nie zostały zdefiniowane w polskim ustawodawstwie co może zostać uznane za *sui generis* lukę aksjologiczną. Należy jednak stwierdzić, iż brak definicji legalnej wyżej wymienionego terminu nie powinien stanowić problemu, gdyż w obowiązujących normach prawnych zawarto regulacje obejmujące deskryptywnie przedstawione rodzaje postępowania uznane za naruszające wyżej wymienione zbiorowe prawa pacjentów. W związku z powyższym, istotę zbiorowych praw pacjentów poznajemy poprzez opis praktyk, które są nielegalne i tym samym godzące w wyżej wymienione prawa przysługujące beneficjentom świadczeń opieki zdrowotnej.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r., za praktykę naruszającą zbiorowe prawa pacjentów należy uznać „bezpprawne zorganizowane działania lub zaniechania podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych”. Ponadto, zbiorowe prawa pacjentów łamane są poprzez „stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu zorganizowanie wbrew przepisom o rozwiązywaniu sporów zbiorowych akcji protestacyjnej lub strajku przez organizatora strajku – mające na celu pozbawienie pacjentów praw lub ograniczenie tych praw, w szczególności podejmowane celem osiągnięcia korzyści majątkowej”¹. Należy w tym miejscu przywołać sugestię E. Zielińskiej, która twierdzi, że: „Celem działania podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych jest najczęściej chęć osiągnięcia korzyści majątkowej, a w dążeniu do tego celu przewidują możliwość naruszenia praw pacjenta i na to się godzą. Dlatego też odpowiedzialność powinna pojawić się co najmniej w sytuacji odpowiadającej definicji tzw. zamiaru ewentualnego w prawie karnym”². W świetle przywołanego powyżej stanowiska zauważamy, iż nie jest ważny wynik podjętych działań, lecz skutki prawne wywołuje już sama próba ograniczenia lub pozbawienia praw pacjentów.

W art. 59 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy, umiejscowiona została norma z brzmienia, której dowiadujemy się, iż zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów³. W związku z powyższym nie ma żadnych wątpliwości co

¹ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, jedn. tekst Dz. U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

² E. Zielińska, *Ekspertyza na temat poselskiego projektu ustawy o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* [w:] *Zmiany w systemie ochrony zdrowia*, Biuro Analiz Sejmowych 2008, nr 2, s. 40.

³ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, jedn. tekst Dz. U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

do niezgodności z prawem, praktyk zawartych w katalogu z art. 59 ust. 1 przywoływanej ustawy. Jednocześnie w art. 59 ust. 3 tegoż aktu prawnego, ustawodawca informuje, że ochrona zbiorowych praw pacjentów przewidziana w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z 6 listopada 2008 r. nie wyłącza ochrony wynikającej z innych ustaw⁴. Pochylając się bowiem nad treścią tejże jednostki redakcyjnej dowiadujemy się, iż równie ważne znaczenie mają przepisy zawarte między innymi w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z dnia 16 kwietnia 1993 r.⁵, czy chociażby w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym z dnia 23 sierpnia 2007 r.⁶. Opisana powyżej regulacja prawna, umieszczona w ostatnim ust. art. 59 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r.⁷ wskazuje na umiejętne uzupełnianie się norm prawnych, mające na celu zapewnienie kompleksowej ochrony praw pacjentów.

Wprowadzając instytucję ochrony „zbiorowych praw pacjentów”, ustawodawca chce poszerzyć zakres działań o charakterze publicznoprawnym, zmierzających do zapewnienia pacjentom stosownych świadczeń, przy poszanowaniu ich praw podmiotowych.⁸ Za niepodlegające żadnym wątpliwościom co do jego prawdziwości, należy uznać stwierdzenie, iż *świadczenie zdrowotne* jest określeniem zdecydowanie węższym niż *świadczenie opieki zdrowotnej*, o czym dowiadujemy się z treści art. 2 ust. 1 pkt. 10 ustawy o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 r.⁹ oraz z art. 5 pkt. 40 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z dnia 27 sierpnia 2004 r.¹⁰. Klamrą obejmującą wyżej wymienione regulacje są normy zawarte w art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹¹.

Podjętą się analizy oraz omówienia zagadnień będących przedmiotem niniejszego artykułu, należy dokonać rozróżnienia sposobów rozumienia pojęć *zbiorowych praw pacjentów* od *indywidualnych praw pacjenta*. Powyższy dychotomiczny podział jest ściśle związany z istnieniem dwóch osobnych relacji. Zarówno w pierwszej z nich jak i w drugiej, po jednej ze stron znajduje się podmiot będący beneficjentem świadczeń zdrowotnych. Jednakże wyżej wymienione stosunki różnią się od siebie pod względem płaszczyzny tychże relacji.

Prawa pacjenta o charakterze zbiorowym obejmują relację pacjent – władza publiczna i odnoszą się do świadczenia usług medycznych opartych na równym dostępie.

⁴ Ibidem.

⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jedn. tekst Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503.

⁶ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206.

⁷ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, jedn. tekst Dz. U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

⁸ Analogicznie jak w przypadku konsumentów, por. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 330.

⁹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654 ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jedn. tekst Dz. U. z 2008 r. Nr 164 poz. 1027 ze zm.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

Oznacza to również, iż wiążą się one z wypełnianiem pewnych obowiązków przez organy państwowe. Pragnąc dokonać swego uzupełnienia sformułowań doktrynalnych można by stwierdzić, iż zbiorowe prawa pacjentów to ogół praw związanych ze świadczeniami opieki zdrowotnej, przysługujący podmiotowi kolektywnemu, jakim są szeroko rozumiani beneficjenci usług medycznych.

Prawa świadczeniobiorców usług medycznych mają również zastosowanie w drugiej z wyżej wymienionych płaszczyzn, a więc w relacji pacjent – świadczeniodawca. W tym ujęciu mają one charakter indywidualnych praw pacjenta.

Niezależnie jednak od tego czy przedmiotem naszych rozważań będą zbiorowe prawa pacjentów czy też indywidualne prawa pacjenta, musimy pamiętać, iż za podstawę istnienia praw podmiotowych każdorazowo powinno się uznawać między innymi szeroko rozumianą godność człowieka. To właśnie z wyżej wymienionej godności wynika prawo do samostanowienia oraz prawo do odpowiedzialności, które to są podwaliną praw pacjenta¹².

Nie sposób bowiem odmówić prawdziwości stwierdzeniu, iż prawa pacjenta są prawami człowieka. Jeżeli jedną z wartości człowieka nie byłaby jego godność, to nie moglibyśmy mówić o prawach człowieka. Analogicznie, jeżeli godność nie byłaby jedną z cech charakteryzujących pacjenta, to nie sposób byłoby wyodrębnić prawa pacjenta. W związku z powyższym, należy uznać, iż godność pełni funkcję wspólnego mianownika, do którego sprowadza się zarówno prawa człowieka, jak i ich swoiste doprecyzowanie, a więc prawa pacjenta.

Oczywiście, wskazany powyżej tok rozumowania, który wyodrębnia dwie osobno istniejące relacje, może stanowić przedmiot żywej dyskusji. W sensie aksjologicznym nie sposób byłoby się z nim nie zgodzić. Nie mniej jednak przy uwzględnieniu chociażby wykładni językowej art. 59 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z 6 listopada 2008 r.¹³, zauważamy, iż relacja władza – pacjent jest w polskim porządku prawnym bardzo zaniedbywana. W związku z powyższym pacjent nie może skutecznie zaskarżyć np. nagminnie występujących opóźnień czy chociażby kolejek do specjalistów. Na mocy powyższego bowiem, można by stwierdzić, iż jedyną obecnie istniejącą relacją jest relacja świadczeniodawca – pacjent.

Mając na uwadze przedmiotowe rozważania należy stwierdzić, iż prawa pacjenta w ujęciu indywidualnym oraz zbiorowym powinny zapewniać choremu prawną ochronę życia i zdrowia. Powyższa myśl wymaga jednak rozwinięcia. Przy omawianiu tegoż zagadnienia można by wyodrębnić: zewnętrzne ujęcie ochrony praw pacjenta oraz wewnętrzne ujęcie ochrony praw pacjenta.

Zewnętrzne ujęcie funkcji, jaką spełniają prawa pacjenta, obejmuje zapewnienie choremu prawnej ochrony jego życia oraz zdrowia. Wyraz tejże gwarancji daje przede wszystkim art. 68 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., który

¹² W Centrum: *Godność Człowieka. Działalność polityczna na gruncie odpowiedzialności chrześcijańskiej. Etyka chrześcijańska jako drogowskaz*, B. Vogel (red.), Kielce 2009, s. 34.

¹³ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, jedn. tekst Dz. U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

brzmi „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”¹⁴. Ponadto, obowiązek podjęcia stosownych działań w celu sprawiedliwego dostępu do opieki zdrowotnej o właściwej jakości, nakłada na organy państwa norma umieszczona w art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w dziedzinie zastosowania biologii i medycyny, której Polska jest stroną.

Na szczeblu ustawowym, obowiązek ochrony zdrowia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej wyrażony jest chociażby w art. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z 6 listopada 2008 r., który brzmi „*Przestrzeganie praw pacjenta określonych w ustawie jest obowiązkiem organów władzy publicznej właściwych w zakresie ochrony zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, osób wykonujących zawód medyczny oraz innych osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych*”¹⁵. W tym kontekście warto również przytoczyć treść art. 2 ust. 1 Kodeksu Etyki Lekarskiej, który mówi, że: „*Powołaniem lekarza jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego, zapobieganie chorobom, leczenie chorych oraz niesienie ulgi w cierpieniu; lekarz nie może posługiwać się wiedzą i umiejętnością lekarską w działaniach sprzecznych z tym powołaniem*”. Również Kodeks Etyki Zawodowej Pielęgniarki i Położnej w swojej treści wskazuje na zewnętrzne ujęcie funkcji, jaką spełniają prawa pacjenta. W części szczegółowej wyżej wymienionego kodeksu deontologicznego znajduje się bowiem regulacja nakładająca na pielęgniarkę i położną obowiązek udzielania pacjentowi pierwszej pomocy w nagłych przypadkach oraz w sytuacji zagrożenia życia. Wszystkie z wyżej wymienionych norm wskazują na gwarancję, która przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej i tym samym każdemu pacjentowi, zapewnienia ochrony jego życia oraz zdrowia. W związku z powyższym, prawa pacjenta w ujęciu zewnętrznym są swoistym zapewnieniem udzielenia choremu niezbędnych świadczeń opieki zdrowotnej.

Wewnętrzne ujęcie praw pacjenta pozwala natomiast uwidocznic inną funkcję, jaką spełniają szeroko rozumiane prawa przysługujące osobom, którym świadczone są usługi medyczne. Wyżej wymieniony sposób interpretowania funkcji praw pacjenta charakteryzuje bezpośredni związek z działaniami zmierzającymi do udzielenia choremu świadczeń zdrowotnych. Za przejaw istnienia przytaczanej funkcji należy uznać wymóg, iż wszystkie usługi medyczne muszą być świadczone pacjentom przy poszanowaniu przysługujących im praw. Jako wyraz powyższego stwierdzenia może posłużyć nam konieczność przestrzegania prawa pacjenta do poszanowania jego intymności przy udzielaniu mu usług medycznych. Ponadto, świadczenie zdrowotne musi być udzielane chorym w sposób nienaruszający innych praw przysługujących każdemu pacjentowi.

Podsumowując wyżej wymienione sposoby interpretowania funkcji, jakie spełniają prawa pacjenta należy pamiętać, iż zarówno ujęcie zewnętrzne jak i ujęcie wewnętrzne powinny się uzupełniać i zawsze istnieć wspólnie. Wymóg komplementarności oraz obopólności wydaje się być niepodważalny. Z jednej strony bowiem prawa pacjenta powinny zapewniać mu udzielenie świadczenia medycznego w celu ochrony jego życia

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, jedn. tekst Dz. U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

i zdrowia, z drugiej zaś strony, inne prawa pacjenta, takie jak np. prawo do intymności, powinny być szanowane podczas świadczenia choremu usług medycznych. Dwoistość proponowanego rozumowania tylko na pozór ukazuje całkowicie odmienne funkcje praw pacjenta. W rzeczywistości bowiem prawa pacjenta mają za zadanie umacniać jego podmiotowość, między innymi poprzez umożliwienie mu współdecydowania o swoim losie, ale także mają mobilizować świadczeniodawców do należytej staranności i obowiązkowości w obejmowaniu chorego opieką zdrowotną.

Naruszenie zbiorowych praw pacjentów wymaga powtarzalności zachowania, wskazującej na stałość postępowania¹⁶. Choć brak jest wyróżnienia konkretnych praktyk, których stosowanie wypełnia ustawowe znamiona i tym samym w sposób bezpośredni zostaje zakwalifikowane jako wzorcowe naruszenie zbiorowych praw pacjenta, to przykładowo można wskazać na pozbawienie pacjentów możliwości skorzystania z prawa do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej sprawowanej przez osobę bliską przez całą dobę, kiedy nie zachodzą przesłanki pozwalające na wprowadzenie takich ograniczeń¹⁷. Ponadto, za przykład naruszenia praw umiejscowionych w temacie niniejszego artykułu może zostać uznane nieudzielenie prawdziwych informacji o warunkach uczestniczenia w porodzie rodzinnym wszystkim osobom, które wyraziły taką wolę, co jednocześnie nie spotkało się z przeciwnym oświadczeniem pacjentki ciężarnej.

Zgodnie z szerokimi i skonstruowanymi w sposób obszerny uregulowaniami dotyczącymi prawa pacjenta do informacji, należy wspomnieć, że przekazywanie informacji medycznej choremu oraz jego bliskim powinno każdorazowo następować w sposób zrozumiały i rzetelny. Zaniedbywanie wymogów sanitarnych, prowadzące do niezagwarantowania bezpieczeństwa zdrowotnego chorym oraz ograniczanie praw pacjentów w regulaminach organizacyjnych podmiotu udzielającego świadczenia zdrowotne również powinny zostać uznane za naruszające zbiorowe prawa pacjentów. Jako złamanie prawa w kontekście zbiorowych praw pacjentów uznaje się także dezinformowanie w sprawie dostępu do dokumentacji medycznej. Przykładem niezwykle niebezpiecznego dla życia i zdrowia chorych, naruszenia zbiorowych praw pacjentów jest czasowe wstrzymanie działalności leczniczej przez podmiot ją wykonujący, które skutkuje ograniczeniem dostępu do świadczeń zdrowotnych.

Przy szerszym omówieniu regulacji zawartych w art. 59 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r.¹⁸, należy zwrócić szczególną uwagę na cztery ważne elementy będące częścią opisu praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów. Mianowicie, art. 59 ust. 3 wyżej wymienionego aktu normatywnego zawiera sformułowanie, iż zachowanie uznawane za naruszające zbiorowe prawa pacjentów może polegać zarówno na działaniu jak i na zaniechaniu, które jest bezprawnie zorganizowane. W związku z powyższym widzimy, iż cztery cechy – bezprawność, zorgani-

¹⁶ D. Karkowska, *Komentarz do ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, Warszawa 2012, s. 459.

¹⁷ Wyrok SOKiK z dnia 19 kwietnia 2006 r., XVII Ama 126/04, Dz. Urz. UOKiK Nr 3, poz. 45.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, jedn. tekst Dz. U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

zowanie, działanie albo zaniechanie działania – łącznie tworzą wzorzec nielegalnego zachowania. Przesłanka zorganizowania kładzie nacisk na zaplanowanie podejmowanych działań. Natomiast samo działanie, zgodnie z paremią „*et non facere facere est*” może polegać zarówno na podejmowaniu czynności zmierzających do wywołania określonego skutku prawnego jak i na zaniechaniu.

Zdecydowanie obszerniejszej analizy wymaga również art. 59 ust. 4 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r. Zorganizowanie wbrew przepisom o rozwiązywaniu sporów zbiorowych akcji protestacyjnej lub strajku, będące przedmiotem wyżej wymienionej jednostki redakcyjnej, jest kolejną z praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów¹⁹. Zgodnie z treścią ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z dnia 23 maja 1991 r.²⁰, *strajk* jest zbiorowym powstrzymaniem się pracowników od wykonywania pracy w celu rozwiązania sporu zbiorowego²¹. Jako nielegalny określa się strajk, który prowadzony jest w sprawach innych niż związane ze sporem zbiorowym. Oczywiście, zgodnie z postanowieniami ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z dnia 23 maja 1991 r. prawo do strajku podlega ograniczeniom²². Zabronione jest między innymi zaprzestanie pracy w wyniku akcji protestacyjnej na stanowiskach, na których owo zaniechanie świadczenia stosunku pracy zagrażałoby życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu²³. Użyte w art. 59 ust. 4 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta określenie strajku dotyczy również strajku podjętego na czas nie dłuższy niż połowa dnia roboczego, zwanego strajkiem solidarnościowym. Jako wysoce zastanawiające należy określić czy wyżej wskazana odmiana strajku, zwoływana na rzecz pracowników, którzy zostali pozbawieni prawa do tejże formy protestu, jest zgodna z prawem²⁴. Ustawowe określenie przesłanek strajku legalnego obejmuje sformułowanie, iż musi być on zgodny z przepisami ustawy²⁵. Strajk powinien również, zgodnie z zasadą *ultima ratio*, być środkiem ostatecznym. Należy przez to rozumieć, iż wcześniejsze procedury niekonfliktowego rozstrzygnięcia sporu zbiorowego zostały wyczerpane²⁶.

Zbiorowe prawa pacjentów są chronione również na podstawie innych ustaw, o czym była mowa we wstępie niniejszego artykułu. Przedmiotowa ochrona wynika

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz. U. z 1991 r. Nr 55, poz. 236 ze zm.

²¹ Szerzej ten problem omawia H. Lewandowski, *Spory zbiorowe pracy. Pojęcie, przedmiot i strony sporu zbiorowego*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 1997/1998, s. 127 i n.

²² Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz. U. z 1991 r. Nr 55, poz. 236 ze zm.

²³ Zdaniem D. Karkowskiej wynika to przede wszystkim z art. 53 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, który mówi, że prawo do organizowania strajków pracowniczych (i innych form protestu) przysługuje w granicach określonych w ustawie.

²⁴ W związku z przedmiotowym spostrzeżeniem, należałoby z pełnym przekonaniem stwierdzić, iż prawo do strajku nie ma charakteru bezwzględnie.

²⁵ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, wyd. X, Warszawa 2008, s. 312 i n.

²⁶ H. Lata, *Metody rozwiązywania sporów zbiorowych w systemie prawa polskiego*, Inspektor Pracy 2002, nr 3, dodatek tematyczny, s. 3 i n.

przede wszystkim z przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, o ochronie konkurencji i konsumentów oraz z przepisów o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Podejmując się omówienia najważniejszych regulacji zamieszczonych w powyższych ustawach, zapewniających ochronę zbiorowych praw pacjentów, warto uprzednio przedstawić niezbędne definicje legalne. W świetle przepisów o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, *pacjentem* jest osoba zwracająca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny²⁷.

W związku z powyższym należy zastanowić się czy pacjent jest konsumentem oraz czy tym samym uzasadniona jest ochrona jego praw na podstawie chociażby ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r.²⁸. W świetle kodeksu cywilnego „*Za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową*”²⁹. W związku z powyższym, należy stwierdzić, iż pacjent jest konsumentem i tym samym uzasadnione jest stosowanie do niego przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

W art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r., wskazuje się, iż praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest bezprawne działanie przedsiębiorcy godzące w interes konsumenta³⁰. Tak samo jak zbiorowymi prawami pacjentów nie jest suma indywidualnych praw pacjenta, tak samo zbiorowym interesem konsumentów nie jest suma indywidualnych interesów konsumenta. Za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów uważa się w szczególności stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy, uznanych za niedozwolone. Ponadto, w zbiorowy interes konsumentów godzi również brak obowiązkowego udzielenia konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji oraz posługiwanie się nieuczciwą i wprowadzającą w błąd reklamą³¹.

D. Karkowska mówi, iż skoro ustawodawca uznał, że ochrona zbiorowych praw pacjentów, przewidziana w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r., nie wyłącza ochrony wynikającej z innych ustaw, zaś w szczególności naruszaniem zbiorowych interesów konsumentów jest naruszanie np. obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji – stwierdzić należy, iż to ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji będzie aktem prawnym, w oparciu o który wszczynane będą postępowania na podstawie art. 24. Zatem nic nie stoi jednak na przeszkodzie temu, aby za materialno prawną podstawę wszczęcia postępowania uznawać

²⁷ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, jedn. tekst Dz. U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

²⁸ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331.

²⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.

³⁰ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331.

³¹ A. Powałowski, S. Koroluk, *Prawo do ochrony konsumentów*, Warszawa 2002, s. 30 i n.

również bezpośrednio art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r.³².

Działania zmierzające do zwalczania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów mogą przyjąć formę zawiadomienia. Składa się je Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w którym to przejawia się podejrzenie o stosowaniu wyżej wymienionych praktyk. Przedmiotowe zawiadomienie może również złożyć zagraniczna organizacja. Musi jednak ona być wpisana na listę organizacji uprawnionych w państwach członkowskich Unii Europejskiej do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, jeżeli cel jej działania uzasadnia zgłoszenie przez nią zawiadomienia dotyczącego naruszenia wynikającego z niezgodnych z prawem zaniechań lub działań podjętych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zagrażających zbiorowym interesom konsumentów w państwie członkowskim, w którym organizacja ta ma swoją siedzibę³³. Każde złożone zawiadomienie będzie skutkowało wszczęciem postępowania.

Jeżeli Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uzna praktyki za naruszające zbiorowe interesy konsumentów, to nakazuje ich zaprzestania. Ponadto, może on określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu, w szczególności zobowiązać przedsiębiorcę do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji. Może również nakazać publikację decyzji w całości lub w części na koszt przedsiębiorcy. Jeżeli natomiast Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uzna, iż praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów nie zachodzą, to wydaje on decyzję, w której stwierdza, że praktyka będąca przedmiotem zawiadomienia nie narusza obowiązującej normy chroniącej konsumentów. W sytuacji, gdy praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów zostaną zaprzestane, to nie wydaje się decyzji o uznaniu praktyk za naruszające wyżej wymienione interesy i jednocześnie nakazującej ich zaniechania. W takim wypadku Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszające zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania³⁴.

Niezwykle interesująca pod względem funkcjonalnym zdaje się być kompetencja przysługująca Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wynikająca z art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r. Jeżeli bowiem w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione – na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu lub innych informacji będących podstawą wszczęcia postępowania – że przedsiębiorca stosuje praktykę, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego przepisu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających

³² D. Karkowska, *Komentarz do ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, Warszawa 2012, s. 466.

³³ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2007 nr 50 poz. 331 ze zmianami).

³⁴ *Ibidem*.

do zapobieżenia tym naruszeniom, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek wykonania tych zobowiązań³⁵. Oczywiście, wyżej wymieniona decyzja może zostać uchylona przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jeżeli: została ona wydana w oparciu o nieprawdziwe, niekompletne lub wprowadzające w błąd informacje oraz dokumenty jak i także wtedy, gdy przedsiębiorca nie wykonuje zobowiązań³⁶.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest również upoważniony do nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców stosujących praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Wysokość tych kar może sięgać nawet do 10% przychodu przedsiębiorcy w roku poprzedzającym rok wydania decyzji³⁷. Wyżej wymienione sankcje o charakterze finansowym pełnią funkcję represyjną oraz odstraszającą. Wysokość kary powinna bowiem być uzależniona od okresu, stopnia oraz okoliczności naruszenia prawa³⁸.

Kompetencje do wszczynania postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, a więc osób, którzy są konsumentami, posiada również Rzecznik Praw Pacjenta. Wskazany powyżej centralny organ administracji rządowej uzyskuje przez to niezwykle silną pozycję i duże możliwości oddziaływania finansowego na sektor opieki zdrowotnej. Rzecznik Praw Pacjenta rozpoczyna postępowanie na wniosek każdego, kto wniesie o wydanie decyzji w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe prawa pacjentów. Ponadto, wyżej wymieniony organ posiada uprawnienia do wszczynania tegoż rodzaju postępowania z własnej inicjatywy. Rzecznik Praw Pacjenta ma prawo żądać przedstawienia mu wszelkich informacji oraz przedłożenia wszystkich dokumentów, jeżeli tylko ma on uzasadnione podejrzenie, iż zaistniałe praktyki mogłyby naruszać zbiorowe prawa pacjentów. Powyższy organ przedstawia swoje żądanie w formie pisemnej. Wskazuje w nim zakres informacji, jaki pragnie uzyskać; cel żądania oraz termin przedstawienia mu konkretnych danych. Ponadto, Rzecznik Praw Pacjenta zamieszcza w żądaniu pouczenie informujące adresata o grożących mu sankcjach za udzielenie nieprawdziwych i wprowadzających w błąd informacji. Oczywiście nie ma obowiązku, aby wyżej wymieniony organ państwowy określał przedmiotowy termin dostarczenia mu danych. Jeżeli tak też się stanie, to adresat żądania ma 30 dni na przekazanie Rzecznikowi Praw Pacjenta wszystkich wymaganych przez niego informacji. Wyżej opisywany centralny organ administracji jest również upoważniony do nałożenia w drodze decyzji, kary pieniężnej do wysokości 50 tys. zł za niedostarczenie w terminie wymaganych dokumentów oraz za nieprzekazanie informacji, które były przedmiotem żądania. Praktyki naruszające zbiorowe prawa pacjentów Rzecznik Praw Pacjenta stwierdza w drodze decyzji. W jej treści nakazuje ich zaniechania lub wskazuje działania niezbędne do usunięcia skutków naruszenia zbiorowych praw pacjentów, wyznaczając termin podjęcia tych działań. Re-

³⁵ Ibidem.

³⁶ D. Karkowska, *Komentarz do ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, Warszawa 2012, s. 467 oraz s. 468.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

strykcje umieszczone w decyzji wydanej przez Rzecznika Praw Pacjenta nakładają na podmiot obowiązany do podjęcia przedmiotowych czynności, rygor natychmiastowej wykonalności. Ponadto, w nawiązaniu do wcześniejszych rozważań dotyczących różnych form protestu, należy również wspomnieć, iż Rzecznik Praw Pacjenta ma także prawo nałożyć na podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub organizatora strajku obowiązek składania w wyznaczonym terminie informacji o stopniu realizacji działań niezbędnych do zaniechania praktyki naruszającej zbiorowe prawa pacjentów. W przypadku zlekceważenia decyzji Rzecznika Praw Pacjenta i niepodjęcia czynności zmierzających do zaprzestania łamania zbiorowych praw pacjentów, wyżej wymieniony organ może nałożyć na świadczeniodawcę karę finansową w wysokości do 500 tys. zł³⁹. Decyzje Rzecznika Praw Pacjenta są ostateczne. Nie mniej jednak przysługuje od nich skarga do sądu administracyjnego, który rozpatruje ją w sposób niezwłoczny⁴⁰.

Sposób w jaki traktujemy drugiego człowieka świadczy o tym, co tak naprawdę jest dla nas najwyższą wartością. Nasze prawa, przede wszystkim człowieka, ale doprecyzowując również konsumenta czy w końcu samego pacjenta, nie mogą być łamane. W związku z koniecznością zapewnienia prawnej ochrony oraz poszanowania ludzkiej godności, ustanawia się normy obejmujące przedmiotowe regulacje. Mając na uwadze powyższe rozważania należy przyznać niepodważalnie wysokie znaczenie wszystkim działaniom, które doprowadziły do skonstruowania katalogu praw pacjenta. Zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo postrzegane prawa przysługujące beneficjentom świadczeń opieki zdrowotnej pełnią niezwykle ważną rolę w procesie udzielania chorym usług medycznych. Niezależnie od rodzaju oraz statusu organu, stojącego na straży praw pacjenta, należy pamiętać o jego dużym znaczeniu. Wyraz powyższym przemyśleniom daje bowiem stwierdzenie, iż każdy pacjent jest przede wszystkim człowiekiem.

Streszczenie

Artykuł to opracowanie łączące w sobie materię wielu gałęzi prawa. Przedmiotem rozważań są bowiem zarówno regulacje prawa gospodarczego publicznego, prawa cywilnego, jak i praw człowieka. Autor artykułu skupia się na omówieniu szeroko pojmowanych praw beneficjentów świadczeń opieki zdrowotnej oraz wskazuje na ścieżki ich ochrony. Wyróżnia prawa pacjenta w ujęciu zbiorowym, które nie zostały dotychczas zdefiniowane w polskim prawie. Dokonuje analizy wybranych części najważniejszych aktów normatywnych regulujących przedmiotowe kwestie oraz różnicuje indywidualne prawa pacjenta od zbiorowych praw pacjentów.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, pacjent, prawo medyczne, ochrona.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ D. Karkowska, *Komentarz do ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, Warszawa 2012, s. 466 i n.

Protection collective patient's rights

Summary

The article deals with the issues pertaining to the protection of collective patients' rights in Poland. The emphasis is placed on the practical side of the matter. In particular, practices violating the rights of patients are discussed. Nevertheless, many theories with regard to consumer's rights are taken into consideration. Furthermore, important fundamental regulations guaranteed at constitutional and statutory level are analyzed. As far as institutional mechanisms for the protection of patients' rights are concerned, the article deals with the role of the Patient Ombudsman and of the President of Competition and Consumer Office in ensuring the protection of patients' rights.

Key words: human rights, collective patients' rights, medical law.

SPRAWOZDANIA Z KONFERENCJI NAUKOWYCH

Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Problematyka prawna ochrony zabytków i rynku sztuki” 24-25 październik 2013 rok

W dniach 24-25 października 2013 r. w Bydgoszczy odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Problematyka prawna ochrony zabytków i rynku sztuki”. Konferencję zorganizowali wspólnie Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk (PTPN) oraz Wydział Administracji i Nauk Społecznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (UKW). Konferencja miała za zadanie upowszechnianie nauki w zakresie prawnych zagadnień związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego oraz rynkiem sztuki i z tych względów organizatorom przyznano dofinansowanie z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Zadanie 687/P-DUN/2013).

Przewodniczącą komitetu była prof. UKW Anna Koziczak Dziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. W skład komitetu organizacyjnego weszli: prof. UKW Sławomir Kamosiński, prof. Kazimierz Lubiński, prof.; Leszek Mrozewicz, dr Alicja Jagielska-Burduk, dr Wojciech Szafrański, dr Marek Mrówczyński, mgr Sylwia Rumińska.

Honorowy patronat nad konferencją objął Rektor Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy prof. Janusz Ostojka-Zagórski. Konferencja otrzymała także honorowy patronat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego powierzył sprawowanie honorowego patronatu nad konferencją sekretarzowi stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Generalnemu Konserwatorowi Zabytków panu Piotrowi Żuchowskiemu. Partnerem konferencji było Muzeum Okręgowe im. Leona Wyczółkowskiego, Uniwersyteckie Centrum Kultury i Mediów oraz Warzelnia Piwa. Organizatorom przyznano dofinansowanie z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Patronatu medialnego organizatorom konferencji udzielili: Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Polskie Radio PIK, Miejskie Centrum Kultury w Bydgoszczy.

Uroczyste otwarcie obrad zorganizowano w Muzeum im. Leona Wyczółkowskiego w budynku Galerii Sztuki Współczesnej. Podczas uroczystego otwarcia wygłoszono następujące wykłady inauguracyjne: prof. dr hab. Wojciech Kowalski (UŚ, MSZ), *Prawnoautorskie aspekty ochrony dziedzictwa kulturowego*, prof. dr hab. Dariusz Markowski (UMK), *Falsyfikat na polskim rynku dzieł sztuki*, prof. UO dr hab. Piotr Stec, *Ochrona konsumenta na rynku sztuki*, prof. UG dr hab. Kamil Zeidler, *Komu potrzebne są dziś urzędy konserwatorskie?*

Obrady prowadzono w trzech panelach tematycznych: *Prawne aspekty rynku sztuki (przewodniczący sesji: prof. UO dr hab. Piotr Stec, prof. UAM dr hab. Anna Gerecka-Żołyńska (UAM), Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego (prof. dr hab. Wojciech Kowalski (UŚ, MSZ), dr hab. Piotr Dobosz (UJ), prof. UWR. Maciej Trzciniński), Sektor kultury – uwarunkowania prawne.*

Tematyka konferencji była związana z prowadzonymi na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych UKW badaniami naukowymi, w ramach których realizowany jest projekt naukowy: Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury nr 2012/05/D/HS5/02822 dofinansowany przez Narodowe Centrum Nauki. Realizatorami projektu są dr Alicja Jagielska-Burduk (kierownik projektu, UKW) oraz dr Wojciech Szafranski (główny wykonawca, UAM).

Spotkanie w Bydgoszczy osób zajmujących się problematyką prawną zabytków i dzieł sztuki było dobrą okazją wymiany myśli i poglądów, a także doświadczeń praktycznych. Podczas konferencji dyskusje oscyływały wokół trzech głównych zagadnień: (1) bezpieczeństwo transakcji zawieranych na rynku sztuki (2) wskazanie kierunku ewolucji polskiego prawa ochrony zabytków (3) aspekt prawa kultury, czyli polskie instytucje kultury po nowelizacji ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 207, poz. 1230). Ze względu na uczestnictwo w konferencji osób reprezentujących organy ochrony zabytków, instytucje kultury oraz przedstawicieli tzw. świata sztuki prowadzone debaty miały wymiar wielopłaszczyznowy, uwzględniający postrzeganie danego problemu przez różne grupy uczestników sektora kultury.

dr Alicja Jagielska-Burduk

**Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt.
„15 lat aktualnej struktury samorządu terytorialnego w Polsce”
16 października 2013 r.**

W dniu 16 października 2013 r. Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy zorganizował ogólnopolską konferencję naukową „15 lat aktualnej struktury samorządu terytorialnego w Polsce”. Konferencja odbyła się w gmachu Biblioteki UKW przy ul. K. Szymanowskiego 3 w Bydgoszczy.

W Radzie Naukowej Konferencji zasiedli:

- prof. dr hab. Marek Górski - Prorektor ds. Nauki i Współpracy Międzynarodowej Uniwersytetu Szczecińskiego;
- prof. dr hab. Bartosz Rakoczy - Kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- prof. dr hab. Bogusław Sygit - Kierownik Zakładu Kryminalistyki Uniwersytetu Łódzkiego;
- dr hab. Jerzy Korczak - Zakład Nauki Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego;
- dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw. - Dyrektor Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania;
- dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw. - Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania UKW;
- dr Piotr Rączka - Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- dr Tomasz Jędrzejewski - Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Patronat Honorowy nad konferencją objęły następujące instytucje:

- Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego,
- Wojewoda Kujawsko-Pomorski,

Patronat Medialny nad konferencją sprawowały:

- TVP Bydgoszcz,
- Polskie Radio Pomorza i Kujaw,
- Edukacja Prawnicza,
- Radio Uniwersytet.

W 2013 r. upływa 15 lat od chwili wprowadzenia drugiej, po 1990 roku, wielkiej reformy samorządu terytorialnego w Polsce. Rocznica ta miała być pretekstem do podjęcia dysputy naukowej nad kształtem i rolą samorządu terytorialnego w Polsce. Podczas Konferencji prelegenci wygłosili następujące referaty:

- prof. dr hab. Bartosz Rakoczy, *Sprzedaż nieruchomości gminnej za zgodą sołectwa*
- dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw., *„Problematyka ustawodawstwa dotyczącego samorządu terytorialnego w Polsce - czy możliwa byłaby jedna ustawa o samorządzie terytorialnym”*
- dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw., *Powiat stan aktualny, propozycje reform*

- dr inż. Małgorzata Gotowska, „Wpływ działań jednostek samorządu terytorialnego na jakość życia mieszkańców danego regionu”
- dr Adam Jakuszewicz, „Kontrowersje wokół przedmiotu referendum lokalnego”
- dr Magdalena Kowalczyk, „Regulacje międzynarodowe i Unijne oraz ich znaczenie dla podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce”
- dr Krzysztof Mikołajewski, *Lokalne elity polityczne wobec procesu partycypacji władzy. Przykład m.st. Warszawy*
- dr Adam Strzelecki, *Budżet partycypacyjny*
- mgr Katarzyna Biskup, *Promocja miejsc a lotnictwo cywilne*
- mgr Magdalena Chruściel, *Rola samorządu terytorialnego w kreowaniu rozwoju regionalnego – przykład województwa pomorskiego*
- mgr Anna Małgorzata Czoehra, *Ale to już było i... co dalej?*
- mgr Maciej Górecki, *Współpraca zagraniczna Bydgoszczy z miastami partnerskimi w latach 2006-2013*
- mgr Agnieszka Kilińska-Pękacz, *Instytucje samorządu terytorialnego wspierające ofiary przestępstw przeciwko rodzinie i opiece*
- mgr Sebastian Kowalski, *Członkostwo w powiatowej komisji wyborczej jak przykład udziału obywateli w organizacji wyborów samorządowych*
- mgr Anita Perska, *Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce*
- mgr Iwona Szwed, *Instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym a kryterium legalności i celowości*
- Rafał Gajewski, *O potrzebie regulacji metropolitarnej. Studium z zakresu prawa administracyjnego*
- Agata Klimczyk, *Zrównoważony rozwój ekonomiczny samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem finansów publicznych*
- Mateusz Mierkiewicz, *Samorząd powiatowy - argumenty przeciwko likwidacji powiatów. Kierunki możliwych zmian*
- Paweł Szwardler, *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*

Obok ogłoszonych referatów zgłoszono teksty do publikacji (dyskusji):

dr hab. Robert Kmiecik, prof. nadzw., *Samorząd wojewódzki w Polsce jako podmiot polityki rozwoju regionalnego*

dr hab. Jerzy Korczak, prof. nadzw., *Poz austrojęzyczne relacje jednostek samorządu terytorialnego*

dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw., *Wpływ tymczasowego aresztowania oraz skazania na wykonywanie mandatu, sprawowanie funkcji i zatrudnienie w samorządzie terytorialnym*

dr Paweł Antkowiak, *Ustawa metropolitalna – brakujący element reform samorządowych w Polsce*

dr Adam Jakuszewicz, *Kontrowersje wokół przedmiotu referendum lokalnego*

dr Marek Jeleniewski, *Sto lat samorządu miejskiego w Polsce. Studium prawno-politologiczne*

dr Tomasz Jędrzejewski, *Partycypacja mieszkańców w kreowaniu organów jednostek samorządu terytorialnego*

dr Jolanta Laskowska, *Kształtowanie polityki transportowej na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego*

dr Piotr Rączka, *Ewolucja bezpośrednich uprawnień mieszkańców w systemie samorządu terytorialnego w Polsce*

dr Sabina Sanetra-Półgrabi, *Lokalne grupy działania jako przykład współpracy samorządów*

dr Marcin Skinder, *Samorządowa polityka społeczna w Polsce i Europie w latach 2000-2010. Przykłady i analizy*

dr Anna Wiktorowicz, *Istota nadzoru nad samorządem terytorialnym ze szczególnym uwzględnieniem kryterium legalności*

mgr Miłosz Chruściel, *Formalno-prawne ujawnienie prawa własności w obrocie nieruchomościami*

mgr Stanisław Paruch, *Wpływ regulacji prawnych na kształtowanie się efektywności struktur samorządu terytorialnego*

W konferencji uczestniczyło 25 pracowników naukowych z następujących ośrodków: Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy, Uniwersytetu Warszawskiego, Centrum Nauki Kopernik, Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Sulechowie.

Obrady połączone z dyskusją. Najgorętsza z nich dotyczyła miejsca obywateli w sprawowaniu władzy lokalnej, czego przykładem jest tworzenie budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) i szeroko rozumianej partycypacji obywatelskiej. Wiele uwag zgłoszono w dyskusji o wpływie prawa międzynarodowego na funkcjonowanie samorządu terytorialnego oraz prawidłowości w zakresie postępowania administracyjnego.

mgr Agnieszka Kilińska-Pękacz

NOTY O AUTORACH

prof. Bartosz Rakoczy – profesor zwyczajny nauk prawnych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dr hab. Sławomir Kamosiński – profesor nadzwyczajny w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dr hab. Radosław Krajewski – profesor nadzwyczajny w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dr hab. Mirosław Klusek – Instytut Ekonomiczno-Społeczny, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

dr Grzegorz Górniewicz – adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dr Janusz Wiśniewski – adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dr Rafał Kania – doktor nauk prawnych, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

dr Nel Powel – adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dr Adam Strzelecki – adiunkt w Toruńskiej Szkole Wyższej w Toruniu

dr Marcin Skinder – adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dr Anna Folgier – adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dr Marek K. Jeleniewski – adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

doc. Serhiy Kondratyuk – kandydat nauk prawnych, docent w Katedrze Teorii i Historii Państwa i Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Spraw Wewnętrznych we Lwowie

Bohdan Kozmuk – doktorant w Katedrze Historii Państwa i Prawa oraz Doktryn Polityczno Prawnych, Wydział Prawa Lwowski Uniwersytet Narodowy im. I. Franko we Lwowie

mgr Katarzyna Biskup – asystent w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

mgr Jakub Kujawa – doktorant w Instytucie Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

mgr Miłosz Chruściel – pracownik administracyjno-dydaktyczny w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

mgr Agnieszka Kilińska-Pękacz – asystent w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

mgr Anita Kubanek – doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

mgr Marta Janocha – absolwentka administracji w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

mgr Szymon Raniszewski – absolwent administracji w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Monika Gryczka – studentka administracji w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Dawid Jacek Michalski – student prawa w Uniwersytecie Gdańskim w Gdańsku

Piotr Zieliński – student prawa w Uniwersytecie Gdańskim w Gdańsku